



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen EKM

2014

Jahresbericht

Migration im Fokus

Vorwort	3
Walter Leimgruber, Präsident EKM	
Migration international	4
Migration in der Schweiz	8
Aktivitäten der Kommission	
Asyl und Schutz	12
Projekte	12
Information	19
EKM-Mitglieder	22

Impressum

Texte/Fotos: Sekretariat EKM, Alex Uehlinger

Redaktion: Elsbeth Steiner **Gestaltung:** bertschidesign **Druck:** Cavelti AG

Vertrieb: BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr.: 420.910.14D

Vorwort

Flüchtlinge versuchen auf immer neuen gefährlichen Wegen nach Europa zu gelangen, zu oft bezahlen sie diesen Versuch mit dem Leben. Im Nahen Osten sind Millionen von Menschen auf der Flucht vor Krieg, Bürgerkrieg und Terror. Weltweit werden zurzeit rund 55 Millionen Menschen gezählt, die ihre Heimat wider Willen verlassen mussten, so viele wie noch nie. Und immer deutlicher zeigt sich, dass die politischen Antworten darauf ungenügend sind, dass überzeugende Lösungen zum Umgang mit Menschen auf der Flucht fehlen.

Die Staaten des Nordens machen es sich einfach: Grenzen dicht, heisst die Devise, auch wenn dies eher einem Wunsch als der Realität entspricht. Umgekehrt gilt im Innern der EU beispielsweise die Politik der Freizügigkeit. Beide Dogmen zeigen mehr und mehr ihre problematischen Seiten.

Die Mobilität innerhalb der EU etwa bringt nicht einfach nur eine am Markt orientierte Flexibilität, sondern führt auch zu Verzerrungen aller Art. Die einen Länder verlieren gut ausgebildete

Personen an andere, die höhere Löhne bezahlen und bessere Arbeitsbedingungen bieten. In manchen Staaten führt die Einwanderung zu Konkurrenzkämpfen mit der einheimischen Bevölkerung, zu vielfältigen und oft diffusen Ängsten vor Überfremdung, aber auch zur Vernachlässigung des vorhandenen Potentials. Denn das Importieren von Arbeitskraft ist meist billiger als das Ausbilden und die Integration von schwächeren oder älteren Arbeitnehmern oder Jugendlichen in den Arbeitsmarkt.

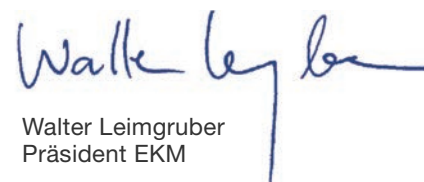
Die Abschottung führt nicht nur zu menschlichen Tragödien, sondern ignoriert auch die Tatsache, dass es für die Mobilität von Gütern, Kapital, Informationen und Wissen praktisch keine Grenzen mehr gibt. Es ist aber unmöglich, alles andere global zirkulieren zu lassen und gleichzeitig die Menschen blockieren zu wollen.

Daher ist es an der Zeit, sich auf die Suche nach einer realistischen Migrationspolitik zu machen. Einer Politik, die sich nicht von Dogmen leiten lässt, sondern anerkennt, dass es vielfältige



und oft sehr komplexe Gründe für Migration gibt, die anerkennt, dass heute alle reicheren Staaten auch Migrationsgesellschaften sind, die anerkennt, dass in einer globalisierten Welt die Menschen nicht von der Mobilität ausgeschlossen werden können. Eine Politik, der es um einen verantwortungsvollen Umgang mit allen Menschen geht; eine Politik aber auch, die sich unvoreingenommen mit Fragen der sinnvollen Steuerung und Begrenzung von Migration auseinandersetzt.

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen leistet ihren Beitrag an eine solche Politik, etwa durch die Mitarbeit bei der Suche nach Lösungen bei der schwierigen Umsetzung 121a BV, durch internationale Studien wie derjenigen zur «forced migration» oder durch Empfehlungen zur Schutzgewährung.


Walter Leimgruber
Präsident EKM

«Flucht und Vertreibung gehören zu den globalen Herausforderungen unserer Zeit», sagte einst António Guterres, der Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen. Globale Herausforderungen verlangen nach globalen Lösungsansätzen. Um Flüchtlinge zu schützen, müssen Staaten zusammenarbeiten. Im Asylbereich stand 2014 die Zusammenarbeit zur Diskussion.





2



3

Der Schutz von Flüchtlingen stellte die Staatengemeinschaft einmal mehr vor grosse Herausforderungen. Ein Jahr mit Krisenherden in Osteuropa, Afrika und im Nahen Osten trieb Tausende Menschen in die Flucht. Die globalisierte Berichterstattung rückte das Elend der Flüchtlinge in den Fokus und vermittelte das Bild einer Welt, die aus den Fugen gerät. Das UNHCR unterstrich diesen Eindruck, indem es berichtete, dass die Zahl der Vertriebenen Mitte 2014 mit 53 Millionen ein noch nie dagewesenes Ausmass erreicht hatte.

Grund für die grosse Zahl von Menschen auf der Flucht war eine Vielzahl neuer und neu aufflammender Konflikte. Im Juli 2014 startete Israel mit der Militäroperation «Fels in der Brandung» Angriffe auf den Gaza-Streifen. Bis zu einer unbefristeten Waffenruhe Ende August waren rund 20 000 Wohnungen zerstört, mehr als 2000 Menschen starben, 450 000 Menschen waren gezwungen zu fliehen. Im Südsudan lieferten sich Präsident Salva Kiir und sein früherer Stellvertreter Riek Machar einen erbitterten Machtkampf, was zu einem blutigen Bürgerkrieg führte. Die Bilanz: Zehntausende Tote und mehr als eine Million Menschen auf der Flucht. Auch in der Zentralafrikanischen Republik waren im Frühling 2014 aufgrund der Konflikte zwischen verfeindeten Volksgruppen zeitweise fast eine Million Menschen auf der Flucht, über zwei Millionen waren auf Nothilfe angewiesen.

Der überwiegende Teil der Flüchtlinge kam zunächst in Nachbarstaaten unter. So fanden 2014 Hunderttausende von Vertriebenen aus der Zentralafrikanischen Republik Zuflucht im Tschad, jenem Land inmitten von Konflikten, das bereits in früheren Jahren eine

grosse Zahl von Schutzsuchenden aus der sudanesischen Provinz Darfour aufgenommen hatte. Hunderttausende von Eritreern flohen vor dem totalitären Regime von Isaias Afewerki nach Äthiopien und in den Sudan. Rund drei Millionen Syrerinnen und Syrer flüchteten nach Jordanien, in den Libanon und die Türkei. Auch in der Ostukraine zwangen schwere Gefechte zwischen prorussischen Separatisten und der ukrainischen Armee viele Menschen in die Flucht. Hunderttausende flohen ins benachbarte Russland.

Verglichen mit der Zahl der Menschen, die weltweit Schutz suchten, gelangten 2014 nur wenige Flüchtlinge nach Europa. Dennoch stieg der Druck: In Europa wurden so viele Asylgesuche gestellt wie seit vielen Jahren nicht mehr. Die Zahl der registrierten Asylsuchenden stieg von 447 000 im Jahr 2013 auf 600 000 Personen.

Die spanischen Enklaven Melilla und Ceuta an der marokkanischen Küste waren ein häufiges Ziel afrikanischer Flüchtlinge, da sie die Gebiete der Europäischen Union sind, die eine Landgrenze zu Afrika aufweisen. Bereits vor Jahren wurden um die Enklaven Sicherheitszäune errichtet. Um die illegale Migration einzudämmen, hatte auch Griechenland an der Landgrenze zur Türkei einen Zaun errichtet. Die verstärkten Grenzkontrollen liessen Flüchtlinge vermehrt auf die Route über Bulgarien ausweichen. 2014 hatte auch Bulgarien, das ärmste Land in der EU, Massnahmen ergriffen: Im Juli wurde zur Türkei ein neuer Grenzzaun fertiggestellt. Der dreissig Kilometer lange und drei Meter hohe Zaun wird seither mit Wärmebild- und Videokameras, Radaranlagen und Bewegungsmeldern überwacht. Die bulgarischen Grenz-wächter werden durch die europäische

Grenzschutzagentur «Frontex» unterstützt, welche gemeinsame Einsätze der Mitgliedstaaten an den EU-Aussengrenzen koordiniert.

Wer an den offiziellen Grenzkontrollpunkten ein Visum vorweisen kann, hat gemäss Schengener Grenzkodex das Recht einzureisen. Menschen, die vor Verfolgung fliehen und internationalen Schutz suchen, können Asyl beantragen. Sie werden in Zentren untergebracht und gepflegt. Dort werden ihnen die Fingerabdrücke abgenommen. Diese werden in die Datenbank «Eurodac» eingespeist. Gemäss Dublin-Verordnung ist jener Mitgliedstaat für das Asylverfahren zuständig, in welchem Gesuchstellende eingereist sind und um Asyl nachgesucht haben.

Viele Schutzsuchende hatten jedoch nicht die Absicht, das Asylgesuch in einem EU-Mitgliedstaat an der Aussen-grenze zu stellen. Manche befürchteten, zurückgewiesen oder in überfüllte Zentren gesteckt zu werden. Andere hatten in einem EU-Binnenland Familienmitglieder, oder wollten ihr Gesuch in einem Land stellen, in dem die Chancen gut standen, als Flüchtlinge anerkannt zu werden. Sie versuchten daher, den offiziellen Grenzkontrollpunkten auszuweichen und illegal in den Schengenraum zu gelangen – auf klapprigen Booten, versteckt in Kleinbussen und Containern, mit gefälschten Pässen in Flugzeugen.

2014 wichen Schutzsuchende vermehrt auf die Mittelmeerrouten aus. Laut UNHCR wählten rund dreimal mehr Menschen diese gefährlichen Seewege als noch ein Jahr zuvor. Viele von ihnen fanden im Rahmen der Operation «Mare Nostrum» Schutz. Italiens Küstenwache rettete Tausende aus Seenot, sogar in libyschen



4



5

Gewässern. Ende Oktober 2014 beendete Italien den im Alleingang finanzierten humanitären Marine-Einsatz offiziell. Abgelöst wurde die Operation von der EU-Mission «Triton». Diese «Frontex»-unterstützte EU-Mission patrouilliert allerdings nur in einem Perimeter von 30 Seemeilen vor der italienischen Küste.

Italien zeigte sich erfreut über die europäische Unterstützung. «Das Mittelmeer ist nicht nur eine italienische, sondern eine europäische Grenze», betonte Innenminister Angelino Alfaro. Es

sei daher angebracht, dass die EU-Mitgliedstaaten Italien bei der Bewältigung der Situation an der Küste unter die Arme griffen. Italien war in den vergangenen Jahren wegen Mängeln im Asylsystem – namentlich bei der Unterbringung und Identifizierung von Migranten – immer wieder in die Kritik geraten. Alfaro versprach, den Asylsuchenden die Fingerabdrücke künftig konsequent abzunehmen.

Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Asyls war auch 2014 nicht immer einfach.

Mitgliedstaaten an den EU-Aussen Grenzen, die besonders viele Flüchtlinge unterbringen und Asylverfahren durchführen mussten, beschwerten sich über mangelnde Solidarität der EU-Binnenländer. Sie fühlten sich im Stich gelassen und forderten eine ausgewogene Verteilung der Verantwortung. Auf der anderen Seite mussten sie sich Kritik gefallen lassen. Ihnen wurde vorgeworfen, dass sie ihre Pflichten vernachlässigten, um sich so aus der Verantwortung zu ziehen. Bemängelt wurde insbesondere das Aufnahme- und Unterbringungssystem



6

- 1 Schiffsfriedhof gestrandeter Boote im Hafen von Siracusa, Sizilien.
- 2 Hauptportal des «European Asylum Support Office», La Valletta, Malta.
- 3 Einblick ins Migrationspartnerschaftsprogramm in Tunis. Simone Prodoliet im Gespräch mit Lukas Rüst, Koordinator der Projekte, im Partnerbüro der IOM.
- 4 Pendler zwischen Italien und Tunesien: Bepackter Kleinbus beim Einschiffen in Palermo.
- 5 «La Porta»: das «Tor von Europa» des Künstlers Mimmo Paladino, Lampedusa.
- 6 Junger Asylsuchender in einer Unterkunft für unbegleitete Minderjährige in der Nähe von Priolo, Sizilien.

einzelner Mitgliedstaaten. Zeitweise wurden aufgrund der Mängel gar Dublin-Rückführungen in Frage gestellt. So hielt beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) am 4. November 2014 fest, dass Asylsuchende im Rahmen von Dublin nur noch nach Italien überstellt werden dürfen, wenn eine menschenrechtskonforme Betreuung und Unterbringung gewährleistet sei.

In den europäischen Institutionen sind die Schwächen des gemeinsamen europäischen Asylsystems längst erkannt. Im Rahmen des Stockholmer Programms – einem Programm mit Leitlinien für eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik für die Jahre 2010 bis 2014 – hatte sich die Europäische Union zum Ziel gesetzt, die Flüchtlingsrechte zu stärken und die Verfahren in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Im Fokus standen ein verbesserter Zugang zum Asylverfahren, gerechtere, schnellere und auf besseren Grundlagen gefällte Asylentscheide und die Garantie, dass Menschen, die Verfolgung befürchten, nicht dorthin zurück geschickt werden, wo ihnen Gefahr an Leib und Leben droht. Wem die EU Schutz gewährt, der soll in Europa menschenwürdige und angemessene Bedingungen vorfinden (siehe Kasten).

Im Juni 2013 hatten das Europäische Parlament und der Rat das neue «Gemeinsame Europäische Asylsystem» (GEAS) verabschiedet. 2014 lag der Ball dann bei den Mitgliedstaaten. Sie mussten Wege suchen, um die europäischen Vorgaben in nationales Recht zu überführen. Dies war für die Politiker in den EU-Mitgliedstaaten eine grosse Herausforderung, denn viele blieben im grundsätzlichen Widerspruch gefangen: Einerseits konnten sie Schutzsu-

chende nicht einfach ihrem Schicksal überlassen, andererseits mussten sie in Fragen der Zuwanderung Rücksicht auf die öffentliche Meinung nehmen.

Auch am Treffen der EU-Innenminister in Luxemburg Anfang Oktober 2014 konnte der Widerspruch nicht gelöst werden. Zur Debatte stand die Zusammenarbeit unter den EU-Staaten bei der Bewältigung der ausserordentlichen Situation im Asylbereich. Dabei wurden auch Forderungen nach einer gerechteren Verteilung der Asylsuchenden gestellt. Die Idee eines Verteilschlüssels – den Bundesrätin Simonetta Sommaruga in die Diskussion einbrachte – fand wenig Unterstützung. Zu gross war die Befürchtung vieler Staaten, mehr Asylsuchende aufnehmen zu müssen.

Einfacher als die Zusammenarbeit im Bereich des Asyls schien die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit. Vom 13. bis zum 26. Oktober 2014 fand unter der Führung der italienischen EU-Ratspräsidentschaft ein gemeinsamer europäischer Fahndungseinsatz statt, an dem 27 EU-Staaten teilnahmen.

Das Hauptziel des Einsatzes war die Feststellung der Anzahl von Migranten ohne gültige Reisepapiere sowie von Schleppern in den Schengenraum und von Schleusern auf Reiserouten innerhalb des Schengenraums. Laut Schlussbericht hatten die Fahnder in den zwei Wochen über 19 000 Personen ohne gültige Reisepapiere angehalten, rund ein Drittel in Italien. Der grösste Teil kam aus Syrien. Nach der Festnahme stellte ein Grossteil ein ordentliches Asylgesuch.

Bausteine eines gemeinsamen europäischen Asylsystems

Seit 1999 arbeitet die EU an einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) und an der Verbesserung des Rechtsrahmens. Folgende EU-Vorschriften legen im Asylbereich für die kommenden Jahre eine stärkere Zusammenarbeit fest:

Die überarbeitete Asylverfahrensrichtlinie zielt auf gerechtere, schnellere und bessere Asylentscheide ab. Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen erhalten die notwendige Unterstützung zur Erläuterung ihres Antrags; ausserdem sollen insbesondere unbegleitete Minderjährige und Folteropfer besser geschützt werden.

Die überarbeitete Richtlinie über die Aufenthaltbedingungen stellt sicher, dass in der gesamten EU humane materielle Aufnahmebedingungen für Asylsuchende herrschen (z.B. in Bezug auf Unterkünfte) und dass die Grundrechte der Betroffenen uneingeschränkt gewahrt werden. Sie stellt auch sicher, dass die Inhaftierung nur als letztes Mittel zum Einsatz kommt.

Die überarbeitete Anerkennungsrichtlinie (Qualifikationsrichtlinie) legt den Rahmen des Asylverfahrens fest und sorgt dafür, dass auch Vertriebenen Schutz gewährt wird, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention kein Anrecht auf Asyl hätten, die aber auf der Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht in ihr Land zurückgeschickt werden können.

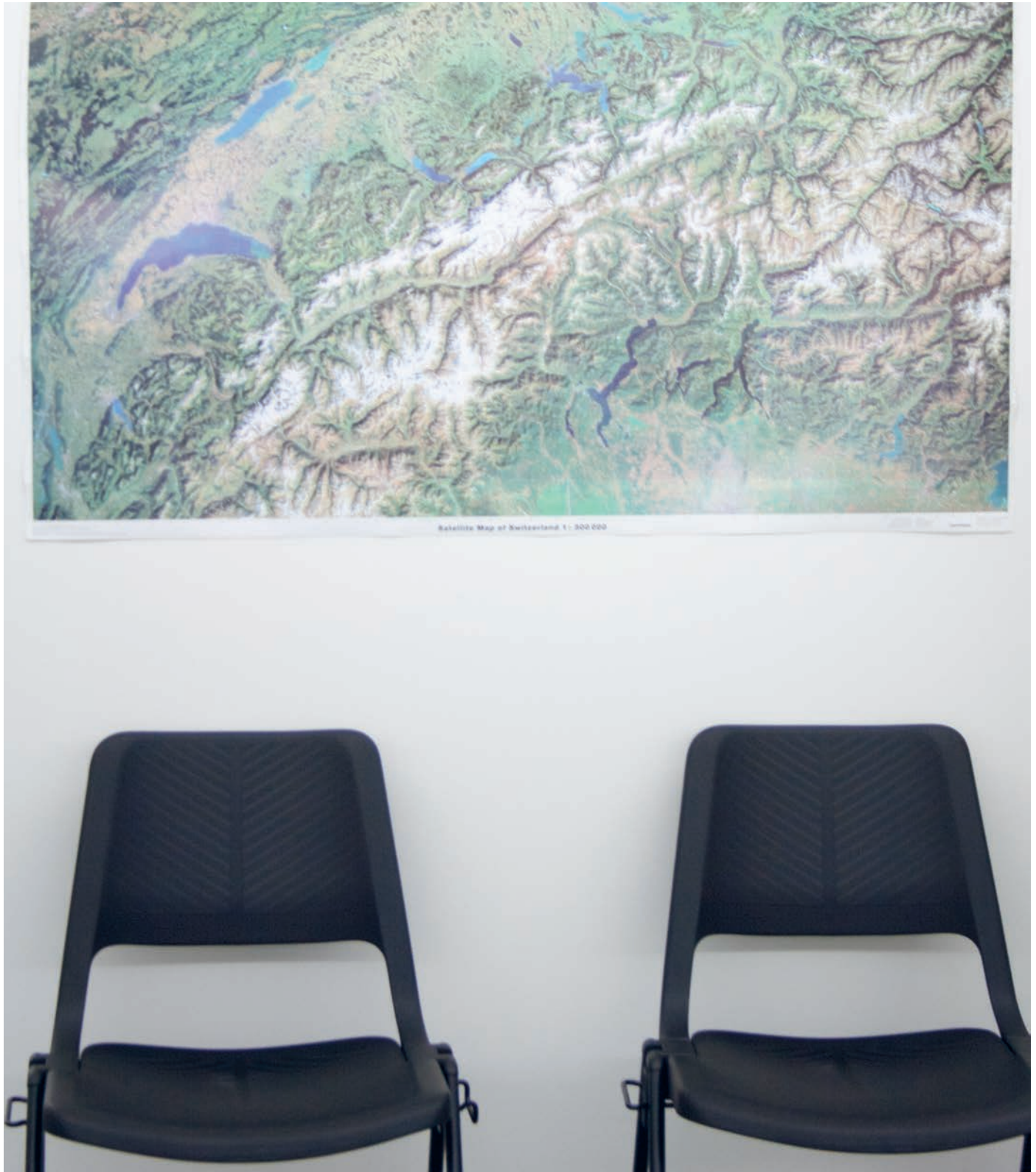
Die überarbeitete Dublin-Verordnung erhöht den Schutz von Asylsuchenden während der Zeit, in der der Staat bestimmt wird, der für die Prüfung des Antrags zuständig ist, und enthält klare Regeln für die Beziehung zwischen den Staaten. Sie schafft ein System zur frühzeitigen Aufdeckung von Problemen in nationalen Asyl- oder Aufnahmesystemen und zur Beseitigung von deren Ursachen, bevor sie sich zu wirklichen Krisen entwickeln.

Die überarbeitete Eurodac-Verordnung ermöglicht Strafverfolgungsbehörden in streng begrenzten Fällen den Zugang zur Eurodac-Datenbank, um Schwerstverbrechen wie Mord und Terrorismus zu verhüten, aufzudecken und zu untersuchen.

Als assoziierter Staat überführte die Schweiz die Verordnungen zu Dublin und Eurodac 2014 in nationales Recht.

Schweiz quo vadis?

Zuwanderung polarisiert die Schweiz, die Stimmberechtigten äusserten sich 2014 in zwei brisanten Volksabstimmungen zu Migrationsthemen. Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Entscheiden für die Zukunft?





2



3

Die Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» und die so genannte «Ecopop-Initiative» beherrschten 2014 weitgehend die öffentliche, emotional geführte Migrationsdebatte. Nachdem die «Masseneinwanderungsinitiative» angenommen worden war, mobilisierten breite Kreise gegen eine weitere Verschärfung der Zuwanderungsregulierung. Die «Ecopop-Initiative» wurde schliesslich deutlich abgelehnt. Die beschlossene Kontingentierung der Zuwanderung stellt die Schweiz jedoch vor grosse Herausforderungen. Es besteht die Gefahr, weder wirtschaftlichen Bedürfnissen noch bilateralen Verträgen noch völkerrechtlichen Grundsätzen gerecht werden zu können.

Die «Masseneinwanderungsinitiative» wurde am 9. Februar 2014 vom Stimmvolk äusserst knapp angenommen. Die Stimmberechtigten haben erstmals die Begrenzung der Zuwanderung höher gewichtet als die bilateralen Verträge mit der EU. Zur Umsetzung des neuen Bundesverfassungsartikels 121a ist unter anderem eine Anpassung des Ausländergesetzes erforderlich. Jährliche Höchstzahlen und Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen von Ausländerinnen und Ausländern sollen (wieder) eingeführt werden. Bundesrat und Parlament stehen sowohl durch den Inhalt der Initiative wie auch durch die knappe Umsetzungsfrist von drei Jahren vor einer schwierigen Aufgabe. Die ausserpolitisch grösste Herausforderung ist eine Neuverhandlung des Freizügigkeitsabkommen mit der EU. Ein Schritt, zu dem Brüssel bisher keine Bereitschaft erkennen lässt.

Von zentraler Bedeutung für die Zustimmung zur «Masseneinwanderungsinitiative» war die Grundhaltung gegenüber Fremden, die tatsächliche

Betroffenheit durch Zuwanderung spielte hingegen nur eine kleine Rolle. Dies zeigen die Ergebnisse einer Studie der Forschungsstelle sotomo. Wie schon bei anderen Vorlagen, bei denen Einstellungen zu Fremden im Zentrum standen, kann bei Ja-Stimmenden eine Skepsis gegenüber zu viel Fremden und das Bedürfnis nach Schutz der eigenen (nationalen) Identität festgestellt werden.

Die «Ecopop-Initiative» forderte eine grundsätzliche Neuausrichtung und eine weitere Verschärfung der Zuwanderungspolitik mit den Begründungen von Ressourcenknappheit und Umweltschutz. Die Initiative sah eine fixe, an die ständige Wohnbevölkerung gekoppelte Grenze der Zuwanderung vor. Ausserdem verlangte das Volksbegehren, den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit auf die Familienplanung zu legen. Gegen eine Annahme der Initiative sprachen sich sowohl der Bundesrat wie auch breite Kreise aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft aus. Die EKM bezog in einem Positionspapier gegen die Initiative Stellung. Darin warnte sie unter anderem, dass Migrationspolitik das falsche Mittel sei, um Umweltprobleme zu lösen und dass sich die wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte nicht mit starren Wachstumsraten lösen lassen. Am 30. November 2014 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Initiative deutlich ab. Laut Vox-Analyse wurde die Vorlage vor allem als Instrument der Zuwanderungslimitierung wahrgenommen, die anderen Aspekte der Initiative spielten kaum eine Rolle. Für eine Ablehnung waren die Mobilisierung linker Wählerinnen und Wähler sowie der Wunsch, ein Zeichen für eine offene Schweiz zu setzen, ausschlaggebend. Auch das Argument, dass eine zu-

sätzliche Limitierung der Zuwanderung negative wirtschaftliche Konsequenzen hätte, war wichtig. Ausserpolitische Konsequenzen bei einer Annahme, die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und somit der Bilateralen I, waren hingegen weniger bedeutend für die Entscheidung, ein Nein in die Urne zu legen. Die Mehrheit der Stimmberechtigten, hält die Studie fest, sei trotz des Abstimmungsergebnisses kritisch, was gewisse Folgen der Zuwanderung betrifft.

Das Parlament beschäftigte sich mit einer breiten Palette von Gesetzesänderungen im Migrationsbereich, so etwa mit der Revision des Bürgerrechtsgesetzes und der Umsetzung der 2010 vom Volk angenommenen Ausschaffungsinitiative. Der grundsätzlich progressive Vorstoss, der jugendlichen Sans-Papiers eine Berufslehre ermöglichen sollte, blieb gefangen in bürokratischen Anforderungen und verfehlte es, die Zielgruppe zu erreichen.

National- und Ständerat haben dem revidierten Bürgerrechtsgesetz nach langem Seilziehen im Juni 2014 zugestimmt. Die Einbürgerung von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen wird dadurch erschwert. Die Jahre im Asylverfahren werden nicht mehr, jene der vorläufig Aufgenommenen nur noch zur Hälfte gezählt. Anerkannte Flüchtlinge haben zudem nicht mehr automatisch Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung), die neue Voraussetzung für eine ordentliche Einbürgerung wird. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zur Genfer Flüchtlingskonvention, welche eine Erleichterung und Beschleunigung der Einbürgerung von Flüchtlingen explizit vorsieht. Hingegen konnte man sich darauf einigen, die Mindestdauer des



4



5

Aufenthaltes in der Schweiz, die Bedingung zur Zulassung zum Einbürgerungsverfahren ist, von zwölf auf zehn Jahre zu verkürzen, wobei die Jahre im Jugendalter doppelt gezählt werden. Es bleibt offen, inwiefern die Ausführungsverordnung die schwierige Aufgabe lösen wird, die im revidierten Bürgerrechtsgesetz aufgeführten Integrationskriterien messbar zu machen.

Der Nationalrat – unter Druck der von der SVP Ende 2012 eingereichten Durchsetzungsinitiative – sprach sich für deliktbezogene automatische Ausschaffungen aus. Diese Umsetzungsvariante der Ausschaffungsinitiative war vom Bundesrat zuvor abgelehnt worden, da sie dem verfassungsmässig garantierten Prinzip der Verhältnismässigkeit zuwiderläuft und Menschenrechtsgarantien gefährdet. Nach dem Willen des Ständerats, der den Empfehlungen seiner Staatspolitischen Kommission gefolgt ist, soll jedoch eine Härtefallklausel ins Gesetz eingebaut werden. Wenn eine Ausschaffung einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und das private Interesse des Betroffenen das öffentliche Interesse eines Landesverweises überwiegt, können Richter demnach auf einen solchen verzichten. Das Ringen um die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative geht weiter.

Gemäss gesetzlicher Grundlage kann jugendlichen Sans-Papiers unter bestimmten Kriterien für die Dauer der beruflichen Grundausbildung eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Sie müssen jedoch bei der Einreichung des Gesuchs ihre Identität offen legen. Nach Abschluss der Grundausbildung kann die Aufenthaltsbewilligung nur verlängert werden, wenn die Kriterien für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall erfüllt sind. Bis im Juli

2014 hatten von geschätzten 300-400 jugendlichen Sans-Papiers lediglich zwei Personen vom neuen Verfahren Gebrauch gemacht. Die EKM stellte im Juli 2014 in einer Medienmitteilung fest, dass die Hürden für jugendliche Sans-Papiers zu hoch seien, da das Risiko einer Wegweisung der Familie nach Offenlegung der Identität besteht.

Im Jahr 2014 nahm die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz um knapp 11 Prozent zu. Im europaweiten Vergleich stellt dies jedoch nur eine geringe Steigerung dar. Die Zahl der Asylgesuche war stark geprägt von den Krisen- und Konfliktherden rund um das Mittelmeer und auf dem afrikanischen Kontinent. Die Fluchtroute über das Mittelmeer bleibt für Europa und die Schweiz von zentraler Bedeutung. Mit der Revision des Asylgesetzes will der Bundesrat das beschleunigte Verfahren für eine rasche Bearbeitung der neu eingereichten Gesuche festschreiben.

Wichtigstes Herkunftsland von neuen Asylsuchenden blieb auch 2014 Eritrea. Die Anträge dieser Gruppe stiegen im Vergleich zum Vorjahr stark, was direkt mit der hohen Zahl von Personen, die über die Mittelmeerroute flüchteten, zusammenhängt. Auch die Gesuche von syrischen Staatsangehörigen nahmen zu. Dies waren zu einem grossen Teil Menschen, die 2013 von der vorübergehenden Visaerleichterung Gebrauch gemacht hatten. Wichtige Herkunftsgruppen mit wachsenden Gesuchszahlen waren ausserdem Sri Lanka und Somalia. Die Schutzquote – der Anteil der Asylgewährungen und vorläufigen Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide – lag 2014 beinahe bei 60 Prozent, nahezu doppelt so hoch wie 2013. Dies ist hauptsächlich auf die wachsende Zahl von Asylsuchenden

aus akuten Konfliktgebieten zurückzuführen.

Der Bundesrat hat im September 2014 seine Botschaft zur Asylgesetzrevision verabschiedet. Diese hat zum Ziel, Asylverfahren mittels einer grundlegenden Neustrukturierung der Verfahrensabläufe deutlich schneller durchzuführen und entscheiden zu können. So soll die Mehrheit der Asylverfahren innerhalb von 140 Tagen rechtskräftig entschieden und vollzogen werden. Um die rechtliche Qualität der Verfahren weiterhin sicherzustellen, wird der Rechtsschutz der Asylsuchenden verstärkt. Da die Asylgesetzrevision unmöglich bis September 2015 verabschiedet und in Kraft gesetzt werden kann, wurden die vom Parlament 2012 erklärten dringlichen Änderungen des Asylgesetzes von National- und Ständerat 2014 um weitere vier Jahre verlängert. Dies gibt dem Bund unter anderem die Möglichkeit, die Testphase für beschleunigte Asylverfahren weiterzuführen und Bundesbauten ohne Zustimmung der Kantone oder Gemeinden als Asylunterkünfte zu nutzen.

Seit Januar 2014 wird in Zürich das beschleunigte Asylverfahren getestet. Erste Auswertungen fallen positiv aus: Die Prozesse scheinen sich zu bewähren, die kürzeren Fristen konnten bisher eingehalten werden. Dabei spielt eine wichtige Rolle, dass die Rechtsvertretung die Asylsuchenden von Beginn weg berät und über die einzelnen Verfahrensschritte informiert. Die Beschwerdequote ist bislang tief.

Politische Akteure und zivilgesellschaftliche Gruppen setzten sich für die Beibehaltung des sogenannten Cabaret-Statuts ein, mit dem Argument, dass dieses den Frauen einen gewissen Schutz gewährt und eine



6

- 1 Für wen sind diese Stühle in der Schweiz reserviert?
- 2 Migrationsexperte Roger Zetter stellt der Kommission seine Studie vor.
- 3 Im September tagte die EKM in Lugano.
- 4 Vizepräsidentin Fiammetta Jahreiss bei ihrer Begrüssungsrede.
- 5 Oscar Mazzoleni, Etienne Piguet, Lorenza Rossetti und Francesco Mismirigo an einem Podiumsgespräch zur migrationspolitischen Situation im Tessin.
- 6 Walter Leimgruber und Georg Blum im Gespräch mit Norman Gobbi, Regierungsrat des Kantons Tessin.
- 7 Dichtestress? «Wohnungen mit Ausländerbewilligung zu verkaufen». Rohbau im Unterengadin.

Aufhebung die Tänzerinnen in die Illegalität drängen würde.

Die Zulassung ausländischer Cabaret-Tänzerinnen wird seit über 40 Jahren mit Arbeitsbewilligungen geregelt. In den 1990er-Jahren wurde hierfür ein spezielles Statut geschaffen, das im Oktober 2014 aufgehoben wurde. Eine Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2016 soll es betroffenen Betrieben und Vermittlungsagenturen erlauben, sich auf die Änderungen einzustellen. Zahlreiche rechtliche und praktische Massnahmen sollen den Schutz aller Frauen, welche im Sexgewerbe arbeiten, verbessern. Damit folgt der Bund Forderungen der EKM. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie diese Schutzmechanismen ausgestaltet und umgesetzt werden.

Seit Beginn des Jahres 2014 werden die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) 2014-2017 umgesetzt. Dabei handelt es sich um Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, die verbindliche Integrationsziele festschreiben. Übergeordnete Ziele sind die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die gegenseitige Achtung und Toleranz sowie die chancengleiche Teilnahme von Ausländerinnen und Ausländern am Leben in der Schweiz. Jeder Kanton hat zu acht Förderbereichen unter den Themengebieten Information und Beratung, Bildung und Arbeit sowie Verständigung und gesellschaftliche Integration Massnahmen definiert. Diese sollen dazu führen, dass die mit dem Bundesamt für Migration vereinbarten verbindlichen Ziele bis 2017 erreicht werden können. Besonders bemerkenswert ist die Integration des Diskriminierungsschutzes als ein Förderbereich in die KIP. Für die Umsetzung der Programme setzen der Bund und die Kantone insgesamt Mittel in der

Höhe von 115 Millionen Schweizer Franken ein. Der Bund trägt zwei Drittel der Kosten, den Rest übernehmen Kantone und Gemeinden.



7

Asyl und Schutz –

mit diesem Thema befasste sich die Kommission schwerpunktmässig im Jahr 2014. Einen zentralen Diskussionspunkt bildete ausserdem die veränderte Ausgangslage der schweizerischen Migrationspolitik nach Annahme von Artikel 121a in der Bundesverfassung. Dazu gehört auch die Frage, welche Wirkungen der oftmals negativ geprägte öffentliche Diskurs zur Präsenz von Zugewanderten auf den sozialen Zusammenhalt hat.



- 1 Bundesrätin Simonetta Sommaruga referiert an der EKM-Jahrestagung in Bern.
- 2 Vizepräsident Etienne Piguet im Gespräch mit dem Referenten Roger Zetter.
- 3 Präsident Walter Leimgruber an der Seite der Bundesrätin.
- 4 Fragen aus dem Publikum sind an der Jahrestagung erwünscht.
- 5 Moderatorin Simone Prodoliet und Referentin Carolin Spannuth Verma, Resettlement Unit UNHCR.
- 6 Die Sängerin Elina Duni sorgt für das musikalische Intermezzo.



2

Die Wahl des Schwerpunktthemas «Asyl und Schutz» für 2014 fiel mit dem traurigen Rekord zusammen, den das UNHCR im Juni des Jahres verkündete: Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg gab es weltweit wieder mehr als 50 Millionen Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene. Ein wichtiger Grund für diesen Anstieg war der anhaltende Krieg in Syrien, gefolgt von zahlreichen Krisen und Katastrophen vor allem in Asien und Afrika. Eine der Folgen davon war, dass während des ganzen Jahres Zehntausende von Flüchtlingen versuchten, übers Mittelmeer nach Europa zu gelangen – und nicht selten dabei auch ihr Leben riskierten.

Anlass für die vertiefte Beschäftigung der Kommission mit «Asyl und Schutz» war jedoch nicht nur die weltpolitische Lage, sondern der Umstand, dass in der Schweiz seit Längerem Bestrebungen im Gange sind, im Bereich der Reformierung des Asylwesens neue Wege zu beschreiten. Im Februar besuchte die Kommission das Testzentrum in Zürich, wo ein neu konzipiertes Verfahren dazu dienen soll, Entscheide im Rahmen des Asylverfahrens zu beschleunigen. Ziel ist, dass innerhalb von 140 Tagen ein Entscheid gefällt werden kann. Die Betroffenen sollen überdies in Rechtsfragen beraten und für ihren zukünftigen Verbleib in der Schweiz bzw. für eine allfällige Rückkehr vorbereitet werden. Die EKM besuchte das Testzentrum zu einem Zeitpunkt, als noch kaum beurteilt werden konnte, inwiefern die neuen Verfahrensabläufe den Erwartungen nach Beschleunigung unter Berücksichtigung von Qualitätsstandards entsprechen würden. Die Eindrücke, die die Kommissionsmitglieder gewinnen konnten, waren jedoch grundsätzlich positiv.

Viele Menschen auf der Flucht brauchen Schutz: Unterkunft und Nahrung zum Überleben, eine sichere Umgebung für Kinder und Frauen, manchmal eine Umsiedlung in eine ganz neue Umgebung. Die Schutzbedürfnisse sind je nach Situation sehr unterschiedlich – und sie verändern sich. Welche Entwicklungen sind in den nächsten Jahren zu erwarten? Und wie reagieren einzelne Staaten auf veränderte Schutzbedürfnisse? Wohin steuert die Schweiz, wohin Europa?

Als sich die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM entschied, sich vertiefter mit Fragen des Schutzes von Vertriebenen und Geflohenen zu befassen, wurde schnell klar, dass dies nur auf Grundlage eines aktuellen Überblicks über die erzwungene Migration weltweit geschehen kann. Für diesen Überblick konnte sie einen der profunden Kenner in diesem Bereich gewinnen: Roger Zetter, emeritierter Professor, Experte für Flüchtlingsfragen und erzwungene Migration, ehemaliger Leiter des Refugee Studies Centre der Universität Oxford. Er verfasste den Bericht «Schutz für Vertriebene – Konzepte, Herausforderungen und neue Wege».

Roger Zetter hat die Schutzbedürfnisse von verschiedenen Gruppen von vertriebenen Menschen und die aktuellen und künftigen Herausforderungen bei der Schutzgewährung untersucht. Er stellt fest, dass die zunehmende Komplexität, Unvorhersehbarkeit und Willkür von Gewalt, Konflikten und Verfolgung sowie die ebenso komplexen und verschiedenartigen Mobilitätsmuster der Menschen, die durch solche Ereignisse vertrieben wurden, die Wirksamkeit der gängigen Schutznormen und die Schutzpraxis in Frage stellen. Viele Leute, die heute unterwegs sind, fallen

nicht unter die etablierten Schutzkategorien, -standards und -instrumente, denn in diesen Normen werden die Schutzaufgaben und -bedürfnisse zu eng definiert.

Betrachtet man die Schutzgewährung in der Schweiz genauer, zeigt sich, dass die Situation für anerkannte Flüchtlinge als gut zu bezeichnen ist. Viele Fragen stellen sich jedoch in Bezug auf die vorläufige Aufnahme. Über die Situation dieser Menschen, die in der Regel längere Zeit oder dauernd in der Schweiz bleiben, existieren mehrere jüngere Untersuchungen. Diese visieren allerdings vor allem die Integration, insbesondere die Arbeitsmarktintegration an.

Die EKM wollte aber auch mehr über den Aufenthaltsverlauf der vorläufig Aufgenommenen hierzulande erfahren. Deshalb beauftragte sie das Schweizerische Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien der Universität Neuenburg (SFM) mit der Auswertung der Registerdaten der insgesamt 133 000 vorläufig Aufgenommenen zwischen 1993 und 2013. Die Erkenntnisse sowohl aus der Studie Zetter als auch aus den Resultaten der Auswertung zu den Aufenthaltsverläufen von vorläufig Aufgenommenen flossen in die Empfehlungen der EKM ein. Einer der zentralen Vorschläge betrifft die Ausgestaltung eines neuen komplementären Schutzstatus. Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Schutzgewährung und Hilfe vor Ort und in Transitländern sowie auf den sicheren Zugang zu Verfahren und Schutz. An ihrer Medienkonferenz vom 18. Dezember anlässlich des Internationalen Tags der Migrantinnen und Migranten stellte die EKM die beiden Studien sowie die Empfehlungen der Öffentlichkeit vor.



3

Die Empfehlungen, die in einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von EKM-Mitglied Martina Caroni erarbeitet wurden, fanden in der Öffentlichkeit breite Resonanz. Die Kommission hofft, dass insbesondere die Ausgestaltung eines neuen komplementären Schutzstatus die Ersatzmassnahme der «Vorläufigen Aufnahme» ablösen kann. Damit könnte auch die unbefriedigende Situation der betroffenen Schutzbedürftigen, die über längere Zeit in der Schweiz verbleiben, deutlich verbessert werden.

«Asyl und Schutz» standen auch im Zentrum der Jahrestagung der EKM vom 6. November. An der ausgebuchten Veranstaltung mit dem Titel «Schützen oder wegschauen? Schutzgewährung für Vertriebene und die Rolle von Gesellschaft und Politik» wurde nicht nur über die aktuelle Situation berichtet und wurden mögliche Lösungsansätze vorgestellt. Es wurden auch grundsätzliche Fragen aufgeworfen, zum Beispiel, inwiefern etwa eine Verpflichtung zur Hilfe besteht oder wie die Solidarität innerhalb Europas auszugestalten wäre. In ihrer Eröffnungsrede strich Bundesrätin Simonetta Sommaruga einen aus ihrer Sicht positiven Aspekt hervor, der in der asylpolitischen Debatte selten Beachtung findet: Nahezu 60 Prozent der Asylsuchenden erhielten gegenwärtig in der Schweiz Asyl oder Schutz! Christopher Hein, Leiter des italienischen Flüchtlingsrats, sprach – in Erinnerung daran, dass vor 25 Jahren das Öffnen eines Grenzschlagbaums die Welt veränderte – davon, dass es bei der «Lösung» des «Flüchtlingsproblems» nicht zuletzt darum ginge, innere Grenzen abzubauen.

Die Herbstausgabe von «terra cognita», die ebenfalls das Thema «Flucht» behandelte, legte den Fokus auf zahlrei-

che weitere Fragestellungen. Mehrere Beiträge unter dem Titel «Schauplatz» geben zudem Einblick ins Geschehen an verschiedensten Orten innerhalb und ausserhalb der «Festung Europa». EKM-Geschäftsführerin Simone Prodoliet, die sich während ihrer Auszeit von Mitte März bis Mitte Juli im Grenzraum Sizilien-Lampedusa-Malta-Tunesien aufhielt, hat von ihrer Reise einige Reportagen und Interviews mitgebracht.

1 2014 trafen sich die Kommissionsmitglieder an fünf Tagen zu intensiven Diskussionen und vertieften aktuelle Fragen der Migrationspolitik. Im Mittelpunkt stand dabei der Jahresschwerpunkt «Asyl und Schutz». Die Kommission empfing Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Wissenschaft und setzte sich mit den hochkomplexen Fragen auseinander, die asylpolitische Dimensionen weit über die Grenzen der Schweiz hinaus beinhalten. Innenpolitisch bestimmte die Annahme der so genannten Masseneinwanderungsinitiative, die am 9. Februar überraschend angenommen worden war, die Tagesordnung der Kommissionsitzungen. Und auch die für den 30. November angesetzte Abstimmung zu einer weiteren Begrenzung der Einwanderung, die «Ecopop-Initiative», sorgte für Debattierstoff.

Die Kommission tagte im Februar, Mai, September und November und nahm ihre zweitägige Sitzung im Tessin zum Anlass, sich über die konkrete Situation in einem Kanton, dessen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre grosse Skepsis gegenüber Einwanderung schon seit längerer Zeit zum Ausdruck bringen, genauer zu informieren. Sie lud dazu den kantonalen Integrationsdelegierten, eine Vertreterin des kantonalen Arbeitsamts sowie einen

Experten des «Observatoire de la vie politique régionale» ein, die ihre jeweilige Analyse vortrugen und sich in der anschliessenden Podiumsdiskussion den Fragen der Mitglieder stellten. Als ausschlaggebend für die ablehnende Haltung gegenüber Zuwanderung wurde die wirtschaftliche Situation seit den 1990er-Jahren einerseits, aber auch die Schwächung der grossen politischen Parteien andererseits hervorgehoben. Letztere hätten es nicht geschafft, sich gegen fremdenfeindliche Tendenzen der neuen politischen Bewegungen durchzusetzen. Sie bedauerten, dass xenophob geprägte Haltungen salonfähig geworden seien.

Im Nachgang zur Abstimmung vom 9. Februar blickte die Kommission denn auch mit Sorge auf den Urnengang vom 30. November. Insbesondere war sie beunruhigt über die Vielzahl von Stimmen in der Öffentlichkeit, die Sympathien für die Anliegen der Initianten ausdrückten. In ihrem Positionspapier zur Forderung nach einer rigiden Begrenzung der Zuwanderung hielt die EKM fest, dass die «Ecopop-Initiative» keine geeignete Antwort auf aktuelle und zukünftige wirtschaftliche und demographische Herausforderungen sei. Sie führe innenpolitisch zu Interessenkonflikten und aussenpolitisch zum Verlust der Glaubwürdigkeit der Schweiz.

2 121a BV: Dieses Kürzel steht seit der Annahme der Initiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 9. Februar 2014 auch auf der Agenda der EKM. Das Votum der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger war in nahezu allen Kommissionsitzungen Anlass dafür, sich mit der Frage «Wie weiter in der schweizerischen Migrationspolitik?» auseinanderzusetzen. Präsident Walter Leimgruber wurde eingeladen, in der von



4



5



6

Bundesrätin Simonetta Sommaruga einberufenen Expertengruppe Einsitz zu nehmen und die Position der EKM zu vertreten. Und Etienne Piguet, Vizepräsident der EKM, hatte die Gelegenheit, als Experte angehört zu werden. Zentrales Anliegen der EKM war es dabei, sich dafür einzusetzen, dass menschenrechtlichen Verpflichtungen Rechnung getragen wird: Das Recht, um Asyl und Schutz zu ersuchen, sowie das Recht auf Familienleben sollten nicht gegen wirtschaftliche Interessen ausgespielt werden.

Die Position der EKM, die von einer ad hoc Arbeitsgruppe – bestehend aus dem Präsidium und den Kommissionsmitgliedern Inés Mateos, Ruedi Meier und Simon Röthlisberger – vorbereitet wurde, ging dahin, dass kein eigenes Modell der Umsetzung vorgelegt werden sollte. Vielmehr sollte jenen Aspekten Nachdruck verliehen werden, die bei der Aushandlung von Interessen vor allem im Bereich der Wirtschaft ins Hintertreffen geraten könnten: Bedürfnisse von Schutzsuchenden, Fragen der Ausgestaltung des Aufenthalts, des Familiennachzugs und von Härtefall-Regelungen. Ausserdem sollte bei einer künftigen Einschränkung der Zuwanderung vermehrt darauf geachtet werden, das einheimische Potenzial – inklusive der bereits anwesenden Ausländerinnen und Ausländer – wahrzunehmen und zu fördern. Dies bedeute, dass man in den Schutz der Löhne und in die Bildung investieren und Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt abbauen müsse.

Die Kommission begrüsst in einer Stellungnahme das Bestreben des Bundesrats, die Optimierung der flankierenden Massnahmen voranzutreiben. Verbesserte Anstrengungen in diesem Bereich seien aus innenpoliti-

schen Gründen unabdingbar. Mit Bezug auf ihre 2013 veröffentlichte Studie und Empfehlungen zu Kurzerwerbsaufenthalten wies die Kommission ausserdem auf Probleme hin, die sich im Bereich der Integration ergeben könnten, wenn künftig vermehrt Personen mit Aufenthaltstiteln für jeweils nur eine kurze Dauer zugelassen würden.

3 Stichwort «Sozialer Zusammenhalt»: Wie bereits in vergangenen Jahren befasste sich die Kommission wiederholt mit dem öffentlichen Diskurs über Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Sie beobachtete mit Sorge, wie im Vorfeld der Abstimmungen zu migrationspolitischen Initiativen Migrantinnen und Migranten einmal mehr zum «Problem» gestempelt wurden. EKM-Mitglieder, die selbst einer Migrationscommunity angehören, äusserten Gefühle der persönlichen Stigmatisierung und Verletzung. Die Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» wurde als Dambruch gewertet, der fremdenfeindlich geprägte Tendenzen salonfähig machte. Zwar sei viel von «Potenzialen» die Rede, die genutzt und gefördert werden sollen, doch welchen Beitrag die Migrationsbevölkerung für die Gesellschaft leiste, stünde kaum je zur Diskussion.

Die EKM beschloss aufgrund dieser Situationsanalyse, das ursprünglich im Rahmen der Legislaturplanung für 2015 vorgesehene Thema «Bildung und Migration» zu ersetzen und den Themenschwerpunkt «Potenzial – Perspektivenwechsel» aufzugreifen. Wichtig sei dabei, Perspektiven einzunehmen, die in der aktuellen Diskussion weniger oder kaum zum Tragen kommen, etwa, dass die Potenziale in der Migrationsbevölkerung überhaupt wahrgenom-

men, anerkannt und wertgeschätzt werden sollen. Die kommenden Ausgaben von «terra cognita» sowie die Jahrestagung im Herbst 2015 werden versuchen, einen Kontrapunkt zu setzen und eine andere Sichtweise auf die Migrationsgesellschaft zu werfen.



1

Sowohl im Programm Periurban wie auch im Programm Citoyenneté schöpfen die Projekte aus dem Vollen. Die Weiterentwicklung der Programme nimmt Form an.

Im Programm Periurban war ein zentraler Schwerpunkt die Erarbeitung der Ausschreibung für die Phase III des Programms Periurban (2016-2020) und die damit verbundenen kommunikativen und beratenden Massnahmen. Im Frühling wurde die Ausschreibung offiziell lanciert. Mit Versänden und Bekanntmachungen wurde auf das Coaching und die Beratung von interessierten Gemeinden und Regionen aufmerksam gemacht. Ziel dabei war es, bereits den Entscheidungsprozess und die Vorprojektphase eng zu begleiten und damit qualitativ gute Projektgesuche zu bewirken. Am Programm interessierte Gemeinden und Regionen wurden darin unterstützt, die notwendigen Vorabklärungen möglichst effizient und zielgerichtet vorzunehmen.

Die Begleitung der laufenden Projekte durch die EKM wurde selbstverständlich auch im Berichtsjahr weitergeführt. Die tripartite Steuerung durch die beteiligten Gemeinden, den Kanton und durch die EKM ist zwar mit einigem Aufwand verbunden, erweist sich jedoch als sehr zielführend. Entscheide und Planungen werden besser abgesprochen und koordiniert und somit von allen Beteiligten getragen. Die Nähe der EKM zu den Projekten vor Ort hat positive Auswirkungen auf die Steuerung des Gesamtprogramms Periurban.

Die Projekte sind nun in voller Fahrt. So hat das *Valais Central* ein Paten-

programm erfolgreich lanciert. 75 Personen stellen sich als Paten für Neuzugezogene in ihrer Gemeinde zur Verfügung. Im *Rheintal* wurden in mehreren Sprachen Femmes-Tische gestartet. Die *Gemeinde des Val-de-Travers* hat zum ersten Mal die Migrantenvereine zu einem Austausch mit den Behörden eingeladen und eine regelmässige Austauschplattform ins Leben gerufen. Im *Bezirk Weinfelden* wurde mit Erfolg die Struktur für ein regionales Kompetenzzentrum Integration erstellt; das Engagement der meisten Bezirksgemeinden ist gesichert. Im *Fricktal* arbeitet die Net-Gruppe intensiv an den Inhalten der Informationsplattform. Das bereits zum zweiten Mal durchgeführte Kulturfest war ein Erfolg.

Im *Chablais* installieren gegenwärtig die Mitgliedergemeinden des Projekts «agoris» in ihren dem Publikum offenstehenden Räumen Internetzugänge, um so die Nutzung des Infoteils «Bienvenue» der Internetplattform von «agoris» zu fördern. Das Teilprojekt «Mon grand-père est un héros. Ma grand-mère aussi!» begann im Dezember. Schulkinder des Chablais sollen durch Text oder Bild eine Geschichte erzählen, in welcher ihr Grossvater oder ihre Grossmutter heldenhaft war. Die Geschichten sollen im Jahr 2015 und 2016 in einer Aufführung und einer Ausstellung präsentiert werden. *Glarus Süd* unterstützt die Umsetzung des Begegnungsprojekts «Zämä chochä – Zämä essä». Das Projekt «Menschen in Glarus Süd – ihre Hoffnungen und

Träume» ist ebenfalls gestartet: Schülerinnen und Schüler der Oberstufe werden 60 bis 90 Menschen mit Text und Bild aus dem ganzen Gemeindegebiet portraituren. Am Gemeindeanlass 2015 soll die Ausstellung der Portraits dann zu Diskussionen anregen, der fusionierten Gemeinde ein Gesicht ihrer Bewohner geben und das Zusammengehörigkeitsgefühl stärken. Im *Freiamt* wird das Informations-, Beratungs- und Begegnungsangebot der «Toolbox» gut genutzt. Mehrere hundert Beratungen fanden 2014 statt. Die «Toolbox» hat sich als Fachstelle Integration bei Gemeinden, Organisationen und Zielgruppen etabliert. Für das Teilprojekt Begegnung der Kulturen wurde eigens ein Verein gegründet. Er wird 2015 den Anlass eigenständig realisieren.

Ende August trafen sich Vertreterinnen und Vertreter aller Projektregionen des Programms «Periurban» zum Erfahrungsaustausch in Weinfelden. Im Zentrum der Diskussion stand die Zusammenarbeit zwischen den Projektgemeinden und dem Kanton im Kontext der neu ausgerichteten Integrationspolitik mit den kantonalen Integrationsprogrammen.

Zweimal im Jahr bietet die Austauschplattform des interdepartementalen Programms «Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten» den Vertreterinnen und Vertretern der teilnehmenden Gemeinden Gelegenheit, sich zu einem vorgegebenen



2



3



4

Thema auszutauschen. 2014 war das erste Treffen wie jedes Jahr der Evaluation des Programms und der Projekte gewidmet. Im September hatten dann die Verantwortlichen von zehn laufenden Projekten Gelegenheit, an einem etwas speziellen Austausch mitzumachen: Um die Frage des Wohnens und des Einbezugs der Liegenschaftsbesitzer und -verwaltungen bei der Aufwertung bestehender Quartiere zu diskutieren, lud die Plattform «Projets urbains» verschiedene Gäste ein. Es trafen sich über siebenzig Personen, Mandatsträgerinnen und Fachleute aus den zehn am Programm beteiligten Gemeinden sowie aus acht weiteren Gemeinden, die in der Quartierentwicklung und Wohnungspolitik aktiv sind, von kantonalen Raumplanungs- und Integrationsämtern und von den am Programm beteiligten Bundesämtern.

Der Aufruf zur Eingabe neuer Projektideen im Rahmen des mit dem Migros-Kulturprozent gemeinsam getragenen Programms «Contact-citoyenneté» war erfolgreich. Wieder wurden über 100 Gesuche eingereicht. Die Jury befand fast ein Drittel der Projektideen für unterstützungswürdig. Die Projektverantwortlichen der prämierten Projekte wurden an drei sprachregionalen Treffen für eine erste Vernetzung und zu einem Austausch von der Programmleitung eingeladen. Die Treffen wurden von allen Beteiligten sehr geschätzt. Die Umsetzung der Ideen ist in vollem Gange. Nähere Informationen sind auf

www.contact-citoyennete.ch zu finden.

Im Berichtsjahr konnten weitere neue Projekte im Rahmen des Themendachs «Citoyenneté» unterstützt werden. Die EKM hat beschlossen, das Programm «Citoyenneté» für eine dritte Phase 2016-2019 weiterzuführen. 2014 war daher der richtige Zeitpunkt, das Konzept der Citoyenneté neu unter die Lupe zu nehmen. Zu diesem Zweck haben die EKM und die Universität Neuenburg gemeinsam ein Seminar für die Studierenden des Masterstudiums Migration und Citoyenneté organisiert. Im Zentrum stand das Nachdenken über die Citoyenneté, die theoretischen Konzepte und deren praktische Anwendung. Während des ganzen Semesters konnten die Studierenden am Beispiel der von der EKM unterstützten Projekte diese theoretischen Konzepte in der Praxis überprüfen. Als krönender Abschluss dieses Austauschs fand in Tramelan eine Ideenwerkstatt mit den Studierenden und den Projektträgern in Form eines zweitägigen Blockseminars statt.

2014 war das Jahr der strategischen Überlegungen. Welche Ziele verfolgt die EKM mit diesem Programm? Wie kann die Botschaft möglichst weit verbreitet werden? Wie fördert man Innovation? Aus diesen Fragen entstanden Ideen für die Weiterentwicklung, die sich bei der Lancierung der neuen Programmphase – welche demnächst erfolgt – konkretisieren werden.

Das Jahr 2015 hält also einige Überraschungen bereit. Höhepunkt wird die nationale Tagung der Projekte des Programms «Citoyenneté» am 17. Juni 2015 im Berner Rathaus sein.



- 1 Eine Arbeitsgruppe der Kommission in Lugano.
- 2 EKM-Mitglied und Imam Radouan Jelassi zeigt den Kommissionsmitgliedern den Gebetsraum der Lega dei Musulmani in Viganello.
- 3 Nicole Gysin, KdK, und Eric Kaser, BFM, stellen der Kommission die kantonalen Integrationsprogramme vor.
- 4 Osman Besic und Dragica Rajcic setzen die Diskussion in der Pause fort.
- 5 Die letzte Sitzung des Jahres im feierlichen Ambiente des Hauses der Universität in Bern.

5

Projekte

Laufzeit	Beitrag	Kanton	Name des Projekts	Trägerschaft
Citoyenneté				
2014 – 2015	50 000	CH	Mitgestalten festgehalten	cfd Christlicher Friedensdienst
2014 – 2015	50 000	GE	Vivre sa citoyenneté à Genève	UPAH-UPSH Université populaire albanaise Genève
2014	150 000	CH	Forum Projektplan 2014	FIMM Schweiz
2014 – 2015	80 000	CH	Programme Citoyenneté - Valorisation et développement: Séminaire et publication	EKM
2014 – 2015	50 000	CH	Programme Citoyenneté - Valorisation et développement: projet Film	EKM und Albinfo.ch
2014 – 2015	45 000	BE	Kulturparcours – parcours culturel	Verein Kulturparcours
2014 – 2015	10 000	TI	Un passo verso la città	Associazione mc-mc
2014 – 2015	35 000	CH	Gleiches Recht für alle	Stadtmuseum Aarau
Periurban				
			keine neuen Projekte	
Studien				
2014	25 000	CH	Vorläufige Aufnahme: Bestand, Beendigung und Verlauf	Institut SFM und EKM

Integrationsförderung in Zahlen

Projektgesuche	20
genehmigte Projekte	9
abgelehnte Projekte	9
hängige Gesuche	2
Voranfragen	23
weitergeführte Projekte aus Vorjahren	26
abgeschlossene Projekte	10
neu bewilligte Beiträge	495 000.–
durchschnittlicher Beitrag	55 000.–

Die Übersicht über alle Projekte der Integrationsförderung des Bundes findet sich im Jahresbericht des Bundesamtes für Migration 2014 (erscheint im Herbst 2015).



1



2

Seit 2003 besteht die Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» – höchste Zeit also für ein neues frisches, lockeres Layout für die EKM-Publikationen. Als erste erschien 2014 die Studie «Schutz für Vertriebene» in der neuen Aufmachung. Neu ist auch ein gedrucktes kurzes Portrait der Kommission.



2003 wurde die erste Publikation in der Reihe «Materialien zur Integrationspolitik» veröffentlicht. Sie wurde von der Vorgängerkommission EKA herausgegeben. Seit der Fusion zur Kommission für Migrationsfragen 2008 wurde der Bereich auf die Migrationspolitik ausgeweitet. Das Prinzip aber ist das gleiche geblieben: Die Kommission veröffentlicht Studien zu aktuellen migrationsrelevanten Fragen, die sie in Auftrag gegeben hat. 2014 wurde ein von Grund auf neues Gestaltungskonzept für diese Publikationsreihe entwickelt. Ausgehend davon haben auch die Empfehlungen der Kommission ein neues Layout erhalten.

Um die Aktivitäten der Kommission bei einem grösseren Publikum bekannter zu machen, wurde ein Portrait-Flyer in vier Sprachen gedruckt. Der obligate Jahresbericht «Migration im Fokus» sowie die beiden Ausgaben von «terra cognita» erschienen in ihrem bewährten Format.



Erstmals hat die EKM eine Studie in Englisch publiziert. Sie konnte nämlich mit Roger Zetter einen der renommiertesten Kenner des Flüchtlings- und Migrationsbereichs für eine Übersicht der aktuellen Situation weltweit gewinnen. Sein englischer Text wurde integral auf Deutsch und Französisch übersetzt.



- 1 Alle Kommissionssitzungen werden simultan übersetzt.
- 2 Präsidium und Sekretariat an einer zweitägigen Arbeitssitzung.
- 3 Vizepräsident Etienne Piguet wird interviewt.
- 4 Aufmerksame Zuhörerinnen am Jahresendapéro der Kommission.
- 5 Walter Leimgruber mit externen Fachleuten, welche die Kommission beim Übersetzen, Dolmetschen und Gestalten unterstützen.

3

Schutz für Vertriebene. Konzepte, Herausforderungen und neue Wege

Seit Monaten kommt es aufgrund der Verschärfung der Konflikte vor den Toren Europas und der Öffnung von Migrationsrouten im Mittelmeerraum fast täglich zu menschlichen Tragödien. Was tun angesichts einer so grossen Zahl von Menschen in Not, die nicht alle aufgenommen werden können? Ist es richtig, dass nur Schutz bekommt, wer die lebensgefährliche Reise gewagt hat? Wie können wir uns solidarisch zeigen und trotzdem den Migrationsfluss im Griff behalten? Die Studie zeigt, dass es ein beträchtliches legitimes Bedürfnis nach Schutz gibt und dass die Massnahmen erst in den Anfängen stecken. Sie liefert gute Grundlagen für weitere Überlegungen und zeigt Wege auf, wie eine der grössten Herausforderungen unserer Zeit bewältigt werden kann.

Empfehlungen zur Schutzgewährung
Ausgehend von der Studie «Schutz für Vertriebene» von Roger Zetter und einer Datenanalyse zu den Aufenthaltsverläufen vorläufig Aufgenommener in der Schweiz hat die EKM Empfehlungen zum Thema Schutzgewährung erarbeitet. Die Schutzbedürfnisse der Vertriebenen weltweit haben sich in den letzten Jahren geändert. Deshalb ist die EKM überzeugt, dass auch die Schweiz – im Verbund mit anderen Ländern – ihr Schutzkonzept anpassen muss. Dazu gehört die Einführung eines komplementären Schutzstatus, der die vorläufige Aufnahme ablösen soll.

* terra cognita 24: Liebe in Zeiten der Migration

Jährlich zieht es Tausende von Menschen in ein anderes Land, weil sie sich auf einer Reise, während eines längeren Aufenthalts fernab der Heimat oder

über einen virtuellen Kontakt kennen gelernt haben. Migration aus Liebe ist im wahrsten Sinne des Wortes beflügelnd. Ehen zwischen Menschen unterschiedlicher Nationalität – mittlerweile mehr als ein Drittel aller Eheschliessungen in der Schweiz – sind aber auch Ausdruck einer multikulturellen Gesellschaft. terra cognita wirft einen Blick auf die statistischen Entwicklungen, fragt nach den Besonderheiten binationaler Beziehungen und beleuchtet die rechtlichen Rahmenbedingungen, die diese Paare betreffen.

* terra cognita 25: Auf der Flucht

Schon lange waren nicht mehr so viele Menschen auf der Flucht wie heute. Die Zahlen dazu erschüttern, machen hilflos – was kann man hier überhaupt tun? Oder sie stumpfen ab – die nackten Zahlen verschleiern den Blick auf spezifische Situationen und die Menschen, die sich darin befinden. terra cognita begibt sich an Schauplätze innerhalb und ausserhalb Europas, lässt unterschiedlichste Akteure sprechen, blickt hinter die Kulissen abstrakter

Politikkonzepte und berichtet von konkretem Handeln im Zusammenhang mit Schutz.

Den internationalen Tag der Migratinnen und Migranten, den 18. Dezember, hat die Kommission zum Anlass genommen, um die Studie von Roger Zetter zum Schutz von Vertriebenen sowie die Empfehlungen, welche die Kommission dazu erarbeitet hat, der Öffentlichkeit vorzustellen.

Und schliesslich erhielt auch die Website www.ekm.admin.ch – wie alle Seiten der Bundesverwaltung – eine Auffrischung in Form eines moderneren Layouts und mit neuen Funktionen.

25 Ausgaben von «terra cognita»

Mit terra cognita ist eine doppelte Perspektive gemeint. Es geht um den Blick auf Bekanntes und Vertrautes und die dahinter liegenden unbekannten Seiten, es geht um das Hinterfragen von vermeintlich Alltäglichem, es geht darum, Selbstverständlichkeiten in neue Zusammenhänge zu stellen. Andererseits will terra cognita auch zeigen, dass vieles, was uns unverständlich erscheint, so fremd und eigenartig gar nicht ist, wenn man genau hinschaut. terra cognita geht davon aus, dass Migration und Integration schon immer da gewesene Phänomene menschlichen Handelns sind, und zwar seit es Menschen gibt. Mit terra cognita bewegen wir uns also in einem Bereich, der letztlich allen Menschen vertraut ist.

Mit diesen Worten hat der damalige EKA-Präsident Francis Matthey 2002 in der ersten Nummer die Idee von terra cognita beschrieben. Im Herbst 2014 ist die 25. Ausgabe der Zeitschrift zu Integration und Migration erschienen. Nr. 1 befasste sich mit dem Thema Kultur, Nr. 25 mit dem Thema Flucht. Wer die ganze Vielfalt der 25 Themen erkunden und herausfinden will, ob die Versprechen der ersten Nummer eingehalten worden sind, kann dies hier tun: www.terra-cognita.ch.





4



5

Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (31.12.2014)

Walter Leimgruber, Vorsteher des Seminars für Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie, Universität Basel, *Präsident*

Fiammetta Jahreiss, Sprachwissenschaftlerin, *Vizepräsidentin*

Etienne Piguet, Professor für Humangeographie, Universität Neuenburg, *Vizepräsident*

B	Andrea Banfi, Experte in Sozialfragen
	Osman Besic, Experte in Gesundheitsfragen
	Georg Blum, Vertreter Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden VKM
C	Martina Caroni, Expertin, Professorin für öffentliches Recht und Völkerrecht, Universität Luzern
D	Ruth Derrer Balladore, Vertreterin Arbeitgeberverband
F	Rahel Frey, Vertreterin Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK
	Carmel Fröhlicher-Stines, Expertin, Psychologin
G	Giuseppina Greco, Vertreterin der Konferenz der kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten KID
	Alagipody Gunaseelan, Experte, Pflegemitarbeiter und interkultureller Vermittler
J	Radouan Jelassi, Experte, Imam
K	Dieter Kläy, Vertreter Schweizerischer Gewerbeverband SGV
	Albana Krasniqi Malaj, Expertin, Erwachsenenbildnerin
L	Luzolo Raoul Lembwadio, Experte, Psychologe
M	Inés Mateos, Expertin in Bildung und Diversität
	Ruedi Meier, Vertreter Schweizerischer Städteverband
	Beat Meiner, Vertreter Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
P	Eva Palasthy, Expertin, Pädagogin
R	Dragica Rajcic, Expertin, Schriftstellerin
	Simon Röthlisberger, Vertreter Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
S	Emine Sariaslan, Vertreterin Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten FIMM
	Rita Schiavi Schäppi, Vertreterin Unia
	Marco Schmid, Vertreter Schweizerische Bischofskonferenz SBK
	Daniela Sebeledi, Vertreterin Schweizerische Konferenz der Fachstellen für Integration KoFI
	Iris Seidler-Garot, Expertin Stadtentwicklung
	Rolf Stiffler, Vertreter Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen
T	Denis Torche, Vertreter Travail Suisse
Z	Maria Luisa Zürcher-Berther, Vertreterin Schweizerischer Gemeindeverband SGV

Sekretariat

Simone Prodolliet, Geschäftsführerin

Elsbeth Steiner, stellvertretende Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche

Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik

Ruth Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration

Elodie Morand, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben Integration

Sylvana Béchon, Sachbearbeiterin, Lektorat

Alice Uehlinger, Web-Verantwortliche/Administratorin

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

www.ekm.admin.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les
questions de migration CFM

Rapport annuel 2014
Migration plein cadre

Avant-propos	3
Walter Leimgruber, Président de la CFM	
La migration dans le monde	4
La migration en Suisse	8
Activités de la Commission	
Asile et protection	12
Projets	12
Information	19
Membres de la CFM	22

Impressum

Textes et photos: Secrétariat CFM, Alex Uehlinger

Rédaction: Elsbeth Steiner **Traduction:** Alain Barbier **Graphisme:** bertschidesign

Impression: Cavelti AG **Distribution:** OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne

www.bundespublikationen.admin.ch **No art.:** 420.910.14F

Avant-propos

Des réfugiés tentent de gagner l'Europe par des voies toujours plus dangereuses et ils paient trop souvent cette tentative de leur vie. Au Proche-Orient, des milliers de gens fuient la guerre, la guerre civile et la terreur. Actuellement dans le monde on compte, comme jamais auparavant, près de 55 millions de personnes qui ont dû prendre le chemin de l'exode et quitter leur patrie. Cet état de fait montre que les réponses politiques sont insuffisantes et que des solutions convaincantes pour protéger des êtres humains en exode font défaut.

Les Etats du Nord ne se compliquent pas la vie : fermer les frontières, voilà leur devise, même si celle-ci répond plus à un vœu qu'à une réalité. L'inverse est également vrai, puisque à l'intérieur même de l'UE se déploie, par exemple, la politique de la libre circulation. Ces deux dogmes montrent de plus en plus leurs côtés problématiques.

La mobilité au sein de l'UE n'entraîne pas seulement une flexibilité orientée vers le marché, mais elle conduit aussi à des distorsions de toutes sortes. Certains pays perdent des personnes bien formées au profit d'autres qui offrent

de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail. Dans certains pays, l'immigration conduit à des luttes concurrentielles avec la population autochtone, mais aussi à diverses craintes, souvent diffuses face à une surpopulation étrangère, comme aussi à négliger le potentiel existant. Effectivement, importer de la main-d'œuvre coûte moins que de former ou d'intégrer les salariés sans formation ou âgés ou encore les jeunes dans le marché du travail.

Ce cloisonnement ne conduit pas seulement à des tragédies humaines, mais il ignore aussi le fait qu'il n'y a pratiquement plus de frontières pour la mobilité des marchandises, des capitaux, des informations et du savoir. Or, il est impossible de faire circuler globalement toutes sortes de choses et en même temps bloquer les personnes.

Voilà pourquoi il est temps de se mettre à la recherche d'une politique migratoire réaliste. Une politique qui n'est pas guidée par des dogmes, mais reconnaît qu'il y a de nombreuses raisons et souvent très complexes de la migration, reconnaît qu'aujourd'hui toutes les nations riches sont aussi des sociétés de migration et reconnaît que,



dans un monde globalisé, les personnes ne peuvent être exclues de la mobilité. Il convient donc d'adopter une politique qui sache gérer les rapports avec tous les êtres humains de manière responsable, mais qui se penche aussi sans parti pris sur les questions du pilotage judicieux de la migration et de sa limitation.

La Commission fédérale pour les questions de migration apporte sa contribution à une telle politique, notamment en coopérant à la recherche de solutions dans la difficile mise en œuvre de l'article constitutionnel 121a, par des études internationales commises, telles que celle sur la migration forcée ou en édictant des recommandations à propos de l'octroi de protection.


Walter Leimgruber
Président de la CFM

« La fuite et les déplacements forcés sont les défis globaux de notre temps », a déclaré jadis António Guterres, le

Haut Commissaire de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés. Les défis globaux à relever exigent des approches de solutions globales, elles aussi. Pour protéger les réfugiés, les Etats doivent collaborer entre eux. En 2014, en matière d'asile, les débats portèrent sur la collaboration.





2



3

Une fois de plus, la protection de réfugiés a placé la Communauté d'Etats devant de grands défis à relever. 2014 fut une année parsemée de foyers de crises en Europe de l'Est, en Afrique et au Moyen-Orient où des milliers de gens prirent la fuite. La misère des réfugiés devint le point de mire de la couverture médiatique mondialisée et laissa apparaître un monde complètement disloqué. Le HCR a mis cette impression en évidence en relatant qu'au milieu de l'année 2014, le nombre des personnes déplacées a atteint une ampleur encore jamais atteinte jusqu'à ce jour : 53 millions de personnes !

Un grand nombre de nouveaux conflits et la réactivation d'autres conflits fut la cause de cette quantité de personnes condamnées à l'exode. L'armée israélienne a lancé en juillet 2014 une opération appelée « Roc inébranlable » pour ses attaques dans la bande de Gaza. Avant un premier cessez-le-feu illimité à fin août 2014, quelque 20 000 logements avaient été détruits, plus de 2 000 personnes y avaient trouvé la mort et 450 000 personnes furent contraintes de s'enfuir. Au Soudan du Sud, le président Salva Kiir et son ancien vice-président Riek Machar se sont livrés une lutte acharnée pour conquérir le pouvoir, lutte qui a dégénéré en une guerre civile sanglante. Bilan : la mort de dizaines de milliers de victimes et l'exode de plus d'un million de personnes. Au printemps 2014, en République Centrafricaine également, à la suite d'un conflit armé entre factions rivales, près d'un million de personnes ont dû fuir temporairement, et plus de deux millions de personnes ont été tributaires d'une aide humanitaire.

Dans un premier temps, la partie prépondérante des réfugiés a pu trouver

refuge dans les Etats avoisinants. Plusieurs centaines de milliers de ces personnes provenant de la République Centrafricaine ont trouvé refuge au Tchad, nation sise au milieu de conflits qui, quelques années auparavant, avait déjà accueilli un grand nombre de personnes cherchant protection et provenant de la province soudanaise du Darfour. Des centaines de milliers d'Erythréens ont quitté le régime totalitaire d'Issayas Afewerki et ont fui en Éthiopie et au Soudan. Près de trois millions de Syriens se sont réfugiés en Jordanie, au Liban et en Turquie. Dans l'est de l'Ukraine également, de violents combats entre séparatistes pro-russes et l'armée ukrainienne ont contraint de nombreuses personnes à l'exode. Des centaines de milliers de personnes se sont réfugiées en Russie voisine.

Comparés au nombre de personnes ayant cherché protection dans le monde entier en 2014, peu se sont réfugiés en Europe. Et pourtant la pression a augmenté : il y avait longtemps que l'Europe n'avait pas dû faire face à un si grand nombre de requérants d'asile. Le nombre de requérants d'asile enregistrés en 2013 passa de 447 000 à quelque 600 000 personnes en 2014.

Les enclaves espagnoles de Melilla et de Ceuta sur la côte marocaine furent une destination fréquente de réfugiés africains, puisque ce sont des régions faisant partie de l'UE constituant une frontière terrestre avec le continent africain. Il y a plusieurs années déjà que des clôtures de sécurité ont été érigées autour de ces enclaves espagnoles. Pour réduire la migration illégale, la Grèce aussi a érigé une clôture à la frontière avec la Turquie. Les contrôles renforcés à la frontière ont

fait que de plus en plus de réfugiés se rabattent sur la route via la Bulgarie. En 2014, la Bulgarie, le pays le plus pauvre de l'UE, a pris des mesures à son tour : une nouvelle clôture construite le long de la frontière turque a été terminée en juillet. Depuis lors, cette clôture longue de trente kilomètres et de trois mètres de hauteur est surveillée par des caméras thermiques, des vidéo-caméras, des installations de radar et des détecteurs de mouvement. L'Agence européenne pour les frontières extérieures « Frontex » coordonnant les missions communes des Etats-membres aux frontières extérieures de l'UE soutient les gardes-frontière bulgares.

Quiconque peut présenter un visa aux postes de contrôle frontaliers a le droit d'entrer dans l'espace Schengen. Les gens qui fuient les persécutions et qui cherchent une protection internationale peuvent requérir l'asile. Ils sont nourris et logés dans des centres. On y prélève leurs empreintes digitales qui sont ensuite saisies dans la banque de données « Eurodac ». En application du règlement de Dublin, chaque Etat-membre de l'UE est compétent pour la procédure d'asile sur le territoire duquel les personnes sont entrées et ont demandé l'asile.

De nombreuses personnes cherchant protection n'avaient toutefois pas l'intention de demander l'asile dans l'un des Etats-membres de l'UE à la frontière extérieure. Beaucoup craignaient d'être refoulés ou installés dans des centres bondés. D'autres avaient des membres de leur famille dans un Etat-membre de l'UE ou voulaient demander l'asile dans un pays offrant de bonnes chances d'être reconnu en tant que réfugié. Voilà pourquoi ils tentaient d'éviter les postes de contrôle frontaliers et



4



5

d'entrer illégalement dans l'espace Schengen – à bord d'embarcations briguebalantes, cachés dans des minibus ou des conteneurs ou encore à bord d'avions avec de faux passeports.

En 2014, les personnes qui cherchèrent protection ont contourné ces obstacles en empruntant plus fréquemment les voies de la Méditerranée. D'après le HCR, trois fois plus de gens ont opté pour ces voies maritimes dangereuses qu'il y a une année. Nombre d'entre eux ont trouvé protection dans le cadre de l'opération « Mare Nostrum ». Les garde-côtes italiens ont sauvé des milliers de naufragés, et ce même dans les eaux territoriales libyennes. A fin octobre 2014, l'Italie a mis officiellement un terme à cette mission humanitaire autofinancée. Elle a été remplacée par la mission « Triton » dirigée par l'EU et soutenue

par « Frontex ». Cette mission ne patrouille que dans un périmètre de 30 milles nautiques de la côte italienne.

L'Italie s'est réjouie de l'aide européenne. Le ministre de l'intérieur, Angelino Alfaro a déclaré : « La Méditerranée n'est pas seulement une frontière italienne, mais également une frontière européenne ». Il a dès lors estimé qu'il était opportun que les Etats-membres de l'UE épaulent l'Italie pour lui permettre de maîtriser la situation. Au cours des années écoulées, l'Italie avait fréquemment fait l'objet de critiques à cause de déficiences dans son système d'asile, notamment dans l'hébergement et l'identification de migrants. Le ministre Alfaro a promis que les services compétents s'emploieraient désormais à prélever les empreintes digitales des requérants d'asile.

En 2014, la collaboration entre les Etats-membres de l'UE en matière d'asile n'a pas toujours été facile. Les Etats-membres sis aux frontières extérieures de l'UE, contraints d'héberger de nombreux réfugiés et d'entreprendre des procédures d'asile, se plaignirent du manque de solidarité des Etats-membres à l'intérieur de l'UE. Ils se sentaient abandonnés et demandèrent de rééquilibrer le partage des responsabilités. Mais d'un autre côté, ils durent aussi accepter d'être critiqués. On leur reprochait de négliger leurs obligations et surtout le système d'admission et d'hébergement. Les renvois au titre de la Convention de Dublin furent même remis en question passagèrement au vu desdites déficiences de leur système. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) précisa le 4 novembre 2014 que les requérants dans le cadre de la Conven-



6

- 1 Cimetière de bateaux échoués dans le port de Syracuse, Sicile.
- 2 Portail principal de l'« European Asylum Support Office », La Valette, Malte.
- 3 Visite du programme de partenariat migratoire à Tunis. Simone Prodolliet en discussion avec Lukas Rüst, coordinateur des projets, au Bureau de l'OIM.
- 4 Pendulaires entre l'Italie et la Tunisie : minibus prêt pour l'embarquement à Palerme.
- 5 « La Porta » : la « Porte de l'Europe » de l'artiste Mimmo Paladino, Lampedusa.
- 6 Un jeune requérant d'asile dans un centre pour mineurs non accompagnés à proximité de Priolo, Sicile.

tion de Dublin ne pourraient désormais être transférés en Italie que lorsqu'un encadrement et un hébergement conformes aux droits humains pourront être garantis.

Les faiblesses du régime d'asile européen commun étaient connues depuis longtemps au sein des institutions européennes. Dans le cadre du Programme de Stockholm – un programme avec des lignes directrices en vue d'adopter une politique intérieure et de sécurité commune pour les années 2010-2014 –, l'UE s'était fixée comme objectif de renforcer les droits consacrés aux réfugiés et d'harmoniser les procédures au sein des Etats-membres. Elle avait mis l'accent sur un meilleur accès à la procédure d'asile, sur des décisions en matière d'asile rendues sur une base plus juste et plus rapide et aussi sur la garantie que les personnes craignant d'être persécutées ne devaient pas être refoulées lorsque leur intégrité corporelle et leur vie étaient menacées. Quiconque obtient la protection de l'UE doit alors trouver en Europe des conditions adéquates pour y vivre décemment (voir encadré).

En juin 2013, le Parlement et le Conseil européen ont adopté le nouveau « Régime d'asile européen commun » (RAEC). En 2014, la balle était alors dans le camp des Etats-membres. A eux de rechercher des solutions pour transférer les consignes européennes dans leur droit national. Ce fut pour les politiciens au sein des Etats-membres de l'UE un grand défi à relever, car nombre d'entre eux sont manifestement pris dans un dilemme qui s'exprime par une profonde contradiction : d'une part, ils ne pouvaient pas laisser à leur sort les personnes cherchant protection, et, d'autre part, en matière

d'immigration, ils devaient également tenir compte de l'opinion publique.

Même lors de la rencontre des ministres de l'intérieur de l'UE qui s'est déroulée au Luxembourg début octobre 2014, il fut impossible de résoudre cette contradiction. Le débat concernait la collaboration entre les Etats-membres de l'UE en vue de maîtriser la situation exceptionnelle dans le domaine de l'asile. Certains demandèrent que soit également prévue une répartition plus équitable des requérants d'asile. L'idée d'une clé de répartition – que Simonetta Sommaruga fit valoir dans la discussion – ne bénéficia que de peu de soutien. La crainte de nombreux Etats de devoir accueillir davantage de requérants d'asile était trop grande.

La collaboration en matière de sécurité s'est avérée plus simple que celle déployée dans le domaine de l'asile. Une opération de recherche commune s'est déroulée du 13 au 26 octobre 2014 sous l'égide de la présidence italienne du Conseil de l'UE et à laquelle participèrent 27 Etats-membres de l'UE.

L'objectif principal de cet engagement commun fut de constater le nombre de migrants dépourvus de titres de voyage valables, ainsi que le constat de passeurs dans l'espace Schengen et les itinéraires empruntés à l'intérieur de cet espace. D'après le rapport final, les enquêteurs avaient interpellé, au cours des deux semaines de mission, plus de 19 000 personnes sans titres de voyage valables, dont un tiers environ en Italie. La majorité de ces personnes provenait de Syrie. Après leur arrestation, une grande partie d'entre elles a déposé une demande d'asile.

Éléments constitutifs d'un Régime d'asile européen commun

Depuis 1999, l'UE œuvre à la création d'un Régime d'asile européen commun (RAEC) et à l'amélioration du cadre législatif en vigueur. Les dispositions suivantes prévoient une collaboration renforcée dans le domaine de l'asile au cours de ces prochaines années :

La directive sur les procédures d'asile révisée a pour but de rendre plus rapidement des décisions plus équitables et de meilleure qualité en matière d'asile. Les demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers bénéficieront de l'assistance nécessaire pour expliquer leur demande, et une protection accrue sera en particulier accordée aux mineurs non accompagnés et aux victimes d'actes de torture.

La directive relative aux conditions d'accueil révisée garantit aux demandeurs d'asile des conditions matérielles d'accueil humaines (par exemple, un hébergement) dans l'ensemble de l'UE et le respect total de leurs droits fondamentaux. Elle assure également que le placement en rétention n'est appliqué qu'à titre de mesure de dernier ressort.

La directive Qualification révisée détermine le cadre de la procédure d'asile. Elle veille entre autre à ce que les personnes déplacées qui n'auraient pas droit à l'asile – en vertu des dispositions de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés – bénéficient d'une protection et ne soient pas renvoyées dans leur pays de provenance conformément à la Convention des droits humains.

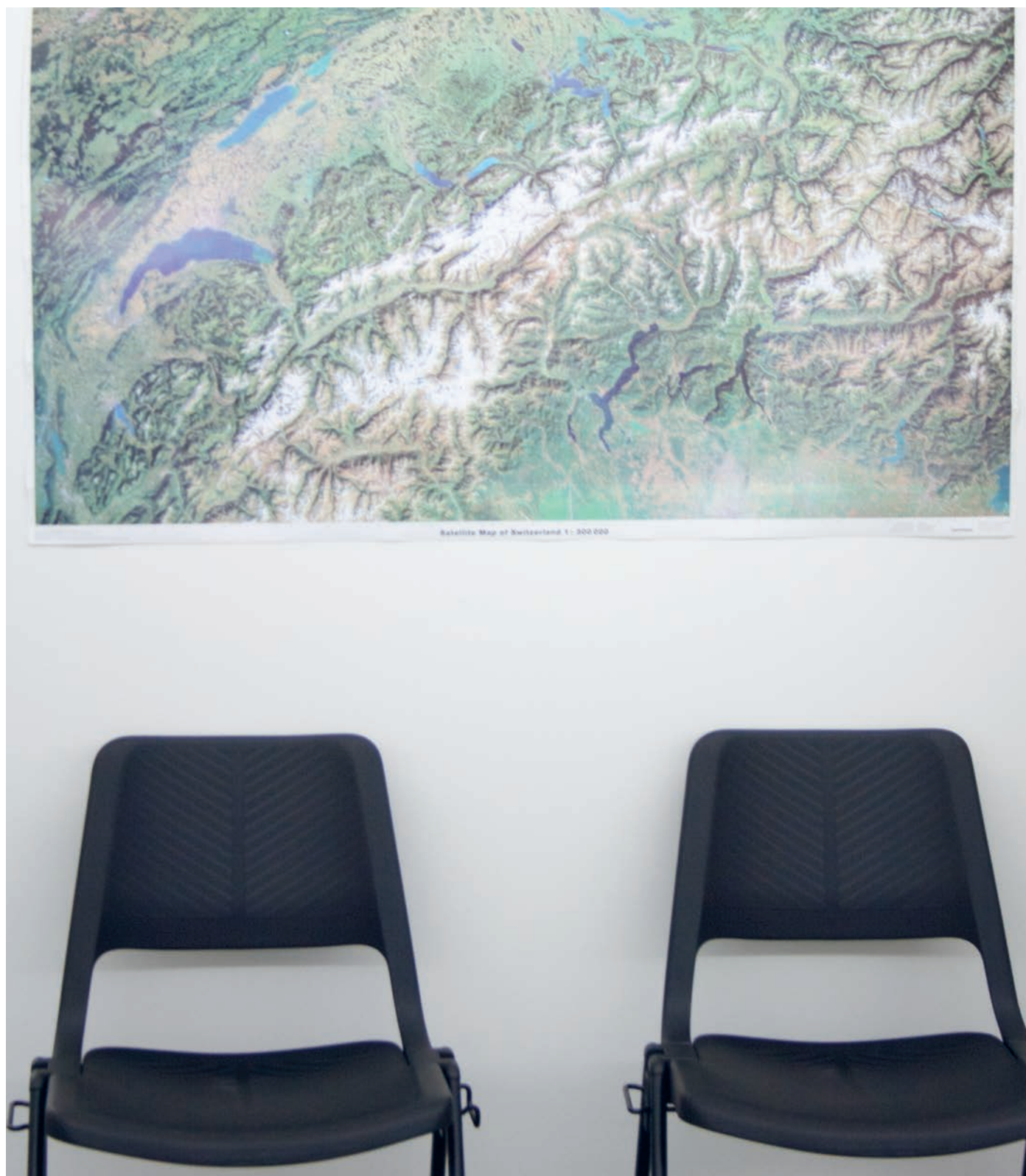
Le règlement de Dublin révisé accroît la protection des demandeurs d'asile pendant tout le processus de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande. Il clarifie les dispositions qui régissent les relations entre Etats-membres. Il institue de la sorte un système de détection précoce des problèmes pouvant perturber les régimes nationaux d'asile ou d'accueil, et il s'attaque à leurs causes profondes avant qu'ils n'évoluent en véritables crises.

Le règlement Eurodac révisé permet, dans des circonstances strictement limitées, l'accès des autorités répressives aux bases de données de l'UE contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile, afin de prévenir et de détecter les actes criminels les plus graves, tels que les meurtres ou les infractions terroristes, ou d'enquêter sur ceux-ci.

En 2014, la Suisse en tant qu'Etat associé a reporté les changements des règlements de Dublin et Eurodac dans son droit national.

Suisse quo vadis ?

L'immigration polarise la Suisse ; en 2014, par deux fois le souverain s'est exprimé dans des votations populaires sur des sujets brûlants portant sur la migration. Quelles conséquences ces décisions ont-elles pour l'avenir ?





2



3

En 2014, l'initiative populaire «contre l'immigration de masse» et «l'initiative Ecopop» ont largement dominé les débats publics menés de manière émotionnelle à propos de la migration. Après l'acceptation de «l'initiative contre l'immigration de masse», de vastes milieux politiques se sont mobilisés contre un durcissement de la réglementation de l'immigration. Finalement, le souverain a rejeté très clairement «l'initiative Ecopop». Le contingentement de l'immigration place la Suisse devant une situation difficile et de grands défis à relever. La Suisse risque de ne satisfaire ni ses besoins économiques, ni les clauses des contrats bilatéraux, ni les principes du droit international.

Le 9 février 2014, le peuple suisse a accepté de justesse «l'initiative contre l'immigration de masse». Pour la première fois, le souverain a accordé davantage d'importance à la limitation de l'immigration qu'aux contrats bilatéraux avec l'UE. Pour mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel 121a, il est nécessaire de prévoir une adaptation de la loi sur les étrangers. Des nombres maximums et des contingents annuels pour les autorisations de séjour des étrangers devraient être introduits (à nouveau). Aussi bien le contenu de l'initiative que le délai très court de trois ans pour sa mise en œuvre placent le Conseil fédéral et le Parlement devant une tâche difficile. La renégociation de l'accord de libre circulation des personnes sera le défi le plus difficile à relever du point de vue de la politique extérieure de notre pays. C'est d'ailleurs une démarche que, jusqu'à présent, Bruxelles ne s'est nullement montrée disposée à honorer.

L'importance significative dans l'acceptation de «l'initiative contre l'immi-

gration de masse» a été l'attitude fondamentale à l'égard des étrangers, alors que les inquiétudes effectives exprimées envers l'immigration jouèrent un rôle moins important. Ce sont les résultats d'une étude du service de recherche sotomo. Comme déjà vu dans d'autres votations, où l'attitude face aux étrangers figure au premier plan, ceux qui ont voté Oui ont manifestement exprimé leur scepticisme envers «l'étranger» et leur besoin de protéger leur propre identité (nationale).

«L'initiative Ecopop» demandait une réorientation de principe et un durcissement de la politique en matière d'immigration en arguant la raréfaction des ressources et la protection de l'environnement. Cette initiative prévoyait une limitation fixe de l'immigration couplée à la population résidente constante. En outre, elle demandait que la coopération au développement se focalise sur le planning familial. Le Conseil fédéral et de nombreux milieux issus de la politique, de l'économie et de la société civile furent contre son acception. La CFM, quant à elle, s'est exprimée contre l'initiative dans un document de synthèse. Elle souhaitait faire remarquer à titre de mise en garde que la politique migratoire n'était pas l'instrument adéquat pour résoudre des problèmes d'environnement et que les défis autant économiques que démographiques qu'il conviendra de relever au cours des prochaines décennies ne se résolvent pas par des taux de croissance rigides. Le 30 novembre 2014, le peuple suisse rejeta nettement l'initiative. D'après l'analyse Vox, l'initiative avait été perçue avant tout comme étant un instrument de limitation de l'immigration, les autres aspects de l'initiative ne jouant alors qu'un rôle insignifiant. La mobilisation des électeurs de gauche ainsi que le souhait de vou-

loir donner un signal clair pour une Suisse ouverte ont été déterminants. Mais l'argument qu'une restriction supplémentaire de l'immigration aurait des conséquences économiques négatives fut également de taille. En revanche, aux yeux des votants, les incidences de politique extérieure en cas d'acceptation de l'initiative avec pour conséquences de résilier l'accord de libre circulation de personnes avec l'UE et, partant, les accords bilatéraux I, importaient beaucoup moins pour remettre un Non dans les urnes. En dépit de l'issue de la votation en question, l'étude estime que la majorité des électeurs étaient tout de même critiques au sujet des conséquences de l'immigration.

Le Parlement s'est penché sur une vaste palette de modifications de lois dans le domaine de la migration, notamment sur la révision de la loi sur la nationalité ou la mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi acceptée par le peuple suisse en 2010. L'intervention politique foncièrement progressiste, qui devait permettre aux jeunes sans-papiers d'entreprendre un apprentissage professionnel, est restée prisonnière des exigences bureaucratiques et a raté son objectif, à savoir d'atteindre son groupe cible.

Après de nombreuses tergiversations, le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté en juin 2014 la loi sur la nationalité révisée. La naturalisation de réfugiés et de personnes nécessitant une protection sera ainsi rendue plus difficile. En effet, les années passées en procédure d'asile ne seront plus prises en compte et celles des personnes admises à titre provisoire ne sont désormais prises en compte plus qu'à raison de moitié. Par ailleurs, les réfugiés reconnus n'ont plus automatiquement droit à une autorisation



4



5

d'établissement (permis C), titre de séjour qui devient – et c'est nouveau – une exigence à remplir pour pouvoir entreprendre les démarches en vue d'une naturalisation. Or, cette évolution est en contradiction avec les dispositions de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés qui prévoient explicitement une facilité et l'accélération de la procédure de naturalisation de réfugiés. En revanche, on a pu s'accorder sur la durée minimale du séjour en Suisse qui est la condition sine qua non de l'accès à la procédure de naturalisation ; cette durée minimale est réduite de 12 à 10 ans, les années de jeunesse des requérants à la naturalisation comptant double. La question demeure encore indécise de savoir dans quelle mesure l'ordonnance d'exécution résoudra la difficile tâche de rendre mesurable les critères d'intégration mentionnés dans la loi révisée sur la naturalisation.

Sous la pression de l'initiative de mise en œuvre déposée à fin 2012 par l'UDC, le Conseil national s'est prononcé sur le renvoi automatique des étrangers criminels. Le Conseil fédéral avait au préalable rejeté cette variante de mise en œuvre étant donné qu'elle contrevient au principe de la proportionnalité garanti par la Constitution fédérale et aux principes des droits humains. Selon la volonté du Conseil des Etats qui suivait les recommandations de sa Commission des institutions politiques, il convient cependant d'insérer dans la loi une clause régissant les cas de rigueur. Si un renvoi constituait un sévère cas de rigueur et que l'intérêt privé de la personne concernée devait l'emporter sur l'intérêt public de l'expulsion du territoire suisse, les juges pourraient alors renoncer à une telle mesure. La lutte pour la mise en œuvre de l'initiative contre le renvoi se poursuit.

En vertu des bases légales, les jeunes sans-papiers peuvent obtenir une autorisation de séjour pendant la durée de leur formation de base pour autant qu'ils satisfassent à certaines exigences. Ils devront s'identifier lors du dépôt de leur demande. Et à la fin de leur formation de base, les autorités compétentes ne pourront prolonger leur autorisation de séjour que si les intéressés répondent aux critères fixés pour admettre un cas de rigueur particulièrement grave. Jusqu'en juillet 2014, sur les 300 à 400 jeunes sans papiers estimés, seules deux personnes ont fait usage de cette nouvelle procédure. La CFM a signalé en juillet 2014 dans un communiqué de presse que les obstacles pour les jeunes sans-papiers étaient beaucoup trop élevés, puisque dès que leur identité était révélée, les membres de leur famille risquaient alors d'être renvoyés.

En 2014, le nombre de requérants d'asile en Suisse a augmenté de quelque 11 pour cent. En comparaison européenne, ce pourcentage représente toutefois une augmentation insignifiante. Le nombre de demandes d'asile était le reflet des foyers de crises et de conflits dans le bassin méditerranéen et ceux qui brûlaient sur le continent africain. Pour l'Europe et la Suisse, la filière par la Méditerranée joue un rôle crucial. Grâce à la révision de la loi sur l'asile, le Conseil fédéral souhaite imposer le traitement rapide des demandes qui ont été nouvellement déposées.

En 2014 également, l'Erythrée est restée le pays de provenance le plus important des nouveaux requérants d'asile. Par rapport à l'année précédente, les demandes d'asile de ce groupe ont fortement augmenté, ce qui doit être mis directement en relation

avec le nombre élevé des personnes qui ont fui par la Méditerranée. Mais les demandes d'asile des ressortissants syriens, elles aussi, ont fortement augmenté. Parmi ces requérants figuraient pour une bonne part des personnes qui avaient fait usage en 2013 de l'octroi facilité de visas. Parmi les groupes de provenance importants avec un nombre croissant de demandes d'asile, on compte aussi le Sri Lanka et la Somalie. En 2014, le taux de protection – la quote-part des octrois d'asile et des personnes admises à titre provisoire sur la base de décisions de première instance – s'est situé à près de 60 pour cent et s'élevait presque au double du taux atteint en 2013. Cette progression est due principalement au nombre croissant de requérants d'asile provenant de zones de conflits aigus.

En septembre 2014, le Conseil fédéral a adopté son message sur la révision de la loi sur l'asile. Elle a pour but de faire nettement accélérer la procédure d'asile au moyen d'une toute nouvelle structure fondamentale du déroulement de la procédure. Ainsi, il est prévu que la majorité des demandes d'asile soient décidées, passées en force et exécutées dans un délai de 140 jours. Afin de continuer à assurer la qualité juridique de la procédure, la protection juridique des requérants d'asile sera renforcée. Etant donné qu'il sera impossible d'adopter et de mettre en vigueur la révision de la loi sur l'asile d'ici à septembre 2015, les amendements urgents de la loi sur l'asile déclarés urgents par le Parlement en 2012 ont été prolongés par le Conseil national et le Conseil des Etats en 2014 de quatre nouvelles autres années. Cette prolongation donne notamment la possibilité à la Confédération de continuer la phase de test pour la procédure d'asile accélérée et d'utiliser les bâtiments de la Confédé-



6

- 1 Pour qui sont réservées ces chaises en Suisse ?
- 2 L'expert en migration Roger Zetter présente son étude à la Commission.
- 3 En septembre, la CFM se rencontrait à Lugano.
- 4 La Vice-présidente Fiammetta Jahreiss prononçant son mot de bienvenue.
- 5 Oscar Mazzoleni, Etienne Piguet, Lorenza Rossetti et Francesco Mismirigo à un podium de discussion sur la situation migratoire au Tessin.
- 6 Walter Leimgruber et Georg Blum en discussion avec Norman Gobbi, conseiller d'Etat du Tessin.
- 7 Stress lié à la densité ? « Appartements à vendre aux étrangers avec autorisation ». Gros œuvre en Basse-Engadine.

ration en tant que logements pour les requérants d'asile sans devoir obtenir pour autant l'assentiment des cantons ou des communes.

Depuis janvier 2014, la procédure d'asile accélérée est testée à Zurich. Les premières évaluations faites à ce propos sont positives. Les processus semblent faire leurs preuves et les délais plus courts qu'autrefois ont pu être tenus. Il est vrai aussi que la représentation juridique qui, dès le début, conseille les requérants d'asile et les informe à propos des différentes étapes de la procédure, joue un rôle important. Jusqu'à présent, le taux de recours des requérants d'asile est bas.

Les acteurs politiques et les groupes de la société civile se sont mobilisés pour le maintien du statut dit de « danseuses de cabaret » ; ils avancent l'argument que ce statut donne à ces femmes une certaine protection et que sa suppression les pousserait dans l'illégalité.

Depuis plus de quarante ans, l'admission des danseuses de cabaret est régie par des autorisations de travail. Dans les années 1990, un statut spécial leur avait été conféré, statut qui a été supprimé en octobre 2014. Un délai transitoire expirant au 1er janvier 2016 devrait permettre aux établissements et agences de placement concernés de s'adapter à cette modification du droit. De nombreuses mesures légales et pratiques devraient améliorer la protection de toutes les femmes travaillant dans l'industrie du sexe. La Confédération suit ainsi les exigences de la CFM. Il convient cependant d'attendre pour voir comment ces mécanismes de protection seront aménagés et comment ils seront mis en œuvre.

Les programmes d'intégration cantonaux (PIC) allant de 2014 à 2017 ont été mis en œuvre dès 2014. Il s'agit de conventions conclues entre la Confédération et les cantons qui déterminent des objectifs d'intégration à caractère obligatoire. Le renforcement de la cohésion sociale, le respect réciproque et la tolérance mutuelle ainsi que la participation à égalité des chances des étrangers à la vie en Suisse en sont les objectifs principaux. Chaque canton a défini des mesures dans huit domaines d'encouragement parmi les thèmes de l'information, des conseils, de la formation, du travail ainsi que de la compré-

hension et de l'intégration sociale. Ces mesures devraient conduire à ce que les objectifs à caractère obligatoire convenus avec l'Office fédéral des migrations puissent être atteints d'ici 2017. La protection contre la discrimination en tant que domaine à encourager dans le cadre des PIC est particulièrement remarquable. Pour mettre en œuvre lesdits programmes, la Confédération et les cantons consacrent des ressources financières d'un montant de 115 millions de francs suisses. La Confédération assume les deux tiers de ces frais et les cantons et les communes le reste.



7

Asile et protection –

c'est sur cette thématique que la Commission s'est penchée en 2014. Un point fort de discussion a en outre été le changement dans la position de départ de la politique migratoire de la Suisse après l'adoption de l'article 121a de la Constitution fédérale. Il a aussi été question des effets que présente le discours public, souvent imprégné de négativisme, relatif à la présence des immigrés en corrélation avec la cohésion sociale.



- 1 La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga à la Journée annuelle de la CFM à Berne.
- 2 Le Vice-président Etienne Piguet en discussion avec l'orateur Roger Zetter.
- 3 Le Président Walter Leimgruber aux côtés de la conseillère fédérale.
- 4 Questions du public à la Journée annuelle.
- 5 Simone Prodolliet et l'oratrice Carolin Spannuth Verma, Resettlement Unit UNHCR.
- 6 La chanteuse Elina Duni sur scène pour l'Intermezzo musical.



2

Le choix du thème de point fort pour 2014 « Asile et protection » a coïncidé avec le triste record qu'annonçait alors le HCR en juin, à savoir : pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, il y a eu à nouveau dans le monde plus de 50 millions de réfugiés, requérants d'asile et personnes déplacées dans leur pays. Les hostilités incessantes en Syrie, suivies d'innombrables crises et catastrophes survenues essentiellement en Asie et en Afrique, ont été le fruit de cette incroyable augmentation. L'une des causes fut que pendant toute l'année, des dizaines de milliers de réfugiés ont tenté de rejoindre l'Europe en traversant la Méditerranée, souvent d'ailleurs au péril de leur vie.

La raison qui a donné l'occasion à la Commission d'approfondir la question « Asile et protection » ne fut pas seulement la situation politique mondiale, mais le fait qu'en Suisse, des efforts sont déployés depuis longtemps pour trouver de nouvelles voies dans le domaine de la réforme en matière d'asile. En février, la Commission a visité le Centre de test de Zurich, où une nouvelle procédure devrait servir à accélérer les décisions dans le contexte de la procédure d'asile. Une décision devrait être prise dans un délai de 140 jours. Par ailleurs, les personnes concernées devraient bénéficier d'un conseil juridique et être préparées à rester en Suisse ou à être renvoyées dans leur pays. La CFM a visité le Centre à une époque où les autorités ne pouvaient encore guère évaluer dans quelle mesure les nouveaux déroulements en matière de procédure pourraient répondre aux attentes, compte tenu des normes de qualité qu'il s'agissait de respecter. Toujours est-il que les premières impressions des membres de la Commission ont été grandement positives.

De nombreuses personnes en fuite ont besoin de protection : un toit et de la nourriture pour survivre, un environnement sûr pour les femmes et les enfants, parfois une réinstallation dans une toute nouvelle région. Les besoins de protection varient significativement d'une situation à l'autre et ils changent aussi au fil du temps. A quelles tendances doit-on s'attendre au cours de ces prochaines années ? Et comment les divers Etats réagiront-ils à des besoins de protection différents ? Qu'est-ce qui attend la Suisse ? Qu'est-ce qui attend l'Europe ?

Lorsque la CFM a décidé de se pencher sur les questions de la protection des personnes déplacées et en fuite, il s'est rapidement avéré que cela ne pouvait se faire que sur la base d'un aperçu actuel de la migration forcée dans le monde. Pour avoir une telle vue d'ensemble, la CFM s'est adressée à l'un des meilleurs spécialistes dans ce domaine, le professeur émérite Roger Zetter, expert des questions de réfugiés et de la migration forcée, ancien directeur du Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford. Il est l'auteur du rapport intitulé « Protection des migrants forcés – Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes ».

Le professeur Roger Zetter a étudié les besoins de protection des différents groupes de déplacés, ainsi que les défis actuels et futurs de la protection à leur accorder. Il constate que l'efficacité des normes de protection classiques et la pratique de protection sont remises en question du fait de la complexité croissante, de l'imprévisibilité et de l'arbitraire de la violence, des conflits et de la persécution, mais aussi en raison des modèles tout aussi complexes et divers de mobilité des personnes qui ont été

éloignées à cause de tels événements. Les catégories, les standards et les outils de protection établis ne peuvent s'appliquer pour de nombreuses personnes qui sont aujourd'hui en transit, car les missions et les besoins de protection font l'objet de normes trop restrictives.

Si l'on considère de plus près la protection accordée en Suisse, il s'avère que la situation des réfugiés reconnus peut être considérée comme étant bonne. Mais de nombreuses questions se posent encore en matière d'admission provisoire. L'on dispose de plusieurs études récentes sur la situation de ces personnes qui séjournent généralement en Suisse pour une longue période ou de manière permanente. Toutefois, ces études portent surtout sur l'intégration, et en particulier sur l'intégration dans le marché du travail.

La CFM souhaitait ici en savoir davantage sur les trajectoires des admis provisoires à travers les statuts. C'est pourquoi elle a chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel d'exploiter les données figurant dans les registres pour les 133 000 admis provisoires entre 1993 et 2013. Les connaissances acquises par l'étude Zetter, tout comme les résultats issus de l'analyse, ont été pris en compte dans les recommandations de la CFM. L'une des propositions importantes concerne l'introduction d'un nouveau statut complémentaire de protection. D'autres recommandations portent sur l'octroi de protection, l'aide sur place et dans les pays de transit ainsi que l'accès sûr à la procédure et à la protection. La Commission a présenté ces deux études ainsi que les recommandations au grand public lors d'une conférence de



3

presse qui a eu lieu le 18 décembre 2014 à l'occasion de la Journée internationale des migrants.

Les recommandations – élaborées au sein d'un groupe de travail dirigé par Martina Caroni, membre de la Commission – ont reçu un large écho auprès du grand public. La Commission espère surtout que l'introduction d'un nouveau statut complémentaire de protection pourra substituer «l'admission provisoire». Cela permettrait d'améliorer sensiblement la situation jusque-là insatisfaisante des personnes ayant besoin de protection et qui séjournent depuis de nombreuses années en Suisse.

«Asile et protection» ont également été au centre de la Journée annuelle de la CFM qui s'est déroulée à Berne, le 6 novembre. A l'occasion de cette manifestation sous le titre «Protéger ou détourner le regard? Octroi de protection aux personnes déplacées et rôle de la société et du monde politique», la CFM a présenté aux participants non seulement des analyses sur la situation actuelle en la matière, mais également des pistes possibles pour résoudre cette problématique. D'autres questions fondamentales ont été soulevées, à savoir notamment dans quelle mesure existe-t-il une obligation de venir en aide à ce cercle de personnes ou comment pourrait-on aménager une solidarité dans ce domaine en Europe. Dans son allocution d'ouverture, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a mis en évidence un aspect qui est à ses yeux tout à fait positif et qui, pourtant, est rarement pris en compte dans les débats relatifs à la politique sur l'asile: près de 60 pour cent des requérants d'asile ont actuellement obtenu l'asile ou une protection dans notre pays! Christopher Hein, chef du

Conseil italien des réfugiés – rappelant que l'ouverture des barrières frontalières, il y a un quart de siècle, a complètement changé le monde – a déclaré que pour résoudre le problème des réfugiés, il s'agissait notamment d'éliminer des «frontières internes». Le numéro d'automne de «terra cognita», qui a traité dans ses pages le sujet de la «fuite», a mis en ligne de mire bien d'autres questions encore à ce sujet. En effet, plusieurs articles sous le titre «Impressions de» donnent une vision des événements survenus à divers endroits à l'intérieur, tout comme à l'extérieur de la «Forteresse Europe». Simone Prodoliet, cheffe du Secrétariat de la CFM, a passé plusieurs mois – de mi-mars à mi-juillet – dans l'espace frontalier situé entre la Sicile, les îles de Lampedusa et de Malte, et la Tunisie, et a rapporté de son voyage quelques reportages et interviews de son long périple.

1 En 2014, les membres de la Commission se sont rencontrés à l'occasion de cinq journées en vue de discuter des questions d'actualité à propos de la politique migratoire. Au cœur des débats a été le point fort de l'année «Asile et protection». La Commission a accueilli des experts issus de l'administration et des milieux scientifiques et s'est penchée sur les questions très complexes de la politique en matière d'asile qui vont bien au-delà des dimensions helvétiques. S'agissant de politique intérieure, l'acceptation le 9 février – contre toute attente – de l'initiative «Contre l'immigration de masse» fut également à l'ordre du jour. Quant à l'initiative Ecopop, dont la votation fut fixée au 30 novembre et qui exigeait une limitation encore plus drastique de l'immigration, a aussi

fourni matière à discussion à la Commission.

La Commission a siégé en février, mai, septembre et novembre. Lors de sa retraite de deux jours au Tessin, elle a saisi l'occasion de s'informer sur la situation concrète prévalant dans le canton, les électeurs ayant depuis assez longtemps exprimé leur scepticisme à l'égard de l'immigration. A cet effet, elle invita le Délégué cantonal à l'intégration, une représentante de l'Office cantonal du travail ainsi qu'un expert de l'«Observatoire de la vie politique régionale» à exposer leur propre analyse en la matière. Il s'ensuivit une table ronde au cours de laquelle les invités répondirent aux questions des membres de la CFM. Les orateurs expliquèrent que l'attitude hostile à l'égard de l'immigration avait été essentiellement dictée, d'une part, par la situation économique du canton prévalant depuis les années 1990 et, d'autre part, par l'affaiblissement des grands partis politiques. Ces derniers n'avaient pas réussi à s'imposer à l'encontre des tendances xénophobes des nouveaux mouvements politiques. Les orateurs regrettaient que les attitudes xénophobes soient devenues socialement acceptables.

A la suite de la votation du 9 février, la Commission tourna son regard avec inquiétude sur l'issue des urnes du 30 novembre. Ce qui l'alarmait particulièrement, c'est le nombre de voix exprimées dans le grand public accordant beaucoup de sympathie aux auteurs de l'initiative. Dans sa prise de position au sujet d'une très stricte restriction de l'immigration, la CFM estimait que «l'initiative Ecopop» ne constituait pas une réponse appropriée aux défis économiques et démographiques actuels et futurs que notre



4



5



6

pays devait relever. Selon elle, cette initiative se traduisait par des conflits d'intérêt en matière de politique intérieure et que, du point de vue de la politique extérieure, elle faisait perdre à la Suisse toute crédibilité.

2 121a Cst: Depuis l'acceptation de l'initiative «Contre l'immigration de masse», le 9 février 2014, ce raccourci figurait à l'agenda de la CFM. Dans presque toutes les séances de la Commission la brûlante question «Qu'en sera-t-il de la politique suisse de migration?» fut posée. La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a invité le président Walter Leimgruber à participer aux travaux d'un groupe d'experts qu'elle a institué et d'y représenter la position de la CFM. Etienne Piguet, vice-président de la CFM, a également eu l'occasion de s'y prononcer en tant qu'expert en la matière. Dans son engagement constant, la CFM demande essentiellement que l'on tienne compte des obligations découlant des droits humains. Il ne faudrait pas miser sur le droit de l'asile et la protection ainsi que sur le droit d'avoir une famille au détriment des intérêts économiques.

La position de la CFM – élaborée par un groupe de travail ad hoc composé de la présidence et des membres de la Commission Inés Mateos, Ruedi Meier et Simon Röthlisberger – a abouti au constat qu'il ne fallait pas présenter un propre modèle de mise en œuvre. Il convenait plutôt de donner davantage d'importance aux aspects qui, dans les intérêts négociés surtout dans le domaine de l'économie, pourraient être relégués à l'arrière-plan, à savoir: les besoins de protection des migrants, les questions d'aménagement du séjour, du regroupement familial et la régle-

mentation des cas de rigueur. Par ailleurs, lors d'une future restriction de l'immigration, il conviendra d'exploiter et d'encourager beaucoup mieux qu'auparavant le potentiel autochtone – y compris celui des étrangers qui séjournent déjà dans notre pays. Cela signifie qu'il convient d'investir dans les mesures visant à protéger les salaires et à encourager la formation ainsi qu'à éliminer les restrictions d'accès au marché de l'emploi.

Dans une prise de position, la Commission a salué les efforts déployés par le Conseil fédéral en vue de faire progresser l'optimisation des mesures d'accompagnement. Les efforts déployés dans ce domaine étaient indispensables et ce, pour des raisons de politique intérieure. Se référant à son étude publiée en 2013 et les recommandations faites au sujet des titulaires de permis de séjour de courte durée, la Commission a par ailleurs évoqué les problèmes qui pourraient survenir dans le domaine de l'intégration si, à l'avenir, de plus en plus de personnes ne devaient être acceptées qu'avec des titres de séjour de courte durée.

3 Mot-clé «cohésion sociale»: Comme dans les années passées, la Commission s'est à nouveau penchée sur le discours public à propos des étrangers en Suisse. Elle a observé avec inquiétude comment – juste avant les votations relatives à des initiatives de politique migratoire – les migrants ont, une fois de plus, été stigmatisés comme étant «le problème» de tous les maux. Les membres de la CFM, qui appartiennent eux-mêmes à une communauté de migration, ont exprimé leurs sentiments de stigmatisation. L'acceptation de l'initiative «Contre l'immigration de masse» a

été considérée comme étant une rupture de barrage; les tendances xénophobes sont passées au rang de thème abordable. On avait certes beaucoup parlé des «potentiels» qui devaient être utilisés et promus, mais en évoquant à peine dans les discussions la contribution que la population migratoire fournissait à la société d'accueil.

Sur la base de cette analyse de situation, la CFM a décidé de remplacer le thème «Formation et migration», prévu à l'origine dans le cadre de la planification de la période législative de 2015, et d'aborder plutôt le point fort thématique «Potentiels et changement de perspectives». La Commission a estimé qu'il importait de considérer des perspectives qui étaient peu, voire pas du tout abordées dans les discussions d'actualité, c'est-à-dire percevoir le potentiel de la population migrante, le reconnaître et le valoriser. Les futurs numéros de «terra cognita» ainsi que la Journée annuelle de la Commission, qui se déroulera en automne 2015, devront tenter de constituer un contrepoint à cette problématique et surtout de procurer un autre regard sur la société migratoire.



1

Qu'il s'agisse du Programme «Periurban» ou du Programme «Citoyenneté», les projets battent leur plein. Le développement des Programmes prend forme.

Dans le Programme «Periurban», l'accent a été mis sur l'élaboration de l'appel d'offres pour sa phase III 2016-2020 et les mesures qui y sont liées en communication et en conseil. L'appel d'offres a été lancé officiellement au printemps. L'offre de coaching et de conseil aux communes et régions intéressées a été largement diffusée. L'objectif était d'accompagner étroitement les intéressés aussi bien dans leur processus décisionnel que dans la phase d'avant-projet pour leur permettre de déposer des demandes de qualité. Ainsi, les communes et régions intéressées par ce programme ont été encouragées à entreprendre les préparatifs nécessaires de manière efficace et ciblée.

La CFM a naturellement poursuivi son accompagnement aux projets en cours. Le pilotage tripartite par les communes participantes, le canton et la CFM est certes prenant, mais a le mérite de donner les résultats escomptés. Les décisions et planifications sont consensuelles, mieux coordonnées et portées par l'ensemble des parties impliquées. La relation de proximité entre la CFM et les projets a des effets positifs sur le pilotage de l'ensemble du Programme «Periurban».

Actuellement, les projets battent leur plein. Ainsi, le *Valais central* a lancé avec succès un programme de parrainage. 75 personnes sont prêtes à parrainer les nouveaux venus dans leur commune. Dans la *Vallée du Rhin*, des

tables rondes pour femmes ont été mises sur pied en plusieurs langues. La *Commune du Val-de-Travers* a invité pour la première fois les associations de migrants à un échange avec les autorités. Depuis lors, une plateforme d'échange régulière a été instituée. Dans le *district de Weinfelden*, les autorités ont planifié avec succès la structure pour un centre régional de compétences en matière d'intégration et assuré ainsi l'engagement de la plupart des communes. Dans le *Fricktal*, le groupe-Net poursuit l'élaboration des contenus de la plateforme d'informations. La fête culturelle mise sur pied pour la seconde fois a été un véritable succès. Dans le *Chablais*, les communes qui participent au projet «agoris» installent dans les locaux ouverts au grand public des bornes Internet pour permettre l'utilisation de la partie info «Bienvenue». Le projet partiel «Mon grand-père est un héros. Ma grand-mère aussi!» a été lancé en décembre. Par le texte ou l'image, les écoliers du Chablais sont invités à raconter une histoire dans laquelle leur grand-père ou leur grand-mère ont été héroïques. Ces histoires seront ensuite présentées sur scène et exposées en 2015 et 2016. *Glaris Süd* encourage la mise en œuvre du projet de rencontre intitulé «Zämä chochä - Zämä essä» (cuisiner ensemble – manger ensemble). Le projet «Menschen in Glarus Süd – ihre Hoffnungen und Träume» (Des gens à Glaris sud – leurs espoirs et leurs rêves) a également été lancé. Par le texte et l'image, les élèves du

degré supérieur brosseront un portrait de 60 à 90 personnes résidant sur tout le territoire de la commune. A l'occasion de la fête communale 2015, l'exposition des portraits fournira matière à discussion et donnera un visage aux habitants de cette commune fusionnée, renforçant ainsi le sentiment d'appartenance. Au *Freiamt*, le projet «Toolbox» proposant des informations, des conseils et des rencontres est bien utilisé. Plusieurs centaines de consultations ont eu lieu en 2014. «Toolbox» s'est établi en tant que service d'intégration auprès des communes, des organisations et des groupes cible. En 2015, le projet partiel «Rencontre des cultures» sera pour la première fois mis sur pied par une association constituée pour l'occasion en 2014.

A fin août, des représentants de toutes les régions de projet du Programme «Periurban» se sont rencontrés à Weinfelden pour échanger leurs expériences. La collaboration entre les communes de projet et le canton dans le contexte de la réorientation de la politique en matière d'intégration avec les programmes d'intégration cantonaux (PIC) a été au cœur de la discussion.

Deux fois par année, la plateforme d'échange du Programme interdépartemental «Projets urbains – Intégration sociale dans des zones d'habitation» permet aux représentants des villes participantes de se rencontrer autour d'une thématique donnée. En 2014,



2



3



4

la première de ces journées fut, comme chaque année, dédiée à l'évaluation du Programme et des projets. Au mois de septembre, les responsables des dix projets en cours ont eu l'occasion de participer à un échange d'un type un peu particulier: afin d'aborder la thématique du logement et de la manière d'impliquer les acteurs de l'immobilier dans la valorisation des quartiers existants, la plateforme «Projets urbains» a ouvert ses portes à plusieurs invités. Elle a réuni plus de septante participants, élus ou techniciens provenant des dix communes soutenues par le Programme, de huit autres communes actives en matière de développement de quartier et de politique du logement, de services cantonaux de l'aménagement du territoire et de l'intégration, ainsi que des offices fédéraux membres du Programme.

L'appel à déposer de nouvelles idées de projets dans le contexte du Programme «Contakt-citoyenneté», financé en commun avec le «Pour-cent culturel Migros» a été couronné de succès. En effet, plus de 100 demandes ont été déposées. Le jury a estimé que près d'un tiers de ces idées de projets méritaient d'être encouragées. La direction du programme a invité les responsables des projets primés à une rencontre – chacun dans leur région linguistique –, pour une première mise en réseau et pour échanger leurs points de vue. Tous les participants ont apprécié cette rencontre. La mise en œuvre de

ces idées bat actuellement son plein. De plus amples informations à ce sujet ont été mises en ligne sur www.contakt-citoyennete.ch.

Cette année encore, de nouveaux projets ont pu être soutenus dans le cadre du point fort «Citoyenneté». La CFM a décidé de reconduire le Programme «Citoyenneté» pour une troisième phase 2016-2019. L'année 2014 a donc été l'occasion de reprendre le concept de la citoyenneté sous la loupe. Dans cette optique, la CFM et l'Université de Neuchâtel ont organisé un séminaire commun pour les étudiants de Master en Migration et Citoyenneté. Au centre de ce séminaire: une réflexion sur la citoyenneté, ses concepts théoriques et son application dans la pratique. Durant tout le semestre, les étudiants ont ainsi eu la possibilité d'acquérir les principales notions théoriques. En les mettant en relation avec des projets concrets soutenus par la CFM, ils ont eu l'occasion de confronter ces concepts à la pratique. Un laboratoire d'idées réunissant étudiants et porteurs de projets est venu couronner cet échange, sous forme d'un séminaire-bloc de deux jours qui s'est déroulé à Tramelan.

2014 fut le temps d'une réflexion stratégique. Quels objectifs la CFM veut-elle atteindre par ce programme? Comment faire passer le message le plus largement possible? Comment générer l'innovation? De ces questions sont nées des idées de développement

qui seront mises en œuvre pour le lancement de la nouvelle phase du programme, à découvrir prochainement.

L'année 2015 réservera donc bien des surprises, dont le point culminant sera la Journée nationale des projets du Programme «Citoyenneté», le 17 juin 2015 au Rathaus de Berne.



- 1 Un groupe de travail de la Commission à Lugano.
- 2 Radouan Jelassi, membre de la CFM et imam, montre aux membres de la Commission le lieu de prière de la Lega dei Musulmani à Viganello.
- 3 Nicole Gysin, CdC, et Eric Kaser, ODM, présentent à la Commission les programmes d'intégration cantonaux.
- 4 Osman Besic et Dragica Rajcic poursuivent la discussion durant la pause.
- 5 La dernière séance de l'année dans une ambiance festive à la Maison de l'université à Berne.

5

Projets

Période	Montant	Canton	Nom du projet	Organe responsable
Citoyenneté				
2014 – 2015	50 000	CH	Mitgestalten festgehalten	cfd Christlicher Friedensdienst
2014 – 2015	50 000	GE	Vivre sa citoyenneté à Genève	UPAH-UPSH Université populaire albanaise Genève
2014	150 000	CH	Forum Projektplan 2014	FIMM Suisse
2014 – 2015	80 000	CH	Programme Citoyenneté - Valorisation et développement: Séminaire et publication	CFM
2014 – 2015	50 000	CH	Programme Citoyenneté - Valorisation et développement: projet Film	CFM et Albinfo.ch
2014 – 2015	45 000	BE	Kulturparcours – parcours culturel	Verein Kulturparcours
2014 – 2015	10 000	TI	Un passo verso la città	Associazione mc-mc
2014 – 2015	35 000	CH	Gleiches Recht für alle	Stadtmuseum Aarau
Periurban				
			aucun projet	
Etude				
2014	25 000	CH	Vorläufige Aufnahme: Bestand, Beendigung und Verlauf	Institut SFM et CFM

Encouragement de l'intégration en chiffres

Demandes de projets	20
Projets approuvés	9
Projets refusés	9
Demandes en suspens	2
Demandes préalables	23
Poursuite de projets	26
Projets achevés	10
Contributions allouées	495 000.–
Contribution moyenne	55 000.–

L'aperçu de tous les projets de l'encouragement de l'intégration de la Confédération se trouve dans le Rapport annuel de l'Office fédéral des migrations 2014 (parution automne 2015).



1



2

La série « Documentation sur la politique de migration » existe depuis 2003. Il était donc temps de rafraîchir la mise en page des publications de la CFM. C'est en 2014 que paraît la première étude « Protection des migrants forcés » dans sa nouvelle présentation. Autre nouveauté : la publication d'un bref portrait de la Commission.



La première publication de la série « Documentation sur la politique d'intégration » paraissait en 2003. Elle a été publiée par la Commission précédente CFE. Depuis la fusion en Commission fédérale pour les questions de migration en 2008, le domaine a été étendu à la politique de migration. Le principe est resté le même : La Commission publie des études qu'elle a commandité sur les questions d'actualité liées à la migration. 2014 a été le point de départ pour un nouveau concept de design pour cette série de publications, comme aussi pour les recommandations de la Commission.

Pour donner une plus grande visibilité de l'activité de la Commission au sein du grand public, un bref portrait de la Commission a été publié en quatre langues. Le rapport annuel « Migration plein cadre » et les deux publications de « terra cognita » paraissent dans leur format habituel.



Pour la première fois, la CFM a publié une étude en anglais. Avec Roger Zetter, la Commission a pu compter sur l'un des plus célèbres experts du domaine de la migration forcée qui a donné un aperçu de la situation actuelle dans le monde. Son texte anglais a été intégralement traduit en allemand et en français.



- 1 L'interprétation simultanée est assurée dans toutes les séances de la Commission.
- 2 La Présidence et le Secrétariat à leur séance de travail de deux jours.
- 3 Le Vice-président Etienne Piguet lors d'une interview.
- 4 Auditrices attentives à l'apéritif de fin d'année de la Commission.
- 5 Walter Leimgruber avec des spécialistes externes qui ont soutenu la Commission dans la traduction, l'interprétariat et le graphisme.

3

Protection des migrants forcés. Etat des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes

Depuis des mois l'aggravation des conflits aux portes de l'Europe et l'ouverture de routes migratoires en Méditerranée provoquent des drames humains presque quotidiens. Que faire face à des effectifs de personnes en détresse si élevés qu'il semble impossible de les accueillir? Est-il juste que seuls ceux qui prennent le risque d'un voyage au péril de leur vie soient protégés? Comment faire preuve de solidarité tout en gardant une maîtrise des flux migratoires? La CFM, qui se penche en 2014 sur le point fort thématique «Asile et protection», a publié cette étude de Roger Zetter qui montre que les besoins légitimes de protection sont considérables et les réponses encore balbutiantes. Elle pose des bases de réflexion solides et esquisse des pistes pour répondre à l'un des grands défis de notre temps.

Recommandations sur l'octroi de protection

Sur la base de l'étude «Protection des migrants forcés» de Roger Zetter et d'une analyse de données sur les trajectoires à travers les statuts des admis provisoires en Suisse, la CFM a élaboré des recommandations en matière d'octroi de protection. Les besoins de protection des migrants forcés dans le monde se sont modifiés ces dernières années. C'est pourquoi la CFM est convaincue que la Suisse – conjointement avec d'autres pays – doit adapter son concept de protection. L'une des recommandations est l'introduction d'un statut complémentaire de protection qui devrait remplacer l'admission provisoire.

* terra cognita 24: L'amour au temps de la migration

Chaque année, des milliers de personnes s'établissent dans un autre pays, parce

elles ont connu une personne lors d'un séjour à l'étranger ou lors d'une rencontre virtuelle. La migration de l'amour est une source d'inspiration dans le vrai sens du terme. Mais les mariages entre personnes de nationalité différente – entre-temps plus d'un tiers des mariages en Suisse – sont également l'expression d'une société multiculturelle. terra cognita parcourt l'évolution statistique, approfondit les particularités des relations binationales et met en lumière les conditions cadre légales qui concernent ces couples. On y évoque par ailleurs les phénomènes qui se produisent en corrélation avec le mariage dans un contexte migratoire: «mariage fictif», «mariage forcé» ou la gestion des mariages issus d'autres ordres juridiques. Des lettres d'amour fictives dévoilent des histoires personnelles et les multiples facettes de l'amour au-delà des frontières!

* terra cognita 25: En fuite

Il y a bien longtemps qu'il n'y avait pas eu autant qu'aujourd'hui d'hommes, de femmes et d'enfants en fuite. Leur nom-

bre bouleverse et donne un sentiment d'impuissance – comment peut-on agir en leur faveur? Ou au contraire, ces données brutes émoussent notre capacité de compassion – elles occultent des situations spécifiques et les êtres qui s'y trouvent confrontés. terra cognita se rend en différents endroits d'Europe et d'ailleurs, donnant la parole aux acteurs les plus divers, jetant un regard dans les coulisses de concepts politiques abstraits et fait état d'actes concrets en corrélation avec la protection.

La Commission a également mis sur pied une conférence de presse le 18 décembre – Journée internationale des migrants – pour présenter l'étude du Professeur Roger Zetter sur la protection des migrants forcés et les recommandations que la Commission a réalisées sur l'octroi de protection.

Comme tous les sites de l'Administration fédérale, www.ekm.admin.ch a été doté d'un nouveau layout avec de nouvelles fonctions.

25 publications de «terra cognita»

terra cognita a un double sens ou une double perspective. Il s'agit d'abord de jeter un coup d'œil sur ce que l'on connaît, sur ce qui nous est familier et sur les coulisses que l'on connaît généralement moins. Il s'agit aussi de s'interroger sur des facettes et des aspects peu connus d'un thème apparemment banal, tant il nous paraît faire partie de notre quotidien. Il s'agit ainsi de mettre au jour d'autres rapports de connexité que ceux qui semblent couler de source. D'un autre côté, terra cognita souhaite démontrer que ce qui nous semble incompréhensible, étrange et singulier, ne l'est plus dès que l'on y regarde de plus près. terra cognita part de l'idée que, depuis l'aube de l'humanité, la migration et l'intégration ont toujours été un phénomène lié à l'action humaine. C'est dire combien nous nous trouvons en terre connue avec terra cognita puisque depuis toujours la migration et l'intégration nous accompagnent.

C'est avec ces mots que l'ancien président de la CFE Francis Matthey a décrit l'idée de terra cognita dans le premier numéro de 2002. A l'automne 2014, la 25^{ème} édition de la revue de l'intégration et de la migration a été publiée. Le numéro 1 portait sur la question de la culture, le numéro 25 sur le thème de la fuite. Qui veut explorer toute la série des 25 thèmes et veut savoir si la promesse du premier numéro a été tenue peut le faire ici: www.terra-cognita.ch.





4



5

Membres de la Commission fédérale pour les questions de migration (31.12.2014)

Walter Leimgruber, directeur de l'Institut d'anthropologie culturelle et ethnologie européenne, Université de Bâle, *Président*

Fiammetta Jahreiss, linguiste, *Vice-présidente*

Etienne Piguet, professeur de géographie humaine, Université de Neuchâtel, *Vice-président*

B	Andrea Banfi, expert en questions sociales
	Osman Besic, expert en questions de santé
	Georg Blum, représentant de l'Association des services cantonaux de migration ASM
C	Martina Caroni, experte, professeure du Droit public et du Droit International, Université de Lucerne
D	Ruth Derrer Balladore, représentante de l'Union patronale suisse
F	Rahel Frey, représentante de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP
	Carmel Fröhlicher-Stines, experte, psychologue
G	Giuseppina Greco, représentante de la Conférence des délégués cantonaux et communaux à l'intégration des étrangers CDI
	Alagipody Gunaseelan, expert, infirmier et médiateur interculturel
J	Radouan Jelassi, expert, imam
K	Dieter Kläy, représentant de l'Union suisse des arts et métiers USAM
	Albana Krasniqi Malaj, experte, formatrice d'adultes
L	Luzolo Raoul Lembwadio, expert, psychologue
M	Inés Mateos, experte en formation et diversité
	Ruedi Meier, représentant de l'Union des villes suisses
	Beat Meiner, représentant de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR
P	Eva Palasthy, experte, pédagogue
R	Dragica Rajcic, experte, écrivaine
	Simon Röthlisberger, représentant de la Fédération des églises protestantes de Suisse FEPS
S	Emine Sariaslan, représentant du Forum pour l'intégration des migrantes et migrants FIMM
	Rita Schiavi Schäppi, représentante de l'Unia
	Marco Schmid, représentant de la Conférence des évêques suisses CES
	Daniela Sebeledi, représentante de la Conférence suisse des services spécialisés de l'intégration CoSI
	Iris Seidler-Garot, experte en développement urbain
	Rolf Stiffler, représentant de la Fédération suisse des bourgeoisies et corporations
T	Denis Torche, représentant de Travail Suisse
Z	Maria Luisa Zürcher-Berther, représentante de l'Association des Communes Suisses ACS

Secrétariat

Simone Prodolliet, Cheffe

Elsbeth Steiner, Cheffe-suppléante et responsable de l'information

Pascale Steiner, collaboratrice scientifique, analyses en politique migratoire

Ruth Tennenbaum, collaboratrice scientifique, projets-modèles Intégration

Elodie Morand, collaboratrice scientifique, projets-modèles Intégration

Sylvana Béchon, collaboratrice spécialisée, relecture

Alice Uehlinger, responsable du web et administratrice

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

www.ekm.admin.ch