



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Libertads concepziunalas en il federalissem: La politica da migraziun en ils chantuns



Cumissiun federala per dumondas da migraziun CFM
Documentaziun davart la politica da migraziun

© 2011 Cumissiun federala per dumondas da migraziun CFM

Auturas ed auturs

Nicole Wichmann, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi,
Joanna Menet, Didier Ruedin
Forum svizzer per studis da migraziun (FSM), Universitad da Neuchâtel
Center da retschertga sotomo, Turitg

Redacziun

Simone Prodolliet, Elsbeth Steiner, Sylvana Béchon

Traducziun

Chanzlia federala

Frontispizi

Mädde Fuchs, Hag um Hag, bilgerverlag

Grafica e stampa

Cavelti AG, Gossau

Distribuziun

UFEL, Uffizi federal per edifizis e logistica, CH-3003 Berna
www.bundespublikationen.admin.ch
Versiun entira dal studi en tudestg e franzos:
Art.-Nr. 420.927 D; Art.-Nr. 420.927 F

Cumissiun federala per dumondas da migraziun CFM
Quellenweg 6
CH 3003 Berna-Wabern
Tel. 031 325 91 16
www.ekm.admin.ch

Libertads concepziunalas en il federalissem: La politica da migraziun en ils chantuns

En december 2011

Nicole Wichmann, Michael Hermann, Gianni D'Amato,
Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet,
Didier Ruedin

Pled sin via

«La Suisse est fédérative ou elle n'est pas.» Questa tesa che Napoleun ha formulà l'onn 1803 vala fin oz. Igl è evident ch'ella vala er per il sectur da la politica da migraziun. Gea, en quest sectur ha ella perfin ina relevanza speziala, damai che las libertads da giudicament e da concepziun dals chantuns èn considerablas concernent il dretg dals esters. En il cas extrem poi depender dal chantun da domicil sch'insatgi survegn in permiss da dimora en Svizra u sch'el sto bandunar noss pajais. Las consequenzas dal sistem federalistic èn cunzunt manifestas per dumondas da natiralisaziun. D'in chantun a l'auter varieschan ils termins da domicil ed autras cundiziuns per dastgar dumandar la natiralisaziun. Plinavant han er las vischnancas in pled en chapitel e defineschan mintgamai atgnas cundiziuns.

Las cundiziuns generalas da la politica da migraziun a nivel federal èn definidas en diversas leschas che vegnan dentant realisadas en ils chantuns. Las autoritads chantunales han damai la cumpetenzza da dar permissiuns da domicil, da conceder reuniuns da famiglias u da valitar cas gravants.

La Cumissiun federala per dumondas da migraziun CFM ha vulì enconuscher pli exactamain la pratica concreta dals chantuns tar l'execuziun dal dretg dals esters, surtut en las domenas da la natiralisaziun, da las dimoras da lunga durada, da l'admissiun (reuniuns da famiglias e migraziun per motivs da lavur), da l'asil e da las reglas per cas gravants. Ella vuleva savair co ch'ils chantuns interpreteschan lur libertad da decider ed ella vuleva eruir las schanzas e las ristgas en quest connex.

Ils resultats da la retschertga mussan che las experiences ed ils basegns differents da mintga chantun cundizioneschan automaticamain ch'i vegn fatg diever da las pussaivladads e libertads da decider. Igl è interessant d'observar che la tendenza da realisar ina politica pli liberala u pli restrictiva na dependa betg mo da la regiun linguistica, ma er ed oravant tut dal grad d'urbanitad d'in chantun. Sco che las auturas ed ils auturs da la retschertga constattan, han ils chantuns pli urbans, che han ina quota d'esters bler pli auta ch'ils chantuns rurals, savens ina tenuta pli liberala.

