

VOLILNA PRAVICA TUJCEV S STALNIM PREBIVALIŠČEM KOT PRISPEVEK INTEGRACIJI IN LOKALNI SAMOUPRAVI

VOTING RIGHTS OF FOREIGN NATIONALS AS A CONTRIBUTION TO INTEGRATION AND LOCAL DEMOCRACY
In 2002, year of municipal elections, Slovenia introduced the right of foreign nationals with permanent resident status to vote and to stand as a candidate in municipal elections, reserving passive voting right for a mayor to her nationals. Voting rights of citizens of the European Union were argued on the basis of anticipated inclusion of Slovenia into the European Union, while at the same time extending this right to other foreign nationals was presented as a matter of civilisation, culture and political standards or political judgement. This article attempts to comment on motivations, ambitions and goals of this amendment to the law on local elections as confronted with two political principles: the democratic idea of representative government and the principle of sovereignty of nation-states where democracy as a common rule presupposes that only nationals may vote and stand for election. Therefore, typology of rights according to nationality and territorial status is presented, followed by a description of political and voting rights of foreign nationals in some European countries and the European Union. Finally, some concluding remarks are given about the consequences of this electoral reform on social integration, local self-management and development of 'nominal' and 'residential' citizenship.

Keywords: voting rights, foreigners, nationality, citizenship, integration, local self-management, Slovenia

Slovenija je v letu lokalnih volitev 2002 uvedla volilno pravico tujcev s stalnim prebivališčem. Volilno pravico državljanov Evropske unije je predlagatelj zakona argumentiral z zavezami, ki jih mora Slovenija izpolniti za vstop v Evropsko unijo, medtem ko je dodelitev volilne pravice drugim tujcem enakega bivalnega statusa po mnenju vlade "stvar civilizacijskih, kulturnih in političnih standardov oziroma politične presoje". Prispevek si prizadeva na kratko komentirati motivacije, ambicije in cilje te dopolnitve zakona o lokalnih volitvah v okviru konfrontacije dveh relativno mladih političnih načel: demokratične ideje reprezentativne vlade in načela suverenosti (nacionalne) države po katerem demokracija v modernem sistemu držav kot splošno pravilo predpostavlja, da imajo volilno pravico le državljani. Zato najprej na kratko skiciram tipologijo pravic glede na državljanstvo in teritorialni bivalni status, nato opišem razvoj političnih pravic in še posebno volilne pravice tujcev v nekaterih evropskih državah in v okviru Evropske unije. Končno podajam tudi nekaj zaključnih misli o tem, kaj lokalna volilna reforma utegne pomeniti v smislu družbene integracije, lokalne samouprave in razvoja 'nominalnega' in 'rezidenčnega' državljanstva.

Ključne besede: volilna pravica, tujci, državljanstvo, integracija, lokalna samouprava, Slovenija

UVOD

V letu lokalnih volitev 2002 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah.¹ Ena najpomembnejših dopolnitev je v tem, da imajo tudi tujci,² ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji pravico voliti člana občinskega sveta.³ Med glavne razloge za sprejem tega zakona je vlada Republike Slovenije kot predlagatelj zakona navedla uskladitev zakona o lokalnih volitvah s pravnim redom Evropske Unije. Hkrati so prav določbe, ki izhajajo iz zaveze Republike Slovenije v okviru pogajalskih izhodišč za področje prostega gibanja oseb služile tudi kot opravičilo za skrajšani postopek sprejema, ki velja za t. i. "evropske zakone". Cilj omenjene dopolnitve zakona o lokalnih volitvah je po predlagatelju zakona v tem, da se glede na Direktivo Sveta Evropske unije številka 94/80/EC z dne 19. decembra 1994⁴ in v skladu s 43. členom Ustave Republike Slovenije zagotovi volilna pravica za državljane članic Evropske unije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, medtem ko je dodelitev volilne pravice tudi drugim tujcem z enakim bivalnim naslovom predstavljena kot "stvar civilizacijskih, kulturnih in političnih standardov oziroma politične presoje".⁵

Pričujoči prispevek si prizadeva motivacije, ambicije in cilje z letom 2002 uvedene lokalne volilne reforme na kratko analizirati v širšem okviru konfrontacije dveh relativno mladih političnih načel:

(i) demokratične ideje reprezentativne vlade, ki temelji na splošni in enaki volilni pravici in

(ii) načela suverenosti (nacionalne) države po katerem demokracija v modernem sistemu držav kot splošno pravilo predpostavlja, da je le državljanom dovoljeno voliti, na volitvah kandidirati, se pridružiti politični stranki ali jo

* * *

¹ (ZLV -D), *Uradni list RS* št. 51/02, 11. 6. 2002.

² Izraz tujec se v tem članku izključno nanaša na pomen osebe, ki nima državljanstva države v kateri se nahaja ali biva.

³ Pod pogoji iz prvega odstavka 5. člena Zakona o lokalnih volitvah, *Uradni list RS* št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95.

⁴ Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. *Official Journal of the European Communities* L 368, 31/12/1994 P. 0038 - 0047. Dopolnjena s Council Directive 96/30/EC of 13 May 1996. *Official Journal of the European Communities* L 122, 22.05.1996.

⁵ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (ZLV-?) EPA 441 -III, *Poročevalec Državnega Zbora* št. 13, 14. februar 2002, str. 38 in *Poročevalec Državnega Zbora* št. 45, 9. maj 2002, str. 8. Moj poudarek.

ustanoviti, se udeleževati političnih razprav in se zavzemati za svoje politične zahteve in interese.

Namen tega članka je oblikovati okvir za poglobljeno razpravo o tej problematiki, ki jo bom hkrati z analizo prvih občinskih volitev tujcev s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji predstavila v eni od naslednjih številčk te revije. Zato najprej na kratko predstavljam tipologijo pravic glede na državljanstvo in teritorialni status, nato poskušam opisati razvoj političnih pravic in še posebno volilne pravice tujcev v nekaterih evropskih državah in v okviru Evropske unije. Končno podajam tudi nekaj zaključnih misli o tem, kaj lokalna volilna reforma sprejeta "med bruseljsko direktivo in slovensko politično presojo" utegne pomeniti v smislu družbene integracije in lokalne samouprave.

TIPOLOGIJA PRAVIC S KOMBINACIJO DRŽAVLJANSTVA IN TERITORIALNEGA BIVALNEGA STATUSA

Če bi vsi stalni prebivalci na teritoriju demokratične države bili tudi njeni polni člani z enakimi pravicami in obveznostmi, vključno s splošno in enako volilno pravico, potem do trenja med obema v uvodu navedenima načeloma ne bi prihajalo. Vendar pa je v resnici situacija drugačna. Ustave držav določajo, da ima v državi oblast "ljudstvo", "ljudje", "Volk", a ne glede na te in podobne formulacije so aktivne in pasivne volilne pravice navadno rezervirane za državljanke in državljane, ki kolektivno predstavljajo "ljudstvo". Tako je v Ustavi Republike Slovenije zapisano: "V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno."⁶ Politične odločitve naj bi tako reflektirale njihova mnenja, potrebe in interese, ne pa tudi potrebe in interese tistih, ki niso državljani. Vendar je v vsaki državi vsaj nekaj ali pa celo precej prebivalcev, ki nimajo njenega državljanstva. In vsaka država ima vsaj nekaj ali pa precej državljanov, ki ne prebivajo v državi svojega državljanstva.

Če politično demokracijo tolmačimo tako, da so le državljani lahko polni člani države, medtem ko bi tujci morali ostati izključeni, potem se rešitev lahko ponuja v dostopu do državljanstva. S tega vidika sprememba državljanstva z naturalizacijo na podlagi prošnje ali drugimi sredstvi kot so na primer mednarodne pogodbe lahko popravi razliko med prebivalstvom države in populacijo državljanov tako, da lahko rečemo, da politična demokracija (ponovno) deluje. Vendar je demokratični problem v tem, da za razliko od visokih stopenj sprejema v državljanstvo, ki so značilne za "prehodna" obdobja ob spremembah državnih meja z

* * *

⁶ Drugi odstavek 3. člena Ustave RS.

ustanovitvijo novih držav kakršen je (bil) tudi primer Slovenije,⁷ stopnja redne naturalizacije v večini evropskih držav ostaja nizka. Število tujcev, ki niso ali pa niso želeli postati državljani države v kateri zakonito prebivajo že deset, dvajset ali več let in tudi njihovih otrok, ki so se v teh državah rodili in/ali šolali je skorajda povsod še vedno osupljivo visoko. In to navkljub spremembam, ki so jih številne evropske države v devedesetih letih dvajsetega stoletja vnesle v svoje zakone o državljanstvu v izražanju večje naklonjenosti naturalizaciji in večkratnemu državljanstvu.

Če pa politično demokracijo razumemo tako, da naj bi vsi, ki jih politične odločitve zadevajo imeli tudi možnost participacije v teh odločitvah ali če naj ne bi bilo "taksacije brez reprezentacije" v kolikor nekoliko ohlapno prevzamemo revolucionarni klic Amerike osemnajstega stoletja, potem moramo priznati, da politična demokracija v večini držav ne deluje kakor bi morala.

Državljanstvo je torej eden ključnih terminov obravnavanega problema in hkrati termin katerega dnevna raba je večpomenska. Poleg tega se termin razlikuje od države do države in sledi tako pravnim tradicijam kot zgodovini posameznih držav ter ne nazadnje aspiracijam o prihodnosti. Tudi interpretacije njegovega pomena se spreminjajo glede na kontekst in posamezne pisce.

Moje razumevanje državljanstva, ki se mi ponuja kot najprimernejše za tematiko pričujočega članka, delno pa tudi moj izbor terminologije izhajata iz pomena državljana (fr. *ressortissant*, angl. *national*) v javnem mednarodnem pravu, po katerem je svetovno prebivalstvo nominalno kategorizirano v skupine državljanov in pomena državljana (fr. *citoyen*, angl. *citizen*), ki je v moderni zgodovini demokracije povezan z idejo participacije enake/ga med enakimi v javnem življenju države (demokratske republike).

Glede na mednarodno pravo je pravica vsake posamezne države, da znotraj določenih omejitev določa kdo so njeni državljani. Čeprav to 'nominalno' ali 'nacionalno' državljanstvo še ne pomeni povsod tudi avtomatične povezanosti z državljanstvom kot paketom pravic (civilnih, političnih, socialnih, ekonomskih, kulturnih) in dolžnosti, torej z državljanstvom po "vsebini", je na splošno vendar možno reči, da posameznikom omogoča temeljne državljanske pravice nasproti državi in posebno odgovornost države do njenih državljanov. Ta odnos je različen od drugih odnosov med posameznikom in državo in državljanom, ki so polni člani države daje poseben status glede na druge skupine prebivalstva

⁷ Določba 40. člena Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, *Uradni list RS*, št. 1/91, je bila namenjena izključno naturalizaciji državljanov drugih republik nekdanje SFRJ. Opredelila je pogoje za pridobitev slovenskega državljanstva, in sicer prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji na dan plebiscita o neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije, dejansko prebivanje v Sloveniji in *vrožitev vloge v šestih mesecih* od uveljavitve zakona o državljanstvu.

države, ki ne uživajo vseh pravic (na primer tujci) ali jim ni potrebno izpolnjevati vseh dolžnosti (na primer mladoletni državljani).⁸ Vendar državljanstvo niso le pravice povezane s prebivanjem oziroma stalnim prebivališčem v državi. Državljanstvo kot osebni status je neodvisno od začasne ali trajne odsotnosti iz države državljanstva. Posebni pravni status tujcev torej izhaja iz razločka med tistimi, ki sestavljajo teritorialno prebivalstvo države, in tistimi, ki so sprejeti kot njeni člani. A čeprav se samo državljanstvo šteje za polno članstvo v državi, so zakoni, ki jih glede na mednarodno pravo države suvereno sprejemajo in izvršujejo, obvezujoči za vse, ki se v državi nahajajo ali prebivajo. Tako so pravice posameznikov znotraj države odvisne od njihovega pravnega statusa kot formalnih članov politične skupnosti ali kot prebivajočih članov družbe in ozemeljske suverenosti.

Po tipologiji pravic s kombinacijo razsežnosti državljanstva in teritorialnega statusa glede na bivalni naslov lahko razločujemo štiri različne kategorije državljanstva:

(i) *notranje ali interno* državljanstvo označuje pravice tistih, ki prebivajo v državi svojega državljanstva

(ii) *zunanje ali eksterno* državljanstvo označuje pravice, ki jih državljani uživajo v odnosu do države svojega državljanstva, medtem ko prebivajo zunaj njenega ozemlja.

(iii) ti dve obliki sta tradicionalno prepoznavni in skupno sestavljata pravice, ki navadno izhajajo iz '*nacionalnega*' ali '*nominalnega*' državljanstva.

Pravice tujcev na splošno in pravice tujcev s stalnim ali trajnejšim prebivališčem izhajajo iz teritorialnega prebivališča. Tujci s legalnim stalnim bivalnim naslovom se od drugih tujcev z različnimi teritorialnimi statusi, na primer od tujcev z začasnim prebivališčem, iskalcev azila, oseb z začasnim zatočiščem in drugimi začasnimi bivalnimi naslovi razlikujejo po tem, da imajo zakonito stalno prebivališče na katero je vezano uživanje številnih pravic, ki jih drugi tujci uživajo le v manjši meri ali pa jih sploh nimajo. Hkrati se od internih državljanov razlikujejo po tem, da imajo enak dostop do civilnih in socialnih pravic, pogosto pa tudi določen obseg političnih pravic, vendar nimajo volilne pravice, razen v nekaterih državah in to na lokalni in včasih tudi regionalni ravni (glej spodaj). Del mednarodne literature prav zaradi pravic, ki izhajajo iz prebivanja za to skupino sta-

* * *

⁸ Glej tudi Felicita Medved, 2001a: *Interaction between Nationality and Integration / Interaction entre nationalité et intégration* [CONF/NAT (2001) Rep1], 2nd European Conference on Nationality: "Challenges to National and International Law on Nationality at the Beginning of the New Millenium," Council of Europe, Strasbourg 8 and 9 October 2001. Revidirana angleška verzija pod naslovom »Nationality, Citizenship and Integration, A European Perspective«, *Razprave in gradivo* 38/39, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 2001, str. 44 – 67.

