



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Kurzerwerbsaufenthalte

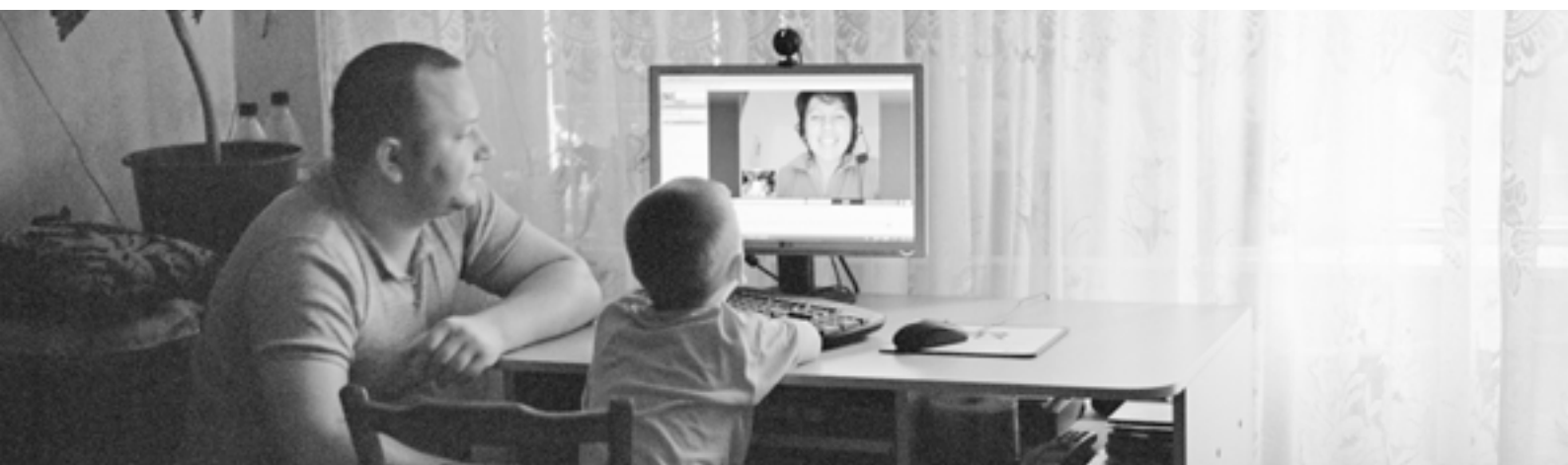
Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

Séjours temporaires pour activité lucrative

Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration

Soggiorni brevi con attività lucrativa

Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione



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

© 2013 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Commissione federale della migrazione CFM

Traduction française

Florian Mayr / Françoise Copponex

Traduzione italiana

Sara Schneider

Druck/Impression/Impressione

Cavelti AG, medien. digital und gedruckt, Gossau

Vertrieb/Distribution/Distribuzione

BBL, Bundespublikationen, 3003 Bern

www.bundespublikationen.ch

Art.-Nr. 420.962

12.13 4000 860323773

EKM/CFM

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Tel. 031 325 91 16

www.ekm.admin.ch

Kurzerwerbsaufenthalte

Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

Im August 2012 befanden sich über 70 000 Personen in der Schweiz, die im Rahmen einer Kurzaufenthaltsbewilligung L einer Erwerbsarbeit nachgingen. Die grosse Mehrheit von ihnen stammt aus EU/EFTA-Ländern; rund 8 100 waren Drittstaatsangehörige. Hinzu kamen im gesamten Jahr 2012 über 200 000 so genannte Meldepflichtige aus den EU/EFTA-Staaten, also Arbeitskräfte aus Ländern mit Personenfreizügigkeit, die in der Schweiz angestellt sind, von einer ausländischen Firma für eine begrenzte Zeit entsandt werden oder selbständig erwerbend sind. Sie benötigen keine Aufenthaltsbewilligung, wenn sie nicht mehr als 90 Tage pro Jahr in der Schweiz erwerbstätig sind; sie müssen lediglich den kantonalen Arbeitsämtern gemeldet werden.

Kurzerwerbsaufenthalte von Migrantinnen und Migranten sind in der letzten Zeit im Rahmen verschiedener Diskussionen Thema gewesen: Für Gesprächsstoff gesorgt haben etwa ausländische Kontraktunternehmen im Bau- und Ausbaugewerbe, die zu Dumping-Löhnen Arbeiten ausführten und dann wieder verschwanden, die «Engel aus Polen», die als Betreuerinnen in der privaten Hauspflege rund um die Uhr für Betagte sorgen und in Wochenrhythmen eingesetzt werden, Erntehelfer aus osteuropäischen Ländern, die während der Saison Erdbeeren und Kirschen pflücken oder Frauen, die im Rahmen des so genannten Tänzerinnenstatuts in Cabarets arbeiten. Die Rede war aber auch von Hochqualifizierten, die für kürzere Zeit Aufträge insbesondere im ICT-Bereich erledigen, oder die für den Knowhow-Transfer innerhalb eines internationalen Konzerns in die Schweiz kommen und sich «in Parallelgesellschaften abschotten». Fragen der Konkurrenzierung der inländischen Arbeitskräfte wurden aufgeworfen und Vorschläge eingebracht, besondere Massnahmen zu treffen, um das Arbeitskräftepotenzial im Inland besser zu nutzen.

Die mit Kurzerwerbsaufenthalten verknüpften Fragen werfen eine Vielfalt an Themen auf, die zum einen die besonderen Bedürfnisse der Wirtschaft und einzelner Branchen abbilden, zum andern aber auch von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind. Dabei kann man nicht einfach von einem Phänomen «der neuen Saisoniers»

sprechen, die in Saisonbranchen benötigt werden. In einer internationalisierten Wirtschaft mit global tätigen Firmen wird es immer Personen geben, die im Rahmen von deren Geschäftstätigkeit für kurze Zeit in der Schweiz arbeiten. Dies gilt besonders auch für ausländische Firmen, die in der Schweiz tätig sind. Auch die Öffnung für die Dienstleistungserbringung durch ausländische Firmen hat die Zahl der Kurzerwerbsaufenthalte erhöht. Die anhaltende Nachfrage in vielen Bereichen der Wirtschaft nach Arbeitskräften führt dazu, dass diese (vorübergehend) aus dem Ausland rekrutiert werden müssen, da Einheimische oft nicht bereit sind, gewisse Arbeiten zu den gebotenen Bedingungen zu übernehmen.

Zwar nehmen Kurzerwerbseinsätze von Migrantinnen und Migranten am gesamten Arbeitsvolumen und der Gesamtbeschäftigtenzahl ein eher bescheidenes Ausmass ein: Der Anteil der Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung L macht 1,7% aller Beschäftigten aus, die Meldepflichtigen leisten 0,8% des in der Schweiz getätigten Arbeitsvolumens. Gemessen an der Zahl aller in der Schweiz erwerbstätiger Ausländerinnen und Ausländer beträgt der Anteil von Kurzerwerbstätigen um die 5%. Trotz der eher geringen wirtschaftlichen Bedeutung von temporären Arbeitseinsätzen, sei es mit einem befristeten Vertrag oder mit einem vorübergehenden Aufenthalt im Rahmen von Job-Rotationsprogrammen, muss die besondere Situation ausländischer Kurzerwerbstätiger interessieren: aus migrations- und integrationspolitischer Sicht, aber auch aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive.

Über Erwerbstätige, die für kurze Arbeitseinsätze in die Schweiz kommen, ist generell wenig bekannt. Wer sind diese Menschen, die als Kurzaufenthalter oder Meldepflichtige in der Schweiz einem Erwerb nachgehen? Kommen sie selber oder werden sie geholt? Welches sind die Gründe von Arbeitgebern, auf solche Arbeitsarrangements zurückzugreifen? Welches sind die Motivationen der Migrantinnen und Migranten, solche Jobs anzunehmen? Welchen Schwierigkeiten begegnen sie? Werden sie aufgrund der Tatsache, dass sie mit den hiesigen Bedingungen wenig vertraut sind, ausgenutzt? Geht es tat-

sächlich um Win-Win-Situationen, wie bezüglich solcher Arbeitsverhältnisse gelegentlich behauptet wird?

Die EKM hat das Büro BASS beauftragt, sich dieser und damit verknüpfter Fragen anzunehmen. Die dazu erstellte Studie «Kurzerwerbsaufenthalte in der Schweiz. Gründe, Wege, Arbeitssituationen und Migrationsgeschichten» füllt erstmals für die Schweiz die Forschungslücke zu diesem Thema. Sie bietet eine Übersicht zu den verschiedenen Bereichen, in denen Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen oder als Meldepflichtige arbeiten, gibt Einblick in die Mechanismen der Rekrutierung solcher Personen, beschreibt Migrationsverläufe, zeigt auf, wie Zuwandernde selber ihre Lage einschätzen und schliesst mit Schlussfolgerungen zur Bedeutung dieser Form der Beschäftigung für den Arbeitsmarkt, den Migrationskontext und die Kurzerwerbstätigen selbst.

Eine zentrale Erkenntnis der Studie ist, dass Kurzerwerbsaufenthalte zwei sehr unterschiedliche Gruppen von Personen betreffen: Hochqualifizierte einerseits, die in gut bezahlten Jobs arbeiten, und Personen andererseits, die im Tieflohnsektor Arbeiten ausführen, für die in der Regel niedrigere Qualifikationen genügen. Aufgrund der sehr heterogenen Zusammensetzung der Gruppe von Kurzerwerbsaufenthalterinnen und -aufenthaltern lassen sich auch nicht Empfehlungen ableiten, die all den unterschiedlichen Situationen gerecht werden. Zudem sind die Rahmenbedingungen je nach Branche oder Arbeitsfeld ebenfalls sehr unterschiedlich. Nicht zuletzt befinden sich ausserdem die verschiedenen Formen von Bewilligungen in einem konstanten Wandel, sodass es auch für Fachleute nicht einfach ist, den Überblick zu behalten.

Die EKM formuliert – nach einer kurzen Skizzierung der wichtigsten Ergebnisse der Studie – Empfehlungen auf einer eher allgemeinen Ebene. Dies im Bewusstsein, dass für bestimmte Themenbereiche weitere Untersuchungen nötig sind, um konkrete Massnahmen vorschlagen zu können.

Kategorien ausländischer Kurzerwerbstätiger

Unter den Begriff von ausländischen Personen, die für eine begrenzte Zeit in der Schweiz erwerbstätig sind, fallen folgende vier Kategorien:

Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter mit Bewilligung L für eine Erwerbstätigkeit

Personen, die zur Aufnahme einer kürzeren Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen. Eine Kurzaufenthaltsbewilligung L, die eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz erlaubt, wird für die Dauer von maximal einem Jahr

erteilt, kann jedoch einmal verlängert oder nach einer gewissen Zeit wieder beantragt werden. Bei Angehörigen von EU/EFTA-Staaten spielt die Qualifikation bei der Erteilung einer Bewilligung keine Rolle; bei Drittstaatsangehörigen wird aufgrund der ausländerrechtlichen Vorgaben eine höhere Qualifikation für die Zulassung vorausgesetzt. Der Kurzaufenthaltsstatus L kann bei Personen aus Drittstaaten zu Einschränkungen beim Familiennachzug führen, wenn die betreffende Person nicht über genügend finanzielle Mittel verfügt oder eine angemessene Wohnung für die Familie vorweisen kann.

Meldepflichtige

Personen aus Ländern mit Personenfreizügigkeit, die in der Schweiz angestellt werden, von ausländischen Firmen entsandt werden oder selbständig erwerbend sind. Sie benötigen keine Bewilligung, wenn sie nicht mehr als 90 Tage pro Jahr hier erwerbstätig sind. Die Anmeldung der Erwerbstätigen erfolgt durch die Arbeitgeber bzw. durch die Selbständigerwerbenden selbst. Sie kann online erfolgen. Grundsätzlich können Meldepflichtige ihre Familie nachziehen; in der Praxis wird dies jedoch eher selten getan.

Entsante und selbständige Dienstleister

Personen, die in ihrem Herkunftsland angestellt oder dort als Selbständige gemeldet sind und für eine zeitlich begrenzte Erbringung von Dienstleistungen in die Schweiz kommen. Es kann sich dabei sowohl um Personen aus EU/EFTA-Staaten wie auch um Drittstaatsangehörige handeln. Bei letzteren können ebenfalls Einschränkungen beim Familiennachzug erfolgen. Aus praktischen Gründen verzichten viele Entsante allerdings auf den Nachzug der Familie.

Kurzerwerbstätige mit anderen Aufenthaltstiteln

Personen aus EU/EFTA- oder Drittstaaten mit zeitlich befristetem Erwerb. Kurzerwerbstätige arbeiten teilweise auch unter anderen Aufenthaltstiteln in der Schweiz. So kann es vorkommen, dass beispielsweise Saisonbeschäftigte eine Grenzgängerbewilligung G erhalten. Personen aus EU/EFTA-Ländern mit Verträgen von kurzer Dauer bekommen teilweise auch eine Jahresaufenthaltsbewilligung B. Über die Gründe, weshalb manche Personen G-Bewilligungen bekommen, besteht Unklarheit. Und schliesslich gibt es auch Personen, die für ihren Erwerbeinsatz überhaupt nicht gemeldet werden und «schwarz» arbeiten.

Gründe für die Beschäftigung ausländischer Personen mit Kurzaufenthaltsstatus: Motive von Arbeitgebern

Es gibt unterschiedliche Gründe für Arbeitgeber, auf zeitlich befristete Arbeitseinsätze zurückzugreifen. Bei Kurzerwerbseinsätzen von Migrantinnen und Migranten spielen zwei Sachverhalte eine wichtige Rolle. Zum einen ist das notwendige Knowhow in der Schweiz nicht vorhanden oder verfügbar – dies trifft vor allem auf Hochqualifizierte zu. Zum andern finden sich für bestimmte Arbeiten keine Einheimischen, die diese übernehmen würden – es handelt sich dabei vornehmlich um wenig attraktive Jobs im Tieflohnbereich.

Ein Blick auf die branchenspezifische Entwicklung bei der Beschäftigung von Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen L zeigt, dass insbesondere das Gastgewerbe (im August 2012 rund 11 400) und das Baugewerbe (mit ca. 7000 Arbeitskräften) auf **saisonale Schwankungen** in der jeweiligen Branche reagieren. Die Landwirtschaft als dritte klassische Branche mit saisonaler Beschäftigung greift auf die Arbeitskraft von (ca. 7000) ausländischen Angestellten in den Landwirtschaftsbetrieben zurück. Bei den Meldepflichtigen arbeiteten 2012 60 000 im Baugewerbe, 13 100 im Gastgewerbe und 10 400 in der Landwirtschaft. Personen aus Portugal, Polen, weiteren osteuropäischen Staaten sowie den Nachbarländern arbeiten regelmässig als solche Saisonarbeitskräfte.

Anstellungen wegen **Fachkräftemangel** sind eher die Ausnahme, weil qualifizierte Fachkräfte für unbestimmte Stellen gesucht werden. Kurzerwerbseinsätze mögen ausnahmsweise eine Lösung sein, um **Engpässe zu überbrücken**.

Grössere Firmen sind bei der Rekrutierung von Fachkräften mit mittlerem Qualifikationsniveau dazu übergegangen, die Personalrekrutierung aus dem Ausland generell an spezialisierte Anbieter der **Personalvermittlung** und des **Personalverleihs** auszulagern. Kurzaufenthalte kommen auch über das dort angebotene Modell «**Try and Hire**» zustande, das Firmen erlaubt, Fachpersonen aus dem Ausland während drei Monaten zu testen und erst dann zu entscheiden, ob sie diese fest anstellen. Dieses Geschäft gibt es nur innerhalb der EU/EFTA. Die dominierenden Herkunftsländer der Fachkräfte mit mittlerer Qualifikation sind die EU/EFTA-Staaten. Generell ist der Personalverleih ein boomendes Geschäft: Ein Viertel bis ein Drittel aller Meldepflichtigen kommt über eine Vermittlungsagentur in die Schweiz.

Praktisch in allen international ausgerichteten Unternehmen gibt es Personal, das nur zeitweise in

der Schweiz tätig ist. **Personalverschiebungen in internationalen Unternehmen** betreffen Manager, hochqualifizierte Vermittlerinnen von Knowhow oder Personen in Ausbildung, die für ihre Tätigkeit regelmässig in die Schweiz kommen und meist eine 120-Tage-Bewilligung haben. Ebenfalls in diese Kategorie fallen Fachleute, die in Job-Rotations-Programmen angestellt sind. Die Herkunftsländer der Personen sind auf die Niederlassungen und Absatzmärkte der betreffenden Firmen ausgerichtet. Über die Anzahl Personen in diesem Segment gibt es keine Angaben.

Entsandte und selbständige Dienstleister aus dem EU/EFTA-Raum, meist aber aus den Nachbarländern und derzeit aus Polen kommen für kürzere Einsätze im ICT-Bereich oder für Arbeiten im Ausbaugewerbe in die Schweiz. Es handelt sich hierbei vornehmlich um Personen mit mittlerer und höherer Qualifikation, im Baugewerbe sind es auch Handlanger. Entsandte Fachkräfte aus Drittstaaten, hauptsächlich indische ICT-Spezialisten, verfügen über einen Hochschulabschluss.

Die **demographische Alterung und der Personalmangel in der Altersbetreuung** ist ein weiterer Grund für die Beschäftigung von Kurzerwerbstätigen. Für die Pflege und Betreuung in Privathaushalten werden Frauen vornehmlich aus Deutschland, Polen und weiteren osteuropäischen Ländern rekrutiert. Manche von ihnen verfügen über Pflegeausbildungen oder haben oft jahrelange Erfahrung in der Altenpflege. Sie arbeiten häufig für wiederkehrende zeitlich befristete Einsätze von einigen Wochen. Über Zahlen kursieren verschiedenste Schätzungen, da in Privathaushalten Angestellte teilweise auch schwarz beschäftigt werden. In den verfügbaren Statistiken nehmen sie bisher einen eher marginalen Raum ein – die aktuellen demographischen Entwicklungen weisen jedoch darauf hin, dass dieser Markt in Zukunft stark wachsen wird.

In gewissen Tieflohnbereichen sind es auch **tiefere Ansprüche an Löhne, Sozialleistungen und Arbeitsbedingungen** von Arbeitssuchenden aus dem Ausland, die für manche Arbeitgeber attraktiv sind, Personen aus dem Ausland zu rekrutieren. Die flankierenden Massnahmen geben zwar vor, dass orts- und branchenspezifische Löhne eingehalten werden müssen. In Tieflohnbranchen, für die kaum inländische Arbeitskräfte gefunden werden können, «profitieren» Arbeitgeber davon, dass Personen aus dem Ausland sich eher mit den in den betreffenden Branchen vorherrschenden niedrigen Löhnen und allenfalls unattraktiven Arbeitsbedingungen «arrangieren». Häufig stammen die Betroffenen aus EU/EFTA-Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit und noch tieferen Löhnen. Im Service und in Privathaushalten handelt es sich meist um Personen aus der gleichen Sprachregion.

Gründe für zeitlich begrenzte Erwerbseinsätze: Perspektiven von Migrantinnen und Migranten

So vielfältig die Gründe von Arbeitgebern sind, auf Erwerbseinsätze von Kurzaufenthaltern zu setzen, so unterschiedlich sind auch die Motive von Migrantinnen und Migranten selbst. Grundsätzlich unterschieden werden muss zwischen EU/EFTA-Angehörigen und Personen aus Drittstaaten. Eine zentrale Rolle für einen Grossteil der Personen aus EU/EFTA-Ländern spielt die **schwierige wirtschaftliche Lage im eigenen Herkunftsland**. Der Entscheid für einen Kurzerwerbseinsatz mag damit verknüpft sein, nicht für längere Zeit oder definitiv auswandern zu müssen oder mangels Alternativen erfolgen. Manchmal werden die Betroffenen auch nicht die Wahl haben, ob sie auf ein befristetes oder unbefristetes Anstellungsverhältnis eintreten können. Vielmehr bestimmt die Nachfrage nach gewissen Arbeiten, ob sie in tendenziell prekären Verhältnissen oder in einem gut abgesicherten Setting eine Beschäftigung finden, was aber nicht nur mit der wirtschaftlichen Konjunktur, sondern auch mit den mitgebrachten Qualifikationen zu tun hat.

Häufig spielen **Verwandte und Bekannte** eine Rolle für den Entscheid zu einem Kurzerwerbsaufenthalt hierzulande. Sie, die hier bereits eine Stelle haben oder über Kenntnisse der schweizerischen Arbeits- und Lebensverhältnisse verfügen, sind oft auslösende Faktoren für die Aufnahme einer entsprechenden Beschäftigung in der Schweiz. In diesem Sinne ist die Schweiz nicht einfach aufgrund ihrer wirtschaftlich gut gestellten Position Anziehungspunkt für all jene, die aufgrund wirtschaftlicher Notlagen im jeweiligen Herkunftsland auswandern. Bereits gut etablierte Beziehungen zu Landsleuten und innerhalb verwandtschaftlicher Netzwerke sorgen für diese **Kettenmigration**.

Kurzerwerbseinsätze im Rahmen von **Pendelmigration** können es Migrantinnen und Migranten ermöglichen, **nur für eine gewisse Zeit von der eigenen Familie getrennt** zu sein und können von ihnen als vorteilhaft aufgefasst werden. Diese Migrationsform, die sich insbesondere bei saisonal anfallenden Beschäftigungen ergibt, sich aber aufgrund hoher Belastung auch bei Betreuungsaufgaben in Privathaushalten als Arbeitszeitmodell herausgebildet hat, hat allerdings auch ihre negativen Seiten. Damit verknüpft sind Unsicherheiten bezüglich Verdienst und sozialer Sicherung, wenn es sich um grenzüberschreitende Arbeit auf Abruf handelt und es nie zu einer Festanstellung kommt.

Berufliche Möglichkeiten stehen unter anderem für Personen mit mittleren und hohen Qualifikationen im Vordergrund, für eine beschränkte Zeit in der Schweiz zu

arbeiten. Die Beschäftigung ausserhalb des eigenen Landes kann sich im Hinblick auf die weitere Berufskarriere auf dem Curriculum einer Person positiv auswirken. In engem Zusammenhang damit steht ferner die **persönliche Herausforderung** als ein Motiv, eine Beschäftigung für kürzere Zeit anzunehmen. Hier kann ein kürzeres Arbeitsverhältnis auch als Vorteil gesehen werden, sich nicht über eine längere Zeit verpflichten zu müssen.

Gründe für einen befristeten Aufenthalt können auch **Bedürfnisse der Firma** sein, wenn für eine bestimmte Zeit und für einen konkreten Zweck oder Auftrag ein Auslandeinsatz notwendig ist. Das Interesse, die Karriere im eigenen Betrieb voranzutreiben, aber oft auch ein ausgeprägtes **loyales Verhältnis zur eigenen Firma** sind dabei die treibenden Faktoren, vorübergehend in einer ausländischen Niederlassung des Unternehmens zu arbeiten.

Arbeitsmarkt und Zulassungspolitik

Kurzerwerbsaufenthalte von Migrantinnen und Migranten sind Ausdruck verschiedenster Entwicklungen, die sowohl den Arbeitsmarkt als auch ausländerrechtliche Bestimmungen oder Vorgaben betreffen.

Die **Erfordernisse eines globalisierten bzw. europäischen Arbeitsmarkts** bringen es mit sich, dass Unternehmen, die international ausgerichtet sind, vermehrt auch Personen beschäftigen, die aus Ländern stammen, in denen es weitere Niederlassungen gibt oder entsprechende Absatzmärkte bestehen. Der **Transfer von Know-how** oder Job-Rotationsprogramme erfolgen vor allem durch **spezialisierte Fachkräfte** und **hochqualifizierte Kaderleute**.

Die Spielregeln eines **flexibilisierten Arbeitsmarkts**, wonach vermehrt Personen gesucht werden, die es auf sich nehmen, auf Abruf, während einer bestimmten Zeitspanne erhöhter Nachfrage nach Arbeitskräften oder für eher unattraktive Arbeiten im Tieflohnssektor, in denen Beschäftigte nach Möglichkeit nicht lange verweilen, zu arbeiten, sind ebenfalls ein Grund dafür, dass Migrantinnen und Migranten mit Kurzerwerbstiteln rekrutiert werden.

Saisonbeschäftigung ist in der Schweiz kein Novum: Insbesondere im Tourismus, im Baugewerbe und in der Landwirtschaft werden seit vielen Jahrzehnten Arbeitskräfte gesucht, die nicht über ein ganzes Jahr hinweg beschäftigt werden. Anstelle des **Saisonierstatuts**, das 2002 aufgehoben wurde, treten neben Jahresaufenthaltsbewilligungen auch Bewilligungen für eine Beschäftigung mit einem Kurzaufenthalt L oder aber Aufenthalte als Meldepflichtige, wenn die betreffenden Personen aus einem Land mit Personenfreizügigkeit stammen.

Eine Auswertung der **Migrationsverläufe** von Personen mit Kurzerwerbsaufenthalten zeigt für die Jahre 2008 bis 2012, dass mehr als die Hälfte von ihnen nicht nur einmalig in der Schweiz erwerbstätig ist, sondern mehrmals wiederkommt. Zwei Fünftel dagegen arbeiten einmalig für kurze Zeit in der Schweiz. Über 20 Prozent der Personen mit einer L-Bewilligung, die sich im August 2012 in der Schweiz befanden, waren andererseits bereits mehr als fünf Mal in der Schweiz beschäftigt. Dass der grössere Anteil von Personen mit Kurzerwerbsaufenthalten wiederkehrend in der Schweiz arbeitet, spricht für deren enge Bindung an den Schweizer Arbeitsmarkt.

Dies ist speziell der Fall bei der Betreuung älterer oder kranker Personen in Privathaushalten. Die erhöhte Nachfrage nach spezifischen Dienstleistungen bei der **Pflege und Betreuung in Privathaushalten** aufgrund demographischer Alterung ist aber nicht zwingend an Kurzerwerb gebunden. Vielmehr hat die Beschäftigung in Privathaushalten, die oft auf 24 Stunden Präsenz angelegt ist, **neue Arbeitszeitmodelle** hervorgebracht, die in Wochen- oder Monatsrhythmen von Arbeit und Pause mündeten. Migrantinnen, die in solchen Settings beschäftigt sind, leben phasenweise in der Schweiz und im Herkunftsland. Viele von ihnen kommen für einen Kurzaufenthalt in die Schweiz, weil es die Umstände ihrer spezifischen Arbeitssituation quasi «aufdrängen».

Arbeitssettings und spezifische Situationen von Personen mit Kurzerwerbsaufenthalten

Die Situation von Personen mit Kurzerwerbsaufenthalt hängt stark davon ab, ob sie als Hochqualifizierte eine Stelle innehaben oder in tendenziell prekären Arbeitssituationen in Tieflohnbranchen beschäftigt sind. Grundsätzlich **zufriedenstellende Arbeitssituationen** finden sich bei **Hochqualifizierten**. Sie verfügen aufgrund der Tatsache, dass ihr Knowhow gefragt ist, über eine gute Verhandlungsposition bei Fragen der Entlohnung, aber auch bei der Unterstützung durch die Firma etwa bei der Wohnungssuche.

Personen, die in **Arrangements des Tieflohnsektors** arbeiten, äussern sich in den Interviews grundsätzlich positiv über ihre Arbeitssituation. Viele von ihnen sind froh, dass sie überhaupt eine Stelle haben. Anzumerken ist, dass viele Arbeitgeber in diesen Branchen durchaus die orts- und branchenüblichen Löhne zahlen und sich auch bei den versicherungsrechtlichen Abgaben korrekt verhalten. Als schwierig erlebt werden kann die Tatsache, dass im Ausland erworbene Qualifikationen in der Schweiz oft nicht anerkannt werden, was auch Auswirkungen auf den Lohn hat. Obwohl dies auch für andere Migrantinnen und Migranten gilt, ist dieses Problem bei Kurzerwerbstätigen akzentuiert: Sie sind kaum in der

Lage, sich innert nützlicher Frist um eine Anerkennung von Diplomen zu bemühen.

Allen **Personen mit Kurzerwerbsstatus in der Schweiz ist gemeinsam**, dass kürzere Erwerbsaufenthalte mit verschiedenen **Unsicherheiten betreffend Rechten und Pflichten** gepaart sind. Selbst für gut Ausgebildete ist es schwierig, sich rasch einen Überblick über die arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zu verschaffen. Auch im Bereich sozialversicherungsrechtlicher Fragen bestehen **grosse Informationsdefizite**. Für Personen mit einer L-Bewilligung ergeben sich zusätzliche Probleme aus der Tatsache, dass sie gewisse Verträge ohne ständigen Wohnsitz in der Schweiz nicht abschliessen können, etwa kein Handyabonnement lösen, keine Kreditkarte beantragen können oder keinen Mietvertrag erhalten.

Mit speziellen Situationen konfrontiert sind Kurzerwerbstätige, die **beim Arbeitgeber mit Kost und Logis untergebracht** sind. Dies betrifft häufig Beschäftigte in der Landwirtschaft und im Gastgewerbe; Care-Migrantinnen leben zudem fast ausschliesslich als «Live-ins» im betreffenden Haushalt der zu betreuenden Person. Hier ergeben sich teilweise **Abgrenzungsprobleme** zwischen Arbeit und Freizeit, oder die Abzüge für Kost und Logis führen dazu, dass vom ohnehin eher bescheidenen Lohn wenig übrigbleibt. Für viele stellen denn auch die unerwartet **hohen Lebenskosten** in der Schweiz ein Problem dar.

Pendelmigration kann für Migrantinnen und Migranten bedeuten, nicht definitiv auswandern zu müssen und weiterhin mit der eigenen Familie im Herkunftsland zusammenleben zu können. Pendelmigration geschieht aber **nicht immer auf «freiwilliger» Basis**. Der nicht gefestigte Aufenthaltsstatus und die Unsicherheit von Arbeitseinsätzen und Verdienst verstärken die oftmals bereits prekären Arbeitssituationen von Personen im Tieflohnbereich.

Empfehlungen

Die erste Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen fokussiert zunächst auf die Vertiefung der Forschung und das Füllen von Wissensmankos. In einer weiteren Empfehlung geht es um die Behebung von Informationsdefiziten und die Lösung alltagspraktischer Probleme, mit denen Personen konfrontiert sind, die nur vorübergehend in der Schweiz erwerbstätig sind. Schliesslich geht es in einer dritten Empfehlung um das Ausarbeiten von geregelten Formen von Pendelmigration, die unter fairen Bedingungen stattfinden können. Als allgemeine Empfehlung, die für alle migrationspolitischen Fragestellungen gilt, ist im Rahmen der Informationsstätigkeit der Behörden immer auch auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit – hier im Speziellen betreffend die besondere Situation von Kurzerwerbstätigen – hinzuwirken.

Die EKM orientiert sich bei den Empfehlungen an ihren Grundsätzen, die sie wie folgt formuliert hat:

- Für alle Zugewanderten, die rechtmässig hier leben und arbeiten, sollen die gleichen Regeln gelten.
- Die Integration von Zugewanderten ist zu fördern. Ein gesicherter Aufenthaltsstatus spielt für die Integration eine wichtige Rolle.
- Es ist sicherzustellen, dass Zugewanderte vor Diskriminierung geschützt sind.

1. Vertiefung der Forschung und Beseitigung von Wissensmankos

Die Studie hat zwar viele wichtige Erkenntnisse gebracht; sie hat aber gleichzeitig auch aufgezeigt, dass in vielen Bereichen Wissenslücken bestehen. Grundsätzlich wäre zu untersuchen, welche Rolle Kurzerwerbseinsätze generell – und nicht nur solche von Migrantinnen und Migranten – für die Wirtschaft spielen. Die EKM konzentriert sich nachfolgend auf Themenbereiche, die die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten mit Kurzerwerbsaufenthalt betreffen.

Die EKM regt an, in folgenden Themenfeldern vertiefende Untersuchungen vorzunehmen bzw. aktuelle Entwicklungen zu beobachten:

- Phänomen der Pendelmigration als Arbeits- und Beschäftigungsmodell;
- Beobachtung der Entwicklungen bei Saisonbeschäftigung und bei der Beschäftigung von Entsandten (insbesondere im Baugewerbe);
- Migrationsverläufe und Lebensbedingungen von Personen mit Kurzerwerbsaufenthalten, die wiederkehrend in der Schweiz erwerbstätig sind («Langzeitkurzerwerbsaufenthalter»);
- Familiennachzug bei Kurzerwerbsaufenthalterinnen und -aufenthalten;
- Rolle und Bedeutung der grenzüberschreitenden Personalvermittlung;
- Beobachtung der Entwicklungen im Care-Bereich;
- Situation und Rolle von Grenzgängerinnen und Grenzgängern sowie Vergabepaxis bei G-Bewilligungen.

2. Behebung von Informationsdefiziten und Lösung alltagspraktischer Probleme

Die Studie stellt generell grosse Informationsdefizite über Rechte und Pflichten bei Personen fest, die für einen Kurzerwerb in die Schweiz kommen. Aber auch Arbeitgeber, insbesondere Privathaushalte, sind oft nicht informiert über Standards, die einzuhalten wären. Viele Kurzerwerbstätige finden sich teilweise schlecht im neuen Umfeld zurecht und wären froh, mehr Informationen über Arbeitsmarktgepflogenheiten und Alltagsbewältigung zu bekommen. Da manche von ihnen zwar zunächst mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung in der Schweiz sind, jedoch Perspektiven für einen längeren Aufenthalt haben, stellen sich auch Integrationsfragen. Ferner stellen sich allen Personen, die nur für kurze Zeit in der Schweiz erwerbstätig sind, ganz praktische Probleme. Weil sie nicht über einen gefestigten Aufenthalt verfügen, haben sie oft Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche, haben Probleme bei der Eröffnung eines Bankkontos oder beim Abschiessen eines Handyabonnements.

Die EKM empfiehlt bezüglich der Behebung von Informationsdefiziten und der Lösung alltagspraktischer Probleme:

- Integrationsfachstellen, Migrationsbehörden, Arbeitgeber, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen richten ihre Informationsangebote auch auf Personen mit einem Kurzaufenthalt aus.
- Arbeitsmarkt- und Migrationsbehörden stellen Merkblätter mit den wichtigsten Informationen zu Aufenthaltsrecht und Sozialversicherungsrecht (und die einzuhaltenden Minimalstandards) zur Verfügung und leiten sie zuhänden der Arbeitgeber- und Branchenverbände (u.a. speziell auch der Personalverleihinstitute) und Gewerkschaften weiter.
- Personen mit einer längeren Aufenthaltsperspektive (oder wiederkehrenden Aufenthalten) sollten von Beginn weg eine B-Bewilligung erhalten können.
- Für alltagspraktische Probleme, die sich bei einem Kurzerwerbsaufenthalt ergeben, sind konkrete Lösungen zu finden: Für den Abschluss von Verträgen (Handyabonnement, Kreditkarten, Mieten einer Wohnung etc.) sind die aktuellen Voraussetzungen – das Vorweisen eines gefestigten Aufenthaltsstatus – zu überprüfen.

3. Geregelte Formen von Pendelmigration zu fairen Bedingungen

Pendelmigration als eine neue Form eines Arbeitsmodells im Bereich der Pflege und Betreuung in Privathaushalten wird in Zukunft weiter zunehmen. Aber auch Saisonbranchen wie bspw. die Landwirtschaft sind auf Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen. Um faire Bedingungen für Pendelmigrantinnen und -migranten sicherzustellen, braucht es einerseits Sensibilisierung, aber auch grundsätzliche Überlegungen zu der Frage, in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht, um Pendelmigration fair zu gestalten.

Die EKM schlägt deshalb vor, dass sich Vertreterinnen und Vertreter von Behörden und Sozialpartnern mit der Erarbeitung von Richtlinien befassen, die Pendelmigration zu fairen Rahmenbedingungen ermöglichen. Je nach Branche können diese unterschiedlich ausgestaltet sein.

Bei der Erarbeitung solcher Richtlinien sind unter anderen folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Angemessene Information in den Herkunftsländern über Arbeitsbedingungen und Rechte in der Schweiz;
- Berücksichtigung der Richtlinien der WHO (Globaler Verhaltenskodex) für die internationale Anwerbung von Gesundheitsfachkräften auch im Zusammenhang mit Pendelmigration;
- Verbesserung des Aufenthaltsstatus für Pendelmigrantinnen und -migranten;
- Ausarbeitung spezifischer Arbeitsverträge, die den Besonderheiten von Anstellungen von Personen in Privathaushalten Rechnung tragen;
- Ermöglichung von Weiterqualifizierung für Personen, die in Saisonbranchen und im Care-Bereich arbeiten;
- Sicherstellen des Zugangs zu Integrationsangeboten in der Schweiz.

Séjours temporaires pour activité lucrative

Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration

En août 2012, il y avait en Suisse plus de 70 000 personnes exerçant une activité lucrative dans le cadre d'une autorisation de séjour de courte durée (permis L). La grande majorité d'entre elles venait de pays de l'UE/AELE; quelque 8 100 étaient des ressortissants d'Etats tiers. A cela il faut ajouter pour l'année 2012 plus de 200 000 personnes soumises à l'obligation de s'annoncer et issues d'Etats de l'UE/AELE où s'exerce la libre circulation des personnes, des employés détachés par des sociétés étrangères pour un certain temps ou des indépendants. Si ces personnes ne travaillent pas plus de 90 jours par an en Suisse, elles ne nécessitent pas de permis de séjour et sont simplement soumises à l'obligation de s'annoncer aux offices du travail cantonaux.

Ces derniers temps, les séjours temporaires pour activité lucrative ont été thématiques dans le cadre de différentes discussions. Ainsi, les entreprises contractantes étrangères qui ont effectué des travaux de construction et de second œuvre à des tarifs de dumping puis disparu, les «anges de Pologne» qui travaillent jour et nuit comme aides à la personne dans les ménages privés, exécutant des missions hebdomadaires pour s'occuper des personnes âgées, les ouvriers agricoles venant des pays d'Europe de l'Est pendant la saison récolter des fraises et des cerises ou les femmes travaillant dans des bars avec un statut de danseuse, tous ces sujets ont alimenté les conversations. Mais les discussions ont aussi porté sur les employés hautement qualifiés qui effectuent des travaux dans le domaine des TIC (technologies de l'information et de la communication) lors de brèves missions ou qui viennent en Suisse pour des transferts de savoir-faire au sein de groupes internationaux et qui «se replient dans des sociétés parallèles». L'on a évoqué la question de la concurrence des travailleurs suisses et émis des propositions afin de prendre des mesures particulières pour mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre suisse.

Les questions liées aux séjours temporaires pour activité lucrative soulèvent une multitude de questions, qui d'une part reflètent les besoins particuliers de l'économie et de diverses branches, mais ont d'autre part un impact sur l'ensemble de la société. A ce propos, on ne

peut simplement parler d'un phénomène de «nouveaux saisonniers» dont auraient besoin certaines branches. Dans une économie mondialisée composée d'entreprises aux activités globalisées, il y aura toujours des personnes qui travailleront temporairement en Suisse. Cela est particulièrement vrai pour les entreprises étrangères actives en Suisse. L'ouverture aux prestations de service par des entreprises étrangères a aussi participé à l'augmentation du nombre des séjours temporaires pour activité lucrative. La demande durable de personnel qui émane de nombreux domaines économiques conduit à recruter (temporairement) à l'étranger, parce que les autochtones ne sont souvent pas prêts à assumer certains travaux dans les conditions imposées.

Certes, l'engagement temporaire de migrants a des proportions modestes par rapport au volume de travail global et à l'effectif total des employés, car les détenteurs d'un permis L représentent 1,7 % de tous les employés. Les personnes soumises à l'obligation de s'annoncer fournissent 0,8 % du volume de travail produit en Suisse. A en juger par le nombre de tous les étrangers actifs en Suisse, la part des actifs temporaires tourne autour de 5 %. Malgré la faible importance économique des missions de travail temporaire, que ce soit avec un contrat à durée limitée ou lors d'un séjour temporaire dans le cadre de programmes de rotation d'emplois, la situation particulière des personnes exerçant une activité lucrative de courte durée doit retenir l'attention, que ce soit du point de vue de la politique de migration et d'intégration ou de celui de la société en général.

Dans l'ensemble, l'on sait peu de choses sur les actifs occupés qui viennent en Suisse pour y effectuer de brèves missions. Qui sont ces personnes qui travaillent en Suisse avec une autorisation de séjour de courte durée ou avec une obligation de s'annoncer? Viennent-elles d'elles-mêmes ou va-t-on les chercher? Quels sont les motifs des employeurs qui ont recours à de telles formes de travail? Quelles sont les motivations des migrants qui acceptent de tels emplois? Quelles difficultés rencontrent-ils? Sont-ils exploités parce qu'ils sont peu familiarisés avec les conditions en vigueur en Suisse? S'agit-il réellement

d'une situation gagnant-gagnant comme on le prétend souvent lorsqu'on évoque de telles conditions de travail ?

La CFM a chargé le bureau BASS de se pencher sur ces questions et celles qui y sont liées. L'étude menée à ce sujet, intitulée « Séjours temporaires pour activité lucrative en Suisse. Raisons, voies, situations de travail et parcours de migration » vient combler pour la première fois la lacune de la recherche suisse concernant ce thème. Cette étude offre un aperçu des différents domaines dans lesquels travaillent des personnes avec permis de séjour de courte durée ou des personnes soumises à l'obligation de s'annoncer; elle éclaire les mécanismes de recrutement de telles personnes, décrit les parcours de migration; elle fait voir comment les immigrés évaluent eux-mêmes leur situation et fournit ses conclusions quant à l'importance de cette forme d'activité pour le marché du travail, le contexte de migration et l'activité temporaire elle-même.

L'un des points essentiels révélés par l'étude est la grande hétérogénéité du groupe des travailleurs en question. D'une part, il s'agit de personnes très qualifiées occupant des postes bien rémunérés et, d'autre part, de personnes exécutant des tâches dans des secteurs où les rémunérations sont faibles et où, en règle générale, un niveau de qualification assez bas est suffisant. Il n'est guère possible de faire des recommandations s'appliquant aux diverses situations, en raison de la composition fort hétérogène du groupe des personnes séjournant en Suisse pour activité lucrative de courte durée. En outre, les conditions cadre sont également très différentes d'une branche à l'autre, d'un domaine d'activité à l'autre. Et enfin, les diverses formes d'autorisations changent constamment, de sorte qu'il n'est guère aisé, même pour les spécialistes, de garder une vue d'ensemble.

Après avoir brièvement esquissé les principaux résultats de l'étude, la CFM formule des recommandations d'ordre plutôt général, en étant consciente du fait que d'autres études seront nécessaires pour traiter certains thèmes et pouvoir proposer des mesures concrètes.

Catégories d'étrangers exerçant une activité lucrative de courte durée

Parmi les étrangers qui travaillent en Suisse pour une durée limitée, l'on distingue quatre catégories:

Les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée avec permis L pour exercer une activité lucrative

Il s'agit de personnes qui viennent en Suisse pour y exercer une activité lucrative de courte durée. L'autorisa-

tion de séjour de courte durée L qui permet de travailler en Suisse est délivrée pour une durée maximale d'un an; elle peut néanmoins être prolongée une fois ou être à nouveau sollicitée après un certain temps. Pour les ressortissants de l'UE/AELE, la qualification ne joue aucun rôle au regard de la délivrance d'un permis. Pour les ressortissants de pays tiers, une qualification élevée est requise en raison des prescriptions du droit des étrangers. Le statut de séjour temporaire L peut entraîner des restrictions au regroupement familial pour les personnes de pays tiers lorsque celles-ci ne disposent pas de moyens financiers suffisants ou qu'elles ne peuvent pas apporter la preuve qu'elles sont en mesure de fournir un logement approprié à leur famille.

Personnes soumises à l'obligation de s'annoncer

Ce sont des personnes originaires de pays appliquant la libre circulation des personnes, qui sont employées en Suisse, qui sont détachées par des sociétés étrangères ou qui sont indépendantes. Elles n'ont pas besoin d'autorisation si elles ne travaillent pas plus de 90 jours par an en Suisse. L'annonce est effectuée par l'employeur ou par le travailleur indépendant lui-même. Elle peut être faite en ligne. Les personnes soumises à l'obligation de s'annoncer peuvent être rejointes par leur famille; dans la pratique, cela est plutôt rare.

Personnes détachées et prestataires indépendants

Ce sont des personnes qui sont employées dans leur pays d'origine ou qui y sont enregistrées comme travailleurs indépendants, qui viennent en Suisse pour fournir des prestations de services limitées dans le temps. Il peut s'agir de ressortissants des Etats de l'UE/AELE ou de pays tiers. Ces derniers peuvent également connaître des restrictions en matière de regroupement familial. De nombreux employés détachés renoncent toutefois à faire venir leur famille pour des raisons pratiques.

Personnes exerçant une activité lucrative de courte durée avec d'autres titres de séjour

Ces personnes viennent d'Etats de l'UE/AELE ou de pays tiers pour effectuer un travail à durée déterminée. Les personnes exerçant une activité rémunérée de courte durée travaillent parfois en Suisse avec d'autres titres de séjour. Ainsi, il peut arriver que des travailleurs saisonniers reçoivent un permis G de frontalier. Certains ressortissants de l'UE/AELE avec des contrats de courte durée reçoivent également un permis B. C'est pourquoi les raisons pour lesquelles certaines personnes se voient octroyer des autorisations G ou B ne sont pas claires. Et puis il y a aussi des personnes qui ne sont enregistrées nulle part et qui travaillent « au noir ».

Engagement d'étrangers avec un statut de séjour temporaire : motifs des employeurs

Les raisons pour lesquelles les employeurs ont recours à des engagements limités dans le temps sont diverses. Les activités lucratives de courte durée sont déterminées par deux facteurs majeurs. Soit le savoir-faire nécessaire n'existe pas en Suisse ou n'est pas disponible – cela vaut en particulier pour les personnes hautement qualifiées –, soit il n'est pas possible de trouver du personnel suisse pour effectuer des travaux déterminés, sachant qu'il s'agit là surtout de travaux peu attrayants dans le segment des bas salaires.

En matière d'emploi de personnes titulaires d'un permis de courte durée, il apparaît que ce sont surtout l'hôtellerie-restauration (11 400 employés en août 2012) et le secteur du bâtiment (avec quelque 7000 travailleurs) qui réagissent aux **variations saisonnières**. La troisième branche ayant traditionnellement recours à l'emploi saisonnier est l'agriculture, puisque les exploitations agricoles font appel à quelque 7000 étrangers. En 2012, l'obligation de s'annoncer concernait 60 000 travailleurs dans le bâtiment, 13 100 dans l'hôtellerie et 10 400 dans l'agriculture. Des Portugais, des Polonais, ainsi que des ressortissants d'autres pays d'Europe de l'Est ou des pays voisins s'engagent régulièrement comme travailleurs saisonniers.

Les engagements liés à la **pénurie de main-d'œuvre qualifiée** constituent plutôt une exception, car le personnel qualifié est recherché pour des postes à durée indéterminée. Les emplois de courte durée peuvent exceptionnellement être une solution pour **faire face aux goulots d'étranglement**.

Pour recruter des professionnels d'un niveau moyen de qualification, certaines sociétés assez importantes se sont résolues à délocaliser le recrutement de personnel à l'étranger, confiant généralement cette tâche à des entreprises spécialisées dans le **placement de personnel** et la **location de services**. Les séjours temporaires découlent aussi d'offres basées sur le modèle du « **try and hire** », qui autorise les entreprises à tester durant trois mois des spécialistes venus de l'étranger, avant de décider de les embaucher ou pas. Cette pratique n'est possible qu'au sein de l'UE/AELE, d'où sont issus la majorité des professionnels d'un niveau moyen de qualification admis en Suisse. Le travail temporaire est un secteur en plein boom; en effet, entre un quart et un tiers de toutes les personnes soumises à l'obligation de s'annoncer viennent en Suisse par l'intermédiaire d'agences de placement intérimaire.

Il y a dans pratiquement toutes les entreprises internationales du personnel qui ne travaille en Suisse que par

intermittence. Les **transferts de personnel dans les entreprises internationales** concernent les managers, les personnes hautement qualifiées qui transmettent leur savoir-faire ou des personnes en formation, qui viennent régulièrement en Suisse pour leur activité et ont généralement une autorisation de 120 jours. Les spécialistes employés dans le cadre de programmes de rotation d'emplois appartiennent également à cette catégorie. Les pays d'origine des spécialistes sont fonction des filiales et débouchés commerciaux des entreprises en question. Il n'existe pas d'information sur le nombre de personnes concernées.

Les **personnes détachées et les prestataires indépendants** de l'espace UE/AELE, généralement des pays voisins et actuellement de Pologne, viennent en Suisse pour de courtes missions dans le domaine des TIC ou pour des travaux du secteur du second œuvre. Il s'agit là principalement de personnel de qualification moyenne ou élevée; dans le bâtiment, ce sont aussi des manœuvres. Les spécialistes détachés venant de pays tiers, notamment les spécialistes indiens du domaine des TIC, sont titulaires de diplômes universitaires.

Le **vieillissement démographique et le manque de personnel pour la prise en charge des personnes âgées** constituent d'autres raisons d'employer des personnes exerçant une activité temporaire. Pour les soins et l'aide à domicile, l'on recrute surtout des femmes venant d'Allemagne, de Pologne et d'autres pays d'Europe de l'Est. Certaines d'entre elles ont reçu une formation de soignante ou disposent fréquemment d'une longue expérience en matière de soins aux personnes âgées. Elles interviennent souvent pour des missions limitées à quelques semaines, mais se renouvelant régulièrement. Diverses évaluations ont cours quant aux effectifs, car les employées dans les ménages privés travaillent parfois au noir. Elles tiennent une place plutôt marginale dans les statistiques disponibles – néanmoins l'évolution démographique actuelle indique que ce marché est destiné à se développer.

Dans certains secteurs à bas salaires, ce sont aussi les **exigences plus faibles** des demandeurs d'emploi de l'étranger en termes de **salaires, de prestations sociales et de conditions de travail** qui motivent certains employeurs à recruter à l'étranger. Certes, les mesures d'accompagnement prescrivent que les salaires en usage dans la branche et dans le lieu doivent être respectés. Dans le segment des bas salaires, pour lequel il est difficile de trouver de la main-d'œuvre autochtone, les employeurs « profitent » de ce que les étrangers « s'accommodent » des bas salaires dominant dans les branches en question, et même avec des conditions de travail peu attrayantes. Les travailleurs concernés sont souvent ori-

ginaires de pays de l'UE/AELE qui connaissent des taux de chômage plus élevés et des salaires encore plus bas. Les employés du secteur de la restauration et des ménages privés sont généralement des personnes de la même région linguistique.

Engagements à durée limitée : perspectives des migrants

Si les employeurs ont les motifs les plus divers pour miser sur l'engagement de personnes avec des autorisations de travail de courte durée, ceux des migrants eux-mêmes ne sont pas moins variés. Les ressortissants de l'UE/AELE ou d'Etats tiers doivent être fondamentalement différenciés. Pour une grande partie des personnes de l'UE/AELE, la **situation économique difficile dans leur pays d'origine** joue un rôle central. La décision de contracter un engagement de courte durée peut être liée au fait de ne pas devoir émigrer pour une longue période ou pour toujours, ou découler d'une absence d'alternative. Parfois, les personnes concernées n'ont pas le choix entre un rapport de travail à durée déterminée ou indéterminée. C'est la demande pour certains travaux qui tranchera si les travailleurs trouveront un emploi dans des conditions précaires ou dans un cadre bien déterminé, comportant des garanties, ce qui n'est pas uniquement lié à la conjoncture économique, mais aussi aux qualifications.

La **famille et les connaissances** jouent souvent un rôle dans la décision de séjourner temporairement en Suisse pour y accomplir une activité lucrative. En effet, ceux qui y ont déjà un emploi ou qui sont au courant des conditions de travail et de vie en Suisse sont souvent des facteurs déclencheurs. Tous ceux qui quittent leur pays pour échapper à une situation économique précaire ne se rendent donc pas uniquement en Suisse parce que ce pays constitue un pôle d'attraction au vu de sa belle santé économique. Ce sont les relations bien établies avec leurs concitoyens ou avec les réseaux familiaux qui déterminent cette **immigration en chaîne**.

Les engagements temporaires dans le cadre d'une **migration pendulaire** permettent aux migrants de **n'être séparés de leur famille que pour un certain temps**, ce qui peut être vu par les intéressés comme un avantage. Cette forme de migration résulte notamment de l'accumulation d'emplois saisonniers. Or, en raison de responsabilités domestiques, elle s'est développée comme modèle de temps de travail. Toutefois, cette forme de migration comporte aussi des aspects négatifs. On relèvera notamment les incertitudes relatives au revenu et à la sécurité sociale lorsqu'il s'agit de passer la frontière pour un travail sur appel qui ne se concrétise jamais en poste fixe.

Des **opportunités professionnelles** s'offrent entre autres aux personnes avec des qualifications moyennes ou élevées qui travaillent en Suisse pour une durée limitée. Assumer un emploi en dehors de son propre pays peut avoir des répercussions positives pour la future carrière professionnelle d'une personne et son curriculum vitae. Dans ce contexte, le **challenge personnel** peut constituer une raison d'accepter un emploi temporaire. Dans cet ordre d'idées, le contrat de travail de courte durée, où l'on n'est pas obligé de s'engager à plus long terme, peut être vu comme un avantage.

Les **besoins d'une entreprise** peuvent également être la cause d'un séjour limité lorsqu'une mission à l'étranger est nécessaire pour répondre à une commande ou à un objectif concret pendant une certaine durée. Les facteurs déterminants à l'origine d'une décision de travailler temporairement dans une filiale étrangère de l'entreprise peuvent être motivés par l'intérêt de mener sa carrière dans une certaine entreprise, mais aussi par un **rapport de loyauté envers sa société**.

Marché du travail et politique d'admission

Les séjours temporaires de migrants pour exercer une activité lucrative sont l'expression des évolutions les plus diverses qui marquent le marché du travail, mais aussi les prescriptions en matière de droit des étrangers.

Au vu des **exigences d'un marché du travail mondialisé, ou européenisé**, les entreprises déployant leur activité à l'international sont de plus en plus amenées à employer des personnes venant de pays où les firmes possèdent des filiales ou de pays représentant des débouchés correspondants. Le **transfert de savoir-faire**, ou les programmes de rotation de l'emploi, sont notamment l'affaire de **spécialistes** ou de **cadres hautement qualifiés**.

Les règles du jeu d'un **marché du travail flexibilisé**, dans lequel l'on cherche de plus en plus des personnes acceptant de travailler sur appel pour exécuter une commande de courte durée, des travaux impliquant une demande accrue de main-d'œuvre pour un laps de temps déterminé ou des travaux peu attrayants dans le segment des bas salaires (dans lesquels les employés ne restent si possible que peu de temps) sont aussi l'une des raisons pour lesquelles l'on recrute des migrants avec des titres de travail de courte durée.

Les **emplois saisonniers** en Suisse ne sont pas une nouveauté. En effet, l'on a eu recours depuis de nombreuses décennies à de la main-d'œuvre qui n'est pas employée toute l'année, en particulier dans le tourisme, le bâtiment et l'agriculture. Le **statut de saisonnier**, supprimé en 2002, a été remplacé, à côté des autorisations de

séjour annuel, par des autorisations de séjour de courte durée L ou de séjour en tant que personnes soumises à l'obligation de s'annoncer pour celles venant de pays appliquant la libre circulation des personnes.

Une analyse des **parcours migratoires** des personnes effectuant des séjours temporaires pour exercer une activité lucrative montre que, pendant les années 2008 à 2012, plus de la moitié d'entre elles n'a pas travaillé qu'une seule fois en Suisse, mais à plusieurs reprises. Par contre, les deux cinquièmes ne travaillent pour une courte période en Suisse qu'une seule fois. D'un autre côté, plus de 20 pourcent des personnes titulaires d'un permis L qui se trouvaient en Suisse en août 2012 y travaillaient pour la cinquième fois au moins. Le fait que la majeure partie des personnes séjournant temporairement pour exercer une activité lucrative revienne régulièrement travailler en Suisse prouve leur attachement au marché du travail suisse.

Cela est particulièrement le cas pour la prise en charge de personnes âgées ou malades dans les ménages privés. Cependant, la demande accrue de prestations de services spécifiques dans le secteur des **soins et de la prise en charge dans les ménages privés** du fait du vieillissement démographique n'est pas forcément liée aux emplois de courte durée. Bien plus, l'emploi dans les ménages privés, qui s'étale souvent sur 24 heures, a engendré de **nouveaux modèles de temps de travail** avec des alternances de travail et de pauses se faisant à un rythme hebdomadaire ou mensuel. Les migrantes qui travaillent dans de telles conditions ont donc un séjour alterné en Suisse et dans leur pays d'origine. Nombre d'entre elles n'ont qu'une autorisation de séjour de courte durée en Suisse, parce que les circonstances de leur emploi le « dicte » quasiment.

Conditions de travail et situations spécifiques

La situation des personnes avec un séjour temporaire pour activité lucrative dépend fortement de leur emploi, à savoir si elles ont un poste hautement qualifié ou un emploi précaire dans un secteur à bas salaires. Les personnes **hautement qualifiées** bénéficient généralement d'une **situation de travail satisfaisante**. Comme leur savoir-faire est très demandé, elles bénéficient souvent d'une position avantageuse pour négocier les questions de rémunération. Elles sont aussi soutenues par leurs employeurs, par exemple dans la recherche d'un logement.

Les personnes qui travaillent dans le **secteur des bas salaires** se montrent fondamentalement positives quant à leur situation professionnelle. Nombre d'entre elles sont heureuses d'avoir pu trouver un travail. Il convient de re-

marquer que beaucoup d'employeurs de ces branches versent des salaires conformes à l'usage professionnel et local et ont une attitude correcte en matière de cotisations d'assurances. Il est fréquent que des qualifications acquises à l'étranger ne soient pas reconnues en Suisse, ce qui se répercute sur le salaire et peut être mal vécu par les personnes concernées. Même si cela vaut aussi pour d'autres migrants, ce problème est accentué pour les personnes avec un contrat de travail de courte durée; elles ne sont pratiquement pas en mesure de s'occuper de la reconnaissance de leurs diplômes en temps utile.

Toutes les **personnes avec un statut temporaire pour activité lucrative en Suisse ont un point commun**: les courts séjours pour exercer un travail s'accompagnent d'**incertitudes concernant les droits et obligations**. Même pour les personnes possédant une bonne formation, il est difficile de saisir rapidement quelles sont les conditions cadre du droit du travail et de séjour. Il y a aussi dans le domaine du droit des assurances sociales d'**importantes lacunes en matière d'information**. Les personnes titulaires d'un permis L connaissent des problèmes supplémentaires du fait que, sans résidence permanente en Suisse, elles sont dans l'impossibilité de conclure certains contrats, comme un abonnement de portable, une demande de carte de crédit ou un contrat de location.

Les personnes employées temporairement qui sont **logées et nourries par leur employeur** sont confrontées à des situations particulières. Cela concerne souvent les employés de l'agriculture et de l'hôtellerie-restauration; en outre, les migrantes du secteur du « care » vivent presque exclusivement au domicile des personnes qu'elles prennent en charge. Il y a dans certains cas des **problèmes de délimitation** entre le travail et le temps libre. Parfois, les réductions pour le logement et la nourriture font qu'il ne reste plus grand-chose d'un salaire modeste. Pour de nombreuses personnes, l'inattendu **coût élevé de la vie** en Suisse pose problème.

Pour certains migrants, la **migration pendulaire** peut constituer une option pour ne pas être obligés d'émigrer définitivement et pouvoir vivre avec leur famille dans le pays d'origine. Cependant, la migration pendulaire ne se fait **pas toujours sur une base « volontaire »**. Un statut de séjour instable et l'incertitude des conditions de travail et de rémunération renforcent souvent des situations de travail déjà précaires des personnes avec des bas salaires.

Recommandations

La première recommandation de la Commission fédérale pour les questions de migration a pour priorité d'approfondir la recherche et de combler les lacunes en matière de connaissances. Dans une autre recommandation, il s'agit de supprimer les déficits d'information et de résoudre des problèmes pratiques liés à la vie quotidienne, auxquels sont confrontées les personnes travaillant temporairement en Suisse. Enfin, une troisième recommandation porte sur la mise au point de formes réglementées et équitables de migration pendulaire. Dans le cadre des devoirs d'information qui incombent aux autorités, une recommandation d'ordre général, valable pour toutes les questions de politique migratoire, consiste à sensibiliser le grand public, notamment en ce qui concerne la situation particulière des personnes travaillant en Suisse pour une courte durée.

Dans ses recommandations, la CFM s'inspire des principes qu'elle a formulés comme suit :

- Les mêmes règles s'appliquent à tous les migrants qui vivent et travaillent légalement en Suisse.
- Il convient de promouvoir l'intégration des migrants. Or, un statut de séjour sûr joue un rôle important pour leur intégration.
- Il convient de protéger les migrants de toute discrimination.

1. Approfondir la recherche et combler les lacunes en matière de connaissances

Certes, l'étude a livré une série d'enseignements importants; mais elle a également mis au jour les lacunes qui existent en matière de connaissances dans de nombreux domaines. Il conviendrait en principe d'étudier quel rôle jouent les engagements à court terme – et non seulement ceux des migrants – pour l'économie. La CFM se concentre ci-après sur des thèmes qui concernent l'occupation de migrants exerçant une activité temporaire en Suisse.

La CFM suggère que l'on entreprenne des recherches approfondies sur les thèmes suivants et que l'on observe l'évolution de la situation actuelle :

- Phénomène de la migration pendulaire en tant que modèle de travail et d'occupation.
- Observation de l'évolution de l'occupation saisonnière et de l'occupation de travailleurs détachés (en particulier dans la construction).
- Parcours migratoires et conditions de travail des personnes effectuant des séjours temporaires répétés pour exercer une activité lucrative en Suisse.
- Regroupement familial des personnes effectuant des séjours de courte durée.
- Rôle et importance du recrutement transfrontalier de personnel.
- Observation de l'évolution dans le domaine des soins.
- Situation et rôle des frontaliers, et pratique de délivrance des permis G.

2. Supprimer les déficits d'information et résoudre les problèmes pratiques liés à la vie quotidienne

L'étude constate d'importants déficits d'information quant aux droits et obligations des personnes venant en Suisse pour y travailler temporairement. Mais les employeurs, eux aussi, notamment le secteur des ménages privés, ne sont souvent guère informés sur les normes à respecter. Nombre de personnes séjournant en Suisse pour une courte durée ont de la peine à s'orienter dans leur nouvel environnement et seraient heureuses d'avoir davantage d'informations sur les usages du marché du travail et sur la gestion du quotidien. Etant donné que nombre d'entre elles sont en Suisse d'abord avec une autorisation de séjour de courte durée, mais projettent parfois d'y séjourner plus longtemps, des questions d'intégration se posent alors. De plus, toutes les personnes qui n'exercent une activité en Suisse que pour une brève période rencontrent aussi des problèmes pratiques. Ne disposant pas d'un titre de séjour fixe, elles rencontrent souvent des difficultés à trouver un logement, à ouvrir un compte bancaire ou à conclure un abonnement de téléphonie mobile.

Pour supprimer les déficits d'information et résoudre les problèmes pratiques liés à la vie quotidienne, la CFM formule les recommandations suivantes:

- Les services d'intégration, les autorités cantonales de migration, les employeurs, les syndicats et les organisations de la société civile adressent aussi leurs offres d'information aux personnes séjournant en Suisse pour une courte durée.
- Les autorités du marché du travail et de migration mettent à disposition des notices explicatives contenant les principales informations sur le droit de séjour et les assurances sociales (et sur les normes minimales à respecter), et les transmettent aux organisations d'employeurs et aux fédérations des branches (notamment aussi aux instituts de location de services) et aux syndicats.
- Les personnes susceptibles de séjourner plus longtemps en Suisse (ou d'y revenir à plusieurs reprises) devraient pouvoir obtenir d'emblée un permis B.
- Il convient de trouver des solutions concrètes pour résoudre les problèmes pratiques liés à la vie quotidienne et survenant lors d'un séjour de courte durée: il faut réexaminer les conditions actuelles – présentation d'un statut de séjour fixe – pour conclure des contrats (abonnement de téléphonie mobile, cartes de crédit, bail d'un logement, etc.).

3. Encourager des formes réglementées de migration pendulaire à des conditions équitables

La migration pendulaire en tant que nouvelle forme de modèle de travail dans le domaine des soins et de l'aide dans les ménages privés va continuer à progresser. Mais les branches saisonnières, telle que l'agriculture, auront besoin, elles aussi, de main-d'œuvre étrangère. Afin de garantir des conditions équitables à ces migrants pendulaires, il convient, d'une part, de sensibiliser l'opinion publique et, d'autre part, de se poser la question fondamentale suivante: quels sont les domaines exigeant une action pour organiser la migration pendulaire en toute équité.

C'est pourquoi la CFM propose que les représentants des autorités et les partenaires sociaux s'emploient à mettre au point des directives permettant la migration pendulaire à des conditions cadre équitables. Ces directives seront aménagées différemment selon les branches.

Il conviendra de tenir compte, entre autres, des points suivants lors de l'élaboration de ces directives:

- Information appropriée dans les pays d'origine sur les conditions de travail et les droits prévalant en Suisse.
- Prise en considération des directives de l'OMS (Code de pratique mondial) pour le recrutement international du personnel de santé, également dans le contexte de la migration pendulaire.
- Amélioration du statut de séjour des migrants pendulaires.
- Elaboration de contrats de travail spécifiques qui tiennent compte des particularités du recrutement de personnes dans les ménages privés.
- Possibilité pour les personnes travaillant dans les branches saisonnières et dans le domaine des soins, de poursuivre leur formation et d'acquérir de nouvelles qualifications.
- Garantir l'accès aux offres d'intégration en Suisse.

Soggiorni brevi con attività lucrativa

Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione

Nell'agosto 2012, oltre 70 000 stranieri si trovavano in Svizzera per svolgere un'attività lucrativa in virtù di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L). Gran parte di loro proveniva da Stati dell'UE/AELS. Circa 8100 erano cittadini di Stati terzi. Nel 2012 si sono inoltre avuti complessivamente oltre 200 000 cittadini UE/AELS soggetti all'obbligo di notifica, ossia lavoratori dipendenti assunti in Svizzera, lavoratori dipendenti distaccati in Svizzera da ditte con sede all'estero o lavoratori autonomi – nei tre i casi al beneficio della libera circolazione delle persone – la cui attività lucrativa si estendeva su un periodo di durata determinata. Trattandosi di soggiorni non superiori a 90 giorni per anno civile, gli interessati non soggiacevano all'obbligo del permesso, ma soltanto all'obbligo di notificarsi al competente ufficio cantonale del lavoro.

Da qualche tempo a questa parte i soggiorni brevi in Svizzera sono oggetto di varie discussioni. Hanno suscitato particolare scalpore le ditte subappaltatrici attive nell'edilizia e nei settori accessori dell'edilizia, svanite nel nulla dopo aver svolto mandati sottoprezzo, come anche gli «angeli venuti dalla Polonia», ossia badanti impiegate praticamente ventiquattro ore al giorno durante alcune settimane per assistere persone anziane a domicilio, oppure gli ausiliari agricoli provenienti dall'est europeo impiegati per la raccolta delle fragole o delle ciliege e, infine, le donne ingaggiate dai cabaret con un cosiddetto statuto di ballerine. Si è parlato tanto anche di persone altamente qualificate chiamate a svolgere in Svizzera mandati di breve durata nel settore ICT o inviate in Svizzera in vista di un trasferimento di know-how all'interno di società internazionali e che poi costituiscono società parallele. Sono stati sollevati quesiti riguardanti la concorrenza nei confronti della manodopera nazionale e avanzate proposte di misure volte a meglio sfruttare il potenziale della manodopera nazionale.

I quesiti legati ai soggiorni brevi con attività lucrativa sollevano a loro volta una quantità di temi da cui, da un lato, si evincono le esigenze particolari dell'economia e di singoli suoi settori e che, dall'altro, hanno una rilevanza anche per l'intera società. Non è lecito parlare di «fenomeno dei nuovi stagionali», facendo riferimento ai

soli settori stagionali. In un'economia globalizzata ci saranno sempre persone chiamate a svolgere brevi attività lucrative in un altro Paese, quindi anche nel nostro. Ciò interessa in particolare anche le società estere attive in Svizzera. Il numero di soggiornanti di breve durata con attività lucrativa è aumentato anche grazie all'estensione alle società estere della possibilità di fornire prestazioni in Svizzera. La costante domanda di manodopera che caratterizza diversi settori economici impone il reclutamento (temporaneo) di lavoratori residenti all'estero, giacché spesso i nazionali non sono disposti a svolgere determinati lavori alle condizioni proposte.

Va detto che i lavoratori stranieri che svolgono attività lucrative di breve durata in Svizzera rappresentano una minima parte dell'intero volume lavorativo e del numero complessivo di lavoratori impiegati in Svizzera: la proporzione di titolari del permesso di soggiorno di breve durata (permesso L) rispetto all'insieme delle persone aventi un impiego è pari all'1,7 per cento, mentre i lavoratori soggetti all'obbligo di notifica rappresentano lo 0,8 per cento del volume lavorativo in Svizzera. Rispetto all'insieme dei lavoratori stranieri in Svizzera, la proporzione di persone che svolgono un'attività lucrativa breve è pari al 5 per cento. Nonostante la scarsa rilevanza economica degli impieghi temporanei – sia in virtù di un contratto di durata determinata sia nell'ambito di un soggiorno breve iscritto in un programma di job-rotation –, la situazione particolare di queste persone non può non interessare, sia sotto il profilo della politica migratoria e integrativa, sia nell'ottica dell'intera società.

Generalmente si sa molto poco dei lavoratori che vengono in Svizzera per svolgere brevi attività lucrative soggette all'obbligo del permesso o all'obbligo di notifica. Chi sono queste persone? Vengono spontaneamente o qualcuno è andato a cercarle? Quali motivi muovono i datori di lavoro a ricorrere a questo tipo di soluzione? Quali i motivi dei migranti nell'accettare simili impieghi? Quali difficoltà incontrano questi lavoratori? C'è chi si approfitta di loro, sfruttando la loro ignoranza delle condizioni salariali e lavorative locali? Trattasi davvero di situazioni win-win, come addotto occasionalmente da chi ne trae beneficio?

La CFM ha incaricato il Büro BASS di analizzare le questioni suesposte e altri quesiti connessi. Il pertinente studio «Kurzerwerbsaufenthalte in der Schweiz. Gründe, Wege, Arbeitssituationen und Migrationsgeschichten» (soggiorni brevi con attività lucrativa in Svizzera. Motivi, modalità, situazioni lavorative e storie di migrazione) è il primo svolto in Svizzera sul tema. Offre una panoramica dei diversi settori in cui sono attivi i titolari di un permesso L o i lavoratori soggetti all'obbligo di notifica, illustrando i meccanismi di reclutamento, gli iter migratori e il punto di vista degli immigrati sulla loro situazione. Le conclusioni dello studio fanno il punto sull'importanza di questa forma di occupazione per il mercato del lavoro, per il contesto migratorio e per i lavoratori stessi.

Uno dei punti centrali rivelati dallo studio è la grande eterogeneità del gruppo di lavoratori in questione. Esso annovera, da un lato, lavoratori altamente qualificati che svolgono attività ben remunerate e, dall'altro, lavoratori che svolgono attività poco remunerate, le quali di norma non richiedono particolari qualifiche. Proprio per questa eterogeneità, è impossibile erogare raccomandazioni che tengano debitamente conto delle situazioni assai diverse che possono presentarsi. Anche le condizioni generali variano fortemente da un settore economico o lavorativo all'altro. Non va inoltre dimenticato che diverse tipologie di permesso di soggiorno subiscono costanti mutamenti, ponendo difficoltà persino agli specialisti nel conservare la visione d'insieme.

Dopo una breve presentazione dei principali risultati dello studio, la CFM formula le proprie raccomandazioni mantenendole entro toni abbastanza generali. Trattasi di una scelta del tutto consapevole, ben sapendo, la CFM, che per proporre misure concrete occorreranno ricerche più approfondite.

Tipologie di lavoratori temporanei

Il gruppo dei lavoratori che soggiornano per un breve periodo in Svizzera svolgendo un'attività lucrativa racchiude le quattro tipologie seguenti.

Titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L) con attività lucrativa

Persone che vengono in Svizzera per assumere un'attività lucrativa di breve durata. Il permesso L in vista di svolgere un'attività lucrativa può essere rilasciato per una durata massima di un anno, con possibilità di un'unica proroga e, dopo un certo periodo, di un nuovo rilascio. Per i cittadini UE/AELS, la qualifica non influisce sul rilascio o no del permesso; per i cittadini di Stati terzi, invece, il rilascio presuppone un elevato livello di qualifica. Il permesso L può comportare determinate limitazioni del

ricongiungimento familiare per cittadini di Stati terzi, per esempio in assenza di mezzi finanziari sufficienti o di un alloggio adeguato per accogliere la famiglia.

Persone soggette all'obbligo di notifica

Cittadini di Paesi nei cui riguardi vige la libera circolazione delle persone, impiegati in Svizzera, distaccati in Svizzera da società con sede all'estero o esercitanti un'attività indipendente in Svizzera. Se la loro attività non supera 90 giorni lavorativi per anno civile, questi lavoratori non devono procurarsi un permesso. La notifica compete al datore di lavoro oppure, in caso di attività indipendente, al lavoratore stesso. Può essere fatta online. In linea di principio, queste persone possono farsi accompagnare dai familiari, anche se in pratica ciò è raramente il caso.

Lavoratori distaccati e fornitori indipendenti

Lavoratori dipendenti impiegati nel loro Paese d'origine o lavoratori indipendenti registrati nel loro Paese d'origine che vengono in Svizzera per fornire una prestazione di durata limitata. Può trattarsi sia di cittadini UE/AELS sia di cittadini di Stati terzi. Nel secondo caso, il ricongiungimento familiare può subire limitazioni. Per motivi pratici, molti lavoratori distaccati rinunciano tuttavia a farsi accompagnare dai familiari.

Lavoratori temporanei titolari di altri permessi di soggiorno

Cittadini UE/AELS o cittadini di Stati terzi che svolgono un'attività lucrativa di durata determinata. Questo tipo di attività può essere autorizzato anche nell'ambito di altri permessi di soggiorno. In determinati casi, per esempio, un lavoratore stagionale può ottenere un permesso per frontalieri (permesso G). I motivi per i quali determinate persone ottengono un permesso G non sono del tutto chiari. In determinati casi, cittadini UE/AELS con contratti di lavoro di breve durata possono ottenere un permesso di dimora annuale (permesso B). Infine, ci sono lavoratori la cui attività non è per nulla notificata e che pertanto lavorano «clandestinamente» (lavoro nero).

Perché i datori di lavoro ricorrono a manodopera straniera per impieghi di breve durata

Vi sono diversi motivi per cui i datori di lavoro impiegano manodopera straniera per attività di breve durata. Due di essi rivestono un particolare rilievo: l'assenza del necessario know-how in Svizzera – ciò riguarda in particolare la manodopera altamente qualificata – e la difficoltà di reclutare manodopera nazionale per determinate attività perlopiù poco attrattive e poco remunerate.

Da un'analisi settoriale emerge che il ricorso a titolari del permesso L per reagire alle **oscillazioni stagionali** interessa particolarmente la ristorazione e il settore alberghiero (in agosto 2012 ca. 11 400 permessi) e l'edilizia (ca. 7000). L'agricoltura, terzo settore che tradizionalmente ricorre a manodopera stagionale, impiega personale di aziende agricole straniere (ca. 7000). Per quanto riguarda i lavoratori soggetti all'obbligo di notifica, nel 2012, 60 000 erano attivi nell'edilizia, 13 100 nella ristorazione e nel settore alberghiero e 10 400 nell'agricoltura. Tra i lavoratori stagionali si riscontrano regolarmente cittadini portoghesi, polacchi e di altri Stati dell'est europeo come anche dei Paesi limitrofi.

Le assunzioni di breve durata per ovviare alla **penuria di personale specializzato** costituiscono perlopiù l'eccezione, giacché il personale qualificato è perlopiù ricercato per impieghi di durata indeterminata. Tuttavia, gli impieghi brevi possono essere una soluzione eccezionale a una **penuria momentanea**.

Per reclutare personale specializzato con un livello di qualifica medio, le grandi imprese ricorrono viepiù a società specializzate nel **collocamento del personale** e nella **fornitura di personale a prestito**. Gli impieghi di breve durata sono improntati anche al modello del «**try and hire**» proposto da tali società specializzate, grazie al quale le imprese possono assumere in prova per tre mesi gli specialisti di cui abbisognano e decidere poi se assumerli definitivamente o no. Questa possibilità esiste soltanto all'interno dell'UE/AELS. I maggiori Stati d'origine della manodopera mediamente qualificata sono gli Stati UE/AELS. La fornitura di personale a prestito è un'attività in piena espansione e un quarto se non addirittura un terzo di tutte le persone soggette all'obbligo di notifica che vengono in Svizzera sono assunte per il tramite di siffatte società.

Quasi tutte le aziende a dimensione internazionale annoverano personale impiegato in Svizzera in maniera intermittente. Il **trasferimento di personale all'interno di società internazionali** concerne dirigenti, fornitori di know-how altamente qualificati e persone in formazione. Tutte queste persone si recano regolarmente in Svizzera per motivi professionali, perlopiù in virtù di un permesso detto di 120 giorni. Di questa categoria fanno parte anche gli specialisti impiegati nell'ambito di programmi di job-rotation. La provenienza di queste persone rispecchia gli Stati in cui si trovano le filiali delle società in questione o che costituiscono mercati d'esportazione delle stesse. Non esistono dati relativi al numero di persone attive in questo segmento.

I **fornitori di servizi distaccati o autonomi** provenienti dallo spazio UE/AELS, perlopiù dagli Stati limitrofi

e – al momento – dalla Polonia, vengono in Svizzera per fornire prestazioni brevi nel settore ICT o nei rami accessori dell'edilizia. Trattasi perlopiù di persone mediamente o altamente qualificate, nell'edilizia anche di manovali. Gli specialisti provenienti da Stati terzi, prevalentemente cittadini indiani specializzati nel settore ICT, hanno un diploma universitario.

L'**invecchiamento della popolazione e la penuria di personale nel settore dell'assistenza alle persone anziane** sono due ulteriori motivi che inducono i datori di lavoro a ricorrere a impieghi brevi di cittadini stranieri. Per le cure e l'assistenza a domicilio sono perlopiù reclutate donne tedesche, polacche e cittadine di altri Stati dell'est europeo. Molte di loro hanno conseguito una formazione nel settore oppure vantano un'esperienza spesso pluriennale nell'assistenza alla terza età. Spesso sono assunte per impieghi brevi (alcune settimane) e reiterate. Quanto alle cifre, esistono stime molto variabili e più o meno affidabili, visto che tra queste persone vi sono anche lavoratrici clandestine. Nelle statistiche ufficiali le badanti rappresentano una percentuale marginale, tuttavia lo sviluppo demografico lascia presagire che in futuro il mercato andrà rafforzandosi considerevolmente.

In taluni settori a bassa retribuzione, le **esigenze modeste in termini di retribuzione, prestazioni sociali e condizioni lavorative** avanzate dai lavoratori stranieri del settore esercitano una forte attrattiva sui datori di lavoro. Le misure affiancatrici lasciano intendere che in ogni caso vanno rispettate le condizioni salariali e lavorative in uso nella regione e nella professione. Tuttavia, nei settori a bassa retribuzione, per i quali è praticamente impossibile reclutare manodopera nazionale, i datori di lavoro «approfittano» del fatto che lavoratori stranieri «si accontentano» di salari bassi e di condizioni lavorative poco allettanti. Spesso i lavoratori interessati provengono da Stati UE/AELS con un forte tasso di disoccupazione e salari inferiori al livello svizzero. Nel servizio e nell'assistenza a domicilio il personale è spesso reclutato in Paesi appartenenti alla medesima regione linguistica.

Perché lavoratori stranieri accettano impieghi di breve durata

I motivi che spingono i lavoratori stranieri ad accettare impieghi di breve durata in Svizzera sono altrettanto molteplici che quelli che inducono i datori di lavoro a ricorrere a questo tipo di manodopera. In linea di principio, occorre distinguere tra cittadini UE/AELS e cittadini di Stati terzi. Per gran parte di cittadini UE/AELS il principale fattore scatenante è la **situazione economica precaria nello Stato d'origine**. La decisione può essere motivata dal fatto di non dover emigrare per un periodo lungo o addirittura definitivamente, ma può anche essere det-

tata dall'assenza di alternative. Spesso gli interessati non hanno possibilità di scegliere tra un impiego temporaneo e uno di durata indeterminata. A dettare le condizioni più o meno sicure o precarie dell'impiego è infatti la domanda, in combinazione con il livello di qualifiche del singolo.

Anche **parenti e conoscenti** influiscono sulla decisione di accettare un impiego di breve durata nel nostro Paese. Spesso, chi accetta un siffatto impiego in Svizzera lo fa perché influenzato da un parente o un conoscente che ha un impiego in Svizzera o conosce il mondo del lavoro e gli usi e costumi svizzeri. In quest'ottica, l'attrattiva della Svizzera per chi emigrano per motivi economici non dipende soltanto dalla posizione economica favorevole del nostro Paese. Anche rapporti con connazionali incoraggiano questa **migrazione a catena**.

Impieghi di breve durata nell'ambito della **migrazione pendolare** consentono ai migranti di **vivere separati dalla famiglia soltanto per un periodo breve** e proprio per questo possono risultare vantaggiosi. Questa forma di migrazione, che interessa in particolare le occupazioni stagionali ma che è assunta a modello anche in settori fortemente colpiti dalla penuria di personale, come l'assistenza di persone anziane a domicilio, comporta tuttavia un corollario negativo. Si pensi all'incertezza, per quanto riguarda il guadagno e la sicurezza sociale, in cui vengono a trovarsi i lavoratori transfrontalieri impiegati su chiamata e la cui situazione non assurge mai a un impiego fisso.

Persone mediamente o altamente qualificate possono essere indotte ad accettare un impiego di breve durata in Svizzera per accrescere le loro possibilità **professionali**. Infatti, un'esperienza professionale all'estero può influire positivamente sul curriculum vitae, migliorando le future prospettive d'impiego. Intimamente connessa a tale aspetto, anche la **motivazione personale di fronteggiare una particolare sfida** può essere all'origine di un soggiorno professionale di breve durata in Svizzera. In questo contesto, la durata breve può risultare vantaggiosa, giacché evita di doversi impegnare a lungo.

Tra i motivi di un soggiorno professionale breve possono figurare anche **esigenze aziendali** che rendono necessario un soggiorno di durata determinata all'estero per uno scopo concreto o per l'esecuzione di un mandato ben preciso. Qui i fattori determinanti possono essere l'interesse a far carriera all'interno della ditta, ma anche semplicemente il senso di **lealtà nei confronti del proprio datore di lavoro**.

Mercato del lavoro e politica d'ammissione

I soggiorni brevi con attività lucrativa riflettono vari sviluppi riguardanti il mercato del lavoro, da un lato, e

le disposizioni e prescrizioni del diritto in materia di stranieri, dall'altro.

Le **esigenze di un mercato del lavoro globalizzato, risp. europeizzato** inducono le imprese con una dimensione internazionale a occupare viepiù persone provenienti da Paesi in cui possiedono filiali o che costituiscono mercati d'esportazione. Il **trasferimento di know-how** o i programmi di job-rotation coinvolgono perlopiù **specialisti e dirigenti altamente qualificati**.

Tra le spiegazioni del fenomeno figurano anche le regole del gioco di un **mercato del lavoro flessibile**, secondo cui sono ricercate viepiù persone disposte a lavorare su chiamata e per un periodo limitato (in risposta a picchi momentanei della domanda di manodopera), oppure a svolgere lavori poco allettanti e poco remunerati, caratterizzati da frequenti cambiamenti di personale.

Il **lavoro stagionale** non è una novità per la Svizzera: da parecchi decenni alcuni settori, tra cui in particolare il turismo, l'edilizia e l'agricoltura, ricorrono regolarmente a questa soluzione. Allo **statuto di stagionale**, abolito nel 2002, sono subentrati il permesso di soggiorno di breve durata (permesso L) e il soggiorno sottostante all'obbligo di notifica (per persone al beneficio della libera circolazione delle persone).

Da una valutazione degli **iter migratori** delle persone che svolgono soggiorni brevi, è emerso che nel periodo 2008-2012 oltre la metà di queste persone non ha compiuto un unico soggiorno professionale in Svizzera, bensì soggiorni reiterati. Due quinti hanno invece svolto un unico soggiorno. Oltre il 20 per cento dei titolari del permesso L che nell'agosto 2012 soggiornavano in Svizzera erano almeno al loro quinto soggiorno lavorativo temporaneo nel nostro Paese. Il fatto che la maggior parte dei soggiornanti temporanei torni reiteratamente in Svizzera testimonia del loro attaccamento al mercato del lavoro elvetico.

Ciò vale in particolare per le badanti. La forte domanda di prestazioni nel settore delle **cure e dell'assistenza di persone anziane o malate a domicilio**, dovuta all'invecchiamento della popolazione, non è l'unico fattore scatenante. L'assunzione in economie domestiche per impieghi che richiedono una presenza costante, giorno e notte, ha generato **nuovi modelli di orario di lavoro**, scanditi secondo ritmi settimanali o mensili intramezzati da pause. Le migranti che lavorano secondo questi nuovi modelli vivono alternatamente in Svizzera e nel proprio Paese. Per molte di loro, i soggiorni brevi in Svizzera sono dettati dalla loro situazione lavorativa specifica.

Modelli di lavoro e situazioni specifiche delle persone che svolgono soggiorni brevi con attività lucrativa

La situazione delle persone che svolgono soggiorni brevi con attività lucrativa è molto tributaria del livello di qualifica richiesto dall'impiego (impiego altamente qualificato oppure situazione lavorativa precaria in settori economici a bassa retribuzione). In linea di principio, **le situazioni lavorative soddisfacenti si riscontrano presso le persone altamente qualificate**. Siccome apportano un know-how molto ricercato, queste persone godono di una posizione privilegiata e possono avanzare esigenze elevate in termini di retribuzione e di appoggio da parte dell'impresa, per esempio nella ricerca di un appartamento.

In linea di principio, le persone attive in **settori a bassa retribuzione** si esprimono in termini favorevoli se interrogate sulla loro situazione lavorativa. Molte si dicono felici di avere un impiego. Va detto che molti datori di lavoro in questi settori si attengono alle condizioni salariali in uso nella regione e nella professione e si comportano correttamente anche per quanto riguarda il versamento dei contributi alle assicurazioni sociali. Spesso questi lavoratori deplorano di non poter far riconoscere in Svizzera le qualifiche conseguite all'estero, con le conseguenze finanziarie connesse. Sebbene non specifico a questa tipologia di migrante, va detto che il fenomeno tocca in particolar modo i soggiornanti di breve durata, che proprio per la durata breve del loro impiego non hanno praticamente il tempo materiale per far riconoscere i propri diplomi.

Per tutte le **persone che svolgono soggiorni lavorativi di breve durata in Svizzera**, proprio la breve durata della loro attività comporta varie **incertezze per quanto riguarda i loro diritti e i loro obblighi**. Anche chi possiede una buona formazione ha difficoltà a farsi rapidamente un'idea attendibile delle condizioni generali del diritto del lavoro e del diritto di soggiorno. Si riscontrano **gravi deficit** anche per quanto riguarda **l'informazione** sulle assicurazioni sociali. I titolari del permesso L hanno inoltre problemi supplementari dovuti all'impossibilità, per chi non ha un domicilio fisso in Svizzera, di concludere determinati contratti come per esempio un abbonamento per cellulare, una carta di credito o un contratto d'affitto.

I soggiornanti di breve durata cui il datore di lavoro fornisce **vitto e alloggio** incontrano, dal canto loro, difficoltà del tutto specifiche. Tale situazione interessa sovente il personale agricolo o alberghiero. Le badanti, poi, risiedono quasi esclusivamente al domicilio della persona di cui si occupano, con i relativi **problemi di delimitazione** tra lavoro e tempo libero. In determinati casi, le de-

duzioni per il vitto e l'alloggio riducono a ben poca cosa la già modesta retribuzione. Alcuni migranti devono inoltre confrontarsi con problemi legati al **costo della vita inaspettatamente elevato** in Svizzera.

La migrazione pendolare può significare la possibilità di non dover emigrare definitivamente e quindi di continuare a vivere con la famiglia nel Paese d'origine. Tuttavia **non è sempre il risultato di una scelta libera**. Lo statuto di soggiorno precario e l'incertezza per quanto attiene agli impieghi lavorativi e al guadagno rafforzano il carattere già fortemente precario della situazione lavorativa di persone attive in settori a bassa retribuzione.

Raccomandazioni

La prima raccomandazione della CFM mira ad approfondire la ricerca e a colmare le lacune cognitive. La seconda è tesa a colmare i deficit informativi e a risolvere problemi pratici quotidiani con cui devono confrontarsi le persone che effettuano soggiorni lavorativi di breve durata in Svizzera. Infine, la terza raccomandazione persegue l'elaborazione di forme regolamentate di migrazione pendolare a condizioni eque. Quale raccomandazione generale, applicabile a tutti i quesiti inerenti alla politica migratoria, vi è l'invito a una sensibilizzazione costante del pubblico nell'ambito dell'attività informativa delle autorità – con un accento particolare sulla situazione dei soggiornanti di breve durata.

Le raccomandazioni della CFM sono improntate ai principi della Commissione. Questa la formulazione scelta:

- a tutti gli immigrati che vivono e lavorano legalmente in Svizzera devono essere applicate le medesime regole;
- occorre promuovere l'integrazione degli immigrati. Uno statuto di soggiorno sicuro svolge un ruolo cruciale per l'integrazione;
- occorre tutelare gli immigrati da qualsiasi forma di discriminazione.

1. Approfondire la ricerca e colmare le lacune cognitive

Lo studio ha evidenziato numerosi fatti importanti, ma ha anche rivelato lacune cognitive in numerosi settori. In linea di principio occorre analizzare il ruolo dei soggiorni lavorativi di breve durata – come del resto anche degli impieghi di breve durata di manodopera nazionale – nell'economia. La CFM si concentra qui di seguito sugli ambiti tematici concernenti l'occupazione di breve durata di stranieri.

La CFM suggerisce di svolgere indagini approfondite, risp. di monitorare gli sviluppi attuali negli ambiti tematici seguenti:

- fenomeno della migrazione pendolare quale modello di lavoro e di occupazione;
- monitoraggio degli sviluppi nel settore delle attività stagionali e delle attività dei lavoratori distaccati (segnatamente nell'edilizia);
- iter migratori e condizioni di vita delle persone che svolgono reiterati soggiorni lavorativi brevi in Svizzera;
- ricongiungimento familiare delle persone che svolgono soggiorni lavorativi brevi;
- ruolo e rilevanza del collocamento transfrontaliero;
- monitoraggio degli sviluppi nel settore delle cure;
- situazione e ruolo dei frontalieri e prassi riguardanti il rilascio dei permessi G;

2. Colmare i deficit informativi e risolvere i problemi pratici quotidiani

In generale, lo studio evidenzia gravi deficit informativi riguardanti i diritti e gli obblighi delle persone che svolgono soggiorni lavorativi brevi in Svizzera. Anche i datori di lavoro, in particolare le economie domestiche private, sono spesso male informati per quanto riguarda gli standard da osservare. Molti lavoratori di breve durata si orientano difficilmente nel nuovo contesto lavorativo e vitale e sarebbero contenti di ottenere maggiori informazioni sul mercato del lavoro e la vita quotidiana della Svizzera. Ad alcuni di loro, pur essendo entrati in Svizzera in vista di un soggiorno breve, si prospetta un soggiorno protratto nel nostro Paese, con le questioni che ciò solleva sotto il profilo dell'integrazione. Infine, chiunque svolga soggiorni lavorativi brevi in Svizzera deve confrontarsi con problemi squisitamente pratici dovuti al carattere temporaneo del loro soggiorno, il quale spesso crea loro difficoltà nella ricerca di un alloggio, nell'aprire un conto bancario o nel concludere un abbonamento per il cellulare.

Per colmare i deficit informativi e risolvere i problemi pratici quotidiani, la CFM raccomanda quanto segue:

- servizi competenti in materia d'integrazione, autorità migratorie, datori di lavoro, sindacati e organizzazioni della società civile predispongono le offerte informative anche in funzione delle persone che svolgono soggiorni lavorativi brevi in Svizzera;
- autorità preposte al mercato del lavoro e autorità migratorie predispongono promemoria contenenti le principali informazioni su diritto di soggiorno e assicurazioni sociali (e sugli standard minimi da osservare) e li mettono a disposizione delle associazioni del padronato e settoriali (tra cui in particolare anche alle società di fornitura di personale a prestito) e dei sindacati;
- le persone cui si prospetta un soggiorno protratto in Svizzera (come anche le persone che svolgono reiterati soggiorni lavorativi brevi nel nostro Paese) dovrebbero poter ottenere da subito un permesso di dimora (permesso B);
- occorrono soluzioni concrete ai problemi quotidiani di natura squisitamente pratica connessi al soggiorno lavorativo breve: occorre rivedere le condizioni vigenti per la conclusione di contratti (abbonamento cellulare, carta di credito, contratto d'affitto, ecc.) – in particolare la necessità di uno statuto di soggiorno permanente.

3. Elaborare forme regolamentate di migrazione pendolare a condizioni eque

La migrazione pendolare è un nuovo modello lavorativo nel settore delle cure e dell'assistenza a persone anziane o malate a domicilio che andrà viepiù espandendosi. Anche i settori stagionali, come per esempio l'agricoltura, sono fortemente tributari della manodopera estera. Per garantire condizioni eque ai migranti pendolari occorre, da un lato, un lavoro di sensibilizzazione e, dall'altro, una riflessione di fondo per individuare i settori in cui occorre intervenire per garantire condizioni eque ai migranti pendolari.

Pertanto la CFM raccomanda quanto segue: rappresentanti delle autorità e delle parti sociali elaborano direttive volte a garantire condizioni generali eque per la migrazione pendolare. Queste direttive possono variare da un settore all'altro.

Questi gli aspetti da considerare nell'elaborazione delle direttive:

- informazione adeguata negli Stati d'origine in merito alle condizioni lavorative e ai diritti in Svizzera;
- osservanza, anche nel contesto della migrazione pendolare, delle direttive del WHO (Globaler Verhaltenskodex o codice di condotta globale valevole nel mondo germanofono) per l'acquisizione internazionale di manodopera specializzata nel settore della sanità;
- miglioramento dello statuto dei migranti pendolari sotto il profilo del soggiorno;
- elaborazione di contratti di lavoro specifici, che considerino debitamente le specificità dell'assunzione di personale in economie domestiche private;
- possibilità di riqualifica delle persone attive in settori stagionali e nel settore delle cure a domicilio;
- garanzia dell'accesso alle offerte integrative in Svizzera.

