

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

ΕΚΘΕΣΗ
ΚΑΛΩΝ
ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ

ΤΩΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ
ΧΩΡΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΚΑΛΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΧΩΡΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Η συγγραφή και παραγωγή της *Έκθεσης Καλών Πρακτικών των Ευρωπαϊκών Χωρών στη Διαδικασία Πολιτογράφησης* πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του έργου «**Η Ιθαγένεια στην πράξη**».

Οι απόψεις που εκφράζονται στο παρόν αποτελούν προσωπικές απόψεις του συντάκτη/της συντάκτριας και δεν απηχούν απαραίτητα τις απόψεις του Χρηματοδοτικού Μηχανισμού του ΕΟΧ ή του Διαχειριστή Επιχορήγησης του Προγράμματος Active citizens fund στην Ελλάδα (Ίδρυμα Μποδοσάκη σε συνεργασία με το SolidarityNow).

Το έργο «**Η Ιθαγένεια στην πράξη**» υλοποιείται στο πλαίσιο του προγράμματος Active citizens fund, με φορέα υλοποίησης το Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity και εταίρο την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Το έργο ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2021 και θα ολοκληρωθεί τον Μάρτιο του 2023.

Το πρόγραμμα Active citizens fund, ύψους €13,5 εκατ., χρηματοδοτείται από την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και τη Νορβηγία και είναι μέρος του χρηματοδοτικού μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) περιόδου 2014-2021, γνωστού ως EEA Grants. Το πρόγραμμα στοχεύει στην ενδυνάμωση και την ενίσχυση της βιωσιμότητας της κοινωνίας των πολιτών και στην ανάδειξη του ρόλου της στην προαγωγή των δημοκρατικών διαδικασιών, στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά και στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τη διαχείριση της επιχορήγησης του προγράμματος Active citizens fund για την Ελλάδα έχουν αναλάβει από κοινού το Ίδρυμα Μποδοσάκη και το SolidarityNow. Διαβάστε περισσότερα εδώ: www.activecitizensfund.gr

Αθήνα, Οκτώβριος 2022

© Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity, 2022

ISBN: 978-618-84226-6-7

ΑΠΑΓΟΡΕΥΕΤΑΙ αυστηρά η αναδημοσίευση, ολική, μερική ή περιληπτική αναπαραγωγή, η κατά παράφραση ή διασκευή του περιεχομένου της έρευνας αυτής με οποιονδήποτε τρόπο (ηλεκτρονικό, μηχανικό, φωτοτυπικό, ηχογράφησης ή άλλο), χωρίς προηγούμενη γραπτή άδεια του Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity.

Έκθεση Καλών Πρακτικών των Ευρωπαϊκών Χωρών στη Διαδικασία Πολιτογράφησης

Αυτόνομη έκδοση

info@g2red.org

Συγγραφή: **Αφροδίτη Γαβριήλ – Διδάκτορας του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης & Ιστορίας Παντείου Πανεπιστημίου**

Διόρθωση-επιμέλεια κειμένου: **Σοφία Καραβέλη**

Η Έκθεση Καλών Πρακτικών των Ευρωπαϊκών Χωρών στη Διαδικασία Πολιτογράφησης αποτελεί δράση του έργου «Η Ιθαγένεια στην πράξη». Το έργο αυτό υλοποιείται στο πλαίσιο του προγράμματος Active citizens fund, με φορέα υλοποίησης το Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity και εταίρο την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Ο εταίρος υπήρξε υπεύθυνος για το περιεχόμενο της έκθεσης ενώ ο οργανισμός Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity συνέβαλε στη νομική τεκμηρίωση της ελληνικής περίπτωσης καθώς και στον τελικό σχεδιασμό του έντυπου. Οι συστάσεις αποτελούν κοινό έργο των δύο οργανισμών.¹

Το **Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity** (Generation 2.0 RED) προέκυψε το 2006 ως πρωτοβουλία της δράσης νέων μεταναστευτικής καταγωγής οι οποίοι δημιούργησαν μian άτυπη ομάδα καλούμενη «Δεύτερη Γενιά» με αποστολή την εξασφάλιση του δικαιώματος στην ιθαγένεια για την αόρατη γενιά των παιδιών που γεννήθηκαν ή μεγάλωσαν στην Ελλάδα από γονείς μετανάστες. Το Generation 2.0 RED ιδρύθηκε καταστατικά το 2013 από τη συνένωση της εν λόγω ομάδας με το ανεξάρτητο ερευνητικό κέντρο «Ινστιτούτο για τα Δικαιώματα, την Ισότητα και την Ετερότητα (i-RED)», με στόχο την οργανική σύνδεση της έρευνας με την εμπειρία του πεδίου.

Σήμερα το Generation 2.0 RED είναι ένας μη κερδοσκοπικός οργανισμός που αποτελείται από μία διεπιστημονική ομάδα ανθρώπων διαφορετικής καταγωγής μεταξύ τους, οι οποίοι μοιράζονται το κοινό όραμα ότι όλοι μας, ατομικά και συλλογικά, έχουμε το δικαίωμα σε ισότιμη και ενεργό συμμετοχή σε μια κοινωνία που σέβεται τη διαφορετικότητα. Η αποστολή του Generation 2.0 RED υλοποιείται βάσει μιας ολιστικής προσέγγισης, αφού παρεμβαίνει στο ατομικό, κοινωνικό και θεσμικό επίπεδο με στόχο την ενδυνάμωση ατόμων και κοινοτήτων για την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ισότητας και της διαφορετικότητας καθώς και την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξеноφοβίας και των διακρίσεων.

Επομένως, ο οργανισμός παρακολουθεί ενεργά τα ζητήματα ιθαγένειας ήδη από το 2006: την ψήφιση του ν. 3838/2010· την κοινωνική αδικία που προκλήθηκε από την απόφαση 460/2013 του Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο έκρινε αντισυνταγματικές δύο από τις καινοτομίες που εισηγήθηκε ο νόμος αυτός² την ψήφιση του ν. 4332/2015

¹ Με δεδομένο ότι ακόμη εκδίδονται διοικητικές πράξεις επανακαθορισμού των διατάξεων του ν. 4735/2020, οι πληροφορίες που αφορούν το νομικό πλαίσιο και οι ενέργειες από πλευράς της δημόσιας διοίκησης ισχύουν μέχρι και τη δημοσίευση της παρούσας έκθεσης.

² Η πρώτη αφορούσε την καθιέρωση ειδικών διαδικασιών κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας για τα παιδιά των μεταναστριών και μεταναστών (δεύτερη γενιά) είτε από τη γέννησή τους, εάν οι γονείς τους διέμεναν μόνιμα και νόμιμα στη χώρα επί τουλάχιστον 5 συνεχόμενα έτη, είτε κατόπιν επιτυχούς ολοκλήρωσης της παρακολούθησης 6 τουλάχιστον τάξεων της ελληνικής εκπαίδευσης. Η δεύτερη αφορούσε το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές τοπικής αυτοδιοίκησης για ορισμένες κατηγορίες νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και για τους ομογενείς.

που έδωσε τελικά το δικαίωμα κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας στα παιδιά των μεταναστών και μεταναστριών που γεννήθηκαν και/ή μεγάλωσαν στην Ελλάδα· τέλος, τον ν. 4604/2019 και πρόσφατα τον ν. 4735/2020 που επέφεραν σημαντικές αλλαγές στο σύστημα της πολιτογράφησης. Από το 2015 που κατοχυρώνεται νομικά η ιθαγένεια δεύτερης γενιάς, το Generation 2.0 RED παρακολουθεί αδιαλείπτως την εφαρμογή της νομοθεσίας για την κτήση ιθαγένειας και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο αυτό, τον Ιούλιο του 2020, δημοσίευσε την Έκθεση για τις Διευθύνσεις Ιθαγένειας του υπουργείου Εσωτερικών.

Η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΛΕΔΑ) συνιστά σωματείο με πολυετή δράση στον τομέα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η ΕΛΕΔΑ είναι η παλαιότερη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών στην Ελλάδα και δραστηριοποιείται από το 1953. Τη διετία 2008-2009, επεξεργάστηκε με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της ένα σχέδιο νομοθετικής πρωτοβουλίας για έναν νέο Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας. Το σχέδιο αυτό αποτέλεσε το θεμέλιο της μεταρρύθμισης του 2010. Στη συνέχεια, το 2012, πραγματοποίησε τη διαδικτυακή καμπάνια με τίτλο: «Τα παιδιά των μεταναστών που ζουν στην Ελλάδα έχουν δικαίωμα στην ελληνική ιθαγένεια» και τοποθετήθηκε ως διάδικος ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας στην υπόθεση που αφορούσε τη συνταγματικότητα των μεταρρυθμίσεων του 2010. Έκτοτε παρακολουθεί στενά τις εξελίξεις στο πεδίο της ιδιότητας του πολίτη συμβάλλοντας με τη νομική της ειδημοσύνη και με όποιον τρόπο κρίνει πρόσφορο στην εδραίωση του κράτους δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, μετά τις πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις, η ΕΛΕΔΑ δημοσίευσε την ανακοίνωση «Ιθαγένεια σε αποκλεισμό».

Το έργο «Η Ιθαγένεια στην πράξη» απαντά για πρώτη φορά στην αναγκαιότητα να γίνει ένας απολογισμός της διοικητικής διαδικασίας απόδοσης της ιθαγένειας στην Ελλάδα, με στόχο τη συνεισφορά στην ίση πρόσβαση και απόλαυση του δικαιώματος στην ιθαγένεια. Σκοπός είναι η βελτίωση των πρακτικών της δημόσιας διοίκησης μέσα από προτάσεις για άρση των εμποδίων που έχουν εντοπιστεί. Συνεπώς, απευθύνεται πρωτίστως στην ελληνική δημόσια διοίκηση λαμβάνοντας υπόψη και το όφελος των δικαιούχων. Παράλληλα, επιδιώκεται η ενημέρωση του κοινού σχετικά με το σημαντικό θέμα της ουσιαστικής πρόσβασης στην ιδιότητα του πολίτη. Το έργο ξεκίνησε τον Απρίλιο του 2021 και θα ολοκληρωθεί τον Μάρτιο του 2023. Περισσότερες πληροφορίες είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα του έργου ithageneia.gr.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί πως, πέρα από την πρότερη εμπειρία και γνώση των δύο οργανώσεων πάνω στο θέμα της ιθαγένειας στην Ελλάδα, το Generation 2.0 RED, στο πλαίσιο του έργου «Η Ιθαγένεια στην πράξη», έχει αναλάβει να παρακολουθεί τον τρόπο με τον οποίο η δημόσια διοίκηση εφαρμόζει τη νομοθεσία για την ιθαγένεια με στόχο τη συγκέντρωση, καταγραφή και ανάδειξη ζητημάτων που περιορίζουν την πρόσβαση και την κτήση ιθαγένειας. Τα ζητήματα καταγράφονται και δημοσιεύονται σε τετράμηνες αναφορές.³

³ Βλ. την αναφορά Απριλίου-Ιουλίου, [εδώ](#) και Αυγούστου-Νοεμβρίου, [εδώ](#). Περισσότερες πληροφορίες είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα του έργου ithageneia.gr.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Λίγα λόγια για το έργο	4
Αντί προλόγου: Η σχέση μεταξύ της νομοθεσίας πολιτογράφησης και της διοικητικής πρακτικής	8
1. Ο εξευρωπαϊσμός της διαδικασίας πολιτογράφησης	18
1.1. Ενεργός στρατηγική ενημέρωσης και προώθηση της πολιτογράφησης	19
1.2. Αποδεικτικά έγγραφα	21
1.3. Διακριτική ευχέρεια	23
1.4. Γραφειοκρατία	25
1.5. Δικαστικός έλεγχος	26
2. Οι διοικητικές δυσχέρειες και γραφειοκρατικές αγκυλώσεις στην Ελλάδα	28
2.1. Τυπικές προϋποθέσεις	31
2.2. Αξιολόγηση ουσιαστικών προϋποθέσεων	35
2.3. Διαδικασία εξέτασης και διεκπεραίωσης αιτημάτων πολιτογράφησης	39
3. Συγκριτικό πλαίσιο	45
3.1. Προώθηση πολιτογράφησης	46
3.1.1. Ενημέρωση και υποστήριξη στην υποβολή αιτήματος	47
3.1.2. Τελετή πολιτογράφησης	50
3.1.3. Κόστος διαδικασίας	51
3.2. Αποδεικτικά έγγραφα	52
3.2.1. Ταυτοπροσωπία	53
3.2.2. Διαμονή	54
3.2.3. Οικονομικοί πόροι	54
3.2.4. Ποινικό μητρώο	56
3.3. Γλωσσομάθεια και ένταξη	57
3.3.1. Διαδικασία αξιολόγησης	57
3.3.2. Απαλλαγές από τη δοκιμασία αξιολόγησης	60
3.4. Γραφειοκρατία	63
3.4.1. Γραφειοκρατικές δομές και αρμοδιότητες στη λήψη των αποφάσεων	63
3.4.2. Προθεσμίες	66
3.4.3. Επιμόρφωση προσωπικού	67

3.5. Απόφαση πολιτογράφησης και έλεγχος	67
3.5.1. Βαθμός διοικητικής παρέμβασης στην αξιολόγηση των κριτηρίων πολιτογράφησης	68
3.5.2. Τύπος και εύρος ελέγχου	70
4. Καλές πρακτικές ευρωπαϊκών χωρών και συστάσεις προς αξιοποίηση στην πολιτική ιθαγένειας στην Ελλάδα	73
4.1. Το ευρωπαϊκό παράδειγμα: περιπτώσεις εφαρμογής καλών πρακτικών	74
4.1.1. Ενεργός στρατηγική ενημέρωσης και υποστήριξης	74
4.1.2. Αποδεικτικά έγγραφα και απαλλαγές	77
4.1.3. Γραφειοκρατία, διακριτική ευχέρεια και έλεγχος	80
4.1.4. Αποτελεσματικός συντονισμός και εποπτεία	82
4.2. Συστάσεις εφαρμογής καλών πρακτικών στην Ελλάδα	83
4.2.1. Προσβάσιμη σε όλους πληροφόρηση για την κτήση ιθαγένειας	83
4.2.2. Προωθητικές ενέργειες για μια νοοτροπία συμπερίληψης	85
4.2.3. Αναδιαμόρφωση της διαδικασίας πιστοποίησης γνώσεων για την πολιτογράφηση	85
4.2.4. Συνεργασία κρατικών φορέων για μια πιο αποτελεσματική ενταξιακή πολιτική	86
4.2.5. Ψηφιοποίηση της διαδικασίας κτήσης ιθαγένειας	86
4.2.6. Ευελιξία στην πλήρωση κριτηρίων και στην προσκόμιση εγγράφων κατά περίπτωση	87
4.2.7. Ρυθμίσεις για τη μείωση της γραφειοκρατίας και της διακριτικής ευχέρειας	88
4.2.8. Μέτρα με στόχο την αποτελεσματική καθοδήγηση και εποπτεία της διοίκησης	90
Βιβλιογραφία	94

ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ: Η ΣΧΕΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ

Οι νόμοι για την ιθαγένεια στην Ευρώπη χαρακτηρίζονται από πολυπλοκότητα και αποκλίσεις. Η απόκτηση της ιθαγένειας μπορεί να θεωρείται είτε ένα μέσο για την ένταξη είτε η ανταμοιβή για μια επιτυχημένη ενταξιακή πορεία. Ορισμένες κοινές τάσεις εντοπίζονται στην αποδοχή της διπλής ιθαγένειας και την εισαγωγή του δικαίου του εδάφους για τη δεύτερη γενιά. Επίσης, υπάρχει κοινή κατεύθυνση προς τη διευκόλυνση της προϋπόθεσης διαμονής και την υιοθέτηση τυποποιημένων προϋποθέσεων ένταξης, όπως η γνώση της γλώσσας, της ιστορίας και του πολιτισμού. Ωστόσο, παρά τις κοινές τάσεις προς την υιοθέτηση ενός δικαιώματος στην ιθαγένεια, σημειώνονται και μεγάλες αποκλίσεις ως προς την αυστηρότητα των κριτηρίων της διαμονής, της γνώσης της γλώσσας και της ένταξης καθώς και σε διαδικαστικές πτυχές της πολιτογράφησης όπως και στον βαθμό διακριτικής ευχέρειας.⁴

Στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία, ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας τροποποιήθηκε δραστικά εναρμονίζοντας τη νομοθεσία με τις τάσεις που επικρατούν στις χώρες της Ευρώπης.⁵ Παρόλο που η νομοθεσία έγινε πιο συμπεριληπτική για περισσότερες κατηγορίες μεταναστριών και μεταναστών, αυτό δεν αποτυπώνεται στα ποσοστά κτήσης ιθαγένειας, τα οποία παραμένουν χαμηλά τόσο σε σχέση με το σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού που διαμένει στη χώρα⁶ όσο και σε σχέση με τις εκκρεμείς αιτήσεις.⁷ Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, στις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις «[το] συνολικό πλέγμα των διατάξεων για την ιθαγένεια, όπως διαμορφώνεται πλέον, απέχει από τα μορφωτικά, κοινωνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά του μεγαλύτερου μέρους των αλλοδαπών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα και θα πρέπει να θεωρείται μάλλον αναμενόμενο ότι τα ποσοστά επιτυχίας στη διαδικασία πολιτογράφησης θα είναι πολύ μικρά, ενώ, πιθανότατα, θα περιοριστεί και το ενδιαφέρον των ίδιων των αλλοδαπών».⁸

⁴ Bauböck, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K. και Waldrauch, H. (επιμ.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States – Volume 1: Comparative Analyses*, IMISCOE Research, Άμστερνταμ: Amsterdam University Press, 2006 Bauböck, R., Honohan, I., Huddleston, T., Hutcheson, D., Shaw, J. και Vink, M. P., *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration: European Summary and Standards*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2013.

⁵ Αιτιολογική έκθεση ν. 3838/2010.

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ACQS_custom_1495514/default/table?lang=en, τελευταία πρόσβαση 1.11.2021.

⁷ Generation 2.0 RED, *Ιθαγένεια στην πράξη. Καταγραφή και ανάδειξη ζητημάτων στη διοικητική διαδικασία απόδοσης ιθαγένειας*, Απρίλιος-Αύγουστος 2021, <https://g2red.org/el/zitimata-thagenias-sti-dioikitiki-diadikasia-april-july-2021/>, τελευταία πρόσβαση 1.11.2021.

⁸ Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Η ιθαγένεια σε αποκλεισμό*, 7 Μαΐου 2021, <https://www.hlhr.gr/%ce%b9%ce%b8%ce%b1%ce%b3%ce%ad%ce%bd%ce%b5%ce%b9%ce%b1-%cf%83%ce%b5-%ce%b1%cf%80%ce%bf%ce%ba%ce%bb%ce%b5%ce%b9%cf%83%ce%bc%cf%8c/>, τελευταία πρόσβαση 15.10.2021.

Οι πολιτικές για την ιθαγένεια αποτελούν βασική ένδειξη της γενικότερης προσέγγισης που υιοθετεί μια χώρα ως προς την ένταξη των αλλοδαπών.⁹ Οι νομικές προϋποθέσεις για την κτήση ιθαγένειας, ωστόσο, δεν μπορούν από μόνες τους να εξηγήσουν τα ποσοστά πολιτογράφησης. Άτομα του μεταναστευτικού πληθυσμού μακροχρόνια διαμένοντα σε ορισμένες χώρες με περιοριστική νομοθεσία είναι πιο πιθανό να αποκτήσουν ιθαγένεια από ό,τι σε άλλες χώρες με παρόμοια ή πιο συμπεριληπτική νομοθεσία. Επίσης, σε αρκετές χώρες τα ποσοστά κτήσης ιθαγένειας είναι συχνά υψηλότερα¹⁰ ή χαμηλότερα¹¹ από τα προσδοκώμενα βάση της νομοθεσίας και του μεγέθους του μεταναστευτικού πληθυσμού.¹²

Οι λιγοστές έρευνες στην Ευρώπη που στράφηκαν στη συγκριτική μελέτη της διαδικασίας της πολιτογράφησης καταλήγουν ότι η πρακτική που ακολουθείται από τη διοίκηση κατά την εφαρμογή των νόμων είναι εξίσου σημαντική με το νομοθετικό πλαίσιο στην κτήση ιθαγένειας.¹³ Οι νόμοι για την ιθαγένεια αποτελούν τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που καθορίζουν τα κριτήρια για την κτήση ιθαγένειας ενώ οι επιμέρους διαδικασίες αποτελούν το κάθε επίσημο βήμα ή στάδιο της ολικής διαδικασίας εφαρμογής των κριτηρίων αυτών. Η συμπεριληπτικότητα των νόμων για την ιθαγένεια, συμπεριλαμβανομένου του κριτηρίου της διαμονής, σχετίζεται κυρίως με τη δυνατότητα των μεταναστριών και μεταναστών να πολιτογραφηθούν και επηρεάζει σε μικρότερο βαθμό τον τρόπο που ερμηνεύουν οι παραπάνω τη σημασία, τα πλεονεκτήματα και το κόστος της κτήσης ιθαγένειας. Αντίθετα, η συμπεριληπτικότητα της διαδικασίας σχετίζεται με τη δυνατότητα αλλά και το κίνητρο του μεταναστευτικού πληθυσμού να αποκτήσει την ιθαγένεια. Δημιουργούν το πλαίσιο και την πραγματικότητα που βιώνουν οι αιτούσες και οι αιτούντες. Επομένως, η πρακτική που ακολουθείται κατά τη διοικητική διαδικασία της πολιτογράφησης παίζει πιο σημαντικό ρόλο από τη νομοθεσία στη διαμόρφωση της αντίληψης των μεταναστών και μεταναστριών για τα οφέλη, το κόστος και το νόημα της ιθαγένειας.¹⁴ Είναι η ιθαγένεια στην πράξη που τελικά επηρεάζει τις ζωές των ανθρώπων κι όχι τόσο η ιθαγένεια στον Κώδικα.