Inih prebivalcev uporablja izraz *denizen(i)*. Te lahko nadalje delimo po različnih statusih/privilegijah kot na primer na zakonite stalne rezidente, 'konvencijske' begunce in v državah Evropske unije na državljane držav članic.⁹ Glede na navedeno lahko torej poleg pravic, ki derivirajo iz 'nominalnega' državljanstva govorimo tudi o

(iv) 'rezidenčnem' državljanstvu, ki označuje skupno jedro državljskih pravic notranjih državljanov, tujcev s stalnim/trajnejšim prebivališčem (rezidenca, domicilom) in tujcev brez stalnega/trajnejšega bivalnega naslova.

Pravice tujcev s stalnim ali trajnejšim prebivališčem so torej rezultat kombinacije njihovega zunanjega državljanstva, njihovih posebnih pravic kot rezidentov in temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ki so najmanj odvisne od državljanstva in prebivališča, čeprav jih na splošno znotraj svojih ozemelj jamčijo države.

OD PREPOVEDI DO SUKCESIVNE RAZŠIRITVE

POLITIČNIH PRAVIC TUJCEV

V večini evropskih držav tujci s stalnim ali trajnejšim prebivališčem uživajo številne pravice in morajo izpolnjevati številne dolžnosti. Temeljna dilema v zvezi s političnimi pravicami te skupine stalnega prebivalstva se torej nanaša tudi na sprejemanje ali zavračanje neskladnosti med njihovim družbeno-ekonomskim in političnim položajem. In prav vprašanju tega, kakšni naj bi bili dostopi in reprezentacija rezidentnih tujcev na različnih področjih odločanja tako v državi kot v civilni družbi, je bilo v zadnjih nekaj desetletjih posvečeno kar precej pozornosti v posameznih evropskih državah in v okviru Sveta Evrope.

Seveda je možno trditi, da tujci nikoli niso povsem izključeni iz političnega življenja. Takoj, ko vstopimo v tujo državo moramo spoštovati ustavo, zakone in druge splošne pravne akte te države. V večini držav liberalne demokracije

* * *

⁹ Tomas Hammar (ed.), 1985: *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge University Press; Tomas Hammar, 1985: Dual Citizenship and Political Integration. *International Migration Review* XXI: 1: 123127; Tomas Hammar, 1990: *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Gower; Rogers W. Brubaker (ed.), 1989: *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham, N.Y., London: University Press of America; Zig Layton-Henry (ed.), 1990: *The political rights of migrant workers in Western Europe*. London: Sage; Rainer Bauböck (ed.), 1994: *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury; Rainer Bauböck, 1994: *The Integration of Immigrants*, Council of Europe. CDMG (94) 25E; Felicita Medved, 1998a: Izhodišča za oblikovanje politike priseljevanja Republike Slovenije, v Predlog resolucije o imigracijski Republike Slovenije (ReIPRS) - EPA 507-II - Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, letnik XXIV, št. 38, str. 9 - 77, Felicita Medved, 1998b: Predlog načel in ciljev imigracijske politike, *Javna uprava* 1998, letnik. 38, št. 3, str. 433 - 456. Inštitut za javno upravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.

smemo izraziti tudi svoja mnenja o tem kar vidimo in slišimo. Če trajneje bivamo v tuji državi, kjer so vsem državljanom zagotovljene politične svoboščine je težko, da bi le zaradi tega, ker smo tujci ostali povsem izločeni iz političnega življenja in v mnogih evropskih državah tujci po nekem določenem obdobju zakonitega bivanja tudi imajo široke politične pravice. Vendar pa je ta razvoj novejšega datuma. Glavna evropska tradicija je namreč bila v rezervaciji političnih pravic za državljane in prepovedi udeleževanja tujcev v političnih dejavnostih.

Ko gre za volitve na državni ravni kot so parlamentarne ali predsedniške je relativno lahko zagotoviti, da tujci nimajo pravice udeležbe. Lahko sicer obstajajo volivci, ki so državljani dveh ali več držav, vendar imajo kot državljani pravico, da volijo in da so izvoljeni in ne morejo biti izključeni enostavno zaradi njihovega drugega državljanstva. A če je vstop oseb v državljanstvo (in do neke mere tudi na državno ozemlje) možno nazorovati, je ta naloga mnogo težja, ko gre za pretok idej. Politične stranke na primer so pogosto ustanovljene pod vplivom idej političnih gibanj v drugih državah in večkrat tako politična gibanja kot stranke tudi neposredno sodelujejo. Povabljeni tuji državniki ali predstavniki političnih strank imajo vse pogostejše tudi javne govore v najvišjih državnih telesih. Zato je tudi s tega vidika možno reči, da je nerealistično prepovedovati participacijo tujcev v političnih aktivnostih, ob močno prepletenih ekonomskih interesih in z intenziviranjem pretokov kapitala ter trgovine, če se omejimo le na te manifestacije globalizacije, pa takšna prohibicija postaja celo bolj problematična. Gledano s te širše perspektive je osupljivo, da še vedno obstaja toliko resnih poskusov zaviranja, da bi tujci, še posebno tisti, ki imajo zakonito trajno prebivališče imeli politične govore, oblikovali svoje asociacije ali se udeleževali političnih demonstracij.

Zaščita državne varnosti, še posebno izražena v vojnem ali izrednem stanju, nevarnosti konflikta ali drugih tveganj varnosti kot je terorizem ter zaščita pred vmešavanjem v notranjo politiko s strani tujih interesov sta vedno bili glavna razloga za omejevanje in prepoved političnih aktivnosti tujcev. Čeprav ostajata aktualni se je v desetletjih po drugi svetovni vojni tradicionalno stroga drža držav do političnih dejavnosti tujcev spremenila in se še spreminja.

Delno so k temu pripomogle številne mednarodne deklaracije in konvencije o človekovih pravicah. Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948 določa, da ima vsakdo pravico do svobode mnenja in izražanja, mirnega združevanja in sodelovanja v vladi svoje države. In četudi je to slednje veljavno le za državljane, beseda državljan ni omenjena.¹⁰ Zato pa je v svojem 25. členu ekspliciten Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966. Pravica in možnost sodelovanja v javnih zadevah, da voli in je izvoljen in da ima dostop do

* * *

¹⁰ Glej 19., 20. in 21. člen Splošne deklaracije človekovih pravic.

javnih funkcij je zagotovljena le državljanu in ne tudi stalnemu prebivalcu s tujim državljanstvom. Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah presega omejitve določene v Mednarodnem paktu. Po 16. členu Evropske konvencije lahko države pogodbenice določajo omejitve za politično delovanje tujcev, in direktna referenca se nanaša na svobodo govora, zbiranja in združevanja, vključno s pravico do ustanavljanja in združevanja v sindikatih.¹¹ Skratka, države lahko omejujejo politično delovanje tujcev in to ne samo v izjemnih primerih. Tujci običajno tudi nimajo dostopa do javnih funkcij v državah svojega prebivališča.¹²

