



Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen?

L'intégration: un moyen de parvenir à l'égalité
des chances ou un instrument de mesure pour
prendre des sanctions?

Integrazione, uno strumento per realizzare
le pari opportunità o un metro di misura per
imporre sanzioni?

Grundsatzerklärung und Empfehlungen der
Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

Déclaration de principe et recommandations de la
Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Dichiarazione di principio e raccomandazioni della
Commissione federale della migrazione CFM

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

Autoren/Auteurs/Autori

Simone Prodoliet, EKM-Arbeitsgruppe Integrationspolitik

Druck/Impression/Impressione

W. Gassmann AG, Biel

Vertrieb/Distribution/Distribuzione

BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 420.956.DFI

EKM/CFM

Quellenweg 6

CH-3003 Bern-Wabern

Tel. 031 325 91 16

www.ekm.admin.ch

Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen?

Grundsatzerklärung und Empfehlungen der
Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM

Die Integration von Ausländerinnen und Ausländern wird heute von Parteien jeder Couleur als wichtig und notwendig erachtet. Wie dies allerdings genau aussehen soll, wie der Begriff der Integration dabei inhaltlich gefüllt wird und welches die Zielgruppen entsprechender Massnahmen sein sollen, darüber gibt es unterschiedliche Ansichten.

Die EKM reflektiert in diesem Positionspapier den aktuellen Diskurs in der Integrationspolitik. Sie stellt dabei fest, dass sich die Akzente verschieben: Während von manchen Akteuren Integrationsprozesse als Hinführung zu Chancen-

gleichheit verstanden werden, die nicht nur das Individuum, sondern auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen betreffen, ist heute in vielen politischen Debatten eine neue Tendenz zu beobachten. Integration wird zunehmend als Gradmesser dazu verwendet, Sanktionen anzudrohen oder auszusprechen.

Die EKM analysiert die aktuellen Tendenzen und formuliert Empfehlungen, welche darauf abzielen, die Dimension der Integration als Hinführung zu Chancengleichheit wieder stärker in den Mittelpunkt der politischen Diskussionen zu rücken.

Ausgangslage

Der Begriff der Integration auf nationaler Ebene fand Mitte der Neunzigerjahre Eingang in die Ausländer- und Migrationspolitik. Im Gegensatz zur lange verfolgten Assimilationspolitik seit den Sechzigerjahren sollte mit dem Begriff «Integration» eine Trendwende markiert werden. Im Vordergrund stand dabei die Vorstellung von Integration als einem Prozess, der sowohl Migrantinnen und Migranten als auch Einheimische betrifft und Einfluss auf die Entwicklung der gesellschaftlichen Strukturen auf allen Ebenen hat.

Mit dem Begriff «Integration» wird seit geraumer Zeit Politik betrieben. Die Bemühungen insbesondere von Städten, einigen Kantonen und zivilgesellschaftlichen Organisationen seit den Achtziger- und Neunzigerjahren, Integration als wichtigen Faktor des gesellschaftlichen Zusammenhangs zu begreifen, resultierten in einem breiten Konsens darüber, dass die Förderung von Integration (auch durch staatliche Institutionen) unabdingbar für ein friedliches Zusammenleben zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung ist. In der Folge konnte sich Integrationsförderung auf allen staatlichen Stufen etablieren.

Die Verankerung des Integrationsgedankens in der Ausländer- und Migrationspolitik beinhaltet mehrere Dimensionen. Auf der individuellen Ebene ging es darum, Massnahmen zu treffen, welche es Ausländerinnen und Ausländern erleichtern, Zugang zu gesellschaftlichen Gütern wie Arbeit, Bildung, Gesundheitswesen und Soziale Sicherheit zu erhalten. Mittels spezifischer Integrationsförderung sollte auch «nachgeholt» werden, was in der Vergangenheit vernachlässigt worden war: etwa bessere Information der Migrationsbevölkerung, niederschwellige Angebote zum Erlernen der Sprache oder Projekte der Begegnung zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung. Gleichzeitig war man sich auf Behördenseite und bei Integrationsverantwortlichen auch bewusst, dass die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen dazu führen soll, dass Integrationsprozesse erleichtert werden. In diesem Sinne sollten auch Institutionen «fit» dafür gemacht werden, dass Integration überhaupt gelingen kann. So gesehen ist die «Herstellung von Chancengleichheit», wie sie in mehreren Berichten des Bundes und der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK als Ziel von Integrationspolitik formuliert wird, auch eine Aufgabe der Aufnahmegesellschaft und ihrer diversen Einrichtungen sowohl der öffentlichen Hand wie auch von Privaten. Damit verknüpft sind auch ein konsequenter Abbau von Integrationshemmnissen und die Bekämpfung von Diskriminierung.

Bei der Diskussion um die Rolle des Staates im Bereich der Integrationsförderung wurde allerdings immer wieder die Frage aufgeworfen, inwiefern das einzelne Individuum für eine erfolgreiche «Integrationskarriere» selber verantwortlich ist. Mit der Lancierung der Formel «fördern und fordern» wollten Exponenten aus Politik und Integrationspraxis dem Gedanken Rechnung tragen, dass es notwendig und gerechtfertigt ist, neben Fördermassnahmen auch Anstrengungen vonseiten der Migrantinnen und Migranten einzufordern. Namentlich genannt wird dabei neben dem Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung das Erlernen einer Landessprache.

Die jüngsten Entwicklungen im Bereich Integration gehen dahin, dass Integrationsprozesse immer weniger als *Prozesse* gesehen werden. Vielmehr werden jene Konzepte in den Vordergrund gerückt, die den «Integrationsgrad» einer Person messen wollen. Gestützt darauf wird dann Personen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt bzw. entzogen, ein Einbürgerungsgesuch angenommen oder abgelehnt, eine Wegweisung vollzogen oder aufgeschoben. Die ursprüngliche Idee von Integration als dynamischer Entwicklung, die die gesamte Bevölkerung der Schweiz betrifft, wird damit weitgehend aufgegeben.

Integration als Begriff im Ausländergesetz

Am 1. Januar 2008 ist das neue Ausländergesetz (AuG) in Kraft getreten. Darin wird der Begriff der Integration als Gesetzesbegriff verankert. Eine Anzahl von Bestimmungen verknüpft den Integrationsbegriff mit den konkreten Aufgaben der Migrationsbehörden: zum Beispiel bei den Einreise- oder Aufenthaltsbewilligungen oder im Zusammenhang mit so genannten Integrationsvereinbarungen.

Dass der Begriff der Integration in gesetzliche Bestimmungen aufgenommen wurde, ist grundsätzlich zu begrüssen. Dies bringt viele Chancen mit sich, birgt aber auch gewisse Gefahren. Die Chancen liegen besonders darin begründet, dass Integration als politisches Ziel definiert wird und somit die Integrationsförderung bessere gesellschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen erhält. Ebenfalls positiv zu beurteilen ist der Wille des Gesetzgebers, Integration als zentralen Faktor des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu begreifen.

Die konkrete Anwendung der Bestimmungen in der Praxis birgt aber auch Risiken. Es ist einerseits nicht

von der Hand zu weisen, dass unterschiedliche Anwendungen durch die Behörden je nach Kanton im Rahmen von Ermessensspielräumen Ungleichbehandlungen mit sich bringen. Andererseits besteht mit dem Festlegen von Kriterien die Gefahr, dass der konkret messbare «Integrationsstand» in den Vordergrund rückt und nicht Integration als gesamtgesellschaftlicher Prozess. Der Komplexität von Integrationsverläufen kann damit nicht Rechnung getragen werden. Ohne die Bedeutung von Sprache als Instrument für erfolgreiche Integrationsverläufe schmälern zu wollen, muss darauf hingewiesen werden, dass die enge Verknüpfung zwischen Sprache und Integration beispielsweise dazu führen kann, dass der gesamte Integrationsprozess auf die Sprachkenntnisse einer Person reduziert wird und andere, ebenso wichtige Aspekte – insbesondere etwa die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen jemand lebt – vernachlässigt werden.

Integration bei der Umsetzung von ausländischerrechtlichen Bestimmungen

Für die Behörden in Kantonen und Gemeinden, in deren Kompetenz die Umsetzung der Bestimmungen zu Integration liegt, bedeutet dies, dass das «Potential zur Integration» von Migrantinnen und Migranten als Kriterium zu berücksichtigen ist, wenn es etwa darum geht, Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen. Oder aber sie können Bedingungen, wie den Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses, so genannte Integrationsvereinbarungen, an die Erteilung einer Bewilligung knüpfen. Die konkrete Umsetzung stellt die zuständigen Behörden in Kanton und Gemeinde vor eine schwierige Aufgabe, denn «Integration» zu beurteilen bzw. zu messen, kann aus sehr unterschiedlichen Perspektiven erfolgen.

In enger Zusammenarbeit mit zahlreichen beteiligten Behörden in Kantonen und Gemeinden und Institutionen hat deshalb die EKM bzw. ihre Vorgängerkommission, die Eidgenössische Ausländerkommission EKA, eine Reihe von Empfehlungen bei der Anwendung jener Gesetzesartikel, bei welchen sich Fragen von Integration stellen, verfasst. (EKA 2006, EKM 2008)

Die Empfehlungen betreffen verschiedenste Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Anwendung konkreter Gesetzesbestimmungen ergeben:

- **«Integration und Zulassung»**
(AuG, Art. 23, Abs. 1 und 2, Persönliche Voraussetzungen)
- **«Integration und Niederlassung»**
(AuG, Art. 34 Abs. 3 und 4, Niederlassungsbewilligung; Integrationsverordnung VIntA, Art. 3,

Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden; Zulassungsverordnung VZAE, Art. 62, Erteilung der Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration),

- **«Ermessen bei Wegweisung, Ausweisung und Einreiseverbot»**
(AuG, Art. 96 Abs. 1, Ermessensausübung)
- **«Integrationsvereinbarung»**
(AuG, Art. 54 Abs. 1, Berücksichtigung der Integration bei Entscheiden; Integrationsverordnung VIntA, Art. 5, Integrationsvereinbarung; VIntA, Art. 7 Abs. 1b, Betreuungs- und Lehrtätigkeit)
- **«Informationspflicht der Behörden und Institutionen»**
(AuG, Art. 56, Information; VIntA, Art. 10, Information).

Vonseiten der Behörden wurden die Empfehlungen der Kommission ausdrücklich begrüsst. Wie sehr diese jedoch als Richtschnur in der alltäglichen Arbeit zum Zuge kommen, ist der EKM nicht bekannt. Im Rahmen einer speziellen Untersuchung der EKM zu «Migrationspolitik und -praxis in einem föderalen System» soll dieser Aspekt (neben andern Fragen der Anwendung rechtlicher Bestimmungen, die in der Hoheit der Kantone liegt) evaluiert und die daraus gewonnenen Resultate im Verlauf von 2011 präsentiert werden.

Individuelle «Integrationskarrieren» im Fokus einer zunehmend restriktiv ausgelegten Integrationspolitik

Seit Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes am 1. Januar 2008 ist eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen eingereicht worden, die sich mit der Integrationsfrage befassen. Eine zusammenfassende Übersicht findet sich im «Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes» (2010: 8 ff.)

Folgende Tendenzen lassen sich feststellen:

- Integration richtet sich zunehmend nur noch an Ausländerinnen und Ausländer. Die Frage der Verantwortung der Gesamtgesellschaft wird zwar angeschnitten, erhält jedoch nicht das entsprechende Gewicht.
- Integration wird kaum mehr als dynamischer Prozess verstanden, in dem verschiedene Teile der Bevölkerung miteinander in Austausch treten. Vielmehr gewinnt die Vorstellung der «Integrationskarriere» eines einzelnen Individuums (ohne Schweizer

Pass) an Bedeutung, bei welcher verschiedene Stufen durchlaufen werden (im Sinne der Erlangung von immer höheren «Integrationsgraden»).

- Die Messung von «Integrationsgraden» wird vornehmlich mit der Bestimmung von Sprachkenntnissen in Verbindung gebracht: d.h. je besser die Sprachkenntnisse umso höher angeblich der Integrationsgrad.
- Die ursprünglich ausgeglichene Formel «fördern und fordern» wird im politischen Diskurs immer stärker zugunsten von *Forderungen* an die Adresse der Migrationsbevölkerung ausgerichtet.
- Personen, die nicht über erfolgreiche «Integrationskarrieren» verfügen, geraten unter den Verdacht, sich nicht integrieren zu wollen. Damit laufen sie Gefahr, dass Aufenthaltsbewilligungen entzogen, Wegweisungen ausgesprochen oder Einbürgerungsgesuche abgelehnt werden.

Erklärung und Empfehlungen der EKM

Artikel 4 des Ausländergesetzes beschreibt das Ziel der Integration wie folgt:

«Ziel der Integration ist das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz.»

Die Berichte des Bundesamts für Migration (2006), der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK (2009) und des Bundesrats (2010) definieren aufbauend auf diesem Grundsatz Integration dann als gelungen, wenn der chancengleiche Zugang zum wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Leben auch für Ausländerinnen und Ausländer gewährleistet ist. Damit verknüpft sein müssen auch der konsequente Abbau von Integrationshemmnissen sowie die Bekämpfung von Diskriminierung. Beides gehört in den Aufgabenbereich privater und öffentlicher Institutionen. Die Instrumente, dies umzusetzen, sind weitgehend vorhanden und bedürften lediglich deren konsequenter Umsetzung.

Die EKM begrüsst denn auch ausdrücklich, dass die neusten Berichte der TAK und des Bundesrates zur «Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik» diesen Grundsätzen Rechnung tragen. Sie bedauert indes, dass in den Arenen der politischen Auseinandersetzung zum Thema Integration diese Aspekte weitgehend ausgeblendet werden.

Im Wissen darum, dass Integration nur dann erfolgreich ist und gelingt, wenn sowohl Einzelpersonen als auch die Gesellschaft ihren Beitrag leisten, macht die EKM folgende Empfehlungen. Sie sollen dazu beitragen, der schleichenden Hinwendung zu einem ausschliesslich auf das Individuum bezogenen Integrationsverständnis Einhalt zu bieten:

- **Integrationspolitische Diskussionen sollten sich nicht nur auf das einzelne Individuum mit möglichen Defiziten beziehen, sondern stets auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die entsprechender Anpassungen bedürfen, mit bedenken.**
- **Dem Abbau von Integrationshemmnissen, der Ausrichtung öffentlicher und privater Institutionen auf die spezifischen Bedürfnisse der Migrationsbevölkerung und der Bekämpfung von Diskriminierung ist ebenso grosses Gewicht beizumessen wie individuellen Fördermassnahmen.**
- **Die Bemühungen, Institutionen für Integrationsbelange zu sensibilisieren, sind fortzusetzen. Öffentliche und private Einrichtungen und Unternehmen sollen sich dabei auf die Anliegen und Bedürfnisse der gesamten Gesellschaft, welche Zielgruppen der Migrationsbevölkerung einschliesst, ausrichten. Angebote und Dienstleistungen müssen so konzipiert sein, dass keine Diskriminierungen entstehen.**
- **Gesellschaftliche Institutionen stehen vor der Herausforderung, ihren Auftrag der gesamten Bevölkerung gegenüber professionell und qualitativ einwandfrei zu erfüllen. Dazu gehört auch die Migrationsbevölkerung. Deshalb sollen bei der Diskussion der Integrationsleistungen, die Institutionen erbringen müssen, Qualitätsfragen im Zentrum stehen.**
- **Bei der Anwendung integrationsspezifischer Gesetzesbestimmungen, die den Integrationsgrad zu beurteilen oder zu messen haben, ist auf einen sorgsamen Umgang Wert zu legen. Ein mechanistisches Integrationsverständnis ist zu vermeiden.**
- **Regionale landessprachliche Kenntnisse sind nicht als alleiniger Gradmesser für Integration heranzuziehen. Sprache sollte stets nur als ein Mittel zur Integration und nicht als eigentliches Integrationsziel verstanden werden.**
- **Integrationsspezifische Diskurse sollten sich vermehrt auch der Frage widmen, wie die einheimische Bevölkerung bei dieser Thematik besser erreicht und entsprechend einbezogen werden kann, damit Integrationsprozesse zum Wohle der gesamten Gesellschaft erfolgreich verlaufen können.**
- **Die Formel «fördern und fordern» darf nicht nur auf das einzelne Individuum angewendet werden. Integrationsleistungen sind auch bei gesellschaftlichen Institutionen – seien sie nun privater oder öffentlicher Natur – einzufordern und zu verbessern. Damit verknüpft ist auch eine Klärung von Rechten und Pflichten, die mit «fördern und fordern» einhergehen – individuell und gesamtgesellschaftlich.**

Individuelle und gesamtgesellschaftliche Ebene gleichermaßen berücksichtigen

Integrationsprozesse können aus der Sicht der EKM nur dann erfolgreich sein, wenn entsprechende Bemühungen und Fördermassnahmen stets als eine doppelte Strategie gedacht und umgesetzt werden. In diesem Sinne müssen Integrationspolitik und daraus abgeleitete Massnahmen und Instrumente immer die individuelle und die gesamtgesellschaftliche Ebene berücksichtigen. Die beiden Ebenen sind dabei nicht nur als einander ergänzend, sondern als untrennbar miteinander verknüpft zu verstehen, sozusagen wie ein Zwillingsspaar, bei dem die eine Seite ohne die andere nicht auskommt. Auf einer solchen Basis kann Chancengleichheit tatsächlich hergestellt werden.

Referenzen

Bundesamt für Migration, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bern 2006.

Bundesrat, Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010 in Erfüllung der Motionen Fritz Schiesser «Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe» und der SP-Fraktion «Aktionsplan Integration».

Eidgenössische Ausländerkommission EKA, Öffnung der Institutionen. Empfehlungen, Bern 2005.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, Der Integrationsbegriff im Gesetz. Empfehlungen, Bern (2006), 2008. Aktualisierte Auflage im Internet unter www.ekm.admin.ch/de/themen/gesetzesbegriff.php

terra cognita – Schweizerische Zeitschrift zu Integration und Migration, 9, Welche Integration? Bern 2006.

Tripartite Agglomerationskonferenz, Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze. Empfehlungen vom 12. November 2004.

Tripartite Agglomerationskonferenz, Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen vom 29. Juni 2009.

L'intégration: un moyen de parvenir à l'égalité des chances ou un instrument de mesure pour prendre des sanctions?

Déclaration de principe et recommandations de la
Commission fédérale pour les questions de migration CFM

Aujourd'hui, les partis de toutes tendances estiment que l'intégration des étrangers est importante et nécessaire. Mais les opinions divergent toutefois quant au contenu de la notion d'intégration ainsi qu'aux mesures à mettre en œuvre et à leurs groupes cible.

Dans ce document de prise de position, la CFM analyse le discours actuel en matière de politique d'intégration. Elle constate que les accents se déplacent: si nombre d'acteurs comprennent les processus intégratifs comme des moyens de parvenir à une égalité des chances qui ne con-

cernent pas uniquement l'individu, mais également les conditions cadre sociétales, on peut néanmoins observer aujourd'hui une nouvelle tendance dans nombre de débats politiques. En effet, l'intégration est de plus en plus utilisée comme un instrument de mesure pour prononcer des sanctions ou en menacer des individus.

La CFM analyse les tendances actuelles et formule des recommandations qui visent à replacer au centre des débats politiques de manière plus accentuée la dimension de l'intégration en tant que voie vers l'égalité des chances.

Situation initiale

Au niveau national, la notion d'intégration fit son entrée dans la politique des étrangers et de la migration au milieu des années nonante. De fait, le concept d'intégration devait marquer un changement de tendance par rapport à la politique d'assimilation qui avait perduré depuis les années soixante. L'on concevait alors au premier chef l'intégration comme un processus concernant tant les migrants que la population autochtone et ayant une influence sur l'évolution des structures sociétales à tous les niveaux.

Il y a maintenant plus d'une décennie que l'intégration est une notion familière au monde politique. Les efforts déployés en particulier par les villes et certains cantons ainsi que par certaines organisations non gouvernementales depuis les années huitante et nonante pour que l'intégration soit considérée comme un facteur important de cohésion sociale se sont traduits par un large consensus, à savoir que l'encouragement de l'intégration (également par le biais d'institutions étatiques) est indispensable à une cohabitation harmonieuse des populations autochtone et immigrée. Par la suite, l'encouragement de l'intégration a pu s'établir à tous les échelons de l'Etat.

L'ancrage de l'idée d'intégration dans la politique en matière d'étrangers et de migration comportait plusieurs dimensions. Sur le plan individuel, il s'agissait de prendre des mesures facilitant l'accès des étrangers à des structures de la société tels que le travail, la formation, la santé publique et la sécurité sociale. Il s'agissait aussi de «rattraper» ce qui avait été négligé par le passé par le biais d'un encouragement spécifique de l'intégration: une meilleure information de la population migratoire, des offres de base pour l'apprentissage de la langue ou des projets destinés à permettre la rencontre entre populations autochtone et immigrée. Simultanément, les autorités ainsi que les responsables en matière d'intégration étaient conscients du fait que l'amélioration des conditions cadre sociétales devait conduire à faciliter les processus d'intégration. Dans ce sens, il convenait aussi de faire en sorte que les institutions soient aménagées de manière à ce que l'intégration puisse réussir. Vu sous cet aspect, parvenir à «l'égalité des chances» – ce que plusieurs rapports de la Confédération et de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA décrivent comme un objectif de la politique en matière d'intégration – constitue aussi une mission de la société d'accueil et de ses diverses institutions, tant privées que des pouvoirs publics. Y sont également liées la suppression pertinente d'obstacles à l'intégration et la lutte contre la discrimination.

Dans les discussions sur le rôle de l'Etat dans le domaine de l'encouragement de l'intégration, on se demandait toutefois fréquemment dans quelle mesure l'individu est lui-même responsable de son «parcours en matière d'intégration». En lançant la formule «encourager et exiger», les chefs de file des milieux politiques et de la pratique en matière d'intégration voulaient prendre en compte le fait qu'il était nécessaire et justifié de proposer des mesures d'encouragement à l'intégration, mais aussi d'attendre des migrants qu'ils fournissent des efforts en retour. L'on entend par là, outre la volonté de participer à la vie économique de notre pays, l'acquisition de l'une de nos langues nationales en vue de pouvoir se former.

Les tendances les plus récentes en matière d'intégration indiquent que les processus d'intégration sont de moins en moins perçus comme des *processus*. Pour les remplacer, d'aucuns préconisent plutôt de porter l'accent sur un instrument apte à mesurer le «degré d'intégration» d'une personne. Sur cette base on lui accorderait ou lui retirerait une autorisation de séjour, on accepterait ou refuserait sa demande de naturalisation, on exécuterait une mesure de renvoi ou on y renoncerait. Ainsi, on abandonne de plus en plus l'idée d'origine, qui était de concevoir l'intégration comme un processus dynamique qui touche l'ensemble de la population de la Suisse.

L'intégration en tant que notion dans la loi sur les étrangers

La nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. On y a inscrit la notion d'intégration en tant que notion légale. Un certain nombre de dispositions associent la notion d'intégration à des tâches concrètes dévolues aux autorités de migration: par exemple concernant l'autorisation d'entrée ou de séjour en Suisse ou des tâches dans le contexte des conventions dites d'intégration.

Fondamentalement, on peut saluer le fait que la notion de l'intégration ait été inscrite dans les dispositions légales. Elle confère nombre de chances, mais comporte aussi certains dangers. C'est une chance que l'intégration soit définie comme un but politique et qu'ainsi l'encouragement de l'intégration dispose de meilleures conditions cadre sociétales et financières. Il convient de relever que la volonté du législateur de comprendre l'intégration comme un facteur primordial de cohésion au sein de la société constitue un élément positif.

L'application concrète des dispositions légales comporte cependant aussi certains risques. En effet, il est indéniable que l'interprétation différente de la part des autorités desdites dispositions selon les cantons aboutit à des inégalités de traitement. De plus, si l'on détermine de manière trop détaillée qui peut être considéré comme intégré, on court le risque que l'intégration ne soit plus envisagée comme un processus sociétal global, mais seulement comme un état concrètement mesurable au moyen de critères bien précis. En pratiquant de la sorte, il y a un risque de ne pas tenir compte de la complexité des processus d'intégration. Sans vouloir minimiser l'importance de la langue en tant qu'instrument d'un processus d'intégration réussi, lier étroitement les connaissances linguistiques et l'intégration pourrait conduire à ce que le processus global d'intégration d'une personne soit réduit à ce seul élément et que l'on néglige d'autres aspects – tout aussi importants – en particulier les conditions cadre sociétales dans lesquelles la personne évolue.

