



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΕΙΔΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑΚΟΥ
ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ**

Αθήνα, 26 Ιουλίου 2018

Α.Π.: 38788/2018

Πληρ.: Μαρία-Ιωάννα Κ. Διαμαντή
Ταχ. Δ/ση: Σταδίου 27 & Δραγατσανίου 2,
10183 Αθήνα

Τηλ.: 2131364986

Δ/ση ηλ. ταχ/μείου: egr.ithageneia@ypes.gr

Προς: ΟΠΩΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΠΟΔΕΚΤΩΝ

Θέμα: Η αναμόρφωση της δοκιμασίας πλήρωσης των ουσιαστικών προϋποθέσεων πολιτογράφησης

Μέχρι το 2010 η Ελλάδα δεν διέθετε κανένα σύστημα αξιολόγησης όσων αιτούνταν την ιθαγένεια με πολιτογράφηση. Μάλιστα, η σχετική νομοθεσία ήταν έτσι διαμορφωμένη που εξαιρούσε την ιθαγένεια γενικότερα, και την πολιτογράφηση ειδικότερα, από το κράτος δικαίου. Το 2010 με το νόμο 3838/10 ορίστηκαν οι προϋποθέσεις, εκδόθηκαν ιδιαίτερα κατατοπιστικές και χρηστικές εγκύκλιοι και πλέον, οι συσταθείσες επιτροπές πολιτογράφησης εξέταζαν με συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές.

Στα οκτώ χρόνια που λειτούργησε αυτός ο τρόπος εξέτασης απέδειξε ότι στο δημόσιο εργάζονται πολλά ικανά στελέχη – τα οποία δε ως επί το πλείστον δεν λειτουργούν «με δημοσιοϋπαλληλική νοοτροπία»-, ότι τα φαινόμενα διαφθοράς δεν είναι εκτεταμένα και ότι οι κάθε είδους μεσολαβήσεις (πολιτικές, τοπικών δικτύων, παραγόντων της δημόσιας ζωής) δεν είναι γενικώς ούτε ανεκτές ούτε «λειτουργικές» για όσους τις χρησιμοποιούν.

Παρόλα αυτά, τόσο οι διάφορες δυσλειτουργίες που παρουσίαζε το υφιστάμενο σύστημα, και λίγο πολύ είχαν επισημανθεί από όλους όσους ασχολούνταν με το ζήτημα, όσο και περιορισμένα φαινόμενα παρεμβάσεων και διαφθοράς οδήγησαν στην παρούσα αναμόρφωση του συστήματος. Αξίζει να σημειωθεί, ότι οι επιτροπές πολιτογράφησης μέσω μίας διαδικασίας «αυτοδιόρθωσης», αλλά και οι Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης και η Διεύθυνση του Υπουργείου ενέσκυπταν στα προβλήματα που αναδεικνύονταν και υπεδείκνυαν λύσεις και κατευθυντήριες οδηγίες.

Δεδομένου ότι τα ζητήματα διαφθοράς και παρεμβάσεων είναι περιορισμένης σημασίας, εν αντιθέσει με τον αναίτιο θόρυβο που πολλές φορές δημιουργείται, θα πρέπει να σταθούμε στις δυσλειτουργίες.

Οι κυριότερες από αυτές οφείλονταν στα εξής (χωρίς ιεράρχηση):

- Το νομικό πλαίσιο έδινε τη δυνατότητα ευρείας ερμηνείας των προϋποθέσεων που όφειλε να πληροί ο αιτών. Έτσι υπήρχαν επιτροπές που αδυνατούσαν να προβούν σε ουσιαστικές ερωτήσεις, ή άλλες που θεωρούσαν ότι λίγες απλές ερωτήσεις αρκούσαν για να κριθεί θετικά ο αιτών. Στην εκτίμηση γλωσσομάθειας ο αιτών θεωρείτο επαρκής ή, μη περισσότερο με εμπειρικά κριτήρια που διέφεραν ανά επιτροπή, πόσο μάλλον η αξιολόγησή του στην κλίμακα Α, Β, Γ. Εν πολλοίς, η διακριτική ευχέρεια των επιτροπών, παρά το ότι συνολικά αποδείχτηκε εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο το οποίο αξιοποιείτο με σύνεση και επιτυχώς, αποτελούσε και την αχίλλειο πτέρνα του όλου συστήματος.

