

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nena Bibica

SODOBNE MIGRACIJSKE POLITIKE: PRIMER NIZOZEMSKÉ

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nena Bibica
Mentorica: doc. dr. Petra Roter

SODOBNE MIGRACIJSKE POLITIKE: PRIMER NIZOZEMSKÉ

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

*Vsem, ki ste mi na študijski poti stali ob strani.
Hvala!*

SODOBNE MIGRACIJSKE POLITIKE: PRIMER NIZOZEMSKÉ

Čeprav je bila Nizozemska že v 16. stoletju znana destinacija beguncev in iskalcev zatočišča, se je z migracijami iz kulturno raznolikega območja srečala konec druge svetovne vojne, ko so se po razpadu nizozemskega kolonialnega imperija v državo selili prebivalci Indonezije, kasneje pa še Surinama, Nizozemskih Antilov in Arube. Sledilo je priseljevanje tuje delovne sile, ki je bilo posledica velike gospodarske rasti v 60-ih letih, in iskalcev azila ter beguncev. Prihod velikega števila tujcev, ki je raslo vse do leta 2002, je od oblasti zahtevalo spreminjanje politike in njeno prilagajanje gospodarskim potrebam, javnemu mnenju, na oblikovanje katerega so vplivali predvsem socialni položaj prebivalcev in občutek prenaseljenosti, in mednarodnim obveznostim, ki izhajajo iz ratificiranih mednarodnih pogodb. Tako je Nizozemska v pol stoletja spreminjala svojo politiko, ki je najprej zanikala obstoj priseljevanja, kasneje priseljence priznala kot etnične manjšine in se po letu 1994 zavzemala za integriranje priseljencev v družbo. S prihodom Pima Fortuyna na politično sceno leta 2001 je potreba po boljši integraciji postala prednostna naloga, saj naj bi priseljenci ogrožali nizozemske vrednote. Tako sta leta 2002 in leta 2003 izvoljeni desnosredinski vladi sprejeli migracijsko politiko, ki predvideva popolno integracijo priseljencev in omejitev novega naseljevanja.

Ključne besede

priseljevanje, migracijska politika, Nizozemska, integracija, priseljenci

CONTEMPORARY MIGRATION POLICIES: THE CASE OF THE NETHERLANDS

Even though refugees and asylum seekers have been migrating to the Netherlands since the sixteenth century, the country was faced with immigration of people from different cultural backgrounds after the Second World War. The collapse of the Dutch Empire in 1948 has triggered immigration from Indonesia, Suriname, the Netherlands Antilles and Aruba. Following economic growth in the 1960s, immigration continued to grow due to the inflow of foreign workers, asylum seekers and refugees. This immigration, which was increasing until 2002, forced the Dutch authorities to change the country's migration policy and adjust it to the economic needs, public opinion - mostly influenced by the social situation and public fear of overpopulation - and international legal obligations. Thus, the Netherlands has been changing its migration policy since 1949; from denying the existence of immigration, recognising immigrants as ethnic minorities to integration of newcomers after 1994. With the emergence of Pim Fortuyn in Dutch politics, the need for stronger integration became a priority because immigrants were considered as a threat to Dutch values. Consequently, the right-wing governments, elected in 2002 and 2003, adopted a new migration policy, which anticipates a complete integration of newcomers and sets limits to further immigration.

Key words

Immigration, migration policy, the Netherlands, integration, immigrants

Kazalo

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	7
SEZNAM TABEL	8
1. UVOD	9
2. NASTANEK MIGRACIJSKE POLITIKE	14
2.1 Migracijski tokovi	15
2.2 Dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje migracijske politike	17
2.2.1 Vpetost v mednarodno okolje	18
2.2.1.1 Skupna evropska migracijska politika	20
2.2.2 Javnost in njeno razumevanje migracij	24
2.2.3 Ekonomski dejavniki	26
3. PRISELJEVANJE TER DEMOGRAFSKI, SOCIALNI IN GOSPODARSKI POLOŽAJ NIZOZEMSKE	28
3.1 Nizozemske izkušnje s priseljevanjem	29
3.1.1 Priseljevanje iz nekdanjih kolonij	30
3.1.1.1 Priseljevanje iz nekdanjega nizozemskega ozemlja Vzhodne Indije	31
3.1.1.2 Priseljenci iz Surinama, z Nizozemskih Antilov in Arube	32
3.1.2 Tuji delavci	34
3.1.3 Iskalci azila in begunci	36
3.2 Vpliv priseljevanja na demografske značilnosti Nizozemske	38
3.3 Vpliv priseljevanja na socialni in gospodarski razvoj Nizozemske	40
4. NIZOZEMSKA MIGRACIJSKA POLITIKA DO LETA 2002	44
4.1 Izogibanje (1950–1961)	44
4.2 Protislovnost (1961–1980)	45
4.3 Etničnomajšinska politika (1980–1994)	50
4.3.1 Tuji delavci in njihove družine	51
4.3.2 Iskalci azila in begunci	52
4.3.3 Prizadevanja za enakopravnost etničnih manjšin	54
4.4 Integracijska politika (1994–2002)	56
4.4.1 Ilegalni priseljenci	58
4.4.2 Delavci ter združevanje in ustvarjanje družin	59
4.4.3 Iskalci azila in begunci	60
5. NIZOZEMSKA MIGRACIJSKA POLITIKA PO LETU 2002	63
5.1 Od strpnosti do nemirov	64
5.1.1 Vzpon Pima Fortuyna	66

5.1.2 Umor Thea van Gogha	68
5.2 Spreminjanje migracijske politike po letu 2002	71
5.2.1 Lokalna politika: primer Rotterdama	71
5.2.2 Vladna politika	73
6. ZAKLJUČEK	81
7. LITERATURA	84
7.1 Sekundarni viri	84
7.2 Primarni viri	95

Seznam uporabljenih kratic

CDA	<i>Christen Democratische Appel</i> (Združenje krščanskih demokratov)
D66	<i>Democraten 66</i> (Demokrati 66)
EU	Evropska unija
LPF	<i>Lijst Pim Fortuyn</i> (Lista Pim Fortuyn)
OZN	Organizacija združenih narodov
MVV	<i>Machting tot voorloping verblijf</i> (Dovoljenje za začasno bivanje)
PvdA	<i>Partij van de Arbeid</i> (Stranka dela)
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Visoki komisar Združenih narodov za begunce)
VVD	<i>Volkspartij voor Vrijheid en Democratie</i> (Ljudska stranka za svobodo in demokracijo)
ZDA	Združene države Amerike

Seznam tabel

Tabela 3.1 Letno število prošenj za dodelitev statusa azilanta in število pozitivno rešenih prošenj	37
Tabela 3.2 Doprinos migracij skupni populacijski rasti	38
Tabela 3.3 Nizozemska populacija med letoma 1996 in 2006	39
Tabela 3.4 Starostna struktura prebivalstva Nizozemske	40

1. Uvod

»Človeške družbe niso statične tvorbe in so bile vedno žrtve katastrof, vojn in travm, ki so povzročile preseljevanje, razlastitve in iskanje azila« (Jackson 1986: 1), prav zato je preseljevanje fenomen, ki spremlja človeško družbo vse od njenega nastanka. »Iskanje boljšega življenja - kjer koli - je /namreč/ pravica vsakega, in če ga ne najde doma (kraj/narod/država), ima vso pravico, da ga poišče drugje (tujina). Pravica do svobode odhoda je nujni temeljni pogoj za vsako izseljevanje, kot je na drugi strani možnost prihoda drugi pogoj« (Drnovšek 1993: 652).

Moderno obdobje priseljevanja se začne konec 18. stoletja z množičnim potovanjem Evropejcev čez Atlantik v 'obljubljeno' deželo Ameriko (Drnovšek 1993: 650), kot sodobno obdobje priseljevanja pa označujemo zadnje obdobje organiziranih migracij, ki se je začelo po drugi svetovni vojni (Lukšič Hacin 1995: 50). Priseljevanje v Evropo je do začetka 70-ih let 20. stoletja temeljilo na liberalističnih pogledih, upoštevanju dejavnikov odbijanja in privlačenja ter na podlagi ponudbe in povpraševanja, asimilacija pa je bila prevladujoči način vključevanja migrantov v novo družbo (Klinar 1993a: 395–6). Sredi 70-ih doživijo klasične migracije spremembe, saj so se začela pojavljati razmišljanja o prehodu kapitala na območje, kjer je na voljo delovna sila, hkrati pa se pojavijo razmišljanja o celovitem zagotavljanju pravic migrantov, kar odpira možnosti mednarodnega urejanja migracijskih tokov in omejuje moč posameznih imigracijskih držav. Asimilacijo kot način vključevanja priseljencev zamenjajo pluralistični in interkulturalistični procesi. Kot konec klasičnega obdobja lahko označimo naftno krizo leta 1973, ko se migracijska politika od liberalizma premakne k poudarjanju nacionalnih interesov, širita se ksenofobija in negativni nacionalizem, na notranjepolitičnem prizorišču pa prihaja do razcepa med desnico in levico (Klinar 1993a: 395–6).

V zadnjem desetletju 20. stoletja so se migracije dodatno diferencirale, tako glede vzrokov kot držav izvora. V Evropi so opazne predvsem tri velike spremembe: večje število iskalcev azila in beguncev, prehod južne Evrope (Italija, Španija, Grčija) iz emigracijske v imigracijsko regijo in vloga vzhodne Evrope kot prehodne regije (Entzinger 2000: 2–3). Po mnenju Sowell (1996: 45) pa je ena najpomembnejših sprememb v migracijskih tokovih 20. stoletja »začetek omejevanja priseljevanja v tiste države, ki so v 19. stoletju iskale, podpirale in s subvencijami pomagale tujcem, da se naselijo na njihovo ozemlje«. Eden od razlogov za spremembe je povečanje deleža

priseljencev, v zahodni Evropi, in sicer s 3,6 v letu 1965 na 6,1 odstotka leta 1990 (Entzinger 2000: 2–3). Po podatkih Eurostata (2004: 52) so se neto migracije v razširjeni Evropski uniji (EU ali Unija) z 2,5 promila leta 1990 povečale na 3,7 promila leta 2002.

Zaradi naraščajočega števila tujcev so postale migracije ena vročih tem tako notranje kot zunanje politike posameznih držav, vse pogosteje pa se o pojavu govori tudi v okviru EU, tako je bilo med letoma 1995 in 2000 izdanih 7 dokumentov, ki urejajo nadzor nad zunanjimi mejami EU, med letoma 2001 in 2006 pa 10 (8 samo v letih 2004 in 2005). Pred letom 2001 je bilo izdanih le 5 od skupno 17 dokumentov o skupni migracijski politiki.¹ Kljub številnim dokumentom je že Vreg (1993: 659) opozoril:

/n/ekateri evropski znanstveniki že optimistično govore o novi Evropi kot o multikulturni družbi, kar naj bi bil rezultat integracijskih procesov v okviru Evropske skupnosti. Empirične raziskave pa ne potrjujejo takih trendov. Nasprotno, zdi se, da se v evropskem prostoru poglobljajo etnični konflikti in razrašča ksenofobija.

»Migracije niso le zgodba ljudi, ki se selijo, ampak tudi zgodba območij in držav, kamor se naseljujejo« (Sowell 1996: 2), saj lahko migracije povzročijo napetosti med priseljenci in avtohtonim prebivalstvom države. Myers (2004: 1999) dodaja, da

imajo imigracije velik vpliv na demografijo, kulturo, ekonomijo in politiko države. So ključni demografski faktor za rast prebivalstva v večini zahodnih demokracij in vzrok za kulturne konflikte ter za spremembo relativno homogenih v multikulturne družbe. Priseljivanje je povzročilo tudi dvig ekstremnih desnih, proti imigracijam usmerjenih strank v večini držav EU in poskus izdelave skupne migracijske in azilske politike EU.

Priseljenci so velikokrat videni kot krivci za slab položaj posameznikov znotraj družbe in kot grožnja obstoječemu načinu življenja ter navadam večinske družbe. Naraščajoči migracijski tokovi in vedno močnejša negativna čustva do priseljencev se odražajo v vedno bolj konzervativnih migracijskih politikah evropskih držav, ki povečujejo tako zunanji kot notranji nadzor nad imigranti. Ker je popoln nadzor zunanjih meja skorajda nemogoč, države pogosto uporabljajo alternativne notranje nadzore, kot so policijske kontrole in registracija kot pogoj za dostop do socialnih, političnih in kulturnih dobrin (Entzinger 2000: 12–17). Zato Vreg (1993: 660) poudarja, da so

¹ Podatki in besedila izdanih dokumentov s področja priseljivanja, zunanjega nadzora meja in pravic državljanov nečlanic EU so dostopni na portalu Evropske unije: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s17000.htm> (3. 11. 2006).

imigrantske skupine izpostavljene asimilacijskim pritiskom dominantnih kultur in oblastniških skupin, različnim mehanizmom ideološkega aparata države in verskih sistemov, zato kontinuirano živijo v ozračju interkulturnega konflikta. Kadar se pritiski okolja okrepe in se pojavijo sovražnosti do tujcev, se imigrantske skupine v boju za preživetje še bolj oklenejo kohezivnih silnic, ki jih najdejo tudi v etnicizmu.

Med evropskimi državami, ki so se po drugi svetovni vojni srečale z množičnimi migracijami, je tudi Nizozemska, ki je bila do leta 1949 tretja največja kolonialna velesila na svetu. Moč in veličino je državi dajala predvsem posest današnje Indonezije. Poleg tega je Nizozemska posedovala tudi Šri Lanko, Nizozemske Antile, Tobago, Surinam, Gvajano, Južnoafriško Republiko, dele Malezije in del vzhodne Brazilije (The Dutch Empire 2006). Osamosvojitve Indonezije izpod nizozemske kolonialne nadvlade leta 1949 je poleg propada kolonialnega imperija države pomenila tudi nastanek prvih manjšinskih skupin na Nizozemskem, ki so izvirale iz neevropskega kulturnega prostora (Horst 1996: 274–86) in so nastale kot posledica migracij.

»Nizozemska je imela dolgo sloves humanitarnega raja« (van Selm 2003: 1). Vse od 16. stoletja sta izseljence in begunce privlačevali tolerantnost in blaginja (van Selm 2003: 1). Po drugi svetovni vojni je večina imigrantov prišla iz nekdanjih nizozemskih kolonij, Indonezije in Surinama. Do leta 1974 je bila Nizozemska tudi ciljna država številnih delavcev, ki so prihajali predvsem z območja ob Sredozemskem morju (Italija, Španija, Turčija, Maroko in Jugoslavija). Po letu 1975 so največji del imigracij predstavljali družinski člani gostujočih delavcev, ki so začasno bivanje spremenili v stalno (van Selm 2003: 1–2). Prihod novih imigrantov je zahteval oblikovanje državne politike na področju, ki pred drugo svetovno vojno ni sodilo v spekter pomembnejših tem (Entzinger 1999: 1). Od zgodnjih 80-ih so nizozemske vlade podpirale širitev pravnih in socialnih pravic imigrantov z namenom izogniti se marginalizaciji manjšinskih skupin in zagotoviti kulturam priseljencev možnost razvoja, v 90-tih pa je v ospredje prišel sistem, ki zagotavlja enake možnosti vsem ogroženim skupinam ljudi (Doomernik 1999: 1–6).

Integracija imigrantov in beguncev je postala leta 2001 z vstopom Pima Fortuyna na politično sceno ena najpomembnejših tem nizozemske politike. Fortuyn je za BBC povedal: »Pravim le, da je Nizozemska majhna država /.../ mi smo že prenaseljeni, nimamo več prostora in zato moramo zapreti meje« (van Selm 2003: 2). Na manjšo toleranco prebivalcev države kažejo, poleg izjav vplivnih politikov, tudi podatki nizozemske Pisarne za socialno in kulturno načrtovanje (*Social and Cultural Planning*

Office). Njihove raziskave kažejo, da je leta 1991 43 odstotkov Nizozemcev mislilo, da v državi živi preveč tujcev, ta delež se je v dveh letih povečal na polovico. Delež tistih, ki so menili, da morajo imeti nizozemske družine prednost pri dodeljevanju občinskih stanovanj, pa se je z 20 odstotkov leta 1985 povečal na 36 odstotkov leta 1993 (Horst 1996: 272).

Nizozemska je dolgo veljala za eno najbolj liberalnih in tolerantnih držav. Je ena redkih, ki je z ureditvijo prostitucije, evtanazije, istospolnih zvez in s posebno zakonodajo o mehkih drogah (Kennedy 2004) del svojega prebivalstva, ki bi sicer živel v 'senci', izenačila z večinskim prebivalstvom in jim tako zagotovila vse pravice, ki jih ima večina. Država je s svojim 'stebarskim sistemom' (*pillarisation system*)² zagotovila enakost najprej manjšinskih veroizpovedi, kasneje pa tudi etničnih manjšin, zato je bila Nizozemska dolga leta raj za iskalce azila, begunce in iskalce dela. Nizozemci so bili ponosni na svojo državo in še vedno med pogovorom z zadovoljstvom poudarijo, da prihajajo iz najbolj liberalne in najbolj tolerantne države v Evropi. Kljub temu so na volitvah leta 2002 večino dobile desno-sredinske stranke, ki so med drugim zagovarjale omejevanje pravic priseljencev. Zakaj so torej državljani ene najbolj liberalnih evropskih držav, ki verjame v enakost vseh ne glede na vero, etnično pripadnost, spolno usmerjenost in ostale osebnostne značilnosti in bi s svojo migracijsko politiko lahko bila zgled za večino ostalih evropskih držav, postali manj tolerantni do priseljencev? Zakaj so se Nizozemci odpovedali delu tistega, na kar so bili vselej tako ponosni?

V diplomski nalogi bom predstavila razvoj migracijskih tokov, ki so vodili na Nizozemsko, in razvoj njene migracijske politike. Analizo bom začela z letom 1949, ko v državi nastanejo prve sodobne migrantske skupine, končala pa z analizo migracijske politike, ki sta jo izvajali leta 2002 in 2003 izvoljeni vladi. Cilj naloge je najti razloge za spreminjanje migracijske politike države in ugotoviti, ali je ta res vedno manj naklonjena priseljencem. Posebno pozornost bom namenila obdobju po letu 2002, ko je postala migracijska politika ena pomembnejših notranjepolitičnih tem in ko se je tudi na Nizozemskem začelo na glas govoriti o zapiranju meja. Z analizo bom pokazala, da se na Nizozemskem zaradi vse večje socialne stiske, ekonomske stagnacije države in

² *Verzuiling* (pilarizacija) predstavlja nizozemski sistem družbene organizacije. Stebri, ki so temeljni sestavni del sistema, predstavljajo posamezne družbene kategorije. Najprej so to bili katoličani in protestanti, kasneje pa tudi druge ideološke skupine, kot so socialisti, liberalisti, Židje in humanisti. V skladu s sistemom je vsak steber ustanovil svoje lastne mreže, ocenjevanje političnih strank, izobraževalni sistem, trgovinska združenja (Ellemers 1996: 524). Čeprav je bil sistem najpomembnejši do 50-ih in 60-ih let 20. stoletja, je bil uporabljen tudi za integracijo migrantskih skupnosti. Na podlagi tega sistema so nastale številne islamske šole in Islamska nacionalna radijska postaja – *Islamic National Broadcasting Corporation* (Doomernik 1999: 5–6).

prenaseljenosti zmanjšuje tolerantnost 'domačinov' do priseljencev in povečuje podpora konzervativnim strankam, ki zagovarjajo strožjo migracijsko politiko.

Da bi lahko ugotovila, ali so moje trditve pravilne ali ne, bom v drugem poglavju s pomočjo analize sekundarnih virov predstavila teoretične poglede na migracije. Ti se bodo osredotočili na sodobne migracijske politike, natančneje na dejavnike, ki vplivajo na njihovo spreminjanje. Cilj poglavja je ugotoviti, kaj so migracijske politike ter kako in zakaj se spreminjajo.

Drugi del mojega diplomskega dela, ki ga bodo sestavljala tri poglavja (3.–5. poglavje), bo namenjen študiji primera Nizozemske. Kakšne so Nizozemske izkušnje s priseljevanjem? Kdo se je selil na Nizozemsko in kako sta izvor in število priseljencev vplivala na razvoj njene migracijske politike? Kakšen pomen je imelo za nizozemsko migracijsko politiko javno mnenje? V kolikšni meri Nizozemska prilagaja svojo migracijsko politiko obveznostim mednarodnega sodelovanja? So bile za spremembe v nizozemski migracijski politiki krive razmere v gospodarstvu, slabši socialni položaj prebivalcev in prenaseljenost? Prvo od treh poglavij (3. poglavje naloge) bo namenjeno predstavitvi države, migracijskih tokov na Nizozemsko in analizi demografskega, socialnega in ekonomskega dogajanja v državi. Drugo od treh (4. poglavje naloge) bo namenjeno analizi državne migracijske politike med letoma 1949 in 2002, tretje (5. poglavje naloge) pa migracijski politiki po letu 2002. Posebno pozornost bom v analizi obdobja po letu 2002 namenila urejanju priseljevanja v mestu Rotterdam, saj so prav prebivalci Rotterdama Fortuynu in njegovi stranki namenili največjo podporo. Cilj četrtega in petega poglavja je ugotoviti, kako se je spreminjala migracijska politika države, kako so na spreminjanje politike vplivali dejavniki, kot so ekonomski razvoj, socialni položaj in prenaseljenost, kateri drugi dejavniki so še vplivali na njeno spreminjanje, kateri dokumenti so najbolj zaznamovali oblikovanje te politike, kakšen vpliv je na oblikovanje migracijske politike imel Pim Fortuyn ter zakaj se so po umoru Thea Van Gogha v najbolj tolerantni državi dogajali rasni in kulturni nemiri. Je Nizozemska res izgubila svojo tolerantnost?

2. Nastanek migracijske politike

Sodobne migracije³ sestavljajo notranje in zunanje ali mednarodne migracije, ki so povezane s prestopom državne meje za določeno obdobje – eno leto (Lukšič Hacin 1995: 50). Mednarodne migracije⁴ spremljajo razvoj človeške družbe že vse od nastanka nacionalnih držav. Na začetku 21. stoletja je na svetu živel 175 milijonov mednarodnih migrantov, kar pomeni, da je bil vsak 35. človek mednarodni migrant. Če bi vsi živeli v eni državi, bi to bila po številu prebivalcev peta največja svetovna država (Žitko 2004b).

Migracije niso statične tvorbe, ampak so odvisne od številnih dejavnikov, ki vplivajo tako na njihovo številčnost kot na smer preseljevanja. Za nekatere države so tako migracije vir zaslužka in razvoja, druge pa se spopadajo s prekomernim številom priseljencev, ki vzbujajo strah med večinskim prebivalstvom. Pomembno je ločiti tudi med izkušnjami imigracijskih in emigracijskih držav, saj razvoj slednjih, predvsem držav v razvoju in slabo razvitih držav, dodatno bremeni izseljevanje visokokvalificirane delovne sile. Migracije in njihove posledice tako niso bile povsem enake za vse imigracijske države, saj so se države, zgodovinsko gledano, z migracijami srečevale in soočale na različne načine. Imigracijske države lahko glede na njihovo zgodovino priseljevanja in njihove izkušnje razdelimo v tri skupine.

Za tradicionalne imigracijske države, kot so Avstralija, Kanada in Združene države Amerike (ZDA), so bile migracije ključne za ustanovitev in razvoj (Bauer, Lofstrom in Zimmermann 2000: 1). Te države so sprejemale veliko število migrantov in so bile do 90-ih tako najpomembnejša destinacija tistih ljudi, ki so iskali stalno bivališče izven svoje države (Freeman 1997). Od ostalih imigracijskih držav se razlikujejo v tem, da so še konec 20. stoletja vzpodbujale imigracije s ciljem stalne naselitve. Svojo migracijsko politiko⁵ so spremenile le toliko, da so se iz privilegiranja priseljevanja državljanov

³ Migracije so fizično gibanje posameznikov ali skupin v geografskem prostoru, ki pripelje do relativno trajne spremembe kraja bivanja. Pojem migracije vsebuje tako emigracijo kot imigracijo in zajema hkrati spreminjanje prostorskega in socialnega okolja. Spremembe kraja bivanja izzovejo pomembne družbene spremembe: spremembe družbenih odnosov, interakcijskih sistemov, družbenih skupin institucij, norm, vrednot, kulture, identitete, itd., kar je povezano tudi z možnostmi vertikalne in horizontalne socialne mobilnosti (Lukšič Hacin 1995: 49–50).

⁴ Mednarodne migracije delimo v dve skupini: prostovoljne in prisiljene migracije. Prostovoljne migracije vključujejo ljudi, ki se v tujino preselijo zaradi zaposlitve, študija, družine ali drugih osebnih razlogov. Prisiljeni migranti pa svojo domovino zapustijo, da ubežijo preganjanju, konfliktom, represiji ali drugim situacijam, ki ogrožajo njihovo življenje, svobodo ali zaslužek. Vendar je ločevanje med prostovoljnimi in prisiljenimi migranti težko (Schatzer 2002).

⁵ Migracijska politika je »politika, povezana s sprejemom imigrantov in integracijo imigrantov« (Muss 1997: 37).

specifičnih držav obrnile k privilegiranju priseljevanja ljudi s specifičnimi znanji, potrebnimi na trgu delovne sile (Bauer, Lofstrom in Zimmermann 2000: 1).

V drugo skupino sodijo države zahodne Evrope, kot so Velika Britanija, Francija, Nizozemska, Avstrija, Nemčija in Švedska (Bauer, Lofstrom in Zimmermann 2000: 2). Če so se do polovice 20. stoletja Evropejci selili v kolonije in tako imenovani 'novi svet' onstran Atlantika, se je trend predvsem po drugi svetovni vojni popolnoma spremenil. V Evropo so se začele preseljevati večje skupine ljudi. Najprej prebivalci nekdanjih kolonij, kasneje pa delavci (Entzinger 2000: 2). Kljub temu da so se zaradi naftne krize in družbenih napetosti migracijske politike teh držav v 70-ih zaostrele, so se imigracije nadaljevale, predvsem na temelju združevanja družin. Po proti vladnih protestih v Bratislavi 25. marca 1988, koncu komunističnega režima v Bolgariji in padcu Berlinskega zidu leta 1989 se je zelo povečalo še število prosilcev za azil in beguncev (Bauer, Lofstrom in Zimmermann 2000: 4). Države, ki so sprejemale gostujoče delavce, so postale center konzervativne migracijske politike. Razlog za to naj bi bilo dejstvo, da se je o politikah priseljevanja gostujočih delavcev in oseb iz nekdanjih kolonij le malo govorilo. Vendar omejevanje (predvsem če upoštevamo vladne predloge in ne predlogov ekstremnih strank) do konca 21. stoletja ni bilo korenito, saj je zajemalo predvsem ustavitev aktivnega iskanja delovne sile, reguliranje sekundarnega priseljevanja in boj proti ilegalnim priseljencem (Freeman 1998: 100). Po tem obdobju pa lahko npr. na Nizozemskem opazimo predloge, ki pomenijo omejevanje priseljevanja tudi na račun spoštovanja človekovih pravic.⁶

V tretjo skupino uvrščamo države južne Evrope (Italija, Španija, Grčija), ki so se med letoma 1980 in 1990 iz emigracijskih spremenile v imigracijske države (Freeman 1997). Te države še nimajo povsem razvitih mehanizmov za nadzor priseljevanja ali migracijskih politik, katerih oblikovanje je tako pod močnim vplivom v EU (Bauer, Lofstrom in Zimmermann 2000: 6).

2.1 Migracijski tokovi

Splošni migracijski tokovi⁷ potekajo od nerazvitih držav v razvite države zahodne hemisfere. Med novjšimi tokovi velja izpostaviti večji delež beguncev, iskalcev azila

⁶ Sprejeti zakoni in razvoj politike bodo predstavljeni v 4. in 5. poglavju.

⁷ Migracijski tokovi »označujejo nekatere značilne in množične premike preseljevanja v geografskem pomenu ali vrstah držav – npr. med razvitimi državami in tistimi v razvoju« (Verlič Christiansen 2000: 1117).

in priseljencev, ki uveljavljajo pravico do združevanja družin, in vse pogostejše pojavljanje zahodne Evrope kot ciljne regije (Verlič Chistensen 2000: 1118–19).

V zahodni Evropi lahko po drugi svetovni vojni opazimo tri migracijska obdobja. Po vojni se začne obdobje priseljevanja delovne sile, potrebne za gospodarsko obnovo in razvoj, ter priseljevanje iz kolonij (Geddes 2003: 15–19). Gospodarska obnova, ki je bila v veliki meri rezultat dela imigrantov, je bila predpogoj za gospodarski razvoj zahodnih držav, ki je pomenil nova delovna mesta in nove možnosti za zaposlovanje tuje delovne sile (Lukšič Hacin 1995: 36). Priseljevanje delavcev je vrh doseglo v 60-ih in se zaustavilo v 70-ih zaradi naftne krize. Po ustavitvi priseljevanja delovne sile so se pojavile migracije zaradi združevanja družin, kar ni pomenilo samo nadaljevanja priseljevanja, ampak tudi spremembo strukture migrantov, saj so se kot priseljenci vse pogostejše pojavljale ženske in otroci. Tretje obdobje se začne s koncem hladne vojne, ko se pojavi veliko število iskalcev azila in ilegalnih migrantov, kar pomeni večje število izvornih držav in večje število evropskih držav, ki jih migracije dosežejo (Geddes 2003: 15–19).

Lukšič Hacinova (1995: 32) in Bohte (2002c) pri nastanku migracijskih tokov poudarjata pomen vpliva blokovske delitve po drugi svetovni vojni, medtem ko Castle (2004) izpostavlja pomen mrež,⁸ ki služijo kot pomoč novim migrantom pri naseljevanju v določeno državo. V času blokovske delitve so prebivalci vzhodne Evrope zaradi strahu pred novo ureditvijo bežali na zahod (Lukšič Hacin 1995: 32), po padcu komunističnih režimov pa so se večji migracijski valovi iz vzhodne v zahodno Evropo dogajali zaradi želje po boljšem zaslužku in življenju. Hkrati pa je padec komunizma pomenil tudi rast števila priseljencev iz Azije in Afrike, ki so nove demokracije uporabljali kot prehodne države na poti proti zahodu (Bohte 2002c). Mreže pa predstavljajo socialni kapital, saj olajšajo iskanje bivališča in dela ter so v pomoč tako ekonomskim migrantom kot iskalcem azila in beguncem (Castle 2004). S pomočjo mrež se razvijejo verižne migracije,⁹ ki so vzrok, da imigranti, naseljeni v Evropi, »večinoma prihajajo iz določenih držav ali celo mest in vasi v teh državah« (Geddes 2003: 14), in da se migracije nadaljujejo kljub ostri migracijski politiki. Zavedanje o pomembnosti migracijskih mrež se je v Evropi pojavilo v 70-ih, ko se je priseljevanje kljub

⁸ Migracijske mreže pomenijo začetke nove skupnosti v novi državi, ko se človek, družina ali skupina družin odloči, da poskusi svojo srečo v drugi državi in postane izvor pomembnih informacij o novi skupnosti, in tako olajšajo selitev ostalih predstavnikov iste izvorne skupnosti (Sowell 1996: 6).

⁹ Verižne migracije »opisujejo, kako bodo začetnim migracijam – ponavadi mlajših delavcev – sledile nove migracije iz iste družine ali skupnosti, ki včasih vodijo v delno obnovo izvorne skupnosti v novi državi« (Castel 2004).

zaostrovanju vstopnih pogojev in ustavitvi rekrutiranja delavcev nadaljevalo (Entzinger 2000: 4).

Konec 90-ih so se v EU, kljub skromnejšim potrebam trga, povečale tako notranje kot zunanje migracije; notranje migracije predvsem na račun izmenjav strokovnjakov in študentov ter zaradi ustanavljanja sedežev transnacionalnih organizacij v več državah članicah, zunanje migracije pa predvsem zaradi pravice do združevanja družin, azilantov, beguncev ter ilegalnih priseljencev (Verlič Christensen 2000: 1121).

Dejstvo, da so se migracije nadaljevale kljub ustavitvi povpraševanja in delni zaostritvi pogojev, je od imigracijskih držav zahtevalo, da se jim bolj posvetijo. Tako so se začele razvijati migracijske politike, ki so rezultat vpliva številnih dejavnikov. Ker so si države tako zgodovinsko kot gospodarsko in družbeno raznolike, se tudi politike in dejavniki, ki so vplivali na oblikovanje teh politik, kljub geografski bližini, razlikujejo.

2.2 Dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje migracijske politike

Izbira migracijske politike vpliva na ekonomsko rast države, na lastnosti ljudi, ki se bodo v državo priselili, in na odnos, ki ga bodo domačini imeli do migrantov (Bauer, Lofstrom in Zimmermann 2000: 0), zato ne preseneča dejstvo, da je bilo ¹⁰

/d/evetnajsto stoletje stoletje eksperimentiranja v nadzoru migracij. Demokratična revolucija in industrializacija sta omogočili večjo svobodo gibanja kot kadarkoli prej, ampak tudi potrebo po registriranju nacionalne lastnine in nadzoru osebne identitete (Castles 2004).

Različni avtorji omenjajo različne dejavnike, ki tako ali drugače vplivajo na oblikovanje migracijske politike. Castles (2004) jih deli na tiste, ki izvirajo iz socialne dinamike migracij, na dejavnike, ki so povezani z globalizacijo, transnacionalizmom in odnosi sever-jug, ter na dejavnike, ki so del političnega sistema. Klinar (1993b: 649) meni, da je za izgradnjo migracijske politike potrebno iskati ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili, načelom solidarnosti in svobode, željo migracijske politike po omejevanju negativnih procesov med imigranti in večinsko populacijo, nujnostjo etnične avtonomije imigrantske skupnosti, uveljavljanjem pravic ter usklajevanjem interesov imigracijskih in emigracijskih držav. Meyers (2004: 5–25) pa

¹⁰ Vsi prevodi so avtoričini, razen če je navedeno drugače.

poudarja pomen gospodarstva, obseg migracij raznolike sestave, vojne, zunanjo politiko in pomembnost ideološkega cikla.¹¹

Naštete dejavnike lahko združimo v tri skupine. V prvo skupino spadajo dejavniki, povezani z mednarodno dejavnostjo države, tj. zunanja politika države in razmere v svetu (vojne, blokovske delitve, zavezništva, članstvo v mednarodnih organizacijah). V drugi skupini so združeni dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje javnega mnenja do migracij, to so socialni položaj prebivalcev, stopnja kriminalitete, odnos vladne koalicije do priseljavanja, gostota poselitve in poročanje medijev o priseljavanju in priseljencih. V tretjo skupino pa sodijo ekonomski dejavniki, ki vključujejo tako gospodarski položaj in razvoj (uspešnost gospodarstva, stopnja brezposelnosti) v državi kot stanje na svetovnih gospodarskih trgih.

2.2.1 Vpetost v mednarodno okolje

Z razvojem mednarodnih odnosov in mednarodnih organizacij so se začele oblikovati tudi skupne norme, vrednote in načela, ki jih morajo upoštevati države in drugi subjekti mednarodnih odnosov¹² pri urejanju priseljavanja. Tako imajo norme mednarodnega prava vlogo pri oblikovanju zunanje politike države, saj vplivajo na vedenje vlad in pomagajo pri razreševanju mednarodnih konfliktov (Benko 2000: 307). Med pomembnejše norme mednarodnega prava spada spoštovanje človekovih pravic, med katerimi je tudi pravica do prostega gibanja, ki jo Splošna deklaracija človekovih pravic¹³ definira kot »pravico do svobodnega gibanja in izbire prebivališča znotraj meja določene države in kot pravico do zapustitve katerekoli države, vključno s svojo lastno, in pravico do vrnitve v svojo državo« (13. člen). Spoštovanje človekovih pravic je postalo pomembna komponenta politike demokratičnih držav, zato je prav spoštovanje človekovih pravic »tisti faktor, ki je v zadnjih treh desetletjih dvajsetega stoletja vzdrževal mednarodne migracije« (Hollifield 2000: 148). Razvite demokratične države so tako, kljub želji po omejitvi priseljavanja, v skladu s svojimi obveznostmi sprejemale begunce in iskalce azila, katerih temeljne pravice so bile v izvornih državah kršene.

¹¹ Tako so v splošnem države z rasistično usmerjeno politiko usmerjene k ostriji migracijski politiki, liberalno umerjene države pa k milejši migracijski politiki (Meyers 2004: 16).

¹² Benko (2000: 127–268) med subjekte mednarodnih odnosov poleg države uvršča še mednarodne institucije, mednarodne vladne organizacije, mednarodne režime in nedejavne družbene skupine, ki sodelujejo v mednarodnih odnosih.

¹³ Sprejela in razglasila jo je Generalna skupščina Združenih narodov 10. 12. 1948 z resolucijo št. 217 A (III). Dostopna na: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=102#66> (20. 5. 2006).

Kljub ustanovitvi Mednarodne organizacije za migracije leta 1951 in uvrščanje migracij med delovna področja številnih drugih mednarodnih organizacij (EU, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Svet Evrope, Organizacija združenih narodov – OZN), se je v preteklosti izkazalo, da je širše sodelovanje na tem področju težko doseči. Edina izjema je leta 1951 sprejeta Ženevska konvencija o statusu beguncev,¹⁴ ki jo je do februarja 2002 podpisalo 159 držav in ratificiralo 140 držav,¹⁵ in pomeni »pravne in institucionalne temelje za definiranje, kdo so begunci in kaj tak status pomeni v mednarodnem pravu« (Castles 2004).

Vendar generalni sekretar Združenih narodov Kofi Annan (2004) evropske in ostale razvite imigracijske države opozarja:

Ko begunec zaradi oddaljenih meja ne more prositi za azil, ali je za dolgo obdobje zadržan v nezadovoljivih razmerah ali je zaradi restriktivne interpretacije konvencije njegov vstop v državo zavrnjen, tako sistem azila kot konvencija nista spoštovana. Azilni sistemi potrebujejo pravičnejše, hitrejše in bolj odprte rešitve, ki bodo zagotavljale, da so begunci varovani.

Sodelovanje na področju migracij je postalo pomembnejše v 80-ih in 90-ih, ko je zaradi številčnosti migracij postalo jasno, da je potreben celovit pristop pri urejanju priseljevanja in spoštovanja pravic priseljencev.¹⁶ Kljub temu pa velja poudariti, da soglasje o urejevanju migracij in dodeljevanju pravic migrantom na svetovni ravni še ne obstaja. Tako recimo večje imigracijske države (ZDA, Avstralija, Nemčija in Francija) do decembra 2006 niso podpisale Mednarodne konvencije o pravicah vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin,¹⁷ na evropski ravni pa npr. Nemčija in Velika Britanija nista podpisali Evropske konvencije o pravnem statusu delavcev migrantov.¹⁸

Če dogovora na svetovni ravni o urejanju migracij še ni, imajo poseben pomen na področju migracij regionalni dogovori in sodelovanje. Avtorji govorijo predvsem v dveh možnih povezavah med migracijami in regijami. Meyers (2004: 15–16) tako vidi regionalne dogovore kot dejavnik, ki vpliva na razvoj državne politike do migracij,

¹⁴ Konvencija Združenih narodov o statusu beguncev. *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, podpisana 28. 7. 1951, v veljavo stopila 22. 4. 1954. Nizozemska je konvencijo ratificirala 3. 5. 1956. Dostopna na: <http://www.ohchr.org/english/law/refugees.htm> (21. 8. 2006).

¹⁵ Podatki o ratifikacijah in zadržkih so dostopni na: <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty2ref.htm> (2. 11. 2006).

¹⁶ Samo leta 2004 je bilo npr. v okviru OZN sprejetih 13 resolucij na temo migracij.

¹⁷ Mednarodna konvencija o pravicah vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin. *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, podpisana 18. 12. 1990, v veljavo stopila 1. 7. 2003. Dostopna na: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm> (7. 11. 2006).

¹⁸ Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov. *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers*, podpisana 24. 11. 1977, v veljavo stopila 1. 5. 1983. Dostopna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm> (20. 4. 2006).

Lohrmann (1998: 3) pa izpostavlja migracije kot dejavnik, ki lahko povzroča napetosti v regiji. Tako Meyers (2004: 15–16) meni, da regionalni dogovori »sproščajo pritek ljudi med državami članicami, /.../ zmanjšujejo stopnjo nadzora, ki jo imajo države nad politiko migracij delovne sile, /.../ usklajujejo migracijske politike med državami in ustvarjajo skupno zunanjo migracijsko politiko do priseljevanja iz držav nečlanic, ki je načeloma restriktivna«, Lohrmann (1998: 3) pa, da migracije, predvsem ilegalne, lahko povzročajo bilateralne napetosti ali napetosti v regijah in med njimi. Sredi 90-ih je prišlo zaradi ilegalnih migracij do napetosti med npr. Italijo in Albanijo, ki se še vedno kažejo v javnem mnenju, ki vidi v Albancih glavne krivce za številčno ilegalno priseljevanje na italijanske obale (Babaramo 1999).

Imigracijske države pogosto sprejemajo priseljence iz specifičnih držav, da bi s tem dosegle cilje svoje zunanje politike, kot so izražanje podpore oz. nasprotovanja določenim režimom, cilji na področju zunanje trgovine in podobno. Vpliv mednarodnih pričakovanj na migracijsko politiko je pomemben predvsem v državah, ki želijo imeti vodilni položaj v mednarodnih odnosih. Tako je med hladno vojno večina zahodnih držav sprejemala begunce iz komunističnih držav in tako izražala svoje nasprotovanje komunističnemu režimu (Meyers 2004: 15, 186).

Na razvoj migracijskih politik evropskih držav je imel velik vpliv razvoj EU, saj so 'stare' imigracijske države skušale in želele izvoziti svoje modele reguliranja priseljevanja. Tako so politike 'novih' imigracijskih držav nastajale pod stalnim pritiskom že uveljavljenih politik, države vzhodne Evrope pa so morale svojo migracijsko politiko podrediti zahtevam EU, če so želele postati njene članice (Geddes 2003: 25). Tako se je na »geopolitičnem področju vpliv mednarodnih migracij razširil iz zahodnih evropskih držav tudi na nove imigracijske države južne, srednje in vzhodne Evrope« (Geddes 2003: 2).

2.2.1.1 Skupna evropska migracijska politika

Skupna evropska migracijska politika ima zasnove že v letu 1957, ko je bila ustanovljena Evropska gospodarska skupnost, s tem pa so bili narejeni prvi koraki proti nastajanju enotnega trga delovne sile (Lukšič Hacin 1995: 36). S podpisom Enotnega evropskega akta¹⁹ leta 1986 je bila izražena potreba po razvoju boljšega upravljanja

¹⁹ Evropski enotni akt. *Single European Act*, podpisan 17. 2. 1986, v veljavo stopil 1. 7. 1987. Dostopen na: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/3-sl.pdf (6. 12. 2006).

območja skupnih meja, leta 1990 podpisana Konvencija iz Dublina²⁰ pa pomeni prvi resen korak na poti do skupne migracijske politike (International Organisation for Migration 2003: 259).

Migracijska politika se je v EU začela zaostrovati konec 80-ih, ko se je zaradi izredno velikega priseljevanja iskalcev azila, ki je vrh doseglo leta 1992 z 1,3 milijona priseljenci (International Organisation for Migration 2003: 25), govorilo o 'azilska krizi'. Zaradi želje po enotnem trgu se je pojavila tudi potreba po povezovanju na področju nadzora meja. Harmonizacijo migracijskih politik znotraj EU je zahtevalo predvsem dejstvo, da bi liberalna politika ene članice pomenila prost vstop v celotno območje. Nadzor se je zato iz notranjih pomaknil na zunanje meje EU (Medved 2000: 208–9), saj večina imigrantov »vstopi v evropske nacionalne države na podlagi nacionalnih zakonov o tujcih« (Muus 1997: 37).

Maastrichtska pogodba²¹ je uvedla evropsko državljanstvo za državljane članic EU (8. člen) in jim s tem, poleg volilne pravice in zaščite v tretjih državah, podelila tudi pravico do prostega gibanja in svobodne nastanitve na ozemlju EU (8.a do 8.e člen). Z vključitvijo priseljevanja in azilnega sistema v tretji steber²² je pogodba omenjeni temi prepoznala kot 'skupni interes' EU. Regulacija imigracij iz tretjih držav je bila do sprejetja Amsterdamske pogodbe²³ leta 1999 v rokah nacionalnih držav, saj Maastrichtska pogodba evropskim institucijam ni podelila nikakršnih pooblastil za sklepanje dogovorov na področju priseljevanja državljanov tretjih držav (Niessen 1999: 15–17).

Amsterdamska pogodba predstavlja ključen korak pri oblikovanju skupne migracijske politike tudi zato, ker je »celotno področje prostega pretoka oseb, azila in migracij z namenom oblikovanja območja svobode, varnosti in pravice²⁴ /.../ prenesla

²⁰ Konvencija je podrobneje predstavljena v pod poglavju 4.4.3.

²¹ Pogodba o Evropski uniji. *Treaty on European Union*, znana tudi pod imenom Maastrichtska pogodba, podpisana 7. 2. 1992 v Maastrichtu, v veljavo stopila 1. 11. 1993. Dostopna na http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/16-sl.pdf (2. 2. 2006).

²² Pogodba o Evropski uniji definira tri stebre: Evropska skupnost, skupna zunanja in varnostna politika in sodelovanje na področju pravosodja in domačih zadev (člen B).

²³ Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union*, podpisana 2. 10. 1997 v Amsterdamu, v veljavo stopila 1. 5. 1999. Dostopna na http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/17-sl.pdf (2. 2. 2006).

²⁴ Amsterdamska pogodba je spremenila člen B Maastrichtske pogodbe in je med cilje EU dodala odstavek: »ohranjati in razvijati Unijo kot območje svobode, varnosti in pravice, na katerem se prosto gibanje oseb zagotavlja v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu«. Hkrati pa je v tretji del Maastrichtske pogodbe dodala naslov IIIa »Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb«, ki v členih 73i do 73q govori o konkretni ureditvi in o ukrepih na področju migracijske

na raven prvega stebra« (Medved 2000: 211). Oblikovani sta bili dve ključni področji upravljanja z migracijami, in sicer pogoji za vstop in bivanje državljanov tretjih držav ter ilegalno priseljevanje in bivanje. Pogodba je uvedla tudi pomembni načeli, ki predpostavljata oblikovanje minimalnih standardov za zaščito pravic državljanov tretjih držav in pogojev, da se državljan tretje države z legalnim dovoljenjem za bivanje v eni državi članici naseli v drugo državo članico (International Organisation for Migration 2003: 259). Nadaljevanje izvajanja politike so sklepi Evropskega sveta, ki so bili sprejeti na zasedanju v Tempereju leta 1999 in spodbujajo predvsem partnerstvo pri promociji razvoja. Zaključki iz Tempereja pomenijo tudi začetek ustanavljanja 'skupnega evropskega azilnega sistema' (Medved 2000: 211–14), ki vključuje sodelovanje z izvornimi državami priseljencev, skupni evropski azilni sistem, pravično obravnavanje državljanov tretjih držav in celovit pristop pri upravljanju migracij (International Organisation for Migration 2003: 260).

Ker so migracije problem ne le imigracijskih ampak tudi emigracijskih držav, skuša EU vzpostaviti sodelovanje z državami izvora in tako povečati koristi in zmanjšati slabosti, ki jih prinašajo migracije tako na ozemlju EU kot tudi v državah izvora (International Organisation for Migration 2003: 266). V ta namen je bil leta 2000 med EU in 77 afriškimi, karibskimi in tihoocenanskimi državami podpisan Sporazum iz Cotonoua,²⁵ ki prepoznava migracije kot eno ključnih tem sodelovanja med državami in oblikuje okvir za upravljanje z migracijami, ki vsebuje spoštovanje človekovih pravic migrantov, strategije za ustavitev množičnih tokov in reguliranje ilegalnih tokov (13. člen). Z namenom izboljšati sodelovanje na področju migracij je nastala nova proračunska postavka, ki je za leto 2001 znašala 10 milijonov evrov, za leto 2002 pa 12,5 milijona evrov (International Organisation for Migration 2003: 266).

Že Sporazum iz Cotonoua govori o obveznostih države, da sprejmejo državljane, ki so na območju EU živeli ilegalno (13. člen). Da je vračanje ilegalnih priseljencev

politike, ki jih mora sprejeti svet v obdobju petih let po vstopu pogodbe v veljavo. Med temi ukrepi velja izpostaviti odprte notranjih meja in ostrejši nadzor na zunanjih mejah EU (73.j člen) in standardiziranje meril in mehanizmov za pridobivanje vizumov (73.j člen). Pomembno pa je, da države članice ohranjajo pravico, da področja, kot so vstop in pridobivanje vizuma za daljši čas (npr. združevanje družin), nelegalno priseljevanje in vračanje ilegalnih priseljencev v izvorno državo ter naselitev državljanov tretjih držav z dovoljenjem za bivanje v drugi članici, urejajo z nacionalno zakonodajo (73.k člen).

²⁵ Sporazum o sodelovanju med članicami afriške, karibske in tihoceanske skupine držav na eni strani in Evropsko skupnostjo in njenimi članicami na drugi strani. *Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part*, znan tudi pod imenom Sporazum iz Cotonoua (*Cotonou Agreement*) je bil podpisan v Cotonou 23. 6. 2000, v veljavo stopil 1. 4. 2003. Dostopen na: http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_en.pdf#zoom=100 (5. 8. 2006).

pomemben del skupne migracijske politike, se je zavedala tudi Evropska komisija, ki je leta 2002 predstavila Zeleno listino: vračanje ilegalnih priseljencev (*Green Paper: return of illegal residents*).²⁶ Listina govori tako o vračanju kot sestavnemu delu skupne migracijske politike kot o pomembnosti sodelovanja s tretjimi državami na tem področju in skupni politiki ponovnega sprejemanja.

Konec leta 2004 je Evropski svet na pobudo Evropske komisije sprejel Haaški program,²⁷ ki govori o desetih prednostnih nalogah pri urejanju območja svobode, varnosti in pravičnosti. Kar štiri od desetih prednostnih nalog so povezane z migracijami. Haaški program tako predvideva nov usklajen poskus upravljanja tako z legalnimi kot ilegalnimi migracijami in poudarja pomen sodelovanja z nečlanicami na vseh področjih, povezanih z migracijami, vključno z vračanjem migrantov (3. točka). Program kot prednostno nalogo EU določa nastanek skupnega azilnega sistema, ki bo vključeval enotne norme in postopke za pridobivanje statusa (5. točka) in popolno odpravo notranjih meja (4. točka). Zato predvideva ostrejši nadzor zunanjih meja in uvedbo biometričnih podatkov v potovalne dokumente in skupne centre za pridobivanje vizumov (4. točka). Kot zadnjo prioriteto, povezano s priseljivanjem, program navaja potrebo po integraciji in preprečevanje ločevanja migrantskih skupnosti od domačinov (6. točka). Da bi bila migracijska politika uspešna, Komisija predvideva ustanovitev Sklada za zunanje meje, Sklada za integracijo, Sklada za vrnitev in Evropskega sklada za begunce (SCAD Plus 2004).²⁸

Skupna migracijska politika ostaja cilj EU, saj jo tudi Osnutek pogodbe o Ustavi za Evropo²⁹ določa kot enega sestavnih delov območja svobode, varnosti in pravice (člen III-158). Čeprav osnutek v Franciji in na Nizozemskem ni dobil potrebne podpore, je

²⁶ Zelena listina: vračanje ilegalnih priseljencev. *Green Paper: return of illegal residents*, sprejeta 28. 2. 2002. Dostopna na: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=175 (13. 11. 2006).

²⁷ Haaški program – Deset prednostnih nalog za prihodnih pet let. *The Hague Programme – Ten priorities for the next five years*, sprejet na Evropskem svetu 4. in 5. 11. 2004. Dostopen na: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/com_2005_184_en.pdf (3. 11. 2006).

²⁸ Usklajevanje in izgradnja skupne politike se nadaljuje z razpravami in pogajanjmi, ki se do decembra 2006 še niso dokončno zaključila. Ukrepi skupne migracijske politike pa ne veljajo za Dansko, ki se je v skladu s IV. poglavjem Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije odločila, da se na omenjenem področju ne bo usklajevala z Unijo, in za Veliko Britanijo ter Irsko, ki se o sodelovanju odločata od primera do primera (EUROPA 2006A).

²⁹ Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe* je bil soglasno sprejet na Evropski konvenciji 13. 6. in 10. 7. 2003 in je bil predložen predsedniku Evropskega sveta 18. 7. 2003. Dostopen na: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850SLrev.pdf> (15. 7. 2006).

skupna migracijska politika ostala ena pomembnejših tem, povezanih z območjem svobode, varnosti in pravice.³⁰

2.2.2 Javnost in njeno razumevanje migracij

Večina evropskih imigracijskih držav skuša zaradi nenaklonjenega javnega mnenja vse od leta 1970 zaostri svojo migracijsko politiko in tako zmanjšati priseljevanje (Hollifield 2000: 143). Borjas³¹ kot razlog za omejevanje poudarja strah, da bodo prekomerne migracije preobremenile javno blagajno, Bohte (2002a) skrb za delo in strah pred kriminalom, Entzinger (2000: 12) pa strah, da bodo migracije ogrozile uveljavljeni način življenja. Z avtorji se strinjata tudi van Delen in Henkens (2003: 5–16), ki poleg naštetih kot pomemben dejavnik oblikovanja javnega mnenja na področju migracij navajata tudi gostoto poseljenosti v državi. Raziskava,³² ki sta jo izvedla, namreč dokazuje, da imajo tisti, ki menijo, da bi se moralo število prebivalcev zmanjšati ali ostati enako, slabše mnenje o priseljencih in priseljevanju nasploh.

Izbira migracijske politike vpliva na ekonomsko rast države, na lastnosti ljudi, ki se bodo v državo priselili (država izvora, starost, verska pripadnost), in na odnos, ki ga bodo domačini imeli do migrantov. Odnos javnosti do migracij se tako spreminja glede na način sprejemanja migrantov, njihovo vključevanje v družbo in države njihovega izvora. Razlike v sprejemanju migrantov so opazne predvsem med prebivalci tradicionalnih imigracijskih držav in prebivalci Evrope (tako zahodne kot južne). Ker so tradicionalne države³³ sprejemale predvsem ekonomske migrante zaradi potreb gospodarstva, vidijo prebivalci teh držav migrante predvsem kot grožnjo njihovim delovnim mestom. Prebivalci Evrope pa vidijo migrante, ki so po letu 1990 predvsem iskalci azila in begunci iz držav z drugačnim rasnim ali etničnim poreklom, kot grožnjo razvoju gospodarstva in kot dejavnik, ki bo povečal stopnjo kriminalitete v državi (Bauer, Lofstrom in Zimmermann 2000: 0–23). Po podatkih Eurostata (Verlič Chistiansen 2000: 1120) je bilo leta 1994 v petnajstčlanski Uniji 4,7 odstotka prebivalcev imigrantov, od tega kar 3,2 odstotka državljanov tretjih držav, ki jih je

³⁰ Evropska unija je tako aprila 2005 sprejela Okvirni program o solidarnosti in upravljanju z migracijskimi valovi v obdobju med letoma 2007 in 2013 (*Framework programme on solidarity and management of migration flows for the period 2007–2013*). Dostopen na: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14509.htm> (8. 11. 2006).

³¹ Borjas, George J. (1990) *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*. New York: Basic Books. V Hollifield (2000: 147).

³² Raziskava je bila izvedena na Nizozemskem na podlagi podatkov Nizozemskega inštituta za interdisciplinarno demografijo iz leta 2002 (Delen in Henkens 2003).

³³ Več o tradicionalnih migracijskih državah v 2. poglavju.

javnost videla kot grožnjo prevladujočemu načinu življenja in prevladujoči kulturi (Meyers 2004: 13–14). Tako so npr. v Franciji in v Nemčiji najbolj sprejeti priseljenci iz severne in južne Evrope, najslabše pa priseljenci iz Turčije, Afrike, Bližnjega vzhoda in Azije (Simon in Lynch 1999).

Burns in Gimpel (2000) kot enega pomembnejših razlogov za različno sprejemanje priseljencev izpostavljata stereotipe. Tisti, ki verjamejo v stereotipe, da so priseljenci umazani, neinteligentni, se ne želijo naučiti jezika gostiteljice in ne želijo delati, pogosteje nasprotujejo priseljevanju kot tisti, ki stereotipom o priseljenicah ne verjamejo. Več kot je tistih posameznikov, ki verjamejo stereotipom, bolj bo migracijska politika države odvisna od 'ljudskega prepričanja' (Burns in Gimpel 2000). Na odnos posameznika do sprejemanja stereotipov do priseljencev imajo poseben vpliv izkušnje, ki jih ima posameznik s priseljenici. Živeti in družiti se s priseljenici z različnim etničnim poreklom vpliva na osebne odločitve ljudi tako v javni kot zasebni sferi. Van Delnova in Henkensonova raziskava (2003: 5–16) kaže, da imajo o priseljenicah boljše mnenje tisti posamezniki, ki se z njimi srečujejo na delovnem mestu ali v šoli, slabše pa tisti, ki priseljence srečujejo le na ulicah.

Na oblikovanje javnega mnenja do priseljevanja imajo poseben vpliv množični mediji, ki obširno poročajo o problemih, povezanih z migracijami, in s tem povzročijo, da posameznik razume migracije kot velik problem. Kot poudarja Splichal (1997: 336), »bolj obširno kot mediji poročajo o določeni temi, bolj bo tema v javnosti razumljena kot pomembna«. Treyise in drugi (2002) ugotavljajo tudi, da so pri poročanju medijev o priseljevanju in azilnem sistemu dejstva večinoma predstavljena brez pravega konteksta, kar onemogoča javnosti, da bi razumela, kaj se dejansko dogaja. Predvsem v povezavi s priseljevanjem in azilnim sistemom so mediji tudi odvisni od informacij, ki jim jih posredujejo vlade, te pa posredujejo le izbrane informacije in s tem vplivajo na oblikovanje mnenja javnosti (Treyise in drugi 2002). Hkrati mediji pri poročanju o kaznivih dejanjih izpostavljajo pripadnost storilca, predvsem če je ta priseljenec, in tako v javnosti širijo stereotipe o priseljenicah. V Italiji npr. v časopisnih člankih ter v televizijskih in radijskih prispevkih v primeru, da je bil storilec *extacomunitario* (priseljenec), poudarijo njegovo nacionalno pripadnost ali vsaj dejstvo, da je priseljenec; v primeru, da je storilec Italijan, pa njegove nacionalnosti ne omenjajo.³⁴

³⁴ Zaključek je narejen na podlagi prispevkov v informativnih oddajah Tg1, Tg5, Tg4, Studi Aperto in Tg2. Npr. Tgcom (2006) Terracina, due Romeni già arrestati, 27. 5., dostopen na: <http://www.tgcom.mediaset.it/cronaca/articoli/articolo311582.shtml> (7. 11. 2006); Tgcom (2006) Bergamo, trovata mamma

Tako se v javnosti širi prepričanje, da so vsi storilci kaznivih dejanj priseljenci oz. da so vsi priseljenci nevarni.

Na negativno mnenje do priseljevanja kažeta raziskavi Erurostata izvedeni v letih 1988 in 1991. Če primerjamo rezultate omenjenih raziskav, ugotovimo, da se je med letoma 1988 in 1991 delež tistih, ki menijo, da bi bilo potrebno omejiti pravice priseljencev, z 18 povečal na 33 odstotkov (Freeman 1997). Očiten kazalec nasprotovanja javnosti evropskih držav prekomernemu priseljevanju je tudi vse večja podpora desnim ekstremističnim strankam (Freeman 1997). »Zaradi skoraj poenotenihi stališč /desnice in levice/ na večini področij je začela desnica izpostavljati imigracije« (Bothe 2002) in v svojih predvolilnih kampanjah vse od 80-tih odkrito izraža ostro, skorajda rasistično nasprotovanje priseljevanju (Freeman 1997). Tudi ostra protiimigracijska politika je prinesla v letu 2000 drugo zaporedno zmago desnice v Španiji, leto kasneje pa še v Italiji in na Danskem (Bothe 2002c), desne stranke pa so veliko podporo našle tudi v Franciji, na Nizozemskem in v Avstriji (van Delen in Henkens 2003: 1). Vendar rezultati volitev leta 2006 v Italiji in Avstriji nakazujejo ponoven vzpon levice.

Indikator nasprotujočega mnenja javnosti prekomernemu priseljevanju je tudi naraščajoče število rasno in etnično motiviranih izbruhov nasilja, ki se ga že od druge svetovne vojne povezuje s priseljevanjem (Freeman 1997).

2.2.3 Ekonomski dejavniki

Med letoma 1960 in 1990 se je razlika med prihodkom bogatejših in revnejših držav povečala za 45 odstotkov (Entzinger 2000: 9). Razlike med državami so tako postale še globlje. Meyers (2004: 183) poudarja, da

/o/blikovalci politik v različnih imigracijskih državah jasno povezujejo stanje v gospodarstvu s politiko nadzora migracij. Kot vzrok omejitve priseljevanja navajajo slabšanje gospodarstva, sprejemajo zakone, ki število tujih delavcev in včasih tudi trajno priseljevanje povezujejo s stanjem gospodarstva, in prepovedujejo prihod migrantov, ki bi lahko bili v breme javni blagajni

V splošnem velja, da se v času gospodarske recesije migracijska politika zaostri, saj so priseljenci videni kot vzrok za krizo v gospodarstvu, padec plač in konkurenco na

scomparsa, 27. 3., dostopen na: <http://www.tgcom.mediaset.it/cronaca/articoli/articolo302532.shtml> (7. 11. 2006); Tgcom (2005) Provoca tamponamento e fugge, 9. 2., dostopen na: <http://www.tgcom.mediaset.it/cronaca/articoli/articolo242396.shtml> (7. 11. 2006).

trgu delovne sile. V času gospodarske rasti pa se pojavi potreba po dodatni delovni sili, potrebni za nemoten razvoj gospodarstva. »Razmere v ekonomiji vplivajo na migracijsko politiko tudi preko interesov« (Meyers 2004: 12). Tako se bo v primeru, da je dobiček od migracij koncentriran, stroški pa porazdeljeni, razvil klientelizem, kjer imajo koristi močne interesne skupine. Interesi najmočnejših skupin tako postanejo ključni v procesu oblikovanja migracijske politike in so vzrok, da ostanejo meje tudi v času gospodarske recesije odprte (Hollifield 2000: 144–5).

Velikost in smer ekonomskih migracij pa ni odvisna le od migracijskih pritiskov, ampak tudi od povpraševanja po priseljencih. Tako kombinacija stalne gospodarske rasti in staranja prebivalcev, predvsem v Evropi, zahteva večji pritek delovne sile (Entzinger 2000: 9–10). Brez priseljevanja bi število prebivalcev petindvajsetčlanske Unije namesto 452 milijonov znašalo manj kot 400 milijonov (Annan 2004). Prebivalstvo nekaterih evropskih držav (Italija, Grčija, Nemčija, Avstrija) bi se zmanjšalo za četrtno, kar bi pomenilo, da bi bil vsak tretji Italijan starejši od 65 let. Annan (2004) opozarja, da bi to pomenilo, da bi delo ostalo neopravljeno, hkrati bi se zmanjšali socialni transferji, kot so pokojnine, štipendije, prispevki za javno zdravstvo in šolstvo. Zato Bohte (2002a) opozarja, da se politiki, ki zagovarjajo ustavitev priseljevanja in celo izgon priseljencev, pogosto niti ne zavedajo, da žagajo vejo, na kateri sedijo, saj se prebivalci zahodne Evrope upokojujejo čedalje prej, živijo čedalje dlje in rojevajo čedalje manj. Upadanja delovne sile ne bi moglo nadomestiti niti priseljevanje, tudi če bi se nadaljevalo po dosedanjih trendih. »Izračuni Oddelka Združenih narodov za prebivalstvo so namreč pokazali, da se mora, da se ohrani starostna struktura zaposlenih iz leta 2000, v prihajajočih petdesetih letih pritek imigrantov v EU podvojiti« (Entzinger 2000: 11). Zato ni presenetljiva Annanova (2004) trditev, da »Evropa potrebuje migrante. Zaprta Evropa bi bila bolj skopa, revnejša, šibkejša in starejša«.

Pri ugotavljanju vpliva določenih dejavnikov na oblikovanje migracijskih politik je potrebno upoštevati dejstvo, da so dejavniki večinoma povezani.

3. Priseljevanje ter demografski, socialni in gospodarski položaj Nizozemske

Vsaka država je edinstvena v svoji zgodovini, kulturi, načinu življenja, prav tako so edinstvene njene izkušnje s priseljevanjem, vpliv priseljencev na družbo in prilagajanje migracijske politike različnim dejavnikom.

Nizozemska velja za eno najbolj gosto naseljenih držav na svetu (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2003).³⁵ Gostota poseljenosti se je s 388 ljudi na km² leta 2000 (van Selm 2003: 2) povečala na kar 428 ljudi na km² leta 2005 (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006a). Pomembno je poudariti, da je večina prebivalstva skoncentrirana v štirih velikih mestih (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam in Haag), ki so združena v somestje Randstad. Na območju somestja skupno živi kar 10 milijonov ljudi (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006b) in tudi 42 odstotkov priseljencev (Vellinga 1999: 152).

Nizozemska družba je bila dolgo organizirana tako, da je imela vsaka verska ali ideološka skupina svoje šole, medije in organizacije, ter se tako izognila trenjem, ki bi lahko nastala v primeru aktivnega sobivanja različnih kultur.³⁶ Opisano in dejstvo, da 1. člen ustave³⁷ strogo »prepoveduje diskriminacijo, je iz Nizozemske naredilo »raj za priseljence« (Horst 1996: 274).

Do leta 1949 je Nizozemska veljala za eno večjih kolonialnih velesil, saj je posedovala ozemlje današnje Indonezije (1602–1945), Šri Lanko (17. stoletje–1802), Nizozemske Antile (od 1634 dalje), Tobago (1654–1678), Surinam (17. stoletje–1975), Gvajano (1667–1815), Južno Afriko (1652–1805), dele Malezije (1610–1830) in del vzhodne Brazilije (1630–1654) (The Dutch Empire 2006). Kolonialna zgodovina države se očitno kaže v prehrani, kjer so indonezijske specialitete postale stalnica nizozemske kuhinje, predvsem pa v številu priseljencev iz nekdanjih kolonij, saj na Nizozemskem živi tretjina vseh Surinamcev in pol milijona Indonezijcev (Guček 2000). »Kolektivni

³⁵ Leta 2000 je na Nizozemskem živelo 388 ljudi na km². Pred njo so se nahajale države kot npr. Bangladeš (954 ljudi na km²) in Singapur (6.502 ljudi na km²), medtem ko so bile vse evropske države redkeje poseljene. Nizozemski je sledila Belgija s 336 ljudmi na km², najredkeje pa je bila poseljena Finska – 15 ljudi na km² (van Selm 2003: 2).

³⁶ Več o tako imenovanem pilarizacijskem sistemu v 1. poglavju.

³⁷ Ustava Kraljevine Nizozemske (*Grotwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*), ki je bila prvič sprejeta leta 1814 in od takrat večkrat spremenjena (pomembne spremembe so se zgodile leta 1848, zadnje pa leta 2002), v svojem 1. členu, ki je del ustave že vse od njenega nastanka, pravi (prevod avtorice): »Vsi ljudje na Nizozemskem morajo biti deležni enakega ravnanja v enakih okoliščinah. Diskriminacija na podlagi religije, mišljenja, politične prepričanosti, rase ali spola ali na podlagi kateregakoli drugega dejavnika ni dovoljena«. Ustava je dostopna na: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=B883B79C05AC4421896B6D69823BC179 (13. 12. 2005).

spomin na tropski nizozemski imperij živi še danes in nam pomaga razumeti odziv Nizozemcev na tujce, etnične manjšine, priseljence /.../« (Horst 1996: 274–5).

Zaradi velike rasti prebivalstva in omejenega industrijskega razvoja je bila Nizozemska do druge svetovne vojne predvsem emigracijska država (Meyers 2004: 86). Tudi po drugi svetovni vojni je strah pred prenaseljenostjo spodbujal predvsem aktivno politiko izseljevanja, ki je predvidevala izselitev od 40.000 do 50.000 ljudi v prekomorske demokracije. S finančno podporo izseljencem je država želela povečati število izseljencev in tako zmanjšati pritisk zaradi prenaseljenosti (Vellinga 1993: 148). Vzrok za veliko izseljevanje je bil strah pred nezaposlenostjo, saj je bilo obdobje hladne vojne razumljeno kot obdobje pomanjkanja priložnosti za kmetijstvo in nizkih gospodarskih pričakovanj. Vrhunci izseljevanja so vezani ravno na obdobja gospodarske recesije leta 1967 in v 80-ih. Med letoma 1946 in 1972 se je predvsem v Kanado, ZDA, Avstralijo in Novo Zelandijo izselilo skupno 481.000 nizozemskih državljanov. Recesija leta 1996 ni drastično povečala števila izseljencev, je pa pomenila spremembo ciljnih držav izseljencev, kar so postale predvsem druge države EU (Zorlu in Hartog 2001: 7).

3.1 Nizozemske izkušnje s priseljevanjem

V zgodnjih 60-ih letih je Nizozemska drugič v svoji zgodovini postala imigracijskih država. Prvo obdobje velikega priseljevanja sega v tako imenovano zlato ero Nizozemske med letoma 1585 in 1670 (Zorlu in Hartog 2001: 2–3). Vse od 16. stoletja sta begunce na Nizozemsko vabili blaginja in toleranca. Med prvo svetovno vojno je v nevtralni Nizozemski zatočišče iskalo okoli 900.000 Belgijcev, med drugo pa okoli 20.000 Židov iz Nemčije, Avstrije in drugih okupiranih držav (van Selm 2003: 1). Priseljevanje je bilo odvisno od zgodovinskih dogodkov, kot so vojne in ekonomske krize. Po letu 1961 je bilo število imigrantov vsako leto, z izjemo leta 1967,³⁸ večje od števila emigrantov. V enem letu se je število priseljencev s 37.000 povečalo na 127.000, medtem ko je število izseljencev od leta 1953 ostalo približno 60.000 ljudi na leto

³⁸ Leta 1967 se je zgodila kratka gospodarska recesija, ki je povzročila zmanjšanje števila izdanih delovnih dovoljenj za skoraj 7.000, iz 46.000 leta 1966 na 39.000 leta 1967 (Penninx 1979: 99) in posledično zmanjšanje števila priseljencev.

(Zorlu in Hartog 2001: 2–3). Kot je zapisal Horst (1996: 306): »če ne pride blaginja k ljudem, gredo ljudje k blaginji«.

Po drugi svetovni vojni se je Nizozemska srečala s tremi velikimi migracijskimi valovi: priseljevanje iz nekdanjih kolonij, priseljevanje tuje delovne sile in pritek azilantov oz. beguncev (Geddes 2003: 104). Tako je v državo prišlo šest vrst imigrantov: tuji delavci iz sosednjih zahodnih držav, tuji delavci iz tretjih držav, priseljenci iz nekdanjih nizozemskih kolonij, iskalci azila in begunci, nelegalni priseljenci ter povratniki, ki so nizozemski državljani ali potomci nizozemskih državljanov, ki so se v času kolonialnega imperija odselili v kolonije (Meyers 2004: 85).

»V letu 2002 je Nizozemska imela 2.775.325 (17,5 odstotka celotne populacije) prebivalcev, ki so bili rojeni v tujini ali imajo vsaj enega starša rojenega v tujini. Približno polovica teh (8,8 odstotka celotne populacije) ima korenine v tako imenovanih nezahodnih (*non-western*) državah« (Zorlu in Hartog 2001: 6).

3.1.1 Priseljevanje iz nekdanjih kolonij

Po drugi svetovni vojni in postopnem propadanju imperija se je Nizozemska »prvič v svoji zgodovini srečala z imigracijami s kulturno popolnoma različnega območja, kot je zahodna Evropa« (Horst 1996: 274–5). Ti imigranti so imeli nizozemsko državljanstvo in se zato dolgo niso pojavljali v statistikah tujcev, živečih na ozemlju Nizozemske. V letu 1989 je po uradnih statistikah v državi živelo 623.537 tujcev, vendar bi, če bi se v statistikah upoštevali tudi prebivalci nekdanjih kolonij, to število krepko preseglo milijon (Vellinga 1993: 150). Leta 1998 je npr. na Nizozemsko prišlo 122.400 migrantov, od tega je 40.700 ljudi imelo nizozemsko državljanstvo, leto kasneje pa je od 119.200 imigrantov nizozemsko državljanstvo imelo 40.800 ljudi. Da bi rešili težave, so uvedli uporabo drugačnega izrazoslovja.³⁹ Doomernik (2003: 162) razlaga, da

Nizozemci za imigrante ne uporabljajo termina *buitelander* (tujec), ampak besedo *allochtons*, ki pomeni v tujini rojen ali otrok v tujini rojene osebe. Glavni razlog za neuporabo besede tujec je dejstvo, da bi tako le poudarili irelevantne razlike, in ker v državi spodbujajo naturalizacijo in tako veliko

³⁹ Do leta 1999 so bili priseljenci na Nizozemskem definirani na podlagi njihovega rojstnega kraja in porekla njihovih staršev. Tako so za priseljence veljale osebe, ki so bile rojene v tujini in so imele vsaj enega od staršev tujega porekla. Od januarja 1999 pa za priseljence veljajo tiste osebe, ki imajo vsaj enega od staršev rojenega v tujini. Ob uveljavitvi nove definicije so uvedli tudi delitev na priseljence prve generacije - osebe, ki so bile rojene v tujini in imajo vsaj enega od staršev tujega porekla, in priseljence druge generacije - osebe, ki so bile rojene na ozemlju Nizozemske in imajo vsaj enega starša rojenega v tujini (van Dalen in Henkens 2003: 3).

migrantov res ni tujcev, ampak nizozemskih državljanov (ali so zmeraj bili nizozemski državljani).

Glede na kolonialno zgodovino Nizozemske so za državo pomembna predvsem priseljevanja iz nekdanjega ozemlja Vzhodne Indije, z otočja Moluki, iz Surinama, z Nizozemskih Antilov in iz Arube.

3.1.1.1 Priseljevanje iz nekdanjega nizozemskega ozemlja Vzhodne Indije

Prva vala imigracij z območja Vzhodne Indije sta se zgodila med letoma 1949 in 1951 ter med letoma 1952 in 1957.⁴⁰ Priseljevanje pa se jo ponovilo v 60-ih po konfliktu med Nizozemsko in Indonezijo glede Nove Gvineje (Zorlu in Hartog 2001: 4). Med letoma 1946 in 1962 se je tako iz nekdanje kolonije Vzhodne Indije in Nove Gvineje na Nizozemsko preselilo med 250.000 in 300.000 ljudi (Meyers 2004: 88), od tega 180.000 evrazijskega izvora (van Selm 2003: 2).

»Nizozemski⁴¹ begunci iz Indonezije so bili na Nizozemskem posebej dobrodošli in aktivno integrirani v nizozemsko družbo, kljub recesiji v prvi polovici 50-ih« (Meyers 2004: 212). Entzinger (1999: 2) meni, da je bilo vključevanje teh priseljencev lahko, zato ker je veliko imigrantov imelo nizozemsko državljanstvo, uporabljalo nizozemščino kot prvi jezik in se zavedalo dejstva, da povratek v Indonezijo ni mogoč. Penninx⁴² pa izpostavlja predvsem dejstvo, da so »bile vezi povratnikov s skupinami na Nizozemskem dovolj močne, da so se spremenile v politični pritisk v korist aktivne integracijske politike s številnimi ukrepi«. Vendar Entzinger (1999: 2) opozarja, da v tem primeru ni šlo za integracijsko ampak asimilacijsko politiko, ki je vključevala začetno naseljevanje v kampih, kjer so uvajali priseljence v nizozemsko družbo (Horst 1996: 286), kasneje pa razpršeno naseljevanje, ki je zmanjšalo možnosti oblikovanja priseljske skupnosti. Posledice politike se pol stoletja kasneje kažejo v izginjanju indonezijske dediščine (Entzinger 1999: 2).

Leta 1951 se je na Nizozemsko preselilo tudi 12.500 Molučanov,⁴³ ki so bili zaradi sodelovanja s kolonialno oblastjo prisiljeni v imigriranje (Meyers 2004: 88–9).

⁴⁰ Marca 1957 se je z odlokom o samostojni provinci Achin končal štiriletni oboroženi upor ljudstva Achenese. (Wars of the World 2000).

⁴¹ Državljanstvo so povratniki imeli v primeru, da sta bila starša Nizozemca ali so si ga lahko izbrali v primeru, da je bil eden od staršev nizozemski državljan (Zorlu in Hartog 2001: 4).

⁴² Penninx, Rinus. (1994) *The Impact of International Migration on Receiving Countries: The case of the Netherlands*. The Hague: NIDI. V Meyers (2004: 88).

⁴³ Prebivalci arhipelaga Moluki, ki je sestavni del Indonezijskega otočja (Veliki splošni leksikon 1998).

Zatočišče jim je leta 1951 omogočilo nizozemsko vrhovno sodišče. Tako Molučani kot nizozemske oblasti so bili prepričani, da je naselitev začasna in da se bodo takoj, ko bodo politične razmere to dovoljevale, vrnil v novo nastalo Republiko Moluki. Ker ozemlje Molučanov nikoli ni postalo neodvisna država in tako politične razmere nikoli niso dovoljevale njihove vrnitve, so danes Molučani ena najstarejših priseljskih skupnosti na Nizozemskem (Entzinger 1999: 2).

Vključevanje Molučanov, ki so bili izolirano naseljeni na določenih območjih in so odklanjali integracijo, je bilo težavnejše od vključevanja drugih priseljencev z območja Vzhodne Indije (Zorlu in Hartog 2001: 4). Entzinger (1999: 2) kot razloge za težavno vključevanje navaja naseljevanje v izolirane kampe, oblikovanje posebnih sosesk in ohranjanje skupinskih struktur, Mayers (2004: 89) pa dodaja, da »so se s težavami srečevali tudi zaradi nizke izobrazbe in slabega znanja nizozemskega jezika«.

V nasprotju s priseljenci iz Indonezije so se Molučani tako integraciji kot preselitvi iz kampa upirali. Na preselitev so pristali šele po zagotovitvi, da bodo naseljeni v ločene skupnosti. V 90-ih so stari vojaki dovolili obnovitev zadnjih barak, kar je pomenilo dokončno priznanje, da je njihova naselitev stalna (Horst 1996: 287–8).

V 70-ih so radikalne skupine nove generacije Molučanov za doseg svojih ciljev, med katerimi je bil najpomembnejši ustanovitev neodvisne Republike Moluki, uporabile teroristična dejanja. Začeli so z zajetjem talcev na indonezijskem veleposlaništvu, nato z ugrabitvijo polnega potniškega vlaka in ugrabitvijo otroškega vrtca. Molučanska skupnost je o teroristih govorila kot o njihovih mladeničih (*onse jongens*), kar je javnost razumela kot tiho podporo dejanjem, vendar so se Molučani javno popolnoma oddaljili od storjenih dejanj (Horst 1996: 288).

3.1.1.2 Priseljenci iz Surinama, z Nizozemskih Antilov in Arube

Ustava Kraljevine Nizozemske iz leta 1954 prebivalcem Surinama, Nizozemskih Antilov in Arube podeljuje popolne državljske pravice« (Doomernik 1999: 1), vključno s pravico selitve v evropski del Kraljevine. »Do leta 1970 se je /na podlagi omenjenih pravic/ na Nizozemsko preselilo skoraj 30.000 Surinamcev, večina študentov in delavcev, ki so se zaposlovali v terciarnih sektorjih« (Vellinga 1993: 150), ter »manjša skupina /.../ z Nizozemskih Antilov« (Meyers 2004: 89). Odločanje o osamosvojitvi Surinama je bila želja Surinamcev, da se otresejo kolonialne nadvlade, vendar tudi poskus Nizozemske, da omeji priseljevanje iz Surinama. V nasprotju z

nizozemskimi pričakovanji odločitev o osamosvojitvi Surinama⁴⁴ ni omejila priseljevanja, ampak je sprožila številčno migriranje Surinamcev, ki so se raje odločili za Nizozemsko, gospodarsko stabilizacijo in demokratično državo (Doomernik 1999: 1). V času emigracijskega vala novembra 1975 je tako več kot 100.000 Surinamcev uporabilo pravico do selitve v matično državo (Vellinga 1993: 150).

Po osamosvojitvi Surinama so se lahko prebivalci vse do leta 1980 odločili, ali obdržijo nizozemsko državljanstvo ali postanejo državljani Surinama. Ker razvoj samostojne države Surinam ni potekal po pričakovanjih,⁴⁵ se je, tik pred iztekom roka za optiranje,⁴⁶ na Nizozemsko preselila še tretja skupina Surinamcev (Doomernik 2003: 161–2). Emigranti zadnjih dveh valov so bili, za razliko od tistih, ki so se preselili pred tem, večinoma iz ruralnih predelov Surinama in slabše izobraženi (Meyers 2004: 92).

Da bi bila integracija priseljencev iz Surinama čim lažja, so bili priseljenci deležni socialne pomoči in zaposlitve, hkrati pa so bili uvedeni tudi popusti na najemnine, tako da so si tudi najmanj premožni lahko zagotovili dostojno stanovanje. Večina je dobila novo bivališče v Bimriju,⁴⁷ v katerem je živelo več Surinamcev kot v surinamskih mestih, z izjemo glavnega mesta Paramaribo. Če je Bimri z vsemi svojimi posebnostmi nekaj časa skoraj izginil iz pogovorov, se je prah ponovno dvignil leta 1992, ko je nanj strmoglavilo tovarno letalo El Al Boeing. Nesreča je terjala nekaj več kot 40 življenj. Pri reševanju se je izkazalo, da v Birmiju živijo številni ilegalni priseljenci, kar je v

⁴⁴ Surinamske elite je v neodvisnost prepričala predvsem s strani Nizozemske obljubljena denarna pomoč. Surinamski parlament se je za neodvisnost odločil s šibko večino (en glas več od polovice), referendum pa ni bil izveden. Zaradi zapletene demografske strukture, ki je bila posledica osvobajanja sužnjev in uvažanja delovne sile najprej iz Indije nato še z Jave, in globokih socialnih razlik se je veliko ljudi balo, da bo odhod Nizozemcev povzročil večje nemire, zato je polovica Surinamcev, ko je postalo jasno, da bo neodvisnost dejansko izvedena, izkoristila svoje nizozemske dokumente in odšla na Nizozemsko (Horst 1996: 291–2).

⁴⁵ »Priseljenci iz Surinama naj bi se vrnil v svojo državo, ko bi to dovoljeval politični in gospodarski položaj« (Entzinger 1999: 3), vendar je bila vrnitev v Surinam nemogoča, saj so se uresničile najbolj pesimistične napovedi. Demokratična oblast, ki je nasledila nizozemsko vladavino, je kmalu podlegla nepotizmu in korupciji ter se končala z vojaško diktaturo narednika Desija Baoutersa. Po tem, ko je pri umorih političnih nasprotnikov osebno sodeloval tudi Baoutersa, je Nizozemska prenehala plačevati bonus neodvisnosti, ki ga je obljubila državi v primeru neodvisnosti, kar je sprožilo nazadovanje gospodarstva in začetek socialnih težav. S tem so se vse želje po vrnitvi končale (Horst 1996: 294).

⁴⁶ Takoj po izteku roka za optiranje leta 1980 je Nizozemska za državljane Surinama uvedla vizume (Vellinga 1993: 155).

⁴⁷ *Bijlmermeer*, skrajšano Bimri, je eden od amsterdamskih polderjev, kjer je bila konec 60-ih zgrajena stanovanjska soveska. Ker je bil Bimri oddaljen od mesta in ni bil grajen po željah Nizozemcev, ki imajo raje kot visoke, skupaj grajene bloke brez zelenja, manjše hišice, obdane s parki, so domačini v Bimriju videli le izhod v sili. Tako je postal idealna rešitev za naseljevanje priseljencev (Horst 1996: 292).

javnosti ponovno odprlo vprašanje vključevanja in življenja priseljencev (Horst 1996: 292, 305–6).

Priseljevanje iz Surinama in z Nizozemskih Antilov ni minilo brez ekonomskih in gospodarskih težav, prav zato sta omenjeni skupini še subjekta integracijskih politik⁴⁸ (Zorlu in Hartog 2001: 5). Nizozemski Antili in Aruba so še sestavni deli Kraljevine Nizozemske, torej imajo njihovi prebivalci nizozemsko državljanstvo (Doomernik 2003: 162); čeprav tudi zanje velja prosto gibanje, je »njihov prihod, v evropskem delu Kraljevine, razumljen kot imigracija« (van Selm 2003: 2).

3.1.2 Tuji delavci

V 60-ih je prišlo zaradi hitrega gospodarskega razvoja do velikega pritiska na trg delovne sile. Kljub rasti plač in vključevanju žensk na trg delovne sile so številna, predvsem slabo kvalificirana delovna mesta, ostala nezasedena (Horts 1996: 294).

Ob spoznanju, da država potrebuje tujo delovno silo, je vlada podpisala dvostranske pogodbe z določenimi sredozemskimi državami (z Italijo leta 1960, s Španijo leta 1961, s Portugalsko leta 1963, s Turčijo leta 1964, z Grčijo leta 1966, z Marokom leta 1969 ter z Jugoslavijo in Tunizijo leta 1970), da bi si tako zagotovila potrebne delavce (European Employment Observatory 2006). Ker je bila predvsem v Maroku in Turčiji v 60-ih velika brezposelnost, je Nizozemska v omenjenih državah odprla agencije, ki so rekrutirale delavce, predvsem v ruralnih predelih, saj je v mestih to že počela Nemčija. Na Nizozemsko se je tako preselilo veliko število Berberov in prebivalcev vzhodne Turčije, ki so želeli v kratkem času dobro zaslužiti, se vrniti domov in tam odpreti svojo obrt (Horst 1996: 294).

Po gospodarski recesiji leta 1973, ki je bila posledica naftne krize, se je nizozemska vlada odločila, da nadaljnje priseljevanje tuje delovne sile ni zaželeno, hkrati pa je verjela, da se bodo tuji delavci vrnili v izvirne države. Vendar se je velika večina gostujočih delavcev odločila, da ostane na Nizozemskem, kar je povzročilo verižne migracije. V državo so se z namenom združevanja družine⁴⁹ (*family reunion*) začeli

⁴⁸ Integracijske politike bodo podrobneje predstavljene v 4. in 5. poglavju.

⁴⁹ Imigracije zaradi združevanja družin so opisane kot »imigracije z namenom pridružiti se družinskim članom, ki so se na Nizozemsko preselili v predhodnih letih, vključno z otroki, ki so prišli za svojim očetom in/ali materjo« (Nicolaas in Sprangers (2001) "Migration Motives of Non-Dutch Immigrants in the Netherlands", paper for EAPS Population Conference, Helsinki 7.–9. 6. V Meyers (2004: 95).

seliti njihovi družinski člani (Doomernik 2003: 163), v 90-ih pa, z namenom ustvarjanja družine⁵⁰ (*family formation*), predvsem mlade ženske (Mayers 2004: 95).

Nizozemska združevanju in ustvarjanju družin nikakor ni mogla nasprotovati, saj družina za krščanske politike velja za posebno vrednoto, hkrati pa je tudi temelj socialne demokracije, ki jo država že vrsto let spodbuja (Horts 1996: 294). »Združevanje družin je tako pomenilo nastanek trajnih maroških in turških skupnosti« (Horst 1996: 294). V času gospodarske rasti se je namreč na Nizozemsko preselilo le med 50.000 in 60.000 delavcev iz Maroka in Turčije, trideset let kasneje pa je v državi že pol milijona ljudi iz omenjenih držav (Entzinger 2000: 4).

Delovne migracije se bile v 80-ih in prvi polovici 90-ih let zelo omejene. Število tujih delavcev, ki so prispeli v državo, se je zaradi gospodarske rasti ponovno povečalo konec 90-ih, ko se je število z 9.000 leta 1998 povečalo na 20.800 leta 1999. Tudi tokrat je večje število migrantov prihajalo iz neevropskih držav. Med letoma 1996 in 1998 se je število evropskih delavcev povečalo za 7 odstotkov, število neevropskih delavcev pa za 40 odstotkov vendar je večina teh prihajala iz razvitih držav in so bili visoko izobraženi (Meyers 2004: 106), zato val v 90-ih ni imel takih socialnih, gospodarskih in kulturnih posledic kot val v 60-ih.

Naftna kriza je dokazala, da tuji delavci niso začasni migranti, saj se je po letu 1973 le redko kateri delavec vrnil v domovino. Ta trend se je nekoliko spremenil v novem tisočletju. Leta 2004 je tako v matično državo emigriralo 4.000 Turkov in nekaj manj kot 3.000 Maročanov, večinoma prve in druge generacije.⁵¹ V nasprotju s svojimi starejšimi sorodniki večina mladih Turkov in Maročanov vidi svojo prihodnost na Nizozemskem. Le eden od desetih Turkov in eden od dvajsetih Maročanov, starih med 18 in 27 let, vidi možnost, da bi se v prihodnje vrnil v matično državo. Skoraj polovici te populacije življenje na Nizozemskem ugaja, drugi pa želijo ostati zaradi dela, družine in ker ocenjujejo, da v izvorni državi nimajo nobene prihodnosti. Tretjina Maročanov in petina Turkov pa meni, da z izvorno državo nimajo nikakršnih povezav (de Graaf 2005).

Posledice množičnega priseljevanja iz sredozemskih držav so na ulicah velikih mest, kot sta Amsterdam in Utrecht, še vedno opazne. Italijanske in grške restavracije,

⁵⁰ Meyers (2004: 95) razlaga, da se »ustvarjanje družine zgodi, ko se nekdo naseli na Nizozemsko z namenom poročiti se ali sobivati s partnerjem, ki že živi na Nizozemskem«.

⁵¹ Več o tem, kdo so priseljenci prve in kdo priseljenci druge generacije, v podpoglavju 3.1.1

maroške in turške četrti, napisi v arabščini, ženske s feredžami in druge podrobnosti spominjajo na to, da so tuji delavci s seboj prinesli tudi svojo kulturo in navade.

3.1.3 Iskalci azila in begunci

Do leta 1983 je v državo letno prišlo nekaj čez sto beguncev, večinoma iz nekdanjih komunističnih držav, kot so Poljska, Madžarska in Češkoslovaška. Po letu 1983 pa se je to število zaradi političnih dogajanj večalo (Zorlu in Hartog 2001: 8), vse do sredine 90-ih let. Tako je bila Nizozemska med letoma 1993 in 1997 po številu azilantov in beguncev za Nemčijo in Veliko Britanijo na tretjem mestu; če upoštevamo velikost države in število njenih prebivalcev, pa se je konec 90-ih nahajala tik za Švedsko, tj. na drugem mestu med vsemi evropskimi državami (Meyers 2004: 96).

Spremembe političnega dogajanja in geopolitičnega položaja v Evropi so pomenile tako večje število beguncev kot tudi spreminjanje držav, od koder ti begunci in iskalci azila prihajajo, saj je to večinoma povezano s svetovnimi kriznimi žarišči (Zorlu in Hartog 2001: 8).

Kot kaže tabela 3.1, se je število prošelj za azil v drugi polovici 80-ih gibalo med 5.640 in 14.900 v zgodnjih 90-ih med 20.350 in 35.400, v sredini 90-ih pa je število prošelj preseglo število 50.000. Skokovita rast števila prošelj v 90-ih je posledica propada nekdanje Sovjetske zveze, padca berlinskega zidu, spopadov v nekdanji Jugoslaviji in vojne v Iraku. Razlika v iskalcih azila in beguncih med letoma 1946 in 1962 ter obdobju v 90-ih so države, od koder ti prihajajo. Če je med letoma 1965 in 1970 75 odstotkov imigrantov prihajalo iz šestih držav (Italije, Turčije, Maroka, Surinama, Italije, Grčije in Tunizije), se je ta številka med letoma 1990 in 1994 povečala na dvajset, kar je pomenilo pomemben izziv za nizozemsko multikulturalnost (Geedes 2003: 105). V prvem obdobju so namreč azilanti in begunci prihajali iz nekdanjih kolonij, kjer so imeli stike z nizozemskim jezikom in kulturo, kasneje pa predvsem iz Azije, Afrike in nekaj let iz Jugoslavije, kjer pred selitvijo niso imeli nikakršnih kulturnih povezav z Nizozemsko (Meyers 2004: 97).

Tabela 3.1 Letno število prošelj za dodelitev statusa azilanta in število pozitivno rešenih prošelj

Leto	Št. prošelj za pridobitev statusa azilanta ⁵²	Št. odobrenih prošelj	Delež odobrenih prošelj (v %) ⁵³	Število prosilcev, ki so zapustili državo
1985	5.640	750	13,3	Ni podatka
1986	5.870	1.070	18,2	Ni podatka
1987	13.460	1.130	8,4	Ni podatka
1988	7.490	1.500	20	Ni podatka
1989	13.900	2.110	15,2	Ni podatka
1990	21.210	1.540	7,3	Ni podatka
1991	21.620	2.700	12,5	Ni podatka
1992	20.350	11.810	58	7.530
1993	35.400	15.010	42,4	7.190
1994	52.580	19.340	36,8	13.290
1995	29.260	18.500	63,3	14.510
1996	22.860	23.590	103,2	16.480
1997	34.440	17.000	49,4	18.870
1998	45.220	15.100	33,4	14.430
1999	39.300	13.490	34,3	18.340
2000	43.560	9.730	22,3	16.620
2001	32.580	10.580	32,5	16.020
2002	18.670	8.820	47,2	21.260
2003	13.400	9.760	72,8	21.860
2004	9.780	10.170	104	14.910

Vir: CBS (2006e).

Kot lahko razberemo iz Tabele 3.1, naraščanje števila prosilcev za status begunca ali azilanta še ne pomeni povečanja števila tistih, ki ta status tudi dobijo. Kdo bo sprejet in koliko bo sprejetih beguncev in azilantov, je odvisno od države same. Na Nizozemskem so tako do leta 1992 status odobrili od 10 do 20 odstotkom prosilcev, kasneje pa več kot tretjini, med letoma 1992 in 1997 tudi več kot polovici. Vendar dejstvo, da je bila prošnja določene osebe rešena negativno, še ne pomeni, da je ta oseba državo tudi dejansko zapustila. Samo leta 1994 skoraj 20.000 oseb, ki ni dobilo statusa, države ni zapustilo. Veliko prosilcev je tako ostalo v državi brez urejenega statusa. Prav zato je težko povedati točno, koliko beguncev, azilantov in prosilcev živi na Nizozemskem. Po podatkih Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (*United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR) je leta 1998 na Nizozemskem živelo okoli 112.800 takih oseb (Zorlu in Hartog 2001: 8)

⁵² Prošnje za status azilanta, predložene na Nizozemskem s strani ljudi, ki so zaradi različnih vzrokov zapustili svojo državo in iščejo zaščito ali zatočišče v drugi državi. Podatki iz leta 1999 ne vključujejo 3.400 kosovskih ubežnikov.

⁵³ Zaradi dolgih postopkov reševanja prošelj vse prošnje niso rešene v istem letu, kot so vložene, kar pomeni, da lahko število odobrenih prošelj v določenem letu preseže število vloženih prošelj in je zato delež odobrenih prošelj višji od 100 odstotkov.

Zaradi opisanih imigracijskih valov je Nizozemska postala multikulturna skupnost. Kot je za Nedelo povedal Veleposlanik Kraljevine Nizozemske v Sloveniji John Groffer, so na Nizozemskem »pred desetimi, petnajstimi leti ljudje govorili, da so tujci obogatitev holandske kulture. Osredotočili smo se le na sončno plat multikulturalnosti, zdaj pa vidimo tudi senčne, negativne strani dejstva, da imamo v nekaterih mestih velike skupnosti tujcev« (Meršol 2006).

3.2 Vpliv priseljevanja na demografske značilnosti Nizozemske

Leta 1950 je na Nizozemskem živel 10 milijonov prebivalcev, pol stoletja kasneje pa 16 milijonov, kar priča o izredno visoki populacijski rasti. Tako je npr. populacija Francije 4 krat večja kot leta 1500, populacija Belgije 6 krat večja, populacija Nizozemske pa kar 15 krat večja (Zorlu in Hartog 2001: 20). Leta 1995 je populacijska rast na Nizozemskem znašala kar 4,5 odstotka, od takrat je delež padal in je leta 2005 znašal le 1,8 odstotka (CBS 2006a).

Vzrok za visoko rast v povojnem odboju pa do 60-ih let je bila izjemno visoka stopnja rodnosti, saj je bil doprinos priseljevanja zelo majhen (Vellinga 1993: 152). Leta 1960 je npr. naravni prirastek znašal 13,2 odstotka (151.303 ljudi), neto migracije pa 0,6 odstotka (CBS 2006a). Ko se je število rojstev med letoma 1975 in 1995 zmanjšalo z letnega povprečja 160.000 na 60.000, se je povečal presežek priseljevanja na povprečno 35.000 ljudi letno (Zorlu in Hartog 2001: 20). Kot kaže tabela 3.2 je priseljevanje med letoma 1975 in 1995 povzročilo med 21,7 in 52,9 odstotka populacijske pasti. »Povečanje števila priseljencev je bilo opazno predvsem v urbanih območjih. Število tujih učencev v osnovnih šolah je tako z 10.000 leta 1972 zraslo na 45.000 v letu 1980« (Meyers 2004: 92).

Tabela 3.2 Doprinos migracij skupni populacijski rasti

Leto	Doprinos migracij k skupni populacijski rasti (v %)
1975	52,9
1980	44,2
1981	21,7
1985	37,1
1988	38,7

Vir: Vellinga (1993: 152).

Tabela 3.3 jasno kaže, da se je Nizozemska populacijska rast nadaljevala tudi v obdobju med letoma 1996 in 2006. Skupno število prebivalcev Nizozemske se je v tem

obdobju povečalo za 5,4 odstotka. Če podrobneje pogledamo rast števila domačinov in oseb s tujim poreklom, ugotovimo, da se je prvo povečalo za 1,4 odstotka, drugo pa kar za 20,7 odstotka. Razloge za tako visoko rast velja iskati predvsem v slabem ekonomskem položaju čezmorskih delov Kraljevine (Meyers 2004: 107), v višji rodnosti priseljenk⁵⁴ in v priseljevanju z namenom ustvarjanja družin (Mayers 2004: 95).

Tabela 3.3 Nizozemska populacija med letoma 1996 in 2006

L e t o	Skupno število prebi- valcev	D o m a č i n i ⁵⁵	Skupno število oseb s tujim pore- klom ⁵⁶	Indone- zijci	M a r o č a n i	S u r i a m c I	T u r k i	Prebi- valci Nizoze- mskih Antiliov in Arube
1996	15.493.889	12.995.174	2.498.715	411.622	225.088	280.615	271.514	86.824
1997	15.567.107	13.012.818	2.554.289	409.609	232.841	285.524	279.708	88.709
1998	15.654.192	13.033.792	2.620.400	407.885	241.982	290.467	289.777	92.105
1999	15.760.225	13.060.991	2.699.234	406.947	252.493	296.984	299.662	99.130
2000	15.863.950	13.088.648	2.775.302	405.155	262.221	302.514	308.890	107.197
2001	15.987.075	13.116.851	2.870.224	403.894	272.752	308.824	319.600	117.089
2002	16.105.285	13.140.336	2.946.949	402.663	284.124	315.177	330.709	124.870
2003	16.192.572	13.153.814	3.038.758	400.622	295.332	320.281	341.400	129.312
2004	16.258.032	13.169.880	3.088.152	398.502	306.219	325.281	351.648	130.722
2005	16.305.526	13.182.809	3.122.717	396.080	315.821	329.430	358.846	130.538
2006*	16.335.509	13.184.007	3.151.502	393.175	323.272	331.953	364.608	129.370

*ocene za leto 2006

Vir: CBS (2006b).

Priseljevanje pa ni vplivalo le na število prebivalcev v državi, ampak tudi na starostno in versko sestavo prebivalstva. Iz tabele 3.4 je razvidno, da so priseljenci, predvsem Maročani in Turki, v povprečju mlajši od Nizozemcev. Tako je kar 60 odstotkov Maročanov in nekaj več kot 56 odstotkov Turkov mlajših od 30 let. Taki podatki ne pomenijo le nižje povprečne starosti celotnega prebivalstva, ampak kažejo tudi na večjo bodočo rast priseljenjskih skupin.

⁵⁴ Priseljenke iz Turčije, rojene med letoma 1965 in 1969, so do 1. januarja 2005 povprečno rodile 2,4 otroka, priseljenke iz Maroka iste starostne skupine do istega obdobja 2,7 otrok, Nizozemke iste starostne skupine pa povprečno 1,9 otroka (Garssen in Nicolaas 2006).

⁵⁵ Domačini so osebe, katerih starši so bili rojeni na Nizozemskem, ne glede na kraj, kjer so bili rojeni njihovi stari starši (CBS 2006a).

⁵⁶ Za osebo se šteje, da ima tuje korenine, če je vsaj eden od njenih staršev rojen v tujini (CBS 2006b).

Tabela 3.4: Starostna struktura prebivalstva Nizozemske

	0 do 30 let (v %)	30 do 60 let (v %)	nad 60 let (v %)
Vsi prebivalci	36,3	44,3	19,4
Nizozemci	34,4	44,5	21,1
Indonezijci	22,6	59,9	17,5
Maročani	60,7	33,5	5,8
Surinamci	47,2	45,2	14,2
Turki	56,3	37,9	5,7

Vir: CBS (2006č).

S priseljenci iz Indonezije, Maroka in Turčije je v državo prišla tudi islamska veroizpoved, ki ji pripada 6 odstotkov populacije (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006a). Kljub temu, da 42 odstotkov državljanov ne pripada nobeni veroizpovedi (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006a) in da je Nizozemska že vse od pilarizacijskega sistema sekularizirana država, so v javnosti prah dvignile nekatere muslimanske navade, kot so feredže, sestavni del načina oblačenja muslimank, odnos muslimanov do homoseksualnosti in odnos do žensk.⁵⁷ Konec leta 2005 se je začelo govoriti o prepovedi nošenja burke. Pobudnik zakona o prepovedi nošnje burke, neodvisni poslanec Geert Wilders, je argumentiral, da je oblačilo, ki popolnoma prekrije osebo, žalitev za vse, ki verjamejo v enake pravice (BBC News 2005a). Sander Puntman⁵⁸ je pojasnil, da čeprav predlagani zakon o prepovedi nošenja burke ni bil sprejet, je nošenje burke prepovedano na fotografijah v uradnih dokumentih in v primeru identifikacije, ki jo zahteva policija. Prav tako imajo šole možnost, da v okviru svojega delovanja prepovejo burke. Nekaterim šolam so nizozemske oblasti prošnjo o prepovedi odobrile, saj naj bi nošenje burke onemogočalo komunikacijo med učenci in učitelji, identifikacijo posameznikov v prostorih šole in zmanjševalo možnosti učencev, da najdejo prakso, potrebno za dokončanje šolanja.

3.3 Vpliv priseljevanja na socialni in gospodarski razvoj Nizozemske

Nizozemska je dlje od ostalih članic Beneluksa ostala primarno kmetijska država. Vendar je hitra gospodarska rast v 50-ih in 60-ih tudi na Nizozemskem povzročila pomanjkanje domače delovne sile. Velika gospodarska rast, podaljšanje delovnika na 40 ur tedensko in nizka vključenost žensk⁵⁹ na trg delovne sile so probleme še poglobili.

⁵⁷ Več o posledicah, ki so nastale zaradi razlik v navadah muslimanske skupnosti in domačinov, v 5. poglavju.

⁵⁸ Osebni intervju s Sandrom Puntmanom, uslužbencem za odnose z javnostmi na vladnem portalu <http://www.government.nl>, izveden preko elektronske pošte 11. 8. 2006.

⁵⁹ Leta 1970 je bilo le 25 odstotkov delovne sile ženskega spola, na trg dela pa je bilo vključenih le 18 odstotkov žensk (CBS 2006g).

Pomanjkanje delovne sile je pomenilo neizkoriščanje proizvodnih zmogljivosti, neustavljivo rast plač in veliko napetost na trgu delovne sile ter med trgovskimi združenji (Vellinga 1993: 141–9). Zorlu in Hartog (2001: 21) in Meyers (2004: 106) izpostavljajo tudi rast nizozemskega gospodarstva v drugi polovici 90-ih, ki je prav tako povzročila pomanjkanje delovne sile, tokrat na področjih, kot so kmetijstvo, gradbeništvo, zdravstvo in izobraževanje (Zorlu in Hartog 2001: 21). »V tem obdobju se je nezaposlenost s 7,5 odstotka leta 1995 zmanjšala na 2,4 odstotka leta 2001 in tako dosegla najnižjo raven po letu 1971« (Meyers 2004: 106).

Pritok delavcev iz Sredozemlja v 60-ih in 70-ih je pomenil močan pritisk na plače nizko kvalificirane delovne sile, ki so med letoma 1958 in 1972 upadale (Zorlu in Hartog 2001: 18). Ti priseljenci so večinoma še zaposleni v sektorjih, za katere so bili rekrutirani. Od 80-ih pa so vstopili tudi v sektor etničnega podjetništva (*ethnic enterprises*), kot so restavracije, islamske mesnice, špecerije in podobno, ki so v veliki meri del sive ekonomije (Vellinga 1993: 152).

Prvi zakoni, ki so urejali socialni položaj prebivalcev na Nizozemskem, so bili sprejeti že leta 1800 in čeprav so vsebovali le nekaj določil o zaposlovanju mladih in žensk, je bil to začetek sistema, ki je kasneje postal najbolj razširjen sistem socialne zakonodaje na svetu, ki želi vsem prebivalcem omogočiti, da imajo v družbi enakovredno aktivno vlogo. Poseben izziv državnega socialnega sistema so etnične manjšine, ki so nastale kot posledica priseljevanja. Kljub dejstvu, da je Nizozemska znana po svobodi veroizpovedi, ohranjanju različnih kultur in svobodi govorjenja v maternem jeziku, integracija priseljencev, vsaj na trgu delovne sile, ni minila brez težav (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006č).

Doomernik (2003: 196) opozarja na slabo vključenost priseljencev na trg dela. Tako je npr. leta 2005 delež tistih, ki so bili vključeni na trg delovne sile, pri Maročanih znašal 49,9 odstotka, pri Turkih 51,9, pri domačinih pa 69,1 odstotka (CBS 2006g). Slabši je položaj sekundarnih migrantov,⁶⁰ ki v večjem številu ne sodelujejo na trgu delovne sile, in če na trgu sodelujejo, je verjetnost, da bodo brezposelni, še večja kot pri primarnih imigrantih. European Employment Observatory (2006) razlog išče v diskriminaciji. Tako imajo Surinamci, Antilci, predvsem pa Maročani in Turki vse od naftne krize na trgu delovne sile, v primerjavi z domačini, zaradi etnične pripadnosti,

⁶⁰ Definicija sekundarnih in primarnih migrantov je pojasnjena v podpoglavju 3.1.1

neznanja jezika in slabše izobrazbe neugoden položaj - in to kljub strogi nizozemski protidiskriminacijski politiki in evropski direktivi o nediskriminaciji.⁶¹

Dokazi o trajni diskriminaciji in neugodnostih, povezanih predvsem z zaposlovanjem, obstajajo. Ti dokazi, skupaj z nizkim številom pritožb in še manjšim številom uspešnih postopkov, kažejo, da so načini pritoževanja, nudena podpore, dokazi, zahtevani za obravnavo pritožbe, in razpoložljive rešitve neprimerni tako glede doseženih odškodnin za posameznike kot glede zagotavljanja spremembe v praksi.⁶²

Zorlu in Hartog (2001: 22) kot razlog za slab položaj priseljencev vidita nezmožnost priseljencev, da se prilagodijo razmeram trga in sledijo razvoju gospodarstva, Vellinga (1993:155) pa izpostavlja neznanje nizozemskega jezika, ki je slabo predvsem med priseljenci iz sredozemskih držav in nepismenost med Maročani in Turki. Leta 1996 sprejeta nova politika integracije prišlekov (*Inburgeringsbeleid*) upošteva prav opisane dejavnike in sledi ciljem na treh nivojih: družba, izobrazba in poklicna samostojnost. Cilji na prvem nivoju priseljencu dajo znanje o jeziku, kulturi in družbi, na drugem mu omogočijo vstop v izobraževalni sistem, na tretjem pa vstop na trg delovne sile (Doomernik 1999: 9).

Kljub vladnim politikam in dejstvu, da otroci priseljencev obiskujejo iste šole kot njihovi nizozemski sovrstniki, so študijski rezultati priseljencev izrazito slabši. Da bi rešili to težavo, so šole z velikim številom otrok priseljencev dobile dodatno podporo (2.476 dodatnih učiteljev v šolskem letu 1982–83) (Vellinga 1993: 155), vendar so ostali rezultati skorajda nespremenjeni.⁶³ Tako mladi s tujim poreklom pogosteje kot Nizozemci iščejo zaposlitev na omejenem trgu nizkokvalificiranih del (Doomernik 1999: 14–18). European Employment Observatory (2006) opozarja še, da so plače priseljencev zaradi slabše izobrazbe, diskriminacije in pomanjkanja delovnih izkušenj v povprečju manjše od plač domačinov. Povprečna plača Nizozemca tako znaša 40 odstotkov več kot plača Maročana in 38 odstotkov več kot plača Turka. Prav zato velik delež priseljencev⁶⁴ prejema dodatek⁶⁵ k dohodku (CBS 2006d).

⁶¹ Izvrševanje načela enakega ravnanja med ljudmi neglede na njihove rasne ali etične korenine. *Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, ES 2000/43/EC, 29. 6. 2000. Dostopna na: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719en00220026.pdf (9. 11. 2006).

⁶² MacEwen, M. (1995) *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550–1993*. Amsterdam: Het Spinhuis. V Doomernik (1998: 71).

⁶³ Raziskave, izvedene leta 1988, 1990 in 1992, so pokazale, da so otroci priseljencev pri preizkusih znanja dosegli povprečno 40 točk, otroci Nizozemcev pa povprečno 52,5 točke (Doomernik 1998: 14–18).

⁶⁴ V letu 2003 je dodatek k dohodku prejemale 15,9 odstotka Maročanov, 11,5 odstotka Turkov, 16,2 odstotka prebivalcev Antilov in Arube in le 2,1 odstotka Nizozemcev (CBS 2006d).

Povečevanje nezaposlenosti med migranti in vse manjše možnosti za zaposlovanje tudi pri domačinih, ter breme, ki ga predstavljajo migranti za državno blagajno, so bili povod za napetosti, ki so se začele pojavljati med domačini in prišleki. V državi so se začeli pojavi, kot sta diskriminacija in rasizem, pojavi, za katere so bili v državi prepričani, da obstajajo le izven njihovih meja (Entzinger 1999: 4).

V letu 2002 je zaradi gospodarske recesije brezposelnost ponovno narasla, najprej v določenih industrijskih sektorjih, leta 2003 pa se je trend nadaljeval skoraj v vseh industrijskih panogah, kasneje še v vladi. Stopnja brezposelnosti se je leta 2003 povišala, leta 2004 stabilizirala in se počasi začela zmanjševati (Eurochambers 2005: 2). Ker sta se širša podpora desnih strank in nasprotovanje priseljevanju pojavila v času gospodarske recesije, Horst (1996: 273) meni, da »ljudje, ki so proti priseljevanju in volijo skrajno desne stranke, v bistvu izražajo svoj protest proti socialnim težavam, kot so brezposelnost, propadanje mestnih središč in nezaupanje vlade«.

⁶⁵ Nizozemski socialni sistem poleg državnih zavarovanj (*national insurance*) in delavskih zavarovanj (*employee insurance*) predvideva tudi sistem, ki dopolnjuje prihodke, da dosežejo minimalno raven prihodkov. Dodatki v skladu z Zakonom o delu in socialni podpori (*Work and Social Assistance Act*) se uvajajo, ko imajo ljudje premajhen dohodek ali tega sploh nimajo (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006d).

4. Nizozemska migracijska politika do leta 2002

Kljub številnim priseljencem iz Indonezije (104.000 tujcev) v začetku 50-ih let in tuje delovne sile v 60-ih in 70-ih so nizozemske oblasti državo vse do 80-ih let razumele in obravnavale kot emigracijsko državo (Zorlu in Hartog 2001: 2–4). Strah pred prenaseljenostjo je namreč spodbujal emigracijsko politiko in šele z množičnim priseljevanjem tuje delovne sile je Nizozemska začela dojemati imigracije kot fenomen, ki ga je potrebno upoštevati in uravnati. S tem se je začela razvijati migracijska politika države, ki ne le pospešuje emigracije ampak tudi ureja imigracijo, njen nadzor in vključevanje priseljencev v novo družbo.⁶⁶

Migracijska politika ni statična, ampak se spreminja. V prvem poglavju so bile podrobneje predstavljene tri skupine dejavnikov, ki vplivajo na migracijsko politiko: vpetost države v mednarodno sodelovanje, ki spada med zunanje dejavnike, javnost in njeno razumevanje migracij ter ekonomski dejavniki, ki jih uvrščamo med notranje dejavnike. Omenjeni dejavniki so vzrok, da so se na Nizozemskem izoblikovale različne migracijske politike, ki jih lahko razdelimo v štiri obdobja in jih Entzinger (1999: 1–12) poimenuje kot: izogibanje (*avoidance*), protislovnost (*ambivalence*), etničnomanjšinska politika (*ethnic minority policy*) in integracijska politika (*integration policy*).

4.1 Izogibanje (1950–1961)

Obdobje izogibanja se začne s priseljevanjem iz nekdanjih kolonij in predstavlja obdobje, ko se je Nizozemska še opredeljevala za emigracijsko državo (Meyers 2004: 88), spodbujala emigracijo in razvijala svojo emigracijsko politiko. Konča se leta 1961, ko Nizozemska zaradi številčnega priseljevanja tujih delavcev zabeleži migracijski presežek⁶⁷ (Entzinger 1999: 2).

V obdobju izogibanja je Nizozemska izvajala popolnoma liberalno migracijsko politiko in ni sprejela nikakršnih zakonov, ki bi omejevali priseljevanje tujcev. Nasprotno, leta 1956 je podpisala Beneluški dogovor o delovni sili (*Belenux Labour Treaty*), dve leti kasneje pa še Dogovor o beneluški gospodarski uniji (*Banelux Economic Union Treaty*), ki predvidevata prost pretok ljudi med Nemčijo, Francijo,

⁶⁶ Migracijsko politiko, ki poudarja pomen priseljevanja, sestavljata dva, med seboj povezana dela. Prvi je imigracijska politika, drugi pa integracijska politika. Imigracijska politika »opredeljuje, komu je dovoljeno, da biva v državi, zaradi katerih razlogov in pod katerimi pogoji«, medtem ko je integracijska politika »tista, ki priseljencem z dovoljenjem za bivanje omogoča naselitev in sodelovanje v družbi« (Doomernik 1998: 75).

⁶⁷ Leta 1961 se je na Nizozemsko preselilo 6.412 ljudi več, kot se jih je odselilo (CBS 2006a).

Italijo, Belgijo, Luksemburgom in Nizozemsko (Meyers 2004: 89). V tem obdobju so se v državo selili predvsem prebivalci nekdanjih kolonij, ki so imeli nizozemsko državljanstvo in jih tako morebitni zakoni o urejanju priseljevanja ne bi omejevali (van Amersfoort 2004: 6).⁶⁸

V tem obdobju se je izvajala asimilacijska politika, ki naj bi povratnike popolnoma vključila v nizozemsko družbo (Entzinger 1999: 2). Razloge za tako ureditev velja iskati v imigracijskem toku, saj je bila večina priseljencev evroazijskega izvora, kar pomeni, da jim je bila nizozemska kultura poznana, hkrati pa so se zavedali, da za njih povratka ni, in so se zato tudi sami želeli vključiti v nizozemsko družbo. Večje integracijske težave je imela skupina Molučanov, vendar tudi v tem primeru do leta 1961 zakoni o integraciji niso bili sprejeti. Predvsem zato, ker so nizozemske oblasti verjele, da se bodo Molučani vrnili v svojo domovino. Integracijski programi za Molučane so se razvili kasneje,⁶⁹ ko je postalo jasno, da se Molučani v izvorno državo ne bodo vrnili (Doomernik 1999: 9).

Konec 50-ih in začetek 60-ih let je obdobje velike gospodarske rasti povzročilo pomanjkanje delovne sile in začetek rekrutiranja tuje delovne sile (Vellinga 1993: 148). Podpisi bilateralnih pogodb s sredozemskimi državami⁷⁰ (European Employment Observatory 2006) so vodili do velikega pritoka tuje delovne sile in migracijskega presežka, ki je zahteval aktivno politiko priseljevanja.

4.2 Protislovnost (1961–1980)

Obdobje protislovnosti se je začelo z letom, ko so imigracije prvič presegle emigracije (Entzinger 1999: 2), njegov konec pa zaznamuje Poročilo o etničnih manjšinah (*Ethnic Minority Report*), ki ga je leta 1979 izdal Znanstveni svet za vladno politiko (*Scientific Council for Government Policy*) in je predlagal, da se priseljence obravnava kot stalne prebivalce. Obdobje se konča leta 1980, ko si je v odzivu na poročilo vlada priznala, da je Nizozemska postala imigracijskih država (Meyers 2004: 93).

Obdobje med letoma 1961 in 1980 so na Nizozemskem in drugod po Evropi zaznamovale migracije tuje delovne sile, zato ne preseneča, da je večina zakonov, sprejetih v tem obdobju, namenjenih urejanju imigracije in integracije prav te skupine

⁶⁸ Več o vplivu kolonialne zgodovine na priseljevanje v podpoglavju 3.1.1.

⁶⁹ Več o urejanju položaja Molučanov v podpoglavju 4.3.

⁷⁰ Več o podpisanih pogodbah v podpoglavju 3.1.2.

ljudi. Skupaj z uradnim pritokom rekrutirane delovne sile se je v tem obdobju razvil tudi val 'spontanih' priseljencev, ki so se selili mimo uradnih zakonov o priseljivanju (npr. priseljenci, ki so v državo vstopili s turističnim vizumom, si našli delo in se nato trajno naselili) in jih nizozemska politika ni omejevala (Scientific Council for Government Policy 2001: 24). Na Nizozemsko so se v tem obdobju, poleg tujih delavcev, ki so bili večinoma sredozemskega izvora, selili tudi prebivalci Surinama (Entzinger 1999: 3). Tako za tuje delavce kot priseljence iz Surinama se je predpostavljalo, da so le začasno v državi in zato njihova integracija ni bila med cilji migracijske politike. Cilj je bil imigrantom ponuditi čim več možnosti za sodelovanje v nizozemski družbi in hkrati ohraniti njihove navade, kulturo in jezik, saj so tako vzdrževali stike z izvorno državo, ki bi jih potrebovali za vrnitev vanjo (Zorlu in Hartog 2001: 10).

Kot posledica priseljivanja tuje delovne sile in njihovih družinskih članov je leta 1965 nastal prvi Zakon o tujcih (*Alien Act*). Zakon je »urejal vstop tujcev v državo, uvajal sistem delovnih dovoljenj za tujce in za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje predvideval pogoj vsaj petletnega neprekinjenega bivanja v državi« (Meyers 2004: 89). Ker je bilo med priseljenci vse več družinskih članov, ki so sledili tujemu delavcu, je zakon uvedel vizume za 'rizične države', kot sta Turčija in Maroko (Geddes 2004: 106).

Kljub temu da priseljivanje iskalcev azila in beguncev v tem obdobju ni bilo množično in je število prošelj še leta 1977 preseglo 500 (CBS 2006e), je zakon urejal tudi to področje. In sicer je predvideval razlikovanje med 'vabljenimi begunci', ki jim je status podelil UNHCR, in tistimi, ki so za status prosili v skladu z Ženevsko konvencijo (Geddes 2003: 106). Uvedene so bile kvote sprejema, in sicer naj bi država v enem letu sprejela 500 beguncev z UNHCR statusom (European Council on Refugees and Exiles 2003). Država je kljub temu v kasnejših obdobjih sprejela veliko več iskalcev azila in beguncev, saj ni mogla zanemariti svojih humanitarnih dolžnosti.⁷¹

V naslednjih letih so bili sprejeti zakoni, ki so spreminjali določene ureditve priseljivanja, uvajali nove ureditve za zaposlovanje tujcev in urejali njihov položaj v družbi, npr. Zakon o tujih delavcih in Zakon o ugodnostih iz leta 1976, Zakon o promociji enakovredne zaposlitve tujcev iz leta 1993, Zakon o enakem ravnanju iz leta 1994 in drugi,⁷² vendar nov zakon o tujcih ni bil sprejet vse do leta 2002.

⁷¹ Več o sprejemanju iskalcev azila in beguncev v podpoglavjih 4.3.2 in 4.4.3.

⁷² Zakoni bodo glede na leto, ko so bili sprejeti, predstavljeni v nadaljevanju podpoglavja 4.2 in v podpoglavjih 4.3 in 4.4.

Nizozemska vpetost v mednarodne odnose in njeno aktivno sodelovanje tako pri procesu ustanavljanja EU in drugih mednarodnih organizacij je državi nalagala dolžnost spoštovanja mednarodnih pogodb, ki so nastale v okviru organizacij in jih je država ratificirala. Za drugo obdobje nizozemske migracijske politike sta pomembni predvsem Evropska konvencija o naselitvi⁷³ in Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti.⁷⁴

Nizozemska je Evropsko konvencijo o naselitvi, ratificirala leta 1969 (Council of Europe 2006a). Za Nizozemsko sta pomembna predvsem dva člena, in sicer 1. člen, ki govori o lažjem prestopanju meja državljanov držav pogodbenic z namenom začasnega obiska, in 2. člen, ki govori o olajšanem trajnem naseljevanju v okviru gospodarskih in socialnih zmožnosti ciljne države. Priseljevanje državljanov drugih pogodbenic se lahko omeji le, če ogroža javni red (*ordre public*), nacionalno varnost, javno zdravstvo ali moralo (1. člen). Za nadaljnje omejevanje priseljevanja je pomembno, da sta med pogodbenicami tudi Grčija in Italija, državi, od koder so prihajali številni tuji delavci in s katerima je imela Nizozemska sklenjene bilateralne dogovore o rekrutiranju delavcev. V skladu s pogodbo tako Nizozemska v kasnejšem obdobju gospodarske recesije državljanom omenjenih držav ni mogla zapreti vrat.

Drugi pomemben zunanji dejavnik tega obdobja je ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti. Pogodba o ustanovitvi gospodarske skupnosti določa, da se »najkasneje do konca prehodnega obdobja v Skupnosti zagotovi prosto gibanje delavcev« (48. člen), v drugem odstavku istega člena pa tudi, da »prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji«. Tako so imeli delavci iz Italije, ki je bila med ustanoviteljicami Evropske gospodarske skupnosti, poseben status v primerjavi z drugimi sredozemskimi delavci že od leta 1968, ko se je prosto gibanje tudi dejansko začelo (Penninx 1979: 99).

Dobre gospodarske razmere in razumevanje priseljevanja delavcev kot začasnega pojava je bil vzrok, da je vlada šele po prvi manjši gospodarski recesiji leta 1967 sprejela prvo resno politiko o priseljevanju tujih delavcev. Dokument, naslovljen Poročilo o tujih delavcih (*Note buitenlandse werkneman*), je bil izdan leta 1970 in je

⁷³ Evropska konvencija o naselitvi. *European Convention on Establishment*, podpisana 13. 12. 1955, v veljavo stopila 23. 2. 1965. Dostopna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/019.htm> (20. 4. 2006).

⁷⁴ Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. *Treaty establishing the European Economic Community*, podpisana 25. 3. 1957, v veljavo stopila 1. 1. 1958. Dostopna na: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/1-sl.pdf (29. 4. 2006).

predvideval »vstopne kvote, ki bodo odražale potrebo gospodarstva, spodbujanje vračanja in nastanek organizacij, ki se bodo ukvarjale z oblikovanjem socialne politike za tuje delavce« (Meyers 2004: 89). Poročilo zaostrojuje vstopne pogoje tudi z zmanjšanjem števila delovnih dovoljenj za tujce, ki bodo lahko podeljena le preko agencij za zaposlovanje ali nizozemskih konzularnih služb,⁷⁵ in z dopuščanjem zaposlovanja tujih delavcev le v primeru, da za prosto delovno mesto ni na voljo domačih (Vellinga 1993: 152).

Kot posledica naftne kriza leta 1973, je bil leta 1974 izdan Memorandum v odgovor na Zakon o tujih delavcih (*Memorandum in Reply to the Law on Foreign Workers*), ki »predvideva promocijo vračanja in predlaga omejitve bivanja sredozemskih delavcev na dve leti« (Meyers 2004: 90). V nasprotju z nekaterimi drugimi evropskimi državami (npr. Nemčijo), omejevanje tuje delovne sile po letu 1974 na Nizozemskem ni sovpadalo z učinkovitimi programi, ki bi spodbujali vračanje priseljencev (Doomernik 1998: 59). Predlagani so bili načrti, ki so vključevali vračanje prispevkov za pokojnino, povezovanje vračanja z razvojnimi programi, ki bi povratnikom zagotovili delo v izvorni državi, in vračilo stroškov, vendar so bili ti dragi in neuspešni (Vellinga 1993: 154), saj se število povratnikov ni povečalo.

Zaostrovanje priseljevanja se je nadaljevalo leta 1975 s podpisom dogovorov z Belgijo in Luksemburgom o uvedbi vizumov za državljane Maroka, Tunizije in Senegala, ki so na Nizozemsko lahko prišli le v skladu s pravili združevanja družin (Vellinga 1993: 154). Leto kasneje pa je bil sprejet še Zakon o tujih delavcih (*Law on Foreign Laborers*), ki »delodajalcem prepoveduje zaposlovanje več kot dvajset tujih delavcev« (Meyers 2004: 91). Istočasno so se spremenila tudi delovna dovoljenja, ki so od takrat izdana delodajalcu in ne delavcu, trajajo dve leti, izdana so za točno določeno delovno mesto in vsebujejo opis dela. To je pomenilo, da so v državo lahko vstopili le tisti, ki so delovno razmerje že sklenili.⁷⁶ Da bi se izognili ilegalnim migracijam iz sosednjih držav, je bil uveden nadzor tujih delavcev, ki so imeli delovno dovoljenje za katero od ostalih članic Evropske gospodarske skupnosti. Ti delavci so morali v primeru vstopa na Nizozemsko imeti veljaven potni list, povratno vozovnico, točno določeno destinacijo in dovolj gotovine za preživetje (Vellinga 1993: 154–5).

⁷⁵ Ukrepi, ki so dovoljevali rekrutiranje tuje delovne sile le preko temu ustanovljenih agencij, so bili sprejeti konec leta 1968 in v začetku leta 1969 (Penninx 1979: 99).

⁷⁶ Do zaostrovanja priseljevanja tujih delavcev ilegalen vstop tujcev ni bil nenavaden in nizozemske oblasti ga niso posebej nadzorovale. Ti tujci so za dovoljenje za bivanje zaprosili šele, ko so našli zaposlitev v državi (Doomernik 2003: 163).

Ukrepi, sprejeti v začetku 70-ih, predvsem pa v letih po naftni krizi, so pomenili konec množičnega priseljevanja tuje delovne sile, niso pa pomenili konca priseljevanja na Nizozemsko, saj se je to nadaljevalo predvsem v obliki združevanja in ustvarjanja družin (Doomernik 2003: 163) ter s priseljevanjem iz Surinama, katerega državljani so bili državljani Kraljevine in so brez omejitev lahko vstopili v državo.

Zaradi zaostrovanja kriterijev vstopa v državo je na Nizozemskem, prvič v zgodovini države, nastala številčna skupina ilegalnih priseljencev, saj so 'spontani' priseljenci, ki jih država v začetku ni nadzorovala, ostali brez možnosti za legalizacijo svojega bivanja. Leta 1975 je bilo po uradni statistiki prebivalcev tako dodanih 15.000 ilegalnih priseljencev (Scientific Council for Government Policy 2001: 24).

V drugem obdobju nizozemske migracijske politike je država začela urejati tudi položaj Molučanov. Leta 1976 je bil sprejet Zakon o ugodnostih (*Facilities Act*), ki Molučanom podeljuje državljanske pravice, razen volilne pravice, in jim prepoveduje vstop v vojsko. Leta 1978 sprejeta politika o Molučanih je to skupnost priznala in jo obravnavala kot trajne priseljence (Meyers 2004: 92–3).

Dogodki med letoma 1973 in 1980 so nakazovali, da so bile predpostavke nizozemske vlade o začasnosti priseljencev zmotne. Vse vladne politike, ki so bile namenjene spodbujanju vračanja migrantov, so se izkazale kot neuspešne, delavcem so se začeli pridruževati družinski člani, povečalo se je število priseljencev iz Surinama, Nizozemskih Antilov in Arube, hkrati pa so priseljenci vse pogosteje uporabljali javne storitve, kot so zdravstveni in socialni sistem (Meyers 2004: 91).

Mejnik državne migracijske politike je leta 1979 izdano poročilo Znanstvenega sveta za vladne politike.⁷⁷ Poročilo je nastalo na podlagi raziskave, ki jo je izvedel Rinus Penninx, sodelavec na Inštitutu za migracije in etnična vprašanja na Univerzi v Amsterdamu, in opisuje področje etničnih manjšin, razvoj tega področja in podaja mnenje glede nadaljnjega razvoja migracijske politike. V poročilu je med drugim zapisano (stran xxxii), da je do leta 1979 »na politiko vstopanja tujcev močno vplivalo dejstvo, da Nizozemska ne more in ne sme postati imigracijska država. /.../ Resnica pa je, da velika večina v državi prisotnih etničnih manjšin namerava trajno ostati«.

Vlada je v odgovoru na poročilo leta 1980 uradno priznala, da je Nizozemska imigracijska država. Vladni odgovor je skupaj z dejstvom, da je reorganizacija industrije

⁷⁷ Scientific Council for Governemnt Policy (1979) Report to the government. V Scientific Council for Governement Policy (ur.) *Ethnic minorities. A: Report to the government; B: Towards an overall ethnic minorities policy: preliminary study by Rinus Penninx*. Dostopen na <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=3050> (11. 5. 2006).

v začetku 80-ih pomenila manjšo potrebo po slabo kvalificirani delovni sili, kar je povzročilo večjo brezposelnost, slabši socialni položaj in nastanek napetosti med tujci in domačini, pomenil konec drugega povojnega obdobja Nizozemske migracijske politike.

4.3 Etničnomajšinska politika (1980–1994)

Po uradnem priznanju, da je Nizozemska imigracijska država, in priznanju, da se priseljenci niso naselili le začasno, je država potrebovala novo migracijsko politiko, ki ne bi vsebovala le imigracijske politike, ampak tudi komponente integracijske politike. Začetek take politike pomeni leta 1981 objavljeni vladni koncept o manjšinski politiki (*Ontwerp-Minderhedennota*),⁷⁸ ki oblikuje dve temeljni ideji: država bo podpirala integracijo tistih imigrantov, ki si želijo ostati in imajo pravico, da v državi ostanejo, in pomagala tistim imigrantom, ki se bodo odločili, da se vrnejo v rodno domovino (Doomernik 1998: 59).

Posebnost nizozemske etničnomajšinske politike je, da imigrantov ne obravnava kot posameznike, ampak kot skupine. Velik pomen pri tej politiki imajo rasa, nacionalnost in etnična pripadnost imigrantov, saj jih te značilnosti združujejo v skupine. Prav zato se v tem obdobju imigrantske skupnosti, v nasprotju z drugimi evropskimi državami, kot je Francija, kjer jih imenujejo *immigrés* (priseljencec), ali Nemčija, kjer jim pravijo *Ausländer* (tujec) na Nizozemskem imenujejo etnične manjšine. Pri tem je pomembno poudariti, da na Nizozemskem etnične manjšine v smislu avtohtonih manjšin, ki jih poznata Italija in Slovenija, ni (Entzinger 1999: 4).

Dokument o manjšinski politiki (*Minderhedennota*) je parlament potrdil leta 1983 (European Employment Observatory 2006). *Minderhedennota* kot primaren cilj politike definira »oblikovanje družbe, v kateri imajo vsi predstavniki manjšinskih skupnosti, kot posamezniki in kot skupnost, enakopraven položaj in popolne možnosti nadaljnega razvoja« (Entzinger 1999: 5). Kot poudarja Doomernik (1999: 2), cilj politike v nobenem pogledu ni bila asimilacija priseljencev, saj je bila njihova kulturna avtonomija posebno zaščitena in spoštovana. Za dosego cilja je bil uporabljen 'pilarizacijski' sistem,⁷⁹ ki je bil prvotno namenjen sobivanju katolikov, protestantov, socialistov in liberalcev, kasneje pa torej ureditvi sobivanja etničnih manjšin (Doomernik 1999: 2).

⁷⁸ Osnovna predpostavka manjšinske politike je, da je »Nizozemska zaradi priseljavanja postala multikulturna država, v kateri naj bi večinska in manjšinske skupnosti sobivale v harmoniji in obojestranskem spoštovanju in kjer imajo vsi enake možnosti« (Entzinger 1999: 5).

⁷⁹ Delovanje in zgodovina pilarizacijskega sistema sta predstavljena v 1. poglavju.

Ciljne skupine manjšinske politike so bili »ljudje, rojeni v določenih tujih državah, in njihovi otroci, ki živijo na Nizozemskem« (European Employment Observatory 2006). Kot ciljne skupine je *Minderhedennota* med drugimi določila Turke, Maročane, Surinamce, Antilce in prebivalce Arube (European Employment Observatory 2006), njihova integracija pa naj bi potekala s posegi na kulturnem, pravnem in socialnem področju (Entzinger 1999: 5), ki se kažejo v kasneje sprejetih zakonih, kot so Zakon o promociji enakovredne zaposlitve tujcev, Zakon o etničnih manjšinah v javnem sektorju in zakon, ki migrantom podeljuje volilno pravico.⁸⁰

Za to obdobje sta značilna predvsem dva migracijska tokova. Prvega predstavlja priseljevanje tujih delavcev in združevanje ter ustvarjanje družin, drugega pa vse večje priseljevanje beguncev in iskalcev azila.

4.3.1 Tuji delavci in njihove družine

Kljub zakonom, sprejetim po letu 1973, ki so omejevali priseljevanje tuje delovne sile, se priseljevanje iz sredozemskih držav ni ustavilo. Vzrok za to so bile migracije, ki so potekale v okviru združevanja in ustvarjanja družin. Pravica do družinskega življenja velja za eno temeljnih človekovih pravic in izhaja iz mednarodnih konvencij, kot sta Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin⁸¹ in Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov,⁸² katerih pogodbenica je tudi Nizozemska.

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin definira pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen) in govori o pravici do poroke: »moški in ženske, zreli za zakon, imajo pravico skleniti zakonsko zvezo in ustanoviti družino v skladu z domačimi zakoni, ki urejajo uveljavljanje te pravice« (12. člen).

O združevanju družin govori tudi Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov, in sicer imajo v skladu s konvencijo žene in neporočeni otroci legalno zaposlenega delavca pravico, da se delavcu pridružijo (12. člen). Konvencija opredeljuje tudi omejitve za združevanje, in sicer morajo biti otroci mladoletni v skladu

⁸⁰ Omenjeni zakoni so podrobneje predstavljeni v podpoglavju 4.3.3.

⁸¹ Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, podpisana 4. 11. 1950, v veljavo stopila 3. 9. 1953. Dostopna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (3. 4. 2006). Nizozemska je konvencijo ratificirala 31. 8. 1954 (Eroški svet 2006c).

⁸² Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov. *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers*, podpisana 24. 11. 1977, v veljavo stopila 1. 5. 1983. Dostopna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm> (20. 4. 2006). Nizozemska je konvencijo ratificirala 1. 2. 1983 (Svet Evrope 2006b).

z zakoni ciljne države, finančno morajo biti odvisni od delavca v tujini, v državo morajo vstopiti pod enakimi pogoji kot drugi tuji delavci, v skladu z državnimi zakoni ali mednarodnimi pogodbami, ki veljajo za ciljno državo (12. člen). V konvenciji je še zapisano, da lahko država odloži izvajanje člena za določeno ozemlje in da lahko določi omejitve o potrebnih finančnih sredstvih, ki jih mora delavec imeti za vzdrževanje družine (12. člen).

Nizozemska je konvencijo podpisala leta 1977, ratificirala 1. februarja 1983, v veljavo pa je na ozemlju države stopila 1. maja istega leta. V skladu z 12. členom konvencije je Nizozemska izdala zadržke, in sicer, da bo za združevanje družin uvedla dodatne pogoje o finančnem stanju delavca, in tako zagotovila, da ta lahko skrbi za svoje družinske člane (Council of Europe 2006b). Uvedeni so bili pogoji, ki so zahtevali, da mora delavec, če želi, da se mu pridružijo družinski člani, imeti stanovanje in dohodek, ki je bil visoko nad minimalno plačo in je v tistem obdobju v številkah znašal vsaj 4.000 guldnov (Horst 1996: 307). Leta 1993 je bil uveden dodaten pogoj: delavec mora v državi legalno bivati vsaj tri leta (Meyers 2004: 95–6).

4.3.2 Iskalci azila in begunci

V začetnem obdobju priseljevanja beguncev so bili občasni in malo številčni valovi povezani s specifičnimi političnimi krizami, kot je bila madžarska leta 1956. Večina beguncev pred letom 1983 je tako pred prihodom v državo že imela status begunca, saj so bili v državo povabljeni na pobudo UNHCR in so bili zato ob vstopu vključeni v sistem državljanskih in socialnih pravic. Z leti se je število beguncev in iskalcev azila, ki so v državo prišli z neurejenim statusom in so šele po prihodu zaprosili za njegovo ureditev, povečalo (van Amersfoort 2004: 7). Prihod 4.522 beguncev, ki so leta 1984 prosili za status po prihodu na Nizozemsko, je bilo dovolj, da je takratna vlada sprejela nove ukrepe, ki so predvidevali identifikacijo *bona fides*⁸³ beguncev in odstranitev tistih, ki statusa niso dobili (van Selm 2003).

Ključnega pomena na področju migracijske politike, povezane z iskalci azila in begunci, je bil prihod skupine Tamilov, ki se je povsem nepričakovano preselila leta 1985 in je pod drobnogled postavila sistem, ki je iskalcem azila nudil začasno nastanitev in dostop do sistema države blaginje (Meyers 2004: 97). Zaradi vse večjega povpraševanja po azilu, dolgih postopkov reševanja prošenj in majhnega števila

⁸³ *Bona fides* begunci so tisti posamezniki, ki so dejansko morali zapustiti domove in se ne izdajajo za begunce le zato, da bi dosegli osebne koristi (The Free Dictionary 2006).

odstranitev (Geedes 2003: 106) je sistem postal velika finančna obremenitev za socialni sistem države. Da bi rešili težavo tamilskih beguncev, je bila sprejeta Uredba o skrbi in nastanitvi Tamilov (*Regulation for the Care and Accommodation of Tamils*), ki je predvidevala »naselitev in manjšo finančno pomoč. Prosilci pa niso bili vključeni v sistem socialne varnosti in do razrešitve prošnje niso smeli vstopiti na trg delovne sile« (Meyers 2004: 97). Sistem je postal znan pod imenom 'postelja, kruh in kopanje' (Meyers 2004: 97).

S sprejeto uredbo o Tamilih se je začelo novo obdobje urejanja priseljevanja iskalcev azila in beguncev. Ta sistem se izvaja na ozemlju Nizozemske, vendar spominja na zunanji nadzor. Predvideva naselitev iskalcev azila v preiskovalne centre, kjer čakajo na rešitev prošnje (van Amersfoort 2004: 7). Leta 1987 sprejeta Uredba za sprejemanje iskalcev azila pomeni pravno podlago (Meyers 2004: 97) in razširitev sistema 'postelja, kruh in kopanje' na vse iskalce azila. Zmanjšanje števila prosilcev za azil, s 13.460 leta 1987 na 7.490 leta 1988 dokazuje uspešnost novega sistema (Scientific Council for Governemnt Policy 1990: 67).

Med letoma 1990 in 1992 se je število prosilcev azila ponovno dvignilo nad 20.000, zato je vlada sprejela nove ukrepe, ki so dodatno poostrili vstopni postopek. Dokument z naslovom *Nov model vstopa in sprejema iskalcev azila (New Admittance and Reception Model for Asylum Seekers)* (Meyers 2004: 97)

uvaja nov način oddajanja prošenj za status, ki so po novem oddane v preiskovalnih centrih, kjer je takoj odločeno, ali imajo prosilci možnost pridobiti status ali ne. Tisti, ki po mnenju komisije takih možnosti nimajo, v centrih počakajo na izgon in ne smejo vstopiti v državo. Za boljše delovanje sistema je bilo razširjeno območje ekstrateritorialnosti okoli letališča Schiphole, Ministrstvo za zunanje zadeve pa odstranjeno iz postopka za pridobivanje statusa. Hkrati je država kot članica Beneluksa leta 1991 s Poljsko podpisala pogodbo o vrnitvi tujcev, leto kasneje pa še s Slovenijo.⁸⁴

Največje težave azilnega sistema tega obdobja predstavlja obdobje med prihodom iskalca azila v državo in odgovorom na njegovo prošnjo. Čeprav naj bi to obdobje ne bilo daljše od šestih mesecev, je prihajalo zaradi pravnih zapletov do podaljšanja tudi na nekaj let. Človeka, ki živi ves ta čas na ozemlju države, je težko izseliti, hkrati pa tudi sodišča v takih primerih večinoma presodijo v korist prosilca in mu dodelijo status (van Amersfoort 2004: 7).

⁸⁴ Omenjeni državi sta pred vstopom v EU predstavljali zunanji meji Unije in sta zato bili pogosto prehodni državi za begunce in iskalcev azila na poti v EU.

Prosilci za azil in begunci so sredi 80-ih postali najpomembnejša migracijska skupina, tako za oblikovanje nadaljnje migracijske politike kot v javnih razpravah (Scientific Council for Government Policy 2001). Za nadaljnji razvoj azilnega sistema je pomembno predvsem dejstvo, da opisani sistem iskalcem azila prepoveduje vstop na trg delovne sile, tako da so prosilci do obravnavanja prošnje finančno popolnoma odvisni od državne pomoči.

4.3.3 Prizadevanja za enakopravnost etničnih manjšin

Nizozemska etničnomanjšinska politika je imigrantom priznavala skupinske pravice in promovirala multikulturalizem (Geedes 2003: 112). Prav zato je bila integracijska politika tega obdobja, ki jo lahko razdelimo na tri dele, in sicer emancipacija etničnih skupin,⁸⁵ protidiskriminacijska politika in ukrepi za zmanjšanje pomanjkanja in prikrajšanja etničnih manjšin (Scientific Council for Government Policy 1990: 39), namenjena vključevanju in promociji enakopravnosti skupnosti in ne posameznikov (Entzinger 1999: 6).

Nizozemska vlada že vse od začetka 80-ih izvaja protidiskriminacijsko politiko s ciljem zmanjšati razliko med priseljenci in domačini na pravnem in socialnem področju (Doomernik 1998: 63). V ta namen je vlada skušala izboljšati pravni status priseljencev, spremeniti zakonodajo, da ta ne bi izražala razlikovanja med domačini in priseljenci, ter izkoreniniti diskriminacijo in predsodke (Scientific Council for Government Policy 1990: 40). Med pomembnejšimi spremembami je leta 1985 sprejeti zakon, ki migrantom po petih letih bivanja podeljuje pasivno in aktivno volilno pravico na lokalni ravni (Entzinger 1999: 6). Tako se položaj domačinov in priseljencev na področju volilne pravice razlikuje še v volilni pravici na regionalni in nacionalni ravni. Po petih letih bivanja lahko tujci tudi zaprosijo za naturalizacijo (Doomernik 1998: 63).

Največji izziv nizozemski vladi predstavljajo ukrepi za zmanjšanje pomanjkanja med pripadniki etničnih manjšin oz. spodbujanje enakopravnosti na področjih, kot so trg delovne sile, izobraževanje, zdravstveni sistem in socialna podpora (Scientific Council for Government Policy 1990: 39). Cilj politike je z odpiranjem teh področij doseči sodelovanje manjšin sorazmerno z njihovo velikostjo (Entzinger 1999: 6).

⁸⁵ Emancipacija etničnih manjšin pomeni ustvariti pogoje, pod katerimi se bosta lahko kultura in identiteta etničnih manjšin razvijali (Scientific Council for Government Policy 1990: 40). V ta namen je država financirala številne vidike kulturnega in socialnega življenja manjšin, kot so manjšinske organizacije, časopisi, radijske postaje in podobno (Entzinger 1999: 6).

Vse od gospodarske recesije leta 1973 so imigranti najšibkejši člen trga delovne sile, saj so v povprečju v večjem številu brezposelni, delajo na slabše plačanih delovnih mestih in so v primeru gospodarske recesije tisti, ki pogosteje izgubljajo službo (European Employment Observatory 2006). Da bi rešila problem brezposelnosti med priseljenci, je država sprejela številne programe, ki so bili namenjeni pospeševanju njihovega zaposlovanja. V 80-ih je bila določena kvota v javnem sektorju, namenjena Molučanom, leta 1987 pa je bil sprejet Zakon o etničnih manjšinah v javnem sektorju (*Etnische Mindeheden bij de Overheid*), ki je pripomogel k podvojitvi števila Maročanov in Turkov v javnem sektorju (Doomernik 1999: 9).

Če so spodbude v javnem sektorju žele rezultate, je bila težja integracija v zasebnem sektorju. Leta 1993 je bil sprejet Zakon o promociji enakovredne zaposlitve tujcev (*Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen*), ki od zasebnih podjetij z več kot 35 zaposlenimi zahteva registracijo etničnega porekla delavcev, da struktura zaposlenih v podjetju odraža etnično strukturo populacije (Doomernik 1999: 9). Kljub prizadevanju vlade je brezposelnost imigrantov ostala visoka. Še leta 1998 je bilo med Maročani 17,5 odstotka, med Turki pa kar 19,5 odstotka brezposelnih (Doomernik 2003: 16). Eden od razlogov za to je dejstvo, da zakoni niso uvajali sankcij za podjetja, ki niso upoštevala in objavljala etnične sestave zaposlenih (Zorlu in Hartog 2001: 10), hkrati pa tuji delavci niso uspeli slediti razvoju industrije, ki je potrebovala vse več visoko kvalificirane delovne sile. Vlada si je poleg zmanjševanja brezposelnosti prizadevala tudi izboljšati učni uspeh otrok priseljencev, saj naj bi tako povečala njihovo konkurenčnost na trgu dela.⁸⁶

Konec 80-ih in v začetku 90-ih se je v javnosti začelo govoriti o neprimernosti politike etničnih manjšin. Poročilo Znanstvenega sveta za vladne politike, ki je bilo izdano leta 1989 trdi, da bodo priseljenci v primeru nadaljnjega izvajanja politike etničnih manjšin postali odvisni od javne podpore in bodo zato predvsem v času gospodarskih recesij zelo ranljivi. Hkrati se je število pripadnikov etničnih manjšin v desetih letih več kot podvojilo, povečalo pa se je tudi število etničnih manjšin, ki so se zmeraj bolj razlikovale tako kulturno kot religiozno (Entzinger 1999: 8–9).

⁸⁶ Več o učnem uspehu otrok priseljencev v podpoglavju 3.3.

4.4 Integracijska politika (1994–2002)

Zaradi vse večjega števila pripadnikov etničnih manjšin in števila različnih manjšin, ki so posledica večjega pritoka prosilcev azila in beguncev, se na Nizozemskem oblikuje nova migracijska politika. Zakaj je do spremembe prišlo ravno leta 1994, pojasnjujejo volilni rezultati tistega obdobja. Prvič po skoraj stoletju je namreč stranka Združenje krščanskih demokratov (*Christen Democratische Appel - CDA*), ki velja za podpornika institucionalnega pluralizma in pilarizacijskega sistema, ostala zunaj vladne koalicije. Nova vlada, ki so jo sestavljale sekularne stranke, kot so Stranka dela (*Partij van de Arbeid - PvdA*), Ljudska stranka za svobodo in demokracijo (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie – VVD*) in Demokrati 66 (*Democraten 66 – D66*), ki niso zagovorniki pilarizacijskega sistema, je zato lahko začela razvijati integracijsko politiko, ki temelji na vključevanju posameznika in ne več skupin (Geedes 2003: 116).

Če je začetek tretjega obdobja zaznamovala *Minderhedennota*⁸⁷ (Entzinger 1999: 5), je začetek zadnjega obdobja zaznamoval dokument z naslovom Politika integriranja etničnih manjšin (*Contourennota integratiebeleid etnische minderheden*), ki daje manjši poudarek multikulturalnosti in izpostavlja potrebo po integraciji, ki je poimenovana kot »proces, ki vodi v polno in enakopravno sodelovanje posameznikov v družbi« (Entzinger 1999: 10). Cilj *Contourennote* je pomagati priseljencem postati samozadostni in neodvisni od javne podpore. V ta namen je nastal obvezen izobraževalni program, ki se ga morajo udeležiti novi priseljenci in zajema 500 ur učenja nizozemskega jezika. Program naj bi priseljencem olajšal vstop na trg delovne sile (European Employment Observatory 2006).

Dva pomembna zakona za priseljevanje sta v veljavo stopila leta 1994. Prvi je Zakon o enakem ravnanju,⁸⁸ ki spodbuja spoštovanje človekovih pravic in sodelovanje manjšin v družbi (European Employment Observatory 2006). Zakon (preambula) vsebuje osnovna pravila proti diskriminaciji in predvideva (11.–22. člen) ustanovitev komisije, ki bo proučevala morebitne kršitve zakona. Iz preambule lahko razberemo, da zakon ni namenjen le integraciji in boju proti diskriminaciji pripadnikov etničnih manjšin, ampak tudi manjšin, kot so homoseksualci, verske manjšine, pripadniki nevladnih strank, kar kaže na to, da etnične manjšine nimajo več posebnega statusa, ampak so izenačene z

⁸⁷ *Minderhedennota* je podrobneje predstavljena v podpoglavju 4.3.

⁸⁸ Zakon o enakem ravnanju. *Algemene Wet Gelijke Behandeling*, sprejet 2 .3. 1994. Dostopen na portalu <http://wetten.overheid.nl/> (3. 4. 2006).

drugimi manjšinskimi skupinami. Tako integracijska politika ni več namenjena le migrantom, ampak vsem ljudem v nedominantnem položaju⁸⁹ (Doomernik 1999: 2).

Da je postala integracija priseljencev v družbi pomembnejši cilj od ohranjanja njihove kulturne identitete, dokazuje leta 1998 sprejeti Zakon o integraciji prišlekov,⁹⁰ ki od novih priseljencev zahteva minimalno znanje nizozemskega jezika in poznavanje nizozemske kulture in družbe. Zakon je namenjen le priseljencem, ki so v državo vstopili kot iskalci azila, in tistim, ki so vstopili v okviru združevanja in ustvarjanja družin. Državljanom EU in delavcem migrantom, ki v državo vstopijo v skladu z Zakonom o zaposlovanju tujcev,⁹¹ preizkusa znanja in izobraževanja ni treba opravljati (Doomernik 2003: 164). Zakon predvideva testiranje znanja omenjenih skupin ob prihodu (4. člen). V primeru, da znanje ni zadostno, zakon določa dodatno izobraževanje (6. člen), ki zajema učenje nizozemščine kot tujega jezika do druge stopnje, spoznavanje nizozemske zakonodaje in dodatno izobraževanje, potrebno za vstop na trg delovne sile. Zakon, ki je edinstven v Evropi in za katerega je letno namenjenih več kot 100 milijonov evrov, naj bi priseljencem omogočil lažji vstop na trg delovne sile; posledično bi priseljenci v večjem številu sodelovali v državni ekonomiji in ne bi bili več v tako velikem številu upravičeni do državne socialne podpore (Entzinger 1999: 11). Zakon predvideva izobraževanja tistih posameznikov, za katere je najbolj nevarno, da bodo postali breme socialnega sistema.

Kot posledica rasti števila tujcev v državi in nadaljnjega priseljevanja azilantov je bil leta 2000 sprejet nov Zakon o tujcih 2000,⁹² ki za vse tujce,⁹³ ki želijo na Nizozemsko, uvaja 'odobritev začasnega bivanja' (*machting tot voorloping verblijf* - MVV), ki ga mora posameznik pridobiti na nizozemskem diplomatskem ali konzularnem predstavništvu pred prihodom v državo. Za pridobitev dovoljenja mora posameznik dokazati, da ima dovolj finančnih sredstev za preživetje, predložiti dokumente o svoji identiteti in ne biti kaznovan za kriminalna dejanja (Ministerie van Justitie 2004). Zakon ne opredeljuje, koliko finančnih sredstev mora imeti posameznik, če želi pridobiti

⁸⁹ Združevanje migrantov z ostalimi skupinami v nedominantnem položaju pomeni premik iz neposredne v posredno migracijsko politiko, ki ima cilj »izboljšati položaj priseljencev - ne zato, ker je priseljenec, ampak zato, ker je marginaliziran ali mu grozi, da bo v prihodnje marginaliziran« (Doomernik 1999: 2).

⁹⁰ Zakon o integraciji prišlekov. *Wet Inburgering Nieuwkomers*, sprejet 9. 4. 1998. Dostopen na portalu <http://wetten.overheid.nl/> (3. 4. 2006).

⁹¹ Zakonov o zaposlovanju tujcev. *Arbeid Vreemdelingen*, sprejet 21. 12. 1994. Dostopen na portalu <http://wetten.overheid.nl/> (3. 4. 2006).

⁹² Zakon o tujcih. *Vreemdelingenwet 2000*, sprejet 23. 11. 2000. Dostopen na portalu <http://wetten.overheid.nl/> (3. 4. 2006).

⁹³ Določilo ne velja za državljane držav članic EU, za kategorije, kot so študenti, *au pair*, samozaposleni in pripravniki (Ministerie van Justitie 2004).

dovoljenje, tako da to ostaja stvar osebne presoje uradnikov. Zakon tudi ne ureja integracije priseljencev.

Skladno z zakoni o integraciji so se v obdobju integracijske politike razvijali tudi zakoni, ki urejajo priseljevanje posameznih skupin priseljencev, med katerimi so tako kot v obdobju etničnomanjšinske politike delavci, iskalci azila in begunci ter prvič tudi ilegalni priseljenci.

4.4.1 Ilegalni priseljenci

Po letu 1994 se je migracijska politika začela resneje ukvarjati z ilegalnimi priseljenci. Do zgodnjih 90-ih nadzor, ali so tisti, katerih delovna dovoljenja so potekla oz. dovoljenja sploh niso dobili, zapustili državo, ni bila prednostna naloga nizozemske politike. Zaradi takega odnosa vlade in zaradi zaostrovanja postopka za pridobivanje statusa azilanta in pridobivanja delovnega dovoljenja se je število ilegalnih priseljencev večalo, kar je od oblasti zahtevalo ureditev politike do ilegalnih priseljencev.

Politika se je do ilegalnih priseljencev začela zaostrovati leta 1994, ko je v veljavo stopil Zakon o identifikacijski dolžnosti.⁹⁴ Zakon opredeljuje veljavne dokumente za identifikacijo (1. člen), vse državljane, starejše od 14 let, obvezuje k nošenju identifikacijskega dokumenta (2. člen) in od delodajalcev zahteva, da imajo kopijo dovoljenja za bivanje in delovnega dovoljenja tujih delavcev (23. člen).

Korak naprej pri urejanju področja ilegalnih priseljencev (Geedes 2003: 106) je Zakon o povezovanju (*Koppelingswet*), ki je stopil v veljavo leta 1998. Zakon »pogojuje socialne ugodnosti, kot so domovanje, zaposlovanje, izobraževanje in zdravstveno zavarovanje, z legalnim dovoljenjem za bivanje« (Meyers 2004: 104). S takim povezovanjem naj bi država lažje odkrila tiste priseljence, ki niso naseljeni v skladu z zakoni, jih izsledila in izgnala (van Amersfoort 2004: 8). Leta 1998 so dobili uradniki »več pristojnosti pri preiskovanju vozil in ladij, nadzoru sumljivih potnikov ter pridobitvi in kopiranju osebnih dokumentov oseb, za katere se predvideva, da so v državo vstopile ilegalno« (Meyers 2004: 105). Hkrati zakon predvideva pravno odgovornost tistih potovalnih agencij in družb, ki v državo pripeljejo potnika brez ustreznih dokumentov.⁹⁵

⁹⁴ Zakon o identifikacijski dolžnosti. *Wet identificatieplicht*, sprejet 9. 12. 1993. Dostopen na portalu <http://wetten.overheid.nl/> (3. 4. 2006).

⁹⁵ Na podlagi zakona je morala nizozemska letalska družba KLM med letoma 1992 in 1996 plačati 5.000 guldnov kazni za vsakega potnika brez potrebnih dokumentov, ki je z njenimi letali priletel v državo (Meyers 2004: 105).

Sestavni del nizozemske politike do ilegalnih migrantov med letoma 1990 in 1998 je bila legalizacija tistih ilegalnih priseljencev, ki so lahko dokazali, da so bili zaposleni in da so šest zaporednih let plačevali davke (Meyers 2004: 102). Taka politika je omogočila legalizacijo statusa številnih priseljencev, ki so dobili tudi socialne pravice in delno volilno pravico. Kljub sprejeti zakonodaji ostajajo ilegalni priseljenci realnost nizozemske družbe in njenega trga delovne sile.

4.4.2 Delavci ter združevanje in ustvarjanje družin

Po naftni krizi in gospodarski recesiji leta 1973 je Nizozemska sprejela številne zakone, ki so urejali priseljevanje tujih delavcev. Sredi 90-ih je prišlo do ponovne gospodarske rasti, ki je pomenila manjšo brezposelnost in ponovno potrebo po tuji delovni sili (Meyers 2004: 106). Rekrutiranje je v tem obdobju potekalo v skladu z Zakonom o zaposlovanju tujcev, ki predvideva (8. člen) zaposlovanje delavcev iz tretjih držav le v primeru, da delodajalec lahko dokaže, da je bilo delovno mesto ponujeno na trgu dela in da je izkoristil vse možnosti, da bi delovno mesto zasedel nizozemski državljan, tujec, ki že legalno živi v državi, ali državljan katere druge države članice EU.

Večina dovoljenj v skladu z Zakonom o zaposlovanju tujcev je bila dodeljenih državljanom EU ali državljanom drugih razvitih držav, kot sta ZDA in Japonska, predvsem zato, ker je nizozemsko gospodarstvo v tem obdobju potrebovalo visoko kvalificirano delovno silo. Približno 10.000 od 15.000 dovoljenj, odobrenih leta 1998, je bilo namenjenih prebivalcem omenjenih držav⁹⁶ (Doomernik 2003: 164). Z zaposlovanjem visoko kvalificirane delovne sile, ki večinoma prihaja iz razvitih držav, ki so kulturno blizu Nizozemski, se je država izognila tudi potrebi po integracijskih programih in možnim konfliktom, ki bi lahko nastali zaradi različnih kulturnih vzorcev in navad.

Da je Nizozemska res dajala prednost priseljevanju državljanov članic EU, ZDA, Japonske ter tudi Švice in Avstralije, dokazuje leta 1998 uvedena omejitev za priseljevanje partnerjev z namenom ustvarjanja družine. Državljan našteti razviti držav lahko na dovoljenje čakajo na Nizozemskem, medtem ko morajo državljan tretjih držav na dovoljenje za bivanje počakati izven Nizozemske. Razlika se kaže tudi v pogojih, ki jih mora izpolnjevati partner na Nizozemskem. Nizozemski državljan, ki

⁹⁶ Število priseljencev iz Japonske se je od leta 1996 do leta 2006 povečalo s 6.355 na 7.347, iz ZDA pa z 22.730 na 30.720 (CBS 2006b).

želijo v državo pripeljati partnerja neevropskega porekla, morajo »imeti dohodek, ki znaša najmanj 120 odstotkov minimalne plače, in imeti pogodbo o delu, ki traja še najmanj eno leto. Za naturalizirane Nizozemce ali državljane držav, ki niso članice EU /in niso med prej naštetimi državami/, pa velja tudi starostna omejitev, in sicer morajo ti biti stari vsaj 21 let« (van Selm 2003).

Kriterije za združevanje in ustvarjanje družin je dodatno zaostрил Zakon o tujcih 2000, ki podrobno označuje, da mora v primeru združevanja in ustvarjanja družin prosilec, vključno z nizozemskimi državljani, imeti dovolj finančnih sredstev za preživetje vseh družinskih članov (15. člen). Zaostritev postopkov je dosegla zelene cilje, saj je število vstopov na podlagi ustvarjanja družin z okoli 27.000 leta 2000 po sprejetju zakona padlo na manj kot 15.000 leta 2003. Ker so bile zaostritve na drugih področjih priseljevanja še ostrejšje,⁹⁷ so postali imigranti, ki vstopajo na podlagi ustvarjanja družin, najštevilčnejša skupina priseljencev (Nicolaas in Sprangers 2004).

4.4.3 Iskalci azila in begunci

Kljub številnim spremembam, uvedenim v obdobju etničnomanjšinske politike, se je število prošenj za azil, predvsem zaradi velikega števila beguncev iz nekdanje Jugoslavije, s 35.400 leta 1993 povečalo na 52.580 leta 1994. Da bi država uspešno rešila jugoslovanski primer in bi bila pripravljena za podobne primere, je bil uveden nov status (pogojno začasno dovoljenje za bivanje – *Conditional Temporary Resident Status*), »ki zagotavlja, da ljudje v času državljanske vojne ne morejo biti izročeni izvorni državi, se pa morajo vanjo vrniti takoj, ko so razmere /po mnenju nizozemskih oblasti/ dovolj ustaljene« (Meyers 2004: 98).

Po spremembi v vladi leta 1994 je država skušala omejiti pritok iskalcev azila s striktnim izvajanjem Schengenskega sporazuma,⁹⁸ kar pomeni, da »iskalci azila, ki so na Nizozemsko pripotovali skozi katero od držav pogodbenic, statusa ne morejo dobiti« (Meyers 2004: 98). Parlament je v začetku 90-ih sprejel tudi pravilo o 'varnih tretjih državah', ki naj bi omejilo število prosilcev, ki izvirajo iz 'varne države' ali so na Nizozemsko pripotovali preko 'varne tretje države' (Meyers 2004: 98). Pravilo o 'varni tretji državi' se uporablja le v primeru, da je posameznik dobil

⁹⁷ Več v zaostrovanju priseljevanja iskalcev azila in beguncev v podpoglavjih 4.4.3 in 5.2.2.

⁹⁸ Schengenski sporazum pomeni odpravo notranjih meja med državami članicami in poostreno vstopno politiko na zunanjih mejah schengenskega območja. Sporazum so 14. 6. 1985 podpisale Belgija, Francija, Nemčija, Nizozemska in Luksemburg, 27. 11. 1990 je sporazum podpisala Italija, 25. 6. 1991 Španija in Portugalska, 6. 11. 1992 Grčija in 19. 12. 1996 še Danska, Finska in Švedska (EUROPA 2006b).

status begunca ali azilanta v kaki drugi državi ali bo v tretji državi (članici schengenskega območja) lahko zanesljivo vstopil v proces pridobivanja statusa (European Council on Refugees and Exiles 2000).⁹⁹

Konvencija iz Dublina,¹⁰⁰ ki je na Nizozemskem stopila v veljavo leta 1997, definira odgovornost držav do obravnavanja prošelj za pridobivanje statusa azilanta. In sicer naj bi konvencija zagotovila, da bo obravnavana prošnja vsakega prosilca in da si jih države ne bodo 'podajale' med seboj. Konvencija tako opredeljuje (4.–9. člen), katera država je v določeni situaciji odgovorna za obravnavanje prošnje.¹⁰¹ Hkrati Konvencija iz Dublina pomeni nezmožnost izvajanja nizozemske politike 'varnih tretjih držav', saj so vse nizozemske sosede podpisnice konvencije, ki je nad nacionalnimi zakoni (European Council on Refugees and Exiles 2000).

Ker veliko število iskalcev azila pomeni za Nizozemsko tudi veliko finančno obremenitev,¹⁰² so bili po letu 1994 sprejeti ukrepi, ki bi preprečili vstop posameznikom, ki imajo malo možnosti, da bi se lahko vrnili v izvorno državo. Največjo oviro pri vračanju tujcev in ugotavljanju, ali ti izpolnjujejo pogoje za status azilanta, je dejstvo, da veliko prosilcev za azil nima osebnih dokumentov. Da bi preprečili namerno uničevanje dokumentov in s tem namerno spreminjanje identitete in goljufanje o izvorni državi, je bilo leta 1997 uvedeno preverjanje dokumentov, in sicer so morali iskalci azila brez dokumentov dokazati, da jih niso uničili sami. Hkrati pa so z jezikovnimi testi začeli preverjati, ali iskalci azila brez dokumentov dejansko prihajajo iz tistih držav, kot pravijo. Da bi bilo vračanje čim uspešnejše, je država med letoma

⁹⁹ Zaostrovanje vstopnih pogojev je pomenilo upad števila prošelj za status begunca (podatki v tabeli 1).

¹⁰⁰ Konvencija iz Dublina. *Dublin Convention*, podpisana 15. 6. 1990, v veljavo stopila 1. 9. 1997 za prvih dvanajst podpisnic (Belgija, Danska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Velika Britanija), 1. 10. 1997 za Avstrijo in Švedsko, 1. 1. 1998 za Finsko. Dostopna na: <http://europa.eu.int/infonet/library/a/97c25401/en.htm> (12. 4. 2006).

¹⁰¹ Konvencija iz Dublina določa: v primeru, da ima prosilec za azil družinskega člana, ki ima v eni od držav pogodbenic priznan status begunca in v njej legalno živi, je ta država odgovorna, da obravnava njegovo prošnjo (4. člen); v primeru, da ima prosilec za azil veljavno dovoljenje za bivanje ali veljaven vizum, je za obravnavo prošnje odgovorna država pogodbenica, ki je izdala dovoljenje za bivanje ali vizum (5. člen); v primeru, da je mogoče dokazati, da je prosilec za azil ilegalno prestopil kopno, morsko ali zračno mejo države pogodbenice z državo, ki ni članica Evropskih skupnosti, je za obravnavo prošnje odgovorna država, v katero je posameznik ilegalno vstopil (6. člen); v primeru, da je država pogodbenica odgovorna za nadzor vstopanja tujcev na ozemlje držav članic, bo odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, razen v primeru, da je tujec najprej vstopil v državo, ki je opustila uporabo vizumov, preden je predložil prošnjo za azil v drugi državi pogodbenici (7. člen); v primeru, da na podlagi v konvenciji določenih kriterijev ni mogoče določiti, katera država je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, je za obravnavo odgovorna država pogodbenica, v kateri je prosilec prvič prenočil (8. člen); vsaka država pogodbenica, tudi, ko v skladu s kriteriji konvencije ni odgovorna za obravnavo prošnje, lahko zaradi humanitarnih razlogov, ki temeljijo na posebni družinski ali kulturni podlagi, na prošnjo druge države pogodbenice, obravnava prošnjo za azil (9. člen).

¹⁰² Prosilci za azil so odvisni od države, saj jim je dovoljeno delati le dvanajst tednov v letu (van Selm 2003).

1995 in 1998 z Marokom, Romunijo, s Šri Lanko, Somalijo, z Etiopijo, Angolo, Bolgarijo in Estonijo podpisala dogovore o vračanju tujcev (Meyers 2004: 98–100).

Kljub številnim ukrepom, ki naj bi omilili pritok prosilcev za azil in beguncev, je število prošenj za azil tudi po letu 1998 ostalo nad 30.000 (CBS 2006e). Prav zato Zakon o tujcih 2000 posveča veliko pozornost ureditvi omenjenega področja (28.–46. člen). V skladu z Zakonom o tujcih 2000 imajo vsi prosilci za azil in begunci enak status (28. člen), ki ga pridobijo v primeru, da imajo status begunca v skladu z Ženevsko konvencijo, če so morali zaradi humanitarnih vzrokov pobegniti iz izvorne države ali če bi v primeru vrnitve v izvorno državo bila ogrožena njihova eksistenca (29. člen). Zakon predvideva najprej podeljevanje statusa začasnega begunca (28. člen) in v primeru, da je vrnitev v izvorno državo po treh letih začasnega bivanja še vedno nemogoča, status rezidenta (33. člen).¹⁰³

Zakon iz leta 2000 na področju iskalcev azila uvaja še nekaj novosti, ki so povezane z repatriacijo. In sicer ima prosilec, čigar status je bil zavrnjen, štiri tedne časa, da sam zapusti državo (62. člen). Po izteku roka oblasti preverijo njegov zadnji znan naslov. V primeru, da ga na tem naslovu ni, se ga označi za 'administrativno izbrisanega', kar pomeni 'odpotoval na neznano destinacijo' (Scientific Council for Government Policy 2001), to pa ne izključuje možnosti, da je ta oseba ostala v državi kot ilegalec.

Razvoj nizozemske migracijske politike po letu 1994, predvsem pa po letu 2002, ko je na oblast prišla desnosredinska vladna koalicija, je državo, ki je slovela po svoji multikulturalnosti, tolerantnosti, odprtosti in je veljala za raj za priseljence, spremenila v državo s striktnimi integracijskimi programi in strogimi pogoji za vstop, ki so se stopnjevali do te mere, da so priseljenci postali tarča diskriminacij in rasističnih izgrediv. Poseben pomen sta pri tej spremembi imela Pim Fortuyn in umor znanega režiserja Thea van Gogha.

¹⁰³ Po vstopu zakona v veljavo leta 2001 se je število prošenj iz leta v leto manjšalo (točni podatki v tabeli 3.1.3), vendar velja izpostaviti, da je za padec po letu 2002 lahko odgovorno tudi odprto nastopanje nizozemskih politikov proti imigrantom (van Selm 2003) in ne le Zakon o tujcih 2000.

5. Nizozemska migracijska politika po letu 2002

Nizozemska, ki je bila kljub sprejetim zakonom v obdobju po letu 1994 za priseljence še vedno ena dostopnejših držav, je po letu 2002 spremenila svoj obraz. Avtorji, ki nizozemsko politiko delijo po obdobjih (Meyers 2004, Geddens 2003), obdobja po letu 2002 ne ločijo od predhodnega. Vendar tako sprejeti zakoni kot dogajanje v politiki in obnašanje javnosti kažejo, da je to obdobje prešlo politiko integriranja in je iz izpostavljanja etničnosti, kot glavne razlike med skupnostmi, prešlo na izpostavljanje veroizpovedi priseljencev in nujnost njihove popolne integracije, če ne celo asimilacije, hkrati pa se je tudi na glas začelo govoriti o zapiranju meja, prenaseljenosti in povezovanju priseljencev s kriminalom. Odnos Nizozemske do priseljevanja po letu 2002 pojasnjuje izjava Jana Wolterja Wabekeja, sodnika višjega sodišča v Haagu, ki je za Newsweek povedal (Theil 2006): »Ne bomo več dovoljevali, da se ljudje ne učijo našega jezika, zahtevamo, da svoje hčere pošiljajo v šolo in da nehajo voziti neveste iz puščave in jih zaklepati v stanovanja v tretjem nadstropju«.

Uspehi protimigracijskih strank so se na volitvah med letoma 1984 in 2002 spreminjali. Zmeraj pa so bile stranke, ki so poudarjale pomen urejanja imigracij, uspešnejše na lokalnih volitvah, in to predvsem v velikih mestih, kot so Rotterdam, Amsterdam, Utrecht in Haag, vendar do leta 2002 niso nikoli presegle 10 odstotkov glasov (Meyers 2004: 108). Razlog za take volilne rezultate gre iskati predvsem v dejstvu, da so migranti skoncentrirani v velikih mestih in so zato prebivalci teh območij bolj občutljivi na težave priseljencev ter da do leta 2002 urejanje priseljevanja v javnosti ni veljalo za prednostno nalogo države. Leta 2001 pa je na politično sceno stopil kontroverzni Pim Fortuyn, ki je v svojih nastopih poudarjal nujnost omejitve pritoka novih priseljencev in potrebo po popolni integraciji, saj naj bi priseljenci s svojim nesprejemanjem nizozemskih navad ogrožali družbo. Migracije so čez noč postale najbolj vroča tema predvolilnega boja tako na lokalnih volitvah marca 2002, kot državnih maja istega leta. Priseljevanje je postalo tudi prednostna naloga tako prve vlade premierja Balkenendeja, izvoljene leta 2002, kot druge vlade Balkenendeja, izvoljene leto kasneje. Po umoru Thea van Gogha leta 2004 se je v državi ponovno začelo govoriti o nujnosti, da priseljenci sprejmejo nizozemske vrednote ter da se že pred prihodom seznanijo z nizozemskimi navadami.

5.1 Od strpnosti do nemirov

Nizozemski pilarizacijski sistem in njeno spodbujanje ohranjanja izvorne kulture so bili temelji nizozemskega multikulturalizma, 'talilni lonec', ki so ga poznale ZDA, za Nizozemsko ni bila alternativa (Lukšič Hacin 1995: 60–2). Na Nizozemskem so se, v nasprotju s teorijo talilnega lonca, izoblikovale manjšinske skupine, ki so živele ločeno in so preko lastnih organizacij, medijev in šol ohranjale svoje navade, kulturo in religijo. Zato nizozemski analitik Scheffer Nizozemsko opisuje kot »deželo etničnih arhipelagov, nepovezanih otočkov, ki živijo sami zase« (Videmšek 2004). Poleg katolikov, kalvinistov in protestantov, ki v državi sobivajo že vse od nastanka sistema, so s priseljevanjem nastale nove skupine, med katerimi so najštevilčnejši in najmočnejši muslimani, ki jih je bilo po podatkih nizozemskega urada za statistiko leta 2004 že skoraj milijon (Tas 2004).

Rast muslimanskega prebivalstva ni nizozemska posebnost ampak evropska realnost. Muslimani so s 5 odstotki največja manjšinska skupina na celini, njihovo število se bo po predvidevanjih v 20 letih podvojilo (Financial Times 2005). Večina muslimanov živi v Franciji, na Nizozemskem, v Nemčiji ter Angliji in so zgoščeni v večjih mestih. Prihajajo iz manj razvitih delov manj razvitih držav (Lorenci 2004). Rezultati raziskave, ki jih je izvedel Pew Research Center, kažejo, da večina anketiranih v Angliji, Franciji in na Nizozemskem¹⁰⁴ meni, da muslimani raje ostanejo ločeni od družbe, kot da bi se vanjo vključili (Financial Times 2005). Po napadih 11. septembra pa je le 61 odstotkov anketiranih muslimanov na Nizozemskem obsodilo napade na New York (The Economist 2003). Prav zato so Evropejci zaskrbljeni zaradi islamskega sovražnega odnosa do zahodnih vrednot (Theil 2006), kar je razlog, da postaja integracija tudi po mnenju javnosti ključ do sobivanja v Evropi.

V začetku novega tisočletja se je na Nizozemskem začelo migrante povezovati s kriminalom in socialnimi nemiri. Študija Chrisa Rutenfransa ugotavlja, da je na Nizozemskem 33 odstotkov osumljencev kaznivih dejanj tujega izvora, 55 odstotkov zapornikov in 63 odstotkov obsojenih morilcev je priseljencev (Dreher 2002), kar dokazuje, da so priseljenci dejansko večkrat obsojeni zaradi kriminalnih dejanj, vendar ne do take mere, kot to dojema javnost. Na razvoj občutka, da so priseljenci nasilni in

¹⁰⁴ Nizozemska je zaradi svoje liberalne zakonodaje do prostitucije, istospolnih partnerjev in mehkih drog edinstvena država v Evropi. Vendar je prav ideja odprte in strpne družbe, kjer je vse dovoljeno, tista, ki nasprotuje ideji muslimanskih priseljencev, ki verjamejo v »strogo zaprto družbo, vezano na družino in religijo« (Videmšek 2004). Nekatere zapovedi islama so tudi v nasprotju s temeljnimi nizozemskimi načeli, kot so enakopravnost spolov in ločitev države od cerkve (Lorenci 2004).

nevarni, so imeli poseben vpliv domači mediji, saj so v poročanjih o kriminalnih dejanjih novinarji izpostavljali izvor osumljencev in objavljali poročila o tolpah Maročanov in Antilcev, ki naj bi bile glavni vzrok, da velika mesta postajajo nevarna (Horst 1996: 309). Čeprav so novinarji v člankih govorili, da za tako situacijo niso krivi ljudje sami, ampak dejstvo, da se v državi niso integrirali (Horst 1996: 309), so časopisni članki in televizijski prispevki pripomogli k stigmatizaciji priseljencev, predvsem Maročanov¹⁰⁵ (Vinocur 2003).

Med dejavniki, ki so vplivali na oblikovanje okoliščin, ki so dovoljevale vzpon Pima Fortuyna in protiimigracijskih strank, je tudi dejstvo, da je ravno leta 2002 nizozemska populacija presegla 16 milijonov, število priseljencev pa se je bližalo trem milijonom (CBS 2006b). Zaradi teh števil se je vrnil strah pred prenaseljenostjo. Hkrati je javnost priseljence, predvsem Maročane, videla kot izkoriščevalce nizozemskega socialnega sistema. Statistika je namreč pokazala, da v urbanih naseljih več kot polovica Maročanov, starejših od 40 let, živi od socialne podpore in ima le malo delovnih izkušenj (The Economist 2005).

Za sobotno prilogo (Videmšek 2004) je Paul Scheffer o migracijski politiki Nizozemske povedal:

Nizozemska bi se morala vprašati, koga potrebuje in koliko odprtosti si še lahko dovolimo. Imamo humanitarno dolžnost, toda neke meje morajo obstajati. K nam je povprečno prihajalo od 50.000 do 60.000 ljudi na leto, v dvajsetih letih več kot milijon. Stvari se spreminjajo, a na Nizozemsko je še vedno lažje priti kot drugam v Evropi. Sprejeti moramo jasno in pametno politiko priseljavanja. Pri priseljencih je treba zbuditi občutek pripadnosti in odgovornosti.

Opisane spremembe in priseljavanju nasprotujoče javno mnenje so oblikovali vzdušje, primerno za vzpon desnih strank in politikov, ki so zagovarjali omejevanje priseljavanja in integracijo priseljencev. Pri oblikovanju take politike je imel pomembno vlogo Pim Fortuyn, prvi politik, ki je govoril o zlomu multikulturalizma (Dreher 2002). Druga pomembna osebnost pa je bil filmski režiser Theo van Gogh, ki je v svojih delih kritiziral islam in njegov odnos do žensk. Nizozemsko migracijsko politiko in družbo nasploh sta zaznamovala tudi njuna umora, ki sta v javnosti zbudila občutek, da nizozemska družba ni več tolerantna do drugače mislečih.

¹⁰⁵ Maročani imajo v primerjavi s Turki, ki so z Maročani najštevilčnejši predstavniki muslimanske vere v državi, slabši sloves, saj je med mladimi Maročani kriminal bolj razširjen, medtem ko Turki tvorijo 'družbo v družbi' s svojimi podjetji in z močnimi povezavami z izvorno državo (The Economist 2005). Poročevalec iz Rotterdama je za The Economist (2002) napisal: »Turki so bolj moderni, bolj izobraženi, bolj prilagodljivi kot Maročani in bodo naslednja skupina, ki se bo integrirala«.

5.1.1 Vzpon Pima Fortuyna

Malo politikov je na Nizozemskem dvignilo toliko medijskega prahu, kot je to storil Pim Fortuyn. Delno že zato, ker je v svojem videzu in obnašanju odstopal od »stereotipa nizozemskega politika, ki je osebno skromen in se vozi z javnimi prevoznimi sredstvi« (Bohte 2002b), predvsem pa zato, ker je govoril o skrbeh običajnih ljudi, ki so za druge politike predstavljale tabuje, ki se jim je bilo potrebno izogibati (Roxburgh 2002). Priseljevanje in kriminal, povezan s priseljenci, nista bila novost nizozemske družbe. Novost pa je bila odprtost, s katero je Fortuyn o problemih govoril, in dejstvo, da se je o tem sploh govorilo (Dreher 2002a). »Nisem proti muslimanom, nisem proti imigrantom. Pravim, da imamo velike težave v naših mestih. Ni najbolj pametno, da se problemi zaostrijo zaradi vstopa milijona novih priseljencev iz ruralnih muslimanskih držav, ki se ne asimilirajo,« je poudarjal Fortuyn (Dreher 2002a). Rezultati ankete, izvedene med mladimi Nizozemci, so pokazali, da je Fortuyn dal glas nezadovoljstvu, ki je nastalo med nizozemskim prebivalstvom (Pinendo 2002). Kar 50 odstotkov anketiranih je namreč v anketah izrazilo nasprotovanje dodatnemu priseljevanju muslimanov (Walker 2002).

Fortuyn, ki je na Nizozemskem zaslovel kot kolumnist in televizijski voditelj, je na politično sceno stopil leta 2001 in kmalu postal predsednik leta 1998 ustanovljene stranke Znosna Nizozemska (*Leefbaar Nederland*) (Geddes 2003: 117). S položaja predsednika je moral zaradi svojega odkritega zagovarjanja črtanja prvega člena ustave, ki govori o prepovedi diskriminacije, leta 2001 odstopiti (Bohte 2002b). Istega leta je ustanovil svojo listo, ki je na lokalnih volitvah v Rotterdamu leta 2002 dobila 17 od 45 sedežev v mestnem svetu (Geemente Rotterdam 2006). Le nekaj mesecev pozneje, je na državnih volitvah z Listo Pim Fortuyn (*Lijst Pim Fortuyn – LPF*) postal politični fenomen. Lista je s poudarjanjem potrebe po omejitvi novega priseljevanja in učinkovitejše integracije priseljencev v državi na volitvah maja 2002 dobila 17,9 odstotka vseh glasov, kar je pomenilo 26 sedežev v 150-članskem parlamentu (Geddes 2003: 117–18).

Fortuyn je v svojo politično kampanjo združil strahove številnih Nizozemcev. Izpostavljal je rast uličnega kriminala, ki je večinoma povezan s priseljenci – predvsem muslimani (Dreher 2002), in dejstvo, da priseljenci z zavračanjem nizozemskih navad in načina življenja ogrožajo nizozemsko strpno družbo (Walker 2002), ki je ponos domačinov. Trdil je, da »naraščanje muslimanske populacije ogroža tradicionalno

nizozemsko pravico do svobodne izbire načina življenja« (Bohte 2002b), pri čemer je izpostavljajal predvsem dejstvo, da se številni muslimani niso naučili nizozemskega jezika, ne spoštujejo homoseksualnosti¹⁰⁶ in zatirajo ženske. »V Rotterdamu imamo Maročane tretje generacije, ki še vedno ne govorijo nizozemsko, zatirajo ženske in ne verjamejo v naše vrednote,« je poudarjal Fortuyn (Walker 2002). Pri tem velja izpostaviti, da Fortuyna ni motila rasa priseljencev, kar dokazujeta tudi imenovanje temnopoltega priseljenca z Zelenortskih otokov za podpredsednika liste (The Economist 2002) in pestra etična sestava kandidatov njegove liste (Dreher 2002a), ampak muslimanska kultura (The Economist 2002). Roxrugh (2002) je za BBC News Fortuyna opisal kot »človeka, ki je bil nestrpen do muslimanske kulture, ker ta ni bila dovolj strpna do njegove.«

Čeprav je Fortuyn zagovarjal omejevanje priseljevanja muslimanov, njegova politika ni govorila o izključitvi tistih, ki v državi že živijo, ampak je bil njegov cilj izboljšati integracijo oz. asimilirati v državi živeče muslimane v nizozemsko družbo (Walker 2002). Le nekaj dni pred smrtjo je tudi objavil načrt, da bo ilegalnim priseljencem in zavrženim iskalcem azila, ki živijo v državi že vsaj 5 let in govorijo nizozemsko, zagotovil amnestijo (van Selm 2003).

Fortuyn je bil preganjan tako s strani političnih strank kot medijev, ki so ga označili za »prevarantskega profesorja, drugega Hitlerja, neonacista, narcisoidnega homoseksualca in političnega izobčenca« (Walker 2002), vendar je bil med domačini, predvsem mladimi Nizozemci (Pinendo 2002), zelo priljubljen. Zanimivo pa je tudi dejstvo, da je Fortuyna podpiralo veliko število priseljencev, predvsem mali podjetniki, ki so se bali kriminala, ki bi ga prinesli novi priseljenci. Na televiziji so temnopolti anketiranci govorili v podporo Fortuyna, ker je bil »proti prisklednikom in je tako delal nekaj dobrega za temnopolte ljudi« (Dreher 2002a). Dan pred njegovim umorom so predvolilne raziskave kazale, da se bo LPF boril za drugo ali tretje mesto na državnih volitvah (Bohte 2002b).

Pim Fortuyn je bil 6. 5. 2002, le nekaj dni pred državnimi volitvami, umorjen. To je bil prvi politični umor po letu 1672 (van Amersfort 2004). Za Fortuyna je bila usodna prav njegova politika do priseljencev. 33-letni Nizozemec Volker Van der Graaf je

¹⁰⁶ Da muslimanske verske oblasti dejansko niso sprejele homoseksualnosti, kot jo sprejema nizozemska družba, dokazujejo izjave rotterdamskega imama Khalila el-Moumnija, ki je v eni od nizozemskih televizijskih oddaj homoseksualnost označil kot »bolezen, ki lahko uniči družbo,« in dodal, da »se v primeru, da se bolezen razširi, vsakdo lahko okuži« (Reuters 2001). Hkrati je vse več homoseksualcev prijavljalo grožnje in nasilje s strani muslimanov (Reuters 2001).

sodnikom namreč povedal, da je Fortuyna umoril, da bi zaščitil nizozemske muslimane (CNN 2003).

Če je Pim Fortuyn v času svojega življenja s svojimi idejami in političnimi pogledi javnost razdelil, je umor nizozemsko politično in javno sfero združil v skupno obsodbo dejanja. Smrt Fortuyna je prvi potrdil začasni premier Wim Kok, ki je dodal, da je »Nizozemska strpna družba, kjer bi politična nesoglasja morali reševati z besedami in ne orožjem, zato je atentat na Fortuyna tudi napad na nizozemsko demokracijo« (Bohte 2002b). Čeprav je od umora do objave, da je osumljenec dejanja domačin, minilo le nekaj ur, je Nizozemska ure po umoru živela v strahu pred morebitnimi posledicami, ki bi jih lahko prineslo dejstvo, da je morilec tujec (Pinedo 2002). Ne glede na raso, etnično pripadnost ali religijo morilca je bilo takoj po umoru jasno, da je smrt Pima Fortuyna šokirala Nizozemsko, ki se je po mnenju javnosti v trenutku spremenila iz najbolj tolerantne države v državo, kjer so politiki umorjeni zaradi svojih idej (CNN 2003; Dreher 2002a).

Kljub temu da je vlada, ki jo je sestavljal tudi LPF, 100 dni po imenovanju razpadla in LPF na volitvah januarja 2003 ni ponovil volilnega uspeha, ostajajo Fortuynove ideje žive. Stranke, kot so krščanski demokrati in liberalci (The Economist 2002), so podedovale njegove ideje, jih izkoristile v predvolilnem obdobju in v času vladanja izvajale ukrepe, ki jih je napovedoval tudi Fortuyn, tj. ukrepe, ki bi izboljšali integracijo priseljencev v družbo in omejevali priseljevanje novih tujcev.

5.1.2 Umor Thea van Gogha

Le dve leti po umoru Pima Fortuyna se je na Nizozemskem zgodil drugi politični umor, ki je prav tako kot smrt Fortuyna združil Nizozemce in priseljence v obsojanje dejanja. Če je Fortuynov umor zagrešil domačin in je kot tak na politiko priseljevanja vplival le posredno s promocijo Fortuynovih idej, je Thea van Gogha 2. novembra 2004 umoril islamski skrajnež, kar je v državi povzročilo dodatno napetost in izbruh nasilja, ki se je še nekaj dni pred umorom za Nizozemsko zdelo nemogoče.¹⁰⁷ Po umoru Thea van Gogha sta omejevanje in integracija ponovno postala ključna pojma nizozemske politike, ponovno se je začelo govoriti o svobodi govora (de Jong 2004), pojavila sta se ksenofobija in versko nasilje, hkrati pa se je začelo govoriti tudi o terorizmu na

¹⁰⁷ Analiza vpliva umora Thea van Gogha na razvoj migracijske politike bo zaradi nedostopnosti do znanstvenih člankov narejena na osnovi strokovnih člankov, objavljenih na spletnem portalu BBC-ja, in v častnikih The Economist, Delo, Corriere della Sera in L'Espresso, objavljenih novembra 2004.

nizozemskih tleh (Imarisio 2004; Viano 2004; Žitko 2004a). Socialne napetosti, ki so sledile umoru van Gogha, pa naj bi bile vzrok, da se vse več prebivalcev Nizozemske odloča za emigriranje (Marinelli 2005: 1). Tako se je število emigrantov s 104.831 leta 2003 povečalo na 119.725 leta 2005 (CBS 2006f), kar je pomenilo, da je Nizozemska po skoraj pol stoletja ponovno postala emigracijska država.

Theo van Gogh, režiser, kolumnist in pisatelj, je bil znan kot odkrit, včasih celo žaljiv kritik islama (van Kesteren in Hoogte 2004). Umorjen je bil le dobra dva meseca po predvajanju filma *Podreditev* (*Submission*) avgusta istega leta na nizozemskih nacionalni televizijski postaji (Viano 2004). Scenarij za film, ki govori o zlorabah v muslimanskih družinah in prikazuje žensko v prozornih islamskih oblačilih, ki ima na koži napisane verze korana, je napisala Ayaan Hirsi Ali, nizozemska poslanka muslimanske veroizpovedi, ki se je postavila proti radikalnemu islamu in je zagovarjala potrebo po sprejetju norm gostujoče države. Po objavi filma sta tako van Gogh kot Alijeva prejemale smrtne grožnje (The Economist 2004), zaradi katerih je Alijeva tudi imela stalno varovanje.

Dejstvo, da je bil van Gogh umorjen zaradi svojih idej in umetniškega ustvarjanja, je pretreslo Nizozemce, ki so se radi hvalili s svoboščinami, ki jih njihova država nudi. Politične elite, ki so bile po umoru Fortuyna s strani javnosti obsojene, da dogodek podcenjujejo, po umoru van Gogha te napake niso ponovile. Vlada je umor označila kot »dejanje proti svobodi izražanja« in v Amsterdamu organizirala protest v podporo svobodi govora (van Kesteren in Hoogte 2004), ki so se ga udeležili tudi številni muslimani s transparenti, kot je »ne v imenu islama« (de Jong 2004). V javnosti so odmevale izjave voditelja stranke VVD: »na Nizozemskem se je začela sveta vojna« in »demokracija je v nevarnosti« (Jelloun 2004). Prebivalci Nizozemske so se po umoru van Gogha tudi zaradi izjav političnih voditeljev bali, da v svoji državi ne bodo smeli izražati kontroverznih mnenj ali živeti v svojem življenjskem slogu, ker so ti v nasprotju z vidiki priseljencev (de Jong 2004). Prav zato se je, tako kot leta 2002, začelo govoriti o nujnosti popolne integracije priseljencev.

Če si je po razkritju morilca Pima Fotruyna Nizozemska oddahnila, po umoru van Gogha takega olajšanja ni bilo (van Kesteren in Hoogte 2004). Izkazalo se je, da je morilec 26-letni Nizozemec z maroškimi koreninami, član teroristične organizacije, ki je načrtovala tudi umor Alijeve. Van Goghov morilec je na truplo režiserja z nožem pripel pet strani dolgo pismo, v katerem je med drugim pisalo (Viano 2004):

Tole pismo je poskus, da se enkrat za vselej vzame glas zlu, ki ga predstavljate /.../ Islam je ovenela rastlina, ki se je zahvaljujoč samovoljnosti razrasla v dragoceno, najbolj žilavo rastlino na zemlji: dragocena rastlina, na kateri se bo še najbolj trdna palica razdrobila. Ayaan Harishi Ali, v trčenju z islamom boš končala v koščkih. Islam bo zmagal zahvaljujoč krvi mučenikov.

Kljub temu da se je muslimanska skupnost oddaljila od umora, ga ostro obsojala in sodelovala na množičnih protestih v Amsterdamu v podporo svobodi izražanja (de Jong 2004; BBC News 2004), so raziskave javnega mnenja pokazale, da je po umoru van Gogha približno 41 odstotkov anketiranih manj tolerantnih do islama in da 12 odstotkov želi omejiti nadaljnje priseljevanje (Corradi 2004). Vendar nihče ni pričakoval, da bosta po umoru van Gogha na Nizozemskem izbruhnili versko nasilje in ksenofobija, ki sta se kazala v požiganju mošej, napadih na muslimanske osnovne šole, objavah na spletu in SMS sporočilih, ki so krožila po državi (Imarisio 2004; Žitko 2004a; Martinelli 2005: 10).

Če je bil Pim Fortuyn tisti, ki je začel na glas govoriti o potrebi po integraciji in popolnem vključevanju priseljencev v nizozemsko družbo, je umor Thea van Gogha pokazal, da na Nizozemskem, prav tako kot drugod po svetu, obstajajo teroristične celice, ki so pripravljene uporabiti nasilje, da dosežejo svoje cilje. Prav zato je vlada po njegovem umoru predstavila nov protiteroristični načrt, ki je med drugim vključeval elemente migracijske politike, kot je možnost izгона ljudi z dvojnimi državljanstvom, ki so na Nizozemskem storili kriminalno dejanje (Viano 2004).

Številčna muslimanska skupnost je v času etničnomanjšinske politike, ki je omogočala bivanje priseljencev v državi brez kakršnekoli integracije, ohranila tudi tiste navade in običaje, ki nasprotujejo zahodnim vrednotam, in tako povzročila delitev nizozemske družbe na »nas in njih« (Jelloun 2004). Hkrati vse šibkejša socialna kohezija, ki se po mnenju dela javnosti in politike kaže prav v slabi integraciji priseljencev, po mnenju drugega dela javnosti pa so priseljenci celo vzrok za tako situacijo, razjeda nizozemsko družbo (van Kesteren in Hoogte 2004). Umora Pima Fortuyna in Thea van Gogha sta povečala občutljivost družbe za probleme priseljevanja in povzročila strah med domačini, da bo tolerantna Nizozemska postala država, kjer bodo skrajneži ogrozili svobodo govora, veroizpovedi, načina življenja. Vsi ti dejavniki so vladi dali podlago za nadaljnji razvoj migracijske politike, ki se je osredotočila na integracijo in zmanjšanje števila priseljencev v državi.

5.2 Spreminjanje migracijske politike po letu 2002

Če je Nizozemska v času etničnomanjšinske politike poudarjala multikulturalizem, ohranjanje navad in običajev priseljencev, je po letu 2002 najpogostejša fraza migracijske politike *normen en waarden* (norme in vrednote), pri čemer se izpostavlja pomen ohranjanja nizozemskih norm in vrednot (The Economist 2003). Domačini so dolgo mislili, da priseljenci niso sprejeli njihovih vrednot, le da si tega do 11. septembra in do umora Pima Fortuyna nihče ni upal na glas povedati (The Economist 2003). Za Sobotno prilogo Dela je Paul Scheffer tako povzel misli Nizozemcev (Videmšek 2004):

Otroci, ki so se rodili na Nizozemskem, bi morali našo državo dojemati kot svojo domovino, kot del nečesa, čemur pripadajo in morajo prispevati svoj delež. Do sedaj od priseljencev nihče ni zahteval lojalnosti: obe strani sta se izogibali druga drugi.

Zato se je migracijska politika po letu 2002 tako na lokalni kot državni ravni veliko ukvarjala z integracijo priseljencev in želela hkrati omejiti pritok neželenih priseljencev, med katerimi se, zaradi številčnosti in povezovanja s kriminalom, pojavljajo predvsem muslimani in prebivalci Nizozemskih Antilov. Zaradi velikega števila priseljencev v velikih mestih so se mesta, kot so Rotterdam, Amsterdam, Utrecht in Haag, priseljevanja lotila tudi na lokalni ravni.

5.2.1 Lokalna politika: primer Rotterdama

Poseben status pri oblikovanju lokalne migracijske politike ima Rotterdam, saj sta Fortuyn in njegova stranka prav v Rotterdamu, kjer je 30 odstotkov prebivalcev priseljencev, do leta 2017 pa naj bi priseljenci predstavljali že 60 odstotkov prebivalcev mesta (The Economist 2002), doživela največje uspehe.

V Rotterdamu število priseljencev narašča zaradi pritoka novih priseljencev (približno 60 odstotkov priseljencev, ki se na novo naselijo v državo, pride v Rotterdam) in visoke rodnosti med priseljenci, ki je npr. v Rotterdamu približno štirikrat večja kot pri Nizozemcih (Ehrlich 2003). Poleg samega števila priseljencev je v Rotterdamu problematičen tudi kriminal. Leta 2001 je bilo kar 80 odstotkov odkritih storilcev uličnih kaznivih dejanj v centru Rotterdama pripadnikov etničnih manjšin (The Economist 2002). Zato dejstvo, da 62 odstotkov prebivalcev Rotterdama zagovarja omejevanje dodatnega priseljevanja, ne more presenečati. Leon, Nizozemec, je za The Christian Science Monitor povedal: »Preveč ljudi, ki ne želijo delati, prihaja k nam.

Kmalu bo več tujcev kot Nizozemcev in Nizozemci ne bodo gospodarji svoje države« (Ehrlich 2003).

Da si javnost želi urediti in omejiti priseljevanje v mesto, se je izkazalo na lokalnih volitvah leta 2002. Večino v mestnem svetu Rotterdamu je namreč dobila *ad hoc* lista Znoson Rotterdam (*Leefbaar Rotterdam*), ki jo je s sloganom 'Nizozemska je polna' vodil Pim Fortuyn (The Economist 2002) in je zagovarjala popolno integracijo tujcev, ki v mestu že živijo, in omejitev pritoka novih priseljencev v mesto. Zanimivo je dejstvo, da je Fortuynova stranka zmagala v mestu, kjer je kar 30 odstotkov priseljencev, kar kaže na to, da so se najbrž tudi priseljenci v Rotterdamu odločili za Fortuyna in strožjo politiko do priseljevanja. Po volitvah je stranka svoje napovedi uresničila, tako da sta varnost in integracija postali prednostni nalogi mestnega sveta (The Economist 2003).

Načrt nove rotterdamske koalicije je predvideval vključevanje čim večjega števila otrok priseljencev v vrtce, zagotavljanje učenja nizozemskega jezika, spodbujanje, da ostanejo čim dlje v izobraževalnem sistemu in si tako pridobijo znanja, potrebna za vstop na trg delovne sile (The Economist 2003). Hkrati naj bi nova mestna politika zagotovila, da se 95 odstotkov novih odraslih priseljencev vključi v tečaj za državljanstvo (The Economist 2002), ki vključuje učenje nizozemskega jezika. Cilj načrta Delta¹⁰⁸ (Eisenberg 2004) je bilo izboljšati znanje in izobrazbo priseljencev, jim omogočiti vstop na trg delovne sile, doseči, da imajo svoje prihodke, in tako zmanjšati stroške socialnih prispevkov za njihovo nastanitev.

Nova politika je poleg integracije vključevala tudi omejevanje novega priseljevanja. In sicer naj bi dovoljenje za bivanje v Rotterdamu dobili le imigranti, ki zaslužijo vsaj 120 odstotkov minimalne plače in znajo nizozemsko, hkrati pa naj bi poostriili tudi pogoje za priseljevanje z namenom ustvarjanja družin (The Economist 2002). Da bi omejili pritok priseljencev v mesto, je mestni svet državno vlado zaprosil, da v prihodnjih štirih letih v mesto ne pošilja novih beguncev (Office of the Immigration Service Commissioner 2003). V skladu z državnim načrtom bi namreč Rotterdam le v letu 2004 moral gostiti 250 legalnih azilantov (Expatica News 2003).

Do izboljšanja stanja v mestu, tj. zmanjšanja kriminala in razlik med priseljenci in domačini, naj bi lokalne oblasti prišle predvsem s politiko naseljevanja. Zaradi naraščanja kriminala in slabšanja kakovosti življenja v centru mesta se je veliko

¹⁰⁸ Načrt omejevanja priseljevanja v Rotterdamu je dobil ime po načrtu, ki je nastal v 50-ih letih z namenom obvarovati Nizozemsko pred poplavami (Eisenberg 2004).

domačinov, pripadnikov srednjega sloja, izselilo v predmestje. V centru so nastale revne, etnično enolične soseske (Ehrlich 2003). Ker je večina zemlje v centru v mestni lasti, je želela nova mestna oblast zemljo prodati in tako omogočiti, da se srednji razred vrne v center (The Economist 2002). Nova politika do sprejemanja azilantov in beguncev pa bi pomenila izpraznitev okoli 400 stanovanj v centru mesta. Ta bi ponudili rezidentom mesta, ki imajo težave z nastanitvijo (Office of the Immigration Service Commissioner 2003), tako bi v center mesta vrnili etično raznolikost.

Da Rotterdam tudi štiri leta po lokalnih volitvah, na katerih je večino dobila lista Znosen Rotterdam, nadaljuje svojo pot k integraciji priseljencev, dokazujejo v začetku leta 2006 sprejeta pravila o obvezni uporabi nizozemskega jezika na javnih mestih (Theil 2006). Vendar štiri leta po začetku Fortuynove kampanje za zaščito domačih navad prebivalci Rotterdama niso več prepričani o nujnosti take politike. Na volitvah marca 2006 je namreč lista Leefbaar Rotterdam izgubila pet odstotkov glasov in s tem tudi mesto najmočnejše stranke v mestnem svetu (Geemente Rotterdam 2006).

Čeprav so številne organizacije, ki zagovarjajo pravice priseljencev, opozarjale, da rotterdamska politika pomeni dodatno delitev države, je tudi leta 2003 izvoljena državna vlada začela izvajati politiko popolne integracije, ki od priseljenca zahteva, da se nauči Nizozemskih norm, vrednost in navad in živi skladno z njimi. Prav tako je vlada premierja Balkenendeja nadaljevala z ukrepi, ki bi omejili pritok novih priseljencev in pospeševali vračanje tistih, ki nimajo potrebnih dokumentov.

5.2.2 Vladna politika

Junija 2002 so stranke, ki naj bi sestavljale novo desnosredinsko koalicijo, predstavile svoje predloge za omejevanje migracij z namenom združevanja in ustvarjanja družin. In sicer bi se po predlogu le otroci, stari do 12 let, lahko pridružili staršem. Migranti v državi pa bi morali biti starejši od 21 let in imeti dohodek v višini vsaj 130 odstotkov minimalne plače (Meyers 2004: 96). Predlog se v taki meri ni uresničil, je pa vlada sprejela dekret, ki je v veljavo stopil 1. novembra 2004 in uvaja kriterij 120 odstotkov minimalne plače (1.319 evrov) ter starostno omejitev 21 let. Dekret določa, da morajo dohodkovno omejitev dosegati tudi starši samohranilci oz. osebe, stare od 57,5 do 65 let. Omenjenima skupinama pred dekretom ni bilo treba dosegati dohodkovnih minimumov (Martinelli 2005: 5). Po novem dekretu morajo biti stari 21 let tudi partnerji, ki se bodo preselili v državo. Vse omejitve veljajo tudi za državljane Nizozemske.

Vlada je pričakovala, da bo nov dekret povzročil 45-odstotni padec prošelj za priseljevanje z namenom ustvarjanja in združevanja družin (Ministerie van Justitie 2004). Že pred sprejetjem dekreta se je število priseljencev, ki so v državo vstopili na podlagi združevanja ali ustvarjanja družin, zmanjšalo. Tako je v primerjavi z letom 2003, ko je v državo vstopilo 4.900 Maročanov in 6.700 Turkov, leta 2004 vstopilo 3.900 Maročanov in 3.900 Turkov. Številke so se po sprejetju dekreta še zmanjšale. Po sprejetju dekreta se je občutno zmanjšalo tudi število prošelj za vstop v državo na podlagi združevanja ali ustvarjanja družin. V prvem četrtletju leta 2005 je bilo vloženih 7.600 prošelj, v istem obdobju leta 2004 pa 10.800 (Martinelli 2005: 5).

Ker je cilj vlade, izvoljene leta 2003, iz Nizozemske narediti »eno najbolj atraktivnih gospodarstev za inovacijski razvoj« (Martinelli 2005: 3), se tudi v obdobju po letu 2001 nadaljuje privilegiranje priseljevanja visoko kvalificirane delovne sile. Od oktobra 2004 tako visoko kvalificiranim migrantom ni potrebno vstopiti v standardni postopek za pridobivanje delovnega dovoljenja, saj lahko v državo vstopijo mimo Zakona o zaposlovanju tujcev. Podjetja in institucije lahko s Pisarno za imigracije in naturalizacijo podpišejo pogodbo, skladno s katero njihovi tuji visoko kvalificirani delavci dobijo vse potrebne dokumente po hitrem postopku. Privilegije pa imajo tudi partnerji visoko kvalificiranih migrantov, ki jim od marca 2005 ni potrebno prositi za delovno dovoljenje (Martinelli 2005: 3–4). Tako naj bi naredili Nizozemsko atraktivno za visoko izobražene in usposobljene tuje delavce.

Po volitvah leta 2003 je bil sprejet vladni dogovor, v katerem med drugim piše, da mora »vsaka oseba, ki se želi stalno naseliti na Nizozemsko, aktivno sodelovati v družbi, se naučiti nizozemskega jezika, se zavedati nizozemskih norm in vrednot ter spoštovati zakone« (Ministerie van Justitie 2006). Vladno poročilo, izdano junija 2004, ugotavlja, da »muslimani prve in druge generacije, ki živijo na Nizozemskem, niso pripravljeni sprejeti sodobnih konceptov emancipacije žensk in vloge religije v družbi« (Imarisio 2004). Tako vladni dogovor kot vladno poročilo nakazujeta politiko druge Balkenendejeve vlade, ki poudarja predvsem integracijo. Von Bartheld (2005) - svetovalec na nizozemskem Ministrstvu za zunanje zadeve za področja gibanje ljudi, migracije in zadeve o tujcih - pa je na mednarodnem dialogu o migracijah¹⁰⁹ potrebo po boljši integraciji argumentiral takole:

¹⁰⁹ Mednarodni dialog o migracijah (*International dialogue on migration*) je 2. in 3. februarja 2005 v Ženevi organizirala Mednarodna organizacija za migracije (*International Organization for Migration*).

/v/eliko novih priseljencev je bilo slabo integriranih v nizozemsko družbo. V ospredje so prišle nove teme kot *de facto* segregacija, socialni problemi, napetosti in vprašanja, povezana z varnostjo. Taka situacija je postala nevzdržna. Nizozemski volivci so jasno pokazali, da hočejo spremembe.

Kot posledica vladnega dogovora, opisanega tolmačenja volilnih rezultatov in dejstva, da veliko domačinov meni, da je prišel skrajni čas, da se priseljenci prilagodijo nizozemskemu načinu življenja, je marca 2006 v veljavo stopil Zakon o integraciji v tujini (*Wet inburgering in het buitenland*), ki vstop v državo pogojuje s temeljnim znanjem nizozemskega jezika in poznavanjem nizozemske družbe. Posameznik, ki za vstop potrebuje MVV ali je po Zakonu o integraciji prišlekov dolžan vstopiti v proces integracije, mora pred pridobitvijo potrebnih dokumentov uspešno opraviti test o poznavanju jezika in družbe. Za lažje učenje je nastal tudi študijski paket, za katerega mora bodoči prosilec odšteti 64 evrov in vsebuje film o Nizozemski, knjigo s slikami iz omenjenega filma in CD-rom za učenje nizozemskega jezika. Bodoči migranti morajo test opraviti na nizozemskih diplomatskih ali konzularnih predstavništvi v svoji državi (Ministerie van Justitie 2006a). Film, ki govori o nizozemski zgodovini, navadah in kulturi, prikazuje tudi prizore, kot sta moška, ki se javno poljubljata v parku, in plavalka v bazenu brez zgornjega dela kopalk. G. John Groffer, veleposlanik Kraljevine Nizozemske v Sloveniji, je za Nedelo o filmu povedal (Meršol 2006):

/t/emeljno sporočilo je realen prikaz Nizozemske in strpnosti njene družbe, v kateri velja velika svoboda izbire. Nakazano je tudi, da od vsakega novodošlega pričakujemo, da to svobodo izbire spoštuje /.../ Nekateri, ki so se preselili na Nizozemsko, so doživeli pravcati kulturni šok, saj sploh niso vedeli, v kakšno deželo prihajajo. Zato hočemo zdaj priseljence bolje pripraviti na življenje pri nas.

Film torej izpostavlja nizozemsko tolerantnost do homoseksualcev in enakopravnost žensk, tiste vrednote nizozemske družbe, ki jih je izpostavljal že Fortuyn in naj bi najbolj motile predvsem muslimanske priseljence.

Poleg izboljšanja integracije priseljencev je druga Balkenendejeva vlada uvedla spremembe tudi na področjih sprejemanja novih priseljencev in repatriaciji tistih priseljencev, ki niso imeli urejenih dokumentov. Vrnitev je tako postala pomemben sestavni del nizozemske imigracijske politike. »Tako po vstopu iskalcev azila in ilegalnih priseljencev na Nizozemsko je narejeno vse potrebno, da se tisti, ki ne dobijo dovoljenja za bivanje, vrnejo v izvorno državo, tudi proti njihovi volji, če je tako potrebno,« piše na spletni strani nizozemskega veleposlaništva v Romuniji (Ambassade van de Koninkrijk de Nederlander 2005). Da je vračanje pomemben sestavni del azilne

politike, je potrdila tudi Komisija za migracije, begunce in prebivalstvo pri Svetu Evrope, ki je v poročilu o nizozemski politiki do vračanja azilantov¹¹⁰ zapisala, da »neuspeh implementacije vračanja v določenih primerih pomeni resno grožnjo integriteti azilnih institucij in ogroža kredibilnost azilnega sistema«.

Zaradi velikega števila iskalcev azila, med katerimi je bilo tudi veliko takih, ki v petih letih ali več niso dobili dokončnega odgovora o statusu, je vlada takoj po izvolitvi napovedala Zakon o amnestiji, s katerim bi določenim kategorijam iskalcev azila uredila status (van Selm 2003). Politika vračanja azilantov, ki niso dobili dovoljenja za bivanje, je začela veljati 1. februarja 2004 in je predvidevala repatriacijo približno 26.000 azilantov, ki so za dovoljenje prosili pred 1. aprilom 2001 (preden je stopil v veljavo Zakon o tujcih 2000) in dovoljenja niso dobili. Do amnestije pa so bili upravičeni vsi iskalci azila, ki so za status prosili pred 27. majem 1998 in do 27. maja 2003 niso dobili nikakršnega odgovora – torej osebe, ki so v državi neprekinjeno živele več kot pet let in v tem času niso dobile nikakršnega odgovora nizozemskih oblasti. Kriterije je izpolnjevalo 2.097 oseb. Poleg teh je amnestijo na podlagi sočutja do novembra 2005 dobilo še okoli 400 ljudi (Svet Evrope 2005, 2. poglavje, 10. točka), med katerimi je bilo tudi 17 iskalcev azila tako imenovane 'Liste stari most' – prebivalci Srebrenice (Ambassade van de Koninkrijk de Nederlander 2005).

Kljub temu da Nizozemska ni edina država, kjer je repatriacija sestavni del migracijske politike, je sprejeti zakon, predvsem zaradi velikega števila tistih, ki naj bi bili izgnani, v javnosti dvignil veliko prahu. Po raziskavah nizozemskega Inštituta za javno mnenje in raziskave trga (*The Dutch Institute for Public Opinion and Market Research*) sta tako strogemu zakonu nasprotovali kar dve tretjini anketiranih Nizozemcev, tuje humanitarne organizacije in tuji mediji. Leta 2005 je več kot 200.000 prebivalcev Nizozemske podpisalo peticijo za podelitev amnestije vsem, ki naj bi jih na podlagi zakona izgnali (STA 2004; Štrajn 2004; Svet Evrope 2005, 2. poglavje, 5. točka).

V Poročilu o nizozemski politiki do vračanju zavrženih iskalcev azila so izpostavljene pomanjkljivosti nizozemske politike o vrnitvi. Te so: vrnitev, državljanov držav, kjer potekajo oboroženi konflikti oz. so kršene temeljne človekove pravice (npr: Iračani, Afganistanci, Čečeni, Sudanci in Somalci); pomanjkanje amnestije za

¹¹⁰ Nizozemska politika do vračanja zavrženih iskalcev azila. *Policy of return for failed asylum seekers in the Netherlands*, Doc. 10741. Predstavljen 15. 11. 2005. Dostopna na: <http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc05/edoc10741.htm> (12. 4. 2006).

mladoletnike brez spremstva in otroke, ki so se rodili na Nizozemskem in so od rojstva živeli v državi in začeli šolanje; neupoštevanje dejstva, da določeni azilanti že leta živijo v državi in so se integrirali v njeno družbo (2. odstavek 11., 12. in 14. točka), kar otežuje vrnitev in ponovno vključitev v izvorno družbo. Nizozemska javnost je s protesti in peticijami pokazala, da želi omiliti problem priseljevanja in zagovarja omejevanje novega priseljevanja in potrebo po integraciji prišlekov, vendar ne na račun varnosti iskalcev azila in njihovih potomcev.

Poročilo komisije in nizozemska politika do vrnitve sta bila obravnavana na rednem zasedanju Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 6. januarja 2006, na katerem je nizozemska ministrica za integracijo in priseljevanje Rita Verdonk predstavila nizozemski sistem vrnitve, v katerem so azilanti sami odgovorni za svojo vrnitev, vlada pa jim pomaga s finančnimi prispevki in svetovanjem.¹¹¹ Zavrnjeni azilanti imajo od štiri do osem tednov časa, da si organizirajo vrnitev, kar vključuje tudi pridobitev vseh potrebnih dokumentov. Ker se je izkazalo, da ne morejo vsi azilanti organizirati svoje poti v štirih tednih, je bil s 1. januarjem 2005 uveden sistem centrov za vračanje v domovino. Sistem predvideva, da se tistim, ki v štirih tednih niso uspeli organizirati svoje vrnitve, omogoči osemtedensko bivanje v centru, da bi si tako lahko pridobili potrebne dokumente in organizirali vrnitev v domovino (Ministerie van Justitie 2004). Centri za vračanje naj bi ponudili pomoč vsem, ki se morajo vrniti v domovino, in tako tudi nadzirali, da te osebe ne bi postale ilegalni priseljenci. Zakon o tujcih 2002 pa omogoča tudi pripor posameznikov, ki se nočejo vrniti v izvorno državo oz. jim izvorna država z zavračanjem potrebnih dokumentov onemogoča vrnitev (59. člen).

Sredi leta 2004 je ministrica Verdonk odprla novo poglavje na področju imigracijske politike. V ospredje je postavila priseljevanje z Nizozemskih Antilov, saj na področju kriminala največjo skrb predstavljajo mladi Antilci (The Economist 2002). Po podatkih policije je tako leta 2003 na Antile steklo okoli 100 milijonov evrov, ki so predstavljali dobiček od preprodaje nedovoljenih drog (Expatica News 2004). Maja 2005 je vlada, kljub nasprotovanju Thoma de Graffa – ministra za odnose v Kraljevini, potrdila načrt ministrice za integracijo in priseljevanje, ki predvideva odstranitev tistih priseljencev z Antilov, starih od 18 do 24 let, ki v treh mesecih po prihodu v državo ne začnejo delati ali študirati (BBC News 2005b). De Graff je omejitvi nasprotoval predvsem zato, ker imajo Antilci nizozemsko

¹¹¹ Redno zasedanje 2006 – poročilo. *2006 Ordinary Session - report*, AS (2006) CR7. Dostopno na: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/2006-1/E/0601261500E.htm#2> (15. 5. 2006).

državljanstvo in bi omejevanje s strani vlade pomenilo diskriminatorno dejanje, ki ga prepoveduje tudi ustava (Expatica News 2004). Kljub njegovim opozorilom in nasprotovanju antilskih oblasti je večina članov vlade načrt sprejela.

V času predsedovanja EU v drugi polovici leta 2004 je Nizozemska prednostne naloge svoje notranje politike prenesla na evropsko raven in je kot eno od prioritet svojega predsedovanja postavila učvrstitev območja svobode, varnosti in pravičnosti (EU 2004). Prednostne naloge predsedovanja so bili tudi azilni sistem, priseljevanje in integracija (EU 2004). Nizozemsko predsedstvo je izpostavilo pomen, ki ga ima vračanje priseljencev v uspešni migracijski politiki, in je načrtovalo nastanek skupnega programa o vračanju, za katerega naj bi bilo do leta 2005 na voljo 15 milijonov evrov. Nizozemsko predsedstvo je podpiralo tudi razvoj skupne integracijske politike, do katere naj bi prišli preko dogovorov o ciljih in prednostnih nalogah integracije ter z uvedbo biometričnih elementov v izvajanje nadzora nad zunanjimi mejami, kar naj bi olajšalo nadzor nad ilegalnimi migracijami in terorizmom (Scottish Executive EU Office 2004).

Kot rezultat nizozemskega prizadevanja za ureditev področja svobode, varnosti in pravice je bil novembra 2004 sprejet Haaški program,¹¹² ki med drugim opredeljuje razvoj migracijske politike. V času nizozemskega predsedovanja je bil na evropski ravni kot rezultat evropske konference o integraciji Iz prakse v dejanja¹¹³ sprejet tudi Priročnik o integraciji za ustvarjalce politike in izvajalce (*Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners*¹¹⁴), s katerim se je Evropa sporazumela o temeljnih načelih integracije (Lorenci 2002). Ministrica za priseljevanje in integracijo Verdonk (2004) je v pozdravnem govoru potrebo po integraciji opisala:

/n/ekateri priseljenci so preveč izolirani od domače skupnosti. Nimajo znanj, da bi sodelovali v družbi. Ne govorijo jezika gostujoče države, nimajo potrebnega šolanja ali izobrazbe in imajo malo znanja o družbi. Vidimo, da otroci rastejo v težkih pogojih, med tem, kar se naučijo doma, in zahodno družbo, v kateri morajo delovati. Takega položaja ne smemo sprejeti brez ugovaranja. Integracija je dvosmeren proces, ki zahteva sodelovanje tako migrantov kot gostujoče države. Integracija pomeni željo po sodelovanju v družbi, v kateri živiš. Pomeni pa tudi možnost za tako sodelovanje, kar zahteva učinkovito integracijsko politiko.

¹¹² Haaški program in njegova vsebina na področju priseljevanja sta predstavljena v podpoglavju 2.2.1.1.

¹¹³ Evropska konferenca o integraciji 'Iz prakse v dejanja'. *European Conference on Integration 'Turning practice into action'*, potekala od 9. do 11. novembra v Groningenu, Nizozemska.

¹¹⁴ Priročnik o integraciji za ustvarjalce politik in izvajalce. *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, november 2004. Dostopen na: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf#search='handbook%20on%20integration' (10. 5. 2006).

Sprejeti priročnik poudarja potrebo po vključevanju novih priseljencev in državlanske participacije priseljencev v novi državi. Pri tem izpostavlja potrebo po učenju jezika gostujoče države, naturalizacijo, dialog med religijami in različnimi kulturami (Niessen in Schibel 2004: 13–50). Priročnik opisuje »integracijo kot investicijo v prihodnost, ki bi jo morali sprejeti tako priseljenci kot družba« (Niessen in Schibel 2004: 16). Nizozemska ministrica za priseljevanje in integracijo je sprejetje dokumenta označila kot »zgodovinski korak za enotne evropske nastavke za integracijo« (Lorenci 2004). Lorenci (2004) ugotavlja, da »gre pri teh sklepih za premik od koncepta multikulturalnosti k integraciji«. Torej za premik, ki je od leta 1994, posebej pa po letu 2002, opazen tudi v nizozemski nacionalni politiki do priseljevanja.

V času nizozemskega predsedovanja EU se je kot način izboljšanja območja svobode, varnosti in pravice pojavljalo tudi sodelovanje s tretjimi državami, kar naj bi olajšalo nadzor na zunanjih mejah EU in vračanje zavrženih priseljencev (Scottish Executive EU Office 2004). Migracije so tako po letu 2003 postale tudi ena od prednostnih nalog nizozemske zunanje politike. Na tem področju se migracije povezujejo predvsem z razvojem (Von Bartheld 2005). Razvoj in promocija demokracije v državah tretjega sveta pomenita namreč odpravljanje revščine in večje spoštovanje človekovih pravic ter posledično odpravljanje razlogov, ki ljudi ženejo v iskanje zatočišča v tretjih državah. Hkrati demokratizacija in razvoj nerazvitih držav ali držav v razvoju pomenita tudi možnost vrnitve priseljencev v izvorno državo (Scientific Council for Government Policy 2001).

Nizozemska vlada je julija 2004 sprejela memorandum,¹¹⁵ ki proučuje povezavo med razvojem in migracijami in oblikuje smernice za nadaljnji razvoj nizozemske politike na tem področju. Memorandum med drugim izpostavlja pomen krožnih migracij¹¹⁶ in vrnitve migrantov v izvorno državo. Krožne migracije, ki predpostavljajo vrnitev migrantov v izvorno državo, so koristne tako za izvirne kot ciljne države (podpoglavje 4.1). Ciljne države lahko s pomočjo krožnih migracij zapolnijočasne potrebe po delovni sili, migranti se v času bivanja izučijo novih spretnosti in pridobijo izkušnje, ki jih izkoristijo ob vrnitvi v izvorno državo. Izvorna država tako pridobi kvalificirano delovno silo, ki pomaga razvijati industrijo in družbo (Von Bartheld 2005).

¹¹⁵ Razvoj in migracije, politični memorandum – julij 2004. *Development and Migration, Policy Memorandum – July 2004*. Dostopen na: <http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/pdf/development-and-migration.pdf> (21. 8. 2006).

¹¹⁶ Krožne migracije so tista vrsta migracij, v času katerih se imigrantičasno ali trajno vrnejo v izvorno državo (Razvoj in migracije, politični memorandum, podpoglavje 4.1).

Če je bila migracija zmagovalna tema desnosredinskih strank na državnih volitvah leta 2003, so bila ravno vprašanja, povezana z priseljevanjem, tista, ki so povzročila njen razpad. Odnos ministrice Verdonk do vprašanja državljanstva Ayaan Hirsi Ali¹¹⁷ je povzročilo nezadovoljstvo v koalicijski stranki D66, ki je 29. junija izstopila iz vlade.¹¹⁸ Dan kasneje je kraljici Beatrix odstop ponudila celotna vlada. Po odstopu je Nizozemsko do predčasnih volitev, ki so bile 22. novembra 2006, vodila manjšinska vlada, pod vodstvom Jana Petra Balkenendeja (STA in AFP 2006; Dutch Government web site 2006a). Na volitvah novembra 2006 je Balkenende dobil ponovno zaupnico, in bo najverjetneje ostal na mestu predsednika vlade tudi v prihodnjih štirih letih.

Čeprav podrobne analize nizozemske migracijske politike po letu 2002 šele nastajajo in avtorji (Meyers 2004, Geddes 2003) to obdobje vključujejo v obdobje integracije, so umora Pima Fortuyna in Thea van Gogha ter kasneje sprejeti zakoni o integraciji, repatriaciji in pogojih za priseljevanje, pomenili dokončen premik iz multikulturalizma v integracijo.

¹¹⁷ Več o Alijevi v podpoglavju 5.1.2.

¹¹⁸ Po objavi dokumentarnega filma, v katerem so bili tudi podatki, da je nizozemska parlamentarka Ayaan Hirsi Ali v postopku za pridobitev nizozemskega državljanstva navedla lažne podatke o imenu in datumu rojstva, je ministrica Verdonk izjavila, da njeno državljanstvo ni veljavno (Dutch Government web site 2006b). Po velikem političnem pritisku pa je ministrica spremenila mnenje, kar je zmotilo člane stranke D66, ki so jo obtožili nenačelnosti in odstopili (Šorl 2006).

6. Zaključek

Migracije, predvsem mednarodne, so v zadnjih desetletjih 20. stoletja postale ena ključnih tem tako notranje kot zunanje politike evropskih držav. Množično priseljevanje po drugi svetovni vojni, predvsem pa v času gospodarske rasti in v 90-ih, ko je, zaradi oboroženih konfliktov v Evropi in na bližnjem vzhodu, veliko ljudi iskalo zatočišče v tujini, je za evropske države pomenilo izziv za oblikovanje migracijske politike, ki bo spoštovala človekove pravice in odgovornosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, upoštevala potrebe gospodarstva in javno mnenje ter priseljencem omogočila vključevanje v novo družbo in dostojno življenje. Cilj diplomske naloge je bil ugotoviti, kako se je na nove izzive odzvala Nizozemska, kako so dejavniki, kot so stanje gospodarstva, mnenje javnosti in mednarodne obveznosti, vplivali na njeno politiko do priseljevanja in zakaj so državljani ene najbolj liberalnih evropskih držav, postali manj tolerantni do priseljencev.

Pomembno je poudariti, da naštetih dejavnikov ne nastopajo ločeno, ampak so med seboj povezani. Tako gospodarska recesija navadno pomeni zaostritev migracijske politike, vendar se to zgodi predvsem zaradi neposrednega vpliva javnosti, ki priseljence vidi kot vzrok za slab socialni položaj. Po letu 1961 lahko tudi na Nizozemskem opazimo take povezave. Tako sta bila glavna tokova izseljevanja po drugi svetovni vojni in začetek zaostrovanja priseljevanja povezana z gospodarsko recesijo leta 1967 in po letu 1973. Zaradi prepričanja javnosti, da so priseljenci v breme nizozemski blagajni in da ogrožajo trg delovne sile, so bili po letu 1980 sprejeti zakoni, ki naj bi omejili vstop tuje delovne sile in hkrati v državi prisotnim tujcem olajšali vstop na trg dela in tako zmanjšali njihovo odvisnost od državne pomoči.

Tudi zadnje zaostrovanje migracijske politike po letu 2002 je sovpadalo z gospodarsko recesijo, ki se je začela leta 2000 in je trajala tudi v času vstopa Pima Fortuyna na politično sceno in vzpona desnosredinskih strank, ki so zagovarjale ostro omejevanje priseljevanja kot možno rešitev recesije. Leta 2002 in 2003 izvoljeni desnosredinski vladi sta sprejeli novo migracijsko politiko, ki uvaja zaostrovanje vstopa tistih skupin priseljencev, ki jih javnost vidi kot glavne krivce za slab socialni položaj, torej tujih delavcev. Hkrati se je vlada odzvala tudi zahtevam, da se razbremeni državno blagajno, zato je omejila število vstopnih dovoljenj za iskalce azila in begunce ter odredila izgon 26.000 azilantov, ki naj bi zaradi ne vključenosti na trg dela bremenili državno blagajno. Vlada naj bi tako izboljšala gospodarski in socialni položaj države,

njena politika pa je pomenila predvsem izpolnjevanje pričakovanj javnosti, ki ji je na volitvah leta 2003 izglasovala zaupnico.

Nasprotno je v času gospodarske rasti v 60-ih in 90-ih letih Nizozemska vzpodbujala priseljevanje tuje delovne sile. V 60-ih z rekrutiranjem v sredozemskih državah, v 90-ih pa predvsem s spodbujanjem visokokvalificirane delovne sile iz razvitih zahodnih držav. Rekrutiranje v sredozemskih državah v 90-ih ni bilo mogoče, ker je nizozemsko gospodarstvo potrebovalo visokokvalificirano delovno silo in ker so se nizozemske oblasti želele izogniti kulturnim trenjem, ki bi lahko nastala v primeru, da bi aktivno spodbujali priseljevanje s kulturno raznolikega območja. Zaradi rekrutiranja v 60-ih, ki mu je sledilo priseljevanje na podlagi združevanja in ustvarjanje družin, je namreč na Nizozemskem nastala močna muslimanska skupnost, ki je ohranila svoje navade in vrednote. Po mnenju javnosti omenjena skupnost ne priznava enakosti žensk in enakosti istospolnih partnerskih zvez, to pa naj bi ogrožalo najpomembnejšo nizozemsko vrednoto, in sicer pravico do izbire lastnega načina življenja. Nezadovoljstvo prebivalstva je izkoristil Pim Fortuyn, ki je začel izpostavljal pomen integracije. Da je bila integracija v začetku tisočletja res pereča težava, so pokazale volitve leta 2002, ko je Fortuynova lista postala druga najmočnejša parlamentarna stranka. Na zahteve javnosti se je odzvala tudi leta 2003 izvoljena vlada, ki je sprejela zakone, ki za prosilce vizumov predvidevajo obvezno izobraževanje in opravljanje preizkusa znanja iz nizozemske kulture in jezika, in omejujejo vstop tistih posameznikov, ki se pred prihodom ne seznanijo z nizozemskim jezikom in navadami.

Zaradi goste poseljenosti je bil strah pred prenaseljenostjo tudi pred drugo svetovno vojno eden od ključnih dejavnikov oblikovanja emigracijske politike, ki naj bi skrbelo, da število prebivalcev ne bi preveč naraslo. Po številčnem pritoku delovne sile emigracija ni dohajala imigracije, kar je povzročilo rast prebivalstva. In prav naraščanje števila prebivalcev in prenaseljenost sta bila glavna argumenta predvolilne kampanje Pima Fortuyna, ki je poudarjal, da je Nizozemska majhna, gosto naseljena država, ki ne potrebuje dodatnega tujega prebivalstva. Nizozemska migracijska politika po letu 2002 je sledila Fortuynovim idejam, in omejila pogoje za vstop v državo tako za tuje delavce, kot njihove družinske člane ter iskalce azila in begunce.

Pri načrtovanju in izvajanju migracijske politike je nizozemska morala upoštevati svoje mednarodne obveznosti. Kot članica EU, OZN, Sveta Evrope in drugih mednarodnih organizacij je namreč Nizozemska podpisala in ratificirala mednarodne pogodbe, sklenila dogovore in sprejela konvencije, ki predstavljajo okvir, znotraj katerega lahko država razvija svojo politiko. Tako Nizozemska, kljub gospodarski

recesiji, ni mogla omejiti priseljevanja iz Italije in, kljub zahtevam javnosti, ni mogla popolnoma zapreti meja družinskim članom, ki so sledili tujim delavcem. Vendar je Nizozemska v času zadnje vlade, izvoljene leta 2003, svojo migracijsko politiko zaostрила do skrajnih meja, ki jih dopušča njeno sodelovanje v mednarodnih odnosih. Izkoristila je vse možnosti za zaostritev priseljevanja na podlagi združevanja in ustvarjanja družin, uvedla nove omejitve za pridobivanje dovoljenj za bivanje, uvedla nove vstopne pogoje za begunce in iskalce azila ter sprejela zakone, ki urejajo izgon zavrženih beguncev. Vlado je pri zaostrovanju politike, vse do predvidenega izгона 26.000 zavrženih iskalcev azila, podpirala tudi javnost. Nastanek centrov za izgon in že omenjeni izgon zavrženih iskalcev azila pa je pokazal, da je za nizozemsko javnost, kljub nekaj izbruhom netolerantnosti po Fortuynovem in van Goghovem umoru, spoštovanje človekovih pravic ostala najpomembnejša vrednota. Morda bo prav to spoznanje ključno pri nadaljnjem oblikovanju migracijske politike.

Nizozemska je v pol stoletja spreminjala svojo migracijsko politiko, ki je najprej zanikala obstoj migrantov, kasneje jih priznala kot etične manjšine in jih po letu 1994 skušala integrirati v družbo. Najbolj korenite spremembe in zasuk k omejevanju in skorajda popolni asimilaciji pa so se zgodile po letu 2001, ko se z vstopom Pima Fortuyna na Nizozemskem začne govoriti o težavah povezanih z migracijami. Vstop Fortuyna na politično sceno je sovpadal z gospodarsko recesijo, vse slabšim socialnim položajem in rastjo števila prebivalcev, zaradi česa se je v javnosti začelo vse pogosteje govoriti o nujnosti omejevanja dodatnega priseljevanja. Napadi na New York, umora Fortuyna in van Gogha, slaba vključenost priseljencev v nizozemsko družbo pa so bili le dodatni vzroki, da je javnost v priseljencih, predvsem pripadnikih muslimanske veroizpovedi, videla grožnjo redu, miru in domači kulturi, in je zato podpirala politiko, ki je strmela k omejevanju dodatnega priseljevanja in integriranju priseljencev, tudi na račun kršenja vrednot, kot so enakost vseh neglede na veroizpoved ali etnično pripadnost, ki so vse od 17. stoletja veljale za temelj nizozemske družbe. Tako sprejeta politika hkrati pomeni, da se je Nizozemska iz ene najbolj liberalnih evropskih držav, ki verjame v enakost vseh ne glede na vero, etnično pripadnost, spolno usmerjenost in ostale osebne značilnosti in bi s svojo migracijsko politiko lahko bila zgled za večino ostalih evropskih držav, spremenila v državo, ki od priseljencev zahteva, da se Nizozemski prilagodijo že pred prihodom, predlaga izgon več tisoč zavrženih azilantov in postavlja domače norme in vrednote nad normami in vrednotami priseljencev.

7. Literatura

7.1 Sekundarni viri

Ambassade van de Koninkrijk de Nederlander (2005) *Asylum policy*. Dostopno na: <http://www.netherlands-embassy.ru/downloads/Q&A%20Asielbeleid%20Engels.htm> (14. marec 2006).

Annan, Kofi (2004) »A Europe open to well managed migration will be fairer, richer stronger«. Bruselj, 30. januar.

Babarano, Illir (1999) 'L'Albania sfugge al controllo Italiano?'. *Notizie-est*, 16. februar. Dostopno na: http://www.notizie-est.com/article.php?art_id=197 (7. november 2006).

Bauer, Thomas K, Magnus Lofstrom in Klaus F. Zimmermann (2000) »Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries«. Bonn: IZA, Discussion paper series, št. 187.

BBC News (2004) Dutch bid farewell to film maker, 9. november. Dostopno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3994539.stm> (15. april 2006).

BBC News (2005a) Netherlands considers burqa ban, 21. december. Dostopno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4549730.stm> (14. april 2006).

BBC News (2005b) Anger over Dutch expulsion plans, 13. maj. Dostopno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4544619.stm> (22. april 2006).

Benko, Vladimir (2000) *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Bohte, Gorazd (2002a) Unija žaga vejo, na kateri sedi. *Delo*, 31. maj.

Bohte, Gorazd (2002b) Nizozemska demokracija izgubila nedolžnost. *Delo*, 8. maj.

Bohte, Gorazd (2002c) Priseljenci – glavni adut desničarjev. *Delo.si*, 19. februar.

Burns, Peter in James G. Gimpel (2000) Economic insecurity, prejudicial stereotypes, and public opinion on immigration policy. *Political Science Quarterly* 115(2), 201–5.

Castles, Stephen (2004) The Factors that Make and Unmake Migration Policies¹. *The International Migration Review* 38(3), 852–84.

CBS – Centraal Bureau voor de statistiek (2006a) *Population; key figures*. Dostopno na: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?lp=Search/Search> (4. april 2006).

CBS – Centraal Bureau voor de statistiek (2006b) *Population; key figures*. Dostopno na: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?lp=Search/Search> (4. april 2006).

CBS – Centraal Bureau voor de statistiek (2006c) *Expenditure brief (level 3); by household characteristics*. Dostopno na: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?lp=Search/Search> (4. april 2006).

CBS – Centraal Bureau voor de statistiek (2006č) *Population by origin and age*. Dostopno na: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?lp=Search/Search> (4. november 2006).

CBS – Centraal Bureau voor de statistiek (2006d) *Benefit recipients by ethnic background, 15 to 65 years, total men and wome*. Dostopno na: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?lp=Search/Search> (4. april 2006).

CBS – Centraal Bureau voor de statistiek (2006e) *Asylum request; key figures*. Dostopno na: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?lp=Search/Search> (4. april 2006).

CBS – Centraal Bureau voor de statistiek (2006f) *External migration by country of birth, sex and marital status*. Dostopno na: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?lp=Search/Search> (4. april 2006).

CBS – Centraal Bureau voor de statistiek (2006g) *Time series labour force by sex and origin*. Dostopno na: <http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?lp=Search/Search> (11. januar 2006).

Corradi, Marina (2004) L'insospettabile lato oscuro. Olanda sotto choc. *La voce del popolo*, 11. november.

De Graff, Arie (2005) Back to Turkey and Morocco? *CBS Web Magazine*, 16. avgust. Dostopno na: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/mens-aatschappij/bevolking/publicaties/artikelen/2005-1759-wm.htm> (16. april 2006).

De Jong, Perro (2004) Dutch fear loss of tolerance. *BBC News*, 3. november. Dostopno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3980371.stm> (15. april 2006).

Delo.si (2004) Val ekonomskih beguncev, 24. januar.

Doomernik, Jeroen (1998) »The effectiveness of integration policies towards immigration and their descendants in France, Germany and the Netherlands«. Geneva: International Labour Organisation, IMP 27.

Doomernik, Jeroen (1999) »Integration Policies Towards Immigration and their Descendants. Country Report the Netherlands«. Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies, University of Amsterdam, EFFNATIS Working paper 23.

Doomernik, Jeroen (2003) Third country nationals and labour immigration in the Netherlands. V David Turton in Julia Gonzales (ur.) *Immigration in Europe: issues, policies and case studies*, 159–72. Bilbao: University of Deusto.

Dreher, Rod (2002) Murder in Holland-Pim Fortuyn, martyr. *National Review*, 7. maj. Dostopno na: <http://www.nationalreview.com/dreher/dreher050702.asp> (2. februar 2006).

Dreher, Rod (2002) On Tiptoe Through the Tulips Why Holland is nervous – and an alarming case for the entire West. *National Review*, 15. julij. Dostopno na: <http://nationalreview.com/29july/02/dreher072902.asp> (2. februar 2006).

Drnovšek, Marjan (1993) Zgodovinski razgledi. *Teorija in praksa* 30(7/8), 650–2.

Dutch Government web site (2006a) *Members of Dutch Government offer to resign*, 30. junij. Dostopno na: http://www.government.nl/actueel/nieuwsarchief/2006/06June/29/0-42-1_42-81324.jsp (25. julij 2006).

Dutch Government web site (2006b) *Question regarding the naturalization of Hirski Ali*, 18. maj. Dostopno na: http://www.government.nl/actueel/nieuwsarchief/2006/05May/18/0-42-1_42-79716.jsp (25. julij 2006).

Ehrlich, Jennifer (2003) Liberal Netherlands grows less so on immigration. *The Christian Science Monitor*, 19. december. Dostopno na: <http://www.csmonitor.com/2003/1219/p07s01-woeu.html> (15. marec 2006).

Eisenberg, Carol (2004) *Immigration becomes political*. Dostopno na: <http://www.newsday.com/news/nationworld/world/ny-worott064068237dec06,0,614665.story?coll=ny-worldnews-headlines> (25. maj 2006).

Ellemers, J. E. (1996) Pillarization as a Process of Modernization. *Acta Politica* 4, 524–38.

Entzinger, Han (1999) »Towards a model of incorporation: the case of the Netherlands«. Neobjavljen konferenčni prispevek.

Entzinger, Han (2000) »Future Trends in European Migration: Sociological Perspective«. Dunaj: What Europe for Tomorrow? Neobjavljen konferenčni prispevek.

EU 2004 (2004): *The Dutch Presidency of the Council of the European Union: Priorities*. Dostopno na: http://www.eu2004.nl/?CMS_TCP=tcpAsset&id=AB2CCD9E8D1A455FB3970D9512B88791 (14. maj 2006).

Eurochambres (2005) »National report: the Netherlands«. The Netherlands Chamber of Commerce and Industry, pripravljen za EES 2005.

Europa (2006a) *Towards common European Union immigration policy*. Dostopno na: http://www.europa.eu.int/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm (21. januar 2006).

Europa (2006b) *The Schengen acquires and its integration into the Union*. Dostopno na: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm> (13. november 2006).

European Council on Refugees and Exiles (2000) *European asylum systems: legal and social conditions for asylum seekers and refugees in Western Europe The Netherlands*. Dostopno na: <http://www.ecre.org/drc/netherlands.shtml> (21. februar 2006).

European Employment Observatory (2006) *National labour market policies*. Dostopno na: http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/trd33_uk/00300130.asp (21. februar 2006).

Eurostat (2004) *Eurostat yearbook 2004 The statistical guide to Europe*. Luksemburg: European Communities.

Expatica News (2004) Cabinet split on Antillean entry-expulsion plan, 24. september. Dostopno na: http://www.expatica.com/source/site_article.asp?subchannel_id=1&story_id=12220&name=Cabinet+split+on+Antilleanentry+and+expulsion+policy (20. maj 2006).

Expatica Nws (2003) Rotterdam to shut gates on asylum seekers, 12. januar. Dostopno na: http://www.expatica.com/source/site_article.asp?channel_id=1&story_id=2198 (26. maj 2006).

Financial Times (2005) Muslim's integration in Europe is urgent challenge, 15. julij.

Freeman, Gary P. (1997) Immigration as a source of political discontent and frustration in Western democracies. *Studies in Comparative International Development* 32(3), 42–64.

Freeman, Gary P. (1998) The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States. V Christian Joppke (ur.) *Challenge to the national state; immigration in Western Europe and the United States*, 86–108. Oxford in New York: Oxford University Press.

Garsen, Joop in Han Nicolaas (2006) Fewer children for second generation women with a foreign background. *CBS Web Magazine*, 26. marec. Dostopno na: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/mens-maatschappij/bevolking/publicaties/artikelen/2006-1919-m.htm> (9. maj 2006).

Geddes, Andrew (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London, Thousand Oaks in New Delhi: SAGE Publications.

Gemeente Rotterdam (2006) *Rotterdam Municipal Council*. Dostopno na: <http://www.rotterdam.nl/smartsite229.dws?Menu=2072045&MainMenu=268958&goto=2072043&style=2155> (5. julij 2006).

Guček, Marijan (2000) Pogum in obramba po nizozemsko. *Nedelo*, 2. april.

Hollifield, James F. (2000) The Politics of International Migration, How Can We 'Bring the State Back In'? V Brettell Caroline B. in James F. Hollifield (ur.) *Migration Theory: Talking across Disciplines*, 137–77. New York in London: Routledge.

Horst, Johannes J. van der (1996) *The Low Sky: Understanding the Dutch*. Den Haag: Nuffic.

Imarisio, Marco (2004) Islam e tolleranza, sfuma il sogno olandese. *Corriere della Sera*, 16. november.

International Organisation for Migration (2003) *World Migration 2003*. Dostopno na: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/bypass/pid/8?entryId=4992> (19. februar 2006).

Osebni intervju s Sandrom Puntmanom, uslužbencem za odnose z javnostmi na vladnem portalu <http://www.government.nl>, izveden preko elektronske pošte 11. avgusta 2006.

Jackson, John A. (1986) *Migration aspects of modern sociology*. London in New York: Longman.

Jelloun, Tahar Ben (2004) La guerra santa nei Paesi Bassi. *L' espresso*, 25. november.

Kennedy, James (2004) »'Gidsland': the Netherlands as leading country«. Utrecht: Utrecht University, Faculty of Arts, Dutch Society and Culture (Summerschool), 21. julij.

Klinar, Peter (1993a) Sodobni trendi mednarodnih migracij. *Teorija in praksa* 30(5/6), 395–406.

Klinar, Peter (1993b) Osnove migracijske politike. *Teorija in praksa* 30(7/8), 646–50.

Kubat, Daniel (1993) Introduction to the first edition. V Daniel Kubat (ur.) *The politics of migration policies: settlement and integration the first world in the 1990s*, xi–xxiv. New York: Center for Migration Studies.

Laurence, Peter (2002) Analysis: Holland's ethnic puzzle. *BBC News Online* Rotterdam, 14. maj. Dostopno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1986009.stm> (14. april 2005).

Lorenci, Janko (2004) Zlom multikulturalnosti? *Delo*, 30. november.

Lukšič Hacin, Marina (1995) *Ko tujina postane dom – resocializacija in narodna identiteta pri slovenskih izseljencih*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Marinelli, Vera (2005) The Netherlands. V Jan Nissen, Yaongmi Schibel in Cressida Thompson (ur.) *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, 1–18. Dostopno na: http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3009/DocumentName/EMD_Netherlands_2005.pdf#search='current%20immigration%20debates%20the%20netherlands' (25. julij 2006).

Medved, Felicita (2000) Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije. *Razprave in gradivo* (36/37), 207–26.

Meršol, Mitja (2006) Smo strpna dežela, z veliko svobodo izbire, a to naj spoštuje tudi tisti, ki pride živeti k nam. *Nedelo*, 26. marec.

Meyers, Eytan (2004) *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*. New York in Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003) *The country*. Dostopno na: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ300136 (19. oktober 2003).

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006a) *The Netherlands: facts and figures*. Dostopno na: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=148F3B36EF6B470F85A10BDD6859C310X3X34561X04 (20. marec 2006).

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006b) *The country*. Dostopno na: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ300136 (20. marec 2006).

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006c) *Economy*. Dostopno na: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ302336 (20. marec 2006).

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006č) *Social policy*. Dostopno na: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ302327 (20. marec 2006).

Ministerie van Justitie (2001) *Stricter requirements for family formation takes effect*, 3. november. Dostopno na: http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/archive/archive_2004/031104stricter_requirements_for_family_formation_takes_effect.asp (10. april 2006).

Ministerie van Justitie (2004) *Minister Verdonk opens first Repatriation Centre*, 30. juli. Dostopno na: http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/archive/archive_2004/030804minister_verdonk_opens_first_repatriation_centre.asp (10. april 2006).

Ministerie van Justitie (2006) *Civic Integration Abroad Act*. Dostopno na: http://www.justitie.nl/english/themes/more_themes/civic_integration_abroad_act/index.asp (20. april 2006).

Ministerie van Justitie (2006a) *Exercise material for integration course on sale*, 1. marec. Dostopno na: http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/archive/archive_2006/60301exercise_material_for_integration_course_on_sale.asp (20. april 2006).

Muss, Philip (1997) Concepts of migrants' integration: a comparison of national policies. V *Measurement and indicators of integration*, 37–44. Strassburg: Council of Europe Publishing.

Nicolaas, Han in Arno Sprangers (2004) One in four immigrants come to the Netherlands to marry. *CBS Web Magazine*, 1. marec. Dostopno na: <http://www.cbs.nl/enGB/menu/themas/dossiers/allochtonen/publicaties/artikelen/archief/2004/2004-1403-wm.htm> (11. november 2006).

Nissen, Jan (1999) *EU Policies on immigration and integration after Amsterdam Treaty*. Bruselj: Migration Policy Group.

Office of the Immigration Service Commissioner (2003) Netherlands: Rotterdam to keep out poorer immigrants, 1. december. Dostopno na: <http://www.workpermit.com/news/rotterdam.htm> (15. april 2006).

Organisation for Economic Co-operation and Development (2006) *Stocks of foreign and foreign-born labour force in selected OECD countries*. Dostopno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/2/34642361.xls> (1. avgust 2006).

Penninx, Rinus (1979) »Towards an overall ethnic minorities policy«. V Scientific Council for Government Policy (ur.) *Ethnic minorities. A: Report to the government; B: Towards an overall ethnic minorities policy: preliminary study by Rinus Penninx*, 3–171. Dostopno na: <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=3050> (11. maj 2006).

- Pinedo, Danielle (2002) I play to god it's not a Foreigner. *NCH Handelsblad*, 6. julij.
- Reuters (2001) Tolerant Netherlands reels at Imam anti-gay talk. Dostopno na: <http://www.q.co.za/2001/2001/05/11-immanantigay.html> (21. april 2006).
- Roxburgh, Angus (2002) The paradox of Pim Fortuyn. *BBC New*, 16. maj. Dostopno na: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/from_our_own_correspondent/1977511.stm (20. april 2004).
- SCADPlus (2004) *The Hague Programme – Ten priorities for the next five years*. Dostopno na: <http://www.eu.int/scadplus/leg/en/ivb/116002.htm> (21. januar 2006).
- Schatzer, Peter (2002) »Mobility and Globalisation: International Migration and Local Economic Development«. 4th Asia- Europe young parliamentarians Meeting, Venice: 17–20 oktober.
- Scientific Council for Government Policy (1979) Report to the government. V Scientific Council for Government Policy (ur.) *Ethnic minorities. A: Report to the government; B: Towards an overall ethnic minorities policy: preliminary study by Rinus Penninx*, vii-xxxii. Dostopno na: <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=3050> (11. maj 2006).
- Scientific Council for Government Policy (1990) *Immigrant Policy Summary of the 36th report*. Dostopno na: <http://www.wrr.nl/english/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1js3tW8nhf9sWMdxXGwqyxTegM31UuYyWRZ1zySvobBeqys3114qVxDU@p5G78L9&objectid=3091&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/> (11. maj 2006).
- Scientific Council for Government Policy (2001) *Netherlands as an immigration society*. Dostopno na: <http://www.wrr.nl/english/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1js3tW8nhf9sWMdxXGwqyxTegM31UuYyWRZ1zySvobBeqys3114qVxDU@p5G78L9&objectid=3287&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/> (11. maj 2006).
- Scottish Executive EU Office (2004) *Dutch EU Presidency July – December 2004: Forward Look*. Dostopno na: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1071/0003551.pdf#search='dutch%20Eu%20presidency%20scottish%20executive'> (14. maj 2006).

Simon, Rita J. in James P. Lynch (1999) A comparative assessment of public opinion towards immigrants and immigration policies. *The International Migration Review* 33(2), 455–67.

Sowell, Thomas (1996) *Migration and cultures: a world view*. New York: Basic Books.

Splichal, Slavko (1997) *Javno mnenje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

STA (2004) Nizozemski parlament odredil izgon 26.000 prosilcev za azil. *Primorski dnevnik*, 20. februar.

STA in AFP (2006) Nizozemska: do volitev manjšinska vlada. *Delo*, 8. julij.

Šorl, Mihael (2006) Priseljenka odnesla nizozemsko vlado. *Dnevnik*, 3. julij.

Štrajn, Darko (2004) Rita ima svoj prav. *Dnevnik*, 20. februar.

Tas, Ron (2004) Nearly one million Muslim in the Netherlands. *CBS Web Magazine*, 20. september. Dostopno na: <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/mensmaatschappij/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2004/2004-1543-wm.htm> (4. maj 2006).

The Dutch Empire (2006). Dostopno na: <http://www.thelatinlibrary.com/imperialism/notes/dutchempire.html> (25. julij 2006).

The Economist (2002) Europe: Fortuynism without Fortuyn; Immigrants in the Netherlands, 30. november.

The Economist (2003) Forget asylum-seekers: it's the people inside who count, 10. maj.

The Economist (2004) After Van Gogh; Islamic terrorism in Europe, 13. november.

The Economist (2005) The new Dutch model? 2. april.

The Free Dictionary (2006) *Bona fide*. Dostopno na: <http://idioms.thefreedictionary.com/bona+fide> (5. december 2006).

Theil, Stefan (2006) The end of tolerance. *Newsweek*, 6. marec.

Treize, Billie, Roos Leech, Amy Rich in Shahin Shariatpanah (2002) *Globalisation, Mass Media and Immigration*. Dostopno na: <http://www.ssn.flinders.edu.au/global/glob1002/2002book/globalisation%20website/converted/bars.html> (20. julij 2006).

van Amersfoort, Hans (2004) »Territorial Control and Global Economy – An analysis of Dutch immigration policy«. Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies University of Amsterdam, Paper for 4th international Immigration Conference First Independent University of Warsaw, 21.–23. november.

van Dalen, Hendrik in Kene Henkens (2003) »The Relationality Behind Immigration Preferences«. Tiberger Institute Discussion Paper, TI 2004-002/1.

van Kesteren, Greet in Hollandse Hoogte (2004) Another political murder; Islam in the Netherlands. *The Economist*, 4. november.

van Selm, Joanne (2003) »The Netherlands: Tolerance Under Pressure«. *Migration Information Source*, september. Dostopno na: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=156> (27. september 2004).

Veliki splošni leksikon: v osmih knjigah (1998). Ljubljana: Založništvo literature DZS.

Vellinga, Menno (1993) The Benelux Countries: Divergent Paths toward Restricted Immigration. V Daniel Kubat (ur.) *The politics of migration policies: settlement and integration the first world in the 1990s*, 141–62. New York: Center for Migration Studies.

Verlič Christensen, Barbara (2000) Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija. *Teorija in praksa* 37(6), 1117–31.

Viano, Marika (2004) Van Gogh, gli assassini sono terroristi islamici. *Corriere della Sera*, 6. november.

Videmšek, Boštjan (2004) Hodili smo drug mimo drugega in se zaleteli. *Delo*, 27. november.

Vinocur, John (2003) Dutch politics breaks taboo on talking about immigration. *International Herald Tribune*, 20. januar.

Von Bartheld, Bart (2005) »Pursuing coherence on migration and development: a migration perspective«. Geneva: International dialogue on migration Intersessional Workshop, 2.–3. februar.

Vreg, France (1993) Iluzije o evropskem multikulturalizmu. *Teorija in praksa* 30(7/8), 659–63.

Walker, Brenda (2002) *Restrictionist politician Pim Fortuyn murdered on eve of reaching power*. Dostopno na: <http://www.limitsofgrowth.org/WEB-text/pim.html> (21. april 2006).

Wars of the war World (2000). *Achiner Rebellion in Indonesia 1953–1957*. Dostopno na: <http://www.onwar.com/aced/nation/ink/indonesia/findonesia1953.htm> (11. november 2006).

Žitko, Stojan (2004a) Umor režiserja zaostri odnose. *Delo*, 10. november.

Žitko, Stojan (2004b) Migracije imajo vselej več obrazov. *Delo.si*, 30. avgust.

Zorlu, Aslan in Joop Hartog (2001) »Migration and immigrants: The case of the Netherlands«. Članek pripravljen za Migration policy and the economy: international experiences. München: Hans Seidel Stiftung.

7.2 Primarni viri

Amsterdamska pogodba, ki spreminja pogodbo o Evropski uniji. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union*, Evropski svet, podpisana v Amsterdamu 2. oktobra 1997, v veljavo stopila 1. maja 1999. Dostopna na: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/17-sl.pdf (2. februar 2006).

Evropska konvencija o naselitvi. *European Convention on Establishment*, ETS 019, Svet Evrope, podpisana 13. decembra 1955, v veljavo stopila 23. februarja 1965. Dostopna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/019.htm> (20. april 2006).

Evropska konvencija o naselitvi podpisi in ratifikacije. *European Convention on Establishment Signatures and Ratifications*, Svet Evrope, status dne 19. februar 2005.

Dostopna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=019&CM=1&DF=5/11/2006&CL=ENG> (20. april 2006).

Evropska konvencija o pravnem statusu delavcev migrantov. *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers*, ETS 093, Svet Evrope, podpisana 24. novembra 1977, v veljavo stopila 1. maja 1983. Dostopna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm> (20. april 2006).

Haaški program – Deset prednostnih nalog za naslednjih pet let. *The Hague Programme – Ten priorities for the next five years*, sprejet na Evropskem svetu 4. in 5. novembra 2004. Dostopen na: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/index_en.htm (5. maj 2006).

Konvencija iz Dublina. *Dublin Convention*, podpisana 15. junija 1990, v veljavo stopila 1. septembra 1997. Dostopna na: <http://europa.eu.int/infonet/library/a/97c25401/en.htm> (12. april 2006).

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ETS 005, Svet Evrope, podpisana 4. novembra 1950, v veljavo stopila 3. septembra 1953. Dostopna na: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (3. april 2006).

Konvencija Združenih narodov o statusu beguncev. *United Nations Convention Relating to the Status of Refugees*, sprejela jo je Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo 429 (V), podpisana 28. julija 1951, v veljavo stopila 22. aprila 1952. Dostopna na: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm (10. februar 2006).

Nizozemska politika do vračanja zavrnjenih iskalcev azila. *Policy of return for failed asylum seekers in the Netherlands*, Doc. 10741, Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, 15. november 2005. Dostopno na: <http://assembly.coe.int/documents/workingdocs/doc05/edoc10741.htm> (12. april 2006).

Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, sprejet na Evropski konvenciji 13. junija in 10. julija 2003. Dostopen na: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850SLrev.pdf> (15. julij 2006).

Pogodba o Evropski uniji – Maastrichtska pogodba. *Treaty on European Union – Treaty of Maastricht*, Evropski svet, podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, v veljavo stopila 1. novembra 1993. Dostopna na: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/16-sl.pdf (2. februar 2006).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. *Treaty establishing the European Economic Community*, Mednarodna konferenca za skupni trg in EURATON, podpisana v Rimu 25. marca 1957, v veljavo stopila 1. januarja 1958. Dostopna na: http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-2004-027-00024-MP~P001-0000.PDF (29. april 2006).

Redno zasedanje 2006 - poročilo. *2006 Ordinary Session*, Svet Evrope, AS (2006) CR7. Dostopno na: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Records/20061/E/0601261500E.htm#2> (15. maj 2006).

Priročnik o integraciji za ustvarjalce politik in izvajalce. *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, Generalni direktorat EU za območje svobode, varnosti in pravice, november 2004. Dostopen na: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf#search='handbook%20on%20integration' (10. maj 2006).

Razvoj in migracije, politični memorandum – julij 2004. *Development an Migration, Policy memorandum – July 2004*, Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske. Dostopen na: <http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/pdf/development-and-migration.pdf> (21. avgust 2006).

Splošna deklaracija človekovih pravic. *Universal Declaration on Human Rights*, sprejela in razglasila jo je Generalna skupščina Združenih narodov z resolucijo 217 A (III), 10. decembra 1948. Dostopna na: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=102#66> (20. maj 2006).

Sporazum o sodelovanju med članicami afriške, karibske in pacifiške skupine držav na eni strani in med Evropsko skupnostjo in njenimi članicami na drugi strani – Sporazum iz Cotonouja. *Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part – Cotonou Agreement*, podpisan 23. junija 2000, v

veljavo stopil 1. aprila 2003. Dostopen na: http://ec.europa.eu/comm/development/body/cotonou/pdf/agr01_en.pdf#zoom=100 (5. avgust 2006).

Seznam zadržkov na pogodbo No. 093. *List of declarations made with respect to treaty No. 093*, Svet Evrope, status dne 13. decembra 2006. Dostopen na: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=093&CM=1&DF=5/12/2006&CL=EG&VL=1> (13. december 2006).

Ustava Kraljevine Nizozemske. *Grotwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, nastala leta 1814, spremenjena v letih 1848, 1917, 1983 in 2002. Dostopna na: http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=B883B79C05AC4421896B6D69823BC179 (13. december 2005).

Zakon o enakem ravnanju. *Algemene Wet Gelijke Behandeling*, Parlament Kraljevine Nizozemske, sprejet 2. marca 1994. Dostopen na portalu: <http://wetten.overheid.nl/> (3. april 2006).

Zakon o identifikacijski dolžnosti. *Wet identificatieplicht*, Parlament Kraljevine Nizozemske, sprejet 9. decembra 1993. Dostopen na portalu: <http://wetten.overheid.nl/> (3. april 2006).

Zakon o integraciji prišlekov. *Wet Inburgering Newkomers*, Parlament Kraljevine Nizozemske, sprejet 9. aprila 1998. Dostopen na portalu: <http://wetten.overheid.nl/> (3. april 2006).

Zakon o tujcih 2000. *Vreemdelingenwet 2000*, Parlament Kraljevine Nizozemske, sprejet 23. novembra 2000. Dostopen na portalu: <http://wetten.overheid.nl/> (3. april 2006).

Zakonov o zaposlovanju tujcev. *Arbeid Vreemdelingen*, Parlament Kraljevine Nizozemske, sprejet 21. decembra 1994. Dostopen na portalu: <http://wetten.overheid.nl/> (3. april 2006).