L'intégration dans la mise en œuvre des dispositions en matière de droit des étrangers

Pour les autorités cantonales et communales compétentes en matière de mise en œuvre des dispositions relatives à l'intégration, cela signifie qu'il y a lieu de tenir compte du «potentiel d'intégration» des migrants en tant que critère pour l'octroi d'autorisations de séjour. Ou encore que les autorités peuvent assortir l'autorisation de séjour de conditions, telles que la fréquentation d'un cours de langue ou d'intégration, l'ainsi nommée «Convention d'intégration». La mise en œuvre concrète des dispositions rend la tâche des autorités cantonales et communales compétentes difficile, car l'évaluation ou la mesure de «l'intégration» peut s'effectuer sous des perspectives très différentes.

La CFM, respectivement la précédente Commission fédérale des étrangers CFE, a publié une série de recommandations en vue de l'application des articles de loi portant sur des questions d'intégration. (CFE 2006, CFM 2008).

Les recommandations concernent les questions les plus diverses qui se posent dans le contexte de l'application de dispositions légales concrètes, à savoir:

- **«Intégration et admission»**
(LEtr, art. 23, al. 1 et 2, Qualifications personnelles)
- **«Intégration et séjour»**
(LEtr, art. 34, al. 3 et 4, Autorisation d'établissement; OIE, art. 3, Prise en considération de l'intégration lors des décisions; OASA, art. 62, Octroi de l'autorisation d'établissement en cas d'intégration réussie)

- **«Pouvoir d'appréciation en cas de renvoi, d'expulsion ou d'interdiction d'entrée»**
(LEtr, art. 96, 1^{er} al., Pouvoir d'appréciation)
- **«Convention d'intégration»**
(LEtr, art. 54, 1^{er} al., Modalités; OIE, art. 5, Convention d'intégration; OIE, art. 7, 1^{er} al., let. b, Activités d'encadrement ou d'enseignement)
- **«Obligation d'informer de la part des autorités et institutions»**
(LEtr, art. 56, Information; OIE, art. 10, Information)

Les autorités ont expressément salué les recommandations de la Commission. Mais la CFM ignore bien entendu dans quelle mesure ces recommandations servent de principe directeur dans le travail quotidien des autorités. Dans le cadre d'une enquête mandatée par la CFM sur «la politique et la pratique en matière de migration dans le système fédéraliste», il s'agira d'évaluer cet aspect (à côté d'autres questions relatives à l'application des dispositions légales relevant de la souveraineté des cantons) et d'en présenter les résultats dans le courant de l'année 2011.

Le «parcours individuel» en matière d'intégration en point de mire d'une politique d'intégration de plus en plus restrictive

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers le 1^{er} janvier 2008, nombre d'interventions parlementaires ayant trait à des questions d'intégration ont été déposées. Un aperçu récapitulatif figure dans le «Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération» (2010: pp. 8 ss.).

On peut constater les tendances suivantes:

- De plus en plus, l'intégration ne concerne plus que les étrangers. La question de la responsabilité de la société dans son ensemble est certes encore abordée, mais on ne lui accorde pas l'importance souhaitée.
- L'intégration n'est quasi plus comprise comme un processus dynamique au sein duquel les différents segments de la population procèdent à un échange mutuel. Une autre conception gagne du terrain, à savoir que le «parcours individuel» en matière d'intégration (sans passeport suisse) passe par différentes phases (à savoir que l'individu accède à des «degrés d'intégration» de plus en plus élevés).
- On mesure essentiellement les «degrés d'intégration» par rapport à l'acquisition de connaissances

linguistiques; autrement dit, plus les connaissances linguistiques sont bonnes, plus on présuppose que le degré d'intégration est élevé.

- Dans le discours politique actuel, la formule «encourager et exiger» qui était à l'origine équilibrée, est de plus en plus utilisée dans le sens des *exigences* à l'adresse de la population migratoire.
- Les personnes qui ne disposent pas d'un «parcours d'intégration» réussi sont soupçonnées de ne pas vouloir s'intégrer. Ainsi, ces personnes courent le risque de se voir retirer leur autorisation de séjour, prononcer un renvoi ou refuser leur demande de naturalisation.

Déclaration et recommandations de la CFM

L'article 4 de la loi fédérale sur les étrangers décrit le but de l'intégration de la manière suivante:

«L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels.»

Sur cette base, les rapports de l'Office fédéral des migrations (2006), de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA (2009) et du Conseil fédéral (2010) définissent l'intégration comme étant réussie lorsque l'accès à chances égales à la vie économique, sociale et sociétale est aussi garanti aux étrangers. Mais il convient d'y associer avec pertinence l'élimination d'obstacles à l'intégration ainsi que la lutte contre la discrimination. Ces deux mesures ressortissent des tâches des institutions privées et publiques. Les instruments permettant de les appliquer existent déjà largement: il suffirait simplement de les mettre en œuvre avec cohérence.

La CFM salue bien sûr aussi expressément le fait que les derniers rapports de la CTA et du Conseil fédéral concernant «L'avenir de la politique suisse en matière d'intégration des étrangers» prennent en compte ces principes. Elle déplore toutefois que ces aspects soient largement escamotés dans les arènes politiques qui traitent de l'intégration.

Face à cette toile de fond, la CFM fait dès lors les recommandations suivantes en vue de proposer qu'il soit mis un terme à une compréhension de l'intégration qui, insidieusement, est exclusivement orientée sur l'individu:

- Les discussions politiques relatives à l'intégration ne devraient pas se focaliser exclusivement sur l'individu présentant de possibles lacunes, mais également prendre en considération les conditions cadre sociétales nécessitant des adaptations en conséquence.
- Il convient d'accorder autant d'importance à l'élimination d'obstacles à l'intégration et à la lutte contre la discrimination qu'aux mesures d'encouragement individuelles ainsi qu'à l'orientation des institutions de droit public et privé sur les besoins spécifiques de la population migratoire.
- Il convient de poursuivre les efforts en vue d'ouvrir les institutions en matière d'intégration. Les institutions publiques et privées ainsi que les entre-

prises doivent, dans ce contexte, être orientées sur les demandes et les besoins de toute la société civile, qui inclut aussi les groupes cible de la population migratoire. Les offres et les prestations de service doivent être conçues de manière à éviter toute discrimination.

- Les institutions sociétales devront relever le défi d'exécuter leur mandat à l'égard de toute la population de notre pays d'une manière professionnelle et de bonne qualité. La population migratoire en fait bien entendu aussi partie. Voilà pourquoi les questions relatives à la qualité devront toujours figurer au centre de la discussion au sujet des prestations d'intégration que les institutions doivent fournir.
- Lors de la mise en œuvre des dispositions légales spécifiques à l'intégration qui visent à évaluer ou à mesurer le degré d'intégration, il conviendra de veiller à appliquer une manière de procéder dans les règles. Il s'agit aussi d'éviter toute compréhension mécanique de l'intégration.
- Les connaissances linguistiques ne constituent pas l'unique instrument de mesure du degré d'intégration. La langue ne devrait être qu'un indicateur parmi d'autres et ne devrait pas être considérée comme objectif proprement dit de l'intégration.
- Les discours spécifiques en matière d'intégration devraient davantage se pencher sur la manière de mieux atteindre la population autochtone à ce sujet et de l'intégrer à cette tâche, afin que les processus de l'intégration puissent se dérouler au profit de l'ensemble de la société.
- La formule «encourager et exiger» ne doit pas uniquement s'appliquer à l'individu mais aussi être axée sur les institutions sociétales – qu'elles soient de nature publique ou privée. Cette formule implique que l'on élucide les droits et les obligations découlant de ces deux notions (encourager et exiger) et ce tant de manière individuelle que collective.

Considérer tant l'aspect individuel que collectif

La CFM estime que les processus d'intégration ne peuvent être couronnés de succès que lorsque les efforts et les mesures d'encouragement y relatifs sont pensés et mis en œuvre en tant que double stratégie. Dans cet esprit, la politique d'intégration ainsi que les instruments et les mesures qui en découlent doivent toujours simultanément tenir compte tant du plan individuel que collectif. Ces deux niveaux doivent être compris non seulement comme étant complémentaires, mais aussi comme étant indissociablement liés l'un avec l'autre. En se fondant sur cette base, il est possible de parvenir à l'égalité des chances.

Références

Commission fédérale des étrangers CFE, Ouverture des institutions. Recommandations, Berne 2005.

Commission fédérale pour les questions de migration CFM, La notion d'intégration dans la loi. Recommandations, Berne (2006) 2008. Edition actualisée sous www.ekm.admin.ch/fr/themes/notion_dintegration.php

Conférence tripartite sur les agglomérations, Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations du 29 juin 2009.

Conférence tripartite sur les agglomérations, Entraves juridiques à l'intégration des étrangers. Exploration et pistes d'action. Recommandations du 12 novembre 2004.

Conseil fédéral, Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010 en exécution des motions Fritz Schiesser «L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat» et du Groupe socialiste «Plan d'action pour l'intégration».

Office fédéral des migrations, Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse, Berne 2006.

terra cognita – Revue suisse de l'intégration et de la migration, 9, Quelle intégration? Berne 2006.

Integrazione, uno strumento per realizzare le pari opportunità o un metro di misura per imporre sanzioni?

Dichiarazione di principio e raccomandazioni della
Commissione federale della migrazione CFM

Oggi tutti i partiti politici, senza distinzione alcuna, considerano l'integrazione degli stranieri importante e necessaria. Le opinioni divergono tuttavia su alcuni punti, quali l'impostazione da dare all'integrazione, il significato del concetto di integrazione, le misure da adottare e i gruppi target cui sono destinate.

In questo parere la CFM riflette sull'attuale discorso in materia di politica di integrazione e rileva uno spostamento di enfasi: mentre alcuni vedono i processi di integrazione come uno stru-

mento per promuovere e realizzare le pari opportunità non limitandosi alla dimensione individuale ma considerando anche le condizioni quadro sociali, nei dibattiti politici si tende sempre più a trasformare l'integrazione in metro di misura per sanzioni o minacce.

La CFM analizza le tendenze in atto e formula raccomandazioni volte a rimettere al centro del dibattito politico l'integrazione quale strumento per la realizzazione delle pari opportunità.

Contesto

Il concetto di integrazione ha fatto il suo ingresso nella politica nazionale degli stranieri e della migrazione verso la metà degli anni Novanta e doveva segnare un cambiamento di rotta rispetto alla politica di assimilazione perseguita dagli anni Sessanta. L'integrazione era considerata un processo che coinvolgeva sia i migranti sia la popolazione locale, in grado di influenzare le strutture della società a tutti i livelli.

Da oltre un decennio l'integrazione è un obiettivo politico. Gli sforzi promossi negli anni Ottanta e Novanta dalle città, dai Cantoni e dalle organizzazioni della società civile per posicionarla come un fattore importante di coesione sociale hanno creato un ampio consenso sul fatto che la promozione dell'integrazione (anche da parte di istituzioni statali) è indispensabile alla coesistenza pacifica tra popolazione locale e immigrata. La promozione dell'integrazione si è così affermata a tutti i livelli istituzionali.

Per radicare l'idea di integrazione nella politica degli stranieri e della migrazione occorre intervenire su più fronti. Sul piano individuale si trattava di adottare misure che facilitassero l'accesso degli stranieri a «beni sociali» quali il lavoro, la formazione, la sanità e la sicurezza sociale. Bisognava anche recuperare quanto era stato trascurato fino a quel momento promuovendo l'integrazione in modo specifico: migliore informazione della popolazione migrante, offerte a bassa soglia per l'apprendimento della lingua e progetti di incontro tra la popolazione locale e la popolazione immigrata. Le autorità e i responsabili dell'integrazione erano anche consapevoli del fatto che il miglioramento delle condizioni quadro sociali avrebbe facilitato i processi di integrazione. In questo senso occorreva dare alle istituzioni un assetto tale da rendere effettivamente possibile l'integrazione. Pertanto, la realizzazione delle pari opportunità – che in vari documenti della Confederazione e della Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA figura tra gli obiettivi della politica di integrazione – è un compito che spetta anche alla società di accoglienza e alle sue istituzioni, siano esse private o pubbliche. Questo implica l'eliminazione coerente degli ostacoli all'integrazione e la lotta alla discriminazione.

Nelle discussioni sul ruolo dello Stato nella promozione dell'integrazione ci si è spesso chiesti in che misura l'individuo fosse responsabile del proprio percorso di integrazione. Con il principio «promuovere e esigere» gli esponenti politici e gli addetti ai lavori hanno voluto dar spazio all'idea secondo cui oltre che adottare misure di

promozione dell'integrazione è necessario e giustificato esigere sforzi dai migranti. In particolare, si chiede loro di mostrare la volontà di partecipare alla vita economica e di apprendere una lingua nazionale per acquisire una formazione.

Dagli ultimi sviluppi emerge che da un lato l'integrazione è vista sempre meno come un *processo* e che dall'altro si tende piuttosto a privilegiare l'idea di uno strumento capace di misurare il «grado di integrazione» di una persona. Sulla base di questo strumento si potrebbe rilasciare o ritirare un'autorizzazione di soggiorno, accettare o respingere una domanda di naturalizzazione o eseguire o rinviare una misura di allontanamento. In questo modo ci si allontana sempre più dall'idea iniziale di integrazione vista come processo dinamico che coinvolge tutta la popolazione.

L'integrazione, un principio iscritto nella legge

La nuova legge sugli stranieri (LStr), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, sancisce il principio dell'integrazione. Una serie di disposizioni associa il concetto di integrazione a compiti concreti affidati alle autorità di migrazione, ad esempio nell'ambito delle autorizzazioni di entrata o soggiorno in Svizzera o degli accordi d'integrazione.

Il fatto che il principio dell'integrazione sia iscritto nella legge è sostanzialmente positivo. Offre molte opportunità, ma cela anche qualche pericolo. Una delle opportunità è ad esempio che l'integrazione assurge a obiettivo politico e che, di riflesso, la sua promozione beneficia di condizioni quadro migliori sul piano finanziario e sociale. Un'altra opportunità deriva dalla volontà del legislatore di considerare l'integrazione un fattore fondamentale della coesione sociale.

L'applicazione concreta delle disposizioni legali comporta però alcuni rischi. Da un lato è inevitabile che il margine discrezionale lasciato alle autorità cantonali dia adito a disparità di trattamento. Dall'altro se si fissano criteri specifici vi è il rischio di anteporre il «grado di integrazione» quantificabile all'integrazione vista come processo che interessa tutta la società. In questo modo non si tiene conto adeguatamente della complessità dei processi integrativi. Senza voler minimizzare l'importanza della lingua come strumento per un'integrazione riuscita, il fatto di associare lingua e integrazione potrebbe ad esempio portare a ricondurre il processo di integrazione alle sole competenze linguistiche di una persona, trascu-

rando aspetti altrettanto importanti come le condizioni quadro sociali nelle quali si muove la persona.

L'integrazione nell'applicazione della normativa sugli stranieri

Dalle considerazioni che precedono emerge che le autorità cantonali e comunali competenti per l'applicazione delle disposizioni in materia di integrazione degli stranieri devono tener conto del «potenziale di integrazione» dei migranti quale criterio per il rilascio delle autorizzazioni di soggiorno. D'altro canto, le autorità possono vincolare il rilascio di un'autorizzazione a determinate condizioni, come la frequenza di un corso di lingua o di un corso di integrazione, ossia la conclusione di accordi d'integrazione. L'attuazione concreta delle disposizioni rende difficile il compito delle autorità cantonali e comunali competenti, in quanto l'integrazione può essere valutata o misurata da prospettive molto diverse.

In stretta collaborazione con numerose autorità cantonali e comunali e varie organizzazioni, la Commissione federale degli stranieri CFS – diventata poi la CFM – ha elaborato e pubblicato una serie di raccomandazioni sull'applicazione degli articoli di legge che sollevano questioni legate all'integrazione (CFS 2006, CFM 2008).

Le raccomandazioni concernono varie questioni legate all'applicazione concreta delle disposizioni di legge, in particolare:

- **«Integrazione e ammissione»**
(art. 23, cpv. 1 e 2 LStr Condizioni personali)
- **«Integrazione e domicilio»**
(art. 34 cpv. 3 e 4 LStr Permesso di domicilio; art. 3 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS) Considerazione del grado d'integrazione; art. 62 Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) Rilascio del permesso di domicilio in caso di integrazione riuscita)
- **«Potere discrezionale in caso di allontanamento, espulsione o divieto d'entrata»**
(art. 96 cpv. 1 LStr Esercizio del potere discrezionale)
- **«Accordo d'integrazione»**
(art. 54 cpv. 1 LStr Considerazione del grado d'integrazione; art. 5 OIntS Accordo d'integrazione; art. 7 OIntS Attività di consulenza o insegnamento)
- **«Obbligo d'informazione da parte di autorità e istituzioni»**
(art. 56 LStr Informazione; art. 10 OIntS Informazione)

Le autorità hanno accolto favorevolmente le raccomandazioni della Commissione sebbene non sia chiaro in che misura possano servire da punto di riferimento nella pratica. Nel quadro di un'inchiesta commissionata dalla CFM sulla politica e la prassi in materia di migrazione nel sistema federalistico si tratterà di valutare proprio quest'aspetto (accanto ad altre questioni relative all'applicazione delle disposizioni di competenza dei Cantoni). I risultati dell'inchiesta verranno presentati nel corso del 2011.

Una politica integrativa sempre più restrittiva centrata sul «percorso di integrazione individuale»

Dall'entrata in vigore della nuova legge sugli stranieri, il 1° gennaio 2008, sono stati presentati numerosi interventi parlamentari su questioni che concernono l'integrazione. Il «Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione» ne riporta un riepilogo (2010, pag. 9 segg.)

Le tendenze osservate si possono riassumere come segue:

- Sempre più spesso l'integrazione concerne soltanto gli stranieri. La questione della responsabilità dell'intera società viene sì tematizzata, ma non in misura sufficiente.
- L'integrazione non è più vista come un processo dinamico caratterizzato da scambi reciproci tra i vari segmenti della popolazione. Si sta piuttosto affermando l'idea di un «percorso di integrazione individuale» che prevede varie fasi e lungo il quale l'individuo acquisisce un grado di integrazione sempre più elevato.
- Il grado di integrazione viene essenzialmente misurato in base alle conoscenze linguistiche acquisite: in altre parole, più le conoscenze linguistiche sono buone, più il grado di integrazione è presumibilmente elevato.
- Nelle discussioni politiche il principio «promuovere e esigere», di per sé basato sulla reciprocità, viene sempre più interpretato a senso unico, con la formulazione di *esigenze* nei confronti della popolazione migrante.
- Le persone il cui percorso di integrazione non è riuscito sono sospettate di non volersi integrare. C'è il rischio che venga ritirata loro l'autorizzazione di soggiorno, che venga disposto il loro allontanamento o che la loro domanda di naturalizzazione venga respinta.

Dichiarazione e raccomandazioni della CFM

L'articolo 4 della legge federale sugli stranieri descrive lo scopo dell'integrazione come segue:

«L'integrazione mira alla convivenza della popolazione residente indigena e di quella straniera, sulla base dei valori sanciti dalla Costituzione federale, nonché sulla base del rispetto reciproco e della tolleranza.»

Sulla base di questo principio, i rapporti dell'Ufficio federale della migrazione (2006), della Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA (2009) e del Consiglio federale (2010) considerano che l'integrazione è riuscita quando anche agli stranieri sono garantite pari opportunità d'accesso alla vita economica e sociale. Questo implica anche l'eliminazione coerente degli ostacoli all'integrazione nonché la lotta alla discriminazione, due misure che competono alle istituzioni sia private che pubbliche. Gli strumenti che permettono di realizzarle esistono già: occorre ora attivarli in modo coerente.

La CFM considera positivo il fatto che i recenti rapporti pubblicati dalla CTA e dal Consiglio federale sullo sviluppo della politica integrativa della Confederazione tengano conto di questi principi. Deplora tuttavia che questi stessi aspetti vengano largamente trascurati nei dibattiti politici sul tema dell'immigrazione.

Consapevole che l'integrazione può riuscire solo con il contributo degli individui e di tutta la società, la CFM formula una serie di raccomandazioni volte a porre un freno alla concezione sempre più diffusa di un'integrazione focalizzata esclusivamente sull'individuo.

- Le discussioni politiche relative all'integrazione non dovrebbero focalizzarsi esclusivamente sull'individuo e sulle sue eventuali lacune sotto il profilo dell'integrazione, bensì considerare sempre anche le condizioni quadro sociali, che vanno adeguate se necessario.
- L'eliminazione degli ostacoli all'integrazione, l'orientamento delle istituzioni di diritto pubblico e privato ai bisogni specifici dei migranti e la lotta alla discriminazione devono avere lo stesso peso delle misure di promozione individuali.
- Occorre portare avanti gli sforzi per sensibilizzare le istituzioni sulle esigenze dell'integrazione. Le istituzioni pubbliche e private e le aziende devono tener conto delle richieste e dei bisogni di tutta la società, quindi anche dei gruppi target della popo-

lazione migrante. Le offerte e le prestazioni fornite devono essere concepite in modo da evitare qualsiasi discriminazione.

- Le istituzioni sociali devono adempiere il mandato nei confronti della popolazione in modo professionale e qualitativamente ineccepibile. Poiché i migranti fanno parte della popolazione, al centro delle discussioni sulle prestazioni di integrazione fornite dalle istituzioni deve sempre esserci la questione della qualità.
- Nell'attuare disposizioni di legge specifiche che mirano a valutare o a misurare il grado di integrazione occorre procedere con oculatezza per evitare l'eccessiva schematizzazione del processo di integrazione.
- Le conoscenze linguistiche di una o dell'altra lingua nazionale non devono costituire l'unico metro di misura del grado di integrazione. La lingua dev'essere considerata un criterio tra altri e non l'obiettivo vero e proprio dell'integrazione.
- Le discussioni specifiche sull'integrazione dovrebbero considerare maggiormente la questione di come raggiungere e coinvolgere la popolazione locale in modo che i processi di integrazione possano realizzarsi al meglio, a vantaggio di tutta la società.
- Il principio «promuovere e esigere» non deve applicarsi unicamente agli individui. Anche le istituzioni sociali – siano esse pubbliche o private – sono chiamate a fornire prestazioni di integrazione e a migliorarle. Ciò implica che occorre esplicitare i diritti e gli obblighi insiti nei due concetti di «promuovere e esigere» sia per gli individui che per l'intera società.

Considerare sia la dimensione individuale che quella sociale

La CFM ritiene che i processi di integrazione possano riuscire solo se gli sforzi e le misure di promozione corrispondenti sono pensati e attuati come doppia strategia. In questo senso, tanto la politica di integrazione quanto gli strumenti impiegati e le misure adottate devono sempre tener conto della dimensione individuale e di quella sociale. Queste due dimensioni vanno viste non solo come complementari, ma addirittura come indissolubili. Solo così si potranno effettivamente realizzare le pari opportunità.

Bibliografia

Commissione federale della migrazione CFM, La nozione d'integrazione nella legge. Raccomandazioni. Berna (2006) 2008. Versione aggiornata al link http://www.ekm.admin.ch/it/documentazione/doku/empf_integrationsbegriff_i.pdf.

Commissione federale degli stranieri CFS, Apertura delle istituzioni, Raccomandazioni. Berna, 2005.

Conferenza tripartita sugli agglomerati, Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze / Entraves juridiques à l'intégration des étrangers. Exploration et pistes d'action. Raccomandazioni del 12 novembre 2004 (non disponibili in italiano).

Conferenza tripartita sugli agglomerati, Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik / Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapporto e raccomandazioni del 29 giugno 2009 (non disponibile in italiano).

Consiglio federale, Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, rapporto del 5 marzo 2010 all'attenzione delle Camere federali in adempimento delle mozioni Schiesser «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza» e Gruppo socialista «Piano d'azione Integrazione».

terra cognita – Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione, numero 9, Quale integrazione? Berna 2006.

Ufficio federale della migrazione, Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera, Berna 2006.

