

divpol



Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation

Różnorodność w programach,
organizacji i reprezentacji partii
politycznych

CJD Hamburg + Eutin



EUROPEAN UNION
European Fund for the Integration
of Third-Country Nationals

DIVPOL

Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation

Projekt DIVPOL pt. Różnorodność w programach, organizacji i reprezentacji partii politycznych został opracowany, by zainicjować, wesprzeć i ocenić proces rozwoju różnorodności etnicznej w partiach politycznych w siedmiu krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2012-2014. Celem projektu było podniesienie świadomości oraz opracowanie praktycznych rekomendacji i narzędzi promowania większej różnorodności w partiach oraz zwiększenie możliwości partycypacji obywateli państw trzecich. W projekcie wzięły udział instytuty badawcze, uniwersytety, organizacje pozarządowe i jednostki ministerialne, organizacje imigranckie oraz partie polityczne w osmiu krajach członkowskich Unii Europejskiej.¹ W czasie 20-to miesięcznego projektu przeprowadzono wywiady z ponad 500 politykami o imigracyjnym i autochtonicznym pochodzeniu, przedstawicielami organizacji imigranckich oraz ekspertami, uczestniczono także w warsztatach i akcjach informacyjnych. Projekt został dofinansowany przez Komisję Europejską z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

1 Partnerami w ramach projektu DIVPOL są:

ACIDI – Wysoki Komisarz ds. Imigracji i Dialogu Międzykulturowego (Portugalia)
CJD Hamburg + Eutin – Chrześcijańskie Stowarzyszenie Wiosek Młodzieżowych (Niemcy, koordynator)
Wydział Nauk Politycznych, Uniwersytet Sztokholmski (Szwecja)
GRITIM – Interdyscyplinarna Grupa Badawcza ds. Imigracji, Uniwersytet Pompeu Fabra (Hiszpania),
IPRS – Instytut Psychoanalityczny Badań Społecznych (Włochy)
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie (Polska)
MPG – Grupa Polityki Migracyjnej (Belgia)
The Integration Centre (Irlandia)
Każdy partner zaangażował partie polityczne i organizacje imigranckie w swoim kraju jako uczestników projektu.

Imprint

Coordinator of DIVPOL

CJD Hamburg + Eutin

Annelies Wiesner
Glockengießerwall 17
20095 Hamburg, Germany
+49 40 21 11 18 10
anne.wiesner@cjd-eutin.de
www.cjd-eutin.eu

DIVPOL partners

ACIDI High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue

Catarina Reis Oliveira
Rua dos Anjos, n°66, 1º
1150-039 Lisboa, Portugal
+351 2 18 10 61 25
catarina.oliveira@acm.gov.pt

IPRS Psychoanalytic Institute for Social Research

Raffaele Bracalenti
Passeggiata di Ripetta, 11
00186 Roma, Italy
+39 06 32 65 24 01
iprs@iprs.it

MPG Migration Policy Group

Jan Niessen
205 Rue Belliard, Box 1
1040 Bruxelles, Belgium
+32 2 2 30 59 30
info@migpolgroup.com

University Pompeu Fabra GRITIM Interdisciplinary Research Group on Immigration

Ricard Zapata-Barrero
Ramon Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona, Spain
+39 06 32 65 24 01
ricard.zapata@upf.edu

The Integration Centre

Killian Forde
20 Mountjoy Square East
Dublin 1, Ireland
+353 16 45 30 70
info@integrationcentre.ie

Lazarski University

Krystyna Iglicka
43 Świeradowska St.
02-662 Warsaw, Poland
+48 2 25 43 54 05
k.iglicka@lazarski.edu.pl

Stockholm University Department of Political Science

Maritta Soininen
SE-106 91 Stockholm, Sweden
+46 8 16 26 41
maritta.soininen@statsvet.su.se

Authors of the report

Iris Dähnke
Lea Markard
Annelies Wiesner
Ricard Zapata-Barrero
in collaboration with the DIVPOL
partnership

Editing

Iris Dähnke
Glenn Green
Lea Markard

Graphic Design

Christian Chladny
www.chladny.com

Hamburg/Warsaw, 2014

The DIVPOL partners would like to thank all interviewees and supporters of the project.

DIVPOL was co-financed by the European Commission (EC) in the European Fund for the Integration of Third-Country Nationals (EIF).

The views expressed in this publication are solely that of the authors and do not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission.

This publication is not for sale.

Lazarski University Press

© CJD Hamburg + Eutin
and the authors

Spis treści

1. Wstęp	6
2. Tworzenie sytuacji jakościowej dla włączenia imigrantów do życia politycznego	10
Przegląd sytuacji imigracyjnej w krajach DIVPOL oraz potencjalnego elektoratu europejskiego i jego politycznej reprezentacji	
3. Dlaczego partie polityczne powinny włączać imigrantów?	14
Wymiar normatywny	
4. Podsumowanie	19
Czynniki hamujące lub wspierające partycypację imigrantów i rozwój różnorodności w partiach politycznych w siedmiu krajach europejskich	
5. Rekomendacje dla partii politycznych	29
Annexe I	32
Tables	
Annexe II	36
The Diversity Assessment Tool	
Annexe III	48
DIVPOL Methodology	
Exemplary Interview Guideline	
Annexe IV	49
National Theses Papers	
Factors which Hinder and Support Party-Political Participation of Immigrants	
Germany	49
Ireland	54
Italy	58
Poland	62
Portugal	65
Spain	69
Sweden	74

1. Wstęp

Chociaż dyskusja na temat kryzysów demokracji jest tak stara jak ich występowanie, prawdą jest, że w XXI wieku społeczeństwa demokratyczne stają w obliczu poważnych wyzwań, zwłaszcza dotyczących partycypacji i reprezentacji. Światowa migracja wspiera dywersyfikację ciągle zmieniających się europejskich społeczeństw, a demokracje muszą starać się o partycypację coraz bardziej zróżnicowanych społeczności. Partie polityczne odgrywają kluczową rolę w tym procesie. Ich zadaniem jest integrować wolę obywateli z państwem oraz wpływać na rozwój wszystkich obszarów społecznych. Jako organizacje oraz struktury posiadające władzę legislacyjną i wykonawczą, partie ponoszą odpowiedzialność za włączanie różnorodności i zachęcanie coraz bardziej zróżnicowanej społeczności do partycypacji. Zwiększanie partycypacji imigrantów w polityce partii jest niezbędne dla wsparcia ich jako sprawców w systemie demokratycznym oraz dla utrzymania spójności społecznej w dłuższej perspektywie.

Główną przeszkodą w zaangażowaniu politycznym imigrantów i osób o imigracyjnym pochodzeniu jest reprezentacja wyborcza. Partie polityczne nadal pozostają w tyle jeśli chodzi o odzwierciedlenie w swych szeregach różnorodności społeczeństw europejskich. We wszystkich krajach partnerskich projektu DIVPOL, politycy o imigracyjnym pochodzeniu nie mają dostatecznej reprezentacji zarówno w parlamentach narodowych jak i lokalnych. Ze względu na brak danych dotyczących równego traktowania, w żadnej partii zaangażowanej w projekt nie jest możliwe stwierdzenie czy proporcja osób nie będących obywatelami Unii do wszystkich członków odzwierciedla ich liczbę w populacji. Tak więc, całościowa ocena ilościowa jest niewykonalna. Nieliczne partie zbierają dane na temat narodowości i pochodzenia etnicznego swych członków, chociaż publikowane liczby sugerują niezwykle niedostateczną reprezentację tych grup.² Rozdział drugi niniejszego raportu przedstawia obraz braku odpowiedniej reprezentacji 'ludzi o imigracyjnym pochodzeniu' w partiach politycznych krajów partnerskich DIVPOL.

2 Dla przykładu, według Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), w 2004 roku odsetek członków-cudzoziemców wynosił 1% podczas gdy odsetek obcokrajowców w populacji Niemiec to 8,9% (dane Eurostatu, 2004).

3 Definicja 'pochodzenie imigracyjne' wywodzi się z definicji mini-spisu „Migrationshintergrund” przeprowadzonego przez Federalne Biuro Statystyczne Niemiec i odnosi się do osoby, która albo imigrowała do Niemiec po 1949 roku, albo urodziła się w Niemczech jako cudzoziemiec, albo ma przynajmniej jednego rodzica-imigranta lub rodzica urodzonego jako obcokrajowiec (Statistisches Bundesamt, 2011). W DIVPOL, koncentrujemy się na ludziach, którzy imigrowali do państwa członkowskiego Unii Europejskiej z 'państwa trzeciego'.

4 Ludzie naznaczeni jako imigranci to ci, którzy ze względu na swój wygląd (kolor skóry, włosów i oczu) uważani są przez innych za imigrantów.

Termin 'ludzie o imigracyjnym pochodzeniu' (IB) będzie w niniejszym raporcie używany w odniesieniu do ludzi nie mających pochodzenia europejskiego, którzy często określane są jako obywatele państw trzecich (TCN) lub ludzie pochodzący z państw trzecich.³ Używając tej definicji w niniejszym badaniu, należy wskazać, że są to często ludzie 'naznaczeni jako imigranci'⁴ i doświadczający wykluczenia. Wielokrotna dyskryminacja określona jest przez szereg znaczników tożsamości. Jest ona intersekcyjna i wzmacnia praktyki wykluczenia w wielu różnych kontekstach.

Na początku projektu DIVPOL każdy partner przygotował przegląd bieżących debat akademickich i publicznych oraz wyników najnowszych badań empirycznych. Przeprowadzono badania dokonań partyjno-politycznych w zakresie międzykulturowego otwarcia partii politycznych oraz wysiłków podejmowanych przez partie w celu zbadania lub reagowania na rosnącą różnorodność etniczną elektoratu.

W procesie selekcji respondentów, celem DIVPOL było stworzenie zrównoważonej reprezentacji partii, szczebli politycznych, uczestników życia politycznego o imigracyjnym pochodzeniu jak również przedstawicieli organizacji imigranckich. Aby równo zaangażować partie polityczne na szczeblu ogólnokrajowym, wysłano formalne zaproszenia do kierownictwa każdej partii politycznej mającej swych przedstawicieli w parlamencie narodowym, a w kilku przypadkach dodatkowo do władz na szczeblu regionalnym. Ponadto, Respondentów pozyskiwano metodą 'kuli śnieżnej', która poprzez bezpośrednie kontakty rozszerzała dostęp do aktywnych przedstawicieli politycznych i organizacyjnych.

Oficjalna reakcja wielu partii w krajach partnerskich, do których się zwrócono, wyrażała zainteresowanie tematem. Jednakże na płaszczyźnie praktycznej, zaangażowanie i poświęcenie się partii znacznie się różniło. W kilku przypadkach, regionalne biura partii i pojedynczy politycy byli bardziej otwarci na uczestnictwo niż kierownictwo tych partii. Z kilkoma wyjątkami, np. w Irlandii, Szwecji i Polsce, można zaobserwować, że niektóre popularne partie centro-prawicowe nie są dostatecznie reprezentowane w projekcie DIVPOL. W tym świetle, wyniki – niezależnie od podejścia jakościowego w badaniu empirycznym – nie mogą być rozumiane jako reprezentatywne dla spektrum partii w stosunku do całościowej sytuacji.

W sumie, w 2013 roku przeprowadzono wywiady z 276 politykami, pracownikami i czołowymi działaczami (tzw. gate-keepers) partii oraz przedstawicielami organizacji imigranckich w siedmiu krajach europejskich (Niemczech, Hiszpanii, Irlandii, Włoszech, Polsce, Portugalii i Szwecji).

22 respondentów to obywatele państw trzecich, a 102 to naturalizowani obywatele państw trzecich (patrz tabela 6 w Aneksie I). Wszyscy respondenci są czynnymi politycznie pracownikami lub wolontariuszami w różnych lokalnych, regionalnych i/lub krajowych strukturach swych partii lub organizacji. Jako pojedynczy członkowie partii, poddani badaniu politycy reprezentują wszystkie główne partie w swoich krajach. Organizacje imigranckie (MO), które uczestniczyły w projekcie, są aktywne na szczeblu regionalnym lub krajowym jako organizacje patronackie.

W sumie, w projekt DIVPOL zaangażowanych było 38 partii politycznych oraz 53 organizacje imigranckie (patrz tabela 8 i tabela 9 w Aneksie I). 45 spośród wszystkich polityków uczestniczących w badaniu, tj. 40%, to członkowie parlamentów narodowych w 2013 roku.

Tabela 1

Udział w wywiadach i zogniskowanych wywiadach grupowych DIVPOL

Kraj	Politycy o imigracyjnym pochodzeniu (IB)	Politycy bez imigracyjnego pochodzenia	Kadra i działacze partii (w tym: z IB)	Przedstawiciele organizacji imigranckich	Inni (eksperci akademicki, przedstawiciele państwa)	Razem
Niemcy	13	10	9 (3)	11	—	43
Irlandia	12	11	6	9	1	39
Włochy	8	6	15 (10)	16	—	45
Polska	4	17	—	9	3	33
Portugalia	4	12	9 (6)	18	3	46
Hiszpania	3	1	18 (10)	8	—	30
Szwecja	5	5	15	15	—	40
Razem	49	62	72 (29)	86	7	276

Źródło: DIVPOL 2013

Wywiady miały na celu identyfikację roli pochodzenia imigracyjnego lub jego braku w karierze politycznej, doświadczanych utrudnieniach i czynnikach wspierających oraz jaki jest ich związek a pochodzeniem imigracyjnym lub jego brakiem. Wywiad zaczynał się od pytań dotyczących ścieżki kariery politycznej, motywacji do zaangażowania się w partii oraz tego jak respondent był przyjęty w szeregi partii. Pytano polityków o podstawowe zagadnienia i tematy, którymi zajmowali się w partii oraz ich doświadczenia dotyczące struktur partyjnych, roli w strukturze, proces nominacji oraz (typowe) ścieżki kariery działaczy partyjnych. W drugiej części wywiadu, pytano polityków o proces otwarcia międzykulturowego, rozwój różnorodności i reprezentacje imigrantów w partii. Wszystkich respondentów pytano na koniec o funkcje działaczy politycznych o imigracyjnym pochodzeniu będących na stanowiskach partyjnych oraz o ich opinie na temat jak (i przez kogo) reprezentowani są politycznie obywatele państw trzecich (patrz pełne wytyczne do wywiadów w Aneksie III).

Późniejsza analiza wywiadów przeprowadzona została zgodnie z metodami jakościowymi-heurystycznymi. Szczegółowe wyniki badań empirycznych i krajowych można znaleźć w raportach krajowych na stronie www.lazarski.pl oraz na stronie www.cjd-eutin.eu/149.0.html. Streszczenia można znaleźć w Aneksie IV niniejszego raportu.

W celu samooceny partii politycznych, opracowana została ankieta. Oparto ją na wskaźnikach odniesienia do standardów w celu zmierzenia poziomu otwartości

międzykulturowej, jaki dana partia osiągnęła oraz wskazania kroków, jakie należy podjąć w podejściu strategicznym. Ankieta oparta na wskaźnikach jest podzielona na różne części i zawiera pytania na temat monitorowania różnorodności oraz dostępności danych, możliwości wstąpienia do partii oraz jej dokumentów strategicznych. Koncentruje się na partiach jako organizacjach i odnosi się do różnych poziomów strategicznego przewidywania rozwoju różnorodności: przywództwa partyjnego, członkostwa, elektoratu partii oraz jej kandydatów i pracowników. Pełna ankieta jest zamieszczona w Aneksie II raportu na stronie www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=338.

Kluczowe wyniki badania empirycznego oraz ankieta zostały przedstawione i omówione na warsztatach krajowych w każdym państwie oraz na końcowej konferencji w Brukseli (patrz tabela 7 w Aneksie I). W wydarzeniach tych wzięło udział 255 polityków, partnerów politycznych, przedstawicieli organizacji imigranckich oraz ekspertów z uczestniczących krajów. Poruszano doświadczenia dotyczące kandydowania, członkostwa, wdrażania różnorodności, a uczestnicy podkreślali ciągłe wyzwanie by praktycznie i faktycznie wspierać zróżnicowanie i procesy otwarcia na wszystkich szczeblach partii politycznych.

W poniższym raporcie, po krótkim przeglądzie transformacji elektoratu w Europie, przedstawione zostanie omówienie teoretycznego normatywnego wymiaru przesłanek by partie otworzyły się na różnorodność (etniczną). Kolejna część, Podsumowanie, przedstawia wyniki empiryczne DIVPOL z perspektywy międzynarodowej. Końcowe zalecenia dla partii politycznych dotyczą głównych aspektów wybranych z analizy europejskiej. Rekomendacje specjalnej polityki dotyczące partii politycznych z perspektywy ogólnokrajowej ujęte są w raportach krajów partnerskich, których streszczenia można znaleźć w Aneksie IV.

2. Tworzenie sytuacji jakościowej dla włączania imigrantów do życia politycznego

Przegląd sytuacji imigracyjnej w krajach DIVPOL oraz potencjalnego elektoratu europejskiego i jego politycznej reprezentacji

Istnieją dobre jakościowe i ilościowe argumenty by zaangażować osoby o imigracyjnym pochodzeniu w życie polityczne oraz włączyć je do działań partii politycznych. W tym krótkim rozdziale prezentujemy trochę informacji statystycznych by zilustrować przeważający w Europie deficyt demokracji. Może to pomóc stworzyć sytuację dla eliminacji barier utrudniających polityczną partycypację. Przedstawiamy liczby dotyczące krajów DIVPOL (Niemcy, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Polska, Portugalia i Szwecja) aby przedstawić te kwestię w europejskiej i porównawczej perspektywie.

Migracja i globalizacja zdecydowanie naznaczyły skład europejskiej populacji po Drugiej Wojnie Światowej. Wraz z tymi zmianami demograficznymi, nastąpiło również zróżnicowanie elektoratu. Obywatele siedmiu krajów objętych projektem zwykle mają pełne prawa polityczne i obywatelskie. Mogą głosować i kandydować w wyborach na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim. Obywatele Unii Europejskiej mieszkający na terytorium innego państwa członkowskiego Unii mogą brać udział w wyborach lokalnych i europejskich. Obywatele państw trzecich (TCN) nie mogą głosować ani kandydować w wyborach w większości krajów objętych projektem (patrz Rozdział 4 oraz tabela 10 w Aneksie I). Tabela poniżej pokazuje wielkość populacji według narodowości.

Tabela 2

Populacja według obywatelstwa (2013)

Kraj	Całkowita liczba ludności	Populacja cudzoziemców	Udział populacji cudzoziemców	Populacja TCN	Udział populacji TCN
Niemcy	80,523,746	7,696,413	9.6%	4,674,021	5.8%
Irlandia	4,591,087	543,636	11.8%	164,435	3.6%
Włochy	59,685,227	4,387,721	7.4%	3,100,517	5.2%
Polska	38,533,299	58,859	0.2%	40,229	0.1%
Portugalia	10,487,289	417,042	4.0%	316,112	3.0%
Hiszpania	46,727,890	5,072,680	10.9%	3,012,027	6.4%
Szwecja	9,555,893	659,374	6.9%	377,399	3.9%

Źródło: Eurostat 2013

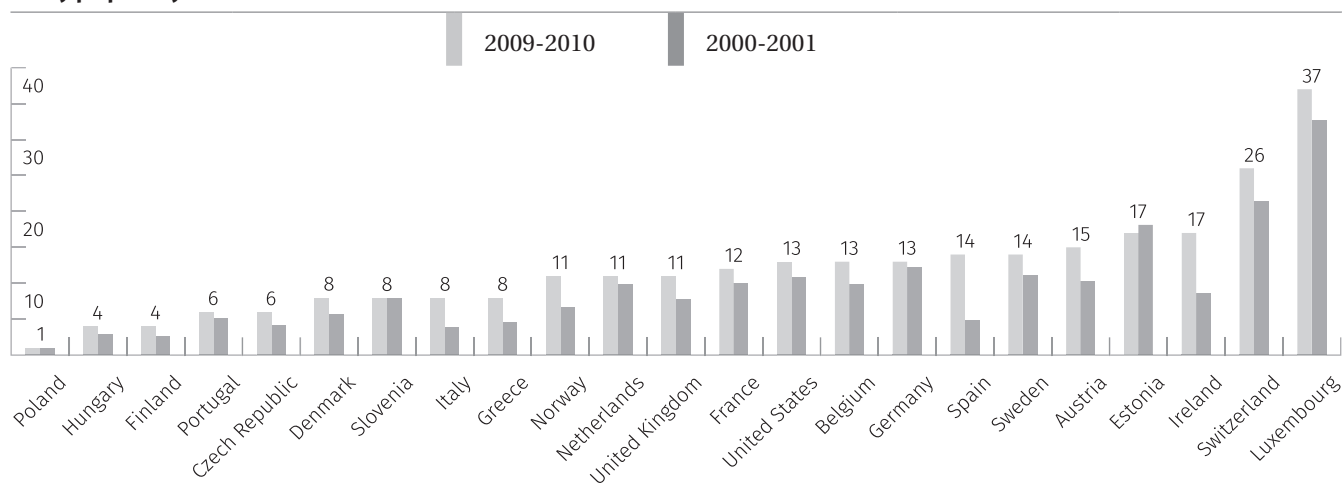
Podczas gdy Hiszpania, Portugalia, Włochy i Irlandia są stosunkowo nowymi krajami imigracyjnymi, gdzie migracja netto stała się wyraźnie dodatnia na przełomie milenium, historia imigracji w Niemczech i Szwecji zaczęła się od zinstytucjonalizowanej rekrutacji zagranicznych ‘pracowników gościnnych’ w połowie lat 50-tych (Niemcy) i 60-tych (Szwecja), a po zakończeniu rekrutacji na początku lat 70-tych trwała nadal w związku z łączeniem rodzin i migracją uchodźców. W związku z tym, Szwecja ma populację migracyjną złożoną głównie z pierwszego i drugiego pokolenia, podczas gdy w Niemczech wyrosło już trzecie dorosłe pokolenie. W obu krajach populacja o imigracyjnym pochodzeniu stanowi około jedną piątą całej populacji. Polska jest oczywistym wyjątkiem wśród krajów projektu DIVPOL, ponieważ powojenna imigracja nie osiągnęła tam jeszcze znaczącego wymiaru.

