



«Citoyenneté» –
Partizipation neu denken

«Citoyenneté» –
Redéfinir la participation

«Citoyenneté» –
Ripensare la partecipazione

Empfehlungen der
Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

Recommandations de la
Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Raccomandazioni della
Commissione federale della migrazione CFM

© 2010 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Druck/Impression/Impressione

W. Gassmann AG, Biel

Vertrieb/Distribution/Distribuzione

BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 420.958

EKM/CFM

Quellenweg 6

CH-3003 Bern-Wabern

Tel. 031 325 91 16

www.ekm.admin.ch

«Citoyenneté» – Partizipation neu denken

Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

Auf dem Weg zu einer umfassenden Integration

Die Schweiz ist eine pluralistische Gesellschaft und ein Land, das seit mehr als einem Jahrhundert von innovativen Kräften und dem Pioniergeist von Ausländerinnen und Ausländern profitiert. Wurden vor dem Ersten Weltkrieg Zugewanderte rasch in den Kreis der Einheimischen aufgenommen, dauert dies heute deutlich länger. Auch bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, was gesellschaftliche Teilnahme und Teilhabe bedeutet und wer über politische Rechte verfügen soll.

Heute leben 1,7 Millionen Menschen ausländischer Herkunft – 22 Prozent der Bevölkerung – in der Schweiz. Die Mehrheit von ihnen ist jedoch mit den hiesigen Verhältnissen bestens vertraut: 860 000 von ihnen leben länger als 10 Jahre hier, 350 000 sind sogar in unserm Land geboren. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob der weitgehende Ausschluss aus der politischen Mitbestimmung von Menschen ausländischer Herkunft, die eng mit der Schweiz verbunden sind, noch zeitgemäss ist.

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass Ausländerinnen und Ausländer, die sich langfristig innerhalb unserer nationalen Grenzen niedergelassen haben, als Bürger und Bürgerinnen, als «Citoyens» anerkannt werden sollen, selbst wenn manche die Ansicht vertreten, dass diese sich zuerst einbürgern lassen sollten. Als solche sollten sie mit Freiheitsrechten und politischen Beteiligungsrechten, dort wo sie ihnen auf kommunaler oder kantonaler Ebene noch nicht zustehen, ausgestattet werden. Aus diesem Grund plädiert die EKM für einen Perspektivenwechsel mit einem Bekenntnis zu «Citoyenneté». Denn es muss nicht nur darüber reflektiert werden, die klassischen Partizipationsrechte, über die ausländische Staatsangehörige in einigen Kantonen und Gemeinden verfügen, in den übrigen Teilen der Schweiz einzuführen, sondern Partizipation generell neu zu denken.

Die EKM ist der Ansicht, dass eine Debatte zu «Citoyenneté» neue Wege aufzeigen kann, nicht nur das Potential und Know-how von Migrantinnen und Migranten besser zu nutzen und wertzuschätzen, sondern auch die Legitimität unseres demokratischen Systems breiter abzustützen. Dass rund ein Fünftel der Bevölkerung von politischer Mitbestimmung ausgeschlossen ist, könnte längerfristig zu einem Problem werden. Die Glaubwürdigkeit unserer Demokratie und die Wertschätzung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, die sich für unser Land einsetzen, werden dabei in Frage gestellt.

Vom «Bourgeois» zum «Citoyen» – ein Blick zurück in die Geschichte

Im 19. Jahrhundert verfügten die Bürger – Mitglieder von städtischen Gemeinwesen ebenso wie Mitglieder von Gemeinden und Korporationen – über Mitbestimmungsmöglichkeiten. Mit dem Werden der modernen Schweiz wurde der Bürger zum Staatsbürger.

Sowohl die industrielle Entwicklung als auch die Freizügigkeit über Kantonsgrenzen hinweg führten zur Durchmischung der Bevölkerung. Die Integration dieser heterogenen Bevölkerung war vorrangiges Ziel im jungen Bundesstaat. Die Ausdehnung der politischen Macht von den Nutzniessern der Bürgergemeinden auf die Mitglieder der Einwohnergemeinden erfolgte nicht überall reibungslos. In der Beratung des Entwurfs der Bundesverfassung von 1848 führten die Gegner der Gewährung von politischen Rechten an Ausserkantonale ins Feld, dass es nicht angehe, dass bei der Einführung eines Niedergelassenenstimmrechts plötzlich Menschen mitreden könnten, die weder die Bedürfnisse noch die lokalen politischen Verhältnisse hinreichend kennen würden. Im Kanton Neuenburg entschied man sich schliesslich 1849 dafür, nicht nur Ausserkantonale, sondern alle Zugewanderten, also auch ausländische Staatsangehörige, als Citoyens zu betrachten.

Die Vorstellungen darüber, wer in den Kreis der Citoyens gehört, hat sich im Laufe der Zeit geändert. Während es 1848 die männlichen Kantons- und damit

auch Staatsangehörigen christlichen Glaubens waren, die auf Bundesebene über die vollen Bürgerrechte verfügten, wurden 1866 – aufgrund des Niederlassungsvertrags mit Frankreich – auch Schweizer Juden in den Kreis der Bürger aufgenommen. Mit der Integration der Bevölkerung der verschiedenen Kantone in den Bundesstaaten wuchs die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Kantonsangehörigen und Ausserkantonalen. Dafür erhielt die Abgrenzung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern immer grössere Bedeutung.

Zwar wurden die bürgerlichen Rechte (wie etwa Rede- und Versammlungsfreiheit oder Vertragsfreiheit) und die sozialen Rechte (im Bereich der Sozialversicherungen) nach dem Zweiten Weltkrieg sukzessive auf die ausländische Bevölkerung ausgeweitet, die politischen Rechte blieben jedoch ein Privileg der Schweizer Männer. Erst im Jahr 1971 wurden die Schweizer Frauen endlich politisch integriert. Lang war auch der Kampf, der Auslandschweizerinnen und -schweizern zum Stimm- und Wahlrecht verhalf. In den 1980er-Jahren erhöhte sich der Druck auf die Schweiz, der hier ansässigen ausländischen Bevölkerung die Möglichkeit zu eröffnen, von der Schweiz aus an Wahlen in den Herkunftsländern teilzunehmen. Dies wiederum bewirkte, dass die im Ausland lebenden Schweizerbürger und -bürgerinnen geltend machen konnten, ebenfalls Anspruch auf Einfluss bezüglich politischer Diskussionen in der Schweiz zu erheben. Sie erhielten die politischen Rechte im Jahr 1989. Sieben Jahre später wurde mit der Senkung der Volljährigkeit auf 18 Jahre das Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene schliesslich auch auf jüngere Menschen ausgedehnt.

«Citoyenneté» – Zeit für einen Perspektivenwechsel

Wie der Blick in die Geschichte zeigt, ist die Frage, wer zum «Volk», das heisst zu demjenigen Kreis gehört, der politische Mitsprache ausüben kann und als Citoyen verstanden wird, immer wieder Gegenstand von Aushandlungsprozessen gewesen. Heute zeigt sich, dass diese Diskussion angesichts der Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz mit einem wachsenden Anteil an Menschen ohne Schweizer Pass erneut zu führen ist. Die zunehmende Mobilität und die immer stärker werdende Bedeutung transnationaler Beziehungen – die im Übrigen auch Schweizerinnen und Schweizer betrifft – bringen es mit sich, dass die ausschliessliche Zuordnung zu einem einzelnen Nationalstaat für viele Menschen an Bedeutung verliert. Wie ist «Citoyenneté» unter diesem Blickwinkel zu verstehen?

Im französischen Sprachraum ist «Citoyenneté» eng mit dem Engagement von Personen, die sich an der Gestaltung ihres Gemeinwesens beteiligen, über ent-

sprechende Rechte verfügen und sie auch ausüben, verknüpft. «Citoyen» bezeichnet den Bürger, der in der Tradition und im Geist der Aufklärung aktiv und eigenverantwortlich am Geschehen seines Gemeinwesens teilnimmt und dieses mit anderen gestaltet. Historisch basiert das Selbstverständnis des Citoyens auf den Werten von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit. Für den Begriff «Citoyenneté» gibt es im Deutschen keine eindeutige Entsprechung; es kann behelfsmässig mit «aktiver Bürgerschaft» umschrieben werden. Die leidenschaftliche Verbindung von Freiheit und Demokratie fehlt jedoch dem deutschen Begriff «Bürger». Vielmehr ist mit Bürgerschaft die Vorstellung von Teilhabe aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft, in die man hinein geboren wird und aufgrund dessen man automatisch über Privilegien verfügt, verknüpft.

Die EKM schliesst sich einem Verständnis von «Citoyenneté» an, wie es im französischen Sprachraum verwendet wird. Die Kommission ist der Überzeugung, dass erfolgreiche Integration von Migrantinnen und Migranten durch gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme ermöglicht wird, welche auch politische Partizipation mit einschliesst. In diesem Sinne möchte sie Personen ohne Schweizer Pass, die schon länger in diesem Land leben, die wie Einheimische auch zum Wohlstand dieses Landes beitragen und an dessen Wohlergehen interessiert sind, als Citoyens verstanden wissen. Sie, die ihren Lebensmittelpunkt in der Schweiz haben, sollten sich auch auf politischer Ebene einbringen können. Politische Partizipationsrechte im engeren wie im weiteren Sinne sind daher auch ihnen zuzugestehen.

Politische Partizipation im engen und im weiten Sinn

Personen, die auf Bundesebene mit den vollen politischen Rechten ausgestattet sind, können aktiv und passiv an Nationalratswahlen teilnehmen, sie können über Sachvorlagen abstimmen, Volksinitiativen lancieren und unterzeichnen. Auf Kantonsebene können sie aktiv und passiv an Ständeratswahlen und kantonalen Wahlen teilnehmen und abstimmen. Kraft ihrer Organisationshoheit setzen die Kantone in ihren Verfassungen den Rahmen für die Ausübung der politischen Rechte in den Kantonen und Gemeinden. Das heisst, dass jeder Kanton und jede Gemeinde im Rahmen übergeordneten Rechts eigene Regelungen treffen kann.

Aber auch dort, wo nicht die gesamte Wohnbevölkerung in den Genuss der vollen politischen Rechte kommt, bestehen politische Partizipationsmöglichkeiten, die es erlauben, auf die politische Willensbildung und Meinungsäusserung einzuwirken. Es handelt sich dabei um politische Freiheitsrechte: um die Vereins- und Ver-

sammlungsfreiheit, die Pressefreiheit und die allgemeine Meinungsäusserungsfreiheit sowie die Petitionsfreiheit. Als Grund- und Menschenrechte werden diese klassischen Kommunikationsgrundrechte durch die Bundesverfassung, die europäische Menschenrechtskonvention und durch den UNO-Pakt II geschützt.

Zudem gibt es eine Reihe von Gremien, die von den Behörden in politischen, wirtschaftlichen, finanziellen, ökologischen, sozialen und kulturellen Fragen konsultiert werden und die der gesamten Bevölkerung offen stehen. Diese Foren, Gremien und Ausschüsse bilden eine wichtige Ergänzung zu den übrigen Partizipationsformen.

Politische Partizipation im Zeitalter von Mobilität und Transnationalität

In den vergangenen zwanzig Jahren hat die durch Migration verursachte Diskrepanz zwischen Staatsangehörigen, die in Meinungsbildungs- und Willensäusserungsprozesse eingebunden sind und Niedergelassenen, die davon weitgehend ausgeschlossen sind, zu unterschiedlichen Strategien geführt:

Heute erlaubt es die Schweiz Zugewanderten, dass diese in ihren Herkunftsländern politisch partizipieren (sofern dies der entsprechende Herkunftsstaat zulässt). Umgekehrt dürfen auch Schweizer Staatsangehörige, die im Ausland leben, ihre politischen Rechte als Schweizer ausüben.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es Bestrebungen, die ausländische Wohnbevölkerung in die politischen Meinungsbildungsprozesse einzubinden. In mehreren Kantonen und in zahlreichen Gemeinden – insbesondere in der Romandie – dürfen auch Personen ohne Schweizer Pass an Abstimmungen und Wahlen teilnehmen. Auf Bundesebene und in den meisten Deutschschweizer Kantonen wird der Forderung, die Mitsprachemöglichkeiten auf die gesamte Wohnbevölkerung zu erweitern, mit grosser Skepsis begegnet. Im Fokus der behördlichen Integrationsförderung stehen die Arbeitsintegration und die soziale Integration. Die politische Integration bleibt weitgehend ausgeklammert. Dennoch sind seit den 1990er-Jahren Debatten um das sogenannte Ausländerstimmrecht immer wieder geführt worden. Vielerorts allerdings ohne Erfolg.

Im Zeitalter von Mobilität und Transnationalität stehen heute viele Staaten vor der Herausforderung, wie sie die Wohnbevölkerung als Ganzes gesellschaftlich und politisch einbinden können. In der Europäischen Union – geprägt durch die Personenfreizügigkeit für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten – dürfen EU-Bürgerin-

nen und -Bürger an ihrem Wohnort stimmen und wählen, unabhängig davon, welchem Mitgliedstaat sie formal angehören. Ausgehend von der Tatsache, dass die meisten Menschen sich dort (politisch) engagieren, wo sie leben, werden auch hierzulande immer wieder Argumente vorgebracht, die ausländische Wohnbevölkerung mit politischen Mitbestimmungsmöglichkeiten auszustatten.

Standpunkt und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

Es liegt nach Ansicht der EKM im ureigensten Interesse eines demokratischen Staates, jenen Menschen politische Mitsprachemöglichkeiten zu gewähren, die längerfristig hier anwesend sind und ihren Lebensmittelpunkt in der Schweiz haben.

Politische Partizipation ist ein zentraler Faktor für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und somit Teil der sozialen Integration. Die EKM setzt sich in diesem Sinne für einen Perspektivenwechsel ein: Die Gewährung der politischen Rechte auf kommunaler und kantonaler Ebene an die gesamte Wohnbevölkerung ist kein Gnadenakt bzw. kein Zugeständnis an die ausländische Bevölkerung. Politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern ist ein zentrales demokratisches Anliegen. Auf lange Sicht kann einzig der gleichberechtigte Einbezug der gesamten Bevölkerung sicherstellen, dass die Schweiz ihre demokratische Legitimation beibehält. Deswegen sollen alle Einwohnerinnen und Einwohner, die sich am gesellschaftlichen Leben beteiligen – ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit – als Citoyens wahrgenommen und als solche behandelt werden.

Empfehlung 1: Politische Partizipation im engeren Sinn

Die Ausübung der politischen Rechte im engeren Sinn ist die stärkste Form der Mitwirkung. In den vergangenen 15 Jahren ist in den Kantonen und Gemeinden insbesondere in der französischsprachigen Schweiz einiges in Bewegung gekommen. Aber auch in der Deutschschweiz wird die Frage der Ausweitung der politischen Rechte rege diskutiert.

Politische Partizipation ist die Grundlage für ein demokratisches Staatswesen, weil dadurch all jene, die von einem Entscheid betroffen sind, auch mitentscheiden können. Wer in öffentlichen Angelegenheiten mitreden und mitentscheiden kann, wer Anliegen und Ansichten einbringen, aber auch Bedenken äussern kann, wird die Entscheide auch mit tragen. Eine möglichst breite Mitsprache begünstigt das Zusammenleben und fördert die Integration der Bevölkerung. In diesem Sinne ist die Gewährung politischer Rechte nicht von der Nationalität, sondern vom Wohnsitz einer Person abzuleiten.

- **Die EKM empfiehlt den Kantonen, das Stimm- und Wahlrecht für jene ausländischen Staatsangehörigen einzuführen, die über eine Niederlassungsbewilligung verfügen oder sich seit mindestens 8 Jahren in der Schweiz aufhalten.**

Die Kantone Neuenburg und Jura gewähren ausländischen Staatsangehörigen das Stimm- und aktive Wahlrecht auf Kantonsebene. Sie haben damit gute Erfahrungen gemacht. Weitere Kantone könnten diesem Beispiel folgen.

- **Die EKM empfiehlt jenen Kantonen, in denen keine Mehrheit für ein kantonales Stimm- und Wahlrecht erzielt werden kann, den Gemeinden diese Möglichkeit einzuräumen.**

Die Bundesverfassung hält in Art. 39 Abs. 1 fest, dass die Kantone in ihren Verfassungen die Ausübung der politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten regeln. Die Kantone Appenzell Ausserrrhoden, Basel-Stadt, Genf und Graubünden sehen diese Möglichkeit vor, indem sie den Gemeinden die Kompetenz einräumen, auf kommunaler Ebene die Wohnbevölkerung mit politischen Rechten auszustatten. Weitere Kantone werden eingeladen, dies ihren Gemeinden freizustellen.

- **Die EKM empfiehlt den Gemeinden, in welchen die Kantonsverfassungen dies vorsehen, die politischen Rechte auf jene ausländischen Personen in ihrer Gemeinde auszuweiten, die sich seit mindestens 5 Jahren in der Schweiz aufhalten.**

Viele Gemeinden haben nicht nur ein Interesse, die Gesamtheit der Einwohnerschaft einer Gemeinde mitbestimmen zu lassen. Mit der Gewährung der politischen Rechte an ansässige ausländische Staatsangehörige gewinnen sie auch ein erweitertes Potential von Personen, die ein politisches Amt übernehmen könnten, was in vielen, insbesondere kleineren Gemeinden oft ein Problem darstellt. Gemeinden, denen es möglich ist, die politischen Rechte und das aktive und passive Wahlrecht an die ansässige ausländische Wohnbevölkerung zu übertragen, sollten dieses Potential ausschöpfen.

Empfehlung 2: Politische Partizipation im weiteren Sinn

Auch dort, wo die vollen politischen Rechte nicht auf die gesamte Wohnbevölkerung ausgedehnt sind, bestehen trotzdem politische Partizipationsmöglichkeiten. Diese erlauben es, in öffentlichen Angelegenheiten auf die politische Willensbildung und Meinungsäusserung einzuwirken.

- **Die EKM empfiehlt den Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, dass sie in Vernehmlassungsverfahren die Interessen der gesamten Bevölkerung angemessen berücksichtigen und aktiv auf die Kreise zugehen, die von Entscheiden betroffen sind.**

Bei Vorhaben von grosser politischer und gesellschaftlicher Tragweite bittet der Bund Konsultativorgane, Parteien, Dachverbände sowie weitere interessierte Kreise, Stellung zu nehmen. Auch die kantonalen Behörden laden im Vorfeld von Gesetzesänderungen Verwaltungseinheiten und Organisationen zur Stellungnahme ein. Generell ist die Partizipation am Vernehmlassungsverfahren nicht vom Schweizer Bürgerrecht abhängig. Wie stark Ausländerinnen und Ausländer bzw. Migrantenorganisationen an solchen Vernehmlassungen teilnehmen, variiert nach Kanton und Thema. Auf Bundesebene und in den meisten Kantonen können Einzelpersonen und Organisationen ihr Interesse für eine Teilnahme anmelden. Die Antworten werden von den zuständigen Stellen zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet und fliessen so in die Entscheidungsfindung der Behörden ein. Ein systematischer Einbezug auch der Migrationsbevölkerung – und nicht nur in Fragen der Integration! – ist hier anzustreben.

- **Die EKM empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, eine angemessene Vertretung der ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung in all jenen Gremien, in denen die Stimmberechtigung keine Voraussetzung darstellt, zu ermöglichen.**

Eine breite Teilnahme an Meinungsäusserung und Willensbekundung kann sowohl auf Anregung der Behörden (Schul-, Jugend- und Integrationskommissionen) als auch durch Angebote zivilgesellschaftlicher Organisationen (Quartierleiste, Lokalparteien, Elternvereinigungen) gefördert werden. Foren und Austauschplattformen können breite Teile der Bevölkerung anspre-

chen, sich zu beteiligen. Einige Gemeinden praktizieren dies bereits erfolgreich, weitere könnten diesen positiven Beispielen folgen.

- **Die EKM empfiehlt dem Bund, dafür zu sorgen, dass in ausserparlamentarischen Kommissionen die Wohnbevölkerung repräsentativ vertreten ist.**

Ausserparlamentarische Kommissionen sind der Bundesverwaltung angegliederte Kommissionen, die sich mehrheitlich aus verwaltungsexternen Personen zusammensetzen. Die Bundeskanzlei hat die Oberaufsicht über die rund 150 Kommissionen, die in vielen thematischen Bereichen zum Einsatz kommen. In einigen Kommissionen ist die Vertretung der ausländischen Wohnbevölkerung bereits realisiert, doch auch andere könnten das vorhandene Potential – nicht nur in Fragen der Integration und Migration – nutzen.

- **Die EKM empfiehlt den zuständigen Akteuren auf der Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden, politische Partizipation als Teil der sozialen Integration zu verstehen und diese im Rahmen der Weiterentwicklung der Integrationsförderung explizit als Eckpunkt zu definieren.**

Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) setzte kürzlich in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und der Schweizerischen Städteinitiative Sozialpolitik einen breit abgestützten Prozess in Gang, um die künftige schweizerische Integrationspolitik weiterzuentwickeln. Die «Politische Partizipation» wurde dabei als eines von fünf Handlungsfeldern identifiziert. Ausgehend von den Arbeiten der TAK wird derzeit die Integrationsförderung der Zukunft auf Bundes- und Kantonsebene definiert. Die EKM empfiehlt, dass bei der Entwicklung entsprechender Programme auch der Bereich der politischen Teilnahme und Teilhabe berücksichtigt wird.

Empfehlung 3: Politische Partizipation über den Weg der Einbürgerung

Vielerorts – insbesondere in der Deutschschweiz – wird die Einbürgerung als Voraussetzung für politische Partizipation betrachtet. Das Einbürgerungsverfahren in der Schweiz ist jedoch langwierig und kompliziert. Eine politische Gleichstellung über den Weg der Einbürgerung erscheint nur dann angemessen, wenn das System konsequent reformiert und das Verfahren vereinfacht und erleichtert wird. Die EKM greift deshalb nochmals Forderungen auf, die bereits in der Vergangenheit gestellt wurden, die ihres Erachtens jedoch wieder neu diskutiert werden müssten.

- **Die EKM empfiehlt dem Bund, für alle Einbürgerungen ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen.**

Um das Verfahren zu vereinfachen und zu straffen, sollte dieses nicht drei- sondern zweistufig ausgestaltet sein. Dabei soll der Bund den rechtlichen Rahmen setzen. Federführend für den Vollzug sind die Kantone. Die Kantone ihrerseits regeln die Beziehungen zu den Gemeinden.

- **Die EKM empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, keine eigenen Wohnsitzfristen für die Eingabe eines Einbürgerungsantrags festzulegen.**

Für die Eingabe eines Einbürgerungsantrags gelten gesamtschweizerisch je nach Gemeinde oder Kanton sehr unterschiedliche Mindestanforderungen, vor allem was die Fristen anbelangt. Die Revision des Bürgerrechtsgesetzes sieht vor, die Wohnsitzfrist in der Schweiz von derzeit 12 auf 8 Jahre zu senken. Die EKM schlägt vor, auf kantonaler und kommunaler Ebene auf eigene Fristen zu verzichten, um zu vermeiden, dass die Wohnsitzfrist von 8 Jahren durch einen möglichen Umzug verlängert wird.

- **Die EKM empfiehlt dem Bund, für die zweite Generation Einbürgerungserleichterungen vorzusehen.**

Das interkantonale Konkordat betreffend Einbürgerung, dem mehrere Kantone angehören, sieht vor, dass für jugendliche Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren erleichterte Einbürgerungsmodalitäten gelten. Der Bund wird eingeladen, entsprechende Erleichterungen im Rahmen der Revision des Bürgerrechtsgesetzes vorzusehen, damit alle ausländischen Jugendlichen in allen Kantonen die gleichen Bedingungen haben.

- **Die EKM empfiehlt dem Bund, für die dritte Generation die Gewährung der Schweizer Staatsbürgerschaft durch Geburt vorzusehen.**

Auf Bundesebene ist ein Recht auf Einbürgerung bei Geburt für die in der Schweiz geborenen Nachkommen von Zugewanderten der zweiten Generation, d. h. die dritte Generation, in Betracht zu ziehen. Auch diese Erleichterung müsste im Rahmen einer Gesetzesrevision auf Bundesebene erfolgen.

«Citoyenneté» – Redéfinir la participation

Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Sur la voie d'une intégration globale

La Suisse est une société pluraliste et un pays qui, depuis plus d'un siècle, tire profit de l'esprit novateur et pionnier des étrangers. Si, avant la Première Guerre mondiale, les immigrés étaient rapidement admis au sein de la population autochtone, ce processus est aujourd'hui significativement plus long. Il existe aussi diverses conceptions de ce que signifie la participation politique et de qui doit disposer des droits politiques.

Aujourd'hui, 1,7 million – 22% – de personnes d'origine étrangère vivent en Suisse. La plupart d'entre elles sont parfaitement familiarisées avec les us et coutumes locaux: 860 000 d'entre elles vivent dans notre pays depuis plus de 10 ans et 350 000 sont même nées dans notre pays. Dans ce contexte, une question se pose: est-il opportun de continuer à exclure de la participation politique des personnes d'origine étrangère qui ont des liens étroits avec la Suisse?

La Commission fédérale pour les questions de migration CFM est d'avis que les étrangers qui sont établis depuis longtemps en Suisse devraient être reconnus comme citoyens. En tant que tels, ils devraient – là où ce n'est pas encore le cas à l'échelon communal ou cantonal – bénéficier de droits à la liberté et de droits à la participation politique, même si certains pensent que la naturalisation devrait être une condition préalable à la participation politique. C'est pour cette raison que la CFM plaide en faveur d'un changement de perspective en faisant une déclaration en faveur de la «citoyenneté». En effet, il convient d'axer la réflexion non seulement sur l'extension au reste de la Suisse des droits de participation classiques dont jouissent les ressortissants étrangers dans quelques cantons et communes de notre pays, mais de redéfinir globalement la participation.

La CFM est d'avis qu'un débat sur la «citoyenneté» peut tout à fait ouvrir de nouvelles voies pour non seulement tenter de mieux mettre à profit et valoriser le potentiel et le savoir-faire des migrants, mais aussi

d'étayer plus largement que maintenant la légitimité de notre système démocratique. Le fait qu'environ un cinquième de notre population soit exclu de la participation politique pourrait soulever des problèmes à long terme. Il en va de la crédibilité de notre démocratie et de notre reconnaissance envers celles et ceux d'origine étrangère qui construisent le pays avec nous.

De «bourgeois» à «citoyen» – brève rétrospective historique

Au 19^e siècle, les bourgeois – à savoir les membres de communautés locales ainsi que de corporations – disposaient de possibilités de participation. Lors de l'avènement de la Suisse moderne, le bourgeois est devenu citoyen.

Tant le développement industriel que la liberté de circulation d'un canton à l'autre ont mené à un mélange de la population. Dans le jeune Etat fédéral, l'intégration de cette population hétérogène constituait un objectif prioritaire. L'extension du pouvoir politique des membres des communautés de bourgeois à ceux des communautés d'habitants ne s'est pas effectuée partout sans heurts. Lors des délibérations concernant l'ébauche et projet de la Constitution fédérale de 1848, les opposants à l'octroi de droits politiques aux personnes extérieures aux cantons invoquèrent le fait qu'il ne convenait pas que, de par l'introduction du droit de vote pour les personnes établies, des personnes qui ne connaissaient suffisamment ni les obligations ni la situation politique locale puissent soudain être associées aux décisions. Dans le canton de Neuchâtel, on décida finalement en 1849 de considérer comme citoyens non seulement les personnes extérieures au canton, mais aussi tous les ressortissants étrangers.

Les conceptions concernant les personnes faisant partie du cercle des citoyens ont changé au fil du temps. Alors qu'en 1848, les ressortissants de sexe masculin et de religion chrétienne du canton jouissaient pleinement des droits civiques, à partir de 1866 – sur la base de l'accord

d'établissement conclu avec la France – la Confédération a aussi admis les juifs de nationalité suisse dans le cercle des citoyens. Avec l'intégration de la population des divers cantons au sein de l'Etat fédéral, l'importance de la différenciation entre les ressortissants cantonaux et extra-cantonaux diminue. C'est pourquoi la délimitation entre ressortissants de l'Etat et étrangers prit toujours plus d'importance.

De fait, les droits civiques (par exemple la liberté d'expression et de réunion ou la liberté de contracter) et les droits sociaux (dans le domaine des assurances sociales) ont été successivement étendus, après la Deuxième Guerre mondiale, à la population étrangère, les droits politiques restant toutefois l'apanage des hommes de nationalité suisse. Ce n'est qu'en 1971 que les femmes suisses ont enfin été intégrées politiquement. Longue fut aussi la lutte pour que le droit de vote et d'élection soit accordé aux Suisses de l'étranger. Dans les années 1980, la pression s'est accentuée sur la Suisse pour ouvrir la possibilité à la population étrangère résidant en Suisse de participer aux élections dans leur pays d'origine. Cela a eu à son tour pour effet que les citoyens suisses vivant à l'étranger ont pu faire valoir leur revendication d'influer sur les débats politiques en Suisse. Ils ont d'ailleurs obtenu les droits politiques en 1989. Sept ans plus tard, le droit de vote et d'élection au niveau fédéral a également été étendu aux personnes plus jeunes du fait de l'abaissement de la majorité à 18 ans.

«Citoyenneté» – Il est temps de changer de perspective

Comme on le constate si l'on se penche sur l'histoire, la question de savoir qui appartient au «peuple», c'est-à-dire au cercle de personnes qui peuvent avoir des droits sur le plan politique, et qui sont considérés comme des citoyens, fait encore et toujours l'objet de processus de négociation. On constate aujourd'hui que la discussion concernant le développement de la population en Suisse doit être à nouveau abordée avec une part croissante de personnes sans passeport suisse. La mobilité croissante et l'importance toujours plus grande des relations transnationales – qui concernent d'ailleurs également les Suisses – ont pour effet que leur appartenance à un seul et unique Etat national perd en importance pour nombre d'individus. Comment convient-il de comprendre la «citoyenneté» dans cette perspective?

Dans les régions francophones, la «citoyenneté» est étroitement liée avec l'engagement de personnes qui prennent part à l'organisation de leur communauté et qui jouissent des droits inhérents à ce statut et les exercent. Le terme «citoyen» décrit une personne qui, dans la

tradition et dans l'esprit des Lumières, prend part de manière active et responsable au devenir de sa communauté et contribue à son organisation. La conscience des citoyens se fonde sur les valeurs que constituent la liberté, l'égalité et la fraternité. Aucun terme équivalent n'existe en langue allemande pour exprimer la notion de citoyenneté, qui pourrait être approximativement exprimée par «aktive Bürgerschaft». Mais en allemand, il manque au terme «Bürger» la notion d'un fort attachement à la liberté et à la démocratie. C'est une représentation de la participation, fondée sur l'appartenance à une communauté au sein de laquelle on est né et où l'on jouit par conséquent automatiquement de privilèges.

La CFM se rallie à une compréhension du terme «citoyenneté» tel qu'il est utilisé dans les régions francophones. La Commission a la conviction que c'est par le biais d'une participation politique également que l'on rend possible l'intégration réussie des migrants. Dans cet esprit, elle souhaite que des personnes sans passeport suisse qui vivent depuis longtemps dans notre pays, qui contribuent au bien-être du pays au même titre que les autochtones et se préoccupent de sa prospérité puissent être considérés comme des citoyens. Ceux qui ont leur port d'attache en Suisse devraient pouvoir intervenir sur le plan politique aussi. Des droits de participation politique, tant au sens étroit qu'au sens large, devraient leur être accordés.

La participation politique, au sens étroit et au sens large

Des personnes qui jouissent des pleins droits politiques sur le plan fédéral peuvent prendre part activement et passivement aux élections au Conseil national, se prononcer sur des projets de loi, lancer et signer des initiatives populaires. Sur le plan cantonal, elles peuvent participer et voter lors des élections et votations cantonales ainsi qu'à l'élection au Conseil des Etats. En vertu de leur souveraineté en matière d'organisation, les cantons définissent, dans leur législation, le cadre en vue de l'exercice des droits politiques dans les cantons et les communes. Cela signifie que chaque canton et chaque commune peut édicter ses propres réglementations dans le cadre de ce droit cantonal.

Mais il existe aussi des possibilités de participation politique, là où toute la population ne jouit pas pleinement des droits politiques, qui permettent d'agir sur la formation de la volonté politique et sur l'expression des opinions. Dans ce contexte, il s'agit de droits à la liberté, de droit d'association et de réunion, de liberté de la presse, de liberté générale d'expression de ses opinions ainsi que du droit de pétition. En tant que droits fondamentaux et droits de l'homme, ces droits fondamentaux

en matière de communication sont protégés par la Convention européenne des droits de l'homme et par le Pacte II de l'ONU.

De plus, il existe nombre d'instances qui sont consultées par les autorités pour des questions politiques, économiques, financières, écologiques, sociales et culturelles, et qui sont ouvertes à toute la population. Ces forums, instances et commissions constituent un complément important des autres formes de participation.

La participation politique à l'époque de la mobilité et de la transnationalité

Au cours des vingt dernières années, la divergence provoquée par la migration entre les ressortissants de l'Etat qui sont impliqués dans des processus d'expression de la volonté et de formation d'opinion d'une part et les personnes qui se sont établies dans le pays et sont largement exclues de ces processus, a mené à différentes stratégies.

Aujourd'hui, la Suisse permet aux immigrés une participation politique dans leur pays d'origine (pour autant que le pays l'autorise). De leur côté, les ressortissants suisses qui vivent à l'étranger peuvent, eux aussi, exercer leurs droits politiques.

Des efforts sont déployés sur les plans communal et cantonal pour impliquer la population étrangère dans les processus de formation d'opinion. Dans plusieurs cantons et dans de nombreuses communes – particulièrement en Suisse romande – les personnes sans passeport suisse sont autorisées à prendre part aux élections et aux votations. Sur le plan fédéral et dans la plupart des cantons alémaniques, la promotion de l'élargissement des possibilités de participation à la population dans son ensemble est accueillie avec beaucoup de scepticisme. L'intégration professionnelle et l'intégration sociale sont en point de mire de l'encouragement de l'intégration par les autorités. L'intégration politique n'est guère à l'ordre du jour. Toutefois, depuis les années 1990, on assiste à des débats sur le droit de vote des étrangers, sans succès en bien des lieux.

A l'époque de la mobilité et de la transnationalité, nombre d'Etats sont face à un défi: de quelle manière la population résidente peut être impliquée socialement et politiquement en tant qu'entité. Dans l'Union européenne – imprégnée par la libre circulation des personnes pour les ressortissants des Etats-membres – les citoyens de l'UE peuvent participer aux votations et aux élections à leur lieu de résidence, peu importe à quel Etat-membre ils appartiennent. Se basant sur le fait que la plupart des individus s'engagent (politiquement) là où ils vivent, on

avance toujours des arguments en vue d'accorder des possibilités de participation politique à la population étrangère résidente.

Point de vue et recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM

La CFM est d'avis qu'il est de l'intérêt fondamental d'un Etat démocratique d'assurer des possibilités de participation politique à tout individu qui réside en Suisse à long terme et qui considère la Suisse comme son pôle de vie.

La participation politique constitue un facteur important de cohésion sociale et fait ainsi partie de l'intégration sociale. Dans ce contexte, la CFM s'engage en faveur d'un changement de perspective: la garantie des droits politiques communaux et cantonaux pour toute la population résidant en Suisse n'est ni un acte de charité ni une concession faite à la population étrangère. La participation politique des étrangers est une question démocratique fondamentale. A long terme, seule la mise sur un même pied d'égalité de l'ensemble de la population peut garantir que la Suisse conserve sa légitimité démocratique. C'est pourquoi tous les habitants qui participent à la vie sociale et professionnelle en Suisse – quelle que soit leur nationalité – doivent être considérés comme des citoyens et traités comme tels.

Recommandation 1: Participation politique au sens étroit

L'exercice des droits politiques au sens étroit est la forme la plus forte de participation. Dans les cantons et les communes, les choses ont bougé au cours de ces 15 dernières années, en particulier en Suisse romande. Mais la question de l'extension des droits politiques fait aussi l'objet de débats animés en Suisse alémanique.

La participation politique constitue le fondement de tout Etat démocratique car, grâce à elle, tous ceux qui sont concernés par une décision peuvent codécider. Tout individu qui peut avoir accès à la chose publique, qui peut faire valoir ses idées et ses points de vue, mais aussi ses préoccupations, soutiendra aussi les décisions prises. Une participation aussi large que possible favorise la cohabitation et promeut l'intégration de la population. Dans cet esprit, la garantie des droits politiques ne découle pas de la nationalité, mais du lieu de domicile d'une personne.

- **La CFM recommande aux cantons d'introduire le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants étrangers en possession d'un permis d'établissement ou qui sont établis en Suisse depuis 8 ans au moins.**

Les cantons de Neuchâtel et du Jura accordent aux ressortissants étrangers le droit de vote et d'éligibilité sur le plan cantonal. Ils ont fait de bonnes expériences en la matière. D'autres cantons pourraient suivre cet exemple.

- **La CFM recommande aux cantons dans lesquels il n'y a pas la majorité en faveur du droit de vote et d'éligibilité des étrangers d'accorder cette possibilité aux communes.**

A son article 39 1^{er} alinéa, la Constitution fédérale dispose que les cantons règlent, dans leur constitution, l'exercice des droits politiques pour les questions cantonales et communales. Les cantons d'Appenzell-Rhodes extérieures, de Bâle-Ville, de Genève et des Grisons prévoient une telle possibilité, en conférant aux communes la compétence d'accorder à la population les droits politiques sur le plan communal. D'autres cantons sont invités à le faire.

- **La CFM recommande aux communes dont la Constitution cantonale le prévoit, d'étendre les droits politiques aux étrangers de leur commune qui sont établis en Suisse depuis 5 ans au moins.**

De nombreuses communes n'ont pas qu'un seul intérêt à faire participer la totalité de leur population de leur commune. En garantissant les droits politiques aux ressortissants étrangers établis, elles augmentent leur potentiel de disposer de personnes qui pourraient occuper une fonction politique, puisque pourvoir ces fonctions pose souvent problème, en particulier dans les petites communes. Les communes où il est possible d'accorder les pleins droits politiques à la population étrangère établie devraient exploiter ce potentiel.

Recommandation 2: Participation politique au sens large

Egalement là où les pleins droits politiques ne sont pas accordés à l'ensemble de la population, il existe malgré tout des possibilités de participation politique qui permettent d'agir sur la formation d'une volonté politique et sur l'expression des opinions dans les affaires publiques.

- **La CFM recommande à la Confédération, aux cantons et aux communes de prendre en compte les intérêts de toute la population lors des procédures de consultation et de s'adresser de manière active aux groupes de personnes concernés par les décisions.**

Lors de projets politiques et sociétaux de grande envergure, la Confédération demande à des organes consultatifs, des partis, des organisations faïtières ainsi qu'à d'autres milieux intéressés de se prononcer. Lorsque les projets portent sur des modifications d'une loi cantonale, les autorités cantonales font de même auprès d'unités administratives et d'organisations. En général, la participation à une procédure de consultation ne dépend pas du droit de cité suisse. La participation des étrangers, respectivement des organisations de migrants, à de telles procédures de consultation varie en fonction du canton et du thème. A l'échelon fédéral et dans la plupart des cantons, tant des individus que des organisations peuvent annoncer leur intérêt à une participation. Les organes responsables prennent connaissance des réponses, les analysent et les évaluent. Celles-ci sont ainsi intégrées au processus de prise de décision des autorités. Il convient de viser ici à l'implication systématique de la population migrante également, et ceci pas seulement lorsqu'il s'agit de questions relatives à l'intégration!

- **La CFM recommande aux cantons et aux communes de rendre possible une représentation raisonnable de la population étrangère établie dans toutes les instances où l'autorisation de voter n'est soumise à aucune condition préalable.**

Une large participation à l'expression des opinions et à la manifestation de volontés peut aussi bien être encouragée par une incitation des autorités (commissions scolaires, commissions de la jeunesse et commissions de l'intégration) que par des offres émanant d'organisations de la société (comités de quartiers, partis

locaux, associations de parents). Des forums et des plateformes d'échanges peuvent inciter une large part de la population à s'impliquer. Quelques communes pratiquent de la sorte avec succès, d'autres pourraient suivre ces exemples positifs.

- **La CFM recommande à la Confédération de veiller à ce que la population résidente soit raisonnablement représentée dans les commissions extraparlimentaires.**

Les commissions extraparlimentaires sont des commissions rattachées à l'Administration fédérale qui sont majoritairement constituées de personnes externes à l'administration. La Chancellerie fédérale supervise quelque 150 commissions qui s'engagent ainsi dans beaucoup de domaines. La représentation de la population étrangère est effective au sein de quelques commissions, mais d'autres pourraient profiter du potentiel existant – non seulement en matière d'intégration et de migration.

- **La CFM recommande aux acteurs responsables à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes de comprendre la participation politique comme un aspect de l'intégration sociale et de la définir explicitement en tant que point central dans le cadre du développement futur de l'encouragement à l'intégration.**

La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a mis en route récemment, en étroite collaboration avec l'Office fédéral des migrations et l'organe «Initiative des villes: Politique sociale» un processus largement soutenu en vue de poursuivre le développement de la politique suisse en matière d'intégration. Dans ce contexte, on a identifié la «participation politique» comme étant l'un des cinq champs d'activité. L'encouragement à l'intégration du futur est actuellement défini à l'échelon fédéral et cantonal sur la base des travaux de la CTA. La CFM recommande que, lors du développement des programmes correspondants, le domaine de la participation politique soit aussi pris en compte.

Recommandation 3: Participation politique par la naturalisation

En de nombreux endroits – en particulier en Suisse alémanique – la naturalisation est considérée comme une condition préalable à la participation politique. Toutefois, la procédure de naturalisation en Suisse est longue et compliquée. Une parité politique par la voie de la naturalisation ne semble raisonnable que si le système subit une réforme pertinente et que la procédure est simplifiée. La CFM reprend dès lors encore une fois les demandes qui ont été faites par le passé et qui, à son avis, devraient être rediscutées.

- **La CFM recommande à la Confédération de prévoir une procédure simplifiée pour toutes les naturalisations.**

Pour simplifier et condenser la procédure, il conviendrait d'aménager non pas trois, mais seulement deux étapes. Il revient à la Confédération d'en définir le cadre légal, la mise en œuvre de l'exécution étant de la compétence des cantons. Il appartient à ceux-ci de définir leurs relations avec les communes.

- **La CFM recommande aux cantons et aux communes de ne pas fixer leur propre délai de résidence pour une demande de naturalisation.**

Les exigences minimales pour une demande de naturalisation varient fortement d'une commune ou d'un canton à l'autre, en particulier en ce qui concerne les délais. La révision de la loi sur la nationalité prévoit d'abaisser le délai de résidence en Suisse de 12 à 8 ans. La CFM propose que les cantons et les communes renoncent à fixer leur propre délai de résidence pour éviter que le délai de 8 ans soit prolongé par le transfert d'un canton à l'autre.

- **La CFM recommande à la Confédération de prévoir une naturalisation facilitée aux étrangers de la deuxième génération.**

Le Concordat intercantonal concernant la naturalisation, auquel appartiennent plusieurs cantons, prévoit des modalités de naturalisation simplifiées pour les jeunes étrangers de 16 à 25 ans. La Confédération est invitée à prévoir les simplifications correspondantes dans le cadre de la révision du droit sur la nationalité, ceci afin que tous les jeunes étrangers de tous les cantons soient soumis aux mêmes conditions.

- **La CFM recommande à la Confédération de prévoir l'octroi de la nationalité suisse à la naissance pour les étrangers de la troisième génération.**

A l'échelon fédéral, il convient d'envisager un droit à la naturalisation par naissance pour les descendants nés en Suisse des immigrés de la deuxième génération, c'est-à-dire pour les étrangers de la troisième génération. Cette simplification devrait, elle aussi, intervenir dans le cadre d'une révision de la loi sur le plan fédéral.

«Citoyenneté» – Ripensare la partecipazione

Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM

Verso un'integrazione completa

La Svizzera è una società pluralistica e da oltre un secolo beneficia delle forze innovative e dello spirito pionieristico di numerosi stranieri. Negli anni che hanno preceduto la prima guerra mondiale gli immigrati venivano accolti rapidamente nella cerchia degli autoctoni. Oggi giorno ci vuole nettamente più tempo. Inoltre le opinioni divergono per quanto concerne la nozione di partecipazione alla vita della società e i diritti politici da accordare agli stranieri.

Attualmente vivono in Svizzera 1,7 milioni di persone di nazionalità straniera – il 22 per cento della popolazione. La maggior parte di queste persone si sono perfettamente familiarizzate con la realtà del nostro Paese: 860 000 stranieri risiedono da oltre 10 anni in Svizzera, 350 000 vi sono addirittura nati. Ciò solleva la questione della fondatezza, in un'epoca come la nostra, dell'ulteriore esclusione dalla partecipazione politica delle persone straniere che hanno vincoli stretti con la Svizzera.

La Commissione federale della migrazione CFM è dell'avviso che coloro che da lunghi anni hanno eletto domicilio nel nostro Paese vanno considerati cittadini («citoyens»). La CFM adotta tale punto di vista, consapevole che altri ritengono invece indispensabile il passaggio obbligato della naturalizzazione. Secondo la CFM, queste persone dovrebbero beneficiare del diritto alla tutela della libertà individuale nonché del diritto alla partecipazione politica a livello comunale e cantonale – laddove ciò non sia ancora il caso. La CFM è pertanto fautrice di un cambiamento di prospettiva basato sul riconoscimento del principio della «citoyenneté». Non si tratta solo di estendere a tutta la Svizzera il principio della concessione agli stranieri del diritto di partecipazione politica in senso classico, bensì di ripensare la partecipazione in generale.

Secondo la CFM, un dibattito attorno al tema della «citoyenneté» consentirebbe non solo di individuare nuove vie percorribili e di meglio riconoscere e sfruttare il potenziale e il know-how dei migranti, bensì anche di

accrescere la legittimità del nostro sistema democratico. A lungo termine il fatto di escludere dai processi decisionali qualcosa come un quinto della popolazione potrebbe sollevare problemi. Una tale esclusione mette seriamente in gioco la credibilità della nostra democrazia e il riconoscimento dovuto agli stranieri che si adoperano a favore del nostro paese.

Da borghesi a cittadini – scorcio storico

Nel 19° secolo i borghesi – membri della cittadinanza o della comunità o corporazione – avevano la possibilità di partecipare alle decisioni. Con l'avvento della Svizzera moderna, i borghesi sono divenuti cittadini.

Sia lo sviluppo industriale che la libera circolazione al di là delle frontiere cantonali hanno generato una mescolanza in seno alla popolazione. Per il giovane Stato federale, l'integrazione di questa popolazione eterogenea era la priorità numero uno. L'estensione del potere politico dagli usufruttuari dei patriziati cittadini ai membri dei Comuni non sempre è avvenuta senza attriti. Durante le deliberazioni attorno al disegno di Costituzione federale del 1848, gli avversari della concessione dei diritti politici a persone originarie di un altro Cantone adducevano quale argomento l'assurdità di coinvolgere nel processo decisionale persone che non erano sufficientemente al corrente delle esigenze e delle circostanze politiche locali. Nel 1849 il Canton Neuchâtel ha deciso di considerare citoyens non solo i residenti originari di un altro Cantone, bensì anche tutti gli stranieri.

La definizione della cerchia dei citoyens è pertanto andata modificandosi col tempo. Se nel 1848 i pieni diritti civili a livello federale erano l'appannaggio dei soli cittadini maschi di fede cristiana, nel 1866 – in base all'accordo di domicilio concluso con la Francia – sono stati inclusi nella cerchia dei cittadini anche gli Ebrei di nazionalità svizzera. Con l'integrazione della popolazione dei vari Cantoni nello Stato federale, è venuta meno l'importanza della distinzione tra cittadini del Cantone e cittadini extra-cantionali. In compenso è andata consolidandosi la distinzione tra cittadini svizzeri e cittadini stranieri.

Dopo la seconda guerra mondiale, i diritti civili (libertà di parola, di riunione e contrattuale) e i diritti sociali (nel settore delle assicurazioni sociali) sono stati gradualmente estesi alla popolazione straniera, mentre i diritti politici sono rimasti l'appannaggio esclusivo degli uomini svizzeri. Le donne sono state ammesse a esercitare tali diritti solo nel 1971. Anche la lotta degli Svizzeri all'estero per il conseguimento del diritto di voto e di eleggibilità è stata lunga e tortuosa. Negli anni 1980 la Svizzera ha subito maggiori pressioni affinché concedesse agli stranieri che vi risiedevano il diritto di partecipare alle elezioni nel Paese d'origine. Gli Svizzeri all'estero ne hanno approfittato per far valere il loro diritto a partecipare con diritto decisionale alla discussione politica della Svizzera. I diritti politici sono stati concessi loro nel 1989. Sette anni dopo, con l'abbassamento della maggiore età a 18 anni, il diritto di voto e di elezione è infine stato concesso anche a cittadini più giovani.

«Citoyenneté» – è ora di cambiare prospettiva

Dallo scorcio storico suesposto emerge la costante preoccupazione di stabilire chi appartiene al «Popolo», ovvero alla cerchia di persone autorizzate ad esercitare il diritto di partecipazione politica, ovvero alla categoria dei «citoyens». Oggigiorno va delineandosi la necessità di riprendere tale discussione applicandola alla parte di popolazione in costante aumento che non dispone del passaporto svizzero. La crescente mobilità e la pure crescente importanza delle relazioni transnazionali – che concernono peraltro anche cittadini svizzeri – implicano per molte persone una perdita dell'importanza di attribuire ciascun individuo a un unico Stato nazionale. In quest'ottica, come va intesa la «citoyenneté»?

In area francofona, la nozione di «citoyenneté» è intimamente legata all'impegno di individui che concorrono alla costruzione della collettività, godono di pertinenti diritti e li esercitano. «Citoyen» sta a indicare un cittadino che, nella tradizione dell'illuminismo, partecipa in maniera attiva e responsabile alla vita della collettività, concorrendo con altri a forgiarla. Storicamente, l'identità del cittadino si basa sui valori di libertà, uguaglianza e fratellanza. In italiano non esiste un esatto corrispettivo della nozione di «citoyenneté». Si può cercare di rendere tale nozione parlando di «cittadinanza attiva». Tale espressione non traduce tuttavia la viscerale convergenza di libertà e democrazia. Il termine italiano di cittadinanza si riferisce piuttosto alla partecipazione basata sull'appartenenza a una comunità nel cui seno si è nati e nella quale, per nascita appunto, si usufruisce automaticamente di determinati privilegi.

La CFM fa propria la nozione di «citoyenneté» quale viene intesa entro l'area francofona. È convinta che la

partecipazione dei migranti alla vita della società sia un fattore determinante per la riuscita della loro integrazione. In tale nozione di partecipazione è compresa anche la partecipazione politica. In tal senso la CFM ritiene che vadano considerate «citoyens» anche le persone prive del passaporto svizzero che risiedono da lunghi anni nel nostro Paese e che come gli autoctoni concorrono al benessere della Svizzera e da tale benessere traggono un beneficio (e quindi hanno un interesse a promuoverlo). Chiunque ha il centro dei propri interessi in Svizzera dovrebbe poter dare il suo apporto e far valere i suoi interessi anche a livello politico. Deve pertanto godere dei diritti politici in senso stretto e in senso più largo.

Partecipazione politica in senso stretto e in senso largo

Chiunque gode dei pieni diritti politici a livello federale può partecipare attivamente e passivamente alle elezioni del Consiglio nazionale, votare sugli oggetti posti in votazione, lanciare e firmare iniziative popolari. A livello cantonale può partecipare attivamente e passivamente alle elezioni del Consiglio degli Stati e votare sugli oggetti posti in votazione. In virtù della loro sovranità in materia organizzativa, i Cantoni definiscono nelle rispettive costituzioni la cornice per l'esercizio dei diritti politici a livello cantonale e comunale. Ciò significa che ogni Cantone e ogni Comune può, nel contesto del diritto superiore, stabilire regolamenti propri.

Anche laddove i diritti politici non siano concessi all'insieme della popolazione esistono possibilità di partecipazione politica che consentono alle persone escluse dai diritti politici di influire sulla formazione e sull'espressione dell'opinione politica. Tale possibilità poggia sulle libertà individuali quali la libertà di riunione, la libertà di stampa e la libertà di esprimere la propria opinione nonché la libertà di petizione. Questi diritti fondamentali classici inerenti alla comunicazione sono salvaguardati, quali diritti fondamentali e diritti dell'uomo, dalla Costituzione federale, dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e dal Patto II dell'ONU.

Vi è inoltre tutta una serie di organi che le autorità possono consultare in questioni politiche, economiche, finanziarie, ecologiche, sociali e culturali. Tali organi (forum, gruppi, comitati ecc.) sono altresì accessibili all'insieme della popolazione e costituiscono un importante complemento alle altre forme di partecipazione.

Partecipazione politica nell'era della mobilità e della transnazionalità

Negli ultimi vent'anni la discrepanza – generata dalla migrazione – tra cittadini coinvolti nei processi di for-

mazione e espressione dell'opinione e persone domiciliate perlopiù escluse da tali processi, ha originato strategie diverse.

Oggi la Svizzera consente agli immigrati che risiedono sul suo territorio di esercitare i loro diritti politici in patria (purché il Paese d'origine lo consenta). Il nostro Paese consente inoltre ai propri cittadini all'estero di esercitare i loro diritti politici.

A livello cantonale e comunale sono in atto varie iniziative volte a coinvolgere la popolazione residente straniera nei processi di formazione dell'opinione politica. In diversi Cantoni e numerosi Comuni – soprattutto della Svizzera romanda – gli stranieri hanno il diritto di voto e di eleggibilità. A livello federale e nella maggior parte dei Cantoni germanofoni, le iniziative tese a estendere all'intera popolazione le possibilità di partecipazione sono considerate con grande scetticismo. Al centro della promozione dell'integrazione da parte delle autorità vi sono l'integrazione sul lavoro e l'integrazione sociale. L'integrazione politica è perlopiù lasciata da parte. Dagli anni 1990 a questa parte, il diritto di voto degli stranieri è stato riproposto a più riprese, perlopiù senza successo.

All'era della mobilità e della transnazionalità, numerosi Stati sono chiamati a determinarsi circa il modo di coinvolgere socialmente e politicamente la totalità della popolazione residente. Nell'Unione europea – la quale si fonda sulla libera circolazione delle persone per tutti i cittadini degli Stati membri – i cittadini UE sono autorizzati a partecipare alle votazioni e elezioni nel luogo di domicilio, a prescindere dallo Stato cui appartengono formalmente. Partendo dal presupposto che la maggior parte delle persone s'impegnano (politicalmente) laddove vivono, anche nel nostro Paese si levano regolarmente voci favorevoli alla concessione della possibilità di partecipazione politica alla popolazione residente straniera.

Posizione e raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM

Secondo la CFM, è nell'interesse fondamentale di uno Stato democratico concedere la possibilità di partecipazione politica a coloro che soggiornano a lungo termine nel suo territorio e che vi hanno costituito o trasferito il loro centro d'interessi.

La partecipazione politica è un fattore centrale della coesione sociale e quindi anche dell'integrazione sociale. In quest'ottica la CFM si prodiga a favore di un cambiamento di prospettiva: la concessione dei diritti politici, a livello comunale e cantonale, all'intera popolazione residente non è né un atto di generosità né una concessione nei confronti della popolazione straniera. È un'esigenza centrale della democrazia. A lungo termine, solo concedendo i medesimi diritti politici all'intera popolazione è possibile mantenere la legittimità politica di un Paese come la Svizzera. Pertanto tutti gli abitanti che prendono parte alla vita della società devono essere considerati e trattati come citoyens a prescindere dalla loro cittadinanza.

Raccomandazione 1: Partecipazione politica in senso stretto

L'esercizio dei diritti politici in senso stretto è la forma più esplicita della partecipazione. Negli ultimi 15 anni si è osservata una netta evoluzione nei Cantoni e nei Comuni, soprattutto in Svizzera romanda. La discussione attorno alla concessione dei diritti politici agli stranieri è tuttavia animata anche nel resto della Svizzera.

La partecipazione politica è la base di uno Stato democratico; è infatti la modalità che consente a tutte le persone interessate da una decisione di partecipare al processo decisionale. Il fatto di potersi esprimere pubblicamente e di potersi determinare su un oggetto riguardante la collettività, e il fatto di poter proporre al dibattito pubblico temi, vedute e preoccupazioni, è sinonimo di una maggiore adesione alle decisioni che risultano da tali processi. Una partecipazione per quanto possibile ampia ai processi decisionali favorisce la coabitazione e agevola l'integrazione della popolazione. In quest'ottica, la concessione dei diritti politici non deve dipendere dalla cittadinanza, bensì dal domicilio di una persona.

- **La CFM raccomanda ai Cantoni di introdurre il diritto di voto e di eleggibilità per gli stranieri in possesso di un permesso di domicilio o che sono stabiliti in Svizzera da almeno 8 anni.**

I Cantoni Neuchâtel e Giura accordano il diritto di voto e di eleggibilità agli stranieri. Le esperienze sono positive e l'esempio è proponibile anche ad altri Cantoni.

- **La CFM raccomanda ai Cantoni nei quali non vi è una maggioranza favorevole al diritto di voto e di eleggibilità per gli stranieri di prevedere tale possibilità a livello comunale.**

Secondo l'articolo 39 paragrafo 1 della Costituzione federale, i Cantoni disciplinano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale. I Cantoni Appenzello Esterno, Basilea Città, Ginevra e Grigioni prevedono tale possibilità, ovvero affidano ai Comuni la competenza di concedere i diritti politici a livello comunale alla popolazione residente straniera. Anche gli altri Cantoni sono invitati a lasciare tale libertà ai loro Comuni.

- **La CFM raccomanda ai Comuni di estendere i diritti politici nel loro territorio agli stranieri residenti che hanno totalizzato almeno cinque anni di dimora in Svizzera, sempreché la costituzione cantonale preveda tale possibilità.**

Numerosi Comuni non solo hanno un interesse al coinvolgimento di tutti gli abitanti, ma ammettendo anche gli stranieri residenti nel loro territorio ad esercitare i poteri politici beneficiano di un numero più elevato di potenziali candidati alle cariche pubbliche. Ora è risaputo che soprattutto i Comuni più piccoli faticano a trovare persone disponibili ad assumere tali cariche. I Comuni che hanno la possibilità di concedere agli stranieri residenti il diritto di voto e di eleggibilità sono invitati a sfruttare tale potenziale.

Raccomandazione 2: Partecipazione politica in senso largo

Anche laddove i pieni diritti politici non siano concessi all'insieme della popolazione residente esistono possibilità di partecipazione politica che consentono a chiunque di far confluire le proprie opinioni nel dibattito pubblico.

- **La CFM raccomanda alle autorità federali, cantonali e comunali di tenere debitamente conto, nell'ambito delle procedure di consultazione, degli interessi dell'insieme della popolazione e di sollecitare attivamente il contributo delle cerchie interessate dalle decisioni in esame.**

Per i progetti di grande entità politica e sociale la Confederazione invita gli organi consultivi, i partiti, le associazioni mantello e le altre cerchie interessate a pronunciarsi. Anche le autorità cantonali invitano le unità organizzative e le organizzazioni a pronunciarsi sui progetti di modifica di legge. In generale la partecipazione alle procedure di consultazione non dipende dalla cittadinanza svizzera. Il grado di partecipazione delle associazioni di stranieri, risp. di migranti varia da un Cantone all'altro e in funzione del tema. A livello federale e nella maggior parte dei Cantoni anche persone private e organizzazioni non sollecitate possono segnalare il loro interesse a partecipare alla consultazione. I pareri sono presi in consegna dagli uffici competenti che, dopo averli analizzati e valutati, li fanno confluire nel processo decisionale delle autorità. In questo contesto occorre perseguire il coinvolgimento sistematico della popolazione migrante – dunque non solo per le questioni legate all'integrazione!

- **La CFM raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di consentire una congrua rappresentanza della popolazione residente straniera in tutti gli organi i cui membri non sottostanno alla condizione di disporre dei diritti politici.**

Sia le autorità (commissioni scolastiche, per i giovani o per l'integrazione), sia le organizzazioni della società civile (associazioni di quartiere, partiti locali, associazioni di genitori) possono incoraggiare un'ampia partecipazione ai processi di formulazione dell'opinione e delle esigenze. I forum e le piattaforme di scambio si prestano a dare spazio a grandi fette della popolazione. Alcuni Comuni praticano già con successo questo tipo di consultazione. L'esempio è proponibile anche ad altri Comuni.

- **La CFM raccomanda alla Confederazione di fare il possibile affinché la popolazione residente straniera sia congruamente rappresentata nelle commissioni extra-parlamentari.**

Le commissioni extra-parlamentari sono aggregate all'amministrazione federale. Sono perlopiù composte di persone esterne all'amministrazione. La Cancelleria federale esercita l'alta sorveglianza su circa 150 commissioni attive in numerosi ambiti tematici. In alcune commissioni la popolazione residente straniera è già congruamente rappresentata. Altre commissioni potrebbero meglio sfruttare il potenziale esistente – non solo in materia d'integrazione e di migrazione.

- **La CFM raccomanda agli attori competenti a livello federale, cantonale e comunale di concepire la partecipazione politica come facente parte dell'integrazione sociale e di definirla esplicitamente quale elemento d'angolo nel contesto dello sviluppo della promozione dell'integrazione.**

La Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA ha avviato, in stretta collaborazione con l'Ufficio federale della migrazione UFM e con l'Iniziativa delle Città: politica sociale, un vasto processo teso a sviluppare la politica svizzera d'integrazione del futuro. La partecipazione politica figura tra i cinque campi d'azione individuati in tale contesto. Basandosi sui lavori della CTA è tuttora in fase di elaborazione una definizione della promozione dell'integrazione del futuro valevole su scala federale e cantonale. La CFM raccomanda di tenere conto, nell'ambito dello sviluppo di pertinenti programmi, anche della tematica della partecipazione politica.

Raccomandazione 3: Partecipazione politica attraverso la naturalizzazione

In molte località – specialmente nella Svizzera tedesca – la naturalizzazione è considerata la condizione sine qua non per la partecipazione politica. Tuttavia la procedura di naturalizzazione in Svizzera è assai lunga e complessa. Una parificazione politica attraverso la naturalizzazione appare pertanto adeguata solo previa riforma del sistema e semplificazione nonché agevolazione della procedura. La CFM riprende pertanto esigenze in tal senso già formulate in passato, ritenendo necessario ridiscutere in merito.

- **La CFM raccomanda alla Confederazione di semplificare la procedura per tutti i tipi di naturalizzazione.**

Per semplificare e contenere gli iter procedurali occorrerebbe prevedere una procedura a due anziché tre livelli. Il quadro giuridico dovrebbe essere definito dalla Confederazione. La responsabilità per l'esecuzione spetta ai Cantoni, i quali disciplinano i rapporti con i Comuni.

- **La CFM raccomanda ai Cantoni e ai Comuni di non prevedere termini di residenza propri quale condizione per la presentazione di una domanda di naturalizzazione.**

Quale condizione per poter presentare una domanda di naturalizzazione vigono criteri minimi assai diversi a seconda dei Comuni o dei Cantoni, in particolare per quanto riguarda i termini di residenza. La revisione della legge sulla cittadinanza prevede di ridurre da 12 a 8 anni il termine di residenza in Svizzera. La CFM propone ai Cantoni e ai Comuni di rinunciare a fissare termini di residenza propri, onde evitare che il termine di residenza di 8 anni venga prorogato a causa del trasferimento in un altro Comune o Cantone.

- **La CFM raccomanda alla Confederazione di agevolare la naturalizzazione degli stranieri della seconda generazione.**

Il concordato intercantonale in materia di naturalizzazione, di cui fanno parte numerosi Cantoni, prevede modalità di naturalizzazione agevolate per i giovani tra i 16 e i 25 anni d'età. La Confederazione è invitata a prevedere agevolazioni analoghe nel contesto della revisione della legge sulla naturalizzazione, onde sottoporre tutti i giovani stranieri residenti in Svizzera alle medesime condizioni.

- **La CFM raccomanda alla Confederazione di concedere la cittadinanza svizzera alla nascita agli stranieri della terza generazione.**

Occorre prendere in considerazione, a livello federale, l'introduzione di un diritto alla naturalizzazione per nascita per i figli nati in Svizzera da immigrati della seconda generazione (ovvero per la terza generazione di stranieri). Anche tale agevolazione dovrebbe essere introdotta nel contesto della revisione della legge sulla cittadinanza.