- Οι υπάλληλοι, ιδίως των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, καλούνταν να συμμετέχουν σε μία διαδικασία όλως ιδιαίτερη χωρίς καμία ειδική προετοιμασία και χωρίς προηγούμενη εκπαίδευση σχετικά με το πώς συνδιαλεγόμαστε με άτομα που προέρχονται από λιγότερο ή

περισσότερο διαφορετικά πολιτισμικά περιβάλλοντα. Μία αρνητική ή θετική προδιάθεση ενδεχομένως επηρέαζε, ή θεωρείτο από τους αιτούντες ότι επηρέαζε την τελική κρίση της επιτροπής.

- Η αποτύπωση στα πρακτικά του τι ακριβώς απαντήθηκε ήταν δυσχερής, με αποτέλεσμα, διαβάζοντας τα πρακτικά κάποιος να σχηματίζει διαφορετική εικόνα από την αξιολόγηση της επιτροπής, είτε ευνοϊκότερη, είτε δυσμενέστερη για τον αιτούντα.

Οι αιτούντες μάλιστα αντιλαμβάνονται πολλές φορές τις διαφοροποιήσεις κατά την εξέταση ως διακρισιακή μεταχείριση εις βάρος τους, ή ακόμη ως αποτέλεσμα του ότι δεν «συνδιαλέχθηκαν» με διαφορετικό τρόπο με την επιτροπή πολιτογράφησης.

Το υφιστάμενο σύστημα επίσης έχει το μειονέκτημα της αντιγραφής του πρακτικού της συνέντευξης κάτι που αργοπορεί ακόμη περισσότερο μία εξαιρετικά αργή διαδικασία. Ακόμη περισσότερο, επιτρέπει την πολλές φορές καταχρηστική προσφυγή όσων απέτυχαν στο Συμβούλιο Ιθαγένειας και στα διοικητικά δικαστήρια, κάτι που επιβαρύνει πολλαπλώς την διοίκηση και επιβραδύνει περαιτέρω τη διαδικασία.

Όλα τα παραπάνω οδήγησαν στην ανάγκη αναμόρφωσης του συστήματος εξέτασης και τη δημιουργία της σχετικής ομάδας έργου ήδη στις αρχές Αυγούστου του 2017 (βλ. παρακάτω).

Με το νέο σύστημα, η συνέντευξη χωρίζεται σε δύο αυτόνομα μέρη. Το ένα είναι η διαπίστωση της γλωσσικής επάρκειας και το δεύτερο η διαπίστωση της ένταξης και της δυνατότητας συμμετοχής στην ελληνική πολιτική κοινότητα.

Όπως θα αναφερθεί και στη συνέχεια δεν πρόκειται για μία ελληνική πρωτοτυπία, αλλά για μεταφορά του γενικού μοντέλου που ισχύει στις περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις ΗΠΑ, τον Καναδά και την Αυστραλία, με κάποιες διαφοροποιήσεις ανά περίπτωση.

Η εξέταση της γλώσσας θα έχει ως βάση το επίπεδο γλωσσομάθειας τουλάχιστον Α2, με σαφή προσανατολισμό την προφορική επικοινωνία. Σε κάθε περίπτωση όμως, η ανάγνωση και η στοιχειώδης γραφή κρίνονται απαραίτητες, κάτι που ήδη προβλέπεται θεσμικά. Στα πλαίσια διασφάλισης ενός ιδιαίτερα αξιόπιστου και αδιάβλητου συστήματος εξέτασης γλωσσομάθειας, έχει ζητηθεί από το Υπουργείο Παιδείας η συμμετοχή μας στην όλη οργανωτική διαδικασία.

Αυτό, θα μας δώσει τη δυνατότητα οι κριθέντες θετικά σε εξετάσεις Α2 και άνω να απαλλάσσονται από τη συνέντευξη της γλώσσας, όπως και άλλες κατηγορίες (π.χ. όσοι έχουν τρία έτη φοίτησης σε λύκειο που ακολουθεί το ελληνικό πρόγραμμα διδασκαλίας). Και πάλι πρόκειται για ιδέες που μεταφέρονται από την ευρωπαϊκή εμπειρία.

Η δυνατότητα ένταξης και συμμετοχής θα κρίνεται με βάση την απάντηση σε συγκεκριμένο αριθμό ερωτήσεων. Και εδώ αξιοποιήθηκαν τα μοντέλα διαφόρων χωρών. Προκρίθηκε το σύστημα των 300 ερωτήσεων οι οποίες θα βρίσκονται αναρτημένες, όπως και οι απαντήσεις τους.¹ Από αυτές θα ερωτώνται 30 και ο αιτών θα πρέπει να απαντήσει σε 20 για να θεωρηθεί επιτυχής η εξέταση. Οι ερωτήσεις χωρίζονται στις θεματικές που επιτάσσει το θεσμικό πλαίσιο και θα είναι τριών διαφορετικών επιπέδων δυσκολίας. Με βάση το λογισμικό που αναπτύχθηκε από το Υπουργείο μας, ο κάθε εξεταζόμενος θα λαμβάνει το «ατομικό» σύνολο των 30 ερωτήσεων όπως αυτό θα έχει δημιουργηθεί και εκτυπωθεί ακριβώς πριν από την εξέταση του. Οι ερωτήσεις θα του αναγιγνώσκονται και αυτός θα απαντά. Θα προβλεφθεί δε η δυνατότητα όσων θέλουν να υποβληθούν σε γραπτό τέστ.

Πώς δημιουργήθηκαν οι 300 ερωτήσεις:

Διαβάζοντας τα πρακτικά των επιτροπών² διαπιστώνει κανείς ότι οι επιτροπές πολιτογράφησης μετά από οκτώ χρόνια έχουν καταλήξει σε μερικές ερωτήσεις που επαναλαμβάνονται συχνά (περίπου 40) και άλλες (περίπου 225) μικρότερης συχνότητας επανάληψης ή μοναδικές. Επιπλέον στο σύνολο των εξετασθέντων πρακτικών ανιχνεύτηκαν περίπου 30 ερωτήσεις τοπικού χαρακτήρα. Με βάση και τα παραπάνω δεδομένα, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι ήδη έχει διαμορφωθεί μία δεξαμενή ερωτήσεων που παγίως ή σπανιότερα επαναλαμβάνονται καθώς έχουν θεωρηθεί σημαντικές και άκρως ενδεικτικές για τη δυνατότητα

¹ Εκτός από κάποιες τοπικού χαρακτήρα.

² Τα στοιχεία που ακολουθούν προκύπτουν από εξέταση επιλεγμένου δείγματος 50 πρακτικών.

ένταξης και συμμετοχής στην πολιτική κοινότητα του αιτούντα. Αρκετές από αυτές αποτυπώνονται και στο νέο σύνολο των 300 ερωτήσεων.

Τον Αύγουστο του 2017 με πρωτοβουλία του Υπουργού Εσωτερικών συστήθηκε στο Υπουργείο (άμισθη) ομάδα διοίκησης έργου με σκοπό τη δημιουργία τράπεζας θεμάτων (βλ. και παραπάνω). Η ομάδα αυτή που αποτελούνταν τόσο από ακαδημαϊκούς, όσο και από στελέχη της διοίκησης που είχαν επαγγελματική ενασχόληση με την ιθαγένεια, προχώρησε στην σύνταξη προτάσεων-ερωτήσεων που είτε ενσωμάτωναν και αναμόρφωναν αυτές για τις οποίες αναφερθήκαμε στην προηγούμενη παράγραφο, είτε δημιούργησαν νέες.

Στη συνέχεια ο υπογράφων ανέλαβε την ευθύνη της συγκέντρωσης, τακτοποίησης, επεξεργασίας των δύο παραπάνω «δεξαμενών», καθώς και της ένταξης κάποιων ερωτήσεων που ακολουθούν τα μοντέλα των άλλων χωρών και θεώρησε ότι έχουν θέση και στην ελληνική περίπτωση.

Το σύνολο αυτό των 300 ερωτήσεων, εν είδει προσχεδίου, παραδίδεται πλέον για περαιτέρω τελική επεξεργασία από την ομάδα έργου. Παράλληλα, θα σταλεί στο Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος διαθέτει μακρά εμπειρία σε ζητήματα ιθαγένειας για παρατηρήσεις. Μόλις ολοκληρωθεί η επεξεργασία και οι παρατηρήσεις του ΣΤΠ, το σχέδιο που θα προκύψει θα αποσταλεί για τελική επεξεργασία και παρατηρήσεις (πραγματολογικού ή άλλου περιεχομένου) στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας του Παντείου Πανεπιστημίου. Η Ειδική Γραμματεία έχει συνάψει ad hoc μνημόνιο συνεργασίας με το συγκεκριμένο τμήμα, καθώς κρίθηκε ότι διαθέτει το σύνολο των επιστημών που σχετίζονται με το εν λόγω ζήτημα (νομικούς, πολιτικούς επιστήμονες, ιστορικούς κλπ) και μέλη ΔΕΠ ειδικευμένα σε ζητήματα μετανάστευσης και ιθαγένειας.

Εκτιμούμε ότι στα τέλη Αυγούστου θα έχουν αναρτηθεί οι 300 ερωτήσεις και στα μέσα Σεπτεμβρίου θα λειτουργήσει το νέο σύστημα. Η νέα ομοιόμορφη και μετρήσιμη διαδικασία έχει ως σκοπό τη δημιουργία ενός περισσότερο αξιόπιστου και θωρακισμένου συστήματος, αλλά και επιτάχυνσης της διαδικασίας. Για να επιτευχθεί ο δεύτερος στόχος όμως είναι αναγκαία σειρά παρεμβάσεων, αλλά και αλλαγής του τρόπου εξέτασης των φακέλων. Η απόσταση που πρέπει να διανύσουμε δεν είναι μικρή. Πρέπει όμως να διανυθεί όσο το δυνατόν πιο γρήγορα ώστε να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των αιτούντων απέναντι στην ελληνική διοίκηση, και η τελευταία να εξοικονομήσει δυνάμεις, σε ώρες απασχόλησης και δαπάνες.

Με εκτίμηση,

Λάμπρος Μπαλτσιώτης
Ειδικός Γραμματέας Ιθαγένειας

ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΠΟΔΕΚΤΩΝ ΔΙΑΝΟΜΗΣ:

1. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας
 - α. Γραφεία Συντονιστών
 - β. Γενικές Δ/νσεις Εσωτερικής Λειτουργίας
 - γ. Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης & Κοινωνικών Υποθέσεων (με την παράκληση να μεριμνήσουν για την κοινοποίηση του παρόντος στα Τμήματα που υπάγονται στην αρμοδιότητά τους και χειρίζονται τα σχετικά αιτήματα κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας)
2. Υπουργείο Παιδείας, Δια βίου Εκπαίδευσης & Θρησκευμάτων
 - Γενική Γραμματεία Δια Βίου Μάθησης και Νέας Γενιάς
3. Συνήγορος του Πολίτη
 - αποστολή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου

ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ:

1. Γραφείο Υπουργού
2. Γραφείο Ειδικού Γραμματέα Ιθαγένειας
3. Δ/ση Ιθαγένειας
4. Δ/ση Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης
5. Γραφείο Τύπου
6. Δ/ση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (με την παράκληση ανάρτησης της εγκυκλίου στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών)
αποστολή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου