

NEDRŽAVLJANI NA LOKALNIH VOLITVAH

David ali Goljat lokalnega političnega odločanja v Sloveniji?

UDK: 342.81 (497.4)

Tomaž Deželan¹
univ. dipl. politolog
Center za politološke raziskave Inštituta za družbene vede

Povzetek

Prispevek obravnava podeljevanje volilne pravice tujim državljanom in išče argument za in proti uveljavitvi tovrstne prakse. Odločitev o podeljevanju političnih pravic posameznikom zunaj državljanske populacije zahteva tudi ekstenzivno mednarodnopravno argumentacijo in mednarodno primerjalno tipologizacijo, kar prispevek tudi nudi. Z analizo prevladujočih diskurzov v državi za časa aktivne razprave o razširitvi volilne pravice skušamo ponuditi vpogled v tedanjo politično klimo, ki pojasnjuje marsikatero značilnost današnjega režima, od izključevalnih teženj do zunanjih pritiskov mednarodnih integracij kot posledice različnih zavez. Širša teoretska opredelitev fenomena ter sinteza različnih empiričnih ugotovitev pa vendarle omogočata globlji vpogled v potrebne sistemske izboljšave oz. kontinuiteto razvoja demokratičnih standardov, ki kliče predvsem po bolj prijazni strukturi političnih priložnosti za nedržavljanke z volilno pravico. Njihov vpliv na politično odločanje je namreč zanemarljiv, kar je delno tudi posledica njihovega nizkega deleža v volilnem telesu.

Ključne besede

Volilna pravica, nedržavljanke, lokalne volitve.

NON-CITIZENS IN LOCAL ELECTIONS:

David or Goliath of the political decision making in Slovenia?

Summary

The paper deals with granting foreign citizens the right to vote and it seeks arguments for and against the enforcement of such a practice. The decision on granting political rights to the individuals outside the citizen population requires extensive argumentation according to international law and an internationally comparable typologisation. By analysing the dominating discourses in the country during the period of an active discussion on expanding the right to vote, this paper tries to offer an insight into the previous political climate that explains the present regime characteristics: from exclusive trends to external pressures from international integrations as a consequence of various commitments. A broader theoretical definition of the phenomenon and a synthesis of various empirical findings nevertheless provide a deeper insight into the necessary system improvements or into the continuity of the development of democratic standards that primarily call for a

¹ Asistent, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.

friendlier structure of political opportunities for non-citizens with the right to vote. Their impact on political decision-making is negligible, which partially results from their low share in the electoral body.

Keywords

Right to vote, non-citizens, local elections.

**NICHTSTAATSBÜRGER BEI DEN KOMMUNALWAHLEN:
David oder Goliath der lokalen politischen Entscheidung in Slowenien?**

Zusammenfassung

Der Beitrag erörtert die Erteilung des Wahlrechts an ausländische Staatsbürger und sucht nach Argumenten für und wider eine solche Praxis. Die Entscheidung über die Zuerkennung von politischen Rechten an Einzelpersonen, die nicht Staatsbürger Sloweniens sind, erfordert auch eine extensive völkerrechtliche Argumentation und völkerrechtlich vergleichende Typologisierung, was der Beitrag auch bietet. Anhand der Analyse der vorherrschenden Diskurse im Staat in einer Zeit der aktiven Debatte über die Erweiterung des Wahlrechts wird versucht, einen Einblick in das damalige politische Klima zu geben, welches einige Charakteristika des heutigen Regimes erklärt, von Ausschließungstendenzen bis hin zum Druck von außen hinsichtlich internationaler Integration als Folge unterschiedlicher eingegangener Verpflichtungen. Eine breitere theoretische Definition des Phänomens sowie die Synthese verschiedener empirischer Feststellungen ermöglichen dennoch einen tieferen Einblick in notwendige Systemverbesserungen bzw. Kontinuität der Entwicklung demokratischer Normen, die insbesondere bessere politische Möglichkeiten für wahlberechtigte Nichtbürger erfordert. Ihr Einfluss auf die politische Entscheidung ist nämlich unbedeutend, teils auch wegen ihres geringen Anteils am Wahlkörper.

Schlüsselworte

Nichtbürger, kommunalwahlen.

**I CITTADINI STRANIERI ELE ELEZIONI LOCALI:
Davide o Golia delle decisioni politiche locali in Slovenia?**

Riassunto:

L'articolo si concentra sulla concessione del diritto di voto ai cittadini stranieri e analizza i pro e i contro dell'affermazione di tale prassi. La scelta di concedere i diritti politici ai cittadini stranieri esige un'argomentazione approfondita in materia di diritto internazionale e una tipizzazione comparata a quella internazionale, su cui l'articolo si sofferma. Con l'analisi delle posizioni dominanti nel Paese al tempo della discussione sull'ampliamento del diritto di voto, si intende presentare il clima politico di allora, spiegando così molte caratteristiche del sistema odierno, dalle tendenze escluderistiche alle pressioni esterne delle integrazioni internazionali come conseguenza di diversi impegni. Una definizione teorica più ampia del fenomeno e l'analisi di diverse constatazioni

empiriche consentono tuttavia una visione più approfondita sui miglioramenti da apportare al sistema, ovvero sulla continuità dello sviluppo di standard democratici, che esige maggiori opportunità politiche per i cittadini stranieri con diritto di voto. La loro influenza sulle decisioni politiche è, infatti, irrilevante e ciò è in parte dovuto alla loro scarsa presenza nel tessuto elettorale.

Parole chiave

Diritto di voto, cittadini stranieri, elezioni locali.

1 Uvod

Eden od osrednjih pogledov na demokratično vladavino na lokalni ravni je pravica in odgovornost prebivalcev določenega okolja do odločanja o zadevah, ki se najbolj neposredno dotikajo posameznikovega življenja in na katere imajo vpliv. Lokalno demokracijo lahko tako razumemo v smislu institucij lokalnega vladanja in organizaciji, ter aktivnostih civilne družbe (Sisk et al., 2001: 12). Posledično med najosnovnejše univerzalne procese demokratičnega življenja spadajo tudi pravica do periodičnih in pristnih splošnih volitev, spoštovanje in zaščita temeljnih civilnih in političnih pravic ter pravica politične opozicije in manjšinskih skupin do izražanja lastnega mnenja in vpliva. Kljub popularnosti nekaterih modernejših konceptov lokalne demokracije (npr. deliberativni koncept) pa ostajajo volitve eden postulatov odločanja na lokalni ravni. Sisk et. al (*ibid.*) so celo prepričani, da predstavniška demokracija najbolje funkcionira prav na lokalni ravni. Hkrati so volitve pomembne tudi v smislu »političnega izobraževanja« posameznikov, saj se le-ti skozi tovrstno obliko politične participacije izobražujejo v demokraciji, kar je veljalo že za participacijo antičnih Atencev na ravni demov (Heater, 2004).

Pomembnost političnih pravic pa je skozi zgodovino vztrajno prispevala tudi k omejevanju le-teh na ožje – elitne družbene skupine . Posledično je bilo za snovalce prvih demokratičnih ustav povsem racionalno, da politične pravice, predvsem volilno pravico, omeji na državljansko telo. Že tedaj pa se je začela poudarjati zapostavljenost posameznih družbenih skupin pri političnem odločanju, kar so odražale znane debate med Sieyesom in Robespierrom, Rainboroughom in Iretonom ter Madisonom in nasprotniki. Seveda so bile na javnem dnevnem redu najprej debate o privatni lastnini kot predpogoju za posedovanje političnih pravic, pa podelitev volilne pravice ženskam, rasam itd., sčasoma pa se je začelo postavljati pod vprašaj tudi pogled, da je status državljanstva *prima facie* pogoj volilno pravico (Raskin v Earnest, 2003: 1). Nov val delavskih migracij v zahodno Evropo po drugi svetovni vojni je namreč sprožil dilemo o izključenosti velike skupine posameznikov iz odločanja o pomembnih političnih odločitvah ter vsakdanjih odločitvah, ki neposredno vplivajo na njihovo življenje. Rath (v Jacobs, 1999: 649) tako poudarja, da politični predstavniki držav, katere niso razrešile problema izključenosti dela populacije iz političnega odločanja, ne zastopajo celotne populacije pri svojih odločitvah. Za reševanje omenjenega problema se tako pojavljata dve strategiji. Prva gre v smeri razmisleka o (pre)ureditvi podeljevanja statusa državljanstva oziroma večje inkluzivnosti

naturalizacijskih postopkov, druga strategija pa se osredotoča na neposredno razširitev volilne pravice zunaj državljske populacije – podelitev volilne pravice tujcem².

Naš prispevek je posvečen predvsem drugi omenjeni strategiji, ki razdira mit o državljanstvu kot predpogoju za podelitev političnih pravic, predvsem do prakse konvencionalne politične participacije v formi volitev. Earnest (2003: 1) opozarja na vse močnejši globalni trend, ki postavlja pod vprašaj praktičnost ureditev z omejitvijo volilne pravice zgolj na državljsko telo in dvomi tudi v moralnost le-teh. V dobi množičnih migracij so moderni demokratični sistemi namreč soočeni s precejšnjo populacijo tujcev, ki znotraj njihovih meja prebivajo na dolgi rok, plačujejo davke, izpolnjujejo mnoge druge »državljske« dolžnosti in si delijo precej večji politični interes s sedanjimi sosedi kot pa z državljani države, iz katere prihajajo. Raskin (*ibid.*) duhovito izpostavi, da si sosedge, državljani različnih držav, morda niso enotni v interesu in pristopu glede zadev na mednarodni ravni, vendarle pa imajo verjetno vsi skupni interes za povečanje prometne varnosti na ravni lokalne skupnosti, kakovostne šole v okolici, varnost v soseski, kvalitetno infrastrukturo itd. Posledično postaja jasno, da je potrebno zagotavljati participacijo tujcev na lokalni ravni, bodisi kot posameznikom bodisi kot manjšinskim etničnim skupnostim, saj se s tem ohranja, varuje in bogati demokratičnost posamezne družbe in kohezija znotraj širše skupnosti (Unstad, 2005: 2). Lokalna skupnost je namreč zelo pomembna arena za negovanje medkulturnih in medverskih odnosov, ki imajo velik vpliv na kvaliteto življenja posameznikov in njihovo participacijo v drugih sferah družbenega življenja.

V nadaljevanju bomo v prispevku podrobneje pogledali teoretske determinante podeljevanja volilne pravice tujim državljanom, hkrati pa osvetlili razloge za in argumente proti razširitvi omenjenih pravic zunaj državljske populacije. Nadalje bomo pogledali mednarodni okvir, predvsem vse pomembnejše mednarodne dokumente s tega področja in skušali potegniti določene paralele med njimi, zatem pa bo sledila natančnejša predstavitev slovenske ureditve ter opredelitev prevladujočih diskurzov v fazi oblikovanja le-te. Po umestitvi slovenske ureditve v mednarodno primerjalno perspektivo pa bomo poskušali odgovoriti na naslednji dve vprašanji: Kaj vpliva na volilno udeležbo tujih državljanov? In Kakšen je njihov vpliv na volilni izid?

2 Teoretska utemeljitev

Podeljevanje političnih pravic, predvsem volilne pravice, tujim državljanom sloni na širših teoretskih temeljih, uspešnih praksah posameznih držav oz. sistemov ter spopadanju z globalnimi družbenimi izzivi. Podobno kot večina ostalih kompleksnih družbenih vprašanj ima tudi to mnogo argumentov za uvajanje tovrstnih praks in proti njim, ki jih bomo v nadaljevanju tudi nekoliko podrobneje predstavili.

Waldrauch (2003: 3) pojasnjuje, da je podeljevanje volilne pravice tujim državljanom utemeljeno na osnovnih principih liberalizma in demokracije. Ta argument močno sloni predvsem na Bauboeckovem (1994: 207) razumevanju koncepta demokratičnega in liberalnega državljanstva s svojima postulatoma enakosti članstva in inkluzivnosti pravic.

² Termine *tujec*, *nedržavljan* in *tuji državljan* v besedilu uporabljamo kot sinonim in ne prejudicirajo nikakršnih distinkcij.

Povedano drugače, posameznik ne bi smel biti dlje časa izpostavljen političnim odločitvam, na katere ne more vplivati. Možna odstopanja od tovrstne prakse Waldrauch (*ibid.*) vidi predvsem v primerih neprebivanja na teritoriju, v katerem je sprejeta politična odločitev; nesposobnosti oblikovanja političnega mnenja in odločitve; obsodbe na daljšo zaporno kazen ter prekrajni doba prebivanja na teritoriju, ki je hkrati zelo verjetno kratkoročne narave. Razen nekaterih marginalnih primerov in kratkotrajnega tipa migracij se za veliko večino tujih državljanov, ki prebivajo na teritoriju, kot edina tehtnejša izjema za podelitev volilne pravice pojavi prekrajni doba bivanja na teritoriju. Bojazen pred neseznanjenostjo s politiko gostujoče države odpravlja ukrep minimalne zahtevane dobe bivanja na teritoriju, ki pa še vedno ne zagotavlja razumnega političnega vedenja. Carens (v Waldrauch, *ibid.*) posledično zagovarja načelo bivališča in ne državljanstva kot relevantnega določevalca podeljevanja volilne pravice, saj naj bi bila z dolžino bivanja na teritoriju pozitivno povezana tudi stopnja moralne upravičenosti do omenjene pravice.

Pogost argument za podeljevanje volilne pravice tujim državljanom je tudi »zaprt«
ureditev podeljevanja državljanstva v posameznih državah. Če so postopki za pridobitev državljanstva na temelju naturalizacije ekskluzivnega značaja, je podeljevanje volilne pravice tujim državljanom razumna pot v preprečevanju izključenosti znatnega dela prebivalstva pri političnih odločitvah. Tudi v primeru inkluzivnega značaja podeljevanja državljanstva se še vedno porajajo legitimni razlogi za zadržanje prvotnega državljanstva in posledično potrebo po volilni pravici za tuje državljane. Tuji državljani namreč, predvsem prva generacija imigrantov, pri zavrnitvi prvotnega državljanstva pogosto trčijo ob ovire glede dedovanja in lastnine v izvorni državi, hkrati pa omenjen korak pomeni tudi pomemben prelom v posameznikovi identiteti, ki ni zgolj tehnične narave.

Hayduk (2005) po drugi strani razloge za podeljevanje volilne pravice tujim državljanom prepozna v treh prvenstvenih argumentih: družbeni pogodbi, pristranskosti in vzajemnih koristih. Avtor koncept družbene pogodbe, kot enega postulatov teorije demokracije, aplicira na proučevano tematiko skozi argument, da je legitimnost vladanja oprta na privoljenje vladanih. Člani legitimnih demokratičnih skupnosti so namreč obvezani spoštovati zakone, če posedujejo sredstva za sodelovanje pri vladanju (npr. volilno pravico). Posamezniki tako privolijo v vlogo vladanih, če posedujejo pravico do izbire svojih političnih predstavnikov, ki so jim tudi odgovorni. Posledično je podeljevanje volilne pravice tujim državljanom, ki so člani demokratične skupnosti, le logična posledica navedenega argumenta, saj temelji na nekakšni medsebojni recipročnosti med vlado in vladanimi. Argument pristranskosti Hayduk (2005: 15) utemeljuje z vidika zapostavljanja in diskriminacije. Interesi tujih državljanov brez volilne pravice namreč pogosto ostajajo nezastopani kljub morebitno velikemu deležu v celotni populaciji. Posledično se oblikujejo diskriminatorne javne politike in prakse, ki so neizbežen derivat politične izključenosti imigrantov, da ne omenimo populistično retoriko in ksenofobno politično nastopanje radikalnih političnih akterjev. Z vključitvijo tujih državljanov v politično odločanje bi ne nazadnje tudi nevtralizirali možnost »izrabe«
omenjene populacije kot grešnih kozlov za vse mogoče družbene probleme. Raskin (v Hayduk, *ibid.*) omenjen argument preprosto zaokroži s strditvijo, da je volilna pravica kot luč, ki na poprej politično nevidno populacijo močno posije. Tretji Haydukov argument za podelitev volilne pravice tujim državljanom, vzajemne koristi, je utemeljen na skupnih koristih članov demokratične skupnosti, ki imajo

tudi podobne izkušnje. Tuji državljani brez političnih pravic se namreč soočajo s podobnimi težavami kot deprivilirani deli obstoječega državljankega telesa (delavski razred, druge rase itd.), kar utegne postati integrativni dejavnik za povezovanje pri boju za enakopravno obravnavo v družbenem življenju. Zveze med posameznimi manjšinskimi družbenimi skupinami, državljanskimi ali nadržavljskimi, posledično lahko okrepijo pogajalsko izhodišče v prizadevanjih za bolj prijazne javne politike ali pa celo sebi bolj naklonjene politične predstavnike.

Glede na prevladujočo obstoječo prakso bi lahko dejali, da argumenti proti podeljevanju volilne pravice tujcem vedno na določeni točki pretehtajo. Bodisi že pri temeljnem vprašanju o razširitvi volilne pravice na tuje državljane bodisi pri določanju širine omenjene pravice. Iz tega razloga je koristno, da pogledamo temeljne argumente, ki po navadi odločijo proti spremembam. Waldrauch (2003: 4) omenjene razloge podaja v štirih temeljnih trditvah. Prva poudarja zbris meje med državljani in nadržavljsani ter posledično devalvacijo statusa državljanstva. Avtor argument zavrne z opozorilom, da utegne status državljanstva precej bolj devalvirati, če bodo zanj naprošali posamezniki iz zgolj instrumentalnih razlogov zavoljo pridobitev pravic, ki so jim bile poprej prikrajšane (volilne pravice). Drugi argument se nanaša na konflikt lojalnosti tujih državljanov s podeljeno volilno pravico in posledično nevarnostjo za politični sistem. Argument seveda ne vzdrži še posebej na lokalni ravni in ima svojo težo le v primeru zasedanja pomembnega položaja na državni ravni, kjer bi lojalnost dvema državam utegnila res ogroziti državni interes. Hkrati bi bilo potrebno potemtakem omenjeni argument zagovarjati tudi v kontekstu dvojnih državljanov. Tretji argument izpostavlja nepravilčen privilegij tujih državljanov, ki v primerjavi z običajnimi državljani lahko volijo v dveh državah. Naveden razlog preprosto nima teže za običajne državljane, saj nimajo vezanih interesov in niso navezani na dve državi hkrati, participacija pri političnih odločitvah v povsem tuji državi pa preprosto nima razumne podlage. Četrta, tudi najpogostejši in najtrdnejši argument proti volilni pravici tujih državljanov le-to dopušča za lokalno raven, ne pa tudi za nacionalno raven. Logična podlaga omenjenega argumenta je že poprej navedena dilema o dvojni lojalnosti. Zagovorniki razširjene volilne pravice na nacionalni ravni poudarjajo, da so tuji državljani političnim odločitvam na nacionalni ravni morda celo bolj podvrženi kot na lokalni, hkrati pa le-ti dopuščajo možnost rezervacije najpomembnejših položajev na državni ravni izključno za državljsko populacijo.

Hayduk (2005: 17) formulira argumente proti podeljevanju volilne pravice na tuje državljane nekoliko drugače. Kot enega najpogostejših argumentov, prav tako kot Waldrauch, poudarja tezo »*Najprej državljsanstvo in potem volilno pravico*.« Utemeljevanje omenjene teze pa temelji na enakih temeljih kot pri Waldrauchu. Tudi drugi Haydukov argument je zelo podoben Waldrauchovemu, saj izpostavlja idejo, da tuji državljani ne gre zaupati, da bodo glasovali v interesu države gostiteljice. Tretji avtorjev argument se nanaša na neposedovanje zadostne količine znanja za kompetentno izpolnjevanje volilne pravice. Hayduk (2005: 19) poudarja, da bi v tem primeru bilo potrebno, po raziskavah sodeč, odvzeti volilno pravico kar precejšnjemu deležu državljske populacije. Verjetno bolj utemeljen je naslednji argument, ki pravi, da bi podelitev volilne pravice tujcem pomembno prevesila politično ravnotežje v gostujoči državi oz. skupnosti. S tem naj bi jim bila podeljena vloga »jezička na tehtnici« pri odločitvah o vseh pomembnejših spornih oz.

občutljivih politikah. Predstavljena ideja predpostavlja homogenost tujih državljanov na volitvah, ki je vprašljiva, hkrati pa ne upošteva možnosti, da bi se na ta način lahko pričelo mnogo konfliktov reševati preko volišč in ne ulice. Zadnji in verjetno najbolj bizarni argument proti pa odpira vprašanje korelacije volilne goljufije in podeljevanja volilne pravice tujim državljanom. Seveda teza v pogojih delujoče demokracije nima nobene teže, o tem tudi ni nikakršnih dokazov, hkrati pa so državljani v enaki meri izpostavljeni morebitnemu »kupovanju« glasov kot ne državljani.

Iz zgoraj nanizanih argumentov za in proti podeljevanju volilne pravice tujim državljanom, ki prebivajo na teritoriju, je razvidno, da gre za nekakšno kombinacijo utemeljenih, zdravorazumskih, sodobnih ter demokratičnih argumentov v kombinaciji z razmišljanji polnimi predsodkov, ksenofobije in zastarele, konzervativne ter ekskluzivistične politične miselnosti. Razlogi za in proti so seveda do neke mere specifični glede na posamezno državo, kljub temu pa jih po navadi lahko uvrstimo znotraj polja katerega od poprej omenjenih argumentov. V različnih državah so prevladali različni argumenti glede podeljevanja volilne pravice tujcem, kar je vodilo do zelo različnih praks, vendarle pa je bil mnogim državam skupen mednarodni okvir, ki ga bomo podrobneje pogledali v nadaljevanju.

3 Mednarodni okvir

Dokumenti mednarodnega prava lahko mnogim državam služijo kot pomembna usmeritev pri odločanju o podelitvi volilne pravice tujim državljanom. Omenjene listine od »zunaj« so lahko po naravi zelo različne, kljub temu pa za posamezno državo predstavljajo morebiten pritisk, orientacijo ali pa le podkrepitev že izjasnjene stališča glede določenega problema. Na področju volilne pravice za tuje državljane je relevantnih kar nekaj mednarodnih dokumentov, med katerimi si bomo najpomembnejše tudi podrobneje pogledali.

Edina mednarodna konvencija, ki obravnava volilno pravico za tuje državljane na teritoriju, je Konvencija Sveta Evrope o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni iz leta 1992, ki je prešla v veljavo leta 1997. Konvencija je sestavljena iz treh poglavij, od katerih le pri poglavju A države podpisnice nimajo možnosti optiranja. Omenjeno poglavje se osredotoča predvsem na svobodo govora, združevanja in povezovanja tujih državljanov. Poglavje B apelira države podpisnice po ustanovitvi posvetovalnih teles za tuje državljane na lokalni ravni, poglavje C pa šele poziva na podelitev volilne pravice na lokalnih volitvah tujim državljanom, ki že vsaj pet let zakonito in stalno prebivajo na teritoriju države (člen 6). Do začetka leta 2007 je konvencijo podpisalo 12 držav, od tega jih je 8 le-to tudi ratificiralo. Slovenija se je skupini držav članic Sveta Evrope, ki so konvencijo podpisale, pridružila 23. novembra 2006, ni pa je še ratificirala. Konvencija glede na izsledke Waldraucha (2003: 5) ni na nikakršen način prispevala k razširitvi volilne pravice na tuje državljane, saj je večina držav podpisnic že pred samim podpisom imela v veljavi ureditev, ki je zadoščala minimalnim zahtevam konvencije, marsikje pa celo liberalnejšo.

Drugi pomemben vir mednarodnih dokumentov, ki obravnavajo podeljevanje volilne pravice tujim državljanom, je Evropska unija. Pomembna sta predvsem dva dokumenta, in sicer Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti in Direktiva Sveta o določitvi podrobne

ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva³ (94/80/ES). Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti v prvem odstavku člena 19 določa zagotovitev volilne pravice tujim državljanom iz držav članic Evropske unije, ki prebivajo na teritoriju posamezne države. Tako naj bi imel vsak državljan Unije, ki prebiva v državi članici, katere ni državljan, pravico voliti in biti voljen na lokalnih volitvah pod enakimi pogoji kot državljani te države. Direktiva Sveta iz leta 1994 je omenjeno pravico, ki jo predvideva Pogodba, dodatno utrdila. Narava omenjenega dokumenta dopušča razlike med državami v implementaciji pravice do splošnih neposrednih volitev za izvolitev članov predstavniškega telesa in izvolitev funkcionarjev izvršilnih organov temeljne lokalne skupnosti, če zakoni posamezne države članice to dopuščajo. Direktiva v principu določa, da ima vsak državljan Unije, ki

ni državljan države članice bivanja, a izpolnjuje enake pogoje glede aktivne in pasivne volilne pravice, kakor jih ta država po zakonu nalaga svojim državljanom, ima v skladu s to direktivo na lokalnih volitvah v državi članici bivanja aktivno in pasivno volilno pravico. (Člen 3 (b), UL L 368)

Kot je bilo omenjeno že poprej, direktiva Sveta dopušča določena odstopanja med državami članicami, te pa se nanašajo predvsem na predložitev uradnih izjav, rezervacijo funkcij vodilnih funkcionarjev, sodelovanja pri določanju delegatov, nezdržljivost funkcij, vpisa v volilni imenik in primerov, kjer je delež oseb s to pravico večji od petine celotne populacije (Waldrauch, 2003: 14). Earnest (2003: 16) poudarja, da dokumenta Evropske unije o ureditvi volilne pravice tujih državljanov predstavljata nekakšen hibrid urejanja volilne pravice tujih rezidentov, kot jo poznajo v skandinavskih državah, in diskriminatorne prakse razlikovanja na temelju državljanstva, kot jo poznajo Združeno kraljestvo, Irska itn.

Dodaten pomemben dokument mednarodnega prava na tem področju predstavlja Splošna deklaracija o človekovih pravicah Organizacije združenih narodov. Raskin (v Earnest, 2003: 17) pojasnjuje, da deklaracija dopušča možnost volilne pravice za tuje državljane, ki prebivajo na teritoriju. Člen 21 deklaracije namreč določa, da naj bi imel vsakdo in ne vsak državljan možnost izbirati svoje predstavnike, hkrati pa status državljana ni nikjer izpostavljen kot pogoj za pridobitev političnih pravic. Po drugi strani Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966 volilno pravico izključno omejuje na državljansko populacijo in tako nekako zaokroža tudi dvojno naravo mednarodnega okvirja. Navedena nasprotja v mednarodnih dokumentih namreč še enkrat kažejo na občutljivost širjenja političnih pravic zunaj državljanske populacije.

4 Volilna pravica tujih državljanov v Sloveniji

Slovenska zakonodaja na področju razširitve volilne pravice tujim državljanom je od leta 2002 usklajena z dokumentoma Evropske unije (Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti in direktivo Sveta), obveznim delom Konvencije Sveta Evrope o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni ter posledično tudi »odprto« možnostjo, ki jo ponuja Splošna deklaracija o človekovih pravicah. Vendarle pa obstaja kar nekaj rezervacij do poglavja C

³ V nadaljevanju direktiva Sveta.

Konvencije Sveta Evrope o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, ki jih bomo po podrobnejšem pregledu nacionalne ureditve tudi pogledali.

Volilno pravico tujcev na lokalni ravni v skladu s 43. členom Ustave Republike Slovenije, katera dopušča podelitev volilne pravice tujcem, slovenska zakonodaja določa v Zakonu o lokalnih volitvah, in sicer na naslednji način:

Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima vsak državljani Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let starosti.

Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima pod pogoji iz prvega odstavka tega člena tudi državljani druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Pravico voliti člana občinskega sveta imajo pod pogoji iz prvega odstavka tega člena tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Volilno pravico iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena ima volivec v občini, v kateri ima stalno prebivališče. (5. člen ZLV)

Pravico voliti župana ima vsak volivec, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet. Pravico biti voljen za župana ima oseba iz prvega odstavka 5. člena tega zakona. (103. člen ZLV)

Slovenska zakonodaja tako določa, da imajo tujci s stalnim prebivališčem v Sloveniji aktivno volilno pravico, tj. pravico glasovanja kot tudi pravico dajati podporo v postopku kandidiranja (Državna volilna komisija, 2006), kar pa ne velja za državljane brez stalnega prebivališča na teritoriju Republike Slovenije. Tujci s stalnim prebivališčem lahko glasujejo in dajejo podporo v kandidacijskem postopku, ne morejo pa biti kandidati za župana ali za člane občinskega sveta oziroma sveta vaške, krajevne ter četrtne skupnosti. Po drugi strani državljani držav članic Evropske unije, ki niso slovenski državljani in stalno prebivajo v Sloveniji, lahko glasujejo, dajejo podporo v kandidacijskem postopku in kandidirajo za člane občinskega sveta ter člane sveta vaške, krajevne oziroma četrtne skupnosti. Kandidature za župana so rezervirane le za slovenske državljane.

Earnest (2003: 14) izpostavlja kriterij minimalne zahtevane dobe bivanja na teritoriju kot eno ključnih determinant diskriminacije med državljani in nedejavljani pri podeljevanju volilne pravice, saj lahko z omenjenim kriterijem izničimo še tako liberalno zakonodajo glede političnih pravic tujcev (primer Urugvaja). V Sloveniji je ta kriterij institut dovoljenja za stalno prebivanje, ki ga ureja Zakon o tujcih. Dovoljenje za stalno prebivanje se lahko izda tujcu, ki pet let neprekinjeno prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in izpolnjuje druge pogoje za izdajo dovoljenja, določene z omenjenim zakonom (Člen 41 ZTuj-1-UPB3). Omenjeno določilo je bilo v letu 2005 z Zakonom o dopolnitvah in spremembah Zakona o tujcih (ZTuj-1B) spremenjeno, saj je poprejšnja ureditev določala osem let neprekinjenega bivanja na teritoriju kot enega izmed pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje. Prvotna ureditev je bila v neskladju s poglavjem C

Konvencije Sveta Evrope o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, ki v prvem odstavku člena 6 določa kriterij petih let zakonitega in stalnega prebivanja v državi kot enega izmed pogojev za pridobitev volilne pravice na lokalni ravni. Omenjeno problematiko, ne eksplicitno za Slovenijo, je izpostavljala tudi Evropski parlament v več resolucijah (A5-0050/2000, A5-0223/2001, A5-0451/2002, A5-0281/2003) ter v fazi oblikovanja direktive Sveta o statusu tretjih državljanov z dovoljenjem za stalno prebivanje (2003/109/ES). Kljub navedeni spremembi določila o dovoljenju za stalno prebivanje pa slovenska zakonodaja še vedno ni povsem v skladu s poglavjem C Konvencije Sveta Evrope o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni ter zgoraj navedenimi resolucijami Evropskega parlamenta. Konvencija Sveta Evrope namreč predpisuje k podelitvi aktivne in pasivne volilne pravice za vse tuje državljane in jih med seboj ne diskriminira. Prav tako resolucije Evropskega parlamenta (A5-0050/2000, A5-0223/2001, A5-0451/2002, A5-0281/2003) države članice vseskozi pozivajo k podelitvi pravice voliti in biti voljen na lokalnih volitvah vsem tujim državljanom, ki zakonito dolgoročno prebivajo na teritoriju posamezne države. Nasprotno, Zakon o lokalnih volitvah še vedno ne ureja volilne pravice tujih državljanov v tem slogu, saj tujim državljanom držav članic omogoča pasivno volilno pravico, državljanom tretjih držav pa ne (člen 5 ZLV).

Jacobs (1999: 653) v svoji analizi razprave glede podeljevanja volilne pravice tujim državljanom loči med štiri tipi diskurza na tem področju. Prvi je asimilacijsko izključevalen govor, ki izključitev tujih državljanov iz volilnega telesa ne razume kot demokratični primanjkljaj, temveč kot logično posledico ureditve nacionalne države. Tujim državljanom je pot do političnih pravic omogočena skozi postopke naturalizacije, ta pa je možna le po določeni stopnji asimilacije. Drugi tip diskurza predstavlja asimilacijsko inkluziven govor, za katerega je značilno čim bolj liberalno oziroma odprto podeljevanje državljanstva ob pogojih obvezne minimalne stopnje kulturne asimilacije. Izključevanje številnega dela populacije iz političnega odločanja je videno kot velik demokratični primanjkljaj, kot cilj pa omenjeni tip diskurza opredeljuje integracijo imigrantov v politično skupnost. Pluralistično inkluziven govor, kot tretji tip diskurza, prav tako zavrača izključevanje tujcev iz političnega odločanja. Še več, ta tip govora zagovarja stališče, da v delujoči moderni multikulturalni družbi tujim državljanom s stalnim prebivališčem v državi ni potrebno postavljati dodatnih zahtev za možnost sodelovanja pri političnem odločanju. Politične pravice se smatra za brezpogojne pravice, cilje asimilacije in akulturacije tujcev za nesprejemljive, podeljevanje volilne pravice tujim državljanom na vseh ravneh odločanja pa le kot »naravno«, logično razvojno stopnjo v zgodovini demokracije. Temeljno nasprotje poslednje omenjenemu diskurzu uteleša segregacijsko izključevalen govor, ki ima možne etnocentristične ali celo rasistične temelje. Le-ta zagovarja izključevanje tujih državljanov iz političnega odločanja na vseh ravneh, segregacijo etničnih skupin in izločevanje »tujih elementov« ter zavrača možnost obstoja delujoče multikulturalne družbe.

Avtor omenjene tipologije (*ibid.*) poudarja, da tip govora izkazuje močno povezanost z lego na ideološkem kontinuumu levo-desno. Segregacijsko izključevalen govor je namreč značilen za ekstremno desničarske politične stranke, pluralistično inkluziven govor za leve politične stranke, asimilacijsko izključevalen govor predvsem za desne stranke, medtem ko je asimilacijsko inkluziven govor prisoten tako pri levičarskih kot tudi desničarskih političnih strankah. V Sloveniji je bilo omenjene tipe govora mogoče prepoznati tudi v

parlamentarni razpravi o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-D) v letu 2002. Za pripadnike tedanjih največjih dveh vladnih strank, Liberalne demokracije Slovenije in sedanjih Socialnih demokratov, bi lahko dejali, da sta v skladu s svojim položajem na ideološkem kontinuumu levo-desno izkazovali elemente asimilacijsko inkluzivnega govora ter ponekod tudi pluralistično inkluzivnega govora. V ponazoritev tega služita naslednji dve izjavi:

... ta standard, da tujci s stalnim prebivališčem imajo volilno pravico na lokalnih volitvah, to je evropski standard, civilizacijski standard, kulturni standard; politični standard, skratka, to je demokratična pridobitev v sodobni Evropi. (Dr. Rado Bohinc, 16. redna seja Državnega zbora, 29.5.2002)

Torej, civilizacija, ... se ni ustavila v rodovni skupnosti, ampak gre naprej. In ljudje - govorim poudarjam, z veliko začetnico -, Ljudje, ki živijo tukaj, ustvarjajo tukaj, tukaj plačujejo davke, imajo otroke in tako naprej, ..., soodločali o lokalnih zadevah. (Maksimiljan Lavrinc, 16. redna seja Državnega zbora, 29.5.2002)

Podobno, morda celo najbolj liberalno stališče v skladu pluralistično inkluzivnim govorom je zastopala Stranka mladih Slovenije, ki je svoje stališče utemeljevala tudi na naslednji način:

... menimo, da je osnovna naloga vsake mlade demokracije doseči čim višjo stopnjo politične kulture in demokratičnosti in da je prav, da se z uvedbo te pravice postavimo ob bok večini držav članic Evropske unije, ki to pravico tujcem že omogočajo. (Igor Štemberger, 16. redna seja Državnega zbora, 29.5.2002)

Po drugi strani pa so predstavniki desnih političnih strank, predvsem Slovenske demokratske stranke in Nove Slovenije, v skladu s teoretskimi predpostavkami poudarjali elemente asimilacijsko izključevalnega govora. Ta se je predvsem nanašal na ločevanje med tujimi državljani Evropske unije in državljani tretjih držav in ne toliko na načelo podeljevanje volilne pravice, saj je vendarle šlo za zavezo Slovenije v kontekstu predvstopnih pogajanj za področje prostega gibanja oseb. Omenjeni tip govora ponazarjata naslednji izjavi:

Vlada svojo radodarnost pri dodeljevanju volilne pravice, ki je ena temeljnih državljskih pravic, ki že po definiciji pripadajo le državljanom, utemeljuje s 43. členom ustave. ... Lahko rečemo, da vlada deli pravice vnaprej, še preden je to potrebno. ...želimo, da bi le državljani Evropske unije pridobili volilno pravico na lokalnih volitvah. (Majda Zupan, 16. redna seja Državnega zbora, 29.5.2002)

... podpiram amandma, ..., ki govori o tem, da imajo državljani držav članic Evropske unije volilno pravico, ne pa tujci. ... Vendar moramo mi kot država, ... ki gotovo ni tako čvrsta in stabilizirana, ... ponovno premisliti, ali so takšne formulacije v korist državljanek in državljanov Slovenije. Sam, mislim, da niso. Tako široka dodelitev volilne pravice ni - je sicer, to je pozitivna diskriminacija na nek način -, ampak mislim, da po drugi strani pa postavlja v neenak položaj državljane Slovenije. (Mihael Brejc, 16. redna seja Državnega zbora, 29.5.2002)

Najbolj jasne paralele s teoretičnimi ugotovitvami Jacobsa (*ibid.*) lahko potegnemo glede segregacijsko izključevalnega govora in njegove močne korelacije z ekstremnimi desničarskimi strankami. To hipotezo bi lahko potrdili tudi v Sloveniji, saj je Slovenska nacionalna stranka veskozi močno nasprotovala podeljevanju vsakršnih političnih pravic tujcem. Omenjeno nasprotovanje in elemente navedenega diskurza jasno povzemata naslednji izjavi:

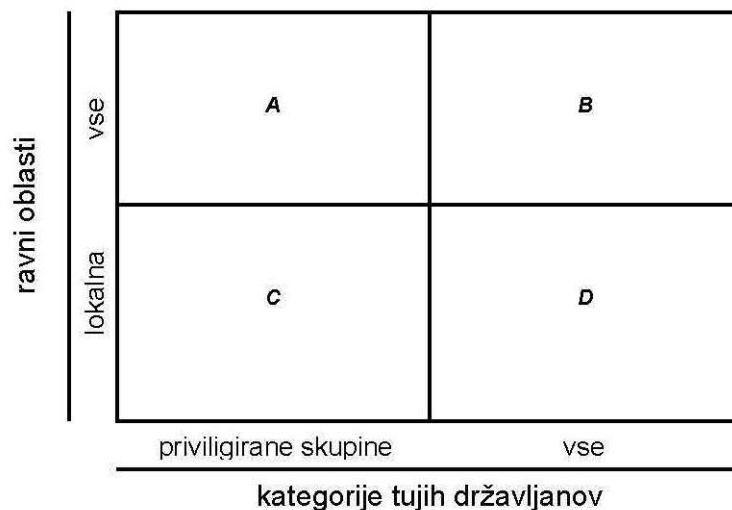
Po mojem osebnem prepričanju bi moral ta državni zbor skrbeti predvsem za to, da se izvajajo volitve v organe lokalnih skupnosti predvsem pod kriterijem kvalitete in možnosti enakega nastopanja za slovenske državljane... Popolnoma nesprejemljivo pa se nam zdi, da bomo namen lokalne samouprave izničili s tem, ko bomo v te organe, npr. v občinski svet, ki je po zakonu o lokalni samoupravi najvišji organ v okviru vseh pravic in odločanja, spustili državljane tujih držav oziroma tujce... Nam se kratkomalo ta dodatna pravica zdi smešna in tako bo tudi smešna... (Sašo Peče, 16. redna seja Državnega zbora, 29.5.2002)

...ne bo se nehalo pri lokalnih volitvah, lokalne volitve so začetek, kasneje bo šlo naprej na državnozbornske volitve. ... Da bo pa vsak Kitajec, ki bo na črno prišel v Slovenijo, dobil zraven še volilno pravico. ...predlagam gospodu ..., da vzame na svoj dom nekaj teh ljudi, pa ne bodo tekali po Sloveniji in bodo bolje živeli. (Zmago Jelinčič Plemeniti, 16. redna seja Državnega zbora, 29.5.2002)

5 Slovenska ureditev skozi mednarodno primerjalno perspektivo

Podeljevanje volilne pravice tujim državljanov je med državami še vedno zelo različno urejeno, kar je pogosto posledica zelo različnih dejavnikov. Ti so lahko politično sistemski, zgodovinsko kulturni, ekonomski, verski, civilizacijski itd. Obstoječo raznolikost ureditev volilne pravice tujih državljanov po posameznih državah avtorji konvencionalno poskušajo ujeti v okvire teoretskih predpostavk in jih tipologizirati predvsem po dveh temeljnih dimenzijah: raven oblasti, na kateri se volitve odvijajo, ter stopnja razširjenosti volilne pravice na različne skupine znotraj populacije tujih državljanov (Slika 1). Podobno tipologijo bomo predstavili tudi v našem primeru, teoretsko pa je derivat razmišljanj Earnesta (2003) in Waldraucha (2003).

Slika 1: Tipi podeljevanja volilne pravice za tuje državljane glede na raven oblasti in kategorijo tujih državljanov



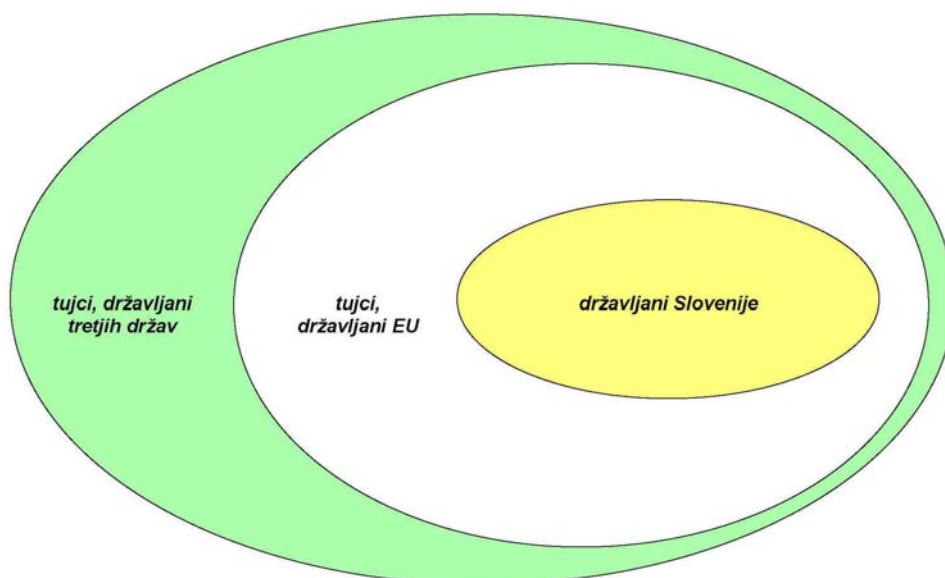
Države lahko glede na podeljevanje volilne pravice tujcem v grobem razdelimo na štiri tipe. Za prvi tip držav je značilno popolno zavračanje podeljevanja volilne pravice tujim državljanom, države omenjenega tipa pa bi vendarle lahko razdelili še na dva podtipa: tiste, ki so o podelitvi volilne pravice tujcem razmišljali, a zavrnilo, ter tiste, ki na javnopolitičnem dnevnem redu te tematike še niso imele. Waldrauch (2003: 25) poudarja, da so zelo pogost razlog tovrstne ureditve, predvsem v kontekstu modernih demokracij zahodnoevropskega tipa, ustavne ovire, ki razširitev volilne pravice na tujce ne dopuščajo. Za drugi tip držav po podeljevanju volilne pravice tujcem je značilno podeljevanje le-teh le v določenih regijah, zveznih državah ali lokalnih skupnostih. Ta pravica se nanaša le na lokalno raven oz. raven skupnosti, ki je to pravico uveljavila. V tem primeru gre za skupino držav, kjer so nižje ravni oblasti ob posedovanju ustavnih pooblastil podelile volilno pravico tujcem brez privoljenja nacionalne ravni. Tovrstna praksa podeljevanja volilne pravice od »spodaj-navzgor« je značilna za federalne ureditve (Earnest, 2003: 6). Za tretjo skupino držav je, za razliko od drugega tipa, značilno podeljevanje volilne pravice tujim državljanom s strani nacionalne ravni, vendar pa omenjena skupina držav to pravico diskriminira glede na državo, iz katere prihaja. Waldrauch (2003: 23) med razlogi za tovrstno konstelacijo navaja predvsem kolonialne vezi iz preteklosti, recipročnost med državami (splošna ali omejena na določene značilnosti držav), članstvo v zvezah ali konfederacijah držav ter kulturne podobnosti. Tudi to skupino držav lahko razdelimo na dva podtipa: tiste z omejitvijo volilne pravice na lokalno raven (kvadrant C slike 1) in tiste z volilno pravico na vseh ravneh (kvadrant A slike 1). Značilnost zadnjega, četrtega tipa držav po ureditvi volilne pravice za tujce je podelitev volilnih pravic za vse tuje državljanke ne glede na državljanstvo, kar Earnest (2003: 11) poimenuje »nediskriminatorni režimi«. Le-te lahko dodatno razdelimo na tiste, ki veljajo le za lokalno raven (kvadrant D slike 1), ter tiste, ki poznajo volilno pravico tujih državljanov za vse ravni oblasti (kvadrant B slike 1). Nediskriminatorni režimi z volilno pravico za tuje državljanke le za lokalne volitve so najpogostejša oblika podeljevanja omenjenih pravic med državami (*ibid.*). Te ureditve po

navadi poznajo mehanizem minimalne zahtevane dobe prebivanja ali pa specifično obliko dovoljenja za bivanje, kot to poznamo v Sloveniji.

Slovensko ureditev bi lahko v kontekstu zgoraj omenjenih skupin držav, glede na podeljevanje volilne pravice tujim državljanom, uvrstili v skupino tretjega ali pa skupino četrtega tipa. Potrebno je namreč upoštevati različnost slovenske ureditve za aktivno ter pasivno volilno pravico tujcev na lokalnih volitvah. Če analiziramo aktivno volilno pravico tujcev, bi lahko slovensko ureditev uvrstili med nediskriminatorne režime, ki podeljujejo aktivno volilno pravico vsem tujim državljanom za lokalne volitve (kvadrant D slike 1). S perspektive analize podeljevanja pasivne volilne pravice tujim državljanom pa spada Slovenija med diskriminatorne režime za volitve v lokalne organe oblasti (kvadrant C slike 1), saj državljanom Evropske unije s stalnim prebivališčem omogoča kandidaturo za občinske svetnike. Waldrauch (2003: 24) tovrstno ureditev jasno opredeli kot posledico članstva v posameznih zvezah ali konfederacijah držav, kar bi bila v Sloveniji predvsem posledica članstva v Evropski uniji. Na podlagi ugotovljenega lahko posledično volilne upravičence na lokalnih volitvah v Sloveniji razdelimo na tri temeljne kategorije (slika 2): državljane Slovenije, tuje državljane držav članic Evropske unije in tuje državljane, ki prihajajo iz tretjih držav. Kategorizacija je izdelana na temelju krčenja volilne pravice na lokalnih volitvah od državljanske populacije navzven.

-----Prelom strani-----

Slika 2: Kategorije volilnih upravičencev glede na državljanstvo na lokalnih volitvah v Sloveniji leta 2006



6 Tuji državljani z volilno pravico na lokalnih volitvah v Sloveniji v letu 2006

Diehl in Blom (2001: 417) poudarjata, da je politično participacijo tujih državljanov mogoče opisati kot apatijo, saj je omenjene skupine posameznikov zelo težko politično mobilizirati. Nizka raven mobilizacije je poleg spremembe v družbenem okolju in zaznamovanosti v veliki meri tudi posledica za populacije tujih državljanov preveč splošnega javnopolitičnega dnevnega reda, kar pa se precej spremeni, ko je »na mizi« javna politika, ki močno zadeva tudi omenjeno populacijo (Bousetta, 2000: 243). Tako imenovana »struktura političnih priložnosti« (Togeby, 667) poudarja prav to, percepcijo stopnje možnosti vpliva za določeno skupino v določenem sistemu. Omenjena struktura je skupek zelo različnih dejavnikov, ki sega od značilnosti volilnega sistema in volilne ureditve, strankarskega sistema, odnosa do manjšin v določeni družbi itn., hkrati pa ima višja stopnja političnih priložnosti pozitiven vpliv na volilno udeležbo (primer Danske). Struktura političnih priložnosti vpliva tudi na zmanjševanje stopnje etničnega nasilja, kar dokazujeta Fennema in Tillie (1999: 723) na primeru Amsterdama, katerega politike so bile v proučevanem obdobju zelo dovzetne za nedržavljsko in imigrantsko populacijo. Podobno zatrjuje tudi Blondel et al. (1998), ki pripíše volilno neparticipacijo oziroma nezainteresiranost v veliki meri družbeni marginalizaciji.

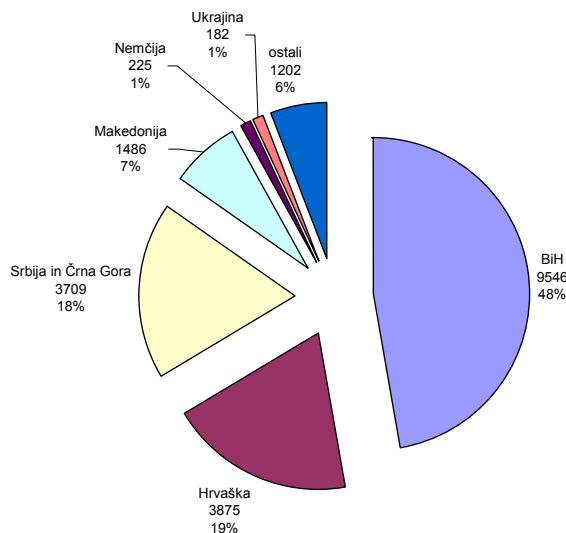
Različne raziskave (Jenny, Zucha in Hofinger, 2003; Unstad, 2005; Togeby, 1999; Fennema in Tillie, 1999; Diehl in Blom, 2001; itd.) vseskozi izkazujejo precej nižjo volilno udeležbo tujcev kakor državljanov na lokalnih volitvah. Nižji politični interes pa ni nujno posledica socio-ekonomskih dejavnikov (Diehl in Blom, 2001: 417), kar je pogosta interpretacija omenjenega fenomena. K apatičnosti populacije tujih državljanov z volilno pravico pripomore tudi velikost lokalne skupnosti. Le-ta je pozitivno povezana s stopnjo volilne udeležbe, pri čemer je omenjeni populaciji najbolj prijazno okolje velikih mest (Unstad, 2005:3; Togeby, 1999). Na volilno udeležbo tujcev zelo pozitivno vpliva moment podelitve omenjenih pravic, saj predvsem Švedski primer (Togeby, 1999: 665) kaže, da je bila volilna udeležba tujcev najvišja ob uvedbi pravic, potem pa je vztrajno padala. Omenjena avtorica (*ibid.*) opaža tudi pozitiven vpliv številčnosti določenih skupin znotraj populacije tujih državljanov z volilno pravico na samo volilno udeležbo le-te. Doba prebivanja na teritoriju prav tako vpliva na volilno udeležbo, kar je bilo tudi pričakovati, vendar dunajska izkušnja z imigranti iz bivše Jugoslavije kaže ravno obratno. Tisti, ki so prej emigrirali, so tudi manj pripravljeni oditi na volišča (Jenny, Zucha in Hofinger, 2003: 4). Nizozemska praksa je poleg omenjenega tudi pokazala, da zgolj podelitev volilne pravice ni dovolj. V omenjeni državi je razširitev volilne pravice na tuje državljanke spremljala tudi obsežna informacijska kampanja, ki je pomembno vplivala na raven volilne udeležbe (Diehl in Blom, 2001: 417).

Pri projekciji volilne udeležbe tujih državljanov z volilno pravico in njihovega vpliva na volilni rezultat smo na podlagi ugotovitev poprejšnjih raziskav poskušali postaviti fenomen volilne participacije tujcev v širši kontekst. V Sloveniji je udeležba volivcev na lokalnih volitvah 2006 znašala 58,9%, na podlagi zgoraj omenjenih ugotovitev pa je zelo verjetno, da je bila volilna udeležba tujih državljanov z volilno pravico še precej nižja. Izmed 1.670.358 volilnih upravičencev je bilo tujih državljanov z volilno pravico le 20.225, kar znaša 1,21% volilnega telesa. Med tujimi volilnimi upravičenci je največji delež državljanov Bosne in Hercegovine (48%) ter ostalih držav bivše Jugoslavije (slika 3), ki

skupaj predstavljajo kar 92% omenjene populacije (slika 4). Državljanov držav članic EU je le 710 oz. 4% vseh tujcev z volilno pravico, pri čemer jih je največ iz Nemčije, Avstrije in Italije.

Prelom strani

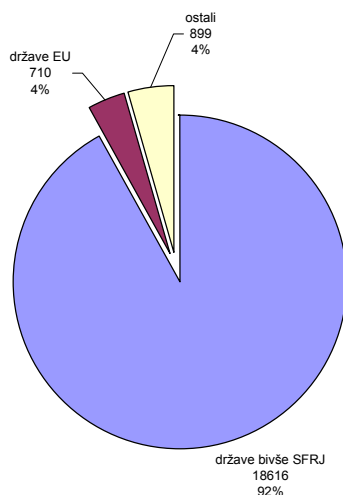
Slika 3: Tuji državljani z volilno pravico na lokalnih volitvah 2006 po državah



Glede na številčnost državljanov bivših republik lahko značilnosti omenjene skupine uporabimo za oblikovanje nekoliko natančnejših predikcij. Dunajski izsledki kažejo (Jenny, Zucha in Hofinger, 2003: 4), da je volilna udeležba populacije volivcev iz bivših republik SFRJ neodvisna od stopnje izobrazbe ter izkušnje z volitvami v državi izvora kljub jasnim teoretskim temeljem omenjene predpostavke. Seveda poznavanje veččin pisnega in ustnega sporazumevanja v uradnem jeziku države gostiteljice zelo pozitivno vpliva na volilno udeležbo. Hkrati naj bi bili prvi valovi »prišlekov« precej manj zainteresirani za volilno participacijo, kar bi utegnilo veljati tudi v našem kontekstu. Pozitiven vpliv na volilno udeležbo tujcev naj bi imela tudi velikost immigrantske skupnosti in organiziranost le-te, pri čemer bi v Sloveniji verjetno lahko po teh dveh komponentah prepoznali predvsem islamsko versko skupnost, ki je v zadnjem času močno dejavna tudi na aktualnem političnem področju.

Prelom strani

Slika 4: Tuji državljani z volilno pravico na lokalnih volitvah 2006 po skupinah držav



Na začetku poglavja smo omenili in poudarili pomembnost t.i. strukture političnih priložnosti in njen vpliv na volilno udeležbo tujih volilnih upravičencev. Ta struktura je najbolj neprijazna predvsem do državljanov tretjih držav, ki predstavljajo kar 96% omenjene populacije (slika 4). Nenaklonjenost izhaja predvsem iz omejitve pasivne volilne pravice, prav tako pa jim posledično ni naklonjen volilni sistem, strankarski sistem in še posebej ne trenutni družbeni odnos do različnih manjšin. Prav tako se možnosti izpolnjevanja volilne pravice tujih državljanov ni pretirano poudarjalo, kar je gotovo negativno vplivalo na samo udeležbo, kar poudarja že nemška izkušnja (Diehl in Blom, 2001: 14). Dejavnik, ki pozitivno vpliva na volilno udeležbo tujcev, je tudi velikost mest. V slovenskem primeru okoli polovica vseh tujih državljanov z volilno pravico živi v mestnih občinah, od tega 30% v Ljubljani. Iz tega je razvidno, da je v kontekstu velikih mest, če lahko v kontekstu Slovenije o tem sploh govorimo, za volilno participacijo tujcev najbolj prijazna Ljubljana in morda Maribor.

Prelom strani

Preglednica 1: Verjetni indikatorji volilne udeležbe tujih državljanov z volilno pravico

Indikator	vpliv na volilno udeležbo v kontekstu Slovenije
velikost mest	o/+
evforija podelitve pravic	o
velikost imigrantske skupnosti	o/+ (bivša SFRJ)
organiziranost imigrantske skupnosti	+ (islamska)
informacijska kampanja	-
volilni sistem	-
odnos do manjšin	-

strankarski sistem	-
izkušnja s prejšnjim političnim sistemom	-
dolžina bivanja	-
izobrazba, znanje jezika	o
starost / obdobje imigracije	-

Številke o volilni udeležbi tujcev na lokalnih volitvah potrjujejo zgoraj predstavljene ugotovitve (Togeby, 1999; , Zucha in Hofinger, 2003; Unstad, 2005; Fennema in Tillie, 1999). Na Švedskem je volilna udeležba tujcev za okoli 55% nižja kot državljanov, na Danskem je to odstopanje od 10-20%, na Norveškem gre za podoben trend, pri čemer se tujci iz zahodnih držav volitev udeležujejo s kar 15% višjo udeležbo od tistih z vzhoda. Tudi podatki Švice kažejo na dobro 20% odstopanje, kar velja tudi za Nizozemsko, z izjemo turške populacije, in Dunaj.

O vplivu volilne pravice tujih državljanov na volilni izid ne gre resneje razpravljati, saj je 1,21% delež resnično zanemarljiv. Če upoštevamo, da je po podatkih Državne volilne komisije omenjena skupina volilnih upravičencev razkrojena med 211 občin, je ta potencialni vpliv še toliko manjši. Populaciji tujih državljanov z volilno pravico nekoliko bolj naklonjeni so podatki za mestno občino Ljubljana. 5580 tujcev z volilno pravico je predstavljalo 2,5% delež celotnega volilnega telesa, kar predstavlja približno 1/15 glasov novega župana. Če upoštevamo še volilno udeležbo, ki ji slovenska konstelacija nikakor ni naklonjena (preglednica 1), govorimo o okoli dva tisočih glasovih, ki jih je prejel peti uvrščeni županski kandidat. Ob tem pozabljamo, da v tem hipotetičnem razmisleku govorimo o popolni koheziji aktivnih tujih volivcev, kar je preprosto nemogoče. Morda gre omeniti le še ugotovitev, da populacija tujih državljanov z volilno pravico pretežno voli leve stranke (Unstad, 2005). Morebiten vpliv tujcev na lokalnih volitvah gre posledično pričakovati le ob izjemno tesnih volilnih izidih, po vsej verjetnosti v korist levih političnih opcij. Vprašamo se lahko le, ali so morda izjemno tesni volilni izidi v nekaterih občinah odprli okno zelo togi in neprijazni strukturi političnih priložnosti. Z vidika nenehnega zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja si tega lahko le želimo.

7 Zaključek

Besedilo odpira nekatere še ne povsem pokrite perspektive politične participacije tujcev v Sloveniji. Čeprav gre po vplivu na volilno odločanje za zelo marginalno tematiko je ta lahko vezni člen med različnimi etničnimi in verskimi skupnostmi ter dober nevtralizator konfliktov, kar kažejo izkušnje iz tujine. Seveda je za to potrebno tudi nekaj politične volje, ki ne bi temeljno posegla v volilno niti državljansko ureditev, hkrati pa bi močno odprla strukturo političnih priložnosti, ki se kaže kot najpomembnejši sklop dejavnikov politične mobilizacije. Možnost imeti vpliv na odločitve, ki te zadevajo, torej vladati in biti vladan, očitno pozitivno vpliva na kohezijo širše družbene skupnosti.

V Sloveniji je potrebno še marsikaj postoriti na področju institucionalne podpore volivcem (Sinott, 2003), še posebej tujim volilnim upravičencem. S »prijazno« administrativno

ureditvijo izvedbe volitev in institucionalnimi procesi v obliki nevtralnih informacijskih kampanj, obširnega in kakovostnega informiranja medijev itd., se spodbuja participacijo in krepki posameznikove kognitivne sposobnosti za kompetentno izpolnjevanje vloge volivca. Žal je institucionalna podpora, predvsem v smislu institucionalnih procesov za tuje volilne upravičence, še nekaj bolj ali manj neznanega slovenskemu prostoru. Še največji približek temu so bile informacijske kampanje za volitve poslancev v Evropski parlament. Višji stopnji strukture političnih priložnosti, ki ima za posledico tudi višjo volilno participacijo tujih državljanov, se zdijo inherentne nekatere spremembe. Prve gredo zagotovo v smer podeljevanja pasivne volilne pravice vsem tujim državljanom na lokalnih volitvah, pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje po treh in ne več petih letih neprekinjenega začasnega prebivanja, kot to v svojih resolucijah pogosto poudarja Evropski parlament, ter razmislek o razširitvi vsaj aktivne volilne pravice na tuje državljanke tudi za državno raven. Vse to bi precej doprineslo k zmanjšanju demokratičnega primanjkljaja, ki nastaja z izključevanjem določenega dela populacije iz političnega odločanja. Tudi nekatere dodatne sistemske spremembe bi utegnile spodbuditi kolektivno participacijo določenih skupin tujcev z volilno pravico, gotovo ključnega pomena pa je predvsem vzpostavitev konsenzualne politične kulture, tolerantne družbene klime ter obsodba sovražnega govora in ksenofobije, ki nam kviri mnoge zavidanja vredne dosežke mlade demokracije.

-----Prelom strani-----

Literatura in viri

- Baeck, Henry in Maritta Soininen (1998): *Immigrants in the political process. Scandinavian Political Studies* 21: 29 – 50.
- Bauboek, Rainer (1994): *Transnational citizenship: membership and rights in international migration. Aldershot: Edward Elgar.*
- Bauboek, Rainer (2003): *Towards a political theory of migrant transnationalism. The International Migration Review* 37 (3): 700 – 723.
- Blondel, Jean, Sinnott, Richard in Svensson, Palle (1998): *People and Parliament in the European Union: Participation, Democracy and Legitimacy. Oxford: Oxford University Press.*
- Bousetta, Hasan (2000): *Institutional theories of immigrant ethnic mobilisation: relevance and limitations. Journal of Ethnic and Migration Studies* 26 (2): 229 – 245.
- Carty, R. Kenneth, D. Munroe Eagles and Anthony Sayers (2003): *Candidates and Local Campaigns: Are There Just Four Canadian Types? Party Politics* 9 (5): 619–636.
- Diehl, Claudia in Michael Blom (2001): *Apathy, adaptation or ethnic mobilisation? On the attitudes of a politically excluded groups. Journal of Ethnic and Migration Studies* 27 (3): 401 – 420.
- Direktiva Sveta 94/80/ES o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva. UL L 368: 38 – 47.
- Earnest, David C. (2003): *Noncitizen voting rights: A survey of an emerging democratic norm. Philadelphia: American Political Science Association, paper prepared for the annual convention of APSA.*
- Evropski parlament (2006): *Charter of Fundamental Rights of the European Union, article 40, right to vote and to stand as a candidate at municipal elections. Dostopno na*

- http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/art40/default_en.htm, 15.12.2006.
- Fennema, Meindert in Jean Tillie (1999): *Political participation and political trust in Amsterdam: civic communities and ethnic networks*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4): 703 – 726.
- Hayduk, Ron (2005): *Immigrant voting rights in the United States*. Edinburgh: paper presented at the conference “Citizens, non-citizens and voting rights in Europe”, University of Edinburgh.
- Heater, Derek (2004): *A Brief History of Citizenship*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Jacobs, Dirk (1999): *The debate over enfranchisement of foreign residents in Belgium*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4): 649 – 663.
- Jenny, Marcelo, Vlasta Zucha in Christoph Hofinger (2003): *Voting rights support successful integration – a Vienna case study*. *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia: Equal Voices May*: 10-14.
- Lokalne volitve – obrazci za dajanje podpore kandidaturam za župane in člane občinskih svetov. Državna volilna komisija, št.: 2-1/00-02/06.
- Organizacija združenih narodov (1948): *Splošna deklaracija o človekovih pravicah*. Dostopno na <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=57&lid=4281&less=false>, 1.12.2006.
- Organizacija združenih narodov (1966): *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah*. Dostopno na <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=57&lid=4579&less=false>, 1.12.2006.
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, prečiščeno besedilo, Uradni list Evropske unije, 1997/C 340/03. Dostopno na <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/treaties/dat/11997E/htm/11997E.html#0173010078>, 23.10.2005.
- Sinnott, Richard in Partick Lyons (2003): *The Determinants of Turnout/Abstention in European Parliament Elections – A Summary of Research Findings and a Framework for Policy Development. Improving Human Research Potential and the Socio-Economic Knowledge Base, Democratic Participation and Political Communication in Systems of Multi-level Governance, working paper*. Dostopno na <http://www.ucd.ie/dempart/workingpapers.htm>, 12.3.2005.
- Sisk, T. D., J. Ballington, S.A. Bollens, P. Chopra, J. Demichelis, C.E. Juarez, A. Loessner, M. Lund, D.G. Papademetriou, M. Pei, J. Stewart, G. Stoker, D. Storey, P.D. Tapales, J. Thompson in D. Wooldridge (2001): *Democracy at the local level: The international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance*. Stockholm: Publications Office International IDEA.
- Soininen, Maritta (1999): *The “Swedish model” as an institutional framework for immigrant membership rights*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4): 685 – 702.
- Soysal, Yasemin Nuhoğlu (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Svet Evrope (1992): *Konvencija Sveta Evrope o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni*. Dostopno na

<http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=57&lid=4786&less=false>,
1.12.2006.

Togeby, Lise (1999): *Migrants at the polls: an analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25 (4): 665 – 684.

Unstad, Bjorg (2005): *Participation of non-nationals in local life in Norway*. Moscow: *European Commission for democracy through law (Venice Commission), Round table on »The participation of Foreigners in elections«*, report.

Waldrauch, Harald (2003): *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*. Sydney: paper presented at the conference "The challenges of immigration and integration in the European Union and Australia, University of Sydney.

Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), uradno prečiščeno besedilo. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 22/06.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih (ZTuj-1B). *Uradni list Republike Slovenije*, št. 93/05.

Zakon o tujcih (ZTuj-1-UPB3), uradno prečiščeno besedilo. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 107/06.