Kljub tem omejitvam so mednarodnopravni instrumenti s področja človekovih pravic pripomogli k preoblikovanju tradicionalnih načel, kar je delno utiralo tudi pot k procesu prevrednotenja političnih pravic tujcev, ki v različnih državah z večjo ali manjšo intenzivnostjo poteka že nekaj desetletij. Posebno v severnih evropskih državah je bil pomemben preobrat v izhodišču, da se tudi politične človekove pravice definirajo najprej v splošnem smislu in da se potem specificirajo pogoji, pod katerimi so tujci lahko izključeni.¹³ Tako je absolutno prohibicijo političnih aktivnosti tujcev nadomestila sukscesivna ekstenzija političnih pravic. Tujci imajo v večini evropskih držav svobodo izražanja misli, govora, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja, pravico do zbiranja in združevanja, javnega zborovanja, druženja in članstva v političnih strankah, vendar, z izjemami nekaj držav, nimajo volilne pravice niti na občinskem nivoju. V nekdanji zahodni Nemčiji (ZRN) na primer so tujci lahko postali člani društev in se udeleževali demonstracij že v letu 1953 in od 1964. leta lahko tudi ustanavljajo lastna društva. Tri leta kasneje jim je bilo dovoljeno, da so lahko postali člani političnih strank, vendar je bilo v domeni odločitve posamezne stranke ali jih sprejme za svoje člane (takrat se je le bavarska Christlich-Soziale Union (CSU) odločila proti članstvu tujcev). Vendar pa tujcem kot članom katere koli politične stranke ni dovoljeno sodelovati v nominaciji kandidatov za splošne volitve in večina članov stranke mora imeti nemško državljanstvo. Ne glede na ta razvoj pa niso dobili volilne pravice na lokalnih volitvah.¹⁴

Prav tako so države večinoma zadržale legalne instrumente ter diskrecijske moči policije, imigracijskih oblasti in vlade za omejitve ali prepoved političnih dejavnosti tujcev, ki so videne kot grožnja varnosti države in zavarovanju javne varnosti in reda. Še posebno tam, kjer je definicija "javnega reda" šibka, tujec ne

* * *

¹¹ Glej 10. in 11. člen EKČP.

¹² Richard Plender, 1993: Mednarodne norme v zvezi z državljanstvom priseljencev in narodnostnih manjšin. Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah. Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, str. 49-68, str. 60.

¹³ Primerjaj, s 13. in 43. členom Ustave Republike Slovenije.

¹⁴ Tobias Mautzner, 1996, str. 132.

more vnaprej vedeti kako bo ta nenatančni a inkluzivni pojem rabljen v posameznem primeru in katera politična dejavnost bo v neki situaciji pojmovana kot grožnja javnemu redu. Tako je včasih najbolje, da se tujci popolnoma vzdržijo kakršne koli politične aktivnosti pa četudi so jim politične pravice dane in čeprav za vsakogar veljajo določene omejitve "nujne v demokratični družbi" zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, javne varnosti in za preprečitev neredov in zločinov, zaščito zdravja in morale ter ugleda in pravic drugih ljudi. To pa še zlasti zato, ker je iz prav istih razlogov državi možno, da tujcu odkloni podaljšanje dovoljenja za prebivanje ali ga celo izžene zaradi političnih razlogov. Slednje so sicer marsikje natančneje določili in omejili predvsem na člane terorističnih organizacij, ki so uporabljali grožnje in nasilje v politične namene. Prav boj proti terorizmu je namreč postal velika skrb številnih evropskih vlad že v osemdesetih letih, in takrat še posebno v Franciji. S tem je bil liberalni trend širitve političnih pravic konfrontiran z zahtevo po večjem nadzoru tujcev, ki bi lahko bili na različne načine involvirani v teroristične dejavnosti. Hkrati se je zaostril, čeprav ne samo iz teh razlogov, tudi nadzor vstopa tujcev na ozemlja evropskih držav, najprej še posebno držav Evropske unije.¹⁵ Oba omenjena trenda sta se v strahu pred reprizo 11. septembra 2001 po tem datumu še posebno intenzivirala.¹⁶

Vendar trend razširitve političnih pravic na tujce ne gre gledati le skozi prizmo mednarodnega prava in razvoja človekovih pravic. Drugi in morda celo pomembnejši razlog je vsebovan v ideji reprezentativne demokracije. Še zlasti v državah množičnega priseljevanja se je pojavila nova situacija, ko se je vedno več "gostujoče tuje delovne sile" s procesi združevanja in oblikovanja družine preoblikovalo v stalno naselitev te populacije. Demokracija številnih zahodno evropskih držav se je tako znašla v nelagodni situaciji, v kateri je velik del odraslega stalnega prebivalstva ostajal izključen iz političnega življenja in predstavnštva in kjer je argument za njihovo izključenost (bil) upravičen le s tem, da so tujci. Vendar pa ta izključenost ni nujno pomenila, da so tujci tudi bili politično pasivni ali povsem brez glasu. Prav protesti imigrantov brez političnih pravic so bili še posebno odmevni, pa naj je šlo za izboljšanje stanovanjskih razmer priseljencev kot na primer v Franciji, ali pa za stavke turških delavcev v Nemčiji za izboljšanje njihovih delovnih pogojev. V mnogočem so prav ti protesti privedli do večjih naporov zahodno evropskih oblasti za institucionalizacijo predstavnštva "tujih delavcev" in njihovo integracijo v javno življenje "gostujočih" družb. Hkrati se je

* * *

¹⁵ Glej med drugimi Felicita Medved, 2001b: Politika migracij in azila v transgresiji Evropske unije, *Razprave in gradivo* 36/37, str. 207-226. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

¹⁶ O tem tudi Felicita Medved 2002a: *Is illegal migration the 'missing link' to a comprehensive immigration and asylum policy?* Referat na konferenci "Extending the Area of Freedom, Justice and Security through enlargement: Challenges for the European Union", Trier, 4-6 July 2002 (v tisku).

povečalo tudi zanimanje sindikatov za članstvo in predstavnštvo tujih delavcev v sindikatih. Ta razvoj je v sodelovanju z drugimi prostovoljnimi organizacijami oblikoval zunajparlamentarno opozicijo, ki je pomembno vplivala na razvoj političnih pravic tujcev. Tako so (bili) večkrat državljani tisti, ki so bodisi kot socialni delavci, pripadniki prostovoljnih organizacij, verskih skupnosti in drugo, koristijo (ali so koristili) svoje politične pravice za artikulacijo interesov tistih, ki političnih pravic nimajo (ali niso imeli). Lahko bi tudi dejali, da tujci "izrabijo" politične pravice, ki jih formalno nimajo in s tem politični proces na nek način postal bolj reprezentativen kakor bi sicer lahko pričakovali.¹⁷

VOLILNA PRAVICA TUJCEV S STALNIM PREBIVALIŠČEM NA RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE

Medtem ko so bile tujcem druge politične pravice počasi podeljene v državi za državo, čeprav v nekaterih prejšnjih in v drugih kasneje, kot na primer v Švici, pa je (bil) odpor za razširitev volilne pravice velik. A od sredine sedemdesetih let se je v zahodni Evropi porajala težnja, da se stalno priseljeni tujci vključijo v politično delovanje vsaj na lokalni ravni.

Lokalna volilna pravica tujcev s stalnim ali trajnejšim prebivališčem se pogosto predlaga in argumentira na podlagi tega, da lokalna samoupravna telesa v primerjavi z državnimi parlamenti nimajo zakonodajne funkcije. To sicer lahko pomeni, da ta volilna pravica tujcem omogoča le drugorazredno politično participacijo. Vendar obstajajo za dajanje prednosti lokalni volilni pravici tudi močnejši argumenti. Prvič, prav tako kot nominalni državljani tudi tujci postanejo člani lokalne skupnosti zaradi svojega prebivanja v tej skupnosti. Pravica do aktivne udeležbe torej bolj kot iz nominalnega državljanstva izhaja iz rezidence.¹⁸ Drugič, lokalne skupnosti so v primerjavi z nacionalnimi državami odprte za vsakogar, ki zakonito prebiva na državnem ozemlju.¹⁹ Lokalna politična demokracija torej ne deluje v pogojih omejene ozemeljske suverenosti kot demokracija na državni ravni. To hkrati nakazuje, da nadzor gibanja ljudi ni nujni pogoj demokratične legitimnosti znotraj teritorialnih držav in da občine niso le lokalne enote države, temveč posebne politične skupnosti.²⁰ Pravica do lokalnega

* * *

¹⁷ V Sloveniji smo od druge polovice devedesetih let podobnemu procesu lahko sledili še posebno pri »osebah z začasnimi zatočiščem« glede trajnejše ureditve njihovega statusa in pravice do dela, manj pa na primer pri t.i. »izbrisanih«, v sredini devedesetih let večinoma imenovanih za »zatečene tujce«, kjer z izjemo aktivnosti nekaterih nevladnih organizacij, predvsem Helsinškega monitorja, pred odločbo Ustavnega sodišča (Ustavno sodišče št. U-I -284/94, 4. 2. 1999), ni bilo odmevnejšega »državljskega« odziva.

¹⁸ Primerjaj s 138. členom Ustave RS, ki pravi: Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

¹⁹ 13. člen Splošne deklaracije človekovih pravic, 12. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in in političnih pravicah.

²⁰ Glej 32. in 139. člen Ustave RS.

odločanja in uresničevanja samoupravljanja skupnih potreb in interesov pod demokratičnim nadzorom občinskih prebivalcev je poleg tega lahko pomemben prispevek k bolj neposredni demokraciji.²¹

Resni predlogi v zvezi z občinsko, pa tudi regionalno oziroma pokrajinsko volilno pravico tujcev so se pojavljali skorajda povsod po Evropi in nekatere evropske države so tujcem po določeni dolžini bivanja, navadno v razponu od dveh do petih letih, to pravico tudi podelile.

Pet nordijskih držav je volilno pravico podelilo nordijskim državljanom na lokalnih in regionalnih volitvah in tri države Švedska (1975), Danska (1977) in Norveška (1978) so enake pravice podelile tudi vsem drugim tujcem, ki so njihovi zakoniti prebivalci vsaj tri leta. Kasneje jih je podelila tudi Finska.²² Enako velja za Švicarski Neuchâtel, kjer je pravica tujcev, da volijo na lokalni in regionalni ravni verjetno najstarejša v Evropi, saj izvira iz leta 1849, in Juro, kjer je bila lokalna volilna pravica podeljena hkrati z ustanovitvijo tega kantona (1980). Tudi ena občina v kantonu Appenzell priznava tujcem, da volijo na lokalnih volitvah, medtem ko imajo v kantonu Vaud tujci tako aktivno kot pasivno volilno pravico na lokalni ravni.²³ Na Nizozemskem so tujci z najmanj pet leti prebivanja prvič volili na lokalnih volitvah leta 1986. Tudi Španija se je v letu 1997 odločila, da bo na občinskih volitvah tujcem omogočena aktivna volilna pravica, vendar na podlagi dvostanskih pogodb po načelu vzajemnosti.²⁴ Združeno kraljestvo je specifično: Irci imajo poseben položaj s polnimi političnimi pravicami na vseh volitvah, državljani Commonwealtha pa so bili sprejeti kot volivci že takoj po zakoniti naselitvi in ker so se mnogi priselili v času veljavnosti tega pravila uživajo polne politične pravice. Posledica t. i. "imperialističnega" britanskega državljanstva je lahko tudi v tem, da na primer avstralski državljan, še do nedavnega subjekt britanske krone, lahko voli in je lahko izvoljen v Evropski parlament (kar se je tudi zgodilo). V Republiki Irski lahko na lokalnih volitvah sodelujejo vsi tujci, od leta 1984 pa britanski državljani lahko volijo tudi na parlamentarnih volitvah. Glede na primerjalni pregled dvanajstih držav, ki ga je na državnozborni seji ob sprejemanju slovenskega zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah navedel predstavnik vlade so v Evropi volilno pravico tujcem podelile še Estonija, Madžarska in Malta.²⁵

* * *

²¹ Felicita Medved, 1998a.

²² Tomas Hanimar, 1990 in osebna komunikacija, julij 2002.

²³ Roland Schärer, Head of the Nationality Section, Département fédéral de justice et police, Bern, Švica, pisna komunikacija 15.10.2002.

²⁴ *Recent developments in policies relating to migration and migrants*. European Committee on Migration (CDMG) 37th meeting, Strasbourg, 5-7 November 1997, str. 88.

²⁵ Rado Bohinc, minister za notranje zadeve, 16. redna seja Državnega zbora, 29.05.2002.

Nekaterim drugim državam pa kljub naporom to ni uspelo. To velja tako za Francijo kot Nemčijo, dve izmed največjih imigracijskih držav Evrope z visokim deležem tujih rezidentov. V Nemčiji sta v osemdesetih letih dve deželi tujcem poskušali podeliti občinsko in v enem primeru tudi pokrajinsko volilno pravico, vendar je bila reakcija zvezne vlade močna. Posebno odmeven je bil primer Freie und Hansestadt Hamburg, odločen na zveznem ustavnem sodišču.²⁶ Tujci tudi nimajo volilne pravice v Italiji.²⁷

Po tem kratkem in še zdaleč ne popolnem pregledu volilne pravice tujcev po evropskih državah, ki so v mnogočem odraz specifičnega razvoja teh držav kot tudi zgodovine imigracije se vendar zdi, da so države, ki so bolj naklonjene podelitvi zakonitega statusa večje varnosti po krajšem obdobju bivanja tudi bolj naklonjene k sprejemanju politične participacije tujcev. Oziroma, politični participaciji tujcev v lokalni samoupravi so bolj naklonjene države, ki v večji meri vodijo "imigracijsko politiko" (policy) za razliko od striktno "tajske politike".

Seveda pa ni razloga, da bi mislili, da so lokalne odločitve tiste, ki tujce bolj zadevajo kakor jih državne, saj so specifične diskriminacije, ki se tičejo tujcev ukoreninjene prav v notranje zakonodaje. To je tudi argument za podelitev splošne volilne pravice. Možno pa je tudi zagovarjati mnenje, da bi pod pogoji polnih pravic že pred možnostjo naturalizacije lahko pripomogli k večji zavezanosti tujcev rezidentov in manjši naturalizaciji zaradi instrumentalne racionalnosti. O podelitvi splošne volilne pravice tujcem s stalnim prebivališčem so v Evropi, kolikor mi je znano, resno razmišljali le na Švedskem in sicer v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, vendar predlog zakona ni bil predstavljen parlamentu, ker so konservativne stranke zahtevale referendum na spremembo ustave. Tako Nova Zelandija ostaja edina država, ki tujcem že po enem letu bivanja podeli splošno volilno pravico ne glede na državljanstvo.