Do głównych grup TCN w krajach DIVPOL należą wschodni Europejczycy (Irlandia, Włochy, Polska), Afrykanie z Północnej i Zachodniej Afryki (Włochy, Hiszpania, Irlandia) oraz Azjaci (Irlandia, Włochy, Polska). Ze względu na przeszłość kolonialną, w Hiszpanii Latynosi, a w Portugalii obywatele PALOP⁵ i Brazylijczycy tworzą główne społeczności imigranckie o charakterze TCN. W Niemczech populacja TCN zdominowana jest przez ludzi o tureckim pochodzeniu z powodu migracji pracowników gościnnych. Według Mikro-Spisu 2012, 18,3% populacji o imigracyjnym pochodzeniu ma tureckie korzenie (około 3 miliony). W Szwecji grupy TCN obejmują głównie uchodźców z Bliskiego Wschodu (zwłaszcza z Iraku), byłej Jugosławii i Somalii.⁶

Kolejna tabela przedstawia wielkość potencjalnego elektoratu i wykazuje, że populacja imigrancka wzrosła w ciągu ostatnich 10 lat. Można się spodziewać, że nadal będzie rosła w nadchodzących latach.

Tabela 3

Łączna wielkość populacji pochodzenia cudzoziemskiego (0+) w okresie 2000-2001 i 2009-2010 jako odsetek całej populacji



Źródło: OECD International Migration Database [Baza danych OECD na temat migracji międzynarodowej] i EU Labour Force Survey [Badanie rynku pracy Unii Europejskiej]

⁵ Obywatele portugalskojęzycznych krajów afrykańskich.

⁶ Szwecja jest tym krajem europejskim, który przyjmuje największą liczbę uchodźców w stosunku do wielkości populacji.

Wzrost ten odzwierciedla zmianę elektoratu, która praktycznie będzie skuteczna kiedy imigranci zdobędą obywatelstwo i uzyskają prawa wyborcze. Według danych Eurostatu, wskaźniki uzyskania obywatelstwa były stosunkowo wysokie w Portugalii (5,6%, tj. 5,6 nadań obywatelstwa na 100 cudzoziemskich rezydentów), Polsce (5,0%) oraz Szwecji (4,9%), a bardzo niskie w Irlandii (1,0%), Niemczech (1,3%), Włoszech (1,4%) i Hiszpanii (1,4%).⁷ Znaczące jest, że w każdym kraju najbardziej prawdopodobne jest uzyskanie obywatelstwa kraju pobytu przez największe grupy TCN. Poniższe zestawienie przedstawia największe grupy cudzoziemców, którzy uzyskali obywatelstwo i ich proporcję w stosunku do wszystkich cudzoziemców, którzy uzyskali obywatelstwo danego kraju w 2010 roku.

Tabela 4

Największe grupy uzyskujące obywatelstwo w 27 państwach członkowskich UE, 2010

Kraj	Największa grupa		Grupa druga pod względem wielkości		Grupa trzecia pod względem wielkości		Grupa czwarta pod względem wielkości	
	Poprzednio obywatele	%	Poprzednio obywatele	%	Poprzednio obywatele	%	Poprzednio obywatele	%
Niemcy	Turcji	25.1	Iraku	5.0	Rosji	4.0	Polski	3.7
Irlandia	Nigerii	15.8	Filipin	9.9	Indii	6.9	Południowej Afryki	5.4
Włochy	Maroka	17.2	Albanii	13.8	Rumunii	7.1	Peru	3.4
Polska	Ukrainy	33.9	Białorusi	14.3	Rosji	7.3	Armenii	3.5
Portugalia	Brazylii	18.4	Cape Verde	18.3	Mołdawii	12.3	Angoli	9.0
Hiszpania	Ekwadoru	34.8	Kolumbii	19.4	Maroka	8.7	Peru	6.7
Szwecja	Iraku	13.5	Finlandii	9.2	Polski	4.6	Tajlandii	4.4

Źródło: Eurostat 2010

Prawne bariery partycypacji politycznej można znieść poprzez politykę naturalizacji. Obywatelstwo daje imigrantom i osobom o imigracyjnym pochodzeniu pełne prawa obywatelskie i polityczne. Zabezpiecza również przed wydaleniem i daje lepsze zabezpieczenie prawne przeciw dyskryminacji, co może oddalić obawy związane z zaangażowaniem politycznym. W ograniczonej liczbie krajów nie-obywatele mają prawa wyborcze na szczeblu lokalnym, a w jeszcze mniejszej liczbie krajów osoby te mają prawa wyborcze na szczeblu ogólnokrajowym (patrz Rozdział 4 oraz tabela 10 w Aneksie I).

W celu ilościowej oceny niedostatecznej reprezentacji ludności o pochodzeniu TCN w parlamentach narodowych, zbadaliśmy listy parlamentarzystów i skonfrontowaliśmy ich nazwiska z powszechnie dostępnymi biografiami. Poniższa tabela przedstawia niedostateczną reprezentację TCN w parlamentach narodowych. W świetle faktu, że tylko naturalizowany obywatel ('ludzie

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-12-162_en.pdf

o imigracyjnym pochodzeniu, którzy uzyskali obywatelstwo) może być wybrany do parlamentu, należy odnotować, że procenty poniżej nie są danymi bezpośrednio porównywalnymi. To znaczy, że udział populacji o pochodzeniu TCN, w tym TCN i naturalizowanych TCN, jest w rzeczywistości wyższy, a zatem niedostateczna reprezentacja jest większa niż może to wynikać z poniższej tabeli w stosunku do większości krajów.

Tabela 5

Reprezentacja obywateli państw trzecich (TCN) w parlamentach narodowych

Kraj	Populacja TCN w % ⁸ (Populacja o imigracyjnym pochodzeniu)	Parlamentarzyści o pochodzeniu TCN / łączna liczba parlamentarzystów (wszyscy posiadający obywatelstwo) ⁹	Parlamentarzyści o pochodzeniu TCN w parlamentach narodowych w %
Niemcy	5.8 (19.2%) ¹⁰	21 / 631 (36/631)*	3.3 (5.7)*
Irlandia	3.6	2 / 226	0.9
Włochy	5.2	2 / 630	0.3
Polska	0.1	2 / 460	0.4
Portugalia	3.0	3 / 230 ¹¹	1.3
Hiszpania	6.4	1 / 616	0.2
Szwecja	3.9 (20.1%) ¹²	14 / 349 (33/349)*	4.0 (9.5)*

* (w tym parlamentarzyści o pochodzeniu unijnym oraz norweskim)

Źródło: DIVPOL, czerwiec 2014

⁸ Źródło: Eurostat 2013

⁹ Źródło: Krajowe raporty partnerów programu

¹⁰ Źródło: Niemiecki Spis Powszechny 2011 https://www.zensus2011.de/SharedDocs/Aktuelles/Ergebnisse/PM_Destatis_20140603.html?nn=3065474

¹¹ Miejsce urodzenia parlamentarzysty nie jest formalnie ujęte w dokumentacji z Parlamentu Portugalii, zatem liczba może być większa chociaż nie jest ona powszechnie znana.

¹² Źródło: Statistics Sweden 2012

3. Dlaczego partie polityczne powinny włączać imigrantów? Wymiar normatywny

W ramach projektu DIVPOL, celem pytania 'dlaczego' jest *dostarczyć partiom politycznym argumentów przekonujących je o pozytywnych aspektach włączenia emigrantów*. Aby mapować główne argumenty normatywne w ramach związku głównego pomiędzy partiami politycznymi/włączeniem różnorodności etnicznej, najpierw musimy wziąć pod uwagę dwie kluczowe przesłanki.

Przesłanka 1: *Specyficzne cechy partii politycznych* mogą mieć wpływ na myślenie normatywne. Debata ta może mieć miejsce w ogólnej dyskusji na temat włączenia imigrantów do organizacji publicznych (administracja, sektor szkolnictwa, policja, służba zdrowia itp.). Jednakże, partie polityczne w systemie demokratycznym mają swoje własne cechy charakterystyczne:

- Jako organizacje posiadające władzę legislacyjną i wykonawczą oraz będące centralnymi sprawcami rozwoju społecznego, partie odpowiedzialne są za włączanie różnorodności.
- Wpływają również na ten rozwój we wszystkich obszarach społecznych i są ramą odniesienia dla legitymizacji działań społecznych.
- Różnorodność widziana jest jako cel dyskursu politycznego (upolitycznienie różnorodności) a włączenie różnorodności jest osadzone w tej polityce dyskursu.

Przesłanka 2: *Motywacja dwóch głównych partnerów: partii politycznych i imigrantów jest odmienna*. Z perspektywy teorii gier, można powiedzieć, że powody, dla których partie polityczne włączają imigrantów różnią się od powodów, dla których imigranci domagają się tego włączenia. Z punktu widzenia motywacji, powody obu stron są różne ponieważ obie strony kierują się inną logiką działania. Imigranci mają cel osobisty (taki jak własny awans i uznanie) lub cel komunalny (taki jak reprezentacja różnorodności imigrantów w ogóle). Jak wiemy, partie polityczne mogą mieć powody polityczne by włączać imigrantów, zarówno ze względu na swych wyborców jak i społeczeństwo w ogóle. Myślenie normatywne musi uwzględniać obie perspektywy. To normatywne myślenie obejmuje również pewne kluczowe pytania takie jak:

- Czy wyzwanie niedostatecznej reprezentacji imigrantów w partiach politycznych można rozumieć podobnie jak niedostateczną reprezentację kobiet?¹³ A jeśli tak, to dlaczego? Jakie należy uwzględnić kryteria? (kto, ile) Narodowość? Wiek? Religię? Język? To podstawowa kwestia ponieważ sposób zarządzania różnorodnością wiąże się ze sposobem jej rozumienia jako kategorii politycznej.

- Dlaczego innym grupom (takim jak niepełnosprawni, homoseksualiści, klasy społeczne czy inne profile sektorowe) nie poświęca się specjalnej uwagi i wysiłków by zaangażować je w życie partii?
- Dlaczego włączenie przyniesie korzyści obywatelom państw trzecich? Dlaczego ten argument jest słuszny i może być prośbą, a nawet żądaniem ruchu społecznego?

Biorąc pod uwagę te dwie ważne przesłanki, twierdzimy, że istnieją dwie podstawowe ramy mogące pomóc generować różne argumenty normatywne: *podejście oparte na utylitaryzmie i podejście oparte na prawach (człowieka)*.

Pierwsze podejście może być różnie interpretowane według motywacyjnej perspektywy danej strony. Dla partii politycznych wiąże się to ze strategiami wyborczymi oraz symboliczną polityczną logiką dyskursywną szczególnie w odniesieniu do własnych wyborców i w ogóle do społeczeństwa. Z punktu widzenia imigranta może się to wiązać z osobistym awansem i rozwojem kariery, ale także z bardziej ogólnymi roszczeniami obywatelskimi (partycypacja polityczna i reprezentacja w partiach politycznych).

Drugie podejście jest oparte na argumencie deficytu demokratycznego. Wiąże się to z równością zasad, możliwością struktur oraz ogólną reprezentacją demokratyczną i argumentami partycypacyjnymi.

Podejście oparte na utylitaryzmie – logika symboliczna: szczególna cecha

Podejście to stanowi *upolitycznienie* różnorodności (włączenie odmiennych społeczności do dyskursu politycznego) i jest współistotne politycznej logice myśli i działań partii politycznych.¹⁴ Główną logiką działania jest to by postępować

13 Ostatnie badania w tej dziedzinie obejmują:

Celis, K.: Representativity in Times of Diversity: The Political Representation of Women. *Women's Studies International Forum* 41(3): 179–186, 2013.

Celis, K., Erzeel, S., Mügge, L. and Damstra, A.: Quotas and Intersectionality: Ethnicity and Gender in Candidate Selection. *International Political Science Review* 35(1): 41–54, 2014.

Krook, M. L. and O'Brien, D. Z.: The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide. *Comparative Politics* 42(3): 253–72, 2010.

14 Patrz badania dotyczące politycznej partycypacji i reprezentacji imigrantów poniżej:

Bird, K., Saalfeld, T., & Wüst, A. M. (2010): *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*. Taylor & Francis.

González-Ferrer, A. (2010): The Electoral participation of Naturalised Immigrants in Ten European Cities. In: L. Morales y M. Giugni (eds.) *Social Capital, Political Participation and Migration in Europe. Making Multicultural Democracy Work?* Basingstoke: Palgrave Macmillan

Mollenkopf, J. and Hochschild, J. (2010): Immigrant Political Incorporation: Comparing Success in the United States and Western Europe. *Ethnic and Racial Studies* 33(1): 19–38.

Rocha, R. R., Tolbert, C. J., Bowen, D. C., and Clark, C. J. (2010): Race and Turnout: Does Descriptive Representation in State Legislatures Increase Minority Voting? *Political Research Quarterly* 63(4): 890–907.

Soininen, M. (1999): The 'Swedish Model' as an Institutional Framework for Immigrant Membership Rights'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(4): 685-702.

Zapata-Barrero, R. and Gropas, R. (2012): Active Immigrants in Multicultural Contexts: Democratic Challenges in Europe. In: A. Triandafyllidou, T. Modood, and N. Meer (eds.): *European Multiculturalism(s): Cultural, religious and ethnic challenges*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 167-191.

wobec różnorodności w taki sposób by nie tracić potencjalnych wyborców, a nawet próbować dotrzeć do większej ich liczby poprzez dyskusowanie działania w sferze różnorodności. Partie polityczne stosujące to podejście są świadome, że polityka widocznej różnorodności w ich organizacjach oraz polityka czynienia różnic widocznymi może mieć bezpośredni wpływ na preferencje wyborcze i skutkować albo utratą, albo zyskaniem głosów.

Podejście to zakłada również, że partie polityczne są bardziej zainteresowane dyskursem i narracją aniżeli tworzeniem dla imigrantów dostatecznej przestrzeni dla wewnętrznego awansu i mobilności w zakresie zdobycia władzy decyzyjnej. Ponownie, wpływ na preferencje wyborcze biorą górę nad wszelką argumentacją opartą na światowej sprawiedliwości i demokratycznej równości. Kiedy podejście to jest posunięte o krok dalej i włącza różnorodność, wciąż widzimy, że logika symboliczna również napędza strategię partii politycznych. Główny podział normatywny, z orientacją empiryczną, istnieje by wykryć obecność i stopień symbolizmu. W tym punkcie możemy zidentyfikować dwa główne czynniki wyjaśniające symboliczne zachowanie partii politycznych. Po pierwsze, to, co możemy nazwać 'paradoksem luki partycypacyjnej', ponieważ większość imigrantów włączonych do partii politycznych nie mając (jeszcze) obywatelstwa nie może głosować ani kandydować w wyborach z ramienia swojej partii. Paradoks ten można zrozumieć jedynie poprzez logikę symboliczną. Drugi czynnik wiąże się z narracją partii politycznej na temat różnorodności. Faktem jest, że w czasie kampanii wyborczych niektórzy politycy decydują się na komunikację z imigrantami w języku tych drugich w ramach okolicznościowych przemówień, a nawet streszczając manifesty i broszury.

Podejście oparte na prawach (człowieka)

To podejście również wiąże się z kwestią równości. Jest samym sednem pytania 'dlaczego', skupiającym uwagę na tym jak istotne jest z demokratycznego punktu widzenia włączenie imigrantów do partii politycznych.

Przeważająca część argumentów normatywnych obejmuje procesy dotyczące kwestii równości i szans, konfliktów w stosunkach z innymi społecznościami etnicznymi, politycznym/społecznym wykluczeniem różnorodności oraz segregacją. Pociąga to za sobą redukcję nierówności władzy i wyzwanie wobec tradycyjnych eurocentrycznych lub etnocentrycznych stosunków władzy oraz dualizmów w społeczeństwie między nami/nimi, lub większością/mniejszością związaną z różnorodnością.

Podejście oparte na prawach (człowieka) ma na celu wzmocnić zdolność partii politycznych do wypełnienia swych zobowiązań jako strona, na której spoczywają obowiązki, oraz zwiększyć szanse konstruktywnego dialogu z wszystkimi członkami społeczeństwa bez jakiegokolwiek dyskryminacji, zgodnie z logiką działania opartą na obywatelstwie oraz z uwzględnieniem praw imigrantów przed preferencjami ich własnych wyborców.

Wiemy już o podstawowym problemie normatywnym lub dylemacie państw narodowych, które twierdzą, że są demokratyczne ale oddzielają prawa człowieka od praw cywilnych.¹⁵ Czy państwom popierającym absolutny priorytet praw człowieka i które chcą być demokracjami wolno określać partycypację polityczną jako bardziej specyficzne prawo cywilne niż powszechne prawo człowieka i z góry definiować 'demos' jako wyłączne? Zgodnie z tym, demokracja i instytucje wydają się być oparte na przeciwstawnej logice z roszczeniem sobie prawa do powszechności i wyłącznego dostępu do partycypacji politycznej.¹⁶ Ten dylemat związany z rozróżnieniem praw człowieka i praw cywilnych znajduje swoje odbicie w partiach politycznych i nie jest przez nie naprawdę podejmowany.

W ramach tego podejścia, niektóre kluczowe aspekty powinny zostać włączone do tej podstawowej dyskusji. Możemy wskazać trzy z nich.

- 1. Podejście lustra:** perspektywa oparta na spójności. Partie polityczne powinny być odzwierciedleniem społeczeństwa.
- 2. Podejście ideologiczne:** partie polityczne postępują zgodnie ze swą ideologią i interesami: to może tłumaczyć odmienne włączanie różnorodności zgodnie ze zróżnicowaniem partii politycznych.
- 3. Podejście władzy/systemowe:** różne partie polityczne mogą przyczyniać się do redukcji ksenofobii i rasizmu, uprzedzeń oraz negatywnej opinii publicznej.

Na zakończenie tego krótkiego podsumowania na temat fundamentalnych pytań postawionych w projekcie DIVPOL, podkreślmy kilka istotnych fundamentalnych pytań wymagających odpowiedzi:

- W jaki sposób włączenie różnorodności wpływa na zmianę programów i polityki? Fakt, że partie polityczne włączają różnorodność nie oznacza, że włączą lepszą lub bardziej inkluzywną politykę do swych programów integracyjnych i obywatelskich, czy nawet 'gorących' zagadnień związanych z zarządzaniem granicami i polityką migracyjną.
- Fakt, że imigranci są włączani na listy wyborcze i w ramach struktur władzy nie jest wystarczający, ponieważ włączanie różnorodności nie zawsze skutkuje wewnętrznym awansem imigrantów. Potrzebna jest analiza wewnętrznego awansu i ścieżek kariery polityków o imigracyjnym pochodzeniu.

15 Patrz ostatnie prace na temat związku praw człowieka z imigracją:

Anderson, B. (2013): *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: Oxford University Press.

Rubio-Marín, R. (ed.) (2014): *Human Rights and Immigration*. Oxford University Press.

Zapata-Barrero, R. and Pecoud, A. (eds.) (2012): *New Perspectives on the Ethics of International Migration*. Special Issue of *American Behavioral Scientist* 56 (9).

16 Patrz prace na temat antagonistycznej logiki demokracji:

Birsl, U. (forthcoming): *Demokratie in der Migrationsgesellschaft*. In: P. Massing and M. Niehoff (eds.): *Politische Bildung in der Migrationsgesellschaft*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

Fijalkowski, J. (2000): *Erfordernisse und Grenzen der Entwicklung eines transnationalen Bürgerstatus in Europa. Demokratietheoretische Reflexionen zur Zuwanderungs- und Integrationspolitik in der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*. In: H.-D. Klingemann and F. Neidhardt (eds.): *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*. WZB-Jahrbuch. Berlin: Ed. Sigma, 363-390.

Włączanie polityków o imigracyjnym pochodzeniu jako widocznych reprezentantów lub 'rzeczników' różnorodności niekoniecznie oznacza, że ich doświadczenie jako imigrantów – które może różnić się od doświadczeń członków głównych partii – jest również włączone na równym poziomie. Włączenie poza symbolami oznacza wyzwania dla dominujących dyskursów i ustanowionych stosunków władzy w partiach oraz włączanie różnych głosów i doświadczeń do dyskursu partyjnego (np. doświadczenia związane ze statusem uchodźcy lub dyskryminacją).

4. Podsumowanie

Czynniki hamujące lub wspierające partycypację imigrantów i rozwój różnorodności w partiach politycznych w siedmiu krajach europejskich

W badaniu empirycznym w ramach projektu DIVPOL, w 2013 roku przeprowadzono 269 wywiadów z przedstawicielami partii politycznych i organizacji imigranckich oraz siedmioma ekspertami w siedmiu krajach europejskich (Niemczech, Hiszpanii, Irlandii, Włoszech, Polsce, Portugalii oraz Szwecji). Łącznie w badaniu wzięło udział 38 partii politycznych oraz 53 organizacje imigranckie.

4.1 Ograniczenia prawne dotyczące obywateli krajów trzecich w partiach politycznych

Prawie we wszystkich krajach europejskich biorących udział w DIVPOL prawa wyborcze przysługują tylko ich obywatelom. Wyjątek od tej zasady stanowią Brazylijczycy w Portugalii oraz Brytyjczycy w Irlandii, którzy mogą zarówno głosować jak i kandydować w wyborach na szczeblu narodowym.

Na lokalnym szczeblu wyborczym sytuacja obywateli państw trzecich jest bardziej zróżnicowana: wśród krajów DIVPOL najbardziej restrykcyjne prawodawstwo występuje we Włoszech, Niemczech oraz Polsce, gdzie obywatelom państw trzecich nie przysługują lokalne prawa wyborcze. W Polsce niezgodna z konstytucją jest przynależność osób nie posiadających obywatelstwa do partii politycznych. W Portugalii i Hiszpanii zasada wzajemności oznacza, że niektórzy obywatele państw trzecich mogą brać udział w procesach decyzyjnych na szczeblu lokalnym, a inni nie mogą. Najkorzystniejsze prawa przysługują w Irlandii, gdzie każdy mieszkaniec państwa może głosować i startować w wyborach lokalnych pod warunkiem wcześniejszego 6-cio miesięcznego pobytu (bierne prawo wyborcze dla obywateli państw trzecich od 1963 roku, a czynne prawo wyborcze od 1974 roku) oraz w Szwecji, gdzie każdy legalnie zamieszkujący obywatel kraju trzeciego może, po upływie minimum 3-letniego okresu zamieszkania, głosować i kandydować w wyborach na szczeblu lokalnym (od 1975 roku).

Prawodawstwo dotyczące praw wyborczych oraz podejście do naturalizacji i podwójnego obywatelstwa są bardzo postępowe w niektórych krajach (Irlandia, Portugalia, Szwecja) i bardziej restrykcyjne w innych (Niemcy, Włochy, Hiszpania). W rezultacie, możliwości politycznego uczestnictwa obywateli państw trzecich w Europie są nie tylko ograniczone ale i rozkładają się bardzo nierównomiernie.

Niektórzy politycy oraz większość organizacji imigrantów postrzega ograniczony i niesprawiedliwy dostęp do praw politycznych jako problem. Organizacje te podkreślają znaczenie partii politycznych jeśli chodzi o lobbowanie na rzecz

praw wyborczych dla imigrantów. Niektóre postrzegają prawa wyborcze jako krok pośredni i zaznaczają znaczenie łatwiejszego dostępu do obywatelstwa, w tym podwójnego obywatelstwa. Co ciekawe, nasze badanie wykazało bardzo małą korelację postępowego prawodawstwa w dziedzinie praw wyborczych i obywatelstwa z rzeczywistym uczestnictwem imigrantów w (lokalnej) polityce: zarówno w Irlandii jak i Szwecji imigranci są stale niedostatecznie reprezentowani w polityce lokalnej. Wydaje się, że nawet usunięcie formalnych barier nie jest wystarczające, ponieważ w grę wchodzi dużo więcej barier nieformalnych.

Wstąpienie do partii politycznej: Prawie we wszystkich krajach DIVPOL (oprócz Polski) nie istnieją żadne przeszkody prawne dla przynależności obywateli państw trzecich do partii politycznych. W Niemczech, Hiszpanii, Szwecji i Irlandii obywatele państw trzecich mogą wstąpić do dowolnej partii politycznej, jednakże niektóre partie wymagają określonego minimalnego okresu pobytu. We Włoszech partie lewicowe dopuszczają członkostwo, podczas gdy partie prawicowe nie. W Portugalii obywatele państw trzecich mogą wstępować do partii; ograniczenia są stosowane przez jedną partię i dotyczą obywateli państw trzecich, których nie obejmują porozumienia o wzajemności. To oznacza, że w wielu partiach w Europie istnieje luka partycypacyjna: obywatele państw trzecich mogą wstępować do partii ale prawo nie pozwala im głosować i kandydować w wyborach. Jednakże, wiele partii dopuszcza obywateli państw trzecich do swych wewnętrznych stanowisk partyjnych. Naturalizowani respondenci o nieeuropejskim pochodzeniu odbierają to pozytywnie i mówią, że możliwość uczestnictwa w wewnętrznych wyborach partyjnych daje im poczucie, że są 'mile widziani' w strukturach partii.

Lokalne grupy partii Zielonych w Niemczech prowadzą podwójne wybory by dopuścić obywateli państw trzecich przynajmniej do symbolicznej formy współdecydowania. Niektóre partie stworzyły specjalne fora, grupy i kampanie skierowane do ludzi o imigracyjnych korzeniach w celu zachęcenia ich do partycypacji i zaangażowania. Niestety, niektóre z tych grup nie są obecnie aktywne, ich działania nie mają systemowego umocowania, a ich powiązania są nietrwałe i/lub zależne od pojedynczych osób.

4.2 Dostęp/wstąpienie do partii politycznych i życia politycznego w partii

Pomoc: Wiele partii politycznych w Europie staje w obliczu kurczenia się bazy członkowskiej z powodu powszechnego rozczarowania polityką. Mimo motywacji by aktywnie próbować dotrzeć do nowych grup, partie polityczne są nieskuteczne zwłaszcza jeśli chodzi o przyciąganie osób o imigracyjnym pochodzeniu. Choć partie aktualnie realizują szereg programów by dotrzeć do imigrantów i społeczności imigranckich (np. w Niemczech, Irlandii i Hiszpanii), liczba kampanii na dużą skalę mających umocowanie strukturalne, które wprost zapraszają imigrantów do wstąpienia do partii, jest nieznaczna. Przykładem dobrej praktyki jest program *Opening Power to Diversity* [Otwarcie Władzy na Odmierność]. Został on uruchomiony w Irlandii w 2011 r. i polega na organizowaniu sześciomiesięcznych praktyk dla obywateli państw trzecich odbywanych u boku krajowych polityków.

Kultura partii: Ogólnie rzecz ujmując, współzawodnictwo i efektywne układy to dwa główne aspekty wewnętrznej pracy partyjnej. Powszechnie jest występowanie tradycyjnych struktur władzy, którym towarzyszy niechęć i podejrzliwość starych członków partii wobec nowych.

Nie można powiedzieć 'przychodź' jeśli w salonie nie ma dosyć miejsc by usiąść lub miejsca siedzące są tak ustawione, że nowoprzybyły nie może ich zająć.

[Niemcy]

Według wielu respondentów (np. w Niemczech, Polsce, Portugalii) partie polityczne często wydają się nieatrakcyjne i jawią się jako zamknięte, homogeniczne lub 'elitarne' organizacje.

Obecnie, istnieje silny związek obywateli z politykami, ale również znaczne niezadowolenie z pracy przedstawicieli politycznych [Portugalia]

Partia polityczna oznacza frakcyjność. Na poziomie językowym termin 'partia' równa się korupcja, władza i terror. [Polska]

Kultura życzliwego przyjęcia: W jednym kraju wskazano, że kultura przywitania jest silnie uzależniona od tego *czy lokalny przewodniczący jest przyjemną, otwartą osobą, czy 'samcem alfa'*. [Niemcy] To, czy przewodniczący wspiera atmosferę, w której dynamika grupy jest otwarta i egalitarna, a nowi członkowie są doceniani, czy nie, może stanowić różnicę między istnieniem kultury życzliwego przyjęcia, a jej brakiem. Respondenci w Szwecji, Hiszpanii i Niemczech często mówili o barierze zbyt wielu zebrań [Szwecja] oraz czasu i miejsca ich odbywania (np. puby). Uczestnictwo w wielu zebraniach tygodniowo – tylko z powodu pracy partyjnej – jest trudne jeśli organizuje się swoje życie w nowym kraju, jest się w połowie kariery i/lub ma się dzieci. Partie nie dostosowują swoich organizacji do różnorodności swych członków, np. poprzez zmianę terminów i miejsc zebrań. Fakt, że na zebrania często duży wpływ mają nieformalne struktury i wykluczające praktyki dodatkowo pogłębia problem.

Wstąpienie: Wielu polityków udzielających wywiadów (tych o imigracyjnym pochodzeniu oraz innych) wstąpiło do partii w wyniku kontaktów osobistych. Większość polityków o imigracyjnym pochodzeniu w Niemczech, Włoszech i Hiszpanii dostała propozycję wstąpienia do partii od działaczy partyjnych. Zwrócono uwagę, że większość polityków o imigracyjnym pochodzeniu we Włoszech i Hiszpanii przez wiele lat aktywnie działała w stowarzyszeniach i związkach zawodowych. W Niemczech, politycy o imigracyjnym pochodzeniu zajmujący widoczne i ważne pozycje stanowią przykład do naśladowania i w tej roli wysyłają sygnał motywujący ludzi do partycypacji w partii/życiu politycznym.

Powiązania i wprowadzenie: Inaczej jest w przypadku respondentów nie mających pochodzenia imigracyjnego. W Szwecji i Niemczech ważną formę wejścia na scenę polityczną jest dla nich polityczna socjalizacja poprzez młodzieżówki partyjne. W tym wczesnym okresie zaangażowania partyjno-politycznego tworzone są związki, które stają się ważne w każdej karierze politycznej. Może to stwarzać trudności dla nowych członków partii politycznej jeśli wstępując do partii napotykają

takie już ustanowione, nieformalne i historyczne związki. Brak wcześniejszej socjalizacji partyjno-politycznej może być jeszcze bardziej onieśmielające dla osób, które z powodu swej imigracyjnej przeszłości nie mają potrzebnych umiejętności językowych, znajomości struktur lub habitus, które są ważne w życiu politycznym. Ponadto, istnieje niewiele systemowych środków wprowadzania, takich jak programy doradztwa partnerskiego (mentoring), wdrożeniowe czy szkoleniowe w celu pomocy nowym członkom w zrozumieniu struktury, zagadnień i polityki partii.

4.3 Ścieżki kariery oraz role pełnione przez polityków o imigracyjnym pochodzeniu

Znacznik tożsamości ‘imigrant’ nie powinien ograniczać partyjnej roli polityka; jednakże, de facto, ma on znaczenie w praktyce politycznej.¹⁷

W procesie nominacji, powiązania są najważniejszym czynnikiem wspomagającym pomyślną nominację kandydata. Powiązania te, zarówno wewnątrz partii jak i poza nią, mają często nieformalny charakter i tworzą się w długim okresie czasu, np. w partyjnej młodzieżówce lub na szczeblu lokalnym (Niemcy, Szwecja, Irlandia). Dla imigrantów wstępujących do partii na późniejszym etapie życia może to stanowić przeszkodę. Inne indywidualne kryteria mogące mieć wpływ na szanse nominacji na kandydata obejmują kompetencje w dziedzinie ważnej dla partii, doświadczenie polityczne oraz tożsamość (np. płeć, wiek, przynależność etniczna). W rejonach, gdzie trzeba dotrzeć do wyborców o pochodzeniu imigracyjnym, można zaobserwować w partiach generalną tendencję do wystawiania na listach kandydatów o imigracyjnym pochodzeniu.

W wielu partiach decyzje dotyczące procesu tworzenia list należą do liderów i osób pełniących ważne funkcje partyjne. We Włoszech, kooptacja była główną zasadą promowania osób o imigracyjnym pochodzeniu w partii:

Subiektywna kooptacja może być korzystna, ponieważ może ujawnić osobowości, które mogłyby nie mieć szans wypłynąć gdyby musiały przejść przez proces wyborczy. I, w systemie, który wciąż nie jest w pełni demokratyczny, może to być konieczna droga. [Włochy]

Wielu respondentów o imigracyjnym pochodzeniu w Niemczech, Włoszech i Hiszpanii zostało umieszczonych na listach bezpośrednio przez liderów partii. To pokazuje znaczenie przywództwa dla osiągnięcia wzrostu reprezentacji imigrantów, ale jednocześnie również brak przejrzystości w procesie tworzenia list, mnogość interesów mających znaczenie oraz – często konkurencyjne – kryteria nominacji. Ten brak transparencji może świadczyć o przeszkodzie w akceptacji nowych polityków o innym pochodzeniu wśród elektoratu partii. Umieszczanie na listach osób, zwłaszcza spoza partii, jako imigracyjnych reprezentantów w trybie

¹⁷ Ludzie naznaczeni jako imigranci to ci, którzy z powodu swego wyglądu (koloru skóry, włosów i koloru oczu), swych nazwisk oraz akcentu uważani są przez innych za imigrantów.

hierarchicznym może prowadzić do tego, że będą postrzegani jako ‘parytetowi imigranci’, a nie osoby zauważone ze względu na kompetencje.

W wielu krajach respondenci zwracali uwagę, że bardziej prawdopodobne jest umieszczanie członków partii o imigracyjnym pochodzeniu na końcu list, co nie daje szans na zajęcie pozycji partyjnej. Polityk z Portugalii podał przykład tego, co nazwał złudzeniami włączenia: partie proponują czarnoskórym obywatelom niewybieralne miejsca na lokalnych listach kandydatów i używają ich wizerunków w ulotkach w sposób mogący wprowadzać wyborców w błąd, ponieważ wyborcy wierzą, że kandydaci ci rzeczywiście będą wybrani i będą mieli coś do powiedzenia. W Hiszpanii, Niemczech i Irlandii obserwuje się wysoką frekwencję wśród urzędników o imigracyjnym pochodzeniu, ale wielu pozostaje na stanowiskach jedynie przez jedną kadencję. Sugerowano, że brak silnych powiązań i wsparcia ze strony elektoratu partii powoduje, że stają się oni narażeni na wewnętrzne politykierstwo ze strony konkurentów.

Transparentne parytety reprezentacyjne dla ludzi o imigracyjnym pochodzeniu na listach partyjnych, podobne do istniejących w wielu partiach parytetów dla kobiet, coraz bardziej odbierane są przez organizacje imigranckie i niektórych przedstawicieli politycznych jako rozwiązanie problemu niewystarczającej reprezentacji politycznej. Jednakże, parytety są kwestionowane. Podczas gdy część respondentów zdecydowanie uważała, że powinni zdobywać stanowiska na podstawie posiadanych umiejętności, inni wskazywali, że przy dziesiątkach osób rywalizujących na kandydatów, umieszczanie imigrantów na listach ... nie może być priorytetem [Portugalia]. Socjaldemokraci w Szwecji wprowadzili parytety dla kandydatów o imigracyjnym pochodzeniu na szczeblu lokalnym w niektórych częściach kraju, skierowane szczególnie do imigrantów z nie-nordyckich krajów. W Sztokholmie parytet został ustalony na poziomie proporcji populacji imigrantów w regionie (25%). Wymagane jest również takie zastosowanie parytetu by reprezentacja ta znalazła się na listach tam, gdzie wysoce prawdopodobny jest wybór tych kandydatów. Parytety mogą być rozumiane jako instrument zapewnienia zrównoważonego zaangażowania partii w podnoszenie liczby polityków o imigracyjnym pochodzeniu oraz jako systemowa odpowiedź na zauważoną strukturalną dyskryminację. W Sztokholmie system parytetów spotkał się z *szeroką akceptacją* [Szwecja] jako środek naprawy niedostatecznej reprezentacji politycznej. Jeden z polityków powiedział:

To nie stało się z powodu uprzejmości. My musieliśmy zmienić strukturę władzy w partii. [...] Jako polityk, muszę powiedzieć, że jeszcze nie spotkałem polityka, który z własnej woli zrezygnuje z władzy. [Szwecja]

Zagadnienia dotyczące karier politycznych: Wielu polityków o imigracyjnym pochodzeniu relacjonowało, że musieli zajmować się problemem imigracji i integracji w trakcie swej kariery politycznej. Niektórzy sami zwrócili uwagę na te kwestie, inni zostali zachęteni przez partyjnych kolegów by się tym zająć. We Włoszech i Hiszpanii, gdzie ogromna większość polityków o imigracyjnym pochodzeniu weszła do polityki poprzez zaangażowanie w pracę stowarzyszeń ‘etnicznych’, ich partyjno-polityczna praca niemal wyłącznie ogranicza się do

zagadnień imigracyjnych. Kilku przedstawicieli wyraziło frustrację i życzyliby sobie by ich nie *traktowano stereotypowo i przygwożdżano* do tego tematu [Niemcy].

Irlandia i Polska stanowią wyjątek w tej dziedzinie. W Polsce jest bardzo niewielu naturalizowanych posłów, a weszli oni do polityki *nie jako imigranci reprezentujący innych imigrantów* [Polska], lecz jako eksperci w swych specjalnościach i przedstawiciele społeczności lokalnych. W Irlandii, lokalne organizacje partyjne ('oddziały') pełnią silną funkcję i by zostać wybranym, kandydaci muszą być odbierani jako przedstawiciele lokalnej społeczności. W praktyce, wszyscy kandydaci-imigranci w 2009 i 2014 roku skoncentrowali swe kampanie na kwestii poprawy środowiska lokalnego. Ta silna orientacja lokalna daje również możliwość zwrócenia uwagi na lokalną tożsamość kandydatów i odwrócenia jej od ich tożsamości etnicznej.

W większości krajów DIVPOL migracja i integracja są z jednej strony zagadnieniami niszowymi, których wykorzystanie daje aspirującym politykom możliwość łatwiejszego budowania kariery politycznej aniżeli bardziej popularne i konkurencyjne obszary polityczne. Jednocześnie, te niszowe pozycje ograniczają zdolność imigrantów do zwiększenia wpływowości i/lub przekonania szerszego elektoratu w przypadku startowania w wyborach.

Rola pomostowa dla społeczności imigranckich podejmowana jest przez dużą liczbę polityków o imigracyjnym pochodzeniu, którzy udzielali wywiadów w projekcie. Ta pozycja mediatora uważana jest za bardzo ważną przez wielu respondentów – zarówno polityków jak i przedstawicieli organizacji imigranckich – w Hiszpanii, Włoszech, Portugalii i Niemczech. Wielu było zadowolonych z zajęcia takiej pozycji. Politycy o imigracyjnym pochodzeniu są określani jako *najlepiej pozycjonowani w partii i ich własnych społecznościach ponieważ lepiej rozumieją potrzeby i żądania tych społeczności* [Portugalia]. Niektórzy respondenci uznali jednak te pozycje za problematyczne, za uwięzienie pomiędzy oczekiwaniami środowisk imigranckich a własną partią. Niektórzy odrzucili 'podejście oparte na naturalnym biegu rzeczy', które im sugerowano i zbuntowali się przeciwko 'naturalnej' roli mediatora, którą im przypisywano.

Etnicyzacja przedstawicieli imigracyjnych występuje kiedy osoba postrzegana jest jako przedstawiciel (hipotetycznie jednorodnej) grupy etnicznej na podstawie rzeczywistego lub zakładanego pochodzenia. O etnicyzacji mówią koledzy partyjni, (potencjalni) wyborcy o imigracyjnym (ale nie tylko) pochodzeniu oraz obywatele państw trzecich. Może to prowadzić do samo-etnicyzacji.

Ambiwalencja funkcji pomostowej oraz etnicyzacji przedstawicieli politycznych postrzegana jest przez niektórych członków i przedstawicieli społeczności imigracyjnych jako zjawisko niejednoznaczne. Z jednej strony mobilizacja wyborców-imigrantów uznawana jest za sukces partii, ale z drugiej strony, może stać się celem ataku ze strony konkurencji partyjnej kiedy przedstawiciel polityczny o imigracyjnych korzeniach oskarżony jest przez kolegów partyjnych o zabranie ich miejsca *tylko dzięki głosom imigrantów* [Niemcy].

Z perspektywy społeczności imigrantów i 'mniejszości', politycy o imigracyjnym pochodzeniu odgrywają ważną rolę w zakresie podnoszenia w partii zagadnień istotnych dla społeczności imigranckich. Z drugiej strony, same środowiska imigranckie podejrzewają, że partie polityczne wykorzystują polityków-imigrantów do tego by zdobyć 'głosy imigrantów'. Przedstawiciele imigrantów oskarżają partie o *tokenizm* [Niemcy] i plasowanie poszczególnych polityków o imigracyjnym pochodzeniu jako reprezentantów etnicznych bez uwzględnienia ich odmiennych doświadczeń w zakresie tematów partyjnych. Dominujące dyskusje i utrwalone relacje władzy w partii często pozostają niezmiennie.

4.4 Różnorodność w partiach politycznych i dyskusje na temat różnorodności

Stosunek partii do różnorodności: W świetle zmian demograficznych, partie polityczne coraz bardziej postrzegają ludzi o imigracyjnym pochodzeniu jako grupę zbyt liczną by ją ignorować. Wśród krajów DIVPOL wyjątek stanowi Polska, gdzie ze względu na liczbę cudzoziemców temat uczestnictwa politycznego imigrantów wciąż czeka na swe miejsce w debacie publicznej i w partiach politycznych. We Włoszech temat odmienności jest poruszany, przynajmniej retorycznie, przez wszystkie partie polityczne. We Włoszech imigracja stała się tematem wyborczym. Ewidentne są spolaryzowane poglądy, które zarówno przez zwolenników jak i przeciwników imigracji widziane są jako sposób zdobywania głosów. W przeciwieństwie do tego, w Portugalii dominują bardzo pozytywne poglądy na temat obecności imigrantów i wielu polityków z szerokiego spektrum politycznego twierdziło w wywiadach, że nie jest to temat dzielący społeczeństwo. Jednak, mimo politycznego konsensusu wobec tematów związanych z imigracyjną i polityki integracji, partie polityczne niejasno określają znaczenie wyborcze imigrantów w Portugalii.

W Szwecji i Niemczech wszystkie partie zgadzają się co do tego, że różnorodność jest ważna jeśli chodzi o reprezentację i partycypację. Ich logika zawiera mieszankę argumentów strategicznych i demograficznych. W przypadku partii ludowych w Niemczech i niektórych partii w Hiszpanii, reprezentacja ludności imigracyjnej jest częścią samozwańczego określania się 'lustrem społecznym'. W związku z tym, partie powinny odzwierciedlać różnorodność istniejącą w społeczeństwie w kategoriach ilościowych i we wszystkich sferach władzy. Opiera się to na założeniu, że 'masa krytyczna' członków i kadry partii pomoże wyrównać partycypację i reprezentację osób o imigracyjnym pochodzeniu. Respondenci w Szwecji i Niemczech jasno twierdzili, że różnorodność jest oficjalną normą dla partii i jest jednomyślnie postrzegana jako zaleta. Paradoksalnie może to prowadzić do niechęci do potwierdzenia występowania przypadków rasizmu i barier systemowych w partiach.

Na przykład, w Niemczech pozytywnie kojarzona dyskusja na temat odmienności jest systematycznie przerywana pełnym brakiem stanowiskiem, które odzwierciedla zdecydowane twierdzenia o symbolicznym znaczeniu, takie jak wpływowe odniesienia w kontekście dyskusji o integracji:

[Powiedziała], że multikulti nie wyszło – to symbol. Westchnienie, kropka. To zostaje w pamięci. W porządku, mogą mówić, że multikulti nie udało się. Nam się nie udało, my tu nie przynależymy. [Niemcy]

W Portugalii przynależność etniczna i rasowa oraz ‘inność’ były często wymieniane przez czarnoskórych respondentów. Jeden wskazał na fakt, że na kraj wciąż ma wpływ kolonialna spuścizna, która wywołuje obawy swą wizją czarnoskórej ludności mającej władzę. Kilku przedstawicieli organizacji imigranckich (np. w Niemczech) odczuło, że dla partii pojęcie różnorodności służy jako gołosłowne zapewnienie na potrzeby kampanii wyborczej, nie mające wystarczającego umocowania w kulturze politycznej i strukturach partyjnych.

Postępowanie w sprawach rasizmu i dyskryminacji: Z jednej strony, wykluczające, dyskryminacyjne i rasistowskie twierdzenia wyrażane publicznie mogą zupełnie odstręczać ludzi od partii, szczególnie imigrantów, jeśli – jak to miało miejsce w Niemczech – przywództwo partii nie zdystansuje się w wystarczający sposób i nie zastosuje środków dyscyplinarnych. W sumie, zbyt mały nacisk kładzie się na rasizm, a znaczenie doświadczeń dyskryminacyjnych jest często pomniejszane i lekceważone przez partie, których to dotyczy. Z drugiej strony, rejonowe i lokalne komitety partyjne dostały zadanie by uczynić procesy transformacyjne *zrozumiałymi* [Niemcy] dla ‘rodzimego’ lub autochtonicznego zaplecza partyjnego. *Fale* [ibid.] nowych członków o imigracyjnym pochodzeniu mogą wywołać obawy o zagraniczną infiltrację tego zaplecza:

Jeśli ktoś przybywa teraz i sprowadza ze sobą dziesięć innych osób i wszyscy wyglądają jakoś inaczej – coś jest nie w porządku, oni coś planują. [Niemcy]

W Irlandii, wcześniejszy dobry klimat w odniesieniu do różnorodności zniknął kiedy pojawiła się recesja i dyskusja zeszła na tematy gospodarcze. Partie zaczęły przyjmować ostrożne stanowisko ponieważ *nie chciały zostać wciągnięte w debatę, która mogłaby być dzieląca i obrzydliwa* [Irlandia]. W innych krajach można zaobserwować, że partie niechętnie odnoszą się do drażliwych tematów imigracji ponieważ obawiają się, że to może ułatwić zadanie partiom skrajnie prawicowym.

Powiązania z przedstawicielami różnorodności w partiach: W Szwecji istnieje niechęć do organizowania partii w celu uwzględnienia ludzi o imigracyjnym pochodzeniu. W Hiszpanii i Niemczech trwają ciągle debaty czy jest lepiej, czy też nie, integrować członków o imigracyjnym pochodzeniu w ramach istniejących struktur partycypacyjnych, czy tworzyć specjalne struktury partycypacji i poznania. Z jednej strony, tak zwana ‘bezpieczna przestrzeń’ oferuje przyjazne środowisko i przyspiesza awans członków partii na osoby funkcyjne i kandydatów. Ponadto, powiązania te mogą być sposobem na zauważenie wewnętrznej różnorodności, na wypuklenie widoczności wewnątrz partii oraz na posiadanie platformy poparcia dywersyfikacji organizacji. Z drugiej strony, niektórzy członkowie postrzegają te struktury jako ‘przestrzeń bez władzy’, która może prowadzić do oddzielenia od głównych struktur partii. Ponadto, obawiają się, że będą postrzegani jedynie jako członkowie/politycy o imigracyjnym pochodzeniu, a nie doceniani z powodu swych talentów lub osobistych zainteresowań.

Jednakże, posiadanie powiązań, które zachęcają, wspierają i profilują kandydatów o imigracyjnym pochodzeniu, podobnych do tych, którymi dysponują kobiety, być może pozwoli odnieść się do wyzwania jednoczesnego podejścia do różnorodności jako normy i zauważyć przykłady rasizmu. Przykładem jest komisja ds. migracyjnych w Partii Socjaldemokratycznej w Sztokholmie. Jej siła organizacyjna i współpraca z innymi strukturami, jak organizacja młodzieżowa, zapewniają jej wpływ na politykę i liczbę przedstawicieli o imigracyjnym pochodzeniu, to drugie poprzez podnoszenie parytetów przedstawicielskich.

W Niemczech, partie stworzyły afiliowane organizacje, grupy robocze lub komitety polityczne zajmujące się imigrantami, które mogą działać jako 'punkty przyłączeniowe' dla międzykulturowego otwarcia partii. W różnych kontekstach funkcjonują one jako organizacje lobbingujące i fora powitalne.

W Hiszpanii, jedna partia stworzyła powiązaną z sobą fundację, w której ludzie działają zgodnie ze swoim geograficznym pochodzeniem. Udostępnia ona również pomieszczenia w swojej siedzibie kilku organizacjom imigranckim bez wymogu by przyłączyły się do partii i współdziałały z fundacją. Inna partia stworzyła odrębne struktury partycypacji odzwierciedlające różnorodność wewnątrz partii, w tym dla ludzi o innej orientacji (LGBTI), osób upośledzonych oraz innych mniejszości, głównie na szczeblu ogólnokrajowym.

W Irlandii, dwie partie mają osoby funkcyjne ds. równego traktowania, których zadaniem jest wspierać zaangażowanie w sprawy społeczności imigranckich oraz udzielać im wsparcia w ramach partii. Działacze ci podejmują również wysiłki pomocowe we współpracy ze specjalną podkomisją partii. Podkomisja ta przede wszystkim zapewnia przestrzeń do formułowania propozycji odpowiedniej polityki i porozumienia.

4.5 Powiązania pomiędzy partiami politycznymi a społecznościami imigranckimi i ich stowarzyszeniami

Rola organizacji imigranckich: Organizacje imigranckie (OI) w wielu krajach widzą siebie jako organizacje lobbingujące na rzecz imigrantów. Wiele z nich czuje, że partie polityczne nie zapewniają odpowiedniej reprezentacji lub włączenia imigrantów oraz że *reprezentacja praw i interesów jest pozostawiona głównie stowarzyszeniom* [Portugalia: przedstawiciel OI]. Jako organizacje lobbingujące, OI *istnieją nie dla zabawy ale z konieczności* [ibid.]. OI również strategicznie wykorzystują członków partii zasiadających w komisjach by wypracować linie komunikacji z partią. Krajowe OI często prowadzą regularny dialog z partiami (np. Niemcy, Hiszpania). W Szwecji, Niemczech, Portugalii i Hiszpanii, podkreśla się, że OI chcą odgrywać aktywną rolę w polityce. We Włoszech, mają obecnie miejsce spory dotyczące roli stowarzyszeń, niektóre dotyczą ich jako ważnych graczy w dziedzinie integracji, a inne obaw co do ich zbyt niskich podziałów. W Polsce OI są wciąż bardzo młode i nie działają jeszcze na płaszczyźnie politycznego lobbingu.

Związki między partiami politycznymi a organizacjami imigranckimi istnieją w Szwecji, Hiszpanii, Włoszech, Niemczech i Irlandii, chociaż bardzo różna jest ich

intensywność i stabilność. W Hiszpanii silne związki między partiami lewicowymi i socjalistycznymi a OI były tradycyjnie bardzo ważne gdyż pozwalają docierać do imigrantów. Jednakże, silne powiązanie z rodzinami politycznymi oraz wynikający z tego klientelizm mogą okazać się problematyczne dla OI kiedy zmianie ulegną stosunki władzy rządowej, ponieważ może to prowadzić do poważnego pogorszenia udzielanego im wsparcia – zarówno w kategoriach cięć budżetowych jak i wykluczenia z grona ciał doradczych.

Partie mają instrumentalny związek z OI i często partyjni liderzy umizgują się do przywódców tych organizacji, wnoszących do partii zarówno wiedzę specjalistyczną jak i dostęp do potencjalnych wyborców:

[Ten człowiek] chciał aby odmiennosc w społeczeństwie miała odzwierciedlenie w polityce i wtedy właśnie zwrócił się do mnie ponieważ byłem szeregowym członkiem ... Ale popatrzył na najbardziej znaczące i reprezentatywne stowarzyszenia i zwrócił się do mnie by wciągnąć mnie na listę, ponieważ chciał powiązania partii z imigrantami aby zasilić partię pomysłami imigrantów [Hiszpania]

We Włoszech i Niemczech przedstawiciele OI twierdzili, że partie polityczne wykorzystują swe powiązania głównie w trakcie wyborów. W kilku krajach OI odgrywają ważną rolę w edukacji politycznej, jako mediatorzy i dostawcy odmiennych środków edukacyjnych, ale czują, że partie polityczne nie do końca uważają je za równorzędnych partnerów lub wykorzystują ich pełny potencjał. W Szwecji na przykład, niektóre OI czują, że chociaż ich organizacje wykonują ogromną pracę na rzecz edukacji politycznej swych członków, partie nie spieszą się przyjmować zaproszenia i pozostają niezaineresowane podtrzymaniem współpracy. Lokalny deputowany tak relacjonuje mającą znaczenie praktykę odwiedzania małych OI w swoim regionie:

Chociaż [nasi] lokalni deputowani wiedzą, że nigdzie nie dojdiesz z tymi organizacjami ... One nie mogą głosować. Ale politycy często żyją z dawania przykładu ... Jeśli chcemy żyć w społeczeństwie, które ... chce trzymać się razem, ważne jest iść tam, pokazać, że te organizacje istnieją, że wykonywana jest ta praca. [Niemcy]

5. Rekomendacje dla partii politycznych

Prawne ograniczenia dotyczące obywateli państw trzecich (TCN) w partiach politycznych

- Partie polityczne powinny pozwolić by obywatele państw trzecich mogli bez ograniczeń należeć do partii i otworzyć dostęp do wewnętrznych stanowisk dla nie-obywateli.
- Partie powinny ocenić skuteczne działania i inicjatywy pomocowe, zwłaszcza te docierające do nowych grup, aby przyciągnąć ludzi o imigracyjnym pochodzeniu, którzy nie są klasyczną klientelą partii politycznych. Regionalne grupy i strategie – przykłady dobrej praktyki – powinny być strukturalnie umocowane i stosowane w skali ogólnokrajowej we właściwy sposób. Powinny być stworzone możliwości partycypacji TCN oraz organizacje z niskim progiem dostępu. Tam, gdzie już istnieją, informacja o nich powinna być rozpowszechniona wewnątrz i poza partią.
- Efekty stosowania podwójnych wyborów wewnątrzpartyjnych jako symbolu współdecydowania w dziedzinie włączania TCN powinny zostać zbadane w celu określenia czy powinny być stosowane na szerszą skalę oraz/lub umocowane w strukturze.

Dostęp/wstąpienie do partii politycznej oraz życia politycznego w partiach

- Podstawową sprawą dla zrównoważonego otwarcia partii jest struktura informacyjna i powitalna. Powinien być tworzony klimat, w którym każdy, bez względu na wiek, płeć, pochodzenie socjoekonomiczne, edukacyjne, zawodowe, religijne i/lub etniczne, jest mile widziany i oceniany na podstawie kompetencji i doświadczenia (kultura uznania). Partie powinny zapewnić wsparcie lokalnych inicjatyw i struktur, np. lokalne fora integracyjne w Irlandii, która buduje zainteresowanie nimi wśród imigrantów.
- Strukturalnie umocowane programy doradztwa partnerskiego (mentoring) oraz pakiety członkowskie powinny zagwarantować nowym członkom szybkie znalezienie swojego miejsca w partii. Imprezy powitalne i społeczne przy okazji zebrań partyjnych mogą dopomóc uatrakcyjnić te zebrania. Ponadto, w każdej lokalnej organizacji partyjnej jeden działacz (np. ds. równości) mógłby być odpowiedzialny za niesienie pomocy i wprowadzenie nowych członków-imigrantów (jak w przypadku niektórych partii w Irlandii i Niemczech).
- Kompetencje międzykulturowe oraz świadomość różnorodności muszą być promowane na wszystkich szczeblach partii. Do procesu tego muszą być włączone organizacje o niskim progu dostępu (organizacje młodzieżowe, grupy

lokalne) oraz działania pomocowe. Utrwalone zasady działania takie jak godziny zebrań powinny zostać zrewidowane i dostosowane do różnorodności członków partii. Środki te powinny zagwarantować zainteresowanym osobom o odmiennym pochodzeniu, że będą docenieni i serdecznie przyjęci w partii.

Ścieżki kariery i role polityków o imigracyjnym pochodzeniu

- W kategoriach uznania, ważne jest by politycy o imigracyjnym pochodzeniu lub 'naznaczeni' jako imigranci zajmowali stanowiska publiczne i byli znani mieszkańcom. Znani politycy o imigracyjnym pochodzeniu umożliwiają innym identyfikowanie się z nimi i otwierają przestrzeń politycznej partycypacji dla innych osób o imigracyjnym pochodzeniu.
- Przywódcy partyjni powinni mieć świadomość swej roli i odpowiedzialności w procesie nominacji. Decyzje nominacyjne muszą być klarowne i podlegać wyborowi przez bazę partyjną. Podczas gdy ważne są symbole oraz osoby godne naśladowania, włączanie kandydatów o imigracyjnym pochodzeniu musi wychodzić poza działania symboliczne i pozwalać na to by nowe perspektywy wkraczały do dominujących dyskusji. Powinno się unikać tokenizmu i etniczacji.
- Zamiast akcji skupionych na jednostce, preferuje się długoterminowe programy oraz 'środki bezpieczeństwa' dla minimalnej reprezentacji. Środkami bezpieczeństwa mogą być parytety dla grup nie mających wystarczającej reprezentacji w celu zwiększenia różnorodności na listach nominacyjnych. Można to robić na wzór skutecznych przykładów w krajach partnerskich oraz wewnątrzpartyjnych parytetów dla kobiet, które w Szwecji zdobyły szeroką akceptację w ciągu ostatnich 15 lat.
- Tam gdzie wewnątrzpartyjne grupy różnorodności – przestrzeń organizująca partycypację ludzi o imigracyjnym pochodzeniu – przekazują rekomendacje do komitetów wyborczych, jak to ma np. miejsce w Hiszpanii, rekomendacje te powinny mieć charakter wiążący dla kierownictwa komitetów wyborczych. Przywództwo partii powinno zgodzić się na wyznaczone i dobrze wróżące miejsca na listach dla rekomendowanych kandydatów i powinno również zwiększyć przejrzystość.
- Nowym członkom partii, w tym imigrantom, powinno się oferować warsztaty informacyjne oraz doradztwo partnerskie. Partie mogłyby znaleźć sposoby na pomoc w zbieraniu funduszy dla kandydatów-imigrantów (środek typowy dla Irlandii). Partie powinny szukać sposobów wyszukiwania talentów poprzez angażowanie się w lokalne fora integracyjne i grupy wspólnotowe. Dobrym tego przykładem są programy rozwoju przywództwa i wewnątrzpartyjnych talentów.

Różnorodność w partiach politycznych oraz dyskusje na temat odmienności

- W związku z tym, że partie są zorganizowane zgodnie z zasadą 'luźnie powiązanej anarchii', potrzebna jest podwójna strategia rozwoju różnorodności (z góry na dół i z dołu do góry). To wymaga jasnych koncepcji przywództwa, którego można uczyć na kursach (jak to ma miejsce w jednej partii w Niemczech), oraz zmian w równowadze sił przez samą bazę partii.

- Aby przeciwdziałać dyskryminacji rasowej, powinny istnieć wewnątrzpartyjne mechanizmy załatwiania skarg, przejrzyste koncepcje przywództwa oraz silne przywódcze osobowości promujące otwarty i uczciwy dialog oraz ogólna zmiana podejścia (klimat uznania, usunięcie tabu w sprawach dotyczących codziennego rasizmu). Bardziej stanowczy system dyscyplinarny oraz pozytywne oświadczenia na szczycie przywództwa byłyby przesłaniem silnego komunikatu.
- Ważne jest by powiązania, grupy robocze oraz osoby ds. równego traktowania funkcjonujące jako działacze na rzecz różnorodności i budujące wewnętrzną świadomość różnorodności miały umocowanie w strukturach i by otrzymywały wsparcie organów przywódczych partii.
- W celu metodycznej oceny dokonań w sprawie różnorodności zaleca się zbieranie i analizowanie danych dotyczących członków i osób funkcyjnych.

Powiązania między partiami politycznymi a społecznościami imigranckimi i ich stowarzyszeniami

- Partie powinny ustanowić i podtrzymywać systemowe związki z organizacjami imigranckimi. Zainteresowanie partii OI i ich klientelą nie powinno ograniczać się do okresu wyborów. Organizacja imprez partnerskich, wzajemne zaproszenia oraz regularna wymiana są środkami utrzymania zrównoważonego partnerstwa. Współpraca musi się odbywać na równoprawnych zasadach i OI muszą być w stanie dostarczyć fachowej wiedzy do tworzenia politycznej agendy i formułowania polityki. Włączenie OI jako aktywnej strony może uprzystępnić różne stanowiska wobec dyskryminacji i rasizmu oraz zmodyfikować opinie o imigrantach oparte na zjawiskach negatywnych.
- Organizacje imigranckie mogą wzmocnić swą rolę w zakresie promocji i wsparcia zaangażowania politycznego i udziału w wyborach w swoich środowiskach. Partie powinny wspierać ten proces.

Tables

Table 6

Third-country nationals (TCN) among the interviewees

Country	Among the interviewees	
	naturalised TCN	TCN
Germany	10	1
Ireland	14	5
Italy	20	9
Poland	5	7
Portugal	21	—
Spain	20	—
Sweden	12	—
Total	102	22

Table 7

Participants of interviews, focus groups & workshops of DIVPOL

Country	Individual interviews	Focus group participants	Participants of workshops
Germany	33	10	25
Ireland	34	5	87
Italy	29	16	25
Poland	24	9	14
Portugal	29	17	23
Spain	25	5	37
Sweden	25	15	13
Total	199	77	224

Table 8

Political parties involved in DIVPOL

Country	Political parties	
Germany	Social Democratic Party (SPD), Green Party (Bündnis 90/Die Grünen), Left Party (DIE LINKE), Free Democratic Party (FDP), Christian Democratic Union (CDU), Christian Social Union in Bavaria (CSU)	6
Ireland	Fine Gael, The Labour Party, Green Party, Fianna Fail, Sinn Fein	5
Italy	Popolo della Libertà (PDL), Partito Democratico (PD), Sinistra Ecologia Libertà (SEL), Partito della Rifondazione Comunista (PRC), Italia dei Valori (IDV)	5
Poland	Polska jest Najważniejsza/Poland Comes First (PiN), Prawo i Sprawiedliwość/Law and Justice (PiS), Platform Obywatelska/ Civic Platform (PO), Polskie Stronictwo Ludowe/Polish People's Party (PSL), Sojusz Lewicy Demokratycznej/Democratic Left Alliance (SLD), Polska Partia Pracy/ Polish Labour Party (PPP), Ruch Palikota (Polikot's Movement)	7
Portugal	Left Bloc (BE), Portuguese Communist Party (PCP), Green Party (PEV), Socialist Party (PS, centre-left), Social Democrat Party (PSD, centre-right), Popular Party (CDS-PP, Christian-democratic)	6

Table 8

Political parties involved in DIVPOL

Country	Political parties	
Spain	People's Party (PP), The Spanish Socialist Workers' party (Partido Socialista Obrero Español – PSOE), Catalan socialists' party (Partit dels socialistes catalans – PSC), Convergence and Union (Convergència i Unió – CiU), United Left (Izquierda Unida – IU), Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV)	6
Sweden	Socialdemokraterna (Social democrats), Miljöpartiet (Green), Moderaterna (Conservative/liberal)	3
Total no. of parties		38

Table 9

Migrant organisations involved in DIVPOL

Country	Migrant Organisations	
Germany	Association of Binational Families and Partnerships (iaf – Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V.); Each One Teach One (EOTO e.V.); Every Vote (Jede Stimme e.V.); Initiative of Black People in Germany (ISD – Initiative Schwarze Menschen in Deutschland e.V.); Intercultural Migrant Integration Centre – (IMIC Interkulturelles Migranten Integrationscenter e.V.; Network of Member of Parliaments with a Descent from Turkey (Netzwerk türkeistämmiger MandatsträgerIn-nen; New German Media Maker (Neue Deutsche Medienmacher e.V.); Turkish Community (TGH / TGD – Türkische Gemeinde in Hamburg / in Deutschland e.V.)	8
Ireland	Africa Centre, Crosscare Migrant Project, Doras Luimni, Immigrant Council of Ireland, Islamic Cultural Centre, Migrant Rights Centre, Nasc, New Communities Partnership, Forum Polonia, The Integration Centre	10
Italy	Associazione culturale islamica in Italia (Italian Islamic Cultural Association); Associazione Spirit Romanesc (Spirit Romanesc Association); Associazione Eurolatina (Eurolatin Association); Villaggio Esquilino; Associazione Albanese (Albanian Association); Comunità palestinese del Lazio (Palestinian Community Lazio); Associazione QuestaèRoma (This is Rome Association); Associazione Donne Capoverdiane in Italia (Cape Verdean Women Association); Cambiare Davvero (Association for Real Change); Associazione No.Di. (No.Di. Association); Associazione Stranieri lavoratori in Italia (Foreign Workers in Italy association); Phrala Europa (Phrala Europe); Associazione Beza (Beza Association); Associazione Griot (Griot Association)	14
Poland	Stowarzyszenie dla Somalii (Foundation for Somalia), Stowarzyszenie Nasz Wybór (Foundation Our Choice), Fundacja SMOUŻ (SMOUZ Foundation)	3
Portugal	AGUINENSO, Associação Cabo-Verdiana, Associação do Talude, Casa do Brasil, Federação das organizações cabo-verdianas, Moinho da Juventude, Morabeza, Olho Vivo, Solidariedade Imigrante	9
Spain	Trade Union Workers' Commissions – Centres for the integration of foreign workers (Comisiones obreras – Centro para la integración de trabajadores extranjeros, CCOO-CITE); America-Spain Solidarity and Cooperation (America – España Solidaridad y Cooperación, AESCO), Federation of Latin-American associations (Federación de las asociaciones Latino-Americanas, Fedelatina), Catalan Federation of Pakistanese entities (Federación Catalana de entidades Pakistanies – FEDE-PAK Catala), Association of Senegalese Residents of Catalonia (Asociación de residentes senegaleses de Cataluña -ARSC), Association of Peruvian citizens in Spain (Asociación de ciudadanos Peruanos en España, Ari-Peru), Socio-Cultural association Ibn Batuta (Asociación socio-cultural Ibn Batuta, Ascib), Association Colombian Centre (Asociación Casal Colombiano, ASOCASCOL)	8
Sweden	SIOS (umbrella organization gathering fifteen ethnic associations, e.g. immigrants from China, Kurdistan, Turkey, Finland, Chile, Greece)	1
Total		53

Table 10

Legal prerequisites and regulations for third-country nationals' political participation

Country	Active and passive right to vote at local level	Active and passive right to vote at national level
Germany	EU 28	German citizens only
Ireland	every resident that is registered (possible after 6 months; introduced for non-Irish nationals in 1963 (active) / 1974 (passive); Garda (Irish Police Force) needs to stamp registration forms in respect of the Supplementary Register)	Irish and UK citizens only
Italy	EU 28	Italian citizens only
Poland	EU 28	Polish citizens only
Portugal	EU 28 + some TCNs Reciprocity agreements with Brazil and Cape Verde (after 2 years = right to vote; after 3 years = right to be elected) Reciprocity agreements with Norway, Iceland, Argentina, Peru, Uruguay, Vene-zuela and Chile (after 2 years = right to vote but not be elected)	Portuguese citizens, Brazilians who request status of equal political rights (after 3-years-residency; except: Prime-minister (has to be Portuguese citizen) and President of the Republic („Portuguese by origin“)
Spain	EU 28 + some TCNs Reciprocity agreement with Norway, Ecuador, New Zealand, Colombia, Chile, Peru, Paraguay, Iceland, Bolivia, Cape Verde, Korea, Trinidad and Tobago (after 5 years of continuous legal residence + inscription to CERE – Electoral census of Foreign Residents)	Spanish citizens only
Sweden	EU 28 + TCN (after 3-years-residency, introduced in 1975)	Swedish citizens only

* Residency period before naturalisation refers to the usual process for immigrants; reduced residency periods often apply for matrimony and/or in cases of special civic engagement

Citizenship / Naturalisation*	Right to dual citizenship	Prerequisites to become a party member
jus sanguinis and jus soli (since 2000); naturalization possible after 8-years-residency	No, but many exceptions (e.g. for children born in Germany, reform of the option obligation in 2014)	left up to internal regulation: CDU min. 3-years-residency, FDP min. 2-years-residency, no restriction in Green & SPD
Naturalisation possible after 5-years-residency	Yes	no limitations through political parties
jus sanguinis; naturalisation possible after 10-year-residency	Yes	left to internal regulation: left wing parties (some require long-term-residency / residence permit) vs. right wing parties (Italian citizenship / only „certain“ nationals)
new law (since 2012): naturalisation possible after 3-/5-years-residency	Yes	Polish citizens only
jus sanguine and jus soli (since 2006); naturalisation possible after 6-years-residency	Yes	left up to internal regulation: In major parties only these TCNs that hold voting rights have the right to join political parties (other TCNs are excluded from membership). The left wing parties declare that everybody may become a member who accepts their programmes and statutes.
jus sanguinis (mainly); nat.poss. after 10-year-residency; 5-years with refugee status; 2-years for Spanish + Portuguese-speaking American countries + Andorra, Filipinos, Equatorial Guinea, Portugal, Sephardic origin; 1-year for born in Spain or to Spanish parents.	Yes for Spanish + Portuguese-speaking American countries, Filipinos, Guinea Equatorial, Sephardic origin; other specific exceptions	no specific legal requisite, no limitations through political parties (exc.: People's party migrants need to prove their authorization) Foreigners are not allowed to create political parties.
jus sanguinis; naturalisation possible after ca. 5-years-residency	Yes	no specific legal requisite; no limitations through political parties

Source: DIVPOL, June 2014

The Diversity Assessment Tool

Alex Kirchberger

Jan Niessen

Migration Policy Group

The diversity assessment tool is designed to assess to what extent political parties adopt measures to integrate people with an immigrant background into the life of the party. Parties are organisations that are to a greater or lesser extent professional organisations operating at local, regional, national and European levels. In order to achieve their overall goals, parties aim to:

- seek the support of voters
- recruit members
- select candidates for representative office
- select leaders
- employ staff
- purchase goods and services

As part of a broader strategy to achieve these goals, parties can adopt and implement equal opportunity, anti-discrimination and diversity principles. This would make parties more representative and effective to mobilise the population. The tool is primarily meant for the national level where general rules are set for the party as a whole. However, the tool can also be used for party operations at sub-national level and by party affiliated organisations such as training institutes.

For the design of the tool we made use of a compendium of benchmarks and indicators on diversity in political parties.¹⁸ We shaped the tool as a user-friendly questionnaire. A first draft was introduced and discussed with political parties, civil society organisations and academics at workshops organised in seven European countries during the last months of 2013 and the first months of 2014.¹⁹ Clearly, the situation in these countries varies considerably in the way parties are structured and organise their work. These differences notwithstanding, the similarities are significant enough to draw up this international and comparative tool.

In this paper we first briefly deal with issues of terminology before turning to explaining who can use the tool and how. This is followed by the six sections of the questionnaire.

¹⁸ www.migpolgroup.com/publications_detail.php?id=338

¹⁹ These workshops were organised in the context of a European Integration Fund supported project that was carried out by CJD Hamburg + Eutin (Germany), Stockholm University, ACIDI (Portugal), Psychoanalytical Institute for Social Research Institute (Italy), Gritim (Spain), Lazarski University (Poland), the Integration Centre (Ireland) and the Migration Policy Group (Belgium). www.migpolgroup.com/diversity-integration/divpol-diversity-in-political-parties-programmes-organisation-and-representation

Terminology

For the purpose of this questionnaire, diversity is defined as the differences among members of the population in terms of their immigrant background.

People with an immigrant background include:

- Non-EU nationals who can be born within the EU or outside the EU (they are often referred to as third-country nationals)
- Persons with at least one non EU parent
- Former non-EU nationals who have acquired your country's citizenship.

EU nationals from other Member States are not considered as persons with an immigrant background but as EU citizens exercising their free movement rights. They have the right to vote and stand for election at local and European level. In some countries immigrants have a privileged position when it comes to political participation, for example, when reciprocity agreements are signed between countries of origin and destination.

Dual citizenship For the purpose of this questionnaire dual citizenship means citizenship of more than one country, including a non-EU country.

Equality refers to the equal treatment of persons irrespective of their (perceived or actual) race, ethnicity, religion, belief, nationality or national origin – in accordance with European and national legislation.

For the purpose of this questionnaire, **publicly available data** refers to objective data such as the **nationality** and **place of birth** of a person and his or her parents. Such data is collected by national statistical offices through census and by municipal registers. Such data is also collected from European sources, such as the European statistical office (Eurostat) and through specialised surveys such as the Labour Force Survey, the Survey on Income and Living Conditions, the European Values Survey, etc.

Single-winner systems use electoral districts or constituencies that return one office-holder to a body with multiple members such as a local, regional or national legislature, e.g. 'first past the post' and run-off systems. In **list-based multiple-winner systems**, parties draw up lists of candidates for election and seats are allocated to each party in proportion to the number of votes the party receives (proportional representation). There are variations to both systems.

Reflection of the diverse population

There are different ways to establish whether the population's diversity is reflected in a party's voters, members, candidates, leaders, employees and suppliers. The best way is using publicly available data or data otherwise gathered. The use of personal data is governed by European and national legislation on data protection.

Who can use the tool

Political parties as well as persons or organisations outside political parties can use the tool.

In the former case the questionnaire serves the purpose of a self-assessment. The questionnaire is filled out by persons in management positions (for example, a party secretary, or a board member responsible for membership affairs, or diversity, etc.). Decentralised parties may wish to use it in a few regions or big cities and ask party leaders at those levels to answer the questionnaire. Taking them together may provide an interesting picture of the national situation. The party can use the results to set goals and targets and set up a monitoring mechanism to measure progress. The party may invite an independent expert to verify the answers in which case one can speak of a reviewed self-assessment. This will give the assessment more credibility in particular when it is then published.

In the latter case the questionnaire serves the purpose of an external assessment. The questionnaire is filled out by organisations or persons who are concerned about the quality of our democracy and the legitimacy of political parties (for example, immigrant associations, anti-discrimination, equality and diversity organisations, or scholars). They may do so after they have tried and failed to convince parties to undertake a self-assessment. They have to rely on publically available information about political parties and may focus on national parties or local branches. They may also ask for an interview with a party official. The results may be discussed with the parties before publishing them. This may put pressure on parties to become more open to immigrants.

The questionnaire has been kept rather short and simple with most questions in the six sections to be answered by yes, or by no. In addition, the respondents are asked to provide links to relevant documents that the party has made public. These could be party manifestos, statutes, etc. Where these documents are not public, the respondents are asked to state the status of the source and briefly summarise its essence. In this way the questionnaire not only gives a picture of what parties publically state, but also what parties' good practices are.

Section I: your details

Name of political party:

Country:

Name of the person who responded to the questionnaire:

Function of the person who responded to the questionnaire:

Contact email address:

Section II: the party's aspiration to reflect the diversity of the population

Do key party documents (such as manifestos etc.) recognise the importance of voters with an immigrant background?

Yes

No

If yes, please give an example and provide a link to the most recent party document:

Is party membership open to all residents, without nationality requirements?

Yes

No

*Please provide the relevant reference to the party statutes
(even if your response is no):*

Are candidate applications open to holders of dual citizenship?

Yes

No

*Please provide the relevant reference to the party statutes
(even if your response is no):*

Are leadership positions and membership of the party's executive structure open to holders of dual citizenship?

Yes

No

*Pease provide the relevant reference to the party statutes
(even if your response is no):*

Does the party have an internal mechanism in place for handling discrimination complaints?

Yes

No

If yes, please provide a link to or excerpts of the relevant document and describe how the mechanism works:

Does the party have an internal rule for dealing with members who express racist views?

Yes

No

If yes, please provide a link to or excerpts of the relevant document and describe the rule:

Section III: using demographic data

Are publically available population data used by the party to map the composition of the potential electorate?

Yes

No

If yes, please give a recent example of such use:

Are publically available population data used to assess the party's attractiveness for particular groups in the population (including people with an immigrant background)?

- Yes No

If yes, please give a recent example of such use:

Does the party register the following characteristics of its members?

- | | | |
|--------------------------------------|---------------------------------|---|
| <input type="radio"/> Age | <input type="radio"/> Gender | <input type="radio"/> Education Level |
| <input type="radio"/> Profession | <input type="radio"/> Income | <input type="radio"/> Nationality |
| <input type="radio"/> Place of birth | <input type="radio"/> Ethnicity | <input type="radio"/> Other, please specify |

If yes, please provide the relevant reference to the party's registration form or website:

Are the internal data collected under the previous question used to inform the party's strategy for and/or to set targets for:

- Recruiting members Selecting candidates for election
- Selecting leaders and members of the party's executive structure

If yes, please give an example of how such data helped to inform party strategy and/or give an example of targets based on such data:

Does the party register the following characteristics of its employees?

- | | | |
|--------------------------------------|---------------------------------|---|
| <input type="radio"/> Age | <input type="radio"/> Gender | <input type="radio"/> Education Level |
| <input type="radio"/> Profession | <input type="radio"/> Income | <input type="radio"/> Nationality |
| <input type="radio"/> Place of birth | <input type="radio"/> Ethnicity | <input type="radio"/> Other, please specify |

If yes, please provide a link to or the excerpt of relevant documents describing your HR monitoring system:

Are the internal data collected under the previous question used to inform the party's recruitment strategy and/or to set targets for recruiting staff?

Yes

No

If yes, please give a recent example of such use:

Does the party monitor the following characteristics of tenderers?

Immigrant background of the company owner

Employment practices (equal opportunities policy, competences-based recruitment process, etc)

If yes, please provide a link to or the excerpt of relevant documents describing your procurement monitoring system:

Are the internal data collected under the previous question used to inform the party's procurement strategy and/or to set targets for procurement?

Yes

No

If yes, please give a recent example of such use:

Section IV: targeting voters and recruiting members

Does the party maintain a structured and systemic dialogue with immigrant associations?

Yes

No

If yes, please give examples of such associations and describe the dialogue maintained with them:

Are meetings regularly organised with immigrant communities in areas with large populations of people with an immigrant background; and are such meetings regularly attended by these people?

Yes

No

If yes, please give examples of such meetings and describe their frequency and average attendance:

Does the party proactively and explicitly target voters with an immigrant background through voter registration campaigns (in countries with voter registration), and/or to actually vote?

Yes

No

If yes, please give examples of such campaigns and specify how they are carried out (e.g. in partnership with immigrant associations, using community media, etc.):

Do party voters with an immigrant background feel that their needs and aspirations are considered by the party on an equal footing with other voters' needs and aspirations?

Yes

No

If yes, please provide evidence such as results of post-electoral surveys; consultations with immigrant associations and voters with an immigrant background; etc.:

Are members with an immigrant background welcomed and supported upon joining the party?

Yes

No

If yes, please provide evidence such as the existence of a specific support network; a specific working group or other structure where they can meet within the party; a person responsible for welcoming and supporting new members with an immigrant background etc.:

Does the party have an explicit and proactive membership recruitment policy (or action plans) towards persons with an immigrant background?

Yes

No

If yes, please provide a link to the relevant document and specify how such membership recruitment efforts are carried out (e.g. in partnership with immigrant associations or community centres, through specialised media outlets, etc.):

Are party members, whatever their background, invited to attend a training course on diversity and equality issues?

Yes

No

If yes, please give examples of such training courses and specify what the programme and/or training material consist of:

Does the composition of the party's membership reflect the diversity of the country's population?

Yes

No

If yes, please provide evidence such as the percentage of party members with an immigrant background compared to the percentage of people with an immigrant background in the overall population and what methods you use to establish this?

Section V: selecting candidates and party leaders

Are diversity and equality principles integrated into candidate selection procedures?

Yes

No

If yes, please provide evidence, such as diversity and equality training for members of selection committees; competence-based assessment processes; etc.:

Does the party offer training and support opportunities to talented candidates with an immigrant background? When these opportunities apply to all, are measures taken helping immigrants to overcome barriers to seize the opportunities?

Yes

No

If yes, please provide evidence, such as talent-spotting mechanisms for identifying promising candidates; mentoring or shadowing schemes; training courses for leadership, use of media, public-speaking and team-building skills; etc.:

Does the composition of the party's national list of candidates reflect the diversity of the country's population?¹⁹

Yes

No

If yes, please provide evidence (for example the percentage of candidates with an immigrant background compared to the percentage of people with an immigrant background in the overall population):

Are candidates with an immigrant background allocated as many winnable constituencies as other candidates?²⁰ The answer is (also) yes if constituencies with large immigrant populations have party candidates with an immigrant background.

Yes

No

If yes, please provide evidence such as the percentage of candidates with an immigrant background allocated winnable constituencies (i.e. considered 'safe' by the party):

Does the party have a proactive policy of selecting members with an immigrant background in its executive structure?

Yes

No

If yes, please provide evidence such as relevant excerpts from internal party statements:

Are leaders and (other) members of the executive structure with an immigrant background given responsibilities in line with their interests and expertise, not only with their backgrounds?

Yes

No

19 Relevant for single-winner systems. For list-based multiple-winner systems, the question should read as follows: "The proportion of candidates with a migrant background on the party's national list is commensurate with the proportion of people with a migrant background living in the country."

20 Relevant for single-winner systems. For list-based multiple-winner systems, the question should read as follows: "The proportion of candidates with a migrant background occupying eligible positions on the party's area list is commensurate with the proportion of people with a migrant background living in the area."

If yes, please provide evidence such as the proportion of members with an immigrant background that are responsible for diversity and equality issues compared to other areas:

[Redacted]

Does the composition of the party's leadership and executive structure reflect the diversity of the country's population?

Yes No

If yes, please provide evidence such as the percentage of leaders and members of the executive structure with an immigrant background compared to the percentage of people with an immigrant background in the overall population:

[Redacted]

Section VI: the party as employer and buyer of goods and services

Are diversity and equality principles integrated into the party's recruitment, promotion and appraisal systems and procedures?

Yes No

If yes, please provide a link to or excerpts of relevant documents (e.g. describing competency-based recruitment procedures), including an example of a recruitment advertisement:

[Redacted]

Does the party's employment policy contain an equal opportunity or diversity statement welcoming applications from people with an immigrant background?

Yes No

If yes, please provide a link to the relevant document. If it is an internal document, please only explain the status of the document and include the relevant excerpt:

[Redacted]

Does the composition of the party's workforce, across all staffing levels, reflect the diversity of the country's/area's population?

Yes No

If yes, please provide evidence such as the percentage of staff with an immigrant background, at each staffing level, compared to the percentage of people with an immigrant background in the overall population:

Does the party's procurement policy contain a statement welcoming tenderers who have a diversity and equality policy?

Yes No

If yes, please provide a link to the relevant document. If it is an internal document, please only explain the status of the document and include the relevant excerpt:

Are diversity and equality principles integrated into the party's procurement procedures?

Yes No

If yes, please provide a link to or excerpts of relevant documents such as tender specifications; selection and award criteria; contract performance clauses; training material for procurement officers; etc.:

Is the party's pool of suppliers composed of a majority of businesses which apply diversity and equality principles in their employment practices?

Yes No

If yes, please provide evidence that a majority of suppliers train staff in intercultural awareness and understanding; use competency-based recruitment procedures; have set up an internal mechanism for handling discrimination complaints; etc.:

DIVPOL Methodology

Exemplary Interview Guideline for Politicians with and without Immigrant Background/Third-Country Nationality & Party Members of Third-Country Nationality

- How did you become a party member? *Probe for access & entry, invitation / personal contacts./..*
- What attracted you to your party? *Probe for motivation*
- What did the party do for you? To welcome you?
- What were the topics and interest areas you dealt with when you started? How did this change?
- What are and were your jobs and responsibilities in the party, your role?
- What specific expectations does the party have of you? What are your interest areas – what would you like to work on?
- What are your networks inside and outside the party?
- What are your resources (for your political work) – inside and outside the party? What and who has helped you?
- What are and have been obstacles to you in your political work and career?
- What role do immigrants and their interest play for your party? Who represents their interests? *Probe for third-country nationals (tcn) without active/passive voting rights*
- Are you/politicians of migrant background seen as representing immigrants' interest? In which contexts? Is there a bridging function to hard-to-reach communities? *Probe for tcn without active/passive voting rights*
- *[As applicable:]* Has your migrant background ever been relevant as party member, candidate or representative and if so, how?
- Why do you think are there so immigrants involved in political parties? Why so few politicians of immigrant background? *Probe for formal and informal obstacles. Probe for immigrants/tcn with and without national citizenship/voting rights.*
- What could/should be done to increase the number of immigrants in political parties? *Probe for things the party/parties could do, both formal and informal (campaigns, networks, mentoring, trainings, legislation, quotas etc.). Probe for the perspectives of the party the interviewee is involved with. Probe for tcn without active/passive voting rights*

Plus for elected candidates:

- Can you describe the first time you were nominated and stood for election. How did you get nominated? What helped/obstructed you? What helped/obstructed the communication with the electorate?

Theses Papers

Factors which Hinder or Support Party-Political Participation of Immigrants

GERMANY

Iris Dähnke

Lea Markard

CJD Hamburg + Eutin

1. Access/Entry to Political Parties and Political Life in Parties

In the empirical study of the DIVPOL project we interviewed 43 representatives of political parties and migrant organisations in Germany. Many of the politicians (with and without a migration background)²¹ gained access to a party via personal contacts. A disproportionate number of interviewees with a migration background had been approached and encouraged directly by party functionaries. In addition, politicians with a migration background in visible and important positions were role models. They had a signal effect and were in a position to motivate people to party-political participation. For interviewees without a migration background political socialisation through the parties' youth organisations represented an important form of access to the political arena.

People are put off when parties appear to them as closed, homogenous and "elitist" organisations in which the positions of power are taken by just a few occupational groups. Competition and effective networks are two main aspects of internal party work. This can be even more intimidating for people who, for example, on grounds of their migration history do not have the necessary language skills, knowledge of the structures or habitus (a sense of "belonging to the same stable") that are important in political life in Germany. Personal and regional differences lead to the fact that the welcoming structure strongly depends on "*whether the local chairman is a nice, open person or an 'alpha male'*" [E19].

Migrant organisations' representatives argued that in connection with intersectional and multiple discrimination and in the light of the fact that competition was a crucial element, 'safe spaces' within political parties were needed. They doubted

²¹ In this study the focus is on people of non-European background ("Third-Country Nationals", TCN). The term "people with migration background" follows the definition of the Microcensus of the German Federal Statistical Office. Accordingly every person is considered as "with migration background" that immigrated to Germany after 1949, was born in Germany as a foreigner or has at least one immigrated parent or parent who was born as foreigner (Statistisches Bundesamt, 2011). While using this definition, it should be pointed out that it is often people "marked as migrants" and "marked as the 'Other'" who experience exclusion.

that people in position of power were willing to „*split the cake [of power] into smaller pieces* [FG2] in order to open up their party. One politician described (non) existence of a welcoming culture for newcomers:

You can't say, come over, if there aren't enough places to sit in the living room or the seating is so arranged that the new arrival can't sit down. [E10]

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

The general exclusion of dual nationality and the lack of active and passive voting rights for non-EU citizens mean that immigrants from third-countries can only enjoy restricted participation in party-political systems, as neither may they vote for mandates, nor run as candidates. A factor which strongly supports political participation is that third-country nationals (TCN) can become members of all the parties we investigated (in some only after 2 or 3 years in the country) and can assume positions within the party such as secretary, treasurer or party chair. *“Being able to participate in internal party elections as a party member without voting rights”* [E3] is viewed very positively by (former) third-country nationals in the parties. Some parties have established special forums or groups, or made other arrangements aimed specifically at people with a migration background – irrespective of their nationality – and encourage them to participate (for example “Inländerstammtisch”; “SPD ve biz”; “Yesiliz – We are Green”). Some regional groups in fact conduct dual elections for candidates to allow TCN a symbolic form of co-determination.

It is not possible in any of the parties we investigated to say whether the proportion of non-EU citizens among the membership reflects approximately their numbers in the population, as the parties do not measure this systematically. However, some published figures do point to a significant under-representation (SPD membership: 1% foreign members, 2004, compared to 8.9% in the population, Eurostat, 2004).

3. Career Paths and Roles of Politicians with “migration background”

The identity marker “migrant”²² should not represent a determining characteristic for the internal party role of a politician. However, *de facto* it is relevant in political practice. Almost all of the interviewees with a migration background had had to deal with the topic of integration at least temporarily in their political career. Many brought an interest in this topic with them, others were advised by party colleagues to deal with it because they could be “plausible representatives” of the topic. Others did not wish to let themselves be “*stereotyped*” and be “*nailed*” to this topic [E7].

Politicians with a migration background experienced ethnicization in various contexts and by various actors (party members, potential autochthone voters

²² People marked as migrant are those who, on account of their appearance (skin colour, hair and eye colour), their name or their accent are regarded as migrants by others.

and of immigrant background). Ethnicization means that on the grounds of their real or assumed origin they are seen as representatives of a (supposedly homogenous) ethnic group. In practice, this often entailed them being ascribed the function of mediator with migrant communities as a matter of course, which some interviewees strongly rejected. Many politicians have a bridging function to migrant communities, and therefore ensure the inclusion of their topics in the party and encourage others to participate in politics. On the one hand, mobilisation of migrant voters is regarded as a success for the party, but on the other, can become a point of attack for the competition within the party.

The attribute “migration background” is becoming increasingly relevant in the nomination process. This may lead to politicians with a migration background being viewed as quota “migrants” and them receiving less recognition for their competences.

I too have the feeling that you've always got to assert yourself [and] prove that you've got abilities, and possibly more than those without a migration background, and to find your place and fight for it – that takes a lot of energy.

[E4]

Migrant organisations’ representatives pointed to the danger of politicians of migrant background being used as “tokens” for diversity. This was apprehended when individual politicians of migrant background were seen as “spokespersons” of an ethnic, religious or national group, while their specific experiences would stay outside of the dominant discourses of the party. Some interviewed politicians and migrant representatives indicated a high fluctuation of politicians with a migrant background, who often stayed in office only for one legislative period. A lack of sustainability of diversity development in the party and a lack of established networks were given as possible reasons for this trend.

The ambivalence of dealing with and implementing diversity shows that the diversity discourse within the parties and outside – contrary to all rhetorical appreciation of diversity – is full of tension.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

In the light of demographic change, parties perceive people with a migration background increasingly as a group within society which is to be taken seriously in all fields. Their logic contains a mixture of strategic and democratic argumentation. In the case of the people’s parties, representation of the migrant population is part of the self-proclaimed assertion to be the “*Mirror of Society*” [E18]. Potential is now in the foreground of the diversity discourse. However, this is repeatedly broken by a deficit-ridden viewpoint, which is reflected in powerful statements with symbolic meaning such as influential ascriptions made within the context of the integration discourse:

[She said] multiculti has failed – that is a symbol. Whoosh, full stop. That sticks in your mind. All right, they say multiculti has failed. We have failed, we don't belong here. [FG2]

Exclusive, discriminative or racist statements uttered in public can deter people from the party for a long time, especially those with a migration background, if the party leadership does not distance itself sufficiently and draw consequences. Some interviewees felt that overall not enough emphasis was laid on the topic of (day-to-day) racism and experiences of discrimination were often played down or made light of by the committees concerned. Party policy that is more restrictive with regard to the interests of migrants can also deter these from party-political engagement.

Party committees at the district and local levels have been challenged to make transformation processes “understandable” [E24] for the (autochthonous) base. „Waves“ [E25] of new members with a migration background can trigger fears of foreign infiltration among the base:

If someone comes along now and brings along ten new people with them and they all look different somehow – something's wrong, they've got something up their sleeves. [E17]

Inner-party working groups and networks concerned with (ethnic) diversity are a factor that further supports the involvement of immigrants in political parties. All of the parties have created party-affiliated organisations and working groups that can act as “docking points” for the intercultural opening of the parties. The tasks of these networks still appear unclear in some cases: Are they pure political committees that deal with immigration issues or are they also welcoming forums for interested people (with a migration background)? Do they work for internal party diversity development? The networks can indeed be described as examples of good practice, especially where they act as lobbies to bring “diversity” as a mainstream topic into the party. Another important network for several interviewees was a cross-party network for office-holders organised around Turkish background.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

Networks between the parties and migrant organisations (MOs) exist, even if they do receive more attention from the parties during election campaigns. It is chiefly the nationally active MOs who keep in regular dialogue with the parties. Leaders of MOs considered to be important are often courted by party functionaries to join or take a position in the party. Many MOs increasingly emerge as self-confident political lobbies. They also make strategic use of party members who sit on their committees to set up lines of communication to the parties to exert influence on political debates and decision-making processes. Many MOs organise events for the promotion of political participation, often with local politicians. One politician pointed out that visits to smaller organisations gives important signals of recognition and esteem:

Although [our] local MPs know that you won't get anywhere with these organisations... They can't vote. But politics also live from setting examples... If we want to live in a society that... would like to stick together, it's important to go there, to point out that these organisations exist, that this work is being done.

[E3]

6. Recommendations to Political Parties

- Political parties should allow third-country nationals to become members without restrictions. Inner-party positions should remain open to them and they should furthermore be encouraged to take these positions.
- Regional examples of good practice for the inclusion of TCN (initiatives and groups targeting TCN, double inner-party elections) should be structurally anchored and expanded, where possible to national level.
- The establishment of a welcoming structure is essential for a sustainable opening up of the party. A climate should be supported in which everyone, regardless of their age, gender, educational, occupational or ethnic background recognised for their own specific competences. A culture of recognition should be supported which guarantees that people who differ from the majority of the party base on the grounds of the above are welcomed into the party. Structurally anchored mentoring programmes can help new members to quickly find their place within the party.
- Parties' decentralised organisational structure of national, regional and local subsystems has been described as *"loosely connected anarchy"* [E16]. We recommend a bilateral strategy for diversity development: top-down and bottom-up. On the one hand, clear leadership concepts and their communication are essential. On the other, motivation and drive for change must be implemented in and the base itself.
- Intercultural competence and a welcoming culture as described above should be promoted at all levels within the parties. Special attention should be paid to low-threshold access organisations, like youth organisations and local groups, and to the party's outreach activities, like information stands.
- Inner-party or party-affiliated working groups, who are agents for the intercultural opening of parties should be structurally anchored, supported by the board level and act as 'save spaces'.
- Politicians with migration background in visible position of power send out crucial signals of inclusion. Their positions have great symbolic value and are important for the strategic intercultural opening of parties.
- Political parties should implement measures to increase the proportion of candidates of immigrant background on nomination lists, with the aim of reflecting the (local) population the election addresses. This should be applied to the whole list, including promising positions with good chances to get elected. Migrant organisation representatives consider the introduction of structurally anchored quotas as necessary instrument to ensure a sustainable diversity development.
- Data on composition of the membership base, candidate lists and office holders can help to measure change and the success of programs/actions to increase diversity.

- Parties should maintain networks to migrant organisations continuously and on equal level. These networks should enable the perspectives people of immigrant background to enter the political discourses and the formulation of legislative proposals.
- To increase the political participation of immigrants, representatives of migrant organisations considered very important the introduction of local voting rights for resident TCN, a reformation of the citizenship law to make naturalisation more accessible and the abolition of the obligation.
- Parties should be aware of the ambivalence of the diversity discourse within their own ranks and German society as a whole. They should discuss internal inconsistencies openly and transparently, promote an honest dialogue and removal of taboos, for example concerning day-to-day racism. Internal complaints mechanisms are helpful for individuals and can support this process.

1. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

In Ireland anyone can join a political party and vote in elections. It has been found that political parties are in general open to new members including those of migrant backgrounds. It is difficult to quantify the number of migrant members due to lack of data but all parties have migrant members. Migrants are likely to be under-represented in parties although some parties seem to have more migrant members.

Important aspects of the political system are the strong role played by local party organisations, so-called branches, as well as the frequent canvassing, visiting people in their homes, and operating information service, known as clinics, for local residents. Accordingly, there are a number of access points for newcomers who wish to engage with Irish political parties. Before making a stronger commitment, involvement in campaigns and canvassing also offers a “trial period” for anyone in a political party. In 2009 large parties did make a concerted effort to target particularly the Polish but also some other migrant communities; however the perception was that the return was poor in light of resources deployed (full-time integration officer, information material).

While local branches were described by most as friendly and welcoming informally, there was no systematic **orientation measure** to help new members understand the party structure, party issues or policies. It was argued that only by being involved in party activities that new members gain skills and knowledge necessary for progressing: *“Each step on the political ladder teaches you something that is*

essential for the next rung". Nevertheless there are proactive steps that parties have taken and can take.

In terms of positions within parties, it appears that several migrant members have gained positions within parties, primarily at local level, but it is unlikely that they have advanced further than that. The argument is that migrants are too few and too new within parties to affect representation among party officials and post-holders.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

In Ireland anyone who has been resident in Ireland for six months can vote and run in local elections – including non-EU citizens – and can join any political parties. That affords migrants and particularly non-EU nationals with an excellent opportunity to engage with political activities and join parties. However, there are some factors that may slow down involvement of non-EU nationals.

Local authorities have limited power in Ireland; for instance, they have no role in education or health services and, of course, they do not have influence over immigration matters. Many non-EU nationals do not have a secure status and this can also discourage them from active political involvement. It was suggested that a considerable number of non-EU nationals may postpone political involvement until such a time that they receive citizenship that provides them with a secure status and the right to vote in national elections. In this context however it is important to acknowledge that more than 80,000 non-EU nationals received citizenship between 2005 and 2013.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

Most migrants were active in the community before deciding upon joining a party and contesting election. Non-EU nationals were members of both ethnic-led and community organisations and showed a progression from working with their own community to engaging with the wider local community. Practically all migrant candidates in 2009 and 2014 have focused in their **campaigns on improving the local environment** where they live, understanding that in the Irish political context it is essential that candidates are seen as local community representatives. But the strong local focus also offers an opportunity to draw attention to their local identity and lessen focus on their ethnicity.

Both Irish and migrant candidates have agreed that party involvement – attending meetings, campaigns, canvassing for someone else in previous elections – were very useful experiences that benefited them. However, some challenges do remain. In terms of **nomination**, incumbents within the same parties may see newcomers (regardless of their background) as competitors particularly in urban areas. In this context it is important to highlight that nominations are decided by local branches and constituency organisations, over which the headquarters have little influence, therefore newcomers need to convince local members about their electoral

potential. While this creates difficulties for every new candidate, the perception was that it is harder for migrants to mount a serious nomination bid. In a recession party members may also feel that there is a greater risk of running a migrant candidate. Parties also cite the less than desirable results for migrant candidates in 2009, when most parties did try to seek out and run migrant candidates. In 2014 the main parties are running only a few (or no) migrant candidates. Importantly, the number of local authority seats has also been reduced by 500. The closing down of town councils, where migrants were elected in 2009, has removed more winnable seats.

The party supported me as well, to a certain extent, but it was harder to build this support, maybe because they didn't see from the beginning my real potential as a candidate to succeed.

The **electoral campaign** in Ireland does not lend itself to intervention by parties. Candidates need to finance their campaign and develop their strategies. The party's assistance revolves around the production of information material (design and subsidised printing) and some general advice. Migrants tend to have less developed networks and this creates difficulties in securing volunteers and donors for their campaign. Candidates learn about how to run an electoral campaign through informal networks and being involved in campaigns.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

In terms of discourse, since the recession the previous celebratory mood in relation to diversity has disappeared and discussion has also shifted to economic issues. An important exception is the citizenship process which the current government prioritised by speeding up the application process and introducing citizenship ceremonies that received great publicity. In general, however, parties took a cautious approach as "they did not want to be dragged into a debate that might become divisive and ugly", whereas a small but significant number of local residents began to raise concerns about migrants' accessing social services. Racist incidents in the form of verbal threats and damage to property were reported in some disadvantaged urban areas. To their credit, several politicians made an attempt to constructively engage with those views and they too have organised collective action to address incidents. Nevertheless some local politicians also made anti-immigrant statements.

Two parties have an **equality officer** in place whose task it is to support engagement with migrant communities, among other groups; although much of the work is focused on women. The officer also leads outreach efforts in collaboration with a special sub-committee in the party. The sub-committee primarily offers a space for formulating relevant policy proposals and communication.

Since 2011 the **targeted scheme** Opening Power to Diversity, has placed migrants (non-EU nationals) to work as interns with national politicians for six months.

Both parties and migrant interns praised the initiative. This kind of targeted internship increases confidence in and familiarity with Irish politics among migrants, while politicians have also developed relationships with members of migrant communities. On the other hand, the scheme has not led to any new initiatives within parties and collaboration with migrant interns did not continue beyond the placements.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

Initial engagement between political representatives and migrant communities is significant. Assistance by politicians through so-called information clinics created interest among some migrant clients in **getting involved** in political parties. In terms of groups, a number of politicians visited places associated with migrant communities and helped migrant groups with their initiatives. Most parties could make a more structural attempt to engage with migrant organisations notwithstanding great efforts of “integration champions” within parties. Migrant organisations, that often play a neutral lobbying role, should also put more emphasis on encouraging engagement between parties and migrant groups and promoting voting.

If new communities all decided to vote, the parties would give them a whole lot more attention.

Several parties were unsure if there is enough interest among migrants to lead a **registration and voting campaign** although some did produce resources. It can be pointed out however that targeted drives (with migrant party members’ taking the lead) can bring reasonable success. The State also needs to promote voter registration using such public events as the citizenship ceremony and introduce an online registration system that is more accessible and helps to monitor voter registration levels of groups.

6. Recommendations for Political Parties

- Political parties could employ more long-term strategy in their outreach: using statistical data and other sources of information to map out the migrant population, target selected areas and ensure that local branches are aware of the need for reaching out to migrant communities. They should engage on a regular basis with local groups and integration forums, invite migrant organisations and groups to attend meetings and in turn visit their venues. They should target non-EU groups that are most likely to receive citizenship.
- Organising welcoming events or social events, with consideration of inclusivity (e.g. food choice), attached to a party meeting could help orientation and thus retention of new members including migrants. Added to that, membership packs should be made available more widely. Parties could also hold thematic meetings that could bring together new and older members.

- One officer (e.g. equality officer) should be responsible in every branch or constituency for reaching out to and welcoming new migrant members.
- Drawing on the positive experience of the Opening Power to Diversity Scheme, parties should explore recruitment of migrant volunteers in selected local areas. Furthermore, the interns of the OPD programme run by parties should be approached with a view to helping organising outreach sessions.
- Parties should consider monitoring measures such as introducing a question on birthplace within their membership database system. Alternatively, anonymous diversity surveys asking questions about birthplace as well as other demographic information could be conducted within political parties.
- Parties should explore talent-spotting measures to identify migrant candidates. They should organise workshops for migrant and other new candidates and offer mentoring in a more structured format. Given their less extensive networks, parties could also try to find ways to help fundraising of migrant and other new candidates that encounter difficulties in funding their campaigns.
- A more conclusive disciplinary system and positive statements at leadership level would send out a strong message to condemn anti-immigrant statements by party members. Willingness and preparation for challenging anti-immigrant statements made by constituency members would be beneficial.
- Parties' efforts should be led by an official (not necessarily his/her only responsibility) and helped by a working group or committee. It is essential that the party's executive is aware of and support such a group's activities.

Giovanna Castagna
IPRS

ITALY

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

Italy denies third country nationals the right to vote whether in local, general or European elections. The country has ratified sections A and B of the **Convention on the Participation of Foreigners in Local Public Life (Strasbourg)** while excluding section C, which grants them the right to vote, claiming that it was in conflict with Art. 48 of the Italian Constitution. **At present naturalization is the only way for foreign citizens to acquire the right to vote.**

This means, *de facto*, that the choice will depend on the individual, whether to acquire Italian citizenship in order to participate actively in politics, by fully enjoying active and passive electoral rights, or to limit oneself to less effective forms of representation.

In fact, whilst bodies such as councils and deputy councillors guarantee foreigners a certain level of representation, they allow forms of political participation that

are rather weak, as they are excluded from decision-making processes and lack a structural role at the institutional level.

In this general context, the research conducted under the DIVPOL project brought out a contradiction which is peculiar to Italy: while third country citizens do not see their rights to political participation recognized at a constitutional and legislative level, their active participation finds space and visibility at least among left-wing parties.

2. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

By analysing the access to political parties by third country citizens, two completely different situations are observed in Italy: on the one hand, left-wing parties have widely allowed access and participation to non-Italian citizens who, as such, have not the right to vote in Italy; on the other hand, right-wing parties restrict membership only to Italian citizens and, more generally, show a lack of interest in involving foreign nationals, believing that the party is not their natural place as they can neither vote nor be voted for.

Therefore, the analysis of the measures taken by parties to promote the inclusion of third country nationals in Italy considers almost exclusively left-wing parties. Their openness is demonstrated not only by their statutory provisions, by virtue of which foreign citizens are granted the possibility of entering and participating in the party's political life, by the creation of immigration sections and departments, by the possibility to vote for the choice of party candidates for the main institutional positions in the primary elections, but also by the presence of elected politicians with a migrant background.

The majority of foreign nationals involved in political parties come from the world of associations, trade unions and the third sector in general. However, they are mainly first generations of migrants, with whom foreign associations were born, while this observation seems to be less relevant to second generations, who look instead for direct access to parties. Especially for the youth, it also counts a lot if the family environment is favourable to activism and political commitment.

According to the interviews conducted under the project, co-optation is the main method of selection and assignment of roles to citizens of foreign origin: this mechanism acts transversely within the different organizations, both parties and trade unions, in order to promote the entry of those foreign citizens who currently hold positions within a party.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “Immigrant Background”

Generally the career of politicians with immigrant background is limited on the issue of immigration: this thematic relegation, characterized by the assignment of roles almost exclusively regarding immigration policies, arises from the political path typical for citizens with immigrant background, who, starting from their

involvement in an association, deal with the issue of immigration; and it also arises from the politicization of this issue on which the right- and the left-wing fronts (and the latter even within itself) clash.

Although the interviewees complained about restrictions on access to decision-making positions, and despite the absence of regulations guaranteeing the presence of quotas dedicated to foreigners, *de facto*, in the political parties opened to foreign membership, there is no legal constraint that prevents them from holding even high-ranking positions, as the statutes allow access to leadership roles to party members.

The perception that the assumption of responsibilities within parties passes through selective mechanisms fluctuates between moments in which the feeling prevails that these mechanisms work in a discriminatory way against foreign citizens and moments in which the acknowledgement prevails that these mechanisms work also for Italians. Actually, the migrants themselves have the feeling that stressing the discriminatory mechanism would be inappropriate and counterproductive. The second generations, who have more direct access to the life of the party, are less likely to follow this type of reasoning.

Furthermore some relevant cases should be pointed out that seem to contradict the tendency towards thematic relegation and the existence of restrictions on access to important political offices: for example, Jean-Léonard Touadi, of Congolese origins, former member of the Italian parliament and also safety councillor at the Municipality of Rome, and Cécile Kyenge, of Congolese origins as well, the first Italian Minister of Integration.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

The issue of diversity is being addressed, at least in rhetoric, by all political parties, especially in consideration of the fact that it plays a prominent role during electoral campaigns, when a strong polarization emerges around the issue of immigration, one of the main topics able to attract and move votes between left- and right-wing coalitions and within the coalitions themselves.

On the one hand, right-wing parties tend to minimize the issue of diversity (with the extreme case of the Northern League, which is against it): for these parties, in fact, the issue of diversity does not arise *a priori*, as one can vote only if one is an Italian citizen. On the other hand, left-wing parties have played a lot on the issue of diversity, even within them, allowing the establishment of favourable practices in this sense. The commitment of left-wing parties in favour of diversity materialized also in their support of some campaigns against racism and for the respect of diversity, such as: Racism is an ugly story (2008); I am not afraid (2009); Clandestine (2009); 24hrs Without Us (2010) and I am Italy (2012). Admittedly, however, rhetoric does not always correspond to the practical life within parties, where sometimes forms of discrimination persist.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

The role of migrant associations and their relation with political parties is an open issue that confronts essentially two positions: on the one hand, there are those who consider migrant associations as important integration players and consider their strengthening as the fulfillment of a process:

We need to enhance the associations linked to their communities as they are the first contact bridge with the entire migrant world.

On the other hand, there are those who fear an excessive fragmentation, which does not promote integration and does not put the associations in a position to achieve political results:

Within the same community there are many associations and this is often an element that creates great division and conflicts in the community itself.

Beyond this attitude, which is not uniform, the weakness of migrant associations in Italy is admittedly due to a general lack of support and the consequent risk of remaining subordinate at a political level (with the notable exception of the Islamic associations, which have become very strong). Some associations are struggling more than others in establishing an instrumental relation with political parties, and on the other hand they feel that they are being exploited by parties, thereby creating among migrants an attitude of resentment against parties.

Although there has probably been a change with the second generations, in Italy the majority of foreign citizens that have become members of political parties come from associations, which as mouthpiece of the instances coming from the specific social category of migrants, are part of the groups of interest with which political parties must relate.

6. Recommendations for Political Parties

- Political parties should allow third-country nationals to become members without any restrictions and to hold inner-party positions.
- Political parties should not relegate politicians with a migrant background to roles exclusively regarding immigration issues.
- Political parties should promote the training of their members, including migrants, through the organization of seminars and workshops, as well as through party schools.
- Political parties should give strong public evidence of the respect and promotion of diversity expressed by members who are bearers of ethnic and cultural diversity.
- Political parties should establish an internal body, possibly made up of persons who are bearers of ethnic and cultural diversity, responsible for the control of non-discriminatory practices and the design of positive discrimination strategies.

- Political parties are called to recognize the migrant associations as relevant actors in the integration paths: they should actively support them, as well as establish and maintain an ongoing dialogue with them.

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

For us party membership is like a marriage. It is treated as a sacramental union, of which we are reminded in different situations. If someone has been a member of three different parties, it is treated as a huge disadvantage. Party membership and promotion within a party structure have very negative connotations. This is a heritage of communism (...) where "political party" means factionalism. On the linguistic level, the term "party" is equal to corruption, power, and terror.

According to Article 11 of the Polish Constitution (1997) freedom of association in political parties is reserved for Polish citizens only. Therefore, from the formal and legal point of view TCNs are excluded from participation in elections and political party membership. Taking into consideration the low number of naturalised citizens in Poland and the fact that naturalised politicians are still rare, it seems that it is too early to speak about diversity in political parties. Currently in Poland non-Polish citizens are excluded from the membership of any political party.

2. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

Politics might raise quite a few eyebrows in the neighbourhood. Strong political affiliation can be a disadvantage in contacts e.g. between councillors and community residents.

In Poland there are no large-scale parties except for the biggest one – PSL (Polskie Stronictwo Ludowe/Polish Peasant Party) – that has approximately 140,000 members. Such a situation is a heritage of the 45 year post-war, communist period. None of our interviewees could point out any particular program or procedure that introduces new party members into political party activities. They were convinced that structures existing in the parties and interpersonal relations allow new members to acquaint themselves with party activities. Interviewees classified as politicians with a migrant background stressed that political party membership is not a precondition for success at communal/municipal elections. Their view of the Polish contemporary self-governance system is not positive: in short – too much politics and too little care regarding constituency needs. However, others joined a

political party when they realised that in order to implement their social visions it is better to be a part of a bigger structure.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

I have seen the effects of lack of medical care or its low quality. Therefore, this area of activity is the most important for me.

The motivation of so-called elected politicians with a migration background to become politically active in a party is often a consequence of their being recognised by local communities due to their professional position and social activities. Recalled MPs do not raise claims on behalf of the immigrants and do not refer to immigrants as potential supporters because immigrants' votes cannot provide political victory to naturalized candidates. To be elected they have to appeal to the Polish electorate for their support. Our partner organization, the Foundation “Our Choice” also underlined that these politicians

did not take part in the election as immigrants representing other immigrants, but as representatives of their local community who happen to be immigrants.

Nomination processes in parties are regulated by political party statute. Even in the case of new party members who are highly-skilled professionals some obstacles may appear. These obstacles are related to the resistance of longer-serving party members to newer ones. With regard to motivation: firstly, our interviewees pointed to a desire to make a real impact on social life at different levels, from the communal right up to the national level. Secondly, they came to the pragmatic conclusion that outside the party system it is much more difficult to have this impact. Thirdly, interviewees mentioned that during their previous activities they had experienced close cooperation with a certain party, so the decision on their formal access seemed to be a formalization of an ongoing situation and a kind of manifestation of their loyalty. Fourthly, activities undertaken in the party can be an area where the creative potential of interviewees is employed.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

For example, when there are conflicts, someone suggests you: Remember that you were not born here, so you should just sit quietly.

The topic of the political participation of migrants is still waiting to find its place in public debate generally and in/among political parties specifically. There are various reasons for this. Firstly, the immigrant population in Poland is very small. Secondly, according to the Constitution Polish nationality is a precondition to active participation in political life in Poland. Therefore if the media show examples of naturalized politicians it is more to point to the extraordinary situation than to promote diversity in political parties or, more generally, in political life. Our partner organization also indicates that

in public debate, immigrants are regarded as 'visitors' whose stay in our country is probably temporary, so dealing with their problems is not a priority.

The political participation of immigrants as a particular category of residents in Poland receives no coverage in the media at all.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

Discussion on networks between parties and migrant organizations where Poland is concerned is rather impossible. None of our interviewees could point out any examples of this. It is better to talk about co-operation of individual politicians with migrants. One should be aware that migrants' organisations are still very "fresh" in Poland and they are not strong enough to be recognised as partners by political parties. The year 2007 was a turning point for migrants' organisations, when financial support from the EIF was introduced to Poland. The EIF is still the main source of support for migrants' organisations in Poland. As a result, they work on a project basis and their activities chiefly depend on winning or failing to win funding in the European Integration Fund. It is a significant obstacle for their professionalization.

6. Recommendations

- The introduction of a broader scope of political rights for non-citizens in Poland should be preceded by a social campaign.
- Our partner organization, the Foundation "Our Choice" indicates that migrants in the immediate future could claim political rights, and especially voting rights in local elections.

The Foundation "Our Choice" states that

the number of TCN immigrants who live in large urban agglomerations who have a work permit and are EU residents or have a long- or short-term stay permit is continually growing. For them, the influence on the situation in the town where they live is becoming a very important issue and they are starting to claim voting rights at least at a local level. Local politicians can become promoters of immigrants' participation in the future if they believe that these immigrants can constitute their electorate. This is possible in cities such as Warsaw or Gdansk.

1. Access/ Entry to Political Parties and Political Life in Parties

In Portugal the political actors that were interviewed were consensual in presenting their parties with no constraint about nationality in regard to the admission rules of new members, and some considered that the lists of candidates are guided by criteria of competence and merit only. However it also became fairly obvious during the interviews that: **(a)** most of them do not actually master the statuses of their own parties and/or do not know the legal limitations that might exist to access/entry; **(b)** respondents tend to make a kind of *mea culpa* in recognising that there are not many immigrant politicians (IP) or politicians with an immigrant background (PIB) in the party's structures and/or do not have information on that issue. Respondents attributed their lack of information to the fact that parties do not make any sort of differentiation between members on the basis of nationality or ethnic background, there are therefore no statistics available on their numbers; **(c)** some respondents denounced the existence of too complex balances of power that do not enable the access, not only to immigrants but also to other groups in society.

The under-representation of immigrants in the internal structures of parties, in political leading roles, as well as in lists of candidates, especially in eligible places, was explained by respondents as reflecting: **(1)** the existence of **strongly rooted power relations** and prevailing status quo inside the parties that cannot be easily challenged – “*established internal codes not always easy to understand*”; **(2)** the **lack of lobbying of immigrants** – some participants argued on the need of communities to join, identify the best political actors among them and lobby collectively on their behalf to the various political parties; finally, **(3)** the **lack of parties' awareness about the electoral relevance of immigrants**. Some participants argued that once parties begin to realise that immigrant communities are demographically expressive and have their own specificities, they will be more careful about calling out candidates who may be closer to these communities' reality.

On the other hand, when trying to explore possible explanations for the lack of immigrants' political engagement, participants in Portugal underlined a set of common reasons, among which: **(1) political culture:** Portuguese society, in general, distrusts politicians at present, so immigrants are just part of a wider sentiment of frustration about politics. Respondents were also unanimous in portraying the Portuguese political class as quite conservative and closed as far as the functioning of their internal structures are concerned; **(2) language** was also signalled as a problem not only when immigrants do not have a good command of it, but also when they do. Speaking Portuguese was in some respondents' views one reason underlying the lack of political concern about a better social and political integration of lusophone immigrants; **(3) lack of political interest** of immigrant communities; **(4) economic reasons:** most respondents from the left to

the right, with and without migrant background, were rather consensual in linking immigrants lack of political engagement to their economic vulnerability or labour motivations to be in Portugal; (5) **legal reasons:** most interviewees consider the persistence of the reciprocity principle as a paramount obstacle to immigrants' political participation; (6) **immigrants' political representation:** regardless of how much immigrants participate politically, another different matter is to reflect on who is responsible for representing them.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

The granting of political rights to foreigners in Portugal is dependent on the **principle of reciprocity** (RP) – only immigrants that come from countries where the Portuguese can vote, can vote in Portugal. Several respondents stated that the reciprocity principle is an obstacle to immigrants' political participation in Portugal. Still this is a controversial theme: some considered that it should be abolished, while others stressed that it should be abolished at the local level but kept at the national one, and others held the more conservative position, considering that the RP has a legal frame provided by international law that cannot be simply overstepped. In general terms, most respondents (within the entire political spectrum) agreed that the RP is relevant in the diplomatic relations between states, but that for the practical purpose of fostering the integration of immigrant communities at local level, it has become too constraining.

Furthermore, although closely linked, in Portugal electoral participation and the freedom to join and act within a political party do not exactly coincide. The Political Parties legal Act considers that *“political parties are constituted by citizens who hold political rights”*; in other words that includes all TCNs that have political rights recognised by Portuguese law and international bilateral agreements. This Law also establishes that *“no person shall be denied membership in any particular political party or expulsion on grounds of...place of origin”*. Therefore, in general terms, TCNs who hold political rights and are legally resident in Portugal have the right to join a political party if they want to do so. However, over the past decade, depending on particular parties statutes it is possible to identify some variety in the criteria regarding the admittance of TCNs and/or their roles in the political party, i.e. some parties are more open than others.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

So far, all members of parliament (MPs) in the National Parliament have been Portuguese citizens, even if holding dual citizenship. The respondents provided few examples of MPs that they perceived as having immigrant background. Two of those examples arrived at the Parliament in the 1990s in a special programme promoted by one MP to bring immigrant leaders to support the discussion of immigration policies and extraordinary regularization processes that were being defined and discussed at that time in the Parliament. These examples were reported as being positive to the approval of important Legal Acts for the life of immigrants in

Portugal, such as the law for the financial support of immigrants associations, the reform of the citizenship law and the creation of the public institution devoted to the integration of immigrants (the High Commission for Immigration).

It is still interesting to underline that those same politicians with immigrant background when asked if they represented the immigrants interests, stated that as soon as elected they represented all of the electorate (and not only the immigrants electorate) and the parties interests.

At the local level non-national politicians (IP) and national politicians with immigrant background (PIB) are easier to identify. However, the numbers have not been impressive over the years. The interviewees and focus group participants stated, however, that in the last local elections (2013) there was an increase of citizens with immigrant background in the lists of candidates, especially in metropolitan areas with a higher concentration of immigrant residents to capture new voters and/or immigrants voters.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

During the last ten years in Portugal, there has been a significant convergence of the political positions of the major political parties on immigration and integration policies. Political arguments made by the extreme right, propagating racist attitudes and xenophobia, have not led, at this point, to electoral gains. Consequently all respondents conveyed both personally and institutionally, very positive views on the presence of immigrants in Portugal and on the need to continue fostering the social and political integration of immigrants. Several politicians from different areas of the political spectrum defended the notion that “*immigration is not a fracturing issue in Portugal*”, contrary to what seems to be the case in other European countries, according to our respondents’ views. Although there is a political consensus around immigration issues and integration policy, there are also divergences among political parties related to the concession of political rights to immigrants. Still, parties do not have specific concessions for foreigners or immigrants. Programmes or party manifestos on this are also absent. Although most respondents mentioned a certain preoccupation with including immigration on the parties’ agendas, this seems to follow very random strategies.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their Associations

There was wide consent among the respondents on the relevance that PIB and IP have or may have in the parties’ relationships with communities. As for why they are relevant, the main reasons given were: (1) **Know-how:** IP and PIB may bring great added value to parties’ approach to immigration, integration, and social cohesion, because they have a powerful know-how that parties should recognize. By the same token, their presence is very important for communities, which see them as privileged interlocutors, as individuals more capable of implementing projects according to immigrant communities’ interests; (2) **Communication facilitators:**

several respondents state the idea that *“immigrant politicians are definitely in the best position to hold dialogue with parties and with their own communities”*, because *“they facilitate communication, they understand better the communities’ needs and demands”*. More trust is also achieved in parties’ proposals and promises if immigrants see party members that are closer to the communities.

Several immigrant associations’ leaders argued that associations may turn into fundamental spaces of immigrants’ political empowerment. However, they must want to become that. Indeed, while recognized and cherished by most participants for their roles and potentials, associations were also perceived as spaces of limited efficacy. Lack of multiple resources (money, boards, expertise, time), lack of dialogue and cooperative strategies among associative leaders, and lack of empowering agendas, were among the internal explanations for such limited efficacy.

6. Recommendations

The following list summarises participants’ contributions to recommendations to enhance immigrants’ participation in political parties in Portugal:

- Parties need to track their members. This is important not only in regards to a better knowledge of the immigrants’ presence inside the party, but also of other sectors and groups in society and if the party have a representation of such diversity inside its structures.
- Parties must study deeper, along with entities such as COCAI, ACIDI and academics, the immigrant reality, its various communities, their demands, their specificities. In practical terms this means parties must invest in working groups dedicated to immigration issues.
- It is very important to preserve the positive legislative legacy that so far exists, which includes integration policies, the nationality law, legal instruments to foster integration of migrants (in the health and education systems, in the labour market), the constitutional prohibition of any fascist or xenophobic acts and organizations. Still more is needed in respect to political rights: revising the Reciprocity Principle, in order to widen access to electoral rights to include immigrants.
- Automatic registration in the electoral registers of legal residents entitled to political rights (as happens with Portuguese nationals from age 18) could increase political participation.
- Immigrant associations and other relevant NGOs should invest more in disseminating citizenship rights, with special emphasis among immigrant communities already entitled to electoral rights. Associations should perform regular and consistent activities in the communities, including training sessions to inform individuals about their rights, to explain how people may register to vote.
- Immigrant associations should work more as lobbying platforms in addition to the political parties and decision-making structures.

1. Access / Entry to Political Parties and Political Life in Parties

There are similarities in the majority of entry processes of the politicians and party members who were interviewed for the DIVPOL project. The most common aspect is the existence of a long experience of activism in associations or social organisations before entering the party, either as active members or as leaders of the organisation. Activism in political parties represents a second step of political activism taken by these persons, and a logical outcome of their previous social and political activism. This is mainly the case for social-democrat and left-wing parties in general. In addition, affiliation is often driven by mentorship and personal contacts inside the party. Persons of foreign origin are chosen for their social or community activism to take part in party activities on immigration, or are offered directly a position as candidate on a list. For party officers in charge of outreach activities, networking and talent spotting are ways to attract new skilled members who will be promoted in the party.

During [a] meeting, I met directly people of the party [...]. At that time, they were just building their Immigration sector and they told me: "We have immigrants here and we want to know what they think". [...] Before, I had not seen [the party] from that close. We talked for a year and I started to work. [Interview 5, party officer with foreign background]

Where political parties are concerned, most have developed outreach campaigns and structures dedicated to the affiliation and political activity of members with an immigrant background.

Outreach campaigns: Political parties are reluctant to target explicitly immigrants in their affiliation campaigns and claim that their "doors are open" to everybody on an equal footing. Nevertheless, party officers dealing with immigration and participation often attend activities and celebrations of immigrant organisations. They also organise meetings or invite association representatives to party activities. This is a way to generate immigrant affiliation. However, there does not appear to be a clear relation between a party's pro-migrant rights position and the level of immigrant affiliation to the party.

Training: Very little specific training of members with a foreign background has been organised by the parties. These members participate in ordinary training where it exists. Welcoming sessions about diversity or about party orientations have been organised in two parties.

Welcoming culture and party's incidence on the decision to affiliate: Contrasting experiences related to a welcoming culture in the party have been reported. It mainly depends on the way the person has entered the party – by themselves or

co-opted. Local branches of parties tend to be more difficult to integrate than immigration/diversity “safe” spaces. In general, people are required to adapt quickly to existing party structures and organisation, while this one is often not compatible with work or family life.

Party culture and the party’s view on immigration are important to take into account to bring immigrants closer to parties. Positions on immigrants’ rights as well as religion, language, economy or democratic values can be important criteria for both immigrants and the party in terms of affiliation.

2. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

There is no legal restriction to the affiliation of foreigners in political parties in Spain, nor in party statutes. Foreigners are not allowed to create parties but can be members of existing parties, whatever their nationality, legal situation or length of stay. Only the People’s party restricts membership to authorised foreigners.

Other legal restrictions do affect the participation of third-country nationals in politics.

Right to vote and passive suffrage: Foreigners have neither the right to vote nor passive suffrage at national and regional levels. At local level, only nationals of countries which have signed a reciprocity agreement with Spain (n=12) have the right to vote.

Acquisition of citizenship and dual citizenship: Historical relations with some countries, especially Ibero-America, have led to the establishment of a favourable regime for citizens of these countries who apply for Spanish citizenship (two years’ residence instead of ten). However, the administrative complexity often adds years to the process. Similarly, Spain forbids dual citizenship in theory except for the citizens of these countries, but in practice many people manage to keep both citizenships.

3. Career Paths and Roles of Politicians with an “immigrant background”

Undoubtedly, the main obstacle for people with a foreign background is on the road towards **representation** and representatives with foreign origin are still rare. Only one senator and two members of the Madrid regional assembly originate from third-countries (TC). Even at local level, we estimate that councillors from TC represent 0.1 to 0.3% of the total. Several characteristics can be highlighted from the career paths of interviewed office-holders and candidates:

The importance of leadership: the “recruitment” on a list is often driven directly by the leader candidate whose views on immigrant participation seem to be determinant, especially when the presence of immigrant politicians in the assembly or position voted is unprecedented.

I was only a base member; I wasn't participating in any area of decision of the party or anything. But [the leader candidate] looked at the most significant and representative associations and he called me to ask me to go on his list, because he wanted a connection between the party and immigration (...). [Interview 6: politician with foreign background]

The role of participation structures: Participation structures of “diversity” members are sometimes entitled to propose names of candidates to the list makers to secure the presence of “diversity” candidates. However, the modalities of designation differ between parties and elections and the proposition is not binding for the list makers, nor does it guarantee the candidates to be in an eligible position.

Control of party officers and leaders over list making: Party officers still most frequently compile electoral lists, even if primaries or members’ votes have sometimes been implemented. Overall, members with an immigrant origin play no part and have little power over election committees. The lack of transparency of the process and the multiplicity of interests represented are obstacles to the promotion of new politicians with diverse backgrounds.

Politicians with an immigrant background relate contrasting **experiences as office holders**. Most feel that their position was valuable and recognized. They picture their role as mediating for immigrants’ interests and push this issue onto the general agenda. Some felt that they also represented “powerless” or “ordinary” citizens and tried to speak for them. Others, however, stressed that party politics was interfering with their ability to take action and felt powerless most of the time. Most politicians stayed in office only for a short time (one or two mandates).

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

As regards the internal organisation of the party in relation to diversity membership, we found that two tensions cross most party- and immigration association discourses.

Normal vs. Specific: There is a tension between the will that diversity members have to enjoy a “normalised” and career participation inside the party, with no difference made with other native members on the one hand, and the necessity for the party to adapt to diversity and to create specific structures of participation and recognition. Some parties have created spaces/working groups of participation for members with foreign background, which are diverse in their forms. One party created a foundation connected to the party, in which people and organisations participate according to their geographical area of origin. Another created spaces in the sector of participation which reflect members’ diversity (for example in terms of ethnic, sexual and functional diversity). They coordinate their efforts to push for diversity issues. In other parties, immigrants invest primarily the branch dedicated to immigration/citizenship policies. In general, these parties advocate for the “normalization” of immigrants’ participation and refuse to make a difference between their members in function of their origin. All parties underline that members with a foreign background are encouraged to participate primarily

in their closest local party structure as any other member, but many are often only involved in diversity sectors. Members also express a dilemma in participating in “diversity” spaces/groups. While they tend to be more welcoming, may accelerate promotions to positions or candidatures and tackle topics which often interest members with a foreign background, many perceive these structures as powerless and even segregated spaces. They also fear that their other talents or personal interests may not be recognized.

Visibilisation vs. Internal recognition: The promotion of diversity membership and representation also follows different paths and two dimensions have frequently been mentioned. On the one hand that the staff, politicians and membership of the party should reflect the diversity existing in society in quantitative terms and in all spheres of power. It is assumed that a “critical mass” of members and staff will help equalise participation and give equal opportunities to diverse members to access offices. On the other hand, it was stressed that politicians with a foreign background should be in visible public positions. The assumption is that renowned diversity politicians make it possible for others to identify with them and arouse political participation. Parties address these issues differently. TCN and diversity members are clearly under-represented in areas of power as well as in the membership base. Even if participation spaces/groups are a way to recognize the internal diversity, make it visible, and advocate for the diversification of the organisation, they fail in influencing the main areas of power. In addition, there is still no prominent politician with a foreign background in Spanish politics. The 2011 local elections introduced a novelty when the two main parties made visible their candidates with an immigrant background and organised meetings to introduce them. Nevertheless, it is often underlined that the lack of a public figure with diverse background remains an obstacle to immigrants’ political participation. At the same time, strategies of visibilisation are suspected of being a way to gain immigrant voters’ support without really diversifying the party. While associations recognise that the lack of a public figures is a problem, they also feel that most immigrant candidates and politicians are being played by party executives.

5. Networks between Political Parties and Immigrant Communities and their associations

Networking is often done through meetings, participation in celebrations or participation in pro-immigrant social movements. For associations, relations with parties lead to tricky situations. Their identification with one party can lead to a deterioration of their resources when a new party enters government (cut in budgets and subventions, exclusion from consultative bodies). They thus condemn clientele relations that political parties try to establish, but they recognise that associations often accept these arrangements because they fear being left out. Clientele relations in the politics of countries of origin make it also difficult to perceive some practices as abnormal, such as trading votes for services or subventions. Immigrant organisations mention other challenges, such as the fact that many immigrants are still more politically active towards their countries of origin.

6. Recommendations for political parties and policy makers

Regarding participation in political parties

The study shows that there is an **increasing awareness of political parties** about the importance to promote the membership and participation of persons of foreign background. The creation of “**safe**” **spaces** is an interesting tool to encourage participation. However, misuse of this tool leads to greater discrimination towards foreigners and diversity members. We then recommend that:

- The spaces of participation **must not be segregated** from other spaces of the political party. Their members have to be represented in the executive boards of the party. They should also be encouraged to participate in other spaces not related to immigration, according to their interests and talents.
- Political parties have to **improve the way new members are welcomed in the local constituencies**, adapt the organisation of tasks and meetings to allow workers and parents to participate, ensure the equal participation of under-represented groups to the different tasks, meetings and decision-making, and grant new members appropriate training.

Regarding candidates selection processes

Candidate selection is one of the key roles of political parties in a democracy. Spanish political parties have to take a step forward to ensure that diversity members and immigrants are represented in eligible positions in the lists. **Diversifying selection committees** should be a priority. If this cannot be realised through existing processes, then a quota system should be considered to ensure equity.

It is commonly admitted that political parties face a crisis of legitimacy and representation in current democracies. To ensure better representation, including under-represented groups such as immigrants and persons with a foreign background, most stakeholders call for a **democratisation of parties** (such as open lists, primary elections, collegiality and transparency of decision processes). Even if these processes may have a positive impact on making the party closer to the citizenry – and immigrants – they do not lead to more diverse representation. Therefore, **the aim to represent ethnic diversity should not be forgotten in this process.**

In particular, counting on **strong inner networks** is the most important factor for a successful career inside the party. Immigrants and ethnically diverse members often lack those organised networks. Any initiative of political parties and civic organisations to strengthen their networks would benefit the representation of diversity.

Regarding legal obstacles to participation

Independently of political parties, it is important that Spanish institutions encourage the political participation of foreigners by, in particular, allowing the

right to vote to residents and by ensuring that persons with a foreign background are represented in political institutions.

Katarina Bivald

Tyra Hertz

Martin Qvist

Maritta Soinen

Stockholm University

SWEDEN

1. Dealing with Legislative Restrictions for Third-Country Nationals in Political Parties

The legal framework strongly favours the political participation of migrants in Sweden. Differences in formal rights between citizens and non-citizens with permanent residence permits are held at a minimum. Most important for political participation is that foreign citizens with a minimum of three years residence have the right to vote, and be elected, in municipal and regional elections. Only Swedish citizens, however, are entitled to vote in the national parliament elections. Another favourable factor is that according to the Swedish Citizenship Act of 2001 it is possible to hold dual citizenship. While it is likely that these formal rights have had a positive impact on political participation among migrants, it is also important to note that migrants are still consistently under-represented in parliament as well as in regional and local councils. Hence, there are other more informal barriers to be taken into account.

2. Access/Entry to Political Parties and Political Life in Parties

Despite the lack of formal barriers to accessing political parties, there are still informal factors that make it more difficult to access a political party as a new citizen. One possible reason may be found in parties having a larger proportion of people with an immigrant background. Here, the barrier is not so much to their being nominated or elected, but recruited as members and active participants in the first place. This image is confirmed in the shrinking membership base of many political parties: many political parties have general challenges in recruiting members, and many parties acknowledge they are particularly weak when it comes to reaching people with an immigrant background. Of course, the shrinking membership base also represents a possible strong incentive for political parties actively to try to reach new groups and recruit members from different segments of society.

For some, the role of language represents a possible barrier. Not only do newly arrived immigrants have to learn a new language, the nature of party political work requires the ability for members to “weigh their words”, to understand subtle differences and adapt to the cultural milieu of the party organization. When difference is seen as a strength, the party opens up to the participation of more

recently arrive migrants, making it possible for them also to develop the personal connections needed eventually to be elected as a Member of Parliament. When it is not, people are likely to stop trying and become active somewhere else.

When asked about possible barriers to becoming active in a political party, the single most common response was: “the many meetings”. Attending several meetings a week – just for the internal party work – is difficult if you’re establishing yourself in a new country, are in the middle of a career or have children. The fact that the meetings are sometimes heavily influenced by local informal structures and exclusionary practices further exacerbates the problem.

3. Career Paths and Roles of Politicians with “immigrant background”

Contrary to what might have been expected, the people we interviewed did not feel that their migrant background had been capitalized on in order for the party to reach new groups in an impending election. Outreach potential might be important later on, during an election campaign, but it was the internal connections detailed above that were seen as paramount to becoming a nominated candidate. The election committees themselves reasoned around the importance of having networks within more groups in society, but since they still acknowledge that their role is often about weighing internal party interests against each other, this confirms the internal focus of nomination processes. This internal focus of the nomination processes might hinder the election of candidates with their strongest support outside of the party (for example, through work in non-party political non-governmental organizations) and prevent strong support from different ethnic groups from being considered an advantage for the party.

Another factor identified is the importance of personal networks, and the informality of their nature. The networks mentioned were described as “having friends”, connections established during many more or less informal meetings over a long period of time, either from long service at the local level or a long time within the youth organization. It could prove difficult for people to gain access to the political party, and may discourage some from trying if you have to have been active for years to be nominated for a position.

It is a strong recommendation of this report that some sort of “safety measures” for a minimum level of representation is introduced with regard to immigrant background, similar to those regarding gender. The use of internal party quotas for women over the last fifteen years and their subsequent widespread acceptance is an important experience to draw from. This is especially important when the influence of the election committee is limited by formal or informal practices, limiting their ability to look at the entire list.

4. Diversity inside Political Parties and Discourses on Diversity

The Members of Parliament represent the successful cases. From these, however, it is possible to discern some possible barriers. The factors representing favourable

conditions for our cases may in other cases hinder the participation of people with migrant background. One such factor is the importance placed on individual personalities and traits. Explaining their success in terms of their own personality – not being a person who gives up when faced with resistance, for example – may undermine the ability to consider structural problems or explanations. This individual focus was also observed when describing support from other people – individuals who nominated them and encouraged them to accept the nominations.

All parties agree that diversity is important when it comes to representation and participation. It relates to issues of legitimacy – for the political system and the specific party, justice, and utility. That diversity is the official norm for the party and unanimously seen as an advantage is clear. Paradoxically, this can perhaps lead to reluctance to be aware of instances of racism and structural barriers within the party. While all parties agree that diversity needs to embrace gender, age and immigrant background, immigrant background was seen as the most problematic. The obvious example is the reluctance to organize around immigrant background within the party, or to acknowledge the need for it. When talking about diversity, it was more common to speak of gender or age as an example of it.

Having networks that encourage, support and profile candidates with immigrant background similar to those for women, can perhaps address the challenge of simultaneously advancing diversity as a norm and acknowledging instances of racism. One example is the immigrant committee of the Social Democrats in Stockholm. Its organizational strength ensures that it can both influence political policy and the number of representatives with immigrant backgrounds. In preparation for the upcoming election it did so by co-operating with the Youth organization, leading to local quotas not only for women (which is a nationally set guideline), but for young people and people with immigrant background as well (25 % of people under 35 on the list, 25 % with immigrant background).

5. Networks Between Political Parties and Immigrant Communities and Their Associations

Immigrant or ethnically based associations represent an important way for political parties to reach groups they have traditionally been weak in targeting. However, our interviews suggest that political parties seldom utilize ethnic associations. This is a cause for frustration in many ethnic associations in Sweden. They have the networks the political parties need, and they already do a lot of work when it comes to educating and encouraging their members to learn more about Swedish politics. And yet they feel political parties are slow to respond to invitations, largely uninterested in co-operation and failing to sustain any co-operation over time. While this is expressed in terms of frustration, it is also in a way hopeful: it shows that ethnic associations want to take an active role when it comes to politics, a commitment that political parties can in time better acknowledge and channel.

6. Recommendations to Political Parties

These recommendations are based on the conclusion from the DIVPOL project in Sweden. It includes interviews with political parties and with ethnic associations and a workshop with the political parties.

Acknowledge the problem

All political parties interviewed in the project agree that diversity is important. Paradoxically, this can perhaps lead to reluctance to be aware of instances of racism and structural barriers within the party. The obvious example is the reluctance to organize within political parties based on immigrant background (as compared to e.g. gender or age).

Increase cooperation with ethnic associations

The ethnic associations interviewed in this project are all willing and able to work as an intermediate link between their members and the political parties; organizing meetings, translating information etc.

Ethnic associations are an enormous though underused resource for the political parties.

Establish networks

Networks within the political parties are vital for increased political representation. This is partly because networks in general are so important, for nominations, elections etc. These informal networks take time to establish, and having semi-formal networks for support, training and exchange of experiences can strengthen diversity.

Have safety measures for representation

It is a recommendation of this report to establish some sort of safety measure for representation, similar to those based on gender. This should not be interpreted as a need for formal quotas, although one party has successfully employed them. As with gender, these safety measures can be different in character and formality.

Wraz z globalizacją i światową migracją, społeczeństwa europejskie stają się coraz bardziej zróżnicowane. Stwarza to nowe wyzwania dla demokracji europejskich, które muszą angażować każde nowe pokolenie w swe systemy polityczne. Partie polityczne odgrywają w tym procesie kluczową rolę. Jako organizacje posiadające władzę ustawodawczą i wykonawczą, partie muszą odzwierciedlać różnorodność etniczną w swoich szeregach. Partycypacja imigrantów w polityce partii jest niezwykle ważna zarówno dla imigrantów jak i wewnętrznej spójności tych demokracji.

Jednakże partie wciąż borykają się z tym problemem. Co mogą zrobić by zwiększyć partycypację imigrantów? Jakie bariery należy pokonać? I jakie są argumenty na rzecz różnorodności?

W projekcie DIVPOL przeprowadzono wywiady z 250 politykami i przedstawicielami organizacji imigranckich w siedmiu krajach Unii Europejskiej w celu zbadania czynników hamujących i wspomagających różnorodność w partiach politycznych.

