



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission
für Migrationsfragen EKM

Jahresbericht 2008
Migration im Fokus

Vorworte

Francis Matthey, Präsident	3
Simone Prodolliet, Geschäftsführerin	4
Osman Besic, Mitglied	5

Migration in Europa	6
---------------------	---

Migration in der Schweiz	10
--------------------------	----

Tätigkeiten der Kommission

Grundlagenarbeit	14
Integrationsförderung	18
Veranstaltungen	21
Information	22

Liste der EKM-Mitglieder	23
--------------------------	----

Mit Ernst, Respekt und Offenheit

Schon ein Jahr. Erst ein Jahr. Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) hat nämlich erst anfangs 2008, gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes und des revidierten Asylgesetzes, ihre Tätigkeit aufgenommen. Der vorliegende erste Jahresbericht gibt einen Überblick über die verschiedenen Tätigkeitsbereiche und die Themen, welche die Kommission im Berichtsjahr behandelte. In diesem Vorwort möchte ich aber zuerst aufzeigen, von welchen Überlegungen sich die EKM-Mitglieder bei der Konzeption und Erfüllung ihres Auftrags leiten lassen.

Die neue Kommission, die aus der Ausländerkommission und der Kommission für Flüchtlingsfragen hervorgegangen ist, legt – im Rahmen ihres Mandats – nicht nur die Ziele ihrer Arbeit und ihre Aktivitäten fest, sondern auch die Methoden und die Einstellung, mit der sie ihre Aufgaben erfüllen will. Dabei kann

sie sich auf ein Sekretariat stützen, das angesichts der zu erfüllenden Aufgaben zwar unterdotiert, aber sehr kompetent und engagiert ist.

Die Kommission will, sowohl theoretisch wie praktisch, Präsenz zeigen und sich mit Stellungnahmen, Empfehlungen und Studien, z.B. zu den Jahresthemen, den Modellvorhaben von nationaler Bedeutung oder aktuellen Fragen, einbringen. Dieses Engagement in aktuellen Diskussionen soll jedoch immer aus einer langfristigen Perspektive erfolgen, mit einer positiven, konstruktiven, wenn nötig auch kritischen Haltung, aber stets mit Blick auf die Zukunft.

Mit dieser Einstellung und dem Bestreben nach Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit möchte die EKM eine möglichst breite Zusammenarbeit pflegen, mit öffentlichen Partnern auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene



oder mit Organisationen der Zivilgesellschaft, mit Ausländern und mit Schweizern. Nur so kann sie ihren Informationsauftrag erfüllen.

Migrations- und Integrationsfragen sind sowohl politischer, wirtschaftlicher, sozialer wie kultureller Art, sie haben mit Fakten genauso viel zu tun wie mit Gefühlen, mit der innenpolitischen Situation unseres Landes ebenso wie mit internationalen Entwicklungen. Wir müssen sie mit Ernst, Respekt und Offenheit angehen.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'F' and 'M'.

Francis Matthey
Präsident EKM

Kontinuität und Aufbruch

Das erste Jahr der neuen Kommission für Migrationsfragen EKM war eine Herausforderung. Hohe Erwartungen standen im Raum. Nicht nur galt es, die Anliegen der beiden Vorgängerkommissionen EKA und EKF aufzunehmen und umzusetzen. Ebenso wichtig war es, der neuen Kommission ein eigenständiges Gesicht zu verleihen. Im Rückblick darf gesagt werden, dass ein Grossteil der gesetzten Ziele erreicht werden konnte. Dies ist zum einen der engagierten Arbeit der Kommissionsmitglieder zu verdanken. Zum andern konnte auf ein motiviertes Team von Mitarbeiterinnen im Sekretariat der EKM zurückgegriffen werden, welche ihr Know-how mit Gewinn in die Tätigkeitsfelder der Kommission einbringen konnten.

Die umfassende migrationspolitische Perspektive, die alle relevanten Fragen und Politikbereiche in diesem Gebiet betrifft, erlaubt es – stärker als es die EKA und EKF tun konnten –, Themen aufzugreifen, die über das tagespolitische Geschäft hinausgehen. So thematisierte die EKM im ersten Jahr ihres Bestehens die Frage des Umgangs mit Identitäten. Diese Fragestellung schliesst an die gemachten Erfahrungen beider ehemaligen Kommissionen an:

Wie gehen wir mit dem Fremden um? Wie definieren wir uns dabei selber und welche Konsequenzen hat dies für Zugewanderte, seien es nun Personen, die als Arbeitsmigrantinnen und -migranten in unser Land gekommen sind, oder seien es Menschen, die in der Schweiz um Asyl ersuchen?

Auf der Agenda der Arbeit der EKM stand jedoch auch die Fortsetzung bereits eingeleiteter Tätigkeiten. So wurden etwa die Arbeiten der EKF zur Politik einer Aufnahme von Flüchtlingsgruppen wieder aufgenommen und die breite Informationstätigkeit der EKA in Form der Zeitschrift «terra cognita», den beiden Websites und der Publikationsreihe «Materialien zur Migrationspolitik» neu unter der «Marke» EKM weitergeführt. Ausserdem wurden in Form von Modellvorhaben im Bereich der Integrations-



förderung unter den Themendächern «Zusammenleben im ländlichen Raum» und «Citoyenneté» erste Akzente gesetzt.

Die EKM ist erfolgreich gestartet. Die Schwerpunktsetzungen der Kommission, aber auch die zu erwartenden politischen Herausforderungen werden die kommenden Jahre der EKM äusserst spannend gestalten und zu Produktivität und Kreativität anregen. Ich freue mich darauf!

A handwritten signature in blue ink that reads "Simone Prodoliet".

Simone Prodoliet
Geschäftsführerin EKM

Keine Alibi-Migranten

Die Arbeit in einer Kommission habe ich mir so vorgestellt: sachlich, engagiert, aufwändig, und zwischendurch gibt es Platz für spannende Begegnungen und Austausch. Genau das ist eingetroffen. Am Anfang war ich von stark formalisierten Sitzungsabläufen etwas überrascht. Auch die Anzahl der Kommissionsmitglieder (30) stellt eine gewisse Anforderung dar. Man hat den Eindruck, vor grossem Publikum reden zu müssen. Insbesondere am Anfang ist das etwas schwierig. Jedoch sind die Sitzungen exzellent vorbereitet und geführt. Die Referierenden sind immer sehr sorgfältig ausgewählt und fast immer die Besten ihres Fachs. Das gibt uns in der Kommission eine gemeinsame Basis für die vertiefte Auseinandersetzung mit einem so umstrittenen Thema wie Migration.

Das Thema Migration kann an Komplexität kaum überboten werden. Man ist permanent auf der Gratwanderung zwi-

schen ethischen, menschenrechtlichen, politischen, wirtschaftlichen Fragen und eigenen Überzeugungen. Ich denke, hier liegt die Stärke der neuen Kommission: Die gewählte Richtung berücksichtigt stets die Nachhaltigkeit und minimiert gesellschaftliche wie individuelle Folgekosten.

Ich fand das Jahresthema der EKM «Identitäten» einer sehr klugen Wahl. Dadurch hat die Kommission einen wichtigen Beitrag zur Entmystifizierung dieses Begriffes geleistet. Durch die Berufung auf die vermeintliche Identitätszugehörigkeit wird oft von rechts bis links politische Legitimation für die Exklusion von verschiedenen Bevölkerungsgruppen eingeholt.

Schliesslich bin ich von der breit abgestützten Sachkompetenz der verschiedenen Mitglieder der Kommission beeindruckt. Und ein absolutes Highlight dieser Kommission ist der Anteil



von Personen mit Migrationshintergrund: Fast zur Hälfte sind es Migranten und Migrantinnen. Sie haben die Kompetenz, auf dieser Ebene mitzudiskutieren. Sie sind nicht Quoten- oder Alibi-Migranten.

Wenn ich etwas wünschen könnte, dann wäre es mehr Einfluss für die Kommission. Dann würde unser Asylgesetz anders aussehen.

Osman Besic

- 1 Serge Slama berichtet an der EKM-Jahrestagung über Identitätsdiskurse in Frankreich.
- 2 Die EKM tagt im Flughafen Zürich und informiert sich über aktuelle Flüchtlingsfragen.
- 3 Ein Flüchtlingslager im Tschad, in dem 15'000 Personen aus der Region Darfur leben.
- 4 5 6 Die EKM besichtigt die Asylunterkunft im Transitbereich des Flughafens Zürich.



Die Migrations- und Asylpolitik in Europa

soll vereinheitlicht werden. Angetrieben von der französischen Ratspräsidentschaft hat die Europäische Union 2008 den «Pakt zu Einwanderung und Asyl» beschlossen.



3



1



2

Die Migrationspolitik ist ein relativ neues Betätigungsfeld der Europäischen Union. Der im Jahr 2005 entworfene «globale Migrationsansatz», welcher auf der Steuerung der legalen und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung basiert sowie Synergien in den Bereichen Migration und Entwicklung vermehrt zu nutzen sucht, wurde in den vergangenen Jahren jedoch konsequent weiterentwickelt. Im Berichtsjahr bekräftigte die EU diesen Ansatz. Mit dem «Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl» legte sie den Grundstein für eine koordinierte Zuwanderungs- und Asylpolitik der Mitgliedstaaten.

Die Migrationspolitik der EU ist auch für die Schweiz von grosser Bedeutung, sowohl im Hinblick auf die Schengen-Mitgliedschaft als auch im Zusammenhang mit den Bilateralen Abkommen. Im Rahmen des Dublin-Abkommens und nicht zuletzt aufgrund ihrer geografischen Situation interessiert sie sich auch für die Entwicklungen in der europäischen Asylpolitik. Deutlich werden dabei Tendenzen, die auch das föderale Staatssystem der Schweiz prägen: Die Politiken der einzelnen EU-Staaten werden schrittweise harmonisiert, ohne diese in ihrer nationalen Hoheit und Verantwortung zu stark zu beschneiden.

Turnusgemäss übernahm in der zweiten Hälfte 2008 Frankreich die EU-Ratspräsidentschaft. Auf der Prioritätenliste war die Migrationspolitik ganz oben aufgeführt.

Höhepunkt war die Verabschiedung des «Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl» anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs im Oktober in Cannes. Der Pakt enthält fünf Schwerpunkte. Bei der Strukturierung der legalen Einwanderung sollen die Prioritäten, Erfordernisse und Aufnahmekapazitäten jedes Mitgliedstaates berücksichtigt und die Integration von Zugewanderten gefördert werden. Die illegale Migration soll durch die konsequente Rückführung bekämpft werden. Ein weiteres Mittel zur Vermeidung illegaler Migration ist die verstärkte Kontrolle der EU-Aussengrenzen. Im Hinblick auf die Erteilung von Asyl sollen die Mitgliedstaaten einerseits einheitliche Schutzstandards anstreben, andererseits soll die Solidarität mit Mitgliedstaaten, die eine grosse Zahl von Asylsuchenden verzeichnen, gestärkt werden. Zur Bekämpfung der Ursachen der Migration – wie Armut, die unzureichende Achtung der Menschenrechte, klimatische und ökologische Katastrophen – soll die Thematik künftig stärker in alle Bereiche der EU-Aussenpolitik einbezogen werden.



4



5

Der Pakt ist für die einzelnen Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich. Die darin enthaltenen Grundsätze werden die künftigen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten aber beeinflussen. An jährlichen Treffen des Europäischen Rats, zu welchen die Europäische Kommission jeweils Fortschrittsberichte vorzulegen hat, wird über bedeutsame Entwicklungen in den Mitgliedstaaten berichtet werden.

Am 27. November 2008 gab Tschechien die Prioritäten seiner Präsidentschaft für das erste Halbjahr 2009 bekannt. Migrationsrelevante Aspekte sollen nach wie vor eine Rolle spielen, allerdings nicht mehr so prominent wie unter der französischen Präsidentschaft. Tschechien wird sich vermehrt der Migration aus dem Osten und Südosten annehmen.

Der «Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl» skizziert verschiedene Instrumente, mit welchen die gesteckten Ziele erreicht werden sollen. Einige dieser Instrumente werden hier kurz dargestellt, und es wird ihre Bedeutung für die Schweiz aufgezeigt:

«Blue Card» soll hochqualifizierte Zuwanderer von ausserhalb der EU anlocken.

Während der Anteil an hochqualifizierten Zuwandernden in den USA bei 55 Prozent liegt, sollen es in der EU lediglich 5 Prozent sein. Um sich im Wettbewerb um hochqualifizierte und dringend

benötigte Arbeitskräfte aus Nicht-EU-Staaten besser positionieren zu können, wurde in der EU die Idee einer «Blue Card» lanciert, welche sich an die amerikanische «Green Card» anlehnt. Nach zähen Verhandlungen segnete das EU-Parlament im November 2008 Mindestanforderungen ab. Wer mit der Blue Card eine Stelle erhält, muss drei Jahre im gleichen Mitgliedstaat bleiben. Wird die Stelle gewechselt oder ändern sich die Anstellungsbedingungen, so müssen die Behörden zustimmen. Wer nach drei Jahren in ein anderes Aufenthaltsland ziehen will, kann dies nur aufgrund eines glaubwürdigen Stellenangebots tun.

Die Blue Card verfolgt ähnliche Ziele wie das schweizerische Ausländergesetz (AuG). Beide Zulassungsmodelle zielen darauf hin, für die erwünschte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften attraktive Rahmenbedingungen zu schaffen. Sofern von Seiten der Wirtschaft eine Nachfrage besteht, können gut Qualifizierte gemäss AuG von Beginn an eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und sind damit auf dem Arbeitsmarkt mobil. Zwar besteht kein Rechtsanspruch auf Familiennachzug, dieser kann durch die Behörden jedoch bewilligt werden.

Zirkuläre Migration erlaubt legale Mobilität zwischen Staaten.

Statt mit der Zuwanderung von gut ausgebildeten und talentierten Menschen im Herkunftsland einen Verlust

von qualifizierten Fachkräften zu bewirken («brain drain»), sollen diese berufsbegleitend weitergebildet werden. Ihre Kenntnisse und Fähigkeiten sollen nach einigen Jahren wieder ihren Herkunftsländern zugute kommen («brain gain»). Diese Strategie wird als «Win-win-Situation» bezeichnet: Für die Herkunftsländer bedeutet sie einen Gewinn an Kompetenzen, für die Aufnahmeländer eine Möglichkeit, zeitlich beschränkt Lücken im Arbeitsmarkt zu füllen. Migrantinnen und Migranten können von einem legalen, sozialstaatlich abgesicherten Aufenthalt profitieren, sie haben Anspruch auf Weiterbildung im Aufnahmeland und werden bei der Rückkehr ins Herkunftsland unterstützt.

Zirkuläre Migration gibt beispielsweise einer angolanischen Ärztin, die nach Portugal ausgewandert ist, die Möglichkeit, später wieder in Angola zu arbeiten, ohne den Hauptwohnsitz in Portugal zu verlieren; sowie umgekehrt, vorübergehend zu Arbeits-, Studien- und Ausbildungszwecken in einen oder mehrere EU-Staaten zu reisen.

Das Konzept der zirkulären Migration ist noch wenig ausgereift. Auf EU-Ebene gibt es ausser in Frankreich bislang keine konkreten Umsetzungsprojekte. Im September 2008 wurde in Paris mit Mauritius ein bilateraler Vertrag unterzeichnet, welcher für die zirkuläre Migration Zulassungs-, Aufenthalts- und Rückkehrbedingungen definiert und finanzielle und quantitative Aspekte klärt. In der Schweiz ist das Konzept



6

der zirkulären Migration in Expertengruppen zwar im Gespräch, konkrete Konturen fehlen jedoch bislang weitgehend.

Mit dem «Resettlement» von Flüchtlingsgruppen wird Solidarität bekundet.

Als «Resettlement» wird die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen bezeichnet, die weder dauerhaft in ihrem Zufluchtsstaat bleiben, noch in ihr Herkunftsland zurückkehren können. In der Regel werden diese Wiederansiedlungen zwischen dem Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR sowie einem Aufnahmeland bilateral ausgehandelt. 2008 fand erstmals eine solche Aktion auf der Ebene der Europäischen Union statt. Eine EU-Mission beurteilte die Situation der irakischen Flüchtlinge in Jordanien und Syrien und gelangte zum Schluss, dass für viele Flüchtlinge längerfristig weder die Rückkehr in den Irak noch der Verbleib in einem der beiden Länder in Frage kommt. Aufgrund dieses Befunds bekundeten die europäischen Justiz- und Innenminister im November ihre Absicht, aus Nachbarländern des Iraks 10'000 irakische Flüchtlinge aufzunehmen. Deutschland, Grossbritannien, Schweden, Frankreich, die Niederlande, Finnland und Dänemark haben bereits mit der Aufnahme grösserer Flüchtlingsgruppen begonnen.

Im Berichtsjahr hat auch die Schweiz auf Ersuchen des UNHCR 24 Personen aus dem Irak als Flüchtlingsgruppe auf-

genommen und sich vor Ort engagiert. Im Rahmen der «protection in the region» unterstützte sie Syrien beim Aufbau von Infrastrukturprojekten. Im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Resettlement-Politik erarbeitete die EKM im Herbst 2008 einen Bericht und Empfehlungen zur «Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort» und überreichte ihn im Herbst 2008 der zuständigen Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf (siehe dazu auch Seite 17).

Mobilitätspartnerschaften fördern den Dialog zwischen Aufnahme- und Herkunfts- oder Transitländern.

Mit dem Konzept der Mobilitätspartnerschaften tritt die EU mit ausgewählten Herkunfts- und Transitländern in einen spezifischen Dialog. Sobald in den Bereichen der illegalen Zuwanderung oder der Rückübernahme bestimmte Bedingungen erfüllt sind, können die Partnerländer ihren Bürgerinnen und Bürgern einen erleichterten Zugang in die EU ermöglichen. In einem Pilotprojekt wurden 2008 erste Partnerschaften zwischen der EU und den Kapverdischen Inseln (Süd-Nord-Migration) bzw. Moldau (Ost-West-Migration) eingegangen. Beide Partnerschaften befinden sich noch in einer Pilotphase, ihr Nutzen ist Gegenstand einer Evaluation. Mit Georgien und Senegal wurden im Berichtsjahr Verhandlungen über eine künftige Mobilitätspartnerschaft aufgenommen. Ein Element von Migrationspartnerschaften können sogenannte

Migrationszentren darstellen, welche den Menschen vor Ort legale Migrationsmöglichkeiten aufzeigen. Ein solches wurde von der EU im Oktober 2008 im malischen Bamako eröffnet.

Auch im schweizerischen Ausländergesetz (AuG) ist das Konzept der Migrationspartnerschaften enthalten. Sie sind ein Instrument zur Durchsetzung migrationspolitischer Interessen unter Einbezug der Interessen des Partnerlandes. Sie bestehen aus einem flexibel gestaltbaren Massnahmenpaket. Ähnlich wie bei den Mobilitätspartnerschaften der Europäischen Union bilden Rückübernahme, Rückkehrhilfe und eine Stärkung des Migrationsmanagements in den Partnerländern mögliche Bestandteile solcher Abkommen. Während die EU jedoch mit ihren Partnerschaften in erster Linie die legale (Arbeits-) Migration zu regeln sucht, sind die Schweizer Migrationspartnerschaften umfassender ausgerichtet. So werden etwa als Gegenleistung zu besseren Migrationskontrollen in den Partnerländern auch Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe und friedensbildende Massnahmen angeboten.

1 2 Kantonale und kommunale Ausländer- und Integrationskommissionen treffen sich in Neuenburg.
3 Kommissionsmitglieder suchen nach Fälschungen in Reisepässen.
4 EKM-Mitglied Simon Röthlisberger diskutiert mit BFM-Vizedirektor Urs Betschart.
5 Angeregte Gespräche am Treffen der Kommissionen.

Die Migrationslandschaft der Schweiz

hat sich definitiv verändert. Mehr Leute aus den Nachbarstaaten wandern zu, ungefähr gleich viele aus Drittstaaten. Die Kontrollen an den Grenzen sind im Dezember aufgehoben worden. Die Schweiz gehört nun zum Schengenraum.



3



1



2

Den klassischen Typus des «Gastarbeiters», wie er über Jahrzehnte hinweg existierte – männlich, niedrig qualifiziert, rekrutiert für Arbeitsstellen in Industrie und Bau – gibt es nicht mehr. Wer heute in die Schweiz einwandert, ist in der Regel gut qualifiziert und nimmt anspruchsvolle Tätigkeiten im Dienstleistungssektor und Kader-Posten in Wissenschaft und Forschung ein.

Durch das Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten, welches deren Staatsangehörigen erlaubt, ohne besondere Bewilligung um eine Arbeitsstelle nachzusuchen, hat sich in den letzten Jahren der Trend bestätigt, dass mehr Personen aus den betreffenden Ländern in die Schweiz einwanderten. Der Zuwachs von EU/EFTA-Staatsangehörigen betrug Ende Dezember 2008 rund 6.8 Prozent, wobei insbesondere die Zahl von Staatsangehörigen aus Deutschland, Frankreich, Portugal und Grossbritannien anstieg. Demgegenüber nahm die Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern aus Drittstaaten nur minimal zu (0.4 Prozent). Das Bundesamt für Migration sieht in diesen Zahlen auch die Zuwanderungspolitik des Bundesrates bestätigt, wonach aus Nicht-EU-Staaten nur noch besonders qualifizierte Erwerbstätige für den Arbeitsmarkt rekrutiert werden können. Auch die Trends beim Wandel der Einwanderungsmotive setzten sich fort: Der Anteil der Personen, welche wegen einer Erwerbsarbeit in die Schweiz einreisten, lag 2008 bei 50 Prozent; 2005 waren es noch 37 Prozent gewesen. Im

gleichen Zeitraum ist der Anteil der Personen im Familiennachzug von 39 auf 31 Prozent zurückgegangen.

Unerwartet hingegen war der nicht unwesentliche Anstieg bei den Personen, die über den Asylweg in die Schweiz gelangten.

So zeigte sich, dass die noch unter dem ehemaligen EJPD-Chef festgelegte Grösse von 10'000 Asylgesuchen pro Jahr mit 16'606 deutlich überschritten wurde. Erklärt wird diese ausserordentliche Zunahme, welche vor allem durch Asylsuchende aus Eritrea und Somalia begründet ist, mit der nach wie vor äusserst angespannten politischen Lage in den betreffenden Herkunftsgebieten. Mit ein Grund für den Anstieg dürfte das Inkrafttreten des Dubliner Erstasylabkommens am 12. Dezember 2008 sein. In diesem Zusammenhang wird von einem «Torschlusseffekt» gesprochen. Ähnliche Entwicklungen mit einem deutlich erhöhten Zuwachs an Asylgesuchen waren zu beobachten, bevor etwa Österreich 2004 der EU beitrug oder Polen 2007 das Abkommen Schengen-Dublin in Kraft setzte.

Mit dem Beitritt als assoziiertes Mitglied zum Schengen-Raum bekräftigt die Schweiz die migrationspolitische Grundausrichtung der Europäischen Union, welche von Kritikern auch als «Festung Europa» bezeichnet wird.

Sie wird somit Teil eines Gebildes, welches zwischen den einzelnen Staaten

keine Grenzkontrollen mehr kennt und nur noch die Aussengrenzen des Schengen-Raumes überwacht. Die Schweizer Behörden erhalten über das Schengener Informationssystem (SIS) Zugang zum Fahndungscomputer mit mehr als 27 Millionen Datensätzen. Dadurch kann innert Kürze festgestellt werden, ob eine Person, eine Waffe oder ein Auto zur Fahndung ausgeschrieben sind. Gleichzeitig mit dem Schengener Abkommen übernimmt die Schweiz auch die Bestimmungen des Dubliner Erstasylabkommens. Grundsätzlich gilt, dass jener Staat zuständig ist, wo die asylsuchende Person erstmals eingereist ist oder wo sich allenfalls Familienangehörige befinden. Damit sollen Zweit- und Mehrfachgesuche verhindert werden. Als Kontrollinstrument dient die Fingerabdruck-Datenbank Eurodac, in welcher die Daten von Asylsuchenden und illegal eingereisten Personen gespeichert sind.

Das neue Ausländergesetz liefert seit dem 1. Januar 2008 die Grundlage für eine umfassende Integrationspolitik.

Der Begriff der Integration wird somit Massgebend bei Fragen der Zulassung, der Niederlassung, bei Wegweisungen und Einreiseverboten sowie im Zusammenhang mit so genannten Integrationsvereinbarungen, die für bestimmte Personengruppen abgeschlossen werden können.

Die Chancen des neuen Gesetzes liegen darin, dass Integration als politisches Ziel definiert wird und somit im



4



5

Hinblick auf Integrationsförderung bessere gesellschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Andererseits birgt die konkrete Anwendung der Bestimmungen in der Praxis die Gefahr der Ungleichbehandlung, wenn etwa Behörden von Kantonen und Gemeinden ihren Ermessensspielraum unterschiedlich interpretieren.

Die vorgesehenen Bestimmungen können zudem lediglich bei Personen aus Drittstaaten angewendet werden – das Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten verbietet es, den Aufenthalt von EU- und EFTA-Staatsangehörigen in der Schweiz an Bedingungen zu knüpfen. Somit ergeben sich mögliche weitere Ungleichbehandlungen: Von einer Türkin könnte verlangt werden, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen, nicht jedoch von einer Polin. Ende des Jahres zogen die Verantwortlichen von Pilotversuchen in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn und Zürich eine erste, Erfolg versprechende Bilanz. Eine ausführliche Evaluation dazu steht noch aus.

Dass sich das Konzept der Integration in eine Richtung bewegt, welche nicht zu begrüßen ist, zeigen mehrere Vorstösse im nationalen Parlament. Lukas Reimann etwa will mit seiner Motion «Niederlassungsbewilligung nur mit ausreichenden Sprachkenntnissen» sicherstellen, dass nur jene Ausländer eine Niederlassungsbewilligung erhalten, die über ausreichende Kenntnisse einer Landessprache verfügen. Dieselbe Stossrichtung verfolgt auch die Parlamentarische Initiative von Philipp Müller, der die «Rückstufung eines nie-

dergelassenen, integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter» erwirken will. Im Auge hat Nationalrat Müller dabei jene «Ausländer mit Niederlassungsbewilligung, die nicht gravierend straffällig sind», sich jedoch «partout in der Schweiz nicht integrieren wollen».

Noch einen Schritt weiter geht eine Motion der Fraktion der SVP. Nationalrätin Jasmin Hutter fordert, dass «Ausländer, welche sich erwiesenermassen weigern, sich zu integrieren, d.h. die Schweizer Regeln (z.B. Erlernen der Sprache) zu akzeptieren, ihre Niederlassungsbewilligung verlieren und ausgeschafft werden können». Ausnahmen machen möchten die Motionäre für Fachkräfte und Manager mit Englischkenntnissen an Hochschulen und in international tätigen Unternehmen. Das heisst, dass ein US-amerikanischer Manager ohne Vorprüfung als integriert gilt, wogegen ein ebenfalls Englisch sprechender pakistanischer Detailhändler wohl ausgeschafft werden könnte, falls er nicht über genügend Kenntnisse in einer hiesigen Sprache verfügt.

Diese parlamentarischen Vorstösse zeigen, dass zurzeit in der Debatte um Integration eine gefährliche Tendenz eingeschlagen wird. Der politische Diskurs entfernt sich mehr und mehr von der Frage nach den «günstigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen», die Integration fördern. Der Fokus wird stattdessen immer stärker auf zu erbringende Leistungen spezifischer Gruppen der Migrationsbevölkerung gelegt.

Konkrete Kriterien zur Messung des Grads der Integration tragen den vielfältigen Lebensbedingungen und dem unterschiedlichen Bildungshintergrund vieler Migrantinnen und Migranten jedoch nicht Rechnung und produzieren dadurch zwangsläufig neue Formen der Ungleichbehandlung. Messen, klassifizieren und – bei Note «ungenügend» – sanktionieren, so scheint für die Zukunft das mehrheitsfähige Rezept in der Integrationsförderung zu lauten. Die Vorstösse wurden im Parlament noch nicht behandelt. Es bleibt zu hoffen, dass der Begriff der Integration – heute noch im Sinne von unterstützender Förderung – nicht zu einem Sanktionsinstrument wird.

In der politischen Debatte werden «die Ausländer» werden immer wieder als Problemgruppe dargestellt. Das gilt in besonderem Masse bei Abstimmungen, etwa bei jener über die Initiative «Für demokratische Einbürgerungen», aber auch bei der Berichterstattung über strafbares oder unerwünschtes Verhalten, wie etwa bei Raserunfällen.

Die «Ausländerfrage» ist eine Thematik, welche die Öffentlichkeit nach wie vor stark beschäftigt. Dies jedenfalls ist der Befund des Sorgenbarometers im Jahr 2008. Obwohl das Thema im Vergleich zum Vorjahr an Bedeutung verloren hat, rangiert es immer noch unter den Top Ten. Der Grund für diese über mehrere Jahre hinweg festgestellte Konstante dürfte nicht nur an dem im Vergleich zu andern europäischen Ländern hohen Anteil an Ausländerinnen und Ausländern an der Bevölkerung liegen. Vielmehr ist auch darauf hinzuweisen, dass

«die Ausländer» in verschiedenen Zusammenhängen direkt oder indirekt als Problemgruppe dargestellt werden. Im Berichtsjahr machten drei Initiativen von sich reden, die diese Perspektive einnahmen.

Die Initiative der SVP «Für demokratische Einbürgerungen», die am 1. Juni 2008 von Volk und Ständen abgelehnt wurde, hatte zwar nicht explizit Zugewanderte im Fokus; den Initianten ging es darum, dass die Gemeinden darüber entscheiden können sollten, welches Gremium Einbürgerungen vornimmt. Ein getroffener Entscheid sollte zudem endgültig sein. Was als reine Kompetenzfrage zwischen Kantonen und Gemeinden daherkam, hatte jedoch sehr wohl einen ausländerpolitischen Hintergrund. Es sollte nicht mehr möglich sein, negative Entscheide bei Einbürgerungen anzufechten. Bei (wieder eingeführten) Urnenabstimmungen hätte es etwa dazu kommen können, dass bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen diskriminiert worden wären.

Expliziter in den Fokus genommen werden Ausländerinnen und Ausländer bei der «Initiative zur Ausschaffung krimineller Ausländer», kurz Ausschaffungsinitiative genannt, die 2007 lanciert worden war. In einem Richtungsentscheid äusserte sich der Bundesrat am 15. Oktober 2008 und empfahl dem Parlament, die Initiative abzulehnen. Ein indirekter Gegenvorschlag soll im Sinne einer Anpassung des geltenden Ausländergesetzes gewisse Anliegen der Initianten aufzunehmen, ohne dass zwingendes Völkerrecht verletzt wird. Ebenfalls von ausländerpolitischer Relevanz ist die von einzelnen Expo-

nenten der SVP und der EDU lancierte Initiative «Gegen den Bau von Minaretten», die am 8. Juli 2008 mit 114'895 beglaubigten Unterschriften eingereicht wurde. Vordergründig soll lediglich der Bau von Minaretten verboten werden. Die Argumente der Befürworter weisen jedoch in eine Richtung, die als fremdenfeindlich taxiert werden muss und die auch im internationalen Kontext mit Befremden zur Kenntnis genommen wird. Der Bundesrat nahm denn auch ungewöhnlich rasch Stellung und verabschiedete am 27. August 2008 seine Botschaft, in welcher er die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfiehlt.

Wiederholt wurden «die Ausländer» auch im Zusammenhang mit der Berichterstattung über unerwünschtes und strafbares Verhalten, etwa im Zusammenhang mit Raserunfällen, ins Zentrum gerückt. Dabei zeigt sich einmal mehr, dass selbst statistische Erhebungen nur ein beschränktes Bild über die tatsächlichen Sachverhalte geben können. Die Kategorie «Ausländer» ist denn auch äusserst unpräzise und wenig aussagekräftig. Dies räumt auch das Bundesamt für Statistik ein, das anlässlich der Veröffentlichung der Statistik über Verkehrsdelikte im Dezember feststellte, dass eigentlich die Bildungs- und Wirtschaftsverhältnisse erhoben werden müssten, um verlässliche Aussagen machen zu können.

Die Aktivitäten der EKM im ersten Jahr

waren einerseits geprägt von der migrationspolitischen Aktualität. Die Kommission hat aber mit dem Jahresthema «Definieren von Identität» oder dem Bericht zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen bewusst auch eigene thematische Schwerpunkte gesetzt.



1 Francis Matthey und Simone Prodolliet an der Jahresmedienkonferenz im Medienzentrum Bundeshaus.

2 3 Teilnehmer nutzen die Pause an der EKM-Jahrestagung für Fachgespräche.

Am 24. Januar 2008 traten die vom Bundesrat im Dezember 2007 gewählten Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM erstmals zusammen.

Ein Teil der Mitglieder war bereits in einer der Vorgängerkommissionen, der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA oder der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen EKF aktiv gewesen. Neu dazu gestossen sind zehn Personen. Präsiert wird die EKM von Francis Matthey, Vizepräsidentin sind Dragoslava Tomovic und Barbara Walther. Die 30-köpfige EKM umfasst sowohl Vertretungen verschiedener Gemeinschaften von Migrantinnen und Migranten als auch – wie in ausserparlamentarischen Kommissionen üblich – Repräsentantinnen und Repräsentanten von Organisationen der Zivilgesellschaft. Knapp die Hälfte der Mitglieder verfügt über einen Migrationshintergrund.

Die EKM hat sich in den ersten zwei Sitzungen für die Legislaturperiode 2008-2011 ein Arbeitsprogramm gegeben und thematische Schwerpunkte gesetzt. Es handelt sich dabei um Themenfelder, die im Laufe der Jahre verschiedene gesellschaftspolitische Aspekte im Bereich Migration und Integration herausgreifen. Komplementär zu den Stellungnahmen der EKM zu aktuellen integrations- und migrationspolitischen Ereignissen werden dabei vertiefende Analysen und Diskussionsbeiträge geliefert, welche über das tagespolitische Geschäft hinaus Impulse für ein respektvolles Zusammenleben aller Bevölkerungsteile zu geben beabsichtigen.

Für die Jahre 2008 und 2009 wählte die Kommission das Thema «Über das Definieren von Identität – Enjeux identitaires», im Verlauf der Jahre 2009 und 2010 wird die EKM den Themenkom-

**«Die Kommission beschliesst» – «Die Kommission empfiehlt»...
30 Mitglieder gehören der EKM an. Sie bringen Erfahrungen und Wissen ein – und natürlich auch Meinungen. Wie aber verdichten sich diese Einstellungen zur Kommissionsmeinung? Ein Einblick in die Arbeitsweise der Kommission.**

Die Mitglieder der EKM treten fünf Mal jährlich zu Plenarsitzungen zusammen. Eine davon ist jeweils eine zweitägige «Retraite». An den Sitzungen der Gesamtkommission werden sowohl Stellungnahmen zu aktuellen politischen Fragestellungen diskutiert und verabschiedet, Grundlagen zu einem Themenschwerpunkt vertieft wie auch konkrete Umsetzungen der Integrationsförderung erörtert. Zu spezifischen Fragestellungen werden Ad-hoc-Arbeitsgruppen mit drei bis fünf Mitgliedern eingesetzt, die nach Erfüllung ihres Mandats – sei es die Erstellung eines Berichts oder die Erarbeitung von Empfehlungen und Stellungnahmen – wieder aufgelöst werden.

Das Präsidium bestimmt die Inhalte der Kommissionssitzungen, entscheidet über die

finanzielle Beteiligung an Modellvorhaben und vertritt in der Öffentlichkeit die Position der EKM.

Das Sekretariat der EKM bereitet die Geschäfte der Kommission vor, ist verantwortlich für die Informationstätigkeit der Kommission, ist für die Begleitung und Umsetzung von Modellvorhaben zuständig und koordiniert bzw. verfasst Grundlagenarbeiten zuhanden der Kommission. Unter der Leitung der Geschäftsführerin Simone Prodolliet arbeiten die drei wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen Elisabeth Steiner, Pascale Steiner und Ruth Tennenbaum sowie die Sachbearbeiterin und Dokumentalistin Sylvana Béchon. Insgesamt verfügt die Geschäftsstelle über 400 Stellenprozent.

plex «Neue Migration – transnationale Beziehungen» aufgreifen, und ab 2010 wird sich die EKM mit Fragen des föderalen Systems der Schweiz und der Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen im Migrations- und Integrationsbereich befassen.

Die EKM behandelte im Verlauf des ersten Jahres ihres Bestehens zahlreiche migrations- und integrationspolitische Geschäfte.

Sie nahm Stellung zur Weiterführung und Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens, zum Zwangsanwendungsgesetz und der Verwendung von «Tasern», zur Einbürgerungsinitiative der SVP, zu den Änderungen im Ausländer- und Asylgesetz, zur so genannten Ausschaffungsinitiative sowie zur Initiative «Gegen den Bau von Minaretten».

Sie beteiligte sich ausserdem mit diversen Beiträgen am Bericht der Schweiz zuhanden der ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) und im Hinblick auf die Berichterstattung zur CERD (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) und arbeitete in Gremien zur Erarbeitung des Berichts des Bundesamts für Sozialversicherung zu «Jugend und Gewalt» oder zur Weiterentwicklung von «Projets urbains» unter der Federführung des Bundesamts für Raumentwicklung mit. Neben den tagespolitischen Geschäften vertiefte sich die EKM in diverse Aspekte des gewählten Schwerpunktthemas und arbeitete in zwei Ad-hoc-Arbeitsgruppen zur «Aufnahme von Flüchtlingsgruppen» und zum Thema «Zwangsheirat».

Stellvertretend für die diversen Aktivitäten seien hier drei Schwerpunkte herausgegriffen. Sie illustrieren das breite Spektrum an Themen, das die Kommissionsarbeit 2008 geprägt hat.

1 Für die Jahre 2008 und 2009 wurde ein klarer thematischer Fokus gelegt: Was passiert, wenn wir Identitäten definieren, wenn sie uns zugeschrieben werden?

Wer versucht, die eigene Identität in Bezug auf eine Gemeinschaft, ein Kollektiv zu definieren, wird dies immer in Abgrenzung zu andern tun. Die «Fremden» bilden die Projektionsfläche, sie stellen das dar, was man selbst nicht ist bzw. sein möchte. Das ist an sich etwas Menschliches, etwas, das allen vertraut ist. Und es betrifft nicht nur Einheimische, sondern auch Gruppen von Zugewanderten, unabhängig davon, woher sie kommen, welche Sprache sie sprechen oder welcher Religion sie angehören.

Beide ehemaligen Kommissionen, die neu in der EKM zusammengeschlossen sind, waren immer wieder in der einen oder andern Form mit der Thematik der Zuschreibungen an Zugewanderte, an Flüchtlinge und Asylsuchende konfrontiert. Die Schlagzeilen, welche Ausländer des Missbrauchs von Sozialleistungen bezichtigen, ihnen kriminelle Handlungen unterstellen, sind bekannt. Menschen, die in unserem Land um Asyl ersuchen, wird oft mit Misstrauen begegnet, selbst wenn sie später als Flüchtlinge anerkannt werden. Es ist die Rede von der «Verschleuderung»

des Schweizer Passes im Zusammenhang mit der Diskussion um Einbürgerung. Es gibt eine Reihe von Stereotypen, die über Muslime oder Staatsangehörige aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens verbreitet werden oder Vorstellungen, die junge Schwarzafrikaner unter den Generalverdacht von Drogenhandel stellen. Neu hinzugekommen ist eine weit verbreitete Skepsis gegenüber einer neuen Gruppe von Zuwanderern: den Deutschen.

Solche Zuschreibungen verunglimpfen nicht nur ganze Gruppen von Menschen, sie sagen auch sehr viel über die Aufnahmegesellschaft aus. Die EKM hat es sich deshalb zur Aufgabe gemacht, genauer zu untersuchen, wie in unserem Land der Diskurs über jene Menschen geführt wird, die als fremd wahrgenommen werden.

Gerade im Zusammenhang mit Integration, von welcher immer wieder und in verschiedensten politischen Lagern die Rede ist, taucht die Frage nach der eigenen Identität als heiss diskutiertes Thema auf. Man spricht von «schweizerischer Identität» und vom «Bewahren der eigenen Identität» auf der einen Seite, vom «Stärken der kulturellen Identität» oder vom «Verlust der Identität» im Integrationsprozess auf der andern Seite. Mit der Wahl dieses Themenkomplexes hat sich die Kommission zwei Ziele gesetzt:

- Die EKM möchte aufzeigen, welcher Logik das Definieren von Identität unterliegt. Es handelt sich dabei um

Aushandlungsprozesse, was sich im Französischen unter «enjeux identitaires» fassen lässt. Die Art und Weise, wie solche Prozesse gestaltet werden, ist aus der Sicht der Kommission die Testfrage für den «Demokratiegrad» eines Landes. Ob und wie die verschiedenen Teile der Bevölkerung an diesen Prozessen teilnehmen, ob im respektvollen Dialog oder in sorgsam gehüteter Abschottung: Dies ist die grosse Herausforderung, vor die sich sowohl Einheimische wie auch Zugewanderte gestellt sehen.

- Die EKM will sich dafür einsetzen, dass Pauschalurteilen gegenüber so genannten Fremden – seien es Muslime, seien es Menschen aus der Balkanregion, seien es Deutsche, seien es Asylsuchende, seien es Schwarze oder andere Gruppen von Menschen – in Zukunft eine Absage erteilt wird. Es muss ihrer Ansicht nach ein Merkmal der demokratischen Werte und des politischen Systems der Schweiz sein, sich den «enjeux identitaires» konstruktiv zu stellen.

Es ist der Kommission bewusst, dass sie keine fertigen Rezepte liefern kann. Sie kann jedoch Denkanstösse geben, die dazu beitragen können, sich in Identitätsbildungsprozessen gelassener und konstruktiver zu verhalten.

Solche Denkanstösse finden sich in der Herbstausgabe von «terra cognita», und sie wurden im Rahmen der Jahrestagung im November zur Diskussion gestellt. Ferner hat die EKM zwei Re-





2



3

cherchen in Auftrag gegeben. Die eine geht den Diskursen verschiedener Akteure über das «wir» und das «sie» anhand von Debatten zur Einbürgerungsinitiative der SVP nach, die andere beleuchtet die Rolle von Migrantenorganisationen in der Konstruktion der Identität verschiedener ausländischer Communities. Die beiden Studien werden im Verlauf des Jahres 2009 als Publikation vorliegen.

2 Aufnahme von Flüchtlingsgruppen: Die Kommission empfiehlt eine Neuausrichtung der schweizerischen Flüchtlingsaussenpolitik.

Die ehemalige Kommission für Flüchtlingsfragen EKF befasste sich 2007, im letzten Jahr ihres Bestehens, intensiv mit der Frage der Neuausrichtung einer Politik der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen. Die EKM führte diese Arbeiten fort und setzte eine Arbeitsgruppe ein, die einen Bericht und Empfehlungen erarbeitete. Es war für die EKM zentral, gegenüber den vielen Verschärfungen, die das revidierte Asylgesetz mit sich brachte, einen konstruktiven Kontrapunkt zu setzen. Sie knüpfte dabei an die in der Schweiz zwischen 1950 und 1995 etablierte Praxis an, in Zusammenarbeit mit dem UNHCR für Flüchtlinge aus Krisensituationen dauerhafte Lösungen zu finden. So haben in der Vergangenheit Flüchtlingsgruppen etwa aus Ungarn, Tibet, Indochina, Chile, Ex-Jugoslawien, Sudan oder Irak und Iran Aufnahme in der Schweiz gefunden.

Die EKM liess Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, die in der Öffentlichkeit mehrfach darauf hingewiesen hatte, dass sich die Kommission mit dieser Thematik befasse und Vorschläge unterbreiten würde, im Herbst den Bericht mit Empfehlungen zukommen. Die EKM hofft, damit einen Beitrag an eine Asylpolitik zu leisten, die nicht nur die humanitäre Tradition der Schweiz weiterführt, sondern auch den internationalen Verpflichtungen unseres Landes angemessen Rechnung trägt.

3 Wie können wir Diskriminierungen verhindern? Unter anderem, indem wir Hindernisse abbauen und Teilhabe ermöglichen.

Integration bedeutet nicht nur, von den Zugewanderten zu fordern, dass sie eine Landessprache erlernen. Integration heisst auch, dass sich die Aufnahmegesellschaft darauf ausrichtet, dass «Fremde kommen und bleiben». In diesem Sinne sind strukturelle Hürden abzubauen, Zugänge zu ermöglichen und Diskriminierungen zu bekämpfen, um Chancengleichheit für alle zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund hat die EKM die Nein-Parole zur SVP-Initiative «Für demokratische Einbürgerungen» gefasst, denn sie ist der Ansicht, dass jede Person, die sich einbürgern lassen will, das Recht auf ein faires Verfahren hat, welches zwingend eine Beschwerdemöglichkeit vorzusehen hat. Die EKM hat denn auch mit grosser Erleichterung das positive Ergebnis der Abstimmung vom 1. Juni 2008 mit 63.8% Nein zur Kenntnis genommen.

Dass in verschiedenen Bereichen allerdings nach wie vor Handlungsbedarf besteht, wurde im Rahmen einer Anhörung der Kommission anlässlich des Besuchs der Delegation der ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) Mitte September deutlich. Dabei äusserte die EKM unter anderem Bedenken betreffend das Messen von Integration, wie es bei der Anwendung diverser neuer Gesetzesbestimmungen durch die Migrationsbehörden zum Tragen kommen kann. Sie befürchtet, dass je nach Kontext die Bestimmung des «Integrationsgrads» zu einem Sanktionsinstrument zu verkommen droht. Einer diesbezüglichen Entwicklung müsste dringend Gegensteuer gegeben werden. Ebenfalls Besorgnis äusserte die EKM in Bezug auf die nach wie vor unbefriedigende Situation der Sans-Papiers. Sie vertrat dabei die Position, dass im Hinblick auf die bevorstehende Teilrevision des Ausländergesetzes die Rechte der Sans-Papiers geregelt, die kantonalen Praxen zur Prüfung von Härtefallgesuchen harmonisiert und insbesondere für Jugendliche ohne geregelten Aufenthalt Lösungen im Bereich der beruflichen Bildung gefunden werden sollten.

- 1 Francis Matthey und Nationalrat Antonio Hodgers im Gespräch.
 2 Aufmerksame Zuhörer am Kommissionen-Treffen im Schloss Neuenburg.
 3 Erfahrungsaustausch am Kommissionen-Treffen.



Seit 2001 unterstützt der Bund Integrationsprojekte. Die EKM ist für einen Teil der Modellvorhaben zuständig. In diesem Bereich hat sie 2008 18 Projekte mit gesamthaft rund einer Million Franken unterstützt.

Seit dem 1. Januar 2008 ist das Bundesamt für Migration BFM für den Vollzug des Integrationsförderungsprogramms des Bundes zuständig. Es hat den Grossteil der Aufgaben von der früheren Ausländerkommission übernommen. In die Verantwortung der EKM fällt nur noch ein Teil der Modellvorhaben von nationaler Bedeutung (Schwerpunkt 3 des Schwerpunkteprogramms 2008-2011).

Dazu hat die Kommission zwei thematische Schwerpunkte entwickelt: «Zusammenleben im ländlichen Raum» und «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft». Zusätzlich engagiert sich die EKM im Rahmen der «projets urbains», einem Bundesprogramm, welches die soziale Integration in Wohngebieten fördert. Weiter unterstützt sie Forschungs- und Grundlagenarbeiten zu Migrations- und Integrationsfragen.

2008 wurden insgesamt 24 Projekte geprüft, davon 18 Projekte mit einer Gesamtsumme von 1'083'250 Franken bewilligt. 2 Projekte können erst 2009 definitiv entschieden werden. Zudem wurden 28 Projektideen geprüft, die aus unterschiedlichen Gründen aber nicht zu einem Gesuch geführt haben.

1 Der Verbesserung des Zusammenlebens im periurbanen ländlichen Raum wurde bisher in der Integrationsförderung noch wenig Beachtung geschenkt. Die Kommission möchte hier für die Legislatur einen Schwerpunkt setzen.

Die Kommission geht davon aus, dass es für eine nachhaltige Entwicklung des Gemeinwesens ein kontinuierliches und grosses Engagement aller Akteure braucht. Deshalb will sie in den fünf Regionen Broye, Chablais, Freiamt, Glarus, Rheintal über mehrere Jahre hinweg Integrationsprozesse anregen, unterstützen und begleiten. Gesucht wurden insbesondere Vorhaben, die mit aufeinander abgestimmten Massnahmen auf regionaler Ebene zur sozialen Integration der Bewohnerinnen und Bewohner beitragen. Die Zusammenarbeit von mehreren Gemeinden war ausdrücklich erwünscht.

Gesucht waren demnach Projekte mit einem ganzheitlichen konzeptionellen Ansatz, die von den politisch Verantwortlichen der Region mitgetragen werden. Von insgesamt 10 Projekteingaben konnten 5 Projekte bewilligt werden, zwei weitere sind noch in Abklärung. Das über mehrere Jahre angelegte Programm wird begleitend evaluiert und

die Projektträger wo nötig gecoacht. Ziel ist es, Erfahrungen auszutauschen und auszuwerten und Erkenntnisse für die Integrationsarbeit in ländlichen Regionen zu erhalten.

2 Erfolgreiche Integration wird durch die gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme ermöglicht. Mit dem Themendach «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft» wurde ein zweiter Schwerpunkt gesetzt.

Die Diskussion um politische Partizipation und Teilhabe wurde bisher im Rahmen der Integrationsförderung nur am Rande geführt. Politische Partizipation stellt jedoch eine wichtige Dimension der Integration dar. Sie kann die Chancengleichheit zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung verbessern.

Im Rahmen der Ausschreibung «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft» sollen Vorhaben gefördert und erprobt werden, die Ausländerinnen und Ausländern neue Partizipationsmöglichkeiten erschliessen. Zu diesem Zweck orientiert sich die EKM am Konzept der «Citoyenneté», welches die aktive Komponente von Bürgerschaft ins Zentrum stellt. Citoyenneté verweist auf Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit. Orientierungsrahmen für Partizipation stellen vielmehr die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen oder der Bezug zum Wohnort dar.



1



2



3

Mit einer «Quartierakademie» sollen Jugendliche für wichtige Gesellschaftsfragen sensibilisiert werden. Das Modellvorhaben wird unter dem Themendach «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft» vom Integrationskredit des Bundes unterstützt.

Die Quartierakademie, ein Bildungsprojekt für junge Bürgerinnen und Bürger, ist ein Projekt des gemeinnützigen Vereins «isee». Es steht Jugendlichen von 12 bis 20 Jahren offen. Sie sollen für wichtige Gesellschaftsfragen sensibilisiert werden: Menschenrechte, Demokratie, Reichtum der Verschiedenartigkeit, nachhaltige Entwicklung und das aktive, selbstbestimmte Mitwirken in der Gesellschaft und im Berufsleben.

Die Quartierakademie bietet Studienfelder und Arbeitsmethoden an, die das bestehende Schul- und ausser schulische Angebot ergänzen. Die Jugendlichen können ihr Wissen und ihre Fähigkeiten vertiefen und in individuelle oder gemeinschaftliche Projekte einbringen. Damit eignen sie sich neue Kompetenzen an, im Speziellen in der Kommunikation, im Dialog und in der Teamarbeit. Damit wird die Chancengleichheit und das aktive Mitwirken der Jugendlichen am gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Geschehen gefördert.

Im Rahmen des Pilotprojekts soll die Quartierakademie im Kanton Freiburg mit einem fachlichen Zentrum, einer

Internetplattform und mit acht Modulen erprobt werden.

Folgende Module sollen entwickelt und erprobt werden: Ein Forum der jungen Bürgerinnen und Bürger (1), ein Workshop «Portfolio-Kompetenzbilanz» (2), Workshops/Projekte zum ethischen Empowerment (3), ein intergeneratives Göttisystem (4), ein «Themenworkshop» mit Experten (5), Schulung (6) und Realisierung (7) einer Videodokumentation. Schulung zum Empowerment-Coach für Jugendliche (8) durch Jugendliche selber.

www.ekm.admin.ch **Projekte**
Aktuelle Informationen über Ausschreibungen und Modellvorhaben auf der Website der EKM.

Die umfassende Evaluation kommt zum Schluss: Unter Berücksichtigung der institutionellen und der finanziellen Rahmenbedingungen war das Schwerpunktprogramm 2004 bis 2007 erfolgreich. In Ergänzung zu den Regelstrukturen leistete es einen Beitrag zur sozialen und kulturellen Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Aufgrund der mit dem neuen Schwerpunktprogramm vorgenommenen stärkeren inhaltlichen Fokussierung der Integrationsförderung auf die Sprachförderung und die neue Kompetenzverteilung im Vollzug machen die Evaluatoren folgende Empfehlungen:

1. Die Kantone sollten die für eine erfolgreiche Umsetzung des neuen Schwerpunkts 1 (Sprache und Bildung) notwendigen institutionellen, fachlichen und finanziellen Voraussetzungen schaffen. Der Bund sollte die Kantone bei der Sprachförderung angemessen begleiten und unterstützen.
2. Die Kantone sollten bei der inhaltlichen Konzeption der Sprachförderung die bisherigen Erfahrungen berücksichtigen. Insbesondere sollte die Unterstützung von kleinen lokalen Projekten, die ein sprachförderndes Umfeld schaffen, weiterhin ermöglicht werden.
3. Die unterschiedlichen Rollen der kantonalen Ansprechstellen (Vollzug und Koordination der Integrationsförderung) und der Kompetenzzentren Integration (u.a. Beratung von Gesuchstellern) sollten klar definiert und, wenn möglich, getrennt werden.
4. Der Bund, die Kantone und die Vermittlungsstellen sollten sich stärker für die Bekanntheit und die Anerkennung der interkulturellen Übersetzung in den öffentlichen Diensten engagieren.
5. Das BFM bzw. die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen sollten die im Rahmen des Schwerpunktprogramms gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse aufarbeiten und den im Integrationsbereich tätigen Akteuren besser zugänglich machen.
6. Die Erfolgskontrolle sollte verbessert werden. Erstens sollten auf der Ebene des Bundes klare Vorgaben zur Beurteilung der Leistungen und der Wirkungen definiert und entsprechende Instrumente (z.B. Lernfortschrittskontrollen) zur Verfügung gestellt werden. Zweitens müssen die Kantone über Ressourcen und Know-how verfügen, um eine ausreichende Erfolgskontrolle ihrer Programme sicherzustellen.
7. Das BFM bzw. die EKM sollten die bisherigen Erfahrungen mit Projekten zur Öffnung von zivilgesellschaftlichen Institutionen (Vereine und Verbände) aufbereiten.
8. Das BFM und die EKM sollten in Zusammenarbeit mit den Kantonen Massnahmen ergreifen, um den Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen den Kantonen und den Regionen zu fördern.

- 1 Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf an der EKM-Jahrestagung.
 2 Kommissionsvertreter geniessen den «Apéro riche» im Schloss Neuenburg.

Projekte

Proj-Nr	Beitrag	Kanton	Projekt	Trägerschaft
3b-08-0048	40'650	CH	Studie Frühförderung	EKM
3b-08-0072	73'600	CH	Studie Diskursanalyse Studie im Rahmen des EKM-Themas Identitätspolitik	Universität St. Gallen, Soziologisches Seminar
3b-08-0073	100'000	CH	Programm «Projets urbains»	Kooperation von ARE, BWO, FRB, BFM, EKM, BASPO
3b-08-0076	48'000	CH	Menschenrechtsbildung innerhalb von Sprach- und Integrationskursen Pilotkurs für Lehrkräfte	Humanrights.ch / MERS und Verband der Volkshochschulen
3b-08-0077	38'000	CH	Islam, Laïcité et interculturalité Universitäres Weiterbildungsangebot der Universität Freiburg	Groupe de Recherche sur l'Islam en Suisse GRIS - c/o ORS
3b-08-0080	15'000	CH	Gesundheits- und Integrationspolitik mit Netzwerken – Kontrollgruppe Schweizer/Schweizerinnen Studie in Zusammenarbeit mit weiteren Bundesstellen	EKM/BAG/BFM
3b-08-0082	54'000	CH	Nous, moi – les autres Studie im Rahmen des Themas Identitätspolitik	Université de Lausanne, Institut de géographie
3b-08-0085	40'000	AG	«Zäme-läbe-Freiamt» Projekt im Rahmen des Programms «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Arbeitsgruppe Zäme-läbe- Freiamt
3b-08-0087	36'000	SG	Integration verbindet «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Gemeinderat St. Margrethen
3b-08-0089	50'000	VS	Cohabiter dans le Chablais: échanges et collaborations entre communes «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Chablais Région OI DC
3b-08-0090	35'000	VD	Des ponts sur la Broye «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Fondation Cherpilloz
3b-08-0091	150'000	CH	Forum Integration Projekt im Rahmen des Themendaches «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft»	FIMM
3b-08-0092	30'000	GL	Integrationsprojekt «Schwanden sind wir» «Zusammenleben im ländlichen Raum»	Hochschule Luzern für Soziale Arbeit
3b-08-0101	30'000	CH	«schritt:weise» Förderprogramm für sozial benachteiligte Kinder und Eltern	a:primo – Verein zur frühen Förderung von sozial benachtei- ligten Kindern
3b-08-0106	120'000	CH	Programm Schulprojekte für Menschenrechte	Stiftung Bildung und Entwicklung
3b-08-0108	120'000	CH	Evaluation und Begleitung Programm «Zusammenleben im ländlichen Raum»	KEK
3b-08-0113	51'000	CH	Studie: Frauen im nationalen und internationalen Migrationskontext: aktuelle Forschungsfelder und politische Debatten Studie im Rahmen eines EKM-Themenswerpunkts	Universität Bern, Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung
3b-08-0116	52'000	CH	Académie des Quartiers, une école citoyenne Sensibilisierung von Jugendlichen zu wichtigen gesellschaftlichen Fragen. Pilot im Kanton Freiburg	Institut suisse ra & d pour l'empowerment éthique - isee



1



2

Die Willensnation Schweiz solle auch eine «Willensgemeinschaft» werden. Dazu hat Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf an der Jahrestagung der EKM zum Thema Identität aufgerufen.

Die Bundesrätin betonte, dass das Einwanderungsland Schweiz von einem vier- zu einem vielsprachigen Land geworden sei. Und so, wie die Schweizerinnen und Schweizer nach 1848 in einem langen Prozess ihre schweizerische Identität hätten finden müssen, so gelte es nun, mit allen Einwohnerinnen und Einwohnern einen «Weg des friedlichen Zusammenlebens zu finden».

Die Jahrestagung befasste sich mit verschiedenen Aspekten der Diskussion zu kollektiven Identitäten. Gibt es diese überhaupt? Wie und von wem werden sie definiert und zugeschrieben?

Hans-Rudolf Wicker von der Universität Bern leuchtete in seinem Grundsatzreferat die Konstruktion von kollektiven Identitäten aus. Was in der kleinen Gemeinschaft funktioniere, müsse im grossen Staatsgebilde nicht unbedingt gelingen. Wenn für Nationen Identitäten geschaffen würden, dann handle es sich um «imaginierte Gemeinschaften», welche zwingend Personen und Grup-

pen einbinden oder ausgrenzen würden. Solche Versuche, kollektive Identitäten zu bilden, sollten kritisch beobachtet werden, riet Wicker.

An der EKM-Tagung in Bern, die von rund 180 Personen besucht wurde, wurde auch über aktuelle Debatten und Perspektiven in der Schweiz berichtet. Im Rahmen eines von der EKM in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts über den politischen Diskurs im Zusammenhang mit der Einbürgerungs-Abstimmung stellten die Forscher der Universität St.Gallen in ihrer Diskursanalyse fest, dass es den Initianten gelang, nebst den Kategorien «Schweizer» und «Ausländer» eine neue Kategorie, nämlich jene der «Eingebürgerten», zu kreieren und in der Debatte zu verankern.

Wer gut informiert ist, dem fällt auch die Integration leichter. Darüber und über andere Informationsthemen wurde am Kommissionstreffen in Neuenburg debattiert.

Auf Einladung der EKM trafen sich im Juni 2008 rund 120 Vertreterinnen und Vertreter von kommunalen und kantonalen Kommissionen für Integration bzw. Ausländerkommissionen im Schloss Neuenburg. Es war das fünfte Treffen dieser Art. Auch wenn die Kommissionen sehr unterschiedlich zusammengesetzt sind und sehr unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen haben, Informationsfragen beschäftigen sie alle in der einen oder anderen Form.

Das neue Ausländergesetz verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden, Ausländerinnen und Ausländer auf Angebote zur Förderung ihrer Integration hinzuweisen und allgemein über die Situation der Zugewanderten breit zu informieren. Die Tagung vermittelte Einblicke, wie dies heute gemacht wird, und Anregungen zur Verbesserung.



1

- 1 Das EKM-Sekretariat: Elsbeth Steiner, Simone Prodolliet, Pascale Steiner, Sylvana Béchon und Ruth Tennenbaum (v.l.)
- 2 Übersetzer Sulpice Piller sorgt dafür, dass sich an der Kommissions-sitzung alle verstehen.
- 3 Rudolf Horber vom Gewerbeverband an seiner letzten EKM-Sitzung.

Die Zeitschrift «terra cognita» und der neue Webauftritt www.ekm.admin.ch standen im Mittelpunkt der Informationsbemühungen.

Für die neue Kommission wurde ein neuer Webauftritt entwickelt – vollständig im Bundeslook.

Seit 2008 ist das Corporate Design der Bundesverwaltung auch für ausserparlamentarische Kommissionen Pflicht. Eigene Logos dürfen nicht mehr verwendet werden, für Briefe und Websites gelten strenge Gestaltungsvorschriften. Der neue Webauftritt der EKM befolgt diese Regeln. Er wurde vom Sekretariat in Eigenregie konzipiert und aufgebaut. Die Website stellt die Kommission und ihre Aktivitäten vor, bietet Publikationen zum Download und zum Bestellen an. Die Themenseiten werden laufend ausgebaut.

www.ekm.admin.ch

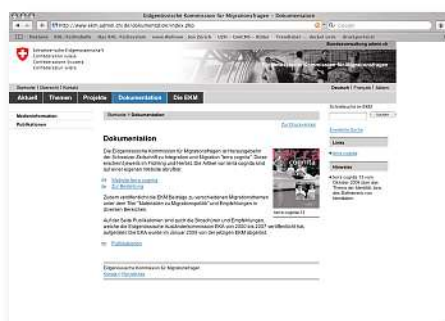
Die Ausgaben Nr. 12 und 13 der Zeitschrift «terra cognita» behandeln die Themen Sport und Identität.

Rund 8000 Abonnentinnen und Abonnenten erhalten zweimal jährlich «terra cognita», die Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration. Die EKM führt die von der früheren Ausländerkommission 2002 eingeführte Fachzeitschrift weiter. Sie hat das hochgesteckte Ziel, eine Brücke zwischen Theorie und Praxis zu bauen. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse werden kompakt und verständlich für eine breites, interessiertes Publikum aufbereitet.

www.terra-cognita.ch

In der Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» wurde die Evaluation der Integrationsförderung 2004 bis 2007 publiziert.

Im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes wurden von 2004 bis 2007 rund 1900 Projekte mit insgesamt 57.4 Mio. Franken unterstützt. Das Konzept, der Vollzug, die Leistungen und Wirkungen des Programms wurden in drei Teilevaluationen untersucht und beurteilt: Programmkonzept und dessen Vollzug, Schwerpunkt A (Sprachförderung) und Schwerpunkte B bis E. In einem ausführlichen Synthesebericht wurden die Ergebnisse der Evaluationen zusammengefasst und Empfehlungen formuliert.



Impressum

Texte: Sekretariat EKM **Redaktion:** Elsbeth Steiner **Fotos:** UNHCR / H.Caux (S. 6, Bild 3), Manu Friederich, EQ Images (S. 14), Francis Matthey (S. 22), Pascale Steiner (S. 6 / 1, S. 16 / 2,3, S. 20 / 1), Elsbeth Steiner **Übersetzung:** Anna Hirsbrunner **Gestaltung:** bertschdesign **Druck:** Effingerhof, Brugg **Vertrieb:** BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern www.bundespublikationen.admin.ch **Art.-Nr.:** 420.910.08D



2



3

Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

Francis Matthey, alt Nationalrat und alt Staatsrat von Neuenburg, La Chaux-de-Fonds, *Präsident*

Dragoslava Tomovic, Ärztin, Bern, *Vizepräsidentin*

Barbara Walther, Caritas Schweiz, Schweizerische Bischofskonferenz, Zürich, *Vizepräsidentin*

- B** Osman Besic, Schweizerisches Rotes Kreuz SRK, Basel
Georg Blum, Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden VKM, Zug
Regina Bühlmann, Erziehungsdirektorenkonferenz EDK, Bern
- D** Antonio Da Cunha, Fédération des associations portugaises, Renens
Ruth Derrer Balladore, Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV, Zürich
- F** Kais Fguiri, Sozialarbeiter Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Salins
Carmel Fröhlicher-Stines, Psychologin, Zürich
- G** Sabrina Guidotti, Integrationskommission Monte Carasso
Alagipody Gunaseelan, Ökonom, Pflegemitarbeiter, Luzern
- H** Rudolf Horber, Schweizerischer Gewerbeverband, Bern
- J** Fiammetta Jahreiss, Stiftung ECAP, Zürich
- L** Raoul Lembwadio Luzolo, Psychologe, Boudry
- M** Ruedi Meier, Stadtrat Luzern, Schweizerischer Städteverband SSV, Luzern
Beda Meier, Konferenz der Integrationsdelegierten KID, St.Gallen
Beat Meiner, Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern
François Mollard, Sozialamt des Kantons Freiburg, Freiburg
- P** Eva Palasthy, Pädagogin, Lausanne
- R** Dragica Rajčić, Autorin, Zürich
Simon Röthlisberger, Schweizerische Evangelischer Kirchenbund SEK, Liebefeld
- S** Rita Schiavi, Gewerkschaft Unia, Basel
Walter Schmid, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Horgen
Hava Shala Gerguri, Deutschlehrerin, Winterthur
Rolf Stiffler, Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, Chur
- T** Denis Torche, Travail.Suisse, Marly
- W** Myrtha Welti, Alliance F, Zürich
- Y** Hatice Yürütücü, Architektin, Deutschlehrerin, Dietikon
- Z** Maria-Luisa Zürcher, Schweizerischer Gemeindeverband, Ostermundigen

Sekretariat

Simone Prodolliet, Geschäftsführerin

Elsbeth Steiner, stv. Geschäftsführerin und Informationsverantwortliche

Sylvana Béchon, Lektorat und Dokumentation

Pascale Steiner, wissenschaftliche Mitarbeiterin Grundlagen Migrationspolitik

Ruth K. Tennenbaum, wissenschaftliche Mitarbeiterin Modellvorhaben

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Quellenweg 9
3003 Bern-Wabern

www.ekm.admin.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale pour les
questions de migration CFM

Rapport annuel

2008

Migration plein cadre

Avant-propos:

Francis Matthey, président	3
Simone Prodolliet, cheffe du Secrétariat	4
Osman Besic, membre	5

La migration en Europe	6
------------------------	---

La migration en Suisse	10
------------------------	----

Activités de la Commission

Bases et politique	14
Encouragement de l'intégration	18
Manifestations	21
Information	22

Liste des membres de la CFM	23
-----------------------------	----

Avec sérieux, respect et ouverture

Un an déjà. Un an seulement. C'est en effet au début de l'année 2008 que la Commission fédérale pour les questions de migration CFM est entrée en fonction, avec la nouvelle loi sur les étrangers et en application des récentes modifications de la loi sur l'asile. Si ce premier rapport annuel reprend les différents domaines et thématiques abordés par la Commission durant cette année d'activité, il est toutefois apparu nécessaire dans cet avant-propos, d'exprimer les réflexions qui ont inspiré les membres de la CFM dans la façon de concevoir et d'entreprendre leur mission.

Produit de la fusion de la Commission fédérale des étrangers et de celle des réfugiés, la nouvelle Commission s'est déterminée, eu égard à son mandat, non seulement sur ses objectifs de travail et d'action, mais aussi sur les méthodes et l'état d'esprit avec lesquels elle entendait remplir ses tâches. Et cela

avec le soutien du personnel du secrétariat trop peu nombreux au vu des missions attribuées, mais très compétent et engagé.

C'est ainsi que la Commission a décidé d'être présente tant dans l'action que dans la réflexion, que ce soit dans ses prises de position, ses propositions ou ses considérations, liées par exemple aux thématiques annuelles, aux projets modèles d'importance nationale ou aux questions portant sur la situation en cours. Présente dans l'actualité, mais avec toujours le long terme comme horizon, elle entend avoir une attitude positive, constructive, critique si nécessaire à ses yeux, mais toujours prospective.

C'est dans cette attitude et cette volonté de crédibilité et d'indépendance que la CFM se propose de collaborer aussi largement que possible, tant avec ses partenaires publics, aux niveaux fédéral,



cantonal et communal, qu'avec les organisations de la société civile, les communautés étrangères et suisses. C'est ainsi aussi qu'elle entend remplir pleinement son mandat d'information et de communication.

Les questions de migration et d'intégration relèvent tant du domaine politique, économique, social que culturel, du réel que du sensible et de l'émotionnel, de la situation intérieure de notre pays que de l'évolution internationale. Il nous appartient de les traiter avec sérieux, respect et ouverture.

Francis Matthey
Président de la CFM

Continuité et élan

La première année d'existence de la nouvelle Commission fédérale pour les questions de migration CFM a constitué un défi et les attentes étaient grandes. En effet, il ne s'agissait pas seulement de reprendre et de mettre en œuvre les postulats des deux commissions fédérales précédentes, la CFE et la CFR. Il importait tout autant de donner à la nouvelle commission sa propre identité. Rétrospectivement, on peut dire qu'une grande partie des objectifs fixés a pu être atteinte, d'une part grâce au travail et à l'engagement des membres de la Commission et, d'autre part, parce que la Commission a pu compter sur une équipe de collaboratrices motivées à son secrétariat; leur savoir-faire a été mis avec succès dans le champ d'activités de la Commission.

La perspective globale en matière de politique de la migration, qui englobe toutes les questions et les domaines politiques significatifs en la matière, permet à la CFM – mieux encore que

ne purent le faire de leur temps la CFE et la CFR – d'aborder des thèmes qui vont au-delà des affaires politiques quotidiennes. C'est ainsi qu'au cours de sa toute première année, la CFM a approfondi la question de l'approche des identités. Ce questionnement rejoint les expériences faites par les deux anciennes commissions précitées: Comment composer avec les étrangers. Et dans ce contexte, comment nous définissons-nous nous-mêmes et quelles en sont les conséquences pour les immigrés, qu'il s'agisse de personnes venues travailler dans notre pays ou de personnes y ayant demandé asile?

A l'agenda de la CFM figurait également la poursuite des activités déjà amorcées par les anciennes commissions. Ainsi les travaux de la CFR sur la politique de l'accueil de groupes de réfugiés ont été remis sur le métier; la vaste activité de la CFE en matière d'information dans la revue «terra cognita», les deux sites Web et la série de publications «Documentation sur la politique de migration»



ont continué, mais sous le «label» CFM. En outre, la CFM a mis les premiers accents à l'encouragement de l'intégration sous forme de projets de modélisation concernant les thèmes principaux que sont la «cohabitation dans les régions rurales» et la «citoyenneté».

La CFM a pris son envol avec succès. Les points forts que la Commission s'est fixée mais aussi les défis politiques qu'elle devra relever rendront cette année passionnante et stimuleront sa productivité et sa créativité. Je m'en réjouis!

Simone Prodolliet
cheffe du Secrétariat de la CFM

Pas de migrants-alibi

Je m'imaginai que le travail au sein d'une commission était objectif, engagé, que c'était une activité complexe et qu'ici et là, il y aurait des rencontres et des échanges passionnants. Et bien c'est exactement ça! Au début, j'ai été quelque peu surpris par le déroulement très formel des séances. Le nombre de membres de la Commission (30) constitue aussi un certain défi. On a l'impression de devoir prendre la parole devant un vaste public. Ce n'est pas toujours facile, surtout au début. Mais les séances sont très bien préparées et dirigées avec brio. Les orateurs sont toujours soigneusement choisis et ce sont presque toujours les meilleurs dans leur domaine. Cela donne aux membres de la Commission une base commune pour débattre d'un thème aussi controversé que la migration.

Il est difficile de trouver un thème plus complexe que la migration. On est en permanence sur le fil du rasoir entre les

considérations éthiques, politiques, économiques et celles qui concernent les droits de l'homme, sans oublier ses propres convictions. Je pense que c'est justement là que réside la force de la nouvelle commission. L'orientation qu'elle a choisie tient compte du long terme et minimise tant les coûts sociaux qu'individuels qui en découlent.

A mes yeux, le choix du thème annuel de la CFM – les enjeux identitaires – était très judicieux. La Commission a ainsi apporté une importante contribution pour démystifier la notion d'identité. De fait, la droite comme la gauche recourent souvent à une prétendue appartenance identitaire pour exclure différents groupes de la population. Je suis aussi impressionné par les vastes compétences professionnelles des différents membres de la Commission. Le pourcentage de membres de la Commission issus de milieux de la migration est impressionnant: près de la



moitié des membres sont des migrants et des migrantes. Ils sont donc compétents pour participer aux discussions. Il ne s'agit pas de migrants-alibi ou de migrants faisant partie d'un quota.

Si je pouvais exprimer un vœu, ce serait que la Commission ait davantage d'influence. Notre loi fédérale sur l'asile serait bien différente.

Osman Besic

- 1 Serge Slama à la Journée annuelle de la CFM présente le discours identitaire en France.
2 La CFM siège à l'aéroport de Zurich et s'informe sur les questions actuelles des réfugiés.
3 Un camp de réfugiés au Tchad, où vivent 15'000 personnes de la région du Darfour.
4 5 6 La CFM explore l'accueil des requérants d'asile en transit à l'aéroport de Zurich.



La politique en matière de migration et d'asile en Europe doit être harmonisée. Pous-
sée par la présidence française de son Conseil, l'Union européenne
a décidé en 2008 d'adopter le «Pacte sur l'immigration et l'asile».



3



1



2

La politique migratoire est un champ d'activité relativement récent de l'Union européenne. «L'approche globale des migrations», ébauchée en 2005, basée sur le pilotage de l'immigration légale et sur la lutte contre l'immigration illégale et qui cherche à exploiter davantage les synergies entre la migration et le développement, a continué à se développer significativement au cours de ces dernières années. Au cours de l'année passée sous revue, l'UE a consolidé cette ébauche. En effet, avec l'adoption du «Pacte européen sur l'immigration et l'asile», elle a posé la pierre angulaire d'une politique coordonnée de ses Etats-membres en matière de migration et d'asile.

La politique migratoire de l'UE revêt également une grande importance pour la Suisse, tant du point de vue de son affiliation à l'espace Schengen que dans le contexte des accords bilatéraux. Dans le cadre de la convention de Dublin, et bien sûr aussi en raison de sa situation géographique, notre pays s'intéresse à l'évolution de la politique européenne en matière d'asile. Dans ce contexte, les tendances qui caractérisent aussi le système fédéraliste de la Suisse ressortent clairement: les politiques des différents Etats-membres de l'UE sont progressivement harmonisées sans trop fortement empiéter sur leur souveraineté nationale et leurs responsabilités.

Pour la seconde moitié de l'année 2008, ce fut au tour de la France d'assumer la présidence du Conseil de l'UE. La politique migratoire figurait en tête de liste des priorités.

L'apogée de la rencontre au sommet des chefs d'Etats et de gouvernements, en octobre 2008 à Cannes fut incontestablement l'adoption du «Pacte européen sur l'immigration et l'asile». Le Pacte contient 5 engagements. Organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins ainsi que des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat-membre et favoriser l'intégration. Lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière. Un autre moyen d'éviter la migration illégale consiste à renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières externes de l'UE. Le Pacte appelle d'une part à la mise en place d'un régime d'asile européen commun pour éviter les disparités qui existent encore dans l'octroi du statut de réfugié; d'autre part, la solidarité à l'égard des Etats-membres confrontés à un afflux massif de demandeurs d'asile doit être renforcée. En vue de lutter contre les causes de la migration – telles que la pauvreté, le respect insuffisant des droits de l'homme, les catastrophes climatiques et écologiques – tous les domaines de la politique extérieure de l'UE devront à l'avenir englober davantage cette thématique.



4



5

Pour les Etats-membres de l'UE, le pacte n'a pas de caractère juridique obligatoire. Toutefois, les principes que comporte ce pacte auront une influence sur leurs futures décisions. Lors des rencontres annuelles du Conseil de l'Europe, lors desquelles la Commission européenne doit présenter les progrès accomplis, les évolutions significatives au sein des Etats-membres seront rapportées.

Le 27 novembre 2008, la Tchéquie a donné connaissance des priorités de sa présidence pour le premier semestre de l'année 2009. Les aspects ayant trait à la migration joueront certes encore un rôle, mais il sera moins éminent que sous la présidence française. La Tchéquie se penchera davantage sur la migration provenant de l'Est et du Sud-ouest.

Le «Pacte européen sur l'immigration et l'asile» ébauche divers instruments au moyen desquels les objectifs visés doivent être atteints. Quelques-uns d'entre eux sont évoqués ci-dessous et montrent leur importance pour la Suisse.

La «Blue Card» doit attirer les migrants hautement qualifiés des Etats non-membres de l'UE.

Tandis que le pourcentage d'immigrés hautement qualifiés est d'environ 55 pour cent aux USA, il n'est que de 5 pour cent au sein de l'UE. Afin de pouvoir mieux se positionner dans la course à la main-d'œuvre hautement qualifiée provenant des Etats non-

membres de l'UE, dont l'Europe a un urgent besoin, l'idée d'une «Blue Card» s'inspirant de la «Green Card» américaine a été lancée au sein de l'UE. En novembre 2008, après d'âpres négociations, le Parlement de l'UE en a adopté les exigences minimales. Toute personne obtenant une place de travail grâce à la Blue-Card est tenue de rester trois ans dans le même Etat-membre. Les autorités compétentes doivent donner leur accord pour que le bénéficiaire de la Blue Card puisse changer de poste de travail ou des modifications soient apportées aux conditions d'emploi. Le titulaire qui veut partir dans un autre Etat de l'UE ne pourra le faire que s'il a une offre de travail crédible.

La Blue Card poursuit des objectifs similaires à ceux définis dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Les deux modèles d'admission visent à créer des conditions cadre attractives pour l'immigration souhaitée de main-d'œuvre qualifiée. Dans la mesure où l'économie est en demande, les travailleurs qualifiés peuvent obtenir d'emblée une autorisation de séjour en vertu des dispositions de la LEtr et être ainsi mobiles sur le marché de l'emploi. Bien que ces immigrés ne puissent pas faire valoir de droit au regroupement familial, les autorités compétentes peuvent néanmoins le leur accorder.

La migration circulaire permet une mobilité légale entre Etats.

Au lieu de provoquer, par le biais de l'immigration de personnes talentueuses

et bien formées, une perte de main-d'œuvre dans leur pays de provenance («brain drain»), il convient de permettre à cette main-d'œuvre de continuer à se former en cours d'emploi. Après quelques années, les connaissances et les compétences qu'elles auront acquises doivent à nouveau profiter à leur pays de provenance («brain gain»). Cette stratégie est décrite comme une situation «Win-win». En effet, pour les pays de provenance, cette situation signifie un gain de compétences, et pour les pays d'accueil, elle constitue une possibilité de combler les lacunes du marché du travail pour une période limitée. Les migrants peuvent bénéficier d'un statut de séjour légal et de la sécurité sociale; ils ont droit à une formation continue dans le pays d'accueil et sont soutenus lors de leur retour dans leur pays de provenance.

La migration circulaire permet par exemple à une femme médecin d'Angola ayant immigré au Portugal de retourner ultérieurement travailler en Angola sans perdre son domicile principal au Portugal et vice-versa: elle pourra se rendre dans un ou plusieurs autres Etats-membres de l'UE pour y travailler, y étudier ou y suivre une formation.

Le concept de la migration circulaire n'a pas encore atteint sa pleine maturité. Sur le plan de l'UE, aucun Etat hormis la France n'a mis en œuvre de projets concrets en la matière. En septembre 2008, un contrat bilatéral avec l'île Maurice a été signé à Paris; il définit clairement les conditions d'admission,



6

de séjour et de retour de la migration circulaire ainsi que les aspects financiers et quantitatifs. En Suisse, le concept de migration circulaire est en discussion dans les milieux des experts en la matière, mais ses contours sont encore très flous.

Le «resettlement» de groupes de réfugiés témoigne de la solidarité.

Par «resettlement» (relocalisation ou réinstallation), on entend l'admission de groupes de réfugiés qui ne peuvent ni rester durablement dans leur pays d'accueil ni retourner dans leur pays de provenance. En règle générale, ces rélocalisations sont négociées de manière bilatérale entre l'UNHCR et un pays d'accueil. C'est en 2008 qu'une telle action a eu lieu pour la première fois sur le plan de l'UE. Une mission de l'UE a évalué la situation des réfugiés irakiens en Jordanie et en Syrie et en a conclu qu'à long terme, ni un retour en Irak ni un séjour à demeure dans l'un des deux pays d'accueil n'entraient en ligne de compte pour de nombreux réfugiés. A la suite de ce constat, les ministres de la justice et de l'intérieur européens ont manifesté en novembre leur intention d'admettre un contingent de 10'000 réfugiés irakiens provenant des deux pays d'accueil précités. L'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Suède, la France, les Pays-Bas, la Finlande et le Danemark ont commencé à accueillir des groupes de réfugiés de plus grande ampleur.

Au cours de l'année passée sous revue, la Suisse a également admis, à la demande de l'UNHCR, 24 personnes en tant que groupe de réfugiés d'Irak et s'est également engagée sur place. Dans le cadre de la «protection dans la région», notre pays soutient la Syrie pour l'élaboration de projets d'infrastructure. En vue de la reprise de la politique de relocalisation, la CFM a élaboré à l'automne 2008 un rapport avec des recommandations intitulé «Admission de groupes de réfugiés et aide sur place» et l'a remis à la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, compétente en la matière (voir page 17).

Les partenariats de mobilité promeuvent le dialogue entre les pays d'accueil et les pays de provenance ou de transit.

Le concept des partenariats de mobilité permet à l'UE d'entrer en dialogue avec des pays de provenance et de transit triés sur le volet. Dès que certaines conditions sont remplies dans les domaines de l'immigration illégale ou de la reprise des immigrés, les pays partenaires peuvent permettre à leurs citoyens un accès facilité à l'UE. Dans un projet pilote, un premier partenariat a vu le jour en 2008 entre l'UE et l'archipel du Cap Vert (migration sud-nord) ainsi qu'avec la Moldavie (migration est-ouest). Les deux partenariats sont toutefois encore dans une phase pilote et leurs avantages font actuellement l'objet d'une évaluation. Au cours de l'année passée sous revue, des négociations ont été entamées avec la

Géorgie et le Sénégal au sujet d'un futur partenariat de mobilité. Les Centres de migration peuvent constituer un élément des partenariats de migration. Ces centres pourraient indiquer sur place aux personnes concernées des possibilités légales de migration. L'UE a ouvert un tel centre à Bamako (Mali) en octobre 2008.

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) comporte également le concept des partenariats de migration. Ces partenariats sont définis comme étant un instrument desservant des intérêts en matière de politique migratoire puisqu'on n'y sert pas seulement nos propres intérêts, mais aussi ceux du pays partenaire. Cet instrument consiste en un paquet de mesures flexibles. A l'instar des partenariats mobiles de l'UE, la reprise des immigrés, l'aide au retour et le renforcement du management de migration au sein des pays partenaires constituent des éléments potentiels de tels accords. Tandis que les partenariats de l'UE tentent au premier chef de régulariser la migration (main-d'œuvre) légale, les partenariats de migration suisses ont de plus amples visées. Ils ont pour objectif d'accorder, en échange d'un meilleur contrôle des migrations dans les pays partenaires, une aide au développement, une aide humanitaire et des mesures favorisant la paix.

- 1 2 Les commissions communales et cantonales des étrangers et les commissions pour l'intégration se rencontrent à Neuchâtel.
3 Des membres de la commission cherchent les falsifications de passeports.
4 Simon Röthlisberger, membre de la CFM, discute avec Urs Betschart, Vice-directeur de l'ODM.
5 Entretien passionnant à la rencontre des commissions.

Le paysage migratoire en Suisse a définitivement changé. Davantage de personnes provenant des pays voisins immigrent dans notre pays. Les contrôles aux frontières ont été abolis. La Suisse fait maintenant pleinement partie de l'espace Schengen.



3



1



2

Le type classique du «travailleur étranger», tel qu'on l'a connu pendant des décennies – à savoir de sexe masculin, peu qualifié, recruté pour des postes de travail dans l'industrie et le bâtiment – a cessé d'exister. Ceux qui immigreront aujourd'hui en Suisse sont en règle général bien qualifiés et assument des fonctions exigeantes dans le secteur tertiaire ou occupent des postes de cadres dans les domaines de la science et de la recherche.

L'accord sur la libre circulation des personnes, conclu avec les Etats de l'UE/AELE, qui permet à leurs ressortissants de chercher une place de travail sans autorisation particulière, a confirmé la tendance de ces dernières années: de plus en plus de personnes provenant de ces Etats immigreront en Suisse. A fin décembre 2008, l'accroissement du nombre de ressortissants des Etats-membres de l'UE/AELE se montait à 6.8 pour cent; le nombre de ressortissants allemands, français, portugais et britanniques a particulièrement augmenté. En revanche, le nombre de ressortissants provenant d'Etats tiers n'a que très faiblement augmenté (0.4 pour cent). L'Office fédéral des migrations voit dans ces chiffres la confirmation de la politique d'immigration du Conseil fédéral, selon laquelle ne peuvent plus être recrutées dans les pays qui ne font pas partie de l'UE que des personnes particulièrement qualifiées pour le marché de l'emploi. Les tendances quant aux changements concernant les motifs d'immigration se poursuivent: En 2008, le pourcentage de personnes ayant immigré en Suisse pour y exercer une activité lucrative était de 50 pour cent alors qu'en 2005

il était encore de 37 pour cent. Durant cette même période, le pourcentage de personnes faisant partie du regroupement familial a reculé de 39 à 31 pour cent.

En revanche, on ne s'attendait pas à une augmentation significative du nombre de personnes entrées en Suisse par la voie de l'asile.

Il s'est ainsi avéré que le plafond de 10'000 requérants d'asile par année fixé par l'ancien chef du DFJP a été très nettement dépassé puisqu'il y en a eu 16'606. Cet accroissement, qui concerne au premier chef les requérants d'asile en provenance d'Erythrée et de Somalie, s'explique par la situation politique qui reste extrêmement tendue dans ces pays de provenance. De par les raisons de cette augmentation, l'entrée en vigueur, le 12 décembre 2008, de la Convention de Dublin, à savoir des «accords de pays de premier asile», devait avoir lieu. Dans ce contexte, on parle d'un «effet de fermeture des portes». Du reste, on avait assisté à une évolution semblable – une augmentation significative des requérants d'asile – avant que l'Autriche n'adhère à l'UE ou qu'en Pologne, l'accord de Schengen-Dublin entre en vigueur en 2007.

Par son adhésion en tant que membre associé à l'espace Schengen, la Suisse renforce l'orientation fondamentale de l'Union européenne – que les esprits critiques qualifient d'ailleurs d'«Europe forteresse» – en matière de politique migratoire.

Notre pays devient ainsi un des éléments d'une entité qui ne connaît plus aucun contrôle de la frontière entre les différents Etats et qui ne surveille plus que les frontières extérieures de l'espace Schengen. Les autorités suisses ont accès, par le biais du Système d'information Schengen (SIS) à l'ordinateur de recherches qui comporte plus de 27 millions de données. Ainsi, on peut très rapidement vérifier si une personne, une arme ou un véhicule sont recherchés. En signant l'accord de Schengen, notre pays a du même coup adopté les dispositions de la Convention de Dublin («accords de pays de premier asile»). En vertu de ces dispositions, on admet par principe que l'Etat dans lequel le requérant d'asile est entré en premier ou encore où des membres de sa parenté séjournent est compétent pour traiter la demande d'asile. Ces dispositions ont pour objectif d'empêcher le dépôt d'une deuxième demande ou de multiples demandes. La banque de données d'empreintes digitales Eurodac, où sont sauvegardées toutes les données de requérants d'asile et de personnes entrées illégalement, sert d'instrument de contrôle.

Depuis le 1er janvier 2008, la nouvelle loi sur les étrangers fournit la base d'une politique globale en matière d'intégration.

La notion d'intégration constituera ainsi l'étalon de mesure lorsqu'il sera question d'admission, d'établissement, de directives et d'interdictions d'entrée ainsi que dans le contexte des conventions d'intégration qui peuvent être conclues pour des groupes de personnes déterminés.



4



5

Les chances qu'offre la nouvelle loi résident dans le fait que l'intégration y est définie en tant qu'objectif politique et que de meilleures conditions cadre sociétales et financières en matière d'encouragement de l'intégration des étrangers ont été créées. L'application concrète des dispositions dans la pratique comporte cependant un risque d'inégalité de traitement, notamment lorsque les autorités cantonales et communales interprètent différemment leur marge d'appréciation.

Par ailleurs, les dispositions légales prévues ne peuvent être appliquées qu'aux personnes provenant d'Etats tiers, l'accord de libre circulation des personnes conclu avec les Etats-membres de l'UE/AELE interdisant de poser des conditions au séjour en Suisse de leurs ressortissants. Ainsi, d'autres inégalités de traitement encore sont possibles: on pourrait exiger d'une ressortissante turque qu'elle conclue une convention d'intégration, mais on ne saurait en demander autant à une Polonaise. A la fin de l'année dernière, les responsables d'essais-pilotes effectués dans les cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, de Soleure et de Zurich ont tiré un premier bilan prometteur. Néanmoins, l'évaluation détaillée n'a pas encore été publiée.

Toutefois, plusieurs interventions parlementaires au sein des Chambres fédérales démontrent que le concept de l'intégration évolue dans une direction qui ne peut être saluée. En lançant sa motion «Autorisation d'établissement seulement en cas de connaissances linguistiques suffisantes», le conseiller national Lukas Reimann veut garantir que seuls les étrangers qui maîtrisent suffisamment l'une de nos langues nationales puissent obtenir une autori-

sation d'établissement. L'initiative parlementaire du conseiller national Philipp Müller va du reste dans le même sens. Ce parlementaire aimerait que tout étranger qui ne manifeste pas la volonté de s'intégrer dans notre pays perde son autorisation d'établissement et soit «recalé» en n'obtenant plus qu'une «autorisation à l'année».

Une motion du groupement de l'UDC va encore plus loin. En effet, la conseillère nationale Jasmin Hutter demande que «les étrangers qui refusent de manière prouvée de s'intégrer dans notre pays, c'est-à-dire n'acceptent pas les règles suisses (par exemple, l'apprentissage d'une de nos langues nationales), perdent leur autorisation d'établissement et puissent être renvoyés». Les auteurs des motions souhaitent toutefois faire des exceptions pour les travailleurs spécialisés et les managers anglophones (ou ayant de bonnes connaissances de la langue anglaise qui exercent une activité au sein de Hautes écoles ou d'entreprises internationales). Cela signifie qu'un manager américain serait considéré comme intégré sans autre forme de procès alors qu'un commerçant de détail pakistanais parlant également l'anglais pourrait être expulsé s'il ne disposait pas de connaissances suffisantes de l'une de nos langues nationales.

Ces interventions parlementaires montrent à l'évidence qu'actuellement, les débats autour de l'intégration prennent un tour dangereux. Le discours politique s'éloigne de plus en plus de la question des «conditions cadre sociétales les plus avantageuses» pour promouvoir l'intégration. A l'inverse, on se focalise de plus en plus sur les prestations que devraient fournir des groupes spécifiques de la population migratoire.

Des critères concrets destinés à mesurer le degré d'intégration ne tiennent pas compte des multiples conditions de vie ni du niveau d'instruction et de formation qui varie beaucoup d'un migrant à l'autre. Et cet état de fait produira inmanquablement de nouvelles formes d'inégalité de traitement. Mesurer, classer et sanctionner en cas de note «insuffisante», voilà ce qui semble être la recette que la majorité entend mettre en œuvre à l'avenir en ce qui concerne l'encouragement de l'intégration. Les Chambres fédérales n'ont pas encore traité ces interventions parlementaires. Il reste donc à espérer que la notion d'intégration – qui va aujourd'hui encore dans le sens d'un encouragement et d'un soutien – ne devienne pas un instrument de sanction.

Dans les débats politiques les «étrangers» sont périodiquement traités de groupe à problèmes. C'est particulièrement le cas lors des votations les concernant, par exemple l'initiative populaire «Pour des naturalisations démocratiques», mais aussi lorsqu'il s'agit de relater des comportements non souhaitables ou passibles de peines pénales, tels que les accidents provoqués par les chauffards.

«La question des étrangers» est un thème auquel l'opinion publique accorde toujours une grande attention. En Suisse, c'est du moins le constat du «baromètre des préoccupations» en 2008. Bien que ce sujet ait un peu perdu de son importance par rapport à l'année précédente, il figure tout de même encore dans le Top Ten. Cette constante, que l'on retrouve tout au long de ces dernières années, ne s'explique pas seulement par le nombre élevé d'étrangers dans notre population par rapport à d'autres pays européens. Il y a

aussi le fait que «les étrangers» sont directement ou indirectement stigmatisés comme «groupe à problèmes» dans les contextes les plus divers. Dans l'année passée sous revue, trois initiatives populaires fédérales qui avaient adopté cette perspective ont fait parler d'elles.

L'initiative populaire de l'UDC «Pour des naturalisations démocratiques», que le Peuple et les cantons rejetèrent le 1er juin 2008, n'avait certes pas explicitement la population immigrée en point de mire; pour les auteurs de l'initiative, il s'agissait que les communes puissent décider quel cénacle procéderait aux naturalisations. En outre, une décision rendue devait être définitive. Ce qui semblait n'être qu'une pure question de compétences entre cantons et communes avait en réalité pour toile de fond la politique des étrangers. En effet, si cette initiative avait été approuvée, il n'aurait plus été possible d'attaquer en justice des décisions négatives en matière de naturalisation. Par ailleurs, si la possibilité de décider des naturalisations par la voie des urnes avait été réintroduite, il aurait été possible d'en arriver à ce que certains groupes de ressortissants étrangers subissent une discrimination.

L'«Initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels» et lancée en 2007 s'en prend, elle, plus clairement aux étrangers. Le 15 octobre 2008, dans une décision indiquant la direction à prendre, le Conseil fédéral recommandait aux Chambres fédérales de rejeter cette initiative. Une contre-proposition indirecte devrait prévoir l'amendement de certaines dispositions de la loi sur les étrangers et tenir compte de certaines demandes formulées par les auteurs de l'initiative, sans toutefois enfreindre pour autant les dispositions à caractère obligatoire du droit international.

L'initiative populaire fédérale «Contre la construction de minarets», lancée par un comité composé de membres de l'UDC et de l'UDF, a été déposée le 8 juillet 2008 avec 114'895 signatures légalisées. Il est certes question au premier chef d'interdire la construction de minarets. Cependant l'argumentation des partisans de cette initiative populaire va dans un sens que l'on est forcé de qualifier de xénophobe. D'ailleurs, la communauté internationale en a pris acte avec consternation. Le Conseil fédéral a alors aussi pris position avec une rapidité inhabituelle et a adopté son message le 27 août 2008 recommandant de rejeter cette initiative sans contre-proposition.

«Les étrangers» ont de manière répétée occupé le devant de la scène dans le contexte de rapports ou d'articles de presse relatant des faits divers concernant des comportements peu souhaitables ou punissables, par exemple des accidents provoqués par des chauffards et les attribuant sans distinction «aux étrangers». Cela démontre une fois de plus que même des enquêtes statistiques ne donnent qu'une image floue et limitée de la réalité. La catégorie «étrangers» est ainsi une classification terriblement imprécise et peu pertinente. D'ailleurs, l'Office fédéral de la statistique en convient tout à fait. A l'occasion de la publication en décembre d'une statistique sur les infractions à la loi sur la circulation routière, il estimait que pour pouvoir faire des déclarations fiables, il aurait fallu aussi enquêter sur les conditions en matière d'instruction et sur les conditions économiques des auteurs.

Les activités de la CFM au cours de sa première année

furent d'une part imprégnées par l'actualité en matière de politique de migration. Mais la Commission a aussi déterminé ses propres points forts, notamment en ce qui concerne son thème annuel «Les enjeux identitaires» ou son rapport sur l'admission de groupes de réfugiés.



1 Francis Matthey et Simone Prodolliet à la Conférence de presse annuelle au Centre de presse du Palais fédéral.

2 3 Des participants à la Journée annuelle de la CFM profitent de la pause pour un échange d'expériences.

C'est à l'occasion de la séance constitutive du 24 janvier 2008 que les membres de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM nommés par le Conseil fédéral en décembre 2007 ont siégé ensemble pour la première fois.

Il est vrai qu'une partie des membres avait déjà œuvré précédemment au sein de l'une ou l'autre des Commissions fédérales, qu'il s'agisse de la Commission fédérale des étrangers CFE ou de la Commission fédérale des réfugiés CFR. La CFM est présidée par Francis Matthey et les deux vice-présidentes sont Dragoslava Tomovic et Barbara Walther. La CFM, composée de 30 membres, comprend tant des délégations des diverses communautés de migrants que des représentants d'organisations de la société civile – comme il est d'usage dans les commissions extraparlimentaires. Près de la moitié des membres sont issus de la migration.

Au cours de ses deux premières séances, la CFM s'est dotée d'un programme de travail pour la période législative 2008–2011 et s'est fixé des points forts thématiques. Il s'agit de champs thématiques touchant à divers aspects socio-politiques qui ont été en point de mire ces dernières années dans le domaine de la migration et de l'intégration. En complément à ses prises de position sur des événements d'actualité en matière de politique d'intégration et de migration, la Commission a procédé à des analyses approfondies et a contribué à des discussions allant au-delà des affaires de politique quotidienne qui ont donné des impulsions en vue d'une cohabitation harmonieuse et respectueuse de tous les segments de la population.

«La Commission décide» – «La Commission recommande»...

La CFM compte 30 membres. Ils la font bénéficier de leurs expériences et de leur savoir – et ils donnent naturellement aussi des avis. Mais comment ces divers faisceaux de perceptions se transforment-ils en un seul et unique avis de la Commission? Voici un aperçu de la méthode de travail de la Commission.

Les membres de la CFM se rencontrent cinq fois par année en séances plénières dont l'une est une «retraite» de deux jours. Lors des séances de la Commission plénière, les membres discutent et adoptent des prises de position sur des questions politiques d'actualité. Mais on y approfondit aussi les fondements d'un point fort thématique et l'on y débat des mises en œuvre concrètes de l'encouragement de l'intégration. Pour les questions spécifiques, la Commission constitue des groupes de travail ad hoc – composés de trois à cinq membres – qui sont dissous lorsque leur mandat est exécuté – qu'il s'agisse de rédiger un rapport ou d'élaborer des recommandations et des prises de position.

La présidence de la CFM détermine les contenus des séances de la Commission,

décide de la participation financière aux projets modèle et défend la position de la Commission face à l'opinion publique.

Le Secrétariat de la CFM prépare les affaires de la Commission, est responsable des activités d'information de la Commission, est chargé de l'accompagnement et de la mise en œuvre des projets modèle et assume la coordination et la rédaction des documents de base à l'intention de la Commission. Trois collaboratrices scientifiques – Elsbeth Steiner, Pascale Steiner et Ruth Tennenbaum – ainsi qu'une collaboratrice spécialisée et documentaliste – Sylvana Béchon – travaillent sous l'égide de la cheffe du Secrétariat, Simone Prodolliet. Le Secrétariat de la Commission est doté d'un effectif de 400 pour cent de postes.

Pour les années 2008 et 2009, la Commission fédérale a choisi le thème «Les enjeux identitaires», et pour les années 2009 et 2010, elle approfondira le complexe thématique «Nouvelle migration – relations transnationales». A partir de 2010, la CFM se penchera sur des questions liées au système fédéraliste de la Suisse et sur la mise en œuvre des dispositions légales dans le domaine de la migration et de l'intégration.

Au cours de la première année de son existence, la CFM a traité de nombreuses affaires concernant la politique en matière de migration et d'intégration.

La Commission s'est prononcée sur la poursuite et l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, sur la loi sur l'usage de la contrainte, l'utilisation de «tasers», l'initiative populaire de l'UDC «pour des naturalisations démocratiques», les modifications de la loi fédérale sur les étrangers et de la loi sur l'asile, sur l'initiative populaire pour le renvoi des étrangers criminels ainsi que sur l'initiative contre la construction de minarets. Elle a également apporté sa contribution à diverses rubriques du Rapport de la Suisse à l'intention de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ECRI et à l'établissement du rapport relatif à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination



raciale. Par ailleurs, la Commission a œuvré au sein de cénacles institués en vue d'élaborer le rapport «Jeunesse et violence» de l'Office fédéral des assurances sociales ou encore au développement de «Projets urbains» dont répond l'Office fédéral du développement territorial.

Outre les affaires de politique quotidienne, la CFM a encore approfondi divers aspects de son point fort thématique et a collaboré à deux groupes de travail ad hoc, l'un concernant «l'admission de groupes de réfugiés» et l'autre «les mariages forcés».

Trois points forts représentatifs du large spectre de thèmes que la Commission a abordés en 2008 sont ici mis en marge.

1 Focalisation thématique 2008-2009: Que se passe-t-il lorsque nous définissons les identités, lorsqu'elles nous sont imparties?

Quiconque tente de définir sa propre identité par rapport à une communauté ou une collectivité, le fait toujours en se démarquant d'autrui. Ainsi «les étrangers» constituent une surface de projection; ils représentent ce que l'on n'est pas, respectivement ce que l'on ne souhaite pas être. C'est une attitude humaine en soi, que nous connaissons tous. Et ce phénomène ne concerne pas que les autochtones, mais aussi des groupes d'immigrés, ceci indépendamment de leur pays de provenance, de la langue qu'ils parlent ou de la religion à laquelle ils appartiennent.

Les deux anciennes commissions fédérales, qui ont fusionné pour constituer la CFM, ont encore et toujours été confrontées sous une forme ou une autre à la thématique de la stigmatisation des immigrés, des réfugiés et des requérants d'asile. On connaît les manchettes de journaux qui accusent les étrangers d'abuser des prestations sociales ou auxquels on attribue des actes criminels. Dans notre pays, les requérants d'asile doivent souvent faire face à la défiance, même si leur statut de réfugiés est reconnu par la suite. Dans un autre registre, relevons le discours sur le «gaspillage» du passeport suisse dans le contexte des discussions sur les naturalisations. Il existe une série de stéréotypes que l'on répand à propos des musulmans ou des ressortissants des nations de l'ex-Yougoslavie ou encore des préjugés à l'encontre des jeunes africains que l'on soupçonne d'être des trafiquants de drogues. Et depuis quelque temps, une vague de scepticisme s'est fait jour et s'amplifie à l'égard d'un nouveau groupe d'immigrés en Suisse: les Allemands.

L'attribution de telles caractéristiques n'est pas seulement diffamatoire pour des groupes entiers d'individus, mais en dit aussi long sur la société d'accueil. La CFM s'est donné pour tâche d'étudier avec plus de précision comment s'élabore dans notre pays le discours concernant les individus que l'on considère comme étrangers.

C'est précisément dans le contexte de l'intégration – thème dont il est encore et toujours question dans les camps politiques les plus divers – que la question de sa propre identité est sujet dont il est âprement discuté. Les uns parlent «d'identité suisse» et de

«sauvegarde de sa propre identité» et les autres des «forces de l'identité culturelle» ou «de perte d'identité» au cours du processus d'intégration. En choisissant ce complexe thématique, la Commission s'est fixée deux objectifs:

- La CFM souhaite montrer quelle logique sous-tend la définition de l'identité. Il s'agit ici manifestement de processus de négociation, ce que traduit bien le terme français «enjeux identitaires». De l'avis de la Commission, la manière d'aménager de tels processus constitue la question-test indiquant le «degré de démocratie» d'un pays. Reste à savoir si et comment les divers groupes de la population participent à ces processus: dans le cadre d'un dialogue respectueux ou dans celui d'un cloisonnement soigneusement maintenu? Voilà qui constitue le grand défi face auquel se trouvent tant les autochtones que les immigrés.
- La CFM veut s'engager pour qu'à l'avenir, on ne tolère plus les jugements à l'emporte-pièce à l'égard des soi-disant étrangers, qu'il s'agisse de musulmans, de personnes provenant de la région des Balkans, d'Allemands, de requérants d'asile, de personnes de couleur ou de tout autre groupe d'individus. De l'avis de la Commission, aborder les enjeux identitaires de manière constructive doit constituer un des traits caractéristiques des valeurs démocratiques et du système politique de la Suisse.

La Commission est consciente qu'elle ne peut pas fournir de recettes toutes prêtes. Elle peut cependant donner des impulsions à la réflexion, impulsions



2



3

qui peuvent contribuer à ce que l'on aborde les processus de construction identitaire de manière plus détendue et constructive.

Le numéro d'automne de «terra cognita» évoque de telles impulsions qui ont d'ailleurs été mises en discussion lors de la Journée annuelle de la Commission en novembre. Par ailleurs, la CFM a commis deux travaux de recherche. L'un concerne le discours de divers acteurs quant à la notion du «nous» et du «eux» dans le contexte des débats au sujet de l'initiative de l'UDC «Pour des naturalisations démocratiques». L'autre éclaire le rôle des organisations de migrants dans la construction de l'identité des différentes communautés étrangères. Ces deux études seront publiées dans le courant de l'année 2009.

2 Admission de groupes de réfugiés: La Commission fédérale recommande une réorientation de la politique suisse en matière de réfugiés.

En 2007, au cours de sa dernière année d'existence, l'ancienne Commission fédérale des réfugiés CFR a intensivement étudié la question d'une réorientation de la politique suisse en matière d'admission de groupes de réfugiés. La CFM a repris et poursuivi ses travaux en instituant un groupe de travail chargé d'établir un rapport et des recommandations. Il était en effet capital pour la CFM d'apporter un contrepoint constructif au durcissement des lois amené par la révision de la loi sur l'asile. La Commission a ainsi renoué avec la pratique établie dans notre pays entre 1950 et 1995, collaborant avec l'UNHCR pour trouver des solutions durables permettant aux réfugiés de

trouver une issue aux situations de crise. C'est ainsi que par le passé, des contingents de réfugiés provenant notamment de Hongrie, du Tibet, d'Asie du Sud-est, du Chili, de l'ex-Yougoslavie, du Soudan, d'Irak ou d'Iran ont trouvé asile dans notre pays.

A l'automne, la CFM a adressé un rapport et des recommandations à la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, qui avait indiqué plusieurs fois à l'opinion publique que la Commission approfondissait le sujet et soumettrait des propositions. La CFM espère ainsi apporter une contribution à une politique d'asile qui non seulement poursuit la tradition humanitaire de notre pays, mais encore prend en considération ses obligations internationales de manière appropriée.

3 Comment pouvons-nous empêcher les discriminations? Notamment en rendant possible la participation des immigrés.

L'intégration ne consiste pas uniquement à exiger des immigrés qu'ils apprennent l'une de nos langues nationales. L'intégration implique aussi que la société d'accueil soit préparée à ce que des «étrangers viennent et restent». Dans cet esprit, il convient d'éliminer les obstacles structurels, de rendre des accès possibles aux immigrés et de lutter contre les discriminations afin de garantir l'égalité des chances pour tous. C'est précisément sur cette de toile de fond que la CFM a recommandé de rejeter l'initiative populaire fédérale de l'UDC «Pour des naturalisations démocratiques». Elle est d'avis que tout individu souhaitant être naturalisé a droit à une procédure loyale qui doit obligatoirement comporter un droit de

recours. La CFM a donc pris acte avec un grand soulagement du résultat positif de la votation populaire du 1er juin 2008 qui a refusé l'initiative par 63.8% de Non.

A mi-septembre 2008, une audition de la Commission à l'occasion de la visite de la délégation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ECRI a démontré à l'évidence qu'il est encore et toujours nécessaire d'agir dans divers domaines. Dans ce contexte, la CFM a notamment exprimé ses préoccupations face à la manière dont les autorités en matière de migration utiliseront les diverses nouvelles dispositions légales pour mesurer le degré d'intégration. La Commission craint que, selon le contexte, la détermination du «degré d'intégration» ne se transforme en instrument de sanction. Une évolution allant dans ce sens appellerait à des contre-mesures urgentes. La CFM a également exprimé son inquiétude face à la situation des sans-papiers qui n'est encore et toujours pas satisfaisante. Dans sa prise de position, la Commission estime que les droits des sans-papiers devraient être réglés en vue de l'imminente révision partielle de la loi sur les étrangers, que les pratiques cantonales en matière d'examen des demandes de cas de rigueur devraient être harmonisées et qu'il conviendrait, tout particulièrement pour les jeunes dont la situation en matière de titre de séjour n'est pas réglée, de trouver des solutions dans le domaine de la formation professionnelle.

- 1 Entretien de Francis Matthey et du Conseiller national Antonio Hodgers.
 2 Des auditeurs attentifs à la rencontre des commissions au Château de Neuchâtel.
 3 Echange de vues à la rencontre des commissions.



Depuis 2001, la Confédération soutient financièrement des projets d'intégration. La CFM répond d'une partie des projets de modélisation. Elle a soutenu en 2008 18 projets pour un million de francs.

Depuis le 1er janvier 2008, l'Office fédéral des migrations (ODM) répond de la mise en œuvre du programme d'encouragement de l'intégration de la Confédération. Il a donc repris la plus grande partie des tâches dévolues à l'ancienne Commission fédérale des étrangers. Seule une partie des projets de modélisation de portée nationale (point fort 3 du programme des points forts de 2008-2011) relève encore de la compétence de la CFM.

Dans ce cadre, la Commission a développé deux points forts thématiques: «La cohabitation en milieu rural» et «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft». En outre, la CFM s'est engagée dans le cadre des «projets urbains», un programme de la Confédération qui promeut l'intégration sociale dans les régions d'habitation. Par ailleurs, la Commission apporte son soutien à la recherche et au travail de fond relatifs aux questions de migration et d'intégration.

En 2008, la Commission a examiné 24 projets, dont 18 ont été avalisés et cofinancés à raison de 1'083'250 francs au total. Pour deux autres projets, la décision définitive n'interviendra qu'en 2009. Par ailleurs, 28 idées de projets ont été analysés qui, pour diverses raisons, n'ont pas abouti à une demande.

1 Peu d'attention a été portée jusqu'ici à l'amélioration de la cohabitation en milieu rural périurbain en ce qui concerne l'encouragement de l'intégration. La Commission souhaite donc en faire un point fort pour la période législative.

La Commission part de l'idée qu'un développement durable de la collectivité nécessite un grand engagement permanent de la part de tous les acteurs. C'est pourquoi elle souhaite susciter, soutenir et accompagner des processus d'intégration sur plusieurs années dans cinq régions, à savoir la Broye, le Chablais, le Freiamt, Glaris et la Vallée du Rhin sur plusieurs années. Des projets ont été tout particulièrement recherchés qui, avec des mesures s'harmonisant sur un plan régional, contribuaient à l'intégration sociale des habitants. La collaboration de plusieurs communes était expressément souhaitée.

Par conséquent des projets ayant une approche conceptuelle globale qui soient soutenus par les responsables politiques de la région étaient recherchés. Sur les 10 projets déposés, 5 ont pu être approuvés et 2 autres sont encore à l'étude. Ce programme prévu sur plusieurs années est évalué au fur et à mesure et les organes responsables des projets sont coachés au besoin.

L'objectif est d'échanger et d'exploiter des expériences et d'acquérir des connaissances utiles pour le travail de l'intégration dans les régions rurales.

2 Le succès de l'intégration est rendu possible par la participation sociétale et politique. Le thème «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft» a été choisi comme deuxième point fort.

Jusqu'à ce jour, la participation politique dans le contexte de l'encouragement de l'intégration n'a été abordée que marginalement. Or, la participation politique représente une dimension importante de l'intégration. Elle peut améliorer l'égalité des chances entre la population suisse et la population étrangère.

Dans le cadre de la mise au concours de «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft», des projets qui donnent aux étrangers de nouvelles possibilités de participation doivent être encouragés et testés. Dans cette optique, la CFM s'oriente vers un concept de la citoyenneté qui mette au centre les composantes actives. De fait, la citoyenneté se réfère aux possibilités de codécision et de participation des citoyens, ceci indépendamment de leur nationalité. Le cadre d'orientation de la participation consiste davantage en l'appartenance à une communauté ou en la relation avec le lieu de domicile.

Par le biais d'une «Académie de quartier», les jeunes doivent être sensibilisés à des questions importantes de société. La Confédération soutient financièrement ce projet modèle dans le cadre du thème «Citoyenneté – aktive Bürgerschaft».



1



2



3

L'Académie de quartier, un projet éducatif destiné aux jeunes citoyens, est un projet de l'association «isee». Elle est ouverte à tous les jeunes de 12 à 20 ans. Ils doivent y être sensibilisés à des questions importantes de société: les droits de l'homme, la démocratie, la richesse de la diversité, le développement durable et la participation active autodéterminée tant dans la société que dans la vie professionnelle.

L'Académie de quartier propose des champs d'étude et des méthodes de travail qui complètent l'offre scolaire et extrascolaire. Les jeunes peuvent approfondir le savoir et les capacités

qu'ils ont déjà acquis et les inclure ensuite dans des projets individuels ou communs. Ils développent par ce biais de nouvelles compétences, en particulier en ce qui concerne la communication, le dialogue et le travail d'équipe. On promeut ainsi l'égalité des chances et la participation active des jeunes à la vie sociale, politique et économique.

Dans le cadre du projet pilote, l'Académie de quartier du canton de Fribourg sera testée; elle comportera un centre spécialisé, une plateforme Internet et huit modules. Les modules suivants doivent être développés et testés: un forum des jeunes citoyens (1), un atelier

de travail «Portfolio-bilan des compétences» (2), des ateliers de travail/de projets en vue de l'empowerment éthique (3), un système de parrainage intergénérationnel (4), un «ateliers de thèmes» avec des experts (5), formation (6) et réalisation (7) d'une documentation vidéo, formation de coach d'empowerment pour les jeunes (8) donnée par les jeunes eux-mêmes.

www.ekm.admin.ch, Projets
Informations d'actualité sur les mises au concours et les projets modèles sur le site Web de la CFM.

Au vu des conditions cadre institutionnelles et financières, le programme des points forts 2004 – 2007 a été un succès. En complément aux structures existantes, le programme a fourni une contribution à l'intégration sociale et culturelle des étrangers en Suisse.

Etant donné que, dans le cadre du nouveau programme de points forts, la promotion de l'intégration se focalise beaucoup plus sur l'encouragement des connaissances linguistiques et la nouvelle répartition des tâches en ce qui concerne la mise en œuvre, les auteurs de l'évaluation font les recommandations suivantes:

1. Les cantons devraient créer les conditions institutionnelles, professionnelles et financières propres à assurer la mise en œuvre du nouveau point fort 1 avec succès (langue et formation). En matière de promotion des compétences linguistiques, la Confédération devrait accompagner et soutenir les cantons de manière appropriée.
2. Lors de la conception des contenus de la promotion des compétences linguistiques, les cantons devraient tenir compte de l'expérience acquise. Il faudrait en particulier continuer à soutenir les petits projets locaux qui créent un environnement propice à la promotion des compétences linguistiques.
3. Les différents rôles des interlocuteurs cantonaux (exécution et coordination de la promotion de l'intégration) et des cen-

- tres de compétence Intégration (notamment: conseils aux requérants) devraient être clairement définis et, lorsque cela est possible, séparés.
4. La Confédération, les cantons et les centres de placement devraient s'engager plus fortement en faveur de la notoriété et de la reconnaissance de l'interprétariat communautaire dans les services publics.
5. L'ODM, respectivement la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), devraient établir un compte-rendu analytique des expériences et des connaissances acquises dans le cadre du programme des points forts, et en faciliter l'accès aux acteurs du domaine de l'intégration.
6. Le contrôle des résultats devrait être amélioré. Il conviendrait premièrement de définir à l'échelle de la Confédération

- des directives claires concernant l'évaluation des prestations et des effets, et de mettre à disposition des instruments appropriés (par exemple contrôle des progrès d'apprentissage). Deuxièmement, les cantons doivent disposer des ressources et du savoir-faire leur permettant d'assurer un contrôle suffisant des résultats de leurs programmes.
- 7 L'ODM, respectivement la CFM, devraient travailler sur les expériences acquises grâce aux projets visant à ouvrir les institutions de la société civile (associations et fédérations).
8. L'ODM et la CFM, en collaboration avec les cantons, devraient prendre des mesures destinées à promouvoir les échanges de connaissances et d'informations entre les cantons et les régions.

- 1 La Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf à la Journée annuelle de la CFM.
 2 Des représentants des commissions savourent le «riche apéritif» au Château de Neuchâtel.

Projets

No projet	Montant	Canton	Projet	Organe responsable
3b-08-0048	40'650	CH	Etude Développement précoce	CFM
3b-08-0072	73'600	CH	Studie Diskursanalyse Etude dans le cadre du thème de la CFM «Enjeux identitaires»	Universität St. Gallen, Soziologisches Seminar
3b-08-0073	100'000	CH	Programme «Projets urbains».	Coopération ARE, OFL, SLR, ODM, CFM, OFSPO
3b-08-0076	48'000	CH	Menschenrechtsbildung innerhalb von Sprach- und Integrationskursen Cours de pilotage pour enseignants	Humanrights.ch / MERS und Verband der Volkshochschulen
3b-08-0077	38'000	CH	Islam, Laïcité et interculturalité Offre de formation continue de l'Université Fribourg	Groupe de Recherche sur l'Islam en Suisse GRIS – c/o ORS
3b-08-0080	15'000	CH	Gesundheits- und Integrationspolitik mit Netzwerken – Kontrollgruppe Schweizer/Schweizerinnen Etude en collaboration avec d'autres offices fédéraux	CFM/OFS/ODM
3b-08-0082	54'000	CH	Nous, moi – les autres Etude dans le cadre du thème de la CFM «Enjeux identitaires»	Université de Lausanne, Institut de géographie
3b-08-0085	40'000	AG	«Zäme-läbe-Freiamt» Projet dans le cadre du programme «Cohabitation dans les régions rurales»	Arbeitsgruppe Zäme-läbe- Freiamt
3b-08-0087	36'000	SG	Integration verbindet «Cohabitation dans les régions rurales»	Gemeinderat St. Margrethen
3b-08-0089	50'000	VS	Cohabiter dans le Chablais: échanges et collaborations entre communes «Cohabitation dans les régions rurales»	Région du Chablais OI DC
3b-08-0090	35'000	VD	Des ponts sur la Broye «Cohabitation dans les régions rurales»	Fondation Cherpilloz
3b-08-0091	150'000	CH	Forum Intégration Projet dans le cadre du programme «Citoyenneté»	FIMM
3b-08-0092	30'000	GL	Integrationsprojekt «Schwanden sind wir» «Cohabitation dans les régions rurales»	Hochschule Luzern für Soziale Arbeit
3b-08-0101	30'000	CH	«schritt:weise» Programme d'encouragement pour enfants et parents socialement défavorisés	a:primo – Verein zur frühen Förderung von sozial benachtei- ligten Kindern
3b-08-0106	120'000	CH	Programme Projets scolaires pour les droits de l'homme	Fondation Formation et développement
3b-08-0108	120'000	CH	Evaluation et accompagnement du programme «Cohabitation dans les régions rurales»	Bureau KEK
3b-08-0113	51'000	CH	Etude: Les femmes dans le contexte de migration nationale et internationale: Domaine de recherche actuel et débats politiques Etude dans le cadre du thème de la CFM «Enjeux identitaires»	Universität Bern, Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung
3b-08-0116	52'000	CH	Académie des Quartiers, une école citoyenne Sensibilisation des jeunes sur des questions importantes de société. Pilotage dans le canton de Fribourg	Institut suisse ra & d pour l'empowerment éthique - isee



1



2

La Suisse, nation issue d'une volonté politique commune, devrait également devenir une communauté issue d'une volonté politique commune. C'est l'appel lancé par la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf à l'occasion de la Journée annuelle de la CFM.

La conseillère fédérale a relevé que, de quadrilingue, la Suisse, pays d'immigration, est devenue plurilingue. Et ainsi, tout comme les Suisses ont dû après 1848 trouver leur identité suisse au cours d'un long processus, il s'agit maintenant de «trouver la voie d'une cohabitation harmonieuse» de tous les habitants de notre pays.

La Journée annuelle a traité de divers aspects de la discussion au sujet des enjeux identitaires. Mais ces enjeux existent-ils? Comment et par qui l'identité est-elle définie et attribuée?

Dans son allocution, Hans-Rudolf Wicker de l'Université de Berne a mis en lumière l'élaboration des identités collectives. Voici un résumé de ses propos: ce qui fonctionne dans une petite communauté ne réussit pas forcément dans une large structure étatique. Lorsque des identités sont créées pour des nations, il s'agit de «communautés imaginées», qui intègrent ou excluent forcément des personnes ou des groupes de personnes. De telles tentatives de construire des identités collectives doivent être appréhendées avec un esprit critique.

Lors de la Journée annuelle de la CFM, qui s'est déroulée à Berne en présence de quelque 180 personnes, il a aussi été question des débats d'actualité et des perspectives en Suisse. Dans le cadre d'un projet de recherche sur le discours politique dans le contexte de la votation populaire sur les naturalisations, commis par la CFM, les chercheurs de l'Université de St-Gall ont analysé les discours et constaté que les auteurs de l'initiative avaient réussi à créer, en plus des catégories «Suisse» et «étrangers», une nouvelle catégorie, celle des «personnes naturalisées», et à l'ancrer dans les débats.

Il est plus facile pour un individu bien informé de s'intégrer. Ce thème ainsi que d'autres thèmes d'information ont été débattus lors de la rencontre des commissions à Neuchâtel.

A l'invitation de la CFM, quelque 120 délégués des commissions communales et cantonales chargées de l'intégration, respectivement des commissions des étrangers, se sont réunis en juin 2008 au Château de Neuchâtel. Il s'agissait de la cinquième rencontre de ce genre. Même si les commissions sont diversement composées selon les communes et les cantons avec des tâches et des compétences différentes, les questions d'information les ont toutes intéressées, sous une forme ou une autre.

La nouvelle loi sur les étrangers oblige la Confédération, les cantons et les communes à indiquer aux étrangers les offres existantes visant à encourager leur intégration dans notre pays et, de manière générale, à leur fournir une large information sur la situation des immigrés en Suisse. La rencontre a été l'occasion d'avoir un aperçu de ce qui se fait aujourd'hui et des suggestions pour améliorer l'information dans ce domaine.



1

- 1 Le Secrétariat de la CFM: Elsbeth Steiner, Simone Prodoliet, Pascale Steiner, Sylvana Béchon et Ruth Tennenbaum (de g. à d.)
- 2 Sulpice Piller, interprète, veille à ce que tous se comprennent à la séance de la commission.
- 3 Rudolf Horber de l'Union des arts et métiers à sa dernière séance de la CFM.

Les efforts en matière d'information sont concentrés dans la revue «terra cognita» et sur le nouveau site Internet www.ekm.admin.ch.

Un nouveau site Internet a été développé pour la nouvelle commission – son aspect s'inspire de celui du site Internet de la Confédération.

Depuis 2008, le Corporate Design de l'Administration fédérale est aussi imposé aux commissions extraparlimentaires. Elles ne peuvent plus utiliser leur propre logo; tant pour le papier à lettres que pour les sites Internet, les prescriptions en matière de graphisme sont strictes. Le nouveau site Internet de la CFM respecte ces règles. Il a été conçu et réalisé par le Secrétariat sous sa propre régie. Il présente la Commission et ses activités, propose des publications que l'on peut télécharger ou commander. Au fur et à mesure, de nouveaux thèmes viennent élargir le site.

www.ekm.admin.ch

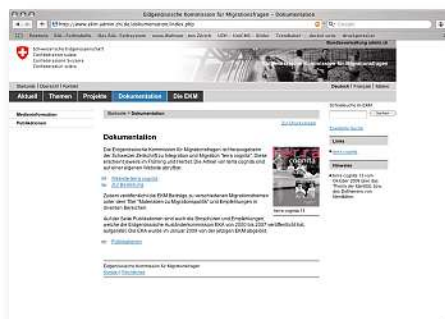
Les numéros 12 et 13 de la revue «terra cognita» traitent des thèmes du sport et de l'identité.

Près de 8000 abonnés reçoivent deux fois par an «terra cognita», la revue suisse de l'intégration et de la migration. La CFM continue à publier cette revue spécialisée lancée par l'ancienne Commission fédérale des étrangers en 2002. Ce magazine a pour objectif ambitieux de proposer une passerelle entre la théorie et la pratique. Les derniers acquis scientifiques en la matière y sont présentés de manière compacte et compréhensible à l'intention d'un large public d'intéressés.

www.terra-cognita.ch

Dans la série «Documentation sur la politique migratoire», l'évaluation de l'encouragement de l'intégration 2004 – 2007 a été publiée.

Entre 2004 et 2007, dans le cadre de l'encouragement de l'intégration de la Confédération, quelque 1900 projets ont été soutenus financièrement par un montant global de 57.4 millions de francs. Le concept, l'exécution, les prestations et les effets du programme ont été analysés et évalués par le biais de trois évaluations partielles: concept et mise en œuvre du programme, point fort A (encouragement des connaissances linguistiques) et enfin points forts B à E. Les résultats de cette évaluation ainsi que des recommandations figurent dans un rapport de synthèse détaillé.



Impressum

Textes: Secrétariat de la CFM Rédaction: Elsbeth Steiner Photos: UNHCR / H.Caux (p. 6, photo 3), Manu Friederich, EQ Images (p. 14), Francis Matthey (p. 22), Pascale Steiner (p. 6 / 1, p. 16 / 2,3, p. 20 / 1), Elsbeth Steiner Traduction: Alain Barbier Lectorat: Sylvana Béchon Graphisme: bertschidesign Impression: Effingerhof, Brugg Distribution: OFCL, Vente des publications, CH-3003 Berne, www.bundespublikationen.admin.ch No art.: 420.910.08F



2



3

Membres de la Commission fédérale pour les questions de migration

Francis Matthey, ancien conseiller national et ancien conseiller d'Etat de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, *Président*

Dragoslava Tomovic, médecin, Berne, *Vice-présidente*

Barbara Walther, Caritas Suisse, Conférence suisse des évêques, Zurich, *Vice-présidente*

B	Osman Besic, Croix-Rouge Suisse CRS, Bâle
	Georg Blum, Association des autorités cantonales de migration ACM, Zoug
	Regina Bühlmann, Conférence des directeurs de l'instruction publique CDIP, Berne
D	Antonio Da Cunha, Fédération des associations portugaises, Renens
	Ruth Derrer Balladore, Union patronale suisse UPS, Zurich
F	Kais Fguiri, assistant social Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Salins
	Carmel Fröhlicher-Stines, Psychologue, Zurich
G	Sabrina Guidotti, Commission de l'intégration Monte Carasso
	Alagipody Gunaseelan, économiste, soignant, Lucerne
H	Rudolf Horber, Union suisse des arts et métiers, Berne
J	Fiammetta Jahreiss, Fondation ECAP Zurich
L	Raoul Lembwadio Luzolo, Psychologue, Boudry
M	Ruedi Meier, Président de la Ville de Lucerne, Union des villes suisses UVS, Lucerne
	Beda Meier, Conférence des délégués à l'intégration CDI, St-Gall
	Beat Meiner, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne
	François Mollard, Service social du canton de Fribourg, Fribourg
P	Eva Palasthy, pédagogue, Lausanne
R	Dragica Rajčić, écrivaine, Zürich
	Simon Röthlisberger, Fédération des Eglises protestantes de Suisse FEPS, Liebefeld
S	Rita Schiavi, Syndicat Unia, Bâle
	Walter Schmid, Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, Horgen
	Hava Shala Gerguri, enseignante de l'allemand, Winterthour
	Rolf Stiffler, Association suisse des bourgeoisies et corporations, Coire
T	Denis Torche, Travail.Suisse, Marly
W	Myrtha Welti, Alliance F, Zurich
Y	Hatice Yürütücü, architecte, enseignante, Dietikon
Z	Maria-Luisa Zürcher, Association des communes suisses, Ostermundigen

Secrétariat

Simone Prodolliet, Cheffe

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

Sylvana Béchon, Lectorat et documentation

Pascale Steiner, Collaboratrice scientifique, bases en politique migratoire

Ruth K. Tennenbaum, Collaboratrice scientifique, projets-modèles

Commission fédérale pour les questions de migration CFM
Quellenweg 9
CH-3003 Berne-Wabern

www.ekm.admin.ch