Potem ko so se nekatere države že odločile podeliti volilne pravice tujcem na lokalni in regionalni ravni, je bil interes za politično participacijo izražen tudi v Svetu Evrope. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je v letu 1977 predlagala Odboru ministrov naj premisli o volilnih pravicah za tuje rezidente na lokalni ravni. Medtem ko so nekatere države te pravice že podelile ali o njih resno razmišljale, predvsem pa so jih favorizirale države emigracije, so bile druge temu nasprotno. Na konferenci v Madridu maja 1980 so ministri za lokalno samoupravo priporočili Svetu Evrope, da preuči možnost osnovanja multilateralnega instrumenta z definiranjem minimalnih civilnih pravic v lokalnem javnem življenju, vključno z aktivno in pasivno volilno pravico za državljane vseh držav

* * *

²⁶ Za informacije o situaciji v Nemčiji se posebno zahvaljujem soudeležencem delovnega omizja *Towards a Common European Immigration Policy*, Institute for Legal Policy, University of Trier, October 24-25, 2002.

²⁷ Giuseppe Sciortino, Univerza v Trstu, pisna komunikacija 21.10.2002.

pogodbenic.²⁸ Vendar je optimizem o hitrih rešitvah problemov reprezentacije in politične participacije velikih populacij tujih rezidentov kmalu zamrl in šele v letu 1987 so se ponovno slišale rešitvam tega problema bolj naklonjene izjave.²⁹ V letu 1992 je bila za podpis odprta Konvencija o participaciji tujcev v javnem življenju na lokalni ravni.³⁰ Ta med drugim določa, da se vsakemu tujcu podeli pravica do volitve in do kandidiranja na volitvah v organe lokalnih oblasti, in med drugimi pogoji navaja pet let "zakonite in običajne(?)" (lawful and habitual) rezidence v državi pred volitvami.³¹ Konvencija je po štirih ratifikacijah postala pravnomočna s 1. majem 1997, vendar je število pogodbenic še vedno izredno nizko. Tako tudi ministri odgovorni za imigracijske zadeve, ki so izdali več priporočil o političnih pravicah in nekajkrat tudi o volilnih pravicah tujcev na lokalni ravni ter še posebno po letu 1983 naročili tudi več analiz o statusu tujih državljanov v državah članicah Sveta Evrope, v zadnjem osnutku "helsinške" deklaracije iz septembra 2002 ponovno pozivajo države članice, da podpišejo in ratificirajo zgoraj omenjeno konvencijo.³²

OBČINSKA VOLILNA PRAVICA DRŽAVLJANA EVROPSKE UNIJE

Aktivna in pasivna volilna pravica na občinskih volitvah in v Evropski parlament je državljanom držav Evropske unije, ki prebivajo v drugih državah članicah, priznana po Pogodbi o Evropski uniji,³³ ki je ustanovila tudi državljanstvo Evropske unije.³⁴ Jedro pravic tega državljanstva se nahaja v prostem gibanju in svobodi prebivanja na teritoriju Evropske unije, ki predpostavlja odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji, ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, varnostjo in zdravjem. Večina pravic, ki jih po Pogodbi o Evropski uniji uživajo njeni državljani je bila etabliрана že pred uvedbo tega državljanstva v okviru Evropske gospodarske skupnosti z odlokom o prostem pretoku delovne sile iz leta 1968,³⁵ in izven okvira Skupnosti,

* * *

²⁸ Özsunay, E. 1983: The Participation of the Alien in Public Affairs (Political and Associational Life), Council of Europe.

²⁹ Draft Conclusions MMG-3 (1987) 22.

³⁰ Convention sur la participation des étrangers à la vie public au niveau local, European Treaty Series, No. 144.

³¹ Glej 6. člen Convention sur la participation des étrangers à la vie public au niveau local.

³² European Committee on Migration (CDMG) 7th Conference of Ministers Responsible for Migration Affairs, Helsinki, 16-17 September 2002, 9th Draft of the Final Declaration, Strasbourg, 29 August 2002, MMG-7 (2002) 1.

³³ Glej člen 8b (1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti oz. zdaj člen 19 (1), TREATY OF NICE AMENDING THE TREATY ON EUROPEAN UNION, THE TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES AND CERTAIN RELATED ACTS, *Official Journal of the European Communities* C 80/1, 10. 3. 2001.

³⁴ Člen 8, zdaj člen 17.

³⁵ Glej Ordinance of the Council (EEC) 1512/68 iz 15. oktobra 1968 o prostem pretoku delovne sile na teritoriju EGS.

na osnovi medvladnih dogovorov kot je Schengen (1985).

Tudi politične pravice niso povsem nove, vendar pogodba idejo "civilnega državljanstva" kot ločitve pravice efektivne participacije v političnih procesih od formalnega nominalnega državljanstva priznava kot pravico državljana Evropske Unije. Področje občinskih volitev pokriva direktiva Sveta Evropske Unije številka 94/80/EC z dne 19. decembra 1994, dopolnjena maja 1996.³⁶ Direktiva dopušča določena odstopanja, med drugim tudi glede pasivne volilne pravice oz. kandidiranja državljana države članice, bi biva v drugi državi članici za tiste izvršilne funkcije, ki se nanašajo tudi na izvrševanje funkcij državne uprave in varovanje splošnih interesov.³⁷

V nekaterih državah članicah so bili za prilagoditev institutu državljanstva Evropske unije, predvsem za razširitev lokalne volilne pravice in pristopa do zaposlitve v državnih službah na državljane drugih držav članic Evropske unije potrebni ustavni amandmaji. Ker so od teh pravic izključili "tretje državljane", so se nekatere države Evropske unije oddaljile od liberalno demokratičnega modela in po implementaciji pravic državljanstva Evropske unije je poziv po državljanstvu rezidence/domicila izgubil mnogo moči in legitimacije. V Franciji na primer ustavna reforma ni dala nič prav tistim, ki so prvi formulirali zahteve po lokalnih pravicah, to je priseljencem. Tako za "tretje državljane", ki neprekinjeno celo več kot dvajset let bivajo v državah Evropske unije ("extracommunitari"), ki pred Maastrichtom niso uvedle lokalne volilne pravice institucija državljanstva Evropske unije pomeni regresijo, ki zadeva tako pravne kot politične vidike, saj preklicuje številna leta civilne mobilizacije teh ljudi z lastnim delom in bivanjem v teh državah.³⁸

Šele po ratifikaciji Amsterdamske pogodbe Evropska unija razmišlja, da bi bilo državljanom tretjih držav v vseh državah članicah potrebno podeliti uniformne pravice "kolikor je mogoče blizu" tistim, ki jih uživajo državljani Evropske unije. Status priseljencev iz "tretjih" držav namreč ni koherentno reguliran s strani evropskega prava, vendar naj bi "pošteno obravnavanje državljanov tretjih držav" postalo eden izmed bistvenih elementov skupne migracijske in azilske politike in članstvo v družbi osnovano na pravicah in odgovornostih vseh njenih članov, državljanov in priseljenih tujcev.³⁹ V tem smislu je tudi Listina temeljnih pravic Evropske unije,⁴⁰ videna kot referenčni okvir za razvoj "civilnega državljanstva",

³⁶ Glej opombo 4.

³⁷ Glej še posebno člen 5 (3) Council Directive 94/80/EC.

³⁸ Felicita Medved: *Državljanstvo Evropske unije, dodana vrednost ali izziv supranacionalizma?* Predavanje v okviru cikla Migracije in evropska integracija, Ljubljana: Cankarjev dom, 23. aprila. 2001.

³⁹ Glej med drugim Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy, Brussels, 22. November 2000 COM (2000) 757 final (...)

⁴⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities* C 364, 18.12. 2000.

ki bi ga tretji državljani pridobili po minimalnem obdobju x let bivanja, kar bi nekaterim morda zadostovalo za uspešno integracijo, drugim pa bi lahko pomenilo tudi korak v procesu naturalizacije.⁴¹

MED BRUSELJSKO DIREKTIVO IN SLOVENSKO POLITIČNO PRESOJO

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah, ki je bil sprejet 29. maja 2002 v "paketu" s spremembami zakonov o lokalni samoupravi, političnih strankah in volilni evidenci uvaža aktivno in pasivno volilno pravico tujcev s stalnim prebivališčem v Sloveniji na lokalnih volitvah, razen pri volitvah za župana, ki ga (jo) lahko le volijo. Ureditev je v skladu s 43. členom Ustave Republike Slovenije, ki pravi, da "zakon lahko določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci". Slovenija si, kot je razložil predlagatelj zakona, pridržuje odstopanje od že v prejšnjem podnaslovu omenjene direktive Sveta Evropske unije po tretjem odstavku 5. člena. Tako tujec v Sloveniji ne more kandidirati za župana, ker je župan lahko neposredno vključen v izvajanje državnih nalog in ima v skladu z zakonom tudi naloge v zvezi z obrambnim načrtovanjem in pripravami. Državi je namreč omogočeno, da v okviru systemske ureditve lokalne samouprave z zakonom prenese opravljanje posameznih zadev iz državne pristojnosti v opravljanje lokalni skupnosti, vključno s sistemom nadzorovanja zakonitosti, primernosti in smotrnosti opravljanja teh nalog.⁴² Vodilne izvršilne funkcije ostajajo rezervirane za državljane, kar naj bi zagotovilo državno varnost in onemogočilo tuj vpliv na izvrševanje teh funkcij.

Volilna pravica tujcev je torej strogo omejena na občino kot samoupravno lokalno skupnost in vezana na zakoniti status stalnega prebivališča v Sloveniji. Dopolnilo zakona o lokalnih volitvah, v nasprotju z mnenji nekaterih poslancev ob sprejemanju zakona da z njim "razširjamo tuj vpliv na razvoj lokalnih skupnosti, vseh 192 lokalnih skupnosti" in da "bomo ali pa boste izničili osnovni namen lokalne samouprave"⁴³, pomeni omogočanje uresničevanja lokalne samouprave "prebivalcem Slovenije".⁴⁴ V tem smislu se med "prebivalce Slovenije" za razliko od statistične definicije prebivalstva⁴⁵ štejejo le tisti tujci, ki

* * *

⁴¹ O tem tudi Felicita Medved, 2001a in Felicita Medved 2002b: *A Common European Immigration Policy or How Common is Common Enough?* Referat na konferenci *Towards a Common European Immigration Policy*. Institute for Legal Policy at the University of Trier, October 24-25, 2002 (v tisku).

⁴² EPA 441 -III, *Poročevalec Državnega Zbora* št. 13, 14. februar 2002, str. 38.

⁴³ Sašo Peče, poslanec Slovenske nacionalne stranke, 16. redna seja Državnega zbora, 29.05.2002.

⁴⁴ Primerjaj s 138. členom Ustave RS.

⁴⁵ Po statistični definiciji prebivalstvo sestavljajo: državljani Republike Slovenije s prijavljenim stalnim prebivališčem v Sloveniji, brez tistih, ki so odšli v tujino za več kot tri mesece; tujci z izdanim dovoljenjem za stalno ali začasno prebivanje oziroma z veljavnim delovnim ali poslovnim vizumom, ki imajo v Republiki Sloveniji prijavljeno prebivališče; osebe, ki sta jim bila po zakonu o azilu priznana pravica do azila in status begunca v Republiki Sloveniji (vključeni v skupino tujci); osebe z začasnim zatočiščem v Republiki Sloveniji. Po prvi statistični objavi, Prebivalstvo 31. marca 2002, Statistični Urad Republike Slovenije, 30. julij 2002

imajo teritorialni status stalnega prebivališča v Sloveniji, ki se ga po zakonu o tujcih, razen nekaterih izjem, "lahko izda" po osmih letih neprekinjenega zakonitega bivanja v državi ob zagotovitvi dodatnih pogojev kot so zagotovljena sredstva za preživljanje, primerno stanovanje, zdravstveno zavarovanje in nekaznovanost.⁴⁶ V tem pogledu je Slovenija tako v smislu dolžine bivanja kot drugih pogojev za pridobitev tega statusa med najzahtevnejšimi v Evropi. Zahtevana dolžina bivanja kot eden izmed smiselnih pogojev "časovne" perspektive za politično participacijo v lokalni skupnosti s hkratno zahtevo po statusu tujca s permanentnim prebivališčem torej presega zahteve večine držav, ki so tujcem poklonile lokalno volilno pravico in tudi zgoraj navedene Konvencije Sveta Evrope iz leta 1992, pod katero se Slovenija (še) ni podpisala. Ob dejstvu, da je delež tujcev v prebivalstvu Slovenije v primerjavi z drugimi evropskimi državami izredno nizek in med najnižjimi v Evropi, tujcev z zakonitim stalnim prebivališčem pa še mnogo nižji, pa status t. i. izbrisanih oseb iz registra stalnega prebivalstva ostaja neurejen.⁴⁷ Zato je mogoče, da v Državnem zboru izražena bojazen pred nenadnim večjim porastom tujcev s statusom stalnega prebivališča temelječa na dvomu možnosti izkoriščanja diskrecijske moči državne uprave pri izvajanju zakona o tujcih ali predvolilni špekulaciji, izhaja predvsem iz neurejenosti te problematike s strani zakonodajalca, ki se urejanju statusa teh oseb ne bo mogel izogniti.⁴⁸ Zato je res možno pričakovati porast tujcev s statusom stalnega prebivališča ali pa omogočanje dostopa do vstopa v državljanstvo

Uvedba lokalne volilne pravice je lahko videna predvsem kot odziv na usklajevanje zakonodaje evropskemu pravnemu redu, ki izhaja iz slovenske pogajalske zaveze vendar bi težko trdili, da je le izraz slovenskega političnega cilja ali cilja večine njene politične elite, da Slovenija vstopi v Evropsko unijo. Hkrati je namreč možno reči, da je tudi izraz slovenske politične presoje in politične kulture, saj je ideja zorela dalj časa in je bila državnemu zboru predlagana tako v razmišljanje kot v konkretnem predlogu zakona že pred začetkom pogajanj Republike Slovenije za vstop v Evropsko unijo. Slovenska vlada je že leta 1998 sprejela izhodišča za politiko priseljevanja, ki so v okviru izhodišč za konsistentno integracijsko politiko med ostalimi ukrepi predlagala, da se aktivna in pasivna volilna pravica v lokalne predstavniške organe podeli vsem tujcem po določenem obdobju zakonitega in dejanskega bivanja v Republiki Sloveniji v skladu s splošnimi pogoji, ki veljajo za to področje.⁴⁹ Državni zbor je v letu 1999 sprejel resolu-

* * *

⁴⁶ Glej Zakon o tujcih, *Uradni list RS*, št. 61/99, zlasti 41. člen.

⁴⁷ Glej med drugim *Poročevalec Državnega sveta*, št. 2, 1997, str. 14 in 13.

⁴⁸ Glej na primer diskusijo med poslanci, posebno Zmago Jelenc, Plemeniti, Slovenska nacionalna stranka; Janez Podobnik, Slovenska ljudska stranka; Miran Potrč, Združena lista, 16. redna seja Državnega zbora, 29.05.2002.

⁴⁹ Glej EPA 507-II.

cijo o imigracijski politiki, a zavrnil dopolnitev, ki se je med drugim nanašala na politične pravice tujcev, še posebno volilno pravico.⁵⁰ Do obravnavanja predloga zakona, ki sta ga v letu 1998 vložila dva poslanca, ki je predlagal lokalno volilno pravico za tujce s stalnim prebivališčem pa ni nikoli prišlo.⁵¹ Očitno je bila stvar "politične presoje", da je pred lokalnimi volitvami in ob zaključevanju pogajanj z Evropsko unijo dozorel trenutek, da se predlog o lokalni volilni pravici za tujce s stalnim prebivališčem uvrsti na dnevni red zakonodajalca.

Kljub temu se iz zapiskov seje Državnega zbora dozdeva, da je predlog te dopolnitve zakona o lokalnih volitvah za nekatere poslance prišel kot presenečenje, za druge le zaradi lobiranja v Evropski uniji, ki nam "kroji naše zadeve"⁵² ali pa prezgodaj, saj naj bi bilo dovolj, da se volilna pravica da le državljanom Evropske unije, po možnosti ob vstopu Republike Slovenije. Stranka Nova Slovenija je tudi predlagala amandma v tej smeri. Da se je "politična presoja" nagnila na stran vseh tujcev z enakim bivalnim statusom je poleg tega, da naj bi to bil "evropski zakon", kot se zdi, predvsem vplivalo majhno število teh novih volivcev in s tem domnevno tudi njih politična moč. A vendar je potrebno dodati, da sta s predvidenim vstopom Slovenije v Evropsko unijo že načrtani dve kategoriji "denizenov", razlikovani po nominalnem državljanstvu med državljani držav članic Evropske unije in "tretjimi državljani", v obsegu ostalih političnih pravic.⁵³

Ali je element presenečenja igral vlogo tudi v slovenski javnosti je vprašanje. Javnomnenjske raziskave se s vprašanjem podelitve volilne pravice tujcem niso ukvarjale⁵⁴ in slovensko javno mnenje o tem tudi ni bilo posebno zaskrbljeno, saj je prepustilo odločitev politikom in strokovnjakom. Vendar je tudi v nekaterih drugih državah, ki so sprejele podobne zakone, prišlo do hitre podpore ali pa hitrega preobrata javnega mnenja v podporo volilni pravici tujcev.

Kadar gre za predloge o spremembah in dopolnitvah volilnih zakonov in predlogih podelitve volilne pravice novim skupinam prebivalstva so najpogostejše predvsem politične stranke tiste, ki so na preži. Stranke proti levi navadno pridobije tiste proti desni običajno zgube, kadar gre za volilne pravice tujcev. In ker predlogi v podporo razširitve volilne pravice večinoma prihajajo z leve se pogosto razlaga, da želijo le pridobiti volivce medtem ko jim druge stranke to žele preprečiti. Tako je v slovenskem parlamentu ob tem vprašanju šlo predvsem za

* * *

⁵⁰ Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije, *Uradni list RS*, št. 40/99.

⁵¹ Tone Partljič in Ciril Ribičič, EPA 551-II. Predlog je bil umaknjen 19. februarja 2002.

⁵² Glej Ivan Kebrič, DeSUS, 16. redna seja Državnega zbora, 29.05.2002.

⁵³ Glej Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah (ZpolS-B), *Uradni list RS* št. 51, 11. 6. 2002.

⁵⁴ Niko Toš, Inštitut za raziskovanje javnega mnenja Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani, osebna komunikacija, 7. oktober 2002.

spopad Združene liste ter Slovenske nacionalne stranke, medtem ko je predstavnik tretje stranke dejal, da to obema koristi in da gre za "politični menever."⁵⁵ Kljub tem nasprotjem je bil zakon sprejet, saj končno tudi ni šlo za potrebno ustavne spremembe (kot na primer pri zniževanju starostne omejitve za splošno in enotno volilno pravico), kjer strankarske delitve lahko postanejo dologotrajneje nepremagljive.

Če je ena od ambicij te volilne reforme tudi v tem, da se poveča zanimanje političnih strank za priseljence in integracijsko politiko, potem se bo to morda zgodilo v tistih občinah, kjer jih je več, in kjer bodo v tekmi za glasove morale posvetiti pozornost tudi potrebam, željam in mnenjem te nove skupine volivcev. Hkrati lahko samo dejstvo podelitve volilne pravice spremeni vedenje tistih, ki so bili prej izključeni in poveča interes med njimi za politične stranke in njihove programe. Kajri nove politične pravice, če so vzete resno, zahtevajo poznavanje strank in njihovih programov za zadeve, ki jih prej njihovi programi niso kaj dosti obravnavali ali za katere se enostavno niso niti brigali. Kakšen bo politični interes in kakšna volilna udeležba 14.451 tujcev, ki so bili ob razgrnitvi volilnih imenikov 20. septembra 2002 vpisani v volilni imenik, pa bomo lahko ocenili šele po volitvah.⁵⁶

Zaenkrat lahko sklepamo, da je v Sloveniji integracija postala bolj sprejemljiva in pričakovana. Tudi tujci se začenjajo sprejemati kot člani politične demokracije in slovenska politika (policy) se iz primarno tujske pomika proti imigracijsko-integracijski. Slovenija se tako, navkljub pomembnim razlikam med statusom tujcev in državljanov, posebno kar se tiče pravice do stalnega prebivališča in volilne pravice, začinja uvrščati med tiste evropske države v katerih meja med rezidenčnimi in državljanskimi pravicami in upravičenostmi ni več jasno začrtana. Konvergenca med temi pravicami tudi demonstrira, da se osnovna demokratična norma legitimacije nanaša na rezidentno populacijo teritorialne države bolj kot pa na posameznike, ki so formalnopravno priznani kot člani njenega političnega telesa. S tem pa se tako pred teorijo kot prakso zastavljajo nove dileme in vprašanja o prihodnjem razvoju 'nominalnega' in 'rezidenčnega' državljanstva, obravnavanje katerih presega namen tega članka.

(Prispevek je sestavni del CRP "Percepcije slovenske integracijske politike".)

* * *

⁵⁵ Glej razpravo 16. redne seje Državnega zbora, 29.05.2002, še posebno Jožef Jerovšek, SDS.

⁵⁶ Njihovo število je po razgrnitvi naraščalo zaradi različnih razlogov, med drugim tudi zaradi urejenja statusa po Zakonu o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, *Uradni list* RS št. 61/99. Osebna komunikacija z Ministrstvom za notranje zadeve RS, 7. oktobra 2002.