Ina ulteriura observaziun interessanta è che l'interpretaziun da disposiziuns legalas davart l'integraziun è

fitg differenta tut tenor il chantun. Entant che mo paucs chantuns fan diever da la pussaivladad da far convegnas d'integraziun (sa basond sin las formulaziuns facultativas da la lescha), vegnan autras disposiziuns davart l'integraziun applitgadas tut tenor il giudicament da las autoritads cumpetentas. Per exempel na vegn examinà en quasi nagin chantun il potenzial integrativ avant che decider sch'in ester duai survegnir in permiss da lavur.

Il sistem federalistic ha avantatgs e dischavantatgs. D'ina vart permetta gist il federalissem da realisar ideas pionieras e projects innovativs e da chattar soluziuns adequatas en sviluppond concepts e programs da la politica d'integraziun. Da l'autra vart po il federalissem er chaschunar tractaments ineguals d'in chantun a l'auter, ina situaziun particularmain problematica sch'ella ha consequenzas directas per ina persuna concreta, per exempel en connex cun las cundiziuns per la reuniun d'ina famiglia u cun il giudicament d'ina dumonda da natiralisaziun.

Sche la Svizra vul restar attractiva er en l'avegnir per persunas talentadas, sto ella senza dubi sviluppar mesiras d'armonisaziun en questa domena. Questa retschertga inditgescha divers secturs politics adattads per talas tentativas.



Francis Matthey

President da la Cumissiun federala per dumondas da migraziun CFM

Resumaziun da la retschertga

Discrepanzas en la realisaziun da la politica da migraziun na tutgan betg mo en Svizra tar il mintgadi, ellas èn ina caracteristica dals stadis federalistics. Fin oz manca dentant ina retschertga sistematica da las differentas praticas en la Svizra federalistica. La Cumissiun federala per dumondas da migraziun ha supplitgà il Forum svizzer per studis da migraziun (FSM) d'examinar, nua ch'i dat talas differenzas, co ch'ins po declerar ellas e tge consequenzas ch'ellas han per las migrantas e per ils migrants che vivan en Svizra. Per reflectar uschè detagliadamain sco pussaivel il stadi actual han ins analisà en ina retschertga la pratica dals chantuns en ils suandants quatter secturs parzials dal dretg d'esters svizzer: la nateralisaziun, la dimora da lunga durada, l'admissiun e l'asil.

Perquai che l'integraziun da las migrantas e dals migrants pertutgads è in fatg che sto vegnir resguardà tar bleras decisiuns dal dretg d'esters en ils quatter secturs numnads, sa focusescha il cuntegn da la retschertga sin l'applicaziun da la noziun d'integraziun en la pratica da permissiun dal dretg d'esters ed en la pratica da nateralisaziun dals chantuns. I sa tracta pia da mussar a maun da tge criteris che las autoritads chantunalas decidan, sch'ina persuna estra ademplescha las pretendiuns d'integraziun ch'èn fixadas per la nateralisaziun resp. per l'attribuziun d'ina permissiun dal dretg dals esters. La noziun «grad d'inclusiun» descriva las pretendiuns d'integraziun ch'èn vegnidas fixadas da las autoritads. Perquai che las autoritads chantunalas fixeschan mintgamai pretendiuns d'integraziun da rigur diversa per las migrantas ed ils migrants, permetta il «grad d'inclusiun» da cumparegliar las praticas dals chantuns tranter pèr.

Questa retschertga na vul betg mo mussar las differenzas areguard il grad d'inclusiun da la pratica dals chantuns. Ella vul er identifitgar ils facturs che decleran, co che talas differenzas resultan. Per permetter ulteriuras analisas ha il post da perscrutaziun sotomo preparà ina basa da datas statisticas davart las cundiziuns structuralas fundamentalas en ils chantuns. Questas datas cuntegnan ils indicaturs demografics, socioculturalis e socio-economicis disponibels davart la populaziun immigrada en ils differentes chantuns, plinavant ils profils da tenuta da las votantas e dals votants en ils chantuns e lura las quotas da nateralisaziun standardisadas. En in segund pass vegnan examinadas differentas ipotesas davart il connex tranter las cundiziuns structuralas fundamentalas en ils

chantuns e las diversas politicas da migraziun. Uschia pon ins responder la dumonda, quant enavant che cundiziuns fundamentalas sumegliantas han per consequenza politicas sumegliantas en ils chantuns.

Las datas rimnadas per questa retschertga sa basan sin differentas funtaunas. La gronda part da las infurmaziuns deriva dals 98 questunaris (da 104 questunaris trames) che las autoritads chantunalas han emplenì la primavaira 2011 e returnà al FSM. La segunda funtauna da datas èn las differentas statisticas uffizialas da l'Uffizi federal da statistica. Per discutir e per contextualisar las datas rimnadas èn vegnids fatgs trais discours en gruppas e quatter intervistas cun singuls represchentants da las autoritads chantunalas. Questas datas èn vegnidas evaluadas cun agid da differentas metodos da perscrutaziun qualitativas e quantitativas e transferidas en furma da text en quest rapport.

Infurmaziuns da basa

Cumpetenzas concepziunalas dals chantuns

Las libertads da giudicament e da concepziun da las autoritads chantunalas èn considerablas en il sectur da la migraziun, siond ch'ils chantuns han ina ferma posiziun en regard a la concepziun e la realisaziun da la politica da migraziun. Quai è d'ina vart perquai che bleras domenas politicas che contribueschan a l'integraziun da la populaziun residenta estra èn chaussa dals chantuns (p.ex. la furmaziun, la sanadad, ils fatgs socials). Da l'autra vart è il federalissem d'execuziun ina pitga principala dal sistem politic svizzer. Tenor quest sistem ha la Confederaziun la cumpetenza legislativa, entant che l'execuziun è chaussa dals chantuns. Per ch'ils chantuns possian ademplir questa rolla concepziunala, als dat la legislaziun federala ina tscherta libertad da giudicament en l'applicaziun.

Quant gronda che la libertad da giudicament è dependa en emprima lingia dal fatg, sch'i sa tracta d'ina pretaisa legitima u sch'ina dumonda dependa dal giudicat chantunal. Sch'igl è ina pretaisa legitima ed igl exista damai l'obligaziun da conceder ina permissiun, èn las prescripziuns legalas regladas en moda uschè lianta che l'autorità ch'appplitgescha il dretg n'ha nagina libertad

d'agir. Autra è la situaziun percenter, sche l'autorità po decider – en il rom da ses giudicat – davart la concessiun d'ina permissiun u davart la naturalisaziun. Questa libertad da decisiun da las autoritads resulta savens, sche la lescha cuntegna uschenumnadas disposiziuns da natira «facultativa». Decisiuns tenor agen giudicat n'èn betg arbitraras, perquai che las persunas pertutgadas pon far recurs cunter las decisiuns. Ultra da quai èn las autoritads obligadas da resguardar tar mintga decisiun dal dretg d'esters tut las circumstanzas dal singul cas e da valitar quellas en maniera adequata.

Essenzialmain sa differenziescha la situaziun giuridica en Svizra tar la concessiun resp. tar la prolungaziun da permissiuns da dimora per burgaisas e burgais da stadis da la UE/AECL e per burgaisas e burgais da terzs stadis, pia da persunas ch'immigreschan en Svizra d'ordaifer il territori da la UE/AECL. Per ils emprims vala – en dumondas dal dretg d'esters – l'uschenumnada Cunvegna davart la libra circulaziun. Quella pussibilitescha a burgaisas ed a burgais da stadis da la UE/AECL da vegnir a star en Svizra. Questa gruppa da persunas represchenta passa 60 pertschient da las persunas estras che vivan en Svizra. Per la dimora da questas persunas en Svizra valan per gronda part obligaziuns. Per burgaisas e burgais da terzs stadis vala percenter senza restricziuns la Lescha federala davart las persunas estras e quella suttemetta bleras decisiuns da permissiun al giudicat dals chantuns. Per analisar la pratica dal dretg d'esters sa referescha quest rapport cunzunt a burgaisas ed a burgais da stadis terzs.

Noziun d'integraziun e grad d'inclusiun da las politicas chantunales

Per determinar il grad d'integraziun da las migrantas e dals migrants che vivan en Svizra sa basa questa retschertga sin la noziun d'integraziun dal dretg da migraziun che vegn utilisada dals chantuns. Bain ha il legislatur desistì fin oz d'ina definiziun legala da l'integraziun, ma in sguard sin la pratica administrativa mussa ch'igl existan numerus criteris per eruir il grad d'integraziun d'ina persona. En la pratica da las autoritads valan las suandantas dimensiuns sco criteris impurtants per mesurar l'integraziun: la persona immigrada respecta l'urden costituziunal e las valurs da la Constituziun federala, ella emprenda la lingua naziunala che vegn discurreda al lieu da domicil, ella ha la voluntad da sa participar a la vita economica u da sa scolar e da sa furmar. Vitiers vegn il criteri «enconuscher las modas da viver da la Svizra» en il rom da la Lescha davart il dretg da burgais.

Ils criteris dal dretg d'esters che duain determinar il grad d'integraziun han il dischavantatg ch'els mussan mo ina part da l'integraziun efectiva da las migrantas e dals migrants. D'avantatg per questa retschertga è percenter

ch'igl existan directivas concretas a maun da las qualas i po vegnir cumpareglià, co che las autoritads applitgeschan ils criteris.

En il rom da questa retschertga è mintgamai vegnida classifitgada la politica da migraziun d'in chantun: ina politica chantunala da migraziun ha in aut grad d'inclusiun, sche las pretensiuns envers las persunas immigradas èn bassas e sch'i vegnan concedidas bleras excepziuns. Cuntrari a quai valan politicas chantunales da migraziun sco «excludentas», sch'ellas fan grondas pretensiuns d'integraziun e sch'ellas concedan paucas excepziuns. Las politicas da migraziun effectivas dals chantuns sa chattan tranter quests dus pòls. Questa caracterisaziun da la pratica chantunala na di nagut davart ils resultats resp. davart ils effects da la politica. Igl è tuttavia pussivel che las migrantas ed ils migrants che vivan en in chantun sa participeschan per gronda part al martgà da lavur, cumbain ch'il chantun fa grondas pretensiuns d'integraziun envers ellas ed els. Talas cuntradiziuns tranter l'integraziun efectiva ed il grad d'inclusiun da la pratica da las autoritads èn pussaivlas, perquai che l'integraziun da las migrantas e dals migrants vegn favurizada tras blers auters facturs – per part informals – sco p.ex. quantas migrantas e quants migrants che chattan lavur sin il martgà da lavur.

Survista dals resultats ils pli impurtants

Il chapitel 3 (purtrets dals chantuns) illustrescha a maun d'ina cumparegliaziun da divers indicaturs, quant differentas che las cundiziuns fundamentalas èn en ils chantuns. Entant che singuls chantuns per gronda part «urbans» han bleras persunas estras, èn ellas clermain en la minorità en auters chantuns. Suentar ina introducziun ed in pèr infurmaziuns per la lectura suonda ina survista cumparativa davart la structura ed il svilup da la populaziun (estra) en ils 26 chantuns. Las illustraziuns mussan en furma grafica las caracteristicas socio-demograficas ed economicas las pli impurtantas dals chantuns. Quest chapitel permetta er da cumparegliar ils chantuns, siond ch'i vegnan preschentas las tenutas politicas da las votantas e dals votants sco er las differentas quotas da naturalisaziun standardisadas.

Il chapitel 4 (naturalisaziun) preschenta d'ina vart las leschas chantunales davart il dretg da burgais – da l'autra vart vegnan mussads ils criteris formals e materials che las persunas estras che vulan sa laschar naturalisar ston ademplir per survegnir il dretg da burgais. En la part deditgada als criteris da naturalisaziun formals vegnan consideradas las proceduras da naturalisaziun en general e l'existenza da facilitaziuns da procedura per giuvenils en spezial. La part davart ils criteris materials mussa, co ch'ils chantuns controlleschan, sche las petentas ed ils

petents adempleschan las pretensiuns d'integraziun implicitas ed explicitas. Il chapitel vegn a la conclusiun ch'ins è anc londervi da formalisar ils criteris per mesurar il grad d'integraziun da las personas estras. Ma a medem temp mussa il chapitel er l'impurtanza pratica da las pretensiuns d'integraziun diffusas per l'observaziun da l'urden giuridic.

En il chapitel 5 (dimora da lunga durada) vegnan preschentadas las basas legalas da las politicas d'integraziun dals chantuns sco er l'organisaziun da la promoziun da l'integraziun. Ils puncts tematics principals èn la realisaziun da las cunvegns d'integraziun e l'attribuziun anticipada da la permissiun da domicil. Evaluond ils questunaris davart l'applicaziun da la noziun d'integraziun s'è mussà cleramain che l'integraziun ha differentas significaziuns en las duas situaziuns da permissiun dal dretg d'esters. Per surdar anticipadamain la permissiun da domicil fixeschan ils chantuns mintgamai pretensiuns d'integraziun da rigur differenta. Las differentas situaziuns en las qualas vegnan applitgadas las cunvegns d'integraziun na sa laschan dentant betg preschentar sin in'axa unidimensiunala per mesurar il grad d'inclusiun. Ils chantuns persequiteschan numnadamain differentas finamiras cun las cunvegns resp. desistan per differentes motivs d'applitgar cunvegns.

La part descriptiva dal chapitel 6 (admissiun) tracta l'emprim la moda e maniera, co che las autoritads chantunals da migraziun funcziunan. Il chapitel analysescha quant rigurusas ch'èn las pretensiuns d'admissiun per burgaisas e burgais da stadis terzs en ils divers chantuns. Alura vegnan preschentadas las pretensiuns ch'ils chantuns fixeschan per la reuniun da la famiglia. La terza part sa fatschenta cun la pratica dals chantuns en la dumonda da la prolungaziun da permissiuns suenter la separaziun d'ina letg. Il chapitel mussa che la noziun d'integraziun vegn applitgada en maniera dal tutfatg differenta en il rom da la decisiun d'admissiun per lavurants qualificgads da stadis terzs, per la reuniun famiglias ed en il rom da la prolungaziun permissiuns.

En l'emprima part dal chapitel 7 (asil) vegnan preschentads ils urdens chantunals da retschaviment per requirentas e requirents d'asil. Ils puncts centralis èn l'access al martgà da lavur, l'atezza da las prestaziuns socialas per las personas che dumondan asil e per las personas admessas provisoricamain sco er las differentas mesiras d'integraziun per las personas dal sector d'asil. Las differentas concepziuns da las cundiziuns generalas attribuescha il chapitel al fatg ch'ils chantuns cumbineschan diversamain l'access al martgà da lavur e l'atezza da las mesiras statalas da sustegn resp. d'integraziun ch'els concedan a las personas dal sector d'asil. L'ultima part dal chapitel 7 examinescha, co che las autoritads chantunals

da migraziun interpreteschan la noziun d'integraziun en il rom da la regulaziun per cas gravants.

Analisis statisticas

Il chapitel 8 mussa ils connexs tranter ils indicaturs statistics e las politicas da migraziun dals chantuns. L'emprim è vegnida fatga ina «analisa bivariada da la regressiun»; l'analisa bivariada emprova da declarar la variaziun da la variabla dependenta (politicas da migraziun en ils chantuns) tras la variaziun da differentas variablas independentas (facturs structuralis). En in segund pass è vegnida fatga ina «analisa multivariada da la regressiun»; cun questa analisa vegnan examinadas a medem temp pliras variablas statisticas, per eruir tge variabla che po declarar il meglier il connex tranter dus fenomenis.

L'evaluaziun dals resultats da las analisis bivariadas (8.2) mussa che differentes facturs structuralis èn decisivs per la varietad – tut tenor la tematica. Il grad d'urbanisaziun po declarar las differenzas tar las natiralisaziuns e tar la surdada anticipada da permissiuns da domicil. La regiun linguistica è decisiva per l'applicaziun da las cunvegns d'integraziun e per la natiralisaziun. Per ils cas gravants e per l'applicaziun da las cunvegns d'integraziun è impurtanta la naziunalitad da las migrantas e dals migrants. La finala ha la cumposiziun da l'executiva ina influenza sin l'applicaziun da las cunvegns d'integraziun.

Sche l'influenza da pliras variablas structuralas vegn examinada a medem temp en il rom d'ina analisa multivariada (8.3), observan ins ch'il grad d'urbanisaziun po declarar il meglier il caracter includend resp. excludend da la pratica dal chantun respectiv. Sch'ins emprova da chapir, tge ch'influenzescha ils differentes grads d'inclusiun en ils chantuns, constattan ins ch'ils chantuns tshernan differentas cumbinaziuns da duas «strategias d'inclusiun», numnadamain l'access al dretg da burgais chantunal e la consolidaziun dal dretg da dimora per personas cun ina dimora da lunga durada.

L'ultima part dal chapitel d'analisa (8.4) è deditgada a l'effect da las differentas praticas e sa basa sin la quota chantunala da natiralisaziun standardisada. L'analisa bivariada illustrescha che l'influenza da la pratica da natiralisaziun dals chantuns sin la varietad da la quota da natiralisaziun è negligibla. Ina influenza signifitganta han percenter las variablas «istanza da decisiun sin plaun chantunal», «cumposiziun da l'executiva» e «tenuta da las votantas e dals votants envers ils esters». En general surdattan las executivas pli savens il dretg da burgais che las legislativas. Ma la cumposiziun politica da las executivas chantunals gioga ina rolla en quest connex. Il cumportament da las votantas e dals votants tar

las votaziuns è il factor decisiv identitgà en l'analisa multivariada.

Facit

L'analisa da las praticas dals chantuns en ils secturs «naturalisaziun», «dimora da lunga durada», «admissiun» ed «asil» mussa che la noziun d'integraziun vegn applitgada en tut ils secturs dal dretg d'esters. Dapi che l'integraziun è daventada ina noziun che vegn duvrada en il dretg d'esters è ses cuntegn vegnì precisà. La realisaziun dals differents instruments giuridics en la pratica chantunala na succeda dentant ni en moda spezialmain sistematica ni en moda coerenta. Ils motifs per la mancanza d'ina sistematica èn ch'i dat differentas basas giuridicas, ch'il dretg da migraziun attribuescha differentas funcziuns a l'integraziun e ch'i dat divers conflicts da finamiras.

Causa la libertad da giudicament da las autoritads chantunalas datti ina pratica unitara sulettamain en il rom da l'admissiun al martgà da lavur. En tut ils auters secturs predomineschan las differenzas. Differenzas resultan d'ina vart, perquai che las autoritads chantunalas concretiseschan en moda diversa las noziuns giuridicas dal dretg federal che n'èn betg definidas. Da l'autra vart mussan questas differenzas che la structura da basa da las regulaziuns vegn interpretada en maniera fitg multifara. Las divergenzas existentas vegnan validadas differentamain, tut tenor la perspectiva: Entant che las autoritads chantunalas apprezzieschan la pussaivladad d'adattar las prescripziuns federalas a las circumstanzas specificas en lur chantun, rendan tsherts experts attent al tractament inegal che resulta da quella.

Ina maiorità dals represchentants dals chantuns giavischa bain tshertas adattaziuns dal sistem, ina midada fundamentala dal sistem vegn dentant refusada. Siond che las personas intervistadas en il rom da la retschertga occupan ina posiziun centrala en la realisaziun, n'è quai betg sorprendent. Igl è dentant pauc probabel che las autoritads possian mantegnair il stadi actual a lunga vista, perquai che la normaziun e la mobilitad interchantunala da las migrantas e dals migrants per-tutgads mettan pli e pli en dumonda il sistem actual.