Μετανάστριες και μετανάστες με μακρά διαμονή, υψηλό επίπεδο μόρφωσης και γλωσσομάθειας έχουν περισσότερες πιθανότητες να αποκτήσουν ιθαγένεια. Άτομα που ανήκουν σε ομάδες με χαμηλό εισόδημα ή χαμηλό επίπεδο μόρφωσης εκδηλώνουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον να πολιτογραφηθούν λόγω της ασφάλειας και της ισότητας δικαιωμάτων που προσφέρει η ιθαγένεια του κράτους διαμονής,

⁹ Huddleston, T. και Vink, M., Full Membership or Equal Rights? The Link Between Naturalisation and Integration Policies for Immigrants in 29 European States, *Comparative Migration Studies* 3, 2015.

¹⁰ Όπως για παράδειγμα στη Δανία, τη Γερμανία την Ολλανδία, τη Νορβηγία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

¹¹ Όπως για παράδειγμα στην Κύπρο, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Ισπανία.

¹² Huddleston, T. και Falcke, S., Nationality Policies in Books and in Practice: Comparing Immigrant Naturalisation across Europe, *International Migration* 58 (2), 2020, σ. 255-271.

¹³ Στο ίδιο και Huddleston, T., *The Naturalisation Procedure: Measuring the Ordinary Obstacles and Opportunities for Immigrants to Become Citizens*, RSCAS Policy Paper 2013/16, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2013.

¹⁴ Huddleston, T., Naturalisation in Context: how nationality laws and procedures shape immigrants' interest and ability to acquire nationality in six European countries, *Comparative Migration Studies* 8 (18), 2020.

αλλά δεν έχουν απαραίτητα και μεγαλύτερες πιθανότητες να την αποκτήσουν, αφού αντιμετωπίζουν περισσότερα εμπόδια κατά τη διαδικασία. Η κτήση της ιθαγένειας δεν εξαρτάται μόνο από το κίνητρο και την απόφαση του κάθε ατόμου να πολιτογραφηθεί αλλά και από την πρόθεση των κυβερνητικών και μη κυβερνητικών παραγόντων να παράσχουν υποστήριξη κατά τη διαδικασία πολιτογράφησης. Η διοικητική διαδικασία μπορεί να αναδιαμορφώσει το ενδιαφέρον ως και την ίδια την κοινωνική ταυτότητα των μεταναστών και μεταναστριών.¹⁵ Είναι δεδομένο, εξάλλου, πως μια φιλική διοικητική διαδικασία δημιουργεί εντελώς άλλες παραστάσεις στον ενδιαφερόμενο πληθυσμό, αλλοδαπό ή μη, ανεξαρτήτως της νομοθεσίας. Μια συμπεριληπτική νομοθεσία που συνοδεύεται από μια μη φιλική για τα διοικούμενα άτομα διοικητική διαδικασία πολύ συχνά μπορεί να αποδειχθεί κενό γράμμα, καθότι το νομοθετικό μήνυμα της συμπερίληψης μπορεί να χαθεί στους διαδρόμους της εκτελεστικής εξουσίας, πριν καν φτάσει στους ανθρώπους που ενδιαφέρονται να αποκτήσουν την ιθαγένεια.

Σύμφωνα με την εκτενή μελέτη του Huddleston,¹⁶ δεν υπάρχει συστηματική συσχέτιση των περιορισμών που προκύπτουν στην πρόσβαση στην ιθαγένεια από τους νόμους και αυτών που προκύπτουν από τη διαδικασία πολιτογράφησης. Η διαδικασία μπορεί να δημιουργήσει διακριτά εμπόδια. Κάποιες χώρες υιοθετούν συμπεριληπτικούς νόμους και απλοποιημένες διαδικασίες όπως η Ολλανδία, η Σουηδία και η Πορτογαλία, αυξάνοντας έτσι τις πιθανότητες πολιτογράφησης για τις ενδιαφερόμενες και τους ενδιαφερόμενους· άλλες υιοθετούν περιοριστικούς νόμους και διαδικασίες όπως η Αυστρία, η Ουγγαρία και η Ιταλία· κάποιες συνδυάζουν περιοριστικούς νόμους και απλοποιημένες διαδικασίες όπως η Εσθονία και η Γερμανία· και άλλες συμπεριληπτικούς νόμους και αποτρεπτικές διαδικασίες όπως η Ιρλανδία, η Ελλάδα και η Ισπανία.¹⁷ Σύμφωνα με τα αποτελέσματα άλλης έρευνας του Huddleston,¹⁸ σε 6 ευρωπαϊκές χώρες¹⁹ ο συνδυασμός συμπεριληπτικών νόμων και απλοποιημένων διαδικασιών, όπως στο Βέλγιο και την Πορτογαλία, οδηγούν σε υψηλότερα επίπεδα κτήσης ιθαγένειας σε σχέση με το σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού και εμφανίζουν μικρότερη διαφορά μεταξύ του ενδιαφέροντος των μεταναστών και μεταναστριών και του επιπέδου απόκτησης ιθαγένειας, εφόσον οι τελευταίοι ενθαρρύνονται να καταθέσουν αίτηση και άρα έχουν τη δυνατότητα να γίνουν πολίτες. Σε χώρες με περιοριστικούς νόμους και διαδικασίες, όπως η Ουγγαρία και η Ιταλία, παρουσιάζονται χαμηλά ποσοστά πολιτογράφησης αλλά και μικρό χάσμα μεταξύ του ενδιαφέροντος των μεταναστριών και μεταναστών για πολιτογράφηση και της δυνατότητας κτήσης ιθαγένειας, αφού τα εν λόγω άτομα στην πλειονότητά τους είτε δεν ενδιαφέρονται πια είτε δεν πληρούν τα κριτήρια. Χώρες με περιοριστικούς νόμους αλλά απλοποιημένες διαδικασίες, όπως η Γαλλία, παρουσιάζουν χαμηλά ποσοστά πολιτογράφησης και μεγάλο χάσμα μεταξύ ενδιαφέροντος και δυνατότητας, αφού οι απλοποιημένες διαδικασίες ενισχύουν το

¹⁵ Στο ίδιο.

¹⁶ Huddleston, *The Naturalisation Procedure ...*, ό.π.

¹⁷ Huddleston και Falcke, ό.π.

¹⁸ Huddleston, *Naturalisation in Context ...*, ό.π.

¹⁹ Βέλγιο, Πορτογαλία, Ουγγαρία, Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία.

ενδιαφέρον αλλά τα νομικά κριτήρια δημιουργούν ανυπέρβλητα εμπόδια. Στις χώρες όπου οι συμπεριληπτικοί νόμοι συνοδεύονται από διαδικασίες με αρκετά εμπόδια, όπως συμβαίνει στην Ιταλία με την περίπτωση των συζύγων Ιταλών πολιτών, το ποσοστό των πολιτογραφήσεων είναι χαμηλό αλλά η διαφορά μεταξύ ενδιαφέροντος και δυνατότητας πολιτογράφησης είναι μικρή καθώς, ενώ οι διαδικασίες γενικά αποτρέπουν τα άτομα να καταθέσουν αίτημα, όσοι ενδιαφέρονται καταφέρνουν τελικά να εκπληρώσουν τα κριτήρια.²⁰

Επικεντρωμένη στην ελληνική περίπτωση, η παρούσα έκθεση επιδιώκει να αποτιμήσει τη διοικητική διαδικασία απόδοσης ιθαγένειας στην Ελλάδα και να εντοπίσει τα σημεία που χρήζουν βελτίωσης με γνώμονα καλές πρακτικές των ευρωπαϊκών χωρών. Στο πρώτο κεφάλαιο περιγράφεται εν συντομία η διαδικασία εξευρωπαϊσμού της πολιτικής για την ιθαγένεια και αναπτύσσονται τα πρότυπα που έχουν διαμορφωθεί μέσα από συγκριτικές μελέτες για κάθε βήμα της διοικητικής διαδικασίας πολιτογράφησης. Το δεύτερο κεφάλαιο εστιάζει στην ελληνική περίπτωση και καταγράφει τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν για να θεραπεύσουν τα προβλήματα στη διαδικασία πολιτογράφησης περιγράφοντας την ισχύουσα διαδικασία. Στο τρίτο κεφάλαιο η διοικητική πρακτική απόδοσης ιθαγένειας στην Ελλάδα τοποθετείται στο συγκριτικό πλαίσιο των πρακτικών που ακολουθούνται από τα ευρωπαϊκά κράτη, προκειμένου να εντοπιστούν τα εμπόδια και να αξιολογηθούν οι υπάρχουσες διοικητικές δυσλειτουργίες. Το τέταρτο κεφάλαιο αναδεικνύει καλές πρακτικές ευρωπαϊκών κρατών με παρόμοια διοικητικά ζητήματα οι οποίες θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στην περίπτωση της Ελλάδας και προβαίνει σε συγκεκριμένες συστάσεις.

²⁰ Στη μελέτη του Huddleston οι πληροφορίες για το κίνητρο του μεταναστευτικού πληθυσμού για πολιτογράφηση προέρχονται από την έρευνα Immigrant Citizens Survey, <https://www.immigrantsurvey.org/>, τελευταία πρόσβαση 31.10.2021.

1

Ο ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ



Το παρόν κεφάλαιο προσεγγίζει έννοιες όπως ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών δημόσιων πολιτικών και οι ήπιοι μηχανισμοί διάχυσης ευρωπαϊκών πολιτικών και ιδεών με στόχο να εντάξει την πολιτική για την ιθαγένεια στην Ελλάδα σε ένα ευρύτερο ευρωπαϊκό πλαίσιο καλών πρακτικών. Επικεντρώνεται κατόπιν στις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ σχετικά με τη διοικητική διαδικασία πολιτογράφησης. Τα πρότυπα και πλαίσια αναφοράς καλών πρακτικών αφορούν την ενημέρωση για την πολιτογράφηση, τα αποδεικτικά έγγραφα, τη διακριτική ευχέρεια, τη γραφειοκρατία και τον δικαστικό έλεγχο.



Παραδοσιακά το διεθνές δίκαιο αναγνωρίζει ότι η νομοθεσία για την ιθαγένεια ανήκει στην αποκλειστική δικαιοδοσία των κρατών.²¹ Στο πλαίσιο αυτό, της διαφοροποίησης δηλαδή από την έννοια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που αποσκοπεί στη θεσμική συμμόρφωση των κρατών-μελών με ένα ενιαίο ευρωπαϊκό μοντέλο πολιτικής, εντάσσεται και η έννοια του εξευρωπαϊσμού η οποία υιοθετείται από την παρούσα μελέτη.

Σύμφωνα με τον Radaelli, ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται σε διαδικασίες δόμησης, διάχυσης, θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, συλ, κοινών πεποιθήσεων και νορμών που πρώτα ορίζονται και εδραιώνονται κατά τη χάραξη της δημόσιας πολιτικής στην ΕΕ και μετά ενσωματώνονται στη λογική του εγχώριου διαλόγου, των εθνικών πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών.²² Στη βιβλιογραφία του εξευρωπαϊσμού, οι μηχανισμοί διάχυσης πολιτικών που στοχεύουν σε θεσμικές και πολιτικές αλλαγές κατατάσσονται σε μία κλίμακα από «σκληρούς» (hard), οι οποίοι λειτουργούν άμεσα μέσω του εξαναγκασμού και της πίεσης για προσαρμογή, έως «ήπιους» (soft), οι οποίοι λειτουργούν έμμεσα μέσω άτυπων μεθόδων.²³

Η παρούσα μελέτη ακολουθεί την ταξινόμηση του Knill και αξιοποιεί τον ηπιότερο μηχανισμό, αυτόν της πλαισίωσης (framing of domestic beliefs and expectations).²⁴ Με βάση αυτόν, ο στόχος που θέτει η ΕΕ συνίσταται στην προετοιμασία του εδάφους για θεσμικές αλλαγές μέσω της μεταβολής του τρόπου με τον οποίο οι εθνικοί φορείς κατανοούν θέματα που σχετίζονται με τις αιτίες και τα αποτελέσματα μιας πολιτικής, του τρόπου με τον οποίο ορίζονται τα προβλήματα και οι πιθανές λύσεις. Παραδείγματα που μπορούν να συμβάλουν σε μια τέτοια διαδικασία εκμάθησης και αλλαγής του τρόπου αντίληψης συνιστούν η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, η διεξαγωγή συνεδρίων, οι πρωτοβουλίες για επιστημονική έρευνα και ανάλυση σε επιλεγμένες θεματικές. Η διάχυση βέλτιστων πρακτικών και η άντληση διδαγμάτων από αυτές αποτελούν επίσης έναν τέτοιο μηχανισμό.²⁵

²¹ Hailbronner, K., Nationality in Public International and European Law, στο Bauböck, Ersbøll, Groenendijk και Waldrauch, *ό.π.*, σ. 35-104.

²² Radaelli, C. M., *The Europeanization of Public Policy*, Όξφορντ: Oxford University Press, 2003, σ. 27-56.

²³ Ο διαχωρισμός των μηχανισμών εξευρωπαϊσμού λειτουργεί κυρίως ως εργαλείο ανάλυσης, αφού στην πράξη παρατηρείται συνήθως ανάμειξη στοιχείων των διαφορετικών μηχανισμών.

²⁴ Οι υπόλοιποι μηχανισμοί που διακρίνει ο Knill [*The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Κέμπριτζ: Cambridge University Press, 2001] είναι οι εξής: ο πρώτος αφορά τον μηχανισμό της θεσμικής συμμόρφωσης (institutional compliance), την τυπική δηλαδή διάχυση ιδεών μέσω της άμεσης εισαγωγής ενός συγκεκριμένου (θεσμικού) μοντέλου πολιτικής στο πλαίσιο της εθνικής πολιτικής (π.χ. οι κανονισμοί και οδηγίες της ΕΕ, η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ κλπ.). Ο δεύτερος μηχανισμός λειτουργεί μέσω άτυπων μεθόδων και αφορά την αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών (domestic opportunity structures). Αναφέρεται στις ευρωπαϊκές πολιτικές οι οποίες αναδιαμορφώνουν την κατανομή ισχύος και τον συσχετισμό συμφερόντων μεταξύ των εθνικών φορέων θέτοντας περιορισμούς στις υπάρχουσες επιλογές πολιτικής και παρέχοντας νέες ευκαιρίες για θεσμική αλλαγή. Παράδειγμα στο πεδίο της ένταξης μεταναστών και μεταναστών αποτελεί η συνεργασία φορέων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου για τη Μετανάστευση.

²⁵ Βλ. αναλυτικά Knill, C., *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Κέμπριτζ: Cambridge University Press, 2001· Knill, C. και Lehmkuhl, D., The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, *European Journal of Political Research* 41 (2) 2002, σ. 255-280· Börzel, T. A. και Risse, T., When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European Integration online Papers* 4 (15), 2000.

Οι ήπιοι μηχανισμοί πλαισίωσης που μας αφορούν στην παρούσα έκθεση μπορούν να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για σημαντικές πολιτικές μετατοπίσεις επιτυγχάνοντας την αλλαγή των προτιμήσεων, την κινητοποίηση φορέων που εμπλέκονται στη χάραξη πολιτικής, τη δημόσια και πολιτική υποστήριξη νέων μεταρρυθμίσεων και την επίτευξη συναίνεσης.²⁶ Η ευρεία γνωστοποίηση νέων λύσεων μπορεί να αλλάξει τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβανόμαστε τα προβλήματα της εθνικής πολιτικής και να αποτελέσει το έναυσμα μιας δυναμικής διαδικασίας μάθησης.²⁷

Από τη δεκαετία του 1960, το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει ασχοληθεί με θέματα συντονισμού του δικαίου ιθαγένειας μεταξύ των κρατών.²⁸ Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση του 1997 για την ιθαγένεια αποτελεί το πιο πρόσφατο και περιεκτικό εργαλείο του διεθνούς δικαίου. Η Σύμβαση προτρέπει τα συμβαλλόμενα κράτη να διευκολύνουν την απόκτηση ιθαγένειας για τα μακροχρόνια διαμένοντα άτομα, τους συζύγους και τα τέκνα αυτών καθώς και για τη δεύτερη και τρίτη γενιά ατόμων μεταναστευτικής καταγωγής (άρθρο 6), ενώ προάγει την αποδοχή διπλής ιθαγένειας (άρθρο 14). Προστατεύοντας τα ατομικά δικαιώματα, υποχρεώνει τα κράτη να διασφαλίσουν ότι οι αποφάσεις σχετικά με την απόκτηση και την απώλεια ιθαγένειας υπόκεινται σε διοικητικό ή δικαστικό έλεγχο, εκδίδονται εντός εύλογου χρονικού πλαισίου και είναι επαρκώς αιτιολογημένες (άρθρα 10, 11 και 12). Ωστόσο, δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένες νομοθετικές προβλέψεις ή διοικητικούς κανόνες.²⁹

Η ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών υπήρξε πεδίο ενεργού ενδιαφέροντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Από το 1999 και τα Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε,³⁰ έγινε ευρέως αποδεκτό ότι η πρόσβαση στην ιθαγένεια είναι ένα σημαντικό βήμα στη διαδικασία της πλήρους ένταξης των μεταναστών και μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής και θα πρέπει να είναι μέρος των κοινών στρατηγικών των κρατών-μελών. Στις βασικές κατευθυντήριες οδηγίες για μια ολιστική προσέγγιση στην ένταξη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει ότι:

Αν υποθεθεί ότι είναι επιθυμητό οι μετανάστες να αποκτήσουν ιθαγένεια, είναι εύλογο να συνδέεται η πρόσβαση στην ιθαγένεια με το χρονικό διάστημα που διαμένουν στη συγκεκριμένη χώρα και να εφαρμόζονται διαφορετικές αρχές για τους μετανάστες 1ης και 2ης/3ης γενεάς. Για τους τελευταίους, το δίκαιο της ιθαγένειας θα πρέπει να προβλέπει αυτόματα ή οιοσεί αυτόματα πρόσβαση, ενώ για τους μετανάστες πρώτης γενεάς είναι εύλογο να απαιτείται η υποβολή επίσημης αίτησης χορήγησης της ιθαγένειας. Η πολιτογράφηση πρέπει να είναι σύντομη, ασφαλής και να μην οδηγεί σε διακρίσεις. Τα κράτη μπορούν να απαιτούν ένα χρονικό διάστημα διαμονής, γνώση της γλώσσας και να λαμβάνουν υπόψη το ποινικό μητρώο. Εν πάση περιπτώσει, τα κριτήρια πολιτογράφησης πρέπει να είναι σαφή, ακριβή και αντικειμενικά. Η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης πρέπει να ασκείται σε προκαθορισμένα όρια και να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο.³¹

²⁶ Knill και Lehmkuhl, *ό.π.*

²⁷ Radaelli, *ό.π.*

²⁸ Σύμβαση του 1963 για τη Μείωση των Περιπτώσεων Πολλαπλής Ιθαγένειας και για τις Στρατιωτικές Υποχρεώσεις στις περιπτώσεις της πολλαπλής ιθαγένειας συμπεριλαμβανομένων των πρωτοκόλλων της.

²⁹ Hailbronner, *ό.π.*

³⁰ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 15-16 Οκτωβρίου 1999.

Το 2003 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Δίκτυο για τη Μετανάστευση³² το οποίο απαρτίζεται από Εθνικά Σημεία Επαφής για την ένταξη με έδρα τα υπουργεία Εσωτερικών. Στόχος του δικτύου είναι η ανταλλαγή αξιόπιστων δεδομένων για τη μετανάστευση. Τρία εγχειρίδια για την ένταξη που εκδόθηκαν το 2004, το 2008 και το 2010 απευθύνονται σε υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικής και σε επαγγελματίες. Στην κοινή ατζέντα για την ένταξη του 2005, η κοινή αρχή 9 για τη συμμετοχή του μεταναστευτικού πληθυσμού στη δημοκρατική διαδικασία προβλέπει την επεξεργασία εθνικών προγραμμάτων για την κτήση ιθαγένειας και την πολιτογράφηση. Από το 2007, τα κράτη-μέλη έχουν την υποχρέωση να παρέχουν στην Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία στατιστικά δεδομένα για την απόκτηση ιθαγένειας.³³ Το 2020 κυκλοφόρησε η έκθεση του Ευρωπαϊκού Δικτύου για τη Μετανάστευση σχετικά με την απόκτηση ιθαγένειας με πολιτογράφηση, με πληροφορίες που παρείχαν 25 κράτη-μέλη της ΕΕ.³⁴ Η έκθεση αυτή περιλαμβάνει και στοιχεία για τη διοικητική διαδικασία που ακολουθείται κατά την εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου.³⁵

Το 2009 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να στηρίξει την ανάπτυξη ενός μηχανισμού συντονισμού για τη βελτίωση των δομών και εργαλείων ανταλλαγής γνώσης καθώς και τη δημιουργία βασικών δεικτών σε ορισμένους τομείς πολιτικής με στόχο την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των πολιτικών ένταξης, τη διευκόλυνση της συγκριτικής ανάλυσης και την ενίσχυση της διαδικασίας μάθησης.³⁶ Ερευνητικά προγράμματα που διεξήχθησαν από διεθνή ερευνητικά δίκτυα παρήγαγαν έναν ικανοποιητικό αριθμό συστηματικών και συγκριτικών μελετών για τις πολιτικές ιθαγένειας και ένταξης. Παράλληλα, μετά τη συγκριτική αξιολόγηση των δεδομένων που παρείχαν τα εθνικά συστήματα, ορίστηκαν από τους ειδικούς έννοιες με κοινή ορολογία, σχεδιάστηκαν νέες μεταβλητές και μηχανισμοί αξιολόγησης κοινής αναφοράς. Οι αναλυτικοί δείκτες που αναπτύχθηκαν συντελούν σημαντικά στην κατανόηση

³¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών. Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση*, COM (2003) 336 τελικό, 2003, σ. 24.

³² Λειτουργεί υπό την αιγίδα της Γενικής Διεύθυνσης Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

³³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 862/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 311/76 του Συμβουλίου περί τήρησης στατιστικών για άλλους αλλοδαπούς εργαζόμενους, Επίσημη Εφημερίδα L 199-23.

³⁴ Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κύπρος, Τσεχία, Γερμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Ισπανία, Φιλανδία, Γαλλία, Κροατία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Μάλτα, Ολλανδία, Πολωνία, Πορτογαλία, Σουηδία, Σλοβακία και Ηνωμένο Βασίλειο καθώς η έρευνα ολοκληρώθηκε πριν την αποχώρησή του από την Ευρωπαϊκή Ένωση τον Ιανουάριο του 2020.

³⁵ European Migration Network, *Synthesis Report: Pathways to Citizenship for Third-Country Nationals in the EU*, European Commission, 2020.

³⁶ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το Πρόγραμμα της Στοκκόλμης – Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει του πολίτες, *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* C 115/1, 2010. Η πολιτική ιθαγένειας περιλαμβάνεται επίσης στους δείκτες της Σαραγόσα για την ένταξη, βλ. Διακήρυξη της Σαραγόσα, υπουργική διάσκεψη για την ένταξη, Σαραγόσα, Απρίλιος 2010, επικυρωμένη από το Συμβούλιο της ΕΕ σε θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

των πολιτικών και της εφαρμογής τους αλλά και στην εξαγωγή γενικευτικών συμπερασμάτων σχετικά με την κατεύθυνση των εξελίξεων στις πολιτικές για την ιθαγένεια.³⁷

Οι δείκτες του Δείκτη Πολιτικών Ένταξης Μεταναστών (Migrant Intregation Policy Index [MIPEX])³⁸ στοχεύουν στην ποσοτικοποίηση και μέτρηση, την αξιολόγηση και κατάταξη των πολιτικών ένταξης καθώς και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών σύμφωνα με το πλαίσιο που θέτουν οι πολιτικές της ΕΕ. Η πρόσβαση στην ιθαγένεια αποτελεί έναν από τους οκτώ γενικούς τομείς της ένταξης μεταναστών και μεταναστών. Η πιο στοχευμένη μελέτη με δείκτες αξιολόγησης σχετικά με το δίκαιο ιθαγένειας αναπτύχθηκε από το Ερευνητικό Δίκτυο για την Ιθαγένεια EUDO³⁹ (EUDO Citizenship Research Network, μετέπειτα Global Citizenship Observatory).⁴⁰ Το δίκτυο αυτό, αποτελούμενο από εθνικούς εμπειρογνώμονες, ανέπτυξε μια διεξοδική τυπολογία των τρόπων απόκτησης και απώλειας της ιθαγένειας, εμπλουτισμένη με πληροφορίες σχετικά με τις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις, την επίδραση των νόμων στα ποσοστά απόκτησης ιθαγένειας και στις πολιτικές ένταξης. Με τον τρόπο αυτό, δημιουργήθηκε ένα πρότυπο αναφοράς για τη διευκόλυνση της τεκμηρίωσης βασισμένο σε έρευνα των χωρών της Ευρώπης. Πέρα από τις αξιόπιστες βάσεις δεδομένων, παρήχθησαν καίριες συγκριτικές αναλύσεις και πρακτικές οδηγίες για την αξιολόγηση αποτελεσματικών πολιτικών.⁴¹ Επίσης, το 2013 αναπτύχθηκε ένα πρότυπο για την αξιολόγηση και τη βελτίωση των εθνικών νομοθεσιών, «Η πρόσβαση στην ιθαγένεια και ο αντίκτυπος στην ένταξη μεταναστών» (ACIT).⁴²

Ο βασικός στόχος των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων του ACIT είναι διπλός. Από τη μια πλευρά, αφορά την εξυπηρέτηση του συμφέροντος των κρατών-μελών να διατηρήσουν το πλεονέκτημα να ορίζουν τα ίδια την πρόσβαση στην ευρωπαϊκή ιθαγένεια, σύμφωνα με το εσωτερικό τους δίκαιο ως απόρροια της αρχής της αυτοδιάθεσης. Από την άλλη, ο στόχος αφορά την εξυπηρέτηση του κοινού συμφέροντος της ΕΕ και των κρατών-μελών ως προς την προαγωγή της πλήρους ένταξης των μακροχρόνια διαμενόντων ατόμων και των απογόνων τους, της ασφάλειας της διαμονής και πολιτικής αντιπροσώπευσής τους καθώς και της κοινής αίσθησης του ανήκειν μεταξύ των γηγενών και του μεταναστευτικού πληθυσμού.⁴³ Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις αναφέρονται σε λεπτομερείς νομικές προϋποθέσεις όπως π.χ. πενταετής διαμονή

³⁷ Για μια διεξοδική επισκόπηση βλ. Goodman, S. W., *Conceptualizing and Measuring Citizenship and Integration Policy: Past Lessons and New Approaches*, *Comparative Political Studies* 48 (14), 2015, σ. 1905-1941.

³⁸ Το έργο διεξήχθη από το Migration Policy Group και το British Council.

³⁹ Η μετάφραση δική μας.

⁴⁰ Ιδρύθηκε στο πλαίσιο του European Union Observatory on Democracy του Robert Schuman Centre for Advanced Studies του Ευρωπαϊκού Πανεπιστημιακού Ινστιτούτου της Φλωρεντίας το 2006. Το 2017 μετονομάστηκε σε Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), σε συνεργασία με το Global Governance Programme του Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

⁴¹ Bauböck, Ersbøll, Groenendijk και Waldrauch, *ό.π.*

⁴² *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration (ACIT)*. Η μετάφραση από τα αγγλικά δική μας. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Bauböck, Honohan, Huddleston, Hutcheson, Shaw και Vink, *ό.π.*

⁴³ Για τα οφέλη της απόκτησης ιθαγένειας στον μεταναστευτικό πληθυσμό και στις τοπικές κοινωνίες βλ. Niessen, J. και Huddleston, T., *Εγχειρίδιο για την Ένταξη για Υπεύθυνους Χάραξης Πολιτικής και Ειδικούς Επαγγελματίες*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης Ελευθερίας και Ασφάλειας), 2010.

στη χώρα, γέννηση στη χώρα ή κοινωνικοποίηση υπό την προϋπόθεση της νόμιμης διαμονής ενός γονέα ή συμμετοχή στο εκπαιδευτικό σύστημα, γνώση της γλώσσας στο επίπεδο των μαθημάτων που προσφέρονται από το κράτος σε προσιτό κόστος και γνώση των βασικών στοιχείων του πολιτικού συστήματος και του συντάγματος. Αναφέρονται, επίσης, σε διαδικαστικά θέματα εφαρμογής του νόμου τα οποία θα πρέπει να εποπτεύονται από τον εθνικό Συνήγορο του Πολίτη. Η δημιουργία ενός υπό όρους δικαιώματος στην ιθαγένεια στοχεύει στην οικοδόμηση ευρύτερης συναίνεσης και εμπιστοσύνης στις προϋποθέσεις πολιτογράφησης. Αποβλέπει, ακόμη, στην καθιέρωση της αντίληψης στο κοινό ότι το κράτος έχει συμφέρον να πολιτογραφήσει μετανάστριες και μετανάστες που πληρούν τα κριτήρια και έχουν αναπτύξει ουσιαστικούς δεσμούς με τη χώρα.

Μια ξεχωριστή ομάδα δεικτών και πρακτικών προτύπων αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας κατά τη διοικητική διαδικασία.⁴⁴ Οι δείκτες αυτοί έχουν ενσωματωθεί στην πιο διεξοδική, εμπειριστατωμένη και πρόσφατη μελέτη αξιολόγησης της εφαρμογής της νομοθεσίας ιθαγένειας κατά τη διαδικασία πολιτογράφησης,⁴⁵ στο πλαίσιο του έργου «Η πρόσβαση στην ιθαγένεια και ο αντίκτυπος στην ένταξη μεταναστών» (ACIT) το οποίο αφορά 35 ευρωπαϊκές χώρες.⁴⁶ Οι δείκτες έχουν σχεδιαστεί με τρόπο που να αποτυπώνουν τη σχετική διοικητική πρακτική και να μετρούν τα εμπόδια και τις ευκαιρίες που παρουσιάζονται στη διαδικασία της τυπικής πολιτογράφησης. Κατατάσσονται σε πέντε στάδια, τα οποία καλύπτουν όλα τα βήματα της διαδικασίας πολιτογράφησης: προώθηση, αποδεικτικά έγγραφα, διακριτική ευχέρεια, γραφειοκρατία και έλεγχο. Το κενό, επομένως, στην ύπαρξη κανονιστικών προτύπων για την απονομή ιθαγένειας ήρθαν να καλύψουν τα πρότυπα και οι καλές πρακτικές που προέκυψαν από συγκριτικές μελέτες πολιτικών ιθαγένειας.

Το ενδιαφέρον ή η δυνατότητα των μεταναστριών και μεταναστών να καταθέσουν αίτημα μπορεί να εξαρτάται από τις διαδικασίες που ρυθμίζουν την πρόσβαση στην πολιτογράφηση, όπως η πληροφόρηση και τα διαθέσιμα μαθήματα, το κόστος, ο απαραίτητος τύπος εγγράφων και αξιολογήσεων καθώς και από τις διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα κατά την επεξεργασία του αιτήματος πολιτογράφησης και ρυθμίζουν την αποτελεσματικότητά της, όπως το επίπεδο της διακριτικής ευχέρειας, της γραφειοκρατίας και του δικαστικού ελέγχου. Η σημασία και ο αντίκτυπος των απαραίτητων διαδικασιών πριν και μετά την κατάθεση της αίτησης μπορεί να διαφέρουν στην πράξη. Από τη μια πλευρά, οι διαδικασίες στο προκαταρκτικό στάδιο αφορούν όλα τα άτομα που ενδιαφέρονται να καταθέσουν αίτημα. Έχουν και συμβολικό χαρακτήρα καθώς εδραιώνουν το αίσθημα της συμπερίληψης και της εγγύτητας με τη χώρα διαμονής. Ταυτόχρονα, επηρεάζουν κυρίως ευάλωτες ομάδες, όπως ηλικιωμένους ανθρώπους, άτομα με χαμηλό εισόδημα, άτομα με ειδικές ανάγκες,

⁴⁴ Chopin, I., *Administrative Practice in the Acquisition of Nationality*, στο Bauböck, Ersbøll, Groenendijk και Waldrauch, *ό.π.*, σ. 221-268; Niessen και Huddleston, *ό.π.*

⁴⁵ Huddleston, T., *The Naturalisation Procedure...*, *ό.π.*, βλ. επίσης <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/64592>, τελευταία πρόσβαση 1.12.2021.

⁴⁶ ΕΕ-27, Ηνωμένο Βασίλειο, Τουρκία, Μαυροβούνιο, Σερβία, Ελβετία, Ισλανδία, Νορβηγία, Μακεδονία.

αναλφάβητους, πρόσφυγες και ανιθαγενείς. Για τις ομάδες αυτές, η απόκτηση της ιθαγένειας θεωρείται πιο αναγκαία για την ένταξή τους. Για την απόκτησή της, ωστόσο, υπάρχει και μεγαλύτερη ανάγκη για υποστήριξη από το κράτος. Από την άλλη πλευρά, η διακριτική ευχέρεια, η γραφειοκρατία και ο δικαστικός έλεγχος μπορεί να επηρεάσουν τον χρόνο επεξεργασίας και την προβλεψιμότητα της διαδικασίας από τη στιγμή της κατάθεσης του αιτήματος. Για ορισμένα άτομα, αυτές οι δυσκολίες μπορεί να επιφέρουν καθυστερήσεις ή και την απόρριψη του αιτήματός τους.⁴⁷

Για όλους τους παραπάνω λόγους, είναι καίριας σημασίας να μελετηθούν και να εκληφθούν σοβαρά υπόψη τα πρότυπα που προέκυψαν μέσα από τις συγκριτικές έρευνες. Τα πρότυπα που αναπτύσσονται στη συνέχεια προέρχονται κατά κύριο λόγο από τη συγκριτική μελέτη “The Naturalisation Procedure: Measuring the Ordinary Obstacles and Opportunities for Immigrants to Become Citizens”,⁴⁸ όπως και από τις μελέτες «Εγχειρίδιο για την Ένταξη για Υπεύθυνους Χάραξης Πολιτικής και Ειδικούς Επαγγελματίες»,⁴⁹ “Administrative Practice in the Acquisition of Nationality”⁵⁰ και “Access to Nationality for Third-country Nationals”.⁵¹

⁴⁷ Huddleston και Falcke, *ό.π.*

⁴⁸ Huddleston, *The Naturalisation Procedure...*, *ό.π.*

⁴⁹ Niessen και Huddleston, *ό.π.*

⁵⁰ Chopin, *ό.π.*

⁵¹ European Website on Integration, *EWSI Special Feature: Access to Nationality for Third-country Nationals*, Migration Policy Group, 2012.

Στις ευρωπαϊκές χώρες όπου η πολιτογράφηση αντιμετωπιζόταν ως μια πράξη προς το συμφέρον του μεταναστευτικού πληθυσμού και όχι του συνόλου της κοινωνίας, η παροχή πληροφοριών και υποστήριξης ήταν παραδοσιακά ευθύνη των ίδιων των μεταναστριών/μεταναστών και της κοινωνίας πολιτών, όχι του κράτους. Ωστόσο, η έλλειψη πληροφόρησης και δημόσιας ενθάρρυνσης των δυνητικών πολιτών να πολιτογραφηθούν είναι δύο από τους λόγους που αποτρέπουν μετανάστες και μετανάστριες που πληρούν τις προϋποθέσεις πολιτογράφησης να προβούν στην κατάθεση αιτήματος πολιτογράφησης. Στο πλαίσιο αυτό, η ενότητα διερευνά τους τρόπους με τους οποίους οι Αρχές βοηθούν όσες και όσους αιτούνται να εκπληρώσουν τα νομικά κριτήρια και να καταθέσουν αίτηση πολιτογράφησης.

Στα μέτρα που η πολιτεία μπορεί να πάρει προς διευκόλυνση των αιτούντων και αιτουσών ιθαγένειας περιλαμβάνονται: η διεξαγωγή επίσημων ενημερωτικών εκστρατειών για την πολιτογράφηση· προωθητικές υπηρεσίες όπως υπηρεσίες πληροφόρησης, συμβουλευτικής και προκαταρκτικού ελέγχου των αιτημάτων· η παροχή έντυπου και διαδικτυακού ενημερωτικού υλικού· η δυνατότητα ηλεκτρονικής κατάθεσης της αίτησης· η υποστήριξη στις διαδικασίες αξιολόγησης με διαθέσιμα μαθήματα και υλικό αλλά και η ενδεχόμενη κάλυψη του κόστους τους· χαμηλά παράβολα για την αξιολόγηση της γλώσσας και της ένταξης· η μείωση ή και απαλλαγή για ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς λόγους από τα παράβολα πολιτογράφησης· τέλος, η βελτίωση της ποιότητας της τελετής πολιτογράφησης.

Οι δημόσιες καμπάνιες ενημέρωσης όπως και οι τελετές πολιτογράφησης αποτελούν δύο μέσα προώθησης που φέρνουν την πολιτογράφηση στο προσκήνιο της δημόσιας και πολιτικής σφαίρας, προκειμένου να αυξηθεί το ενδιαφέρον, η ευαισθητοποίηση και η υποστήριξη του συνόλου της κοινωνίας. Στοχευμένα μέτρα, όπως η ύπαρξη και η ποιότητα των προπαρασκευαστικών μαθημάτων, των συμβουλευτικών υπηρεσιών, των ιστοσελίδων και του έντυπου υλικού σε κυβερνητικές και μη κυβερνητικές υπηρεσίες, είναι σημαντικά για την ενημέρωση των υποψηφίων και καθιστούν τη διαδικασία πιο προσιτή στο κοινό. Η έντυπη ή διαδικτυακή διαθεσιμότητα της φόρμας της αίτησης πολιτογράφησης και η συνεργασία με μη κυβερνητικούς εταίρους αποτελούν ένδειξη της δέσμευσης της κυβέρνησης στη χρηστή διακυβέρνηση της πολιτογράφησης με σημαντικές διευκολύνσεις στη διαδικασία.

Το επίσημο κόστος της διαδικασίας, το οποίο απαρτίζεται από το παράβολο της αίτησης και χορήγησης του τίτλου ιθαγένειας, το κόστος της αξιολόγησης της γλώσσας και της ένταξης καθώς και το κόστος των προπαρασκευαστικών μαθημάτων, αποτελεί άλλη μία ένδειξη της προθυμίας του κράτους να προάγει την πολιτογράφηση στις αιτούσες και τους αιτούντες. Δεδομένου ότι οι τίτλοι ιδιοκτησίας και το εισόδημα έχουν απαλειφθεί από τις προϋποθέσεις απονομής δικαιώματος ψήφου από τον 19ο αιώνα,

το χαμηλό κόστος μπορεί να συνυποδηλώνει λόγους ισότητας και καταπολέμησης των διακρίσεων. Αντίθετα, το υψηλό κόστος λειτουργεί αποτρεπτικά για τους μετανάστες και τις μετανάστριες που πληρούν τις προϋποθέσεις, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για χαμηλόμισθα άτομα ή οικογένειες που θέλουν να καταθέσουν πολλές αιτήσεις.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα προαναφερθέντα, η καλύτερη πρακτική που μπορεί να ακολουθήσει μια χώρα συμπυκνώνεται στα ακόλουθα:

- Οι προωθητικές ενέργειες μπορούν να διεξάγονται ή απλά να χρηματοδοτούνται από το κράτος.
- Οι επίσημες καμπάνιες καλό είναι να διεξάγονται τακτικά σε εθνικό επίπεδο. Οι καμπάνιες αυτές παρέχουν πληροφορίες στον μεταναστευτικό πληθυσμό και στους πολίτες για τα οφέλη της πολιτογράφησης στην καταπολέμηση του δημοκρατικού ελλείματος και για τη συμβολή της στην κοινωνική ένταξη καθώς και στην ένταξη στην αγορά εργασίας. Παράλληλα, ενθαρρύνουν όσες και όσους πληρούν τις προϋποθέσεις να αιτηθούν την πολιτογράφησή τους.
- Οι πληροφορίες και συμβουλές σχετικά με την πλήρωση των προϋποθέσεων, η διανομή αιτήσεων, ο έλεγχος και η κατάθεση μπορούν να γίνονται από κρατικές, προσβάσιμες και δωρεάν υπηρεσίες ή με κρατική χρηματοδότηση.
- Το κόστος των αξιολογήσεων δεν θα πρέπει να ξεπερνά το σύνηθες διοικητικό κόστος και το παράβολο της πολιτογράφησης δεν θα πρέπει να ξεπερνά το κόστος του διαβατηρίου.
- Άτομα με χαμηλό εισόδημα συνιστάται να εξαιρούνται από την καταβολή παραβόλου.
- Το κράτος οφείλει να διευκολύνει τις μετανάστριες και τους μετανάστες να ανταπεξέλθουν στα νομικά κριτήρια παρέχοντας υποστήριξη κατά την προετοιμασία. Μέτρα υποστήριξης αποτελούν η χρηματοδότηση προκαταρκτικών μαθημάτων, η διάθεση οδηγών μελέτης, έντυπου και διαδικτυακού ενημερωτικού υλικού αλλά και οι συναντήσεις ενημέρωσης για τους ενδιαφερόμενους και τις ενδιαφερόμενες.
- Ο σχεδιασμός των δοκιμασιών αξιολόγησης και των μαθημάτων μπορεί να αξιοποιεί κοινά συμφωνηθέντα πρότυπα, όπως το Κοινό Ευρωπαϊκό Πλαίσιο Αναφοράς για τα Γλωσσικά Προσόντα ή τις κατευθυντήριες γραμμές του Τμήματος Γλωσσικής Πολιτικής του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η αξιολόγηση οφείλει να εφαρμόζεται με στόχο την επιτυχία των αιτούντων προσώπων και τη διευκόλυνση της συμμετοχής τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή.

- Θα πρέπει να αποφεύγεται ο δυσανάλογος αντίκτυπος σε άτομα με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο ή κοινωνικοοικονομικό καθεστώς και να εξαιρούνται ευάλωτα άτομα. Η επιβεβαίωση της τελικής αποτελεσματικότητας των γραπτών εξετάσεων ως κίνητρο για την ένταξη θα τελείται με εξωτερική αξιολόγηση.
- Οι τελετές θα πρέπει να στοχεύουν στην ευαισθητοποίηση της κοινωνίας εμπλέκοντας δημόσιους αξιωματούχους και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Επιπλέον, είναι απαραίτητο να μην αποκλείουν από το δικαίωμα της ιθαγένειας αιτούντα άτομα που πληρούν τα κριτήρια αλλά δεν συμφωνούν με κάποια μέρη της διεξαγωγής της τελετής που απηχούν διαφορετικές πολιτισμικές, θρησκευτικές ή ιδεολογικές πεποιθήσεις.

1.2

ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Αντικείμενο της παρούσας ενότητας αποτελούν τα απαραίτητα έγγραφα με τα οποία οι αιτούσες και οι αιτούντες αποδεικνύουν ότι πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος σχετικά με την κατάθεση και αξιολόγηση μιας αίτησης πολιτογράφησης. Έμφαση δίνεται στις βέλτιστες πρακτικές που πρέπει να διέπουν τη διαδικασία αυτή της τεκμηρίωσης.

Ο τύπος των απαραίτητων εγγράφων μπορεί να διευκολύνει ή να δυσκολεύει την πλήρωση των προϋποθέσεων καθώς και να οδηγεί σε διοικητικά εμπόδια άσχετα με τις νομικές προϋποθέσεις. Ακόμα και χώρες με παρεμφερείς νομικές προϋποθέσεις μπορεί να διαφέρουν ως προς τα εμπόδια που εγείρουν τα αποδεικτικά έγγραφα. Η δυσκολία συγκέντρωσης των απαραίτητων αποδεικτικών εγγράφων ή η πολυπλοκότητά τους λειτουργεί πιθανώς αποτρεπτικά στην κατάθεση της αίτησης από άτομα που πληρούν τις προϋποθέσεις. Μπορεί, επίσης, να οδηγήσει σε ελλιπείς ή ανακριβείς αιτήσεις. Τα συνήθη αποδεικτικά έγγραφα για τη διαδικασία πολιτογράφησης αφορούν την απόδειξη ταυτότητας και διαμονής, την αξιολόγηση γλωσσομάθειας και ένταξης, αποδεικτικά οικονομικών πόρων και ποινικού μητρώου και, σε χώρες που δεν αποδέχονται τη διπλή ιθαγένεια, την αποκήρυξη της αρχικής ιθαγένειας. Εκτός από γενικές δεσμεύσεις για διευκόλυνση της διαδικασίας για τους πρόσφυγες σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 (άρθρο 34) και ομάδες με ιδιαίτερους δεσμούς με τη χώρα σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Ιθαγένεια,⁵² δεν υπάρχουν

⁵² Η επεξηγηματική έκθεση της Σύμβασης ορίζει τον όρο «διευκόλυνση» σε μια γενική και μη διεξοδική λίστα: συντομότερες προϋποθέσεις διαμονής, λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις για τη γλωσσομάθεια, ευκολότερες διαδικασίες και χαμηλότερα διαδικαστικά παράβολα.

διεθνή πρότυπα για την απόκτηση ιθαγένειας που να αναφέρονται συγκεκριμένα στο θέμα της τεκμηρίωσης.

Η τεκμηρίωση υπάγεται στα γενικά πρότυπα καλής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση. Οι καλύτερες πρακτικές που μπορεί να ακολουθήσει μια χώρα είναι οι εξής:

- Τα απαραίτητα αποδεικτικά έγγραφα να είναι ξεκάθαρα από την αρχή της διαδικασίας και η κατάθεσή τους να γίνεται μόνο μία φορά κατά την υποβολή της αίτησης.
- Οι αιτούσες και οι αιτούντες να μην προσκομίζουν έγγραφα που βρίσκονται ήδη στην κατοχή των κρατικών υπηρεσιών.
- Οι αρμόδιες για την πολιτογράφηση Αρχές να χρησιμοποιούν εσωτερικά πληροφοριακά συστήματα για την αναζήτηση τεκμηρίων που έχουν χορηγηθεί και αρχειοθετηθεί από άλλες υπηρεσίες.
- Οι προϋποθέσεις γλώσσας και ένταξης να βασίζονται σε επαγγελματικά κριτήρια και να χαρακτηρίζονται από ευελιξία.
- Τα απαραίτητα έγγραφα από τη χώρα προέλευσης ή από άλλες χώρες να είναι όσο το δυνατό λιγότερα και να μην απαιτείται επικύρωση ή μετάφρασή τους. Σε περίπτωση που τα έγγραφα από τη χώρα προέλευσης έχουν χαθεί, δεν είναι προσβάσιμα ή η απόκτησή τους συνεπάγεται απαγορευτικό κόστος, θα πρέπει να προσφέρεται δυνατότητα απαλλαγής από την κατάθεσή τους ή δικαίωμα για εναλλακτική διαδικασία ταυτοποίησης.

Γενικά, η τεκμηρίωση πρέπει να είναι απλή για τους αιτούντες και τις αιτούσες που πληρούν τις προϋποθέσεις. Στις παραπάνω αναγκαίες πρακτικές, θα πρέπει να συνοψολογιστούν δύο ακόμη: εφόσον οι Αρχές έχουν ήδη επιβεβαιώσει την ταυτότητα του αιτούντος προσώπου κατά τη διαδικασία μετανάστευσης ή ασύλου, η προϋπόθεση ταυτοπροσωπίας στη διαδικασία πολιτογράφησης μπορεί να απαλειφθεί η ταυτότητα του ή η άδεια διαμονής του στη χώρα θεωρείται επαρκής απόδειξη ταυτοπροσωπίας. Τέλος, ενδείκνυται να υπάρχουν νομικές εξαιρέσεις στις περιπτώσεις όπου τα αποδεικτικά έγγραφα είναι δύσκολο να αποκτηθούν, π.χ. ανθρωπιστικοί λόγοι (πρόσφυγες, ανιθαγενείς), λόγοι αδυναμίας (φυσική ή νοητική αναπηρία, ηλικία, κόστος, προσωπικές συνθήκες). Οι εξαιρέσεις αυτές δεν θα πρέπει να ανήκουν στη διακριτική ευχέρεια των Αρχών αλλά να ορίζονται ξεκάθαρα από τον νόμο.

Η ενότητα αυτή εξετάζει την ευχέρεια των Αρχών πολιτογράφησης να ερμηνεύουν τα νομικά κριτήρια επιλεξιμότητας στο ζήτημα κτήσης ή μη κτήσης ιθαγένειας ανά ατομική περίπτωση. Εστιάζει όχι μόνο στη διακριτική ευχέρεια που παρέχει στις Αρχές διευρυμένη δυνατότητα αποδοχής ή απόρριψης της αίτησης πολιτογράφησης, αλλά και στο επίπεδο διοικητικής παρέμβασης στην αξιολόγηση όλων των κριτηρίων επιλεξιμότητας.

Η απονομή ιθαγένειας μπορεί να αποτελεί ένα δικαίωμα που το διεκδικεί ο αιτών ή η αιτούσα με αίτηση και δήλωση και με την προϋπόθεση ότι πληροί τα κριτήρια που ο νόμος ορίζει. Μπορεί, όμως, να απονέμεται και ως μία πράξη διοικητικής ευχέρειας κατά την οποία οι αρμόδιες Αρχές έχουν την ευθύνη της τελικής απόφασης. Στην περίπτωση της θεμελίωσης από την εθνική νομοθεσία ενός υπό όρους δικαιώματος στην πολιτογράφηση, προβλέπεται ότι τα αιτούντα άτομα που πληρούν τις προϋποθέσεις γίνονται πολίτες. Η αρμοδιότητα των διοικητικών Αρχών περιορίζεται στην εξακρίβωση της πλήρωσης των προϋποθέσεων. Στην περίπτωση διακριτικής πολιτογράφησης, ο νόμος ορίζει ότι οι αιτούσες και οι αιτούντες που πληρούν τις προϋποθέσεις του νόμου μπορούν να καταθέσουν αίτηση. Μία διαδικασία πολιτογράφησης που επιτρέπει ευρεία διακριτική ευχέρεια μπορεί να οδηγήσει σε πολύ χαμηλά ποσοστά αιτήσεων ή πολιτογραφήσεων ή σε μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των αποκεντρωμένων περιφερειών ως προς τις διαδικασίες που ακολουθούνται και τις αποφάσεις που λαμβάνονται. Η πολιτική θέση των Αρχών που αποφασίζουν μπορεί επίσης να επηρεάσει τα ποσοστά. Η διακριτική ευχέρεια των Αρχών μπορεί να χρησιμοποιείται υπέρ ή κατά των αιτούντων ατόμων, είτε με απόρριψη αιτήσεων που πληρούν όλες τις προϋποθέσεις είτε κάνοντας δεκτές άλλες που είναι ελλιπείς. Η ευχέρεια που απολαμβάνουν οι Αρχές μπορεί επίσης να ασκείται υπό όρους, στην περίπτωση που δεσμεύονται να απορρίπτουν αιτήσεις προσώπων που πληρούν τις προϋποθέσεις μόνο για συγκεκριμένους λόγους, όπως η δημόσια ασφάλεια, και με επαρκή αιτιολόγηση.

Οι περισσότερες χώρες στην Ευρώπη έχουν καταστήσει την πολιτογράφηση πολιτών τρίτων χωρών σε ένα υπό όρους δικαίωμα. Σε συμβολικό επίπεδο, η επιλογή αυτή εδραιώνει την εμπιστοσύνη και τη συναίνεση του λαού και των νέων πολιτών στα νομικά κριτήρια που δίνουν πρόσβαση στην ιθαγένεια. Σε πρακτικό επίπεδο, η υιοθέτηση ενός δικαιώματος στην πολιτογράφηση έχει στόχο να καταπολεμήσει την αυθαίρετη λήψη αποφάσεων και τις διακρίσεις. Παράλληλα όμως, υπάρχει η τάση να εισάγονται υποκειμενικές προϋποθέσεις, όπως στην αξιολόγηση της επαρκούς γνώσης της γλώσσας και της κοινωνικής ένταξης, θέματα που εγγενώς στερούνται αντικειμενικής βάσης. Καθώς δεν υπάρχουν ευρωπαϊκά ή διεθνή πρότυπα για τη χρήση της διακριτικής ευχέρειας, ακολουθείται η επικεντρωμένη στα δικαιώματα προσέγγιση που έχει εδραιωθεί στο δίκαιο της ΕΕ για την οικογενειακή επανένωση και τη μακροχρόνια διαμονή καθώς και στις συστάσεις του Παγκόσμιου Παρατηρητηρίου

για την Ιθαγένεια⁵³ (Global Citizenship Observatory) σχετικά με την πολιτογράφηση.⁵⁴ Επιπλέον, η νομοθεσία για την απαγόρευση των διακρίσεων και η τήρηση των αρχών της Διεθνούς Σύμβασης για την Εξάλειψη κάθε Μορφής Φυλετικών Διακρίσεων του 1965 μπορούν να διασφαλίσουν την ίση μεταχείριση όλων των αιτούντων προσώπων πολιτογράφησης.

Η λιγότερο διακριτική διαδικασία πολιτογράφησης είναι αυτή που δημιουργεί ένα δικαίωμα στην πολιτογράφηση για όλα τα αιτούντα άτομα που πληρούν τις προϋποθέσεις οι οποίες ορίζονται με σαφήνεια από τον νόμο:

- Κάθε προϋπόθεση έχει μόνο μία πιθανή ερμηνεία βασισμένη σε δεσμευτικές οδηγίες και αξιολογείται βάσει των αποδεικτικών εγγράφων που απαιτούνται.
- Καθαρά υποκειμενικές μορφές αξιολόγησης γνώσεων και ένταξης αντικαθίστανται από πιο αντικειμενικά κριτήρια, ανεξάρτητα από διοικητική παρέμβαση και πιο αποδοτικά για την ενθάρρυνση των αιτήσεων πολιτογράφησης, όπως συμβαίνει με τα πιστοποιητικά γνώσεων.
- Αναλυτικές κατευθυντήριες αρχές χρηστής διακυβέρνησης εξασφαλίζουν ότι τα κριτήρια πολιτογράφησης εφαρμόζονται με διαφανείς και διαχειρίσιμες διαδικασίες.
- Οι αιτούσες και οι αιτούντες έχουν το δικαίωμα να ενημερώνονται για την πρόοδο της αίτησής τους καθώς και για τα αποτελέσματα.
- Η στάση του διοικητικού προσωπικού παίζει επίσης σημαντικό ρόλο. Η αντιμετώπιση των αιτούντων και αιτουσών από τη διοίκηση ως μελλοντικών πολιτών της χώρας χωρίς διάθεση καχυποψίας εις βάρος τους αποτελεί μέρος μιας προσέγγισης χρηστής διακυβέρνησης. Προς αυτό τον σκοπό θα πρέπει να γίνεται χρήση εργαλείων, όπως κώδικες συμπεριφοράς για τη διοικητική πρακτική, παρακολούθηση της συμμόρφωσης της διοίκησης και μηχανισμοί αξιολόγησής της.

⁵³ Η μετάφραση δική μας.

⁵⁴ Bauböck, Ersbøll, Groenendijk, Waldrauch, *ό.π.*

Το επίπεδο της γραφειοκρατίας στη διαδικασία πολιτογράφησης μπορεί να επηρεάσει τη χρονική διάρκεια της διαδικασίας, το ποσοστό των αιτήσεων και των απορριπτικών αποφάσεων, τους λόγους απόρριψης αλλά και την ικανότητα των Αρχών να προβαίνουν σε σωστές, συνεπείς και σύντομες αποφάσεις. Για τον λόγο αυτό, εξετάζουμε παρακάτω και την παράμετρο της γραφειοκρατικής δομής των κρατών, εφόσον αυτή μπορεί να εξηγήσει διαφορές στα ποσοστά πολιτογράφησης, ειδικά σε αποκεντρωμένες διαδικασίες.

Η συμπερίληψη των τοπικών και περιφερειακών Αρχών στη διαδικασία ελέγχου των αιτήσεων πολιτογράφησης μπορεί να προσθέσει επιπλέον καθυστέρηση στη διαδικασία, καθότι ο έλεγχος των εγγράφων τεκμηρίωσης συχνά περιλαμβάνει χρονοβόρες διαδικασίες εύρεσης δεδομένων και γνωμοδοτήσεις από άλλες Αρχές. Επίσης, οι τοπικές Αρχές μπορεί να μη διαθέτουν την κατάλληλη εμπειρία ή εξειδίκευση. Ένα υψηλό επίπεδο γραφειοκρατίας συνεπάγεται μεγαλύτερο αριθμό των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, πολύπλοκα απαραίτητα έγγραφα, μεγαλύτερο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στη διαδικασία καθώς και αυξημένη πιθανότητα λανθασμένης ερμηνείας των προϋποθέσεων και αλληλοεπικάλυψης των αρμοδιοτήτων. Η μείωση της γραφειοκρατίας θεωρείται ότι ενθαρρύνει τον μεταναστευτικό πληθυσμό να καταθέσει αίτημα πολιτογράφησης, διευκολύνει τις Αρχές στη λήψη απόφασης επί του αιτήματος, μειώνει τις αποκλίσεις στον χρόνο διεκπεραίωσης των αιτημάτων και στα ποσοστά πολιτογράφησης ανά τη χώρα. Κυρίως, βοηθά στη μείωση των περιπτώσεων όπου οι Αρχές απορρίπτουν αιτήσεις που πληρούν ουσιαστικά τις προϋποθέσεις.

Οι παράγοντες που επηρεάζουν το επίπεδο της γραφειοκρατίας μπορούν να συνοψιστούν στους εξής: η αρμοδιότητα των Αρχών να παραλαμβάνουν αιτήματα, να ελέγχουν την πλήρωση των προϋποθέσεων και να αποφασίζουν σχετικά με την κτήση της ιθαγένειας· η ύπαρξη ή η έλλειψη συστήματος επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών για τον έλεγχο των εγγράφων· ο αριθμός των αρμόδιων Αρχών που αποφασίζουν για την πολιτογράφηση· ο τύπος υπηρεσίας που λαμβάνει την απόφαση· ο βαθμός εξειδίκευσης της υπηρεσίας που αποφασίζει· ο μέγιστος χρόνος διάρκειας της διαδικασίας· το εύρος των προθεσμιών και οι κυρώσεις για την τήρηση χρονικών ορίων.

Εκτός από το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την ιθαγένεια σχετικά με τον χρόνο διεκπεραίωσης των αιτήσεων πολιτογράφησης, δεν υπάρχει κανένα ευρωπαϊκό ή διεθνές πρότυπο για διαδικασία λήψης αποφάσεων στην τυπική πολιτογράφηση. Τα πρότυπα βασίζονται στις αρχές χρηστής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες καλύπτουν ζητήματα όπως το επίπεδο επαγγελματισμού, το κράτος δικαίου, η λογοδοσία, η διαφάνεια, η ταχύτητα ανταπόκρισης, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα.

Σύμφωνα με τις αρχές καλής διακυβέρνησης, η διαδικασία με τον μικρότερο βαθμό γραφειοκρατίας συνεπάγεται μια εξειδικευμένη και καλά εκπαιδευμένη μονάδα που να είναι υπεύθυνη για όλη τη διαδικασία: να δέχεται αιτήσεις, να ελέγχει τα έγγραφα, να έχει πρόσβαση στα σχετικά δεδομένα και να διαμορφώνει την τελική απόφαση. Μέγιστες προθεσμίες οριοθετούνται για κάθε βήμα της διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου ταυτοπροσωπίας και ασφάλειας. Η απόφαση παρέχεται μέσα σε 6 με 12 μήνες και κάθε παράταση αυτού του χρόνου αφορά μικρά διαστήματα οριζόμενα από τον νόμο. Οι παρατάσεις γίνονται σε περιορισμένη συχνότητα. Η μη τήρηση των προθεσμιών οδηγεί σε αυτόματες κυρώσεις ή ευνοϊκές για τις αιτούσες και τους αιτούντες πράξεις, όπως η σιωπηρή αποδοχή της αίτησης.

1.5

ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Στην παρούσα ενότητα εξετάζεται ο βαθμός συμβολής του δικαστικού ελέγχου στην τήρηση της εφαρμογής του νόμου με τρόπο ισότιμο και αμερόληπτο για όσες και όσους αιτούνται κτήση ιθαγένειας.

Οι περισσότερες διοικητικές διαδικασίες που βασίζονται σε θεμελιώδη δικαιώματα, στο κράτος δικαίου και στη διάκριση των εξουσιών παρέχουν το δικαίωμα σε αιτιολογημένη απάντηση του αιτήματος όπως και στη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου. Οι απορριπτικές αποφάσεις οφείλουν να σέβονται τις προϋποθέσεις του νόμου και να βασίζονται σε αδιάσειστα στοιχεία παρέχοντας σε όλες τις περιπτώσεις νομικά θεμελιωμένους λόγους. Μια ξεκάθαρη αιτιολογία της απόφασης δημιουργεί αίσθημα εμπιστοσύνης στα αιτούντα πρόσωπα και τα αποτρέπει από αποτυχημένες προσφυγές ή επαναξιολογήσεις. Το δικαίωμα στον δικαστικό και διοικητικό έλεγχο ενδυναμώνει την ενιαία εφαρμογή του νόμου και την ίση μεταχείριση όλων των αιτούντων προσώπων, ενώ μπορεί να μειώσει το ποσοστό απορριπτικών αποφάσεων.

Ο δικαστικός έλεγχος εφαρμόζεται όλο και περισσότερο στην ευρωπαϊκή και εθνική νομοθεσία για τη μετανάστευση. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Ιθαγένεια εγγυάται στα άρθρα 11 και 12 το δικαίωμα σε αιτιολογημένη γραπτή απόφαση και το δικαίωμα επαναξιολόγησης όλων των αποφάσεων πολιτογράφησης, ανεξαρτήτως του οργάνου που αποφασίζει. Το άρθρο 13(2) αναφέρει ότι το κόστος διοικητικού ή δικαστικού ελέγχου δεν θα πρέπει να αποτελεί εμπόδιο για τις αιτούσες και τους αιτούντες, σύμφωνα και με το άρθρο 6 για το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη που περιέχεται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Τα διαδικαστικά θέματα, ωστόσο, εμπίπτουν στους εθνικούς νόμους των κρατών-μελών. Παράλληλα, η Διεθνής Σύμβαση για την Απάλειψη κάθε Μορφής Διακρίσεων (1965), την οποία έχουν υπογράψει όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, προβλέπει στο άρθρο 1(3) ότι οι νόμοι για την ιθαγένεια δεν θα πρέπει

να κάνουν διακρίσεις έναντι κάποιας συγκεκριμένης εθνικότητας. Το άρθρο 5(1) της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Ιθαγένεια απαγορεύει διαφοροποιήσεις και πρακτικές που ισοδυναμούν με διακρίσεις φύλου, θρησκείας, χρώματος, εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής. Πέρα από τους εθνικούς νόμους, η απαγόρευση των διακρίσεων μπορεί να εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ή άλλου φορέα για την ισότητα.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, μία διαδικασία πολιτογράφησης με ισχυρό δικαστικό έλεγχο προσφέρει στα άτομα των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί το δικαίωμα σε αιτιολογημένη γραπτή απόφαση και σε δικαστικό έλεγχο. Το δικαίωμα αυτό πρέπει να καλύπτει την τελική απόφαση καθώς και συγκεκριμένα μέρη της διαδικασίας πολιτογράφησης. Είναι απαραίτητο, επίσης, οι αιτούντες και οι αιτούσες να έχουν τη δυνατότητα να προσβάλλουν τα αποτελέσματα της αξιολόγησης της γλώσσας και της ένταξης. Ο χρόνος που παρέχεται για το δικαίωμα προσφυγής θα πρέπει να είναι εύλογος (μεγαλύτερος του ενός μήνα). Η προσφυγή οφείλει να απευθύνεται σε ανεξάρτητη Αρχή, όπως στον Συνήγορο του Πολίτη, ή σε δικαστική αρχή μέχρι τον ανώτατο βαθμό. Τα δικαστήρια δεν πρέπει να έχουν απλά την αρμοδιότητα να παραπέμπουν την απόφαση πίσω στις Αρχές αλλά και να την ανατρέπουν ή να χορηγούν τα ίδια την ιθαγένεια.

2

ΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΕΣ ΑΓΚΥΛΩΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ



Το παρόν κεφάλαιο διατρέπει την πολιτική και τις διοικητικές πρακτικές που ακολουθούνταν κατά τη διαδικασία πολιτογράφησης και απόκτησης ελληνικής ιθαγένειας πριν και μετά τη μεταρρύθμιση του 2010, η οποία επέφερε σημαντικές αλλαγές ως προς τη στόχευση και τα μέσα της πολιτικής ιθαγένειας.



Το καθεστώς πρόσβασης στην ελληνική ιθαγένεια μέχρι τη μεταρρύθμιση του 2010 χαρακτηριζόταν από την ολική επικράτηση του δικαίου του αίματος καθώς και από ευνοϊκότερη μεταχείριση των ατόμων με ελληνική καταγωγή σε σχέση με τους πολίτες τρίτων χωρών. Η διάκριση των αλλοδαπών αιτούντων ατόμων πολιτογράφησης βασίζεται στον διαχωρισμό τους σε ομογενείς και αλλογενείς. Ο όρος ομογενής αναφέρεται στις αλλοδαπές και στους αλλοδαπούς που ανήκουν στην ελληνική εθνική κοινότητα λόγω καταγωγής ή/και εθνικής συνείδησης σε αντίθεση με τον αλλογενή, τον αλλοδαπό ή την αλλοδαπή μη ελληνικής καταγωγής που για να ενταχθεί στην εθνική κοινότητα οφείλει να πολιτογραφηθεί.⁵⁵ Συνοδευόμενη από έναν επίσημο λόγο που εστίαζε στην εθνική ενότητα και την ομοιογένεια του πληθυσμού, η πολιτική ιθαγένειας ευνοούσε τους ομοεθνείς, παρόλο που τα προνόμια ευνοϊκότερης μεταχείρισής τους εφαρμόζονταν σε διαφορετική κλίμακα και με διαφορετικό τρόπο συμπερίληψης για το ανομοιογενές πλήθος των ομοεθνών, κυρίως ως προς τη γεωγραφική κατανομή τους και τις επιταγές της εξωτερικής πολιτικής και εθνικής ασφάλειας. Την ίδια στιγμή, η πολιτική παρέμενε ιδιαίτερα περιοριστική και καχύποπτη απέναντι στους πολίτες τρίτων χωρών και τις εθνοτικές μειονότητες. Η εκτεταμένη διακριτική ευχέρεια που απολάμβανε η διοίκηση στις αποφάσεις απόκτησης και απώλειας ιθαγένειας, μιας και οι αποφάσεις πολιτογράφησης δεν αιτιολογούνταν και άρα διέφευγαν του δικαστικού ελέγχου, διευκόλυνε την εφαρμογή της πολιτικής αυτής που βασιζόταν πρωτίστως σε πολιτικές σκοπιμότητες όσον αφορά τους ομοεθνείς, ενώ ακολουθούσε τον κατασταλτικό χαρακτήρα της μεταναστευτικής πολιτικής της δεκαετίας του '90 όπου οι αλλογενείς αντιμετωπίζονταν ως μια προσωρινή και αναλώσιμη εργατική δύναμη. Η προσέγγιση αυτή που εξαρχής βασίζεται στη διάκριση του ομογενούς από τον/την αλλογενή αλλοδαπό/ή, αποτέλεσε και αποτελεί ακόμη τον κύριο λόγο αποφυγής της κύρωσης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Ιθαγένεια την οποία η χώρα έχει υπογράψει από το 1997.⁵⁶

Από το 2010 η πολιτογράφηση μετατράπηκε από αποκλειστικό προνόμιο του κράτους σε ένα υπό όρους δικαίωμα των μεταναστριών και μεταναστών.⁵⁷ Η μεταρρύθμιση αυτή επέφερε μεγάλες αλλαγές στους στόχους και τα εργαλεία της πολιτικής ιθαγένειας. Στόχος της ήταν η εδραίωση μιας πολιτικής αντίληψης του έθνους η οποία να συμβαδίζει με τη συμπερίληψη ατόμων που διατηρούν βιοτικούς δεσμούς με τη χώρα και έχουν ενταχθεί στην κοινωνία μέσω της διαμονής και της κοινωνικοποίησης.⁵⁸ Τα εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν ήταν η εισαγωγή νέων τρόπων απόκτησης ιθαγένειας με βάση τη γέννηση στη χώρα ή/και τη φοίτηση σε ελληνικό σχολείο ή πανεπιστήμιο και η διευκόλυνση της πρόσβασης στην πολιτογράφηση με μείωση του απαιτούμενου χρόνου διαμονής. Επιπλέον, η διαδικασία διαπίστωσης της πλήρωσης ουσιαστικών προϋποθέσεων κατά τη συνέντευξη για την πολιτογράφηση εξορθολογίστηκε, καθώς

⁵⁵ Χριστόπουλος, Δ., Η ελληνική ιθαγένεια την εποχή της μετανάστευσης-παλιννόστησης, στο Μ. Τσαπόγας και Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του Εμφυλίου στο τέλος της Μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, 2004, σ. 99-109.

⁵⁶ Χριστόπουλος, Δ., *Ποιος είναι Έλληνας πολίτης; Δύο αιώνες ιθαγένεια*, Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2019.

⁵⁷ Ν. 3838/2010 (Α' 49).

⁵⁸ Αιτιολογική έκθεση ν. 3838/2010.

υιοθετήθηκε η υποχρέωση τήρησης προθεσμιών και αιτιολόγησης αποφάσεων από τα αρμόδια όργανα της διοίκησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του κώδικα διοικητικής διαδικασίας, και η δυνατότητα διοικητικού και δικαστικού ελέγχου.

Η μεταρρύθμιση είχε στόχο να καταπολεμήσει μια σειρά προβλημάτων στη διοικητική διαδικασία της πολιτογράφησης με κυριότερα τις υπέρμετρες καθυστερήσεις και την αυθαιρεσία των Αρχών κατά τη λήψη αποφάσεων. Πέρα από την εξαίρεση των Αρχών από εύλογες προθεσμίες, οι καθυστερήσεις στην επεξεργασία αιτημάτων πολιτογράφησης εντεινόνταν από την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των υπουργείων Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης κατά την εξέταση του φακέλου των αιτούντων προσώπων, τις ανεπαρκείς υποδομές και την έλλειψη προσωπικού. Η αυθαιρεσία των Αρχών σχετιζόταν κυρίως με την αξιολόγηση «του ήθους και της προσωπικότητας» της αιτούσης ή του αιτούντα κατά τη διαδικασία της προσωπικής συνέντευξης, η οποία συνδεόταν με την ύπαρξη εθνικής συνείδησης και αφοσίωσης στα εθνικά ιδεώδη. Επιπλέον, εντεινόταν από τον ανεπαρκή έλεγχο των τοπικών Αρχών από τις κεντρικές υπηρεσίες. Η ανεπαρκής εκπαίδευση και καθοδήγηση της δημόσιας διοίκησης συνέβαλε σε μια ιδεολογικά φορτισμένη συμπεριφορά των υπαλλήλων και στην εκτεταμένη απροθυμία να αποδεχθούν τους αλλογενείς αλλοδαπούς ως ισότιμα μέλη και δυνητικούς πολίτες. Η συμβατότητα της τότε πολιτικής με τις αρχές της ισότητας και των μη διακρίσεων αμφισβητείται, δεδομένου ότι οι αιτήσεις μεταναστών και μεταναστριών από γειτονικές χώρες απορρίπτονταν για λόγους εθνικής ασφάλειας, παρόλο που οι ίδιοι και οι ίδιες διατηρούσαν σταθερούς και ουσιαστικούς δεσμούς με τη χώρα και είχαν ενταχθεί αποτελεσματικά στην κοινωνία.⁵⁹

Ο ν. 4332/2015⁶⁰ ήταν αποτέλεσμα της απόφασης του ΣτΕ περί αντισυνταγματικότητας των προϋποθέσεων που προέβλεπε ο ν. 3838/2010 για την απόδοση ιθαγένειας στους νέους δεύτερης γενιάς.⁶¹ Οι ν. 4604/2019, 4735/2020 και 4873/2021 ήταν αποτέλεσμα της αποτίμησης της εμπειρίας από την εφαρμογή του ν. 3838/2010 και των ελλειμμάτων του που αναδείχθηκαν τόσο στο πεδίο του νομοθετικού πλαισίου όσο και της διοικητικής διαδικασίας.⁶² Με βάση αυτό τον απολογισμό, επιχειρήθηκε η απλοποίηση της διαδικασίας πολιτογράφησης στοχεύοντας στην «αντικειμενική, διαφανή αλλά και γρηγορότερη απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας».⁶³ Ως σκοπός τέθηκε η διαμόρφωση επιπλέον όρων για τη μείωση του αριθμού διοικητικών ή δικαστικών προσφυγών αναφορικά με την κτήση ιθαγένειας, άρα και η μείωση του φόρτου της διοίκησης και

⁵⁹ Συνήγορος του Πολίτη, *Επίσια έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2007· Γεωργαράκης, Ν., Η μεταναστευτική πολιτική: Στάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική διοίκηση, στο Ι. Τσίγκανου, Ν. Σαρρής και Α. Φραγκίσκου (επιμ.), *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2009, σ. 33-60· Βαρουξή, Χ., *Μεταναστευτική πολιτική και δημόσια διοίκηση: Μια ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση. Συμπεράσματα έρευνας πεδίου*, κείμενα εργασίας 2008/17, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2008.

⁶⁰ Ν. 4332/2015(Α' 76).

⁶¹ Βλ. Συμβούλιο της Επικρατείας Δ' Τμήμα, απόφαση 350/2011 και Συμβούλιο της Επικρατείας, Ολομέλεια, απόφαση 460/2013.

⁶² Ν. 4604/2019(Α' 50), ν. 4735/2020(Α' 197), 4873/2021(Α' 248).

⁶³ Αιτιολογική έκθεση ν. 4735/2020, σ. 2.

των δικαστηρίων. Επιπλέον, για πρώτη φορά εισήχθη η Τράπεζα Θεμάτων για την αξιολόγηση της ένταξης. Μάλιστα, ο ν. 4735/2020 υιοθέτησε νέα διαδικασία γραπτής δοκιμασίας για το Πιστοποιητικό Επάρκειας Γνώσεων για την Πολιτογράφηση (στο εξής: Πιστοποιητικό Πολιτογράφησης) στο πλαίσιο της επιδίωξης ομοιογενών διαδικασιών και ισονομίας στη διαδικασία πολιτογράφησης. Παράλληλα, πραγματοποιήθηκαν οργανωτικές μεταρρυθμίσεις και αλλαγές στην αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων των οργάνων της διοίκησης με στόχο την ταχύτερη διεκπεραίωση, την ομοιομορφία των διαδικασιών και των αξιολογήσεων όπως και την αποτελεσματικότερη εποπτεία.

2.1

ΤΥΠΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ

Η ενότητα παρουσιάζει τα απαραίτητα δικαιολογητικά και έγγραφα για την κατάθεση αίτηματος κτήσης ιθαγένειας όπως ισχύουν σήμερα.

Έπειτα από τις μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών, η κτήση ιθαγένειας για τη δεύτερη γενιά λόγω γέννησης και φοίτησης διέπεται από τις εξής προϋποθέσεις:

- α) Γέννηση στην Ελλάδα και εγγραφή στην πρώτη τάξη ελληνικού σχολείου πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης ή σχολείου που ακολουθεί το ελληνικό πρόγραμμα εκπαίδευσης. Συνέχιση της παρακολούθησης του σχολείου κατά τη στιγμή της δήλωσης.
- β) Προηγούμενη συνεχής νόμιμη διαμονή του ενός γονέα στην Ελλάδα επί 5 τουλάχιστον έτη πριν τη γέννηση του τέκνου. Αν το τέκνο γεννήθηκε πριν την παρέλευση της πενταετίας, απαιτείται συμπλήρωση δεκαετούς νόμιμης διαμονής.
- γ) Νόμιμη διαμονή των δύο γονέων κατά τη στιγμή της δήλωσης-αίτησης.
- δ) Κατοχή από έναν τουλάχιστον γονέα τίτλου νόμιμης διαμονής μακράς διάρκειας.⁶⁴

⁶⁴ Άδεια επί μακρόν διαμενόντων [Π.Δ. 150/2006 (ΦΕΚ 160 Α΄)], άδεια διαμονής επί μακρόν διαμενόντων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 40 του ν. 3731/2008 (Α΄ 26) ή άδεια διαμονής που προβλέπεται στο άρθρο 89 του ν. 4251/2014 (Α΄ 80), άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας ή δεκαετούς διάρκειας [ν. 2910/2001 (Α΄ 91)], έγγραφο πιστοποίησης μόνιμης διαμονής πολίτη της ΕΕ [Π.Δ. 106/2007 (Α΄ 135)], τίτλος διαμονής αναγνωρισμένου πολιτικού πρόσφυγα ή καθεστώτος επικουρικής προστασίας, [Π.Δ. 61/1999 (Α΄ 63), 96/2008 (Α΄ 152), 114/2010 (Α΄ 195) και 113/2013 (Α΄ 146)], τίτλος διαμονής ανιθαγενούς, ειδικό δελτίο ταυτότητας ομογενούς (ΕΔΤΟ) συνοδευόμενο από ισχύουσα άδεια διαμονής ενιαίου τύπου (ΑΔΕΤ) ή άλλο τίτλο νόμιμης διαμονής ομογενούς, άδειας διαμονής δεύτερης γενιάς [ν. 4251/2014 (Α΄ 80)], δελτίο μόνιμης διαμονής μέλους οικογένειας Έλληνα ή πολίτη της ΕΕ.

Η δήλωση-αίτηση υποβάλλεται στην αρμόδια Περιφερειακή Διεύθυνση και διεκπεραιώνεται εντός 6 μηνών από την υποβολή της με την εγγραφή του ανηλίκου στο δημοτολόγιο έπειτα από τη δημοσίευση σχετικής απόφασης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Το παράβολο είναι 100 ευρώ.⁶⁵

Η κτήση ιθαγένειας λόγω φοίτησης σε ελληνικό σχολείο προϋποθέτει: μόνιμη και νόμιμη διαμονή στην Ελλάδα και εναλλακτικά: α) επιτυχή παρακολούθηση είτε 9 τάξεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είτε 6 τάξεων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ή β) ολοκλήρωση της φοίτησης σε ελληνικό ΑΕΙ ή ΤΕΙ και υποβολή δήλωσης-αίτησης εντός 3 ετών από την ημερομηνία αποφοίτησης. Επιπλέον προϋποθέσεις αποτελούν το λευκό ποινικό μητρώο και η μη ύπαρξη λόγων ασφάλειας. Η δήλωση-αίτηση υποβάλλεται στην Περιφερειακή Διεύθυνση Ιθαγένειας. Η προθεσμία για τη διεκπεραίωση του αιτήματος και τη δημοσίευση περίληψης της απόφασης για εγγραφή στο δημοτολόγιο είναι 6 μήνες στην πρώτη περίπτωση και ενός έτους στη δεύτερη.⁶⁶ Το παράβολο είναι 100 ευρώ.

Με τον ν. 4604/2019, η απόδειξη φοίτησης σε ελληνικό σχολείο μπορούσε να αντικατασταθεί από πιστοποιητικά παροχής υπηρεσιών εξειδικευμένης περίθαλψης και παρεμβάσεων ψυχοκοινωνικής ή θεραπευτικής αποκατάστασης από αρμόδιο δημόσιο φορέα, σε περιπτώσεις ανηλίκων με πιστοποιημένη από αρμόδιο δημόσιο φορέα αναπηρία ποσοστού 80% και άνω.⁶⁷ Την επόμενη χρονιά, ωστόσο, η δυνατότητα αυτή ανεστάλη, μετά την κατάργηση της σχετικής υπουργικής απόφασης, καθώς θεωρήθηκε ότι οι εν λόγω υπηρεσίες κοινωνικής μέριμνας «δεν συνιστούν εκπαιδευτικές υπηρεσίες μόνιμου και σταθερού χαρακτήρα, που παρέχονται από το επίσημο εκπαιδευτικό σύστημα».⁶⁸ Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να ενταχθούν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4332/2015.⁶⁹

Όσον αφορά την πολιτογράφηση, ο απαιτούμενος χρόνος νόμιμης διαμονής 10 ετών σε διάστημα 12 ετών συνολικής διαμονής μετατράπηκε σε 7 συνεχή έτη πριν την αίτηση πολιτογράφησης. Ο απαιτούμενος χρόνος διαμονής είναι τα 3 χρόνια για πολίτες της ΕΕ, συζύγους Ελληνίδας ή Έλληνα με τέκνο, άτομα που έχουν τη γονική μέριμνα τέκνου ελληνικής ιθαγένειας και ανιθαγενείς.⁷⁰ Ενώ ο μειωμένος χρόνος νόμιμης διαμονής ίσχυε και για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες, το 2020 τα έτη προηγούμενης νόμιμης διαμονής τροποποιήθηκαν και ανήλθαν στα 7 και για αυτή την κατηγορία, διότι κρίθηκε ότι τα 3 έτη δεν επαρκούν για την ένταξή τους.⁷¹ Από

⁶⁵ Ν. 4332/2015 (Α' 76).

⁶⁶ Ν. 4332/2015 (Α' 76).

⁶⁷ Άρθρο 31. Υπουργική απόφαση 43388/7.6.2019 (ΦΕΚ 2211/Β/8.6.2019).

⁶⁸ Αιτιολογική έκθεση στον ν. 4674/2020, σ. 18.

⁶⁹ Ν. 4674/2020 (53Α'), άρθρο 42, και αιτιολογική έκθεση στον ν. 4674/2020.

⁷⁰ Παρά τη νομοθετική πρόβλεψη, η προϋπόθεση της τριετούς διαμονής δεν εφαρμόζεται στην πράξη για τους ανιθαγενείς, επειδή δεν υπάρχει η δυνατότητα έκδοσης δελτίων ανιθαγενών λόγω μη σύστασης της αρμόδιας υπηρεσίας στην Υπηρεσία Ασύλου.

⁷¹ Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος αριθ. 151, 25.5.2020.

την προϋπόθεση διαμονής απαλλάσσονται οι ομογενείς και όσοι έχουν γεννηθεί και κατοικούν συνεχώς στην Ελλάδα.

Ακόμη, από το 2018⁷² κάτοχοι κάθε έγκυρου οριστικού τίτλου διαμονής εκτός των προσωρινών που πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις μπορούν να καταθέσουν αίτηση πολιτογράφησης, εφόσον διαμένουν στην Ελλάδα νόμιμα για 12 συνεχή έτη πριν την υποβολή της αίτησης.⁷³ Ο λόγος της πρόβλεψης αυτής συνδέεται με την προβληματική διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής⁷⁴ και το γεγονός ότι από τους τίτλους διαμονής που προέβλεπε ο ν. 3838/2010 απουσίαζαν οι άδειες διαμονής που ρύθμιζαν το καθεστώς της πλειονότητας του μεταναστευτικού πληθυσμού.⁷⁵

Τέλος, σύμφωνα με τις τυπικές προϋποθέσεις η αιτούσα ή ο αιτών θα πρέπει να μην έχει καταδικαστεί για συγκεκριμένα αδικήματα σε ποινή φυλάκισης 6 μηνών ή ενός έτους αναλόγως του αδικήματος κατά την τελευταία δεκαετία πριν την υποβολή της αίτησης. Επίσης, θα πρέπει να μην τελεί υπό απέλαση, να μην υπάρχει άλλη εκκρεμότητα σχετικά με το καθεστώς παραμονής της/του στη χώρα και γενικά να μη συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης ή ασφάλειας που εμποδίζουν την αποδοχή της αίτησής της/του.

⁷² Ν. 4531/2018.

⁷³ Προηγούμενη μεταβατική διάταξη, άρθρο 25 του ν. 3838/2010 (Α' 49), έδινε τη δυνατότητα σε αλλοδαπές και αλλοδαπούς κατόχους έγκυρων τίτλων διαμονής εκτός των προσωρινών, οι οποίοι κατά την έναρξη ισχύος των διατάξεων του νόμου είχαν συμπληρώσει τουλάχιστον 5 συνεχή έτη διαμονής, να καταθέσουν αίτηση πολιτογράφησης. Η προθεσμία εξέτασης των αιτήσεών τους ήταν τα 2 χρόνια και όχι το διάστημα ενός έτους. Η διάταξη καταργήθηκε λόγω της παρέλευσης μεγάλου χρονικού διαστήματος από την ισχύ της Εγκυκλίου 11/25.4.2018 του υπουργείου Εσωτερικών.

⁷⁴ Στις αρχές του 2000 έγινε η πρώτη προσπάθεια διαχείρισης της μεταναστευτικής πολιτικής εντός του πλαισίου της ευρωπαϊκής πολιτικής. Έως τότε, οι άδειες διαμονής ήταν σύντομης διάρκειας και απαιτούσαν συχνές ανανεώσεις ενώ η διοικητική διαδικασία για τη διασφάλιση νόμιμης διαμονής ήταν περίπλοκη και χρονοβόρα, βασισμένη όχι μόνο σε τυπικές προϋποθέσεις αλλά και σε προσωπική εκτίμηση των Αρχών σχετικά με τη δυνατότητα ένταξης των ενδιαφερομένων στην ελληνική κοινωνία. Η νομιμοποίηση της διαμονής των μεταναστών και μεταναστών λάμβανε χώρα με έκτακτες νομιμοποιήσεις. Οι πρώτες άδειες διαμονής μακράς διάρκειας προβλέφθηκαν το 2005 με αρκετά αυστηρές προϋποθέσεις. Η ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών οδηγιών δεν άλλαξε στην ουσία τον καταστατικό χαρακτήρα της μεταναστευτικής πολιτικής ούτε κατάφερε να παράσχει ένα ασφαλές νομικό πλαίσιο στα μακροχρόνια διαμένοντα άτομα. Βλ. σχετικά Συνήγορος του Πολίτη, *Επίσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2003· Τσιούκας, Γ., Το ασαφές καθεστώς της μακρόχρονης εγκατάστασης και οι αβέβαιες προοπτικές της, στο Α. Τάκης, *Μετανάστευση, ετερότητα και θεσμοί υποδοχής στην Ελλάδα. Το στοίχημα της κοινωνικής ένταξης*, Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας, 2010 σ. 127-165· Triandafyllidou, A., Greek Immigration Policy at the Turn of the 21st Century. Lack of Political Will or Purposeful Mismanagement? *European Journal of Migration and Law* 11, 2009, σ. 159-177.

⁷⁵ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η άδεια επί μακρόν διαμενόντων η οποία αποτελεί «επιστέγασμα της επιτυχούς βασικής ένταξης στην ελληνική κοινωνία» (αιτιολογική έκθεση ν. 3838/2010, σ. 8). Η άδεια αυτή δεν έχει χορηγηθεί σε έναν μεγάλο αριθμό μεταναστών και μεταναστών που πληρούν τα κριτήρια, καθώς η προβλεπόμενη διαδικασία χορήγησης και κυρίως η πιστοποίηση των όρων ένταξης (γνώση ελληνικής γλώσσας, ιστορίας, πολιτισμού) παραμένει προβληματική. Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, *Επίσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2008 [έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη προς τη ΓΓ Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής, 3 Ιουλίου 2012], <https://www.synigoros.gr/resources/ellhnoma8eia.pdf>, τελευταία πρόσβαση 7.10.2021· Επιστολή του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Γενικό Γραμματέα Δια Βίου Μάθησης και Νέας Γενιάς και Γενικό Διευθυντή Κέντρου Ελληνικής Γλώσσας, 5 Ιουλίου 2018, <https://www.synigoros.gr/resources/12112019-epistoli.pdf>, τελευταία πρόσβαση 7.10.2021.

Ο έλεγχος τέτοιων λόγων εξετάζεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη.⁷⁶

Τα έγγραφα που συνοδεύουν την αίτηση είναι:

- α) Ακριβές αντίγραφο διαβατηρίου ή άλλου αποδεικτικού ταυτοπροσωπίας. Σε περίπτωση αντικειμενικής αδυναμίας κατοχής διαβατηρίου, αρκεί η άδεια διαμονής που χορηγείται στις περιπτώσεις αυτές.
- β) Τίτλος διαμονής σε ισχύ.
- γ) Το Πιστοποιητικό Επάρκειας Γνώσεων για Πολιτογράφηση.
- δ) Πρωτότυπο πιστοποιητικό γέννησης νομίμως επικυρωμένο και επίσημα μεταφρασμένο ή άλλο ισοδύναμο πιστοποιητικό που προβλέπεται από τη χώρα καταγωγής. Δικαιούχοι διεθνούς προστασίας θεωρούμενοι πρόσφυγες, άτομα που υπάγονται σε καθεστώς επικουρικής προστασίας και ανιθαγενείς οι οποίοι δεν δύνανται να προσκομίσουν πιστοποιητικό γέννησης μπορούν να καταθέσουν αντ' αυτού την πράξη αναγνώρισης του καθεστώτος τους. Για άτομα γεννημένα στην Ελλάδα, αρκεί η ληξιαρχική πράξη γέννησης.
- ε) Εκκαθαριστικά σημειώματα ή πράξεις διοικητικού προσδιορισμού φόρου των οικονομικών ετών που αντιστοιχούν στα έτη προηγούμενης νόμιμης παραμονής στη χώρα.⁷⁷
- στ) Αριθμός μητρώου κοινωνικής ασφάλισης.
- ζ) Ηλεκτρονικό παράβολο 550 ευρώ. Για την επανυποβολή της αίτησης το παράβολο είναι 200 ευρώ. Για τους ομογενείς, τους πολίτες κρατών-μελών της ΕΕ, τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και τους ανιθαγενείς το παράβολο είναι 100 ευρώ.
- η) Τα δικαιολογητικά με βάση τα οποία αποδεικνύονται τα οικονομικά και κοινωνικά τεκμήρια.

⁷⁶ Μέχρι το 2004 η αιτούσα ή ο αιτών όφειλε να προσκομίζει το πιστοποιητικό ποινικού μητρώου, το πιστοποιητικό μη απέλασης και όσα έγγραφα εξυπηρετούσαν τη διαμόρφωση άποψης για τη γνώση της γλώσσας, ιστορίας και πολιτισμού, καθώς και για το ήθος και την προσωπικότητά της/του. Η κατάθεση των εγγράφων αυτών γινόταν μετά την εξέταση της προϋπόθεσης ενηλικιότητας και διαμονής. Από το 2010 το πιστοποιητικό ποινικού μητρώου και το πιστοποιητικό μη απέλασης αναζητούνται από την Περιφερειακή Διεύθυνση Ιθαγένειας κατά τη διαδικασία εξέτασης την αίτησης.

⁷⁷ Η προηγούμενη νομοθεσία (ν. 3838/2010) έθετε ως προϋπόθεση εκκαθαριστικό σημείωμα ή αντίγραφο δήλωσης φορολογίας εισοδήματος του τελευταίου οικονομικού έτους.

2.2 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ

Η ενότητα παρουσιάζει τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν οι αιτούσες και αιτούντες ελληνικής ιθαγένειας κάνοντας παράλληλα μιαν ανασκόπηση του τρόπου αξιολόγησης από το 2001 έως σήμερα προκειμένου να εκθέσει την εξελικτική πορεία των σχετικών νομικών μεταρρυθμίσεων.

Όσον αφορά τη διαδικασία της πολιτογράφησης, ο αιτών ή η αιτούσα οφείλει να πληροί τις εξής ουσιαστικές προϋποθέσεις:

- α) Να γνωρίζει επαρκώς την ελληνική γλώσσα, ώστε να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιότητα του Έλληνα πολίτη.
- β) Να γνωρίζει επαρκώς την ελληνική ιστορία και γεωγραφία, τον ελληνικό πολιτισμό και τις συνήθειες του ελληνικού λαού, καθώς και τον τρόπο λειτουργίας των θεσμών του πολιτεύματος της χώρας.
- γ) Να έχει ενταχθεί ομαλά και ουσιαστικά στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας έχοντάς την καταστήσει κέντρο των βιοτικών του/της δραστηριοτήτων. Η προϋπόθεση της ενεργούς και ουσιαστικής συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας με σεβασμό στις θεμελιώδεις αρχές που τη διέπουν, αρχή που τέθηκε σε ισχύ το 2010, καταργήθηκε με τον ν. 4873/2021.

Από το 2001⁷⁸ μέχρι τον Απρίλιο του 2021 η αξιολόγηση της πλήρωσης των ουσιαστικών προϋποθέσεων της πολιτογράφησης για τις αλλογενείς αλλοδαπές και τους αλλογενείς αλλοδαπούς διενεργούνταν μέσω συνέντευξης από την Επιτροπή Πολιτογράφησης.⁷⁹ Ομογενείς αλλοδαποί και αλλοδαπές και κάτοχοι τίτλου διαμονής

⁷⁸ Ν. 2910/2001, άρθρο 60, 64, υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος Φ. 94345/14612/8, 3 Μαΐου 2001.

⁷⁹ Η διαδικασία της προφορικής συνέντευξης ίσχυε από το 2000 για τους ομογενείς που ήταν εγκατεστημένοι σε χώρες της πρώην ΕΣΣΔ και δεν μπορούσαν να προβούν σε καθορισμό της ιθαγένειάς τους με βάση τις συνθήκες της Λοζάνης και της Αγκυρας. Διεξαγόταν από τις προξενικές Αρχές του τόπου διαμονής και είχε στόχο την εξακρίβωση όχι μόνο της ελληνικής καταγωγής αλλά και της ιδιότητας του ομογενούς. Θεσμοθετήθηκε για την επίλυση προβλημάτων που προκαλούσαν οι δυσκολίες πρόσβασης σε γνήσια έγγραφα, όπως πιστοποιητικά γέννησης, αφού επέτρεπε την αξιολόγηση στοιχείων πέρα από επίσημα έγγραφα. Αξιοποιήθηκε επίσης και για την καταπολέμηση του φαινομένου κατάθεσης πλαστών εγγράφων, ν. 2790/2000 (Α' 24), ν. 2910/2001 (Α' 91) και Εγκύκλιος υπουργείου Εσωτερικών Φ. 79174/16211/10, 15 Μαΐου 2001.

ομογενούς εξαιρούνταν από τη συνέντευξη.⁸⁰ Η γνωμοδότηση της Επιτροπής Πολιτογράφησης δεν ήταν δεσμευτική για τον υπουργό, ο οποίος όμως όφειλε να τη λάβει υπόψη. Η διαδικασία της προφορικής προσωπικής συνέντευξης για την εξέταση των ουσιαστικών προϋποθέσεων της πολιτογράφησης διατηρήθηκε με τη μεταρρύθμιση του 2010, η οποία όμως προέβλεπε τη δυνατότητα εισαγωγής γραπτής δοκιμασίας. Για πρώτη φορά δόθηκαν λεπτομερείς οδηγίες στη διοίκηση με βάση αντικειμενικά κριτήρια ένταξης, δεδομένου ότι αναφορές στο ήθος και την προσωπικότητα του αιτούντος προσώπου, οι οποίες πραγματοποιούνταν με διαβλητά και αδιαφανή κριτήρια, καταργούνταν με τον ίδιο νόμο. Η εγκύκλιος του υπουργείου διέκρινε με σαφήνεια τις γνώσεις από τις αξίες ή τη συνείδηση τονίζοντας πως κατά τη συνέντευξη αξιολογούνται μόνο οι γνώσεις ανεξαρτήτως προσωπικών απόψεων, θρησκευτικών, συνδικαλιστικών, πολιτικών ή άλλων θέσεων και φρονημάτων.⁸¹

Η συστηματοποίηση των απαραίτητων γνώσεων αποτέλεσε μέρος μιας διαδικασίας εξορθολογισμού και κωδικοποίησης των πρακτικών της διοίκησης, οι οποίες ως τότε χαρακτηρίζονταν από αυθαιρεσία και μυστικοπάθεια στην αντιμετώπιση των αιτούντων ατόμων, ενώ παράλληλα ενίσχυαν τις πελατειακές σχέσεις. Σύμφωνα με τον Συνηγόρο του Πολίτη, τα προβλήματα στη διεξαγωγή των συνεντεύξεων έχουν συνδεθεί με την πλημμελή αιτιολογία απορριπτικών αποφάσεων από την Επιτροπή Πολιτογράφησης, τη διαφοροποίηση του βαθμού δυσκολίας των ερωτήσεων και του περιεχομένου τους ανάλογα με την ακαδημαϊκή συγκρότηση των μελών των επιτροπών. Επίσης σχετίζονται με τον εντοπισμό περιπτώσεων όπου οι αρνητικές εισηγήσεις της Επιτροπής βασίζονταν σε αξιολογικές κρίσεις αλλά και ιδεολογικές στάσεις απέναντι σε θέματα που έχουν να κάνουν με τις χώρες καταγωγής των αιτούντων και αιτουσών και όχι σε εκτίμηση των γνώσεων και της εξοικείωσής τους με θεμελιώδη ιστορικά και πολιτικά δεδομένα της Ελλάδας. Παράλληλα, έχει παρατηρηθεί απότομη ή εχθρική συμπεριφορά των μελών των επιτροπών προς τις υποψήφιες και τους υποψηφίους.⁸³ Ο ν. 4604/2019 εισήγαγε την Τράπεζα Θεμάτων, τα θέματα της οποίας θα εξετάζονταν γραπτώς.⁸⁴ Ο ν. 4735/2020 εισήγαγε το μοντέλο της γραπτής δοκιμασίας για τη λήψη του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης. Σύμφωνα με τον τελευταίο, η προφορική συνέντευξη θα λειτουργούσε ως συμπληρωματική της γραπτής διαδικασίας αξιολόγησης και θα ερχόταν σε δεύτερο χρόνο για την εξακρίβωση της οικονομικής και κοινωνικής ένταξης των αιτούντων ατόμων. Τον Δεκέμβριο του 2021, η υποχρέωση προφορικής συνέντευξης καταργείται και η οικονομική και κοινωνική ένταξη τεκμηριώνεται με την

⁸⁰ Ο υπουργός, ωστόσο, σε περίπτωση αμφιβολιών προς το πρόσωπο της αιτούσης ή του αιτούντα σχετικά με την πλήρωση ή μη των ουσιαστικών προϋποθέσεων, έχει τη δυνατότητα να παραπέμψει τον σχετικό φάκελο στην Επιτροπή Πολιτογράφησης για επιπρόσθετη εξέταση και γνωμοδότηση.

⁸¹ Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος 13/2010, ΑΠ. Φ. 130181/39910/10, 2 Αυγούστου 2010.

⁸² Χριστόπουλος, Δ., *Ποιος είναι Έλληνας πολίτης;...*, ό.π.

⁸³ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2015.

⁸⁴ Ο ν. 4604/2019 προέβλεπε τη διεξαγωγή της εξέτασης της γνώσης της γλώσσας, της ιστορίας, της γεωγραφίας, του πολιτισμού και των πολιτικών θεσμών της Ελλάδας από την Επιτροπή Πολιτογράφησης με γραπτή δοκιμασία. Αυτή η διαδικασία δεν εφαρμόστηκε ποτέ, καθώς δεν εκδόθηκαν οι σχετικές υπουργικές αποφάσεις με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της.

κατάθεση σχετικών δικαιολογητικών κατά την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης. Η διενέργεια προφορικής συνέντευξης προβλέπεται μόνο σε περίπτωση αμφιβολιών ως προς την ομαλή οικονομική και κοινωνική ένταξη του αιτούντος προσώπου.⁸⁵

Από τον Απρίλιο του 2021, οπότε τέθηκαν σε ισχύ οι διατάξεις του ν. 4735/2020, η αξιολόγηση της γνώσης της γλώσσας αλλά και της ελληνικής ιστορίας, γεωγραφίας, του ελληνικού πολιτισμού και των θεσμών του πολιτεύματος γίνεται με γραπτή δοκιμασία. Ο σχεδιασμός, η οργάνωση και η διεξαγωγή των γραπτών εξετάσεων καθορίζονται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Ιθαγένειας.

Οι θεματικές εξετάζονται μέσω τυχαίας επιλογής από τράπεζα θεμάτων 200 ασκήσεων για την κατανόηση και την παραγωγή του λόγου και 300 ερωτήσεων-θεμάτων για τα υπόλοιπα γνωστικά αντικείμενα. Η Τράπεζα Θεμάτων –πρόσβαση στην οποία μπορεί να έχει κάθε ενδιαφερόμενη και ενδιαφερόμενος, καθώς αυτή υπάρχει ανοιχτή στην ιστοσελίδα του υπουργείου Εσωτερικών– δημιουργείται και τηρείται με ευθύνη της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας, ενώ ειδικά για τη γλωσσική εξέταση δύναται να διαμορφωθεί με τη συμμετοχή του Κέντρου Ελληνικής Γλώσσας.⁸⁶ Παράλληλα, το υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων επικουρεί τη διοργάνωση και διενέργεια των εξετάσεων σε τεχνικά θέματα, όπως εξεύρεση κτηρίων, επιτηρητών, εξεταστών και διάθεση υλικοτεχνικού εξοπλισμού. Στην επιτροπή για την οργάνωση και διεξαγωγή εξετάσεων συμμετέχουν και μέλη του υπουργείου Παιδείας.

Η δοκιμασία στη γραπτή εξέταση θεωρείται επιτυχής όταν η υποψήφια ή ο υποψήφιος συγκεντρώσει το 70% της μέγιστης δυνατής βαθμολογίας τόσο στην εξέταση της γλώσσας όσο και των λοιπών εννοιών. Επιτυχημένο αποτέλεσμα στη γλωσσική εξέταση θεωρείται τουλάχιστον το ποσοστό 66% και στα λοιπά γνωστικά αντικείμενα το 50%. Οι εξετάσεις λαμβάνουν χώρα δύο φορές τον χρόνο, κάθε Μάιο και Νοέμβριο. Το παράβολο για τη συμμετοχή στις εξετάσεις και την απόκτηση του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης είναι 150 ευρώ. Το πιστοποιητικό αυτό κατατίθεται ως δικαιολογητικό έγγραφο με την αίτηση πολιτογράφησης.

Αιτούσες και αιτούντες που έχουν υπερβεί το εξηκοστό δεύτερο έτος της ηλικίας, άτομα με ποσοστό αναπηρίας άνω του 67% πιστοποιημένο από το Κέντρο Πιστοποίησης Αναπηρίας και άτομα με διαγνωσμένες από το υπουργείο Υγείας μαθησιακές δυσκολίες υποβάλλονται σε προφορική δοκιμασία.⁸⁷ Άτομα που έχουν ολοκληρώσει επιτυχώς την παρακολούθηση 9 τάξεων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είτε

⁸⁵ Ν. 4873/2021. Όσον αφορά τους κατόχους τίτλου ομογενούς οι οποίοι απαλλάσσονται από τη διακρίβωση της πλήρωσης των ουσιαστικών προϋποθέσεων, η πρόσκληση για προφορική συνέντευξη γίνεται μόνο σε περίπτωση αμφιβολιών σχετικά με την ιδιότητα του ομογενούς στο πρόσωπό τους.

⁸⁶ Το Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας αποτελεί τον επίσημο φορέα χορήγησης πιστοποιητικών ελληνομάθειας με τη συνδρομή υποφορέων (εξεταστικών κέντρων), υπουργική απόφαση Β7/255/19.05.1998 (ΦΕΚ 530/01.06.1998).

⁸⁷ Η δοκιμασία λαμβάνει χώρα ενώπιον ειδικής τριμελούς επιτροπής εξετάσεων αποτελούμενη από μία/έναν υπάλληλο του υπουργείου Εσωτερικών και δύο εκπαιδευτικών δημόσιας ή ιδιωτικής εκπαίδευσης ν. 4829/2021 (Α' 166), άρθρο 29.

6 τάξεων της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης σε ελληνικό σχολείο ή σχολείο που ακολουθεί το υποχρεωτικό ελληνικό πρόγραμμα εκπαίδευσης και διδασκαλίας καθώς και κάτοχοι πτυχίου, μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου σπουδών στην ελληνική γλώσσα ή σε ελληνικό ΑΕΙ εξαιρούνται από την υποχρέωση απόκτησης του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης.⁸⁸ Κάτοχοι τίτλου διαμονής ομογενούς απαλλάσσονται από τη γραπτή δοκιμασία.⁸⁹

Ως προς την αξιολόγηση της οικονομικής και κοινωνικής ένταξης, αυτή αποκτά ανεξάρτητο χαρακτήρα. Για τη διακρίβωση της οικονομικής ένταξης λαμβάνονται υπόψη η ύπαρξη σταθερής εργασίας και γενικά η οικονομική δραστηριότητα, η εκπλήρωση των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων καθώς και η κτήση ακινήτου ή η διατήρηση λογαριασμών στη χώρα. Το ύψος του επαρκούς ετήσιου εισοδήματος συναρτάται με το ύψος του κατώτατου μισθού και ημερομισθίου. Ξεκινά από 7.500⁹⁰ για ένα άτομο χωρίς σύζυγο και τέκνα και πρέπει να έχει αποκτηθεί για κάθε έτος του απαραίτητου χρόνου διαμονής πριν την κατάθεση της αίτησης (5 έτη για όσους απαιτείται επταετής νόμιμη διαμονή, 7 έτη για όσους απαιτείται δωδεκαετής νόμιμη διαμονή και 3 έτη για την προϋπόθεση τριετούς διαμονής).⁹¹ Το ποσό αυτό προσαυξάνεται κατά 10% για κάθε εξαρτώμενο μέλος της οικογένειας. Στο ετήσιο δηλωθέν εισόδημα προσμετρώνται επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας που λαμβάνουν άτομα με σωματική αναπηρία άνω του 67% χωρίς να προβλέπονται διευκολύνσεις για ευάλωτες ομάδες. Τυχόν επιδόματα ανεργίας προσμετρώνται στο απαιτούμενο επαρκές εισόδημα. Περίοδοι ακούσιας ανεργίας ή μακροχρόνιας απουσίας από την εργασία λόγω ασθένειας που διαπιστώνονται κατά τη διάρκεια της συνέντευξης δεν αποτελούν αρνητικό στοιχείο για την αξιολόγηση αλλά συνεκτιμώνται στο πλαίσιο της συνολικής επαγγελματικής απασχόλησης. Τα τεκμήρια κοινωνικής ένταξης αφορούν την εξακρίβωση συνεχούς διαμονής, τον γάμο ή την απόκτηση τέκνων με Ελληνίδα ή Έλληνα πολίτη, τη φοίτηση του αιτούντος ατόμου ή των τέκνων αυτού σε ελληνικό σχολείο ή σε προγράμματα δια βίου μάθησης, τη συμμετοχή σε σεμινάρια επαγγελματικής κατάρτισης, τη συμμετοχή σε εκδηλώσεις και δραστηριότητες με έμφαση στον εθελοντισμό, σε κοινωφελείς και περιβαλλοντικές δράσεις.⁹²

Σε περίπτωση αμφιβολιών, η προφορική συνέντευξη λαμβάνει χώρα ενώπιον τριών κατάλληλα εκπαιδευμένων στελεχών της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας με πενταετή εμπειρία ως εισηγητές σε θέματα ιθαγένειας. Στην τριμελή ομάδα συμμετέχουν δύο

⁸⁸ Ν. 4795/2021 (Α' 62), άρθρο 52.

⁸⁹ Ομογενείς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής ειδικών νομοθετικών ρυθμίσεων εξαιρούνται από τη διαδικασία.

⁹⁰ Για τα έτη 2012-2018 το ελάχιστο επαρκές εισόδημα προσδιορίζεται στα 6.500 ευρώ.

⁹¹ Άτομα που υπέβαλαν την αίτηση πριν την υιοθέτηση της ισχύουσας διάταξης οφείλουν να αποδείξουν επαρκές εισόδημα για ένα έτος για το χρονικό διάστημα 2005-2010 και για 4 τουλάχιστον έτη για το χρονικό διάστημα 2015 και εντεύθεν.

⁹² Απόφαση υπουργού Εσωτερικών 29845, 22 Απριλίου 2021 και Εγκύκλιος αριθ. 751, Φ. 130181/75619, 18 Οκτωβρίου 2021.

υπάλληλοι της Περιφερειακής Διεύθυνσης η οποία τηρεί τον φάκελο της αιτούσης ή του αιτούντα και μία ή ένας υπάλληλος που υπάγεται στην Κεντρική ή σε άλλη Περιφερειακή Διεύθυνση Ιθαγένειας και συμμετέχει μέσω τηλεδιάσκεψης.⁹³ Ομάδα στελεχών του υπουργείου Εσωτερικών και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας καλείται να εκπονήσει πρότυπο εγχειρίδιο με τους κανόνες διεξαγωγής των συνεντεύξεων.⁹⁴

2.3 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΚΠΕΡΑΙΩΣΗΣ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Η παρούσα ενότητα εξετάζει τη διαδικασία απόκτησης ελληνικής ιθαγένειας από την υποβολή της αίτησης του ενδιαφερόμενου προσώπου μέχρι την τελική απόφαση. Παραθέτει το σύνολο των δυσλειτουργιών –οργανωτικών, διοικητικών ή και ιδεολογικών– που εμποδίζουν ή καθυστερούν τη διαδικασία απόκτησης ιθαγένειας και παρουσιάζει τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και την αναδιοργάνωση των υπεύθυνων φορέων για μια πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση των δυσχερειών.

Μέχρι το 2010 η διαδικασία κατάθεσης της αίτησης ήταν η εξής: Η αιτούσα ή ο αιτών υποβάλλει αίτηση στον δήμο διαμονής της/του και αίτηση πολιτογράφησης στην περιφέρεια στην οποία υπάγεται ο δήμος. Η δήλωση γίνεται ενώπιον του δημάρχου με την παρουσία δύο Ελλήνων πολιτών ως μαρτύρων. Οι δημοτικές Αρχές παραδίδουν στην αιτούσα ή στον αιτούντα τη φόρμα της αίτησης στην οποία αναγράφονται και τα απαραίτητα δικαιολογητικά. Επιβεβαιώνουν επίσης τον τόπο κατοικίας. Σε περίπτωση που ο τόπος κατοικίας δεν διαπιστώνεται από κάποιο έγγραφο, επιβεβαιώνεται μέσω της δημοτικής Αστυνομίας. Η αίτηση απευθύνεται προς τον υπουργό Εσωτερικών. Η αρμόδια Διεύθυνση Ιθαγένειας της Περιφέρειας ελέγχει τις τυπικές προϋποθέσεις. Αν αυτές δεν πληρούνται, η αίτηση απορρίπτεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Αν πληρούνται, ο φάκελος διαβιβάζεται στην αρμόδια υπηρεσία του υπουργείου Εσωτερικών. Ακολουθεί η πρόσκληση του αιτούντος ατόμου για συνέντευξη προκειμένου να διαπιστωθεί η πλήρωση των ουσιαστικών προϋποθέσεων ενώπιον μιας κεντρικής Επιτροπής Πολιτογράφησης. Η πολιτογράφηση γίνεται με τη δημοσίευση της απόφασης του υπουργού Εσωτερικών στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και η ελληνική ιθαγένεια αποκτάται με ορκωμοσία ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας σε διάστημα ενός έτους.

⁹³ Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος αριθ. 751, Φ. 130181/75619, 18 Οκτωβρίου 2021.

⁹⁴ <https://exetaseis-ithageneia.ypes.gr/#home>, τελευταία πρόσβαση 3.10.21.

Η εμπλοκή τριών υπηρεσιών επέφερε μεγάλες καθυστερήσεις στην επεξεργασία των αιτήσεων. Με τον νόμο 3838/2010⁹⁵ η αρμοδιότητα για τη διαδικασία πολιτογράφησης μεταφέρθηκε στις Διευθύνσεις Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στις 13 περιφέρειες της χώρας, συνοδευόμενες από αντίστοιχες Επιτροπές Πολιτογράφησης.⁹⁶ Παράλληλα, ιδρύθηκε στο υπουργείο Εσωτερικών η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής.⁹⁷

Παρόλο που ο στόχος της αποκέντρωσης ήταν η μείωση της γραφειοκρατίας και η επιτάχυνση της εξέτασης των αιτήσεων, τα προβλήματα παραμένουν. Οι δυσλειτουργίες είναι κυρίως συνδεδεμένες με την έλλειψη συντονισμού και την παράλειψη ανταπόκρισης από τις συναρμόδιες υπηρεσίες, την έλλειψη δομών και την υποστολέχωση των υπηρεσιών αλλά και με την έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού με εμπειρία σε ζητήματα μετανάστευσης και ιθαγένειας. Υπέρμετρες καθυστερήσεις, οι οποίες φτάνουν και τα 5 έτη, παρατηρούνται όχι μόνο στην εξέταση των αιτημάτων ιθαγένειας αλλά και στην επανεξέταση των απορριπτικών εισηγήσεων των Επιτροπών Πολιτογράφησης από το Συμβούλιο Ιθαγένειας έπειτα από αντιρρήσεις του αιτούντος προσώπου,⁹⁸ με αποτέλεσμα να καθυστερεί η κατάθεση νέου αιτήματος πολιτογράφησης. Καθυστερήσεις έχουν σημειωθεί, όμως, και σε περιπτώσεις θετικής εισήγησης των επιτροπών, με το διάστημα αναμονής μεταξύ της συνέντευξης και της υπογραφής της απόφασης να φτάνει τα 2 έτη. Η απουσία ψηφιοποιημένου συστήματος και η μεταφορά των φυσικών φακέλων στο υπουργείο προς πλήρη έλεγχο συμβάλλει περαιτέρω στις καθυστερήσεις.⁹⁹ Η έλλειψη οργανωτικών μέτρων και κατάλληλης προετοιμασίας, όπως για παράδειγμα η αδυναμία του μηχανογραφικού συστήματος του υπουργείου να δεχτεί τα αιτήματα κτήσης ιθαγένειας με γέννηση και φοίτηση μετά την υιοθέτηση του ν. 4332/2015 καθώς και η έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης και εξυπηρέτησης από τις αρμόδιες υπηρεσίες εντείνει τις δυσλειτουργίες και οδηγεί στη συσσώρευση των αιτημάτων.¹⁰⁰

Πέρα από τις οργανωτικές δυσλειτουργίες που οδηγούν στην αδυναμία τήρησης των προθεσμιών που τέθηκαν με τον ν. 3838/2010, η έλλειψη επιμόρφωσης του προσωπικού οδηγεί σε αλληλοεπικάλυψη των αρμοδιοτήτων από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Το πρόβλημα έχει εντοπιστεί στις αστυνομικές Αρχές που εμπλέκονται στη

⁹⁵ Σε συνδυασμό με τη νέα διοικητική διαίρεση της αποκεντρωμένης διοίκησης βάση του ν. 3852/2010 (Α' 87).

⁹⁶ Η Επιτροπή Πολιτογράφησης του υπουργείου Εσωτερικών συνέχισε να εξετάζει τις εκκρεμείς αιτήσεις.

⁹⁷ Προεδρικό Διάταγμα 11/2010 (Α' 15). Η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής αντικατέστησε τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης που είχε ιδρυθεί με τον ν. 2910/2001 (Α' 91). Μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής με το Π.Δ. 96/2010 (Α' 170). Το 2016 μετονομάζεται εκ νέου σε Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής [ν. 4375/2016, (Α' 51)] και μεταφέρεται στο υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής που συστάθηκε το 2016 (Π.Δ. 123 (Α' 208)) με εξαίρεση τη Διεύθυνση Ιθαγένειας.

⁹⁸ Η δυνατότητα υποβολής αντιρρήσεων προς τη διοίκηση η οποία υιοθετήθηκε με τον ν. 3838/2010 καταργήθηκε με τον ν. 4735/2020.

⁹⁹ Συνήγορος του Πολίτη, *Επίσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2017.

¹⁰⁰ Συνήγορος του Πολίτη, *Επίσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2015.

διαδικασία πολιτογράφησης οι οποίες παρέχουν μια αξιολόγηση σχετικά με επιφυλάξεις και καταδικαστικές αποφάσεις σε σχέση με τη δημόσια τάξη. Η πρακτική που ακολουθείται, όμως, είναι η επανεξέταση από την Αστυνομία του συνόλου των τυπικών προϋποθέσεων, όπως της νομιμότητας της διαμονής ή της ύπαρξης απειλής για τη δημόσια ασφάλεια, προκαλώντας έτσι την αδικαιολόγητη παράταση της διαδικασίας. Ο έλεγχος του ποινικού μητρώου ολοκληρώνεται σχετικά σύντομα, σε διάστημα ενός μήνα. Ωστόσο, η παροχή βεβαίωσης μη απέλασης από το τμήμα μετανάστευσης της Αστυνομίας καθυστερεί σημαντικά και πολλές φορές δεν δίνεται απάντηση σχετικά με τους κινδύνους για τη δημόσια τάξη. Η έλλειψη ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων και συστήματος επικοινωνίας μεταξύ των Αρχών προσθέτει επιπλέον καθυστέρηση στη διαδικασία. Σύμφωνα με τον νόμο, η παράλειψη έγκαιρης κατάθεσης της αξιολόγησης δεν θα πρέπει να εμποδίζει την έκδοση της απόφασης. Στην πράξη, όμως, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες τείνουν να αναβάλλουν τη διαδικασία. Η πρακτική της επανεξέτασης της εκπλήρωσης των προϋποθέσεων που έχουν ήδη αξιολογηθεί από άλλες υπηρεσίες ακολουθείται επίσης και στη διαδικασία έκδοσης διαβατηρίου.¹⁰¹

Η νοοτροπία της διοίκησης αποτελεί ένα ακόμα πρόβλημα στη διαδικασία πολιτογράφησης.¹⁰² Σύμφωνα με τον Συνήγορο του Πολίτη: «[Η] ιθαγένεια αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση πεδίου διοικητικής δράσης, όπου δεν είναι πάντοτε σαφές το κατά πόσο οι διοικητικές δυσλειτουργίες πηγάζουν από τα εγγενή οργανωτικά προβλήματα της ελληνικής διοίκησης ή από ενδόμυχη και υποβόσκουσα αμφισβήτηση αυτών καθεαυτές των επιλογών του νομοθέτη».¹⁰³ Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν ο παράτυπος έλεγχος των ουσιαστικών προϋποθέσεων κατά την κατάθεση αιτήματος πολιτογράφησης στην αποκεντρωμένη διοίκηση και η άρνηση παραλαβής του, η έλλειψη ευελιξίας και η απροθυμία εύρεσης λύσης σε περιπτώσεις όπου τα ονοματεπωνυμικά στοιχεία περιέχουν γραπτά σφάλματα στις αποφάσεις πολιτογράφησης. Ακόμα και σε περιπτώσεις όπου την ευθύνη φέρει η διοίκηση και όχι η/ο πολίτης, η γνωστοποίηση στο ενδιαφερόμενο άτομο των λόγων καθυστέρησης στη διεκπεραίωση της αίτησης, όπως προβλέπεται από τον νόμο, δεν τελείται.¹⁰⁴

Από το 2017 μέχρι το 2020, στο πλαίσιο της γενικότερης μεταρρύθμισης του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης,¹⁰⁵ πραγματοποιούνται αλλαγές στην οργάνωση και τις αρμοδιότητες του υπουργείου Εσωτερικών με στόχο την αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την ιθαγένεια. Η οργανωτική αναμόρφωση επήλθε μετά από καταγραφή και αξιολόγηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου, την καταγραφή των προβλημάτων, των δυσλειτουργιών και εγγενών οργανωτικών

¹⁰¹ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2011· Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2012· Χριστόπουλος, Δ., *Ποιος είναι Έλληνας πολίτης...*, ό.π.

¹⁰² Christopoulos, D., *Naturalisation Procedures for Immigrants: Greece*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.

¹⁰³ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2016, σ. 91.

¹⁰⁴ Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2017.

¹⁰⁵ Ν. 4555/2018 (Α' 133).

και λειτουργικών αδυναμιών του θεσμικού πλαισίου.¹⁰⁶ Οι αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων διοικήσεων σχετικά με την κτήση ιθαγένειας και πολιτογράφησης μεταφέρθηκαν και πάλι στην κεντρική διοίκηση.¹⁰⁷ Οι Διευθύνσεις Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων μετονομάστηκαν σε Περιφερειακές Διευθύνσεις Ιθαγένειας και Διευθύνσεις Ιθαγένειας και υπάγονται πλέον απευθείας στο υπουργείο Εσωτερικών. Παράλληλα, προβλέπεται η σύσταση νέων οργανικών θέσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος υποστελέχωσης των υπηρεσιών.¹⁰⁸

Στο πλαίσιο της αναμόρφωσης της οργάνωσης του υπουργείου Εσωτερικών, συστάθηκε η Ειδική Γραμματεία Ιθαγένειας,¹⁰⁹ μετέπειτα Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας.¹¹⁰ Αποστολή της είναι ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημόσιων πολιτικών για την κτήση και απώλεια ιθαγένειας, καθώς και η άσκηση αποτελεσματικού συντονισμού, εποπτείας, ιεραρχικού ελέγχου και καθοδήγησης των υπαγόμενων σε αυτή οργανικών μονάδων. Στη Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας, της οποίας προϊστάται ο Γενικός Γραμματέας Ιθαγένειας, υπάγονται η Γενική Διεύθυνση Ιθαγένειας¹¹¹ και το αυτοτελές Τμήμα Εποπτείας και Αξιολόγησης.¹¹² Η Γενική Διεύθυνση Ιθαγένειας συγκροτείται από την Κεντρική Διεύθυνση Ιθαγένειας και τις Περιφερειακές Διευθύνσεις (πρώην Διευθύνσεις Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων).¹¹⁴

Έπειτα από τις διαρθρωτικές αλλαγές, από την 1η Απριλίου 2021, η αίτηση πολιτογράφησης υποβάλλεται στην Υπηρεσία Ιθαγένειας του υπουργείου Εσωτερικών χωρίς δήλωση στο δημαρχείο και χωρίς την παρουσία μαρτύρων. Η αίτηση καταχωρείται στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Ιθαγένειας. Η Περιφερειακή Διεύθυνση Ιθαγένειας ελέγχει την πληρότητα του φακέλου και την πλήρωση των τυπικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων. Σε περίπτωση μη πλήρωσης αυτών, η αίτηση απορρίπτεται από τον προϊστάμενο της Περιφερειακής Διεύθυνσης. Αν η αίτηση είναι ελλιπής, επιστρέφεται στην αιτούσα ή στον αιτούντα τη στιγμή της κατάθεσης. Σε περίπτωση ελλιπούς αίτησης, η προθεσμία αρχίζει εκ νέου από τη στιγμή της συμπλήρωσης του φακέλου ή την υποβολή νέας αίτησης. Το πιστοποιητικό ποινικού μητρώου αποκτάται αυτεπάγγελα μέσω ειδικών εφαρμογών από την αρμόδια υπηρεσία του υπουργείου Δικαιοσύνης και απευθύνεται ερώτημα προς τις αρμόδιες αστυνομικές Αρχές για το αν συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης ή εκκρεμείς αποφάσεις απέλασης που να εμποδί-

¹⁰⁶ Απολογική έκθεση ν. 4555/2018.

¹⁰⁷ Εκτός από τις αρμοδιότητες των μητρώων αρρένων και της κοινωνικής ένταξης, Ν. 4555/2018 (Α' 133), άρθρο 248.

¹⁰⁸ Ν. 4735/2020 (Α' 197), άρθρο 17.

¹⁰⁹ Π.Δ. 141/2017 (180Α'), ν. 4483/2017 (Α' 107).

¹¹⁰ Μετονομάστηκε σε ν. 4674/2020 (Α' 53).

¹¹¹ Ν. 4735/2020 (Α' 197), άρθρο 13.

¹¹² Ν. 4674/2020 (Α' 53), άρθρο 38.

¹¹³ Συστάθηκε με τον ν. 4604/2019 (Α' 50), άρθρο 43.

¹¹⁴ Ν. 4555/2018 (Α' 133), άρθρο 248.

ζουν τη διαδικασία.¹¹⁵ Η προθεσμία για την απάντηση των υπηρεσιών ασφαλείας είναι 4 μήνες. Η απουσία απάντησης δεν εμποδίζει την έκδοση απόφασης πολιτογράφησης: με το πέρας της προθεσμίας, η αίτηση εξετάζεται χωρίς να λαμβάνεται υπόψη αυτή η γνωμοδότηση. Σε περίπτωση αδυναμίας διεκπεραίωσης της υπόθεσης εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, η αρμόδια υπηρεσία οφείλει να ενημερώσει εγγράφως τον αιτούντα ή την αιτούσα για τους λόγους καθυστέρησης. Σε περίπτωση αμφιβολιών, η προθεσμία εξέτασης της πλήρωσης των προϋποθέσεων μέχρι την πρόσκληση του αιτούντος ατόμου για συνέντευξη είναι 6 μήνες από τη στιγμή της κατάθεσης της αίτησης. Δεν υπάρχουν όμως ακόμη επαρκή στοιχεία για τον πραγματικό χρόνο αναμονής μέχρι την πρόσκληση με βάση τη νέα διαδικασία. Αν η πρόσκληση της Περιφερειακής Διεύθυνσης Ιθαγένειας επιστρέψει ανεπίδοτη δύο φορές ή ο αιτών/η αιτούσα αδικαιολόγητα απουσιάσει, η αίτηση απορρίπτεται από τον προϊστάμενο της Περιφερειακής Διεύθυνσης και όχι από τον υπουργό Εσωτερικών, όπως γινόταν με την προηγούμενη νομοθεσία. Μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης, πραγματοποιείται η συνολική αξιολόγηση του αιτούντος ατόμου από την ίδια υπηρεσία και συντάσσεται η αιτιολογημένη εισήγηση για την αποδοχή ή απόρριψη του αιτήματος η οποία συμπεριλαμβάνεται στον φάκελο του αιτούντος προσώπου.¹¹⁶

Αν η απόφαση είναι αρνητική, υπογράφεται από τον προϊστάμενο της Περιφερειακής Διεύθυνσης Ιθαγένειας. Η απόρριψη της αίτησης προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως στο Διοικητικό Εφετείο. Αν η απόφαση είναι θετική, υπογράφεται από τον προϊστάμενο της Περιφερειακής Διεύθυνσης και αποστέλλεται μαζί με τον φάκελο στον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Ιθαγένειας ο οποίος υπογράφει την απόφαση αποδοχής της αίτησης πολιτογράφησης. Η διαδικασία ολοκληρώνεται στην Περιφερειακή Υπηρεσία Ιθαγένειας. Η περίληψη της απόφασης κτήσης ιθαγένειας δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ο όρκος δίνεται ενώπιον του περιφερειακού διευθυντή ιθαγένειας.¹¹⁷ Η διαδικασία ολοκληρώνεται με την εγγραφή του αιτούντος ατόμου στα δημοτολόγια/μπτρώα αρρένων.¹¹⁸ Ανήλικα και άγαμα τέκνα του πολιτογραφημένου ή της πολιτογραφημένης τα οποία διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα κατά τη στιγμή της ορκωμοσίας αποκτούν και αυτά την ελληνική ιθαγένεια.

¹¹⁵ Οι αστυνομικές Αρχές του τόπου διαμονής διερευνούν μέσω των υπηρεσιών ασφαλείας του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη την ύπαρξη κινδύνου για τη δημόσια και εθνική ασφάλεια καθώς και για τυχόν ποινικές καταδίκες σε άλλη χώρα μέσω της Interpol.

¹¹⁶ Από το 2019 ο περιφερειακός διευθυντής ιθαγένειας παραπέμπει την υπόθεση στον υπουργό Εσωτερικών για έκδοση απόφασης μόνο σε περίπτωση αμφιβολιών της Περιφερειακής Διεύθυνσης Ιθαγένειας ως προς την ύπαρξη λόγων δημόσιας τάξης ή εθνικής ασφάλειας. Σε αυτή την περίπτωση, ο υπουργός μπορεί να παραπέμπει την υπόθεση στο Συμβούλιο Ιθαγένειας για διατύπωση γνώμης.

¹¹⁷ Ωστόσο, ο περιφερειακός διευθυντής διατηρεί το δικαίωμα να μεταβιβάζει την αρμοδιότητα περί ορκωμοσίας στους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων των οποίων προΐσταται με απόφασή του που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

¹¹⁸ Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος αριθ. 751, Φ. 130181/75619, 18 Οκτωβρίου 2021.

3

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ



Το παρόν κεφάλαιο θέτει την περίπτωση της Ελλάδας σε συγκριτική προοπτική με άλλα ευρωπαϊκά κράτη στοχεύοντας στην αποτίμηση των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων και στον εντοπισμό σημείων που επιδέχονται βελτίωση. Οι θεματικές που εξετάζονται είναι: τα μέτρα για την προώθηση της πολιτογράφησης, τα απαιτούμενα αποδεικτικά έγγραφα, η διαδικασία αξιολόγησης της γνώσης της γλώσσας και της ένταξης, το επίπεδο γραφειοκρατίας και ο έλεγχος της διαδικασίας. Ο βαθμός διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης εξετάζεται σε όλα τα βήματα της διαδικασίας.¹¹⁹

¹¹⁹ Anagnostou, D., *Citizenship Policy Making in Mediterranean EU States: Greece*, Comparative Report, RSCAS/EUDO-CIT-Comp, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2011/2; Christopoulos, D., Συνέντευξη στο πλαίσιο της διατριβής της Gavriil Afroditi (2019), 18 Ιουλίου 2015; Takis, A., Συνέντευξη στο πλαίσιο της διατριβής της Gavriil Afroditi (2019), 19 Σεπτεμβρίου 2016.



Η τομή της πολιτικής για την ιθαγένεια που συντελέστηκε με τη μεταρρύθμιση του ν. 3838/2010 ανέδειξε και την αλλαγή της αντίληψης των φορέων που συμμετέχουν ή επηρεάζουν τη χάραξη πολιτικής ως προς το θέμα της ένταξης των μεταναστών και μεταναστών. Η δημόσια διαβούλευση και ο πολιτικός διάλογος που διεξήχθησαν με αφορμή τη νομοθετική μεταρρύθμιση αποτέλεσε σημείο αναφοράς, καθότι για πρώτη φορά το ενδιαφέρον μετατοπίστηκε από την ιδέα της εθνικής ομοιογένειας και τη διακριτική μεταχείριση ομογενών και αλλογενών κατά την πολιτογράφηση στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών και μεταναστών.

Η μετατόπιση στους στόχους της πολιτικής για την ιθαγένεια αποτελεί κατά κύριο λόγο πολιτική επιλογή άμεσα συνδεδεμένη με τη μόνιμη φύση της μετανάστευσης στη χώρα. Ωστόσο, η επίδραση του εξευρωπαϊσμού μέσω του μηχανισμού πλαισίωσης είναι εμφανής στην κινητοποίηση κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων για την ενίσχυση της υποστήριξης των επιμέρους νομοθετικών ρυθμίσεων. Πιο συγκεκριμένα, η ήπια επίδραση του εξευρωπαϊσμού εντοπίζεται στην πολιτική βούληση για εναρμόνιση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας με τις τάσεις που εντοπίζονται στην πολιτική των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών καθώς και στην άντληση παραδειγμάτων και διδαγμάτων από καλές πρακτικές χωρών με κοινά χαρακτηριστικά.¹²⁰ Εντοπίζεται, επίσης, στον επίσημο διάλογο που διεξήχθη κατά τη δημόσια διαβούλευση και κοινοβουλευτική συζήτηση επί του νομοσχεδίου από το οποίο προέκυψε ο ν. 3838/2010.¹²¹ Εντοπίζεται, τέλος, στη συμβολή των εμπειρογνομόνων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής, οι οποίοι κατέθεσαν επιστημονικά επιχειρήματα που λήφθηκαν υπόψη σε συνδυασμό με τις επιταγές του συντάγματος και της ελληνικής ιστορίας.

Η συμμετοχή των Ελλήνων εμπειρογνομόνων στα ευρωπαϊκά ερευνητικά δίκτυα του Δείκτη Πολιτικών Ένταξης Μεταναστών (MIPEX) και στο Ερευνητικό Δίκτυο για την Ιθαγένεια (EURO Citizenship Research Network) όπως και η μετέπειτα εμπλοκή τους στον σχεδιασμό της εθνικής πολιτικής υπήρξαν καθοριστικά βήματα. Διευκόλυναν τη δομημένη σύγκριση της ελληνικής περίπτωσης και τη γνωστοποίηση καλών πρακτικών συμβάλλοντας στην τεκμηρίωση, τη νομιμοποίηση και την αποδοχή των συμπεριληπτικών επιλογών στην πολιτική ιθαγένειας τόσο στον δημόσιο διάλογο όσο και στην πολιτική αντιπαράθεση, ακόμα και μετά τον περιορισμό των επιλογών που έθεσε το Συμβούλιο της Επικρατείας.¹²² Εντούτοις, οι σχεδιαστές του νόμου του 2010

¹²⁰ Στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3838/2010 επισημαίνεται επίσης και το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη μετανάστευση και το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης.

¹²¹ Triandafyllidou, A., *European Influences in Greece's Migration Policies: Between 'Hard' Impact and 'Soft' Influence*, στο K. Featherstone (επιμ.), *Europe in Modern Greek History*, Λονδίνο: Hurst & Company, 2014α, σ. 117-134; Triandafyllidou, A., *Greek Migration Policy in the 2010s: Europeanization Tensions at a Time of Crisis*, *Journal of European Integration* 36(4), 2014b, σ. 409-425.

¹²² Gavriil, A., *The Politics of Citizenship in Greece. European integration, research and policy developments from 1990 to 2015* (Unpublished PhD thesis), Panteion University of Social and Political Sciences, School of Political Science, Department of political science and History, Αθήνα, 2019; Anagnostou, Dia, *Judicial Activism in the Name of the Nation: Reneging on the Integration of Immigrants in Greece*, *Journal of Law and Society* 43(4), 2016, σ. 596-618.

έδωσαν μεγαλύτερη έμφαση στην αμφισβήτηση της υπάρχουσας πολιτικής παρά στην ικανότητα και προθυμία της δημόσιας διοίκησης να υλοποιήσει τον στόχο της νέας πολιτικής.¹²³ Στην Ελλάδα, μέχρι και σήμερα, παρά τις συμπεριληπτικές αλλαγές στη νομοθεσία και την απλοποίηση της διοικητικής διαδικασίας, η πολιτογράφηση παραμένει απαιτητική και δυσλειτουργική και τα ποσοστά απόκτησης ιθαγένειας χαμηλά.

Στο πλαίσιο του έργου «Η Ιθαγένεια στην πράξη», η διοικητική διαδικασία απόδοσης ιθαγένειας γίνεται το αποκλειστικό αντικείμενο ανάλυσης με στόχο τον εντοπισμό και την άρση των εμποδίων που τίθενται στην επίτευξη των νομοθετικών στόχων. Το συγκριτικό πλαίσιο των πρακτικών που ακολουθούν τα ευρωπαϊκά κράτη συμβάλλει στην αξιολόγηση των προβλημάτων της ελληνικής περίπτωσης και στην εξεύρεση λύσεων για την αντιμετώπισή τους. Η σύγκριση γίνεται με τα κράτη μέλη της ΕΕ-27, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ισλανδία και τη Νορβηγία. Πηγές πληροφοριών αποτελούν οι μελέτες: “The Naturalisation Procedure: Measuring the Ordinary Obstacles and Opportunities for Immigrants to Become Citizens” CITIMP¹²⁴ και “Synthesis Report: Pathways to Citizenship for Third-Country Nationals in the EU”.¹²⁵ Επιπρόσθετες πληροφορίες προέρχονται από τις επίσημες ιστοσελίδες των αρμόδιων Αρχών και την ιστοσελίδα του Παγκόσμιου Παρατηρητηρίου για την Ιθαγένεια (Global Citizenship Observatory).

3.1 ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Η ενότητα εστιάζει αρχικά στους τρόπους ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων ατόμων σχετικά με τη διαδικασία της πολιτογράφησης στην Ελλάδα και τους αντιπαραβάλλει με αντίστοιχες ευρωπαϊκές πρακτικές. Στη συνέχεια παρατίθενται στοιχεία σχετικά με την τελετή πολιτογράφησης στην Ελλάδα και άλλες ευρωπαϊκές χώρες εστιάζοντας στον βαθμό συμμετοχής των δημόσιων αξιωματούχων σε αυτή και σε κάποια αμφιλεγόμενα μέρη του τελετουργικού της. Τέλος, εκτίθεται με συντομία το κόστος των απαραίτητων παραβόλων και πιστοποιητικών γλωσσομάθειας στην Ελλάδα και άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

¹²³ Χριστόπουλος, *Ποιος είναι Έλληνας πολίτης;...*, ό.π.: Christopoulos, D., Συνέντευξη στο πλαίσιο της διατριβής της Gavriil Afroditi (2019), 18 Ιουλίου 2015 [Ο Δημήτρης Χριστόπουλος διετέλεσε σύμβουλος της αναπληρώτριας υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής κατά τον σχεδιασμό και την ψήφιση του ν. 4332/2015] Takis, A., Συνέντευξη στο πλαίσιο της διατριβής της Gavriil Afroditi (2019), 19 Σεπτεμβρίου 2016 [Ο Ανδρέας Τάκης διετέλεσε Γενικός Γραμματέας Μεταναστευτικής Πολιτικής του υπουργείου Εσωτερικών κατά τον σχεδιασμό και την ψήφιση του ν. 3838/2010].

¹²⁴ Huddleston, T., *The Naturalisation Procedure...*, ό.π.

¹²⁵ European Migration Network, *ό.π.*

Στην Ελλάδα ούτε υπήρξε ούτε υπάρχει ενεργής προώθηση της πολιτογράφησης από το κράτος. Ως προς την πρόσβαση των ενδιαφερόμενων ατόμων στην πληροφόρηση, αυτή ανέκαθεν περιοριζόταν στις βασικές πληροφορίες για τη διαδικασία, τις οποίες μπορεί κανείς να βρει στην ιστοσελίδα του υπουργείου Εσωτερικών και της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας. Το ζήτημα της ιθαγένειας εισήλθε για πρώτη φορά στη δημόσια σφαίρα με τη μεταρρύθμιση του 2010. Μετά την απόφαση του Δ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τη συνταγματικότητα των διατάξεων του νόμου,¹²⁶ πραγματοποιήθηκαν καμπάνιες από μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) και σωματεία μεταναστών και μεταναστριών για την απόδοση ιθαγένειας στη δεύτερη γενιά και διεξήχθη ευρύς επιστημονικός διάλογος.¹²⁷

Μόλις το 2018, έπειτα από συνεργασία του Συνηγόρου του Πολίτη με την τότε Ειδική Γραμματεία Ιθαγένειας, καταρτίστηκε ο οδηγός *Απλοποιημένες Οδηγίες Απόκτησης Ελληνικής Ιθαγένειας*¹²⁸ που βρίσκεται αναρτημένος στην ιστοσελίδα του υπουργείου Εσωτερικών και της Ανεξάρτητης Αρχής. Ο οδηγός δεν είναι διαδραστικός, περιέχει μόνο σύνοψη της νομοθεσίας χωρίς ειδικές ή μεταβατικές διατάξεις ή εξαιρέσεις. Επιπλέον, ενώ την ίδια χρονιά είχε δημιουργηθεί κέντρο τηλεφωνικής εξυπηρέτησης για ενημέρωση σχετικά με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία πολιτογράφησης, το τηλεφωνικό κέντρο και ο σχετικός ιστότοπος δεν ενημερώθηκαν από την ίδρυση της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και έπειτα.¹²⁹ Περιορισμένη είναι επίσης και η μέριμνα για τη δυνατότητα πρόσβασης στην Τράπεζα Θεμάτων, η οποία υπάρχει αναρτημένη μόνο στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας. Ακόμη, ενώ υπάρχει πρόβλεψη για την απρόσκοπτη και ασφαλή πρόσβαση ατόμων με αναπηρία στον χώρο όπου διενεργείται η συνέντευξη για την αξιολόγηση της ένταξης, όπως υπάρχει επίσης και εξασφάλιση διερμηνείας από και προς τη νοηματική γλώσσα,¹³⁰ δεν υπάρχει αντίστοιχη μέριμνα για την υποστήριξη των ατόμων με αναπηρία κατά την προετοιμασία των αξιολογήσεων με την παροχή του κατάλληλου υλικού.

Στην Ευρώπη, ο ρόλος των κρατών στην προαγωγή της πολιτογράφησης είναι περιορισμένος. Οι καμπάνιες ενημέρωσης έχουν εφήμερο χαρακτήρα ανάλογα με τη χρηματοδότηση και τις μεταρρυθμίσεις ενώ δεν υπάρχει ενεργητικότητα στην

¹²⁶ Απόφαση 350/2011.

¹²⁷ Βλ. για παράδειγμα την καμπάνια «Ισότιμοι πολίτες» από την ΜΚΟ Generation 2.0 RED, <https://g2red.org/el/equal-citizens-campaign/>, τελευταία πρόσβαση 1.11.2021.

¹²⁸ <https://www.ypes.gr/g-g-ithageneias/arxeio-eidikis-grammateias-ithageneias/progenesteres-odigies>, τελευταία πρόσβαση 12.10.2021.

¹²⁹ Generation 2.0 RED, *Έκθεση για τις Διευθύνσεις Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών*, 2020, <https://g2red.org/el/generation-2-0-red-s-report-on-the-citizenship-directorates-of-the-ministry-of-interior/>, τελευταία πρόσβαση 1.11.2021.

¹³⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος αριθ. 751, Φ. 130181/75619, 18 Οκτωβρίου 2021.

ενθάρρυνση για κατάθεση αιτήματος πολιτογράφησης. Η υποστήριξη από τις εθνικές Αρχές πριν και κατά τη διάρκεια της αίτησης συνίσταται σε εμπεριστατωμένες πληροφορίες που είναι αναρτημένες στην ιστοσελίδα του αρμόδιου υπουργείου ή της αρμόδιας Αρχής.¹³¹ Οι πληροφορίες αυτές, ωστόσο, δεν είναι πάντα εύληπτες και σπάνια αναφέρονται στα οφέλη της πολιτογράφησης για όσες και όσους αιτούνται και για το σύνολο της κοινωνίας.

Η περίπτωση του γερμανικού κρατιδίου του Αμβούργου, όπου η διαδικασία πολιτογράφησης είναι αποκεντρωμένη με βάση το ισχύον διοικητικό καθεστώς στη Γερμανία, ξεχωρίζει ως προς την ενεργό ενθάρρυνση της πολιτογράφησης. Από το 2010 πραγματοποιείται καμπάνια με σλόγκαν «Αμβούργο. Το λιμάνι μου. Γερμανία. Το σπίτι μου» (Hamburg. Mein Hafen. Deutschland. Mein Zuhause) και με αφίσα που προωθεί την πολιτογράφηση. Στην καμπάνια συμμετέχουν περίπου 80 διασημότητες (ποδοσφαιριστές, ηθοποιοί) που έχουν πολιτογραφηθεί. Πολιτογραφημένοι πολίτες υποστηρίζουν εθελοντικά τις αιτούσες και τους αιτούντες εξηγώντας τους τη διαδικασία και βοηθώντας τους με τη συλλογή των απαραίτητων εγγράφων. Εκπαιδεύονται συχνά σε συνεδρίες της τουρκικής κοινότητας στο Αμβούργο σε συνεργασία με το δημαρχείο. Το δημαρχείο παρέχει εκπαιδευτικό υλικό και μία διδακτική ενότητα για την πολιτογράφηση στην ένατη και δέκατη τρίτη τάξη των σχολείων της πόλης. Από το 2011, ο πρώτος δήμαρχος (ισάξιος του πρωθυπουργού των κρατιδίων) στέλνει προσωπικό γράμμα σε κάθε υποψήφιο και υποψήφια. Κάθε χρόνο απευθύνεται σε 4.000 νέους μετανάστες και μετανάστριες με αλφαβητική σειρά. Ιστοσελίδα με τις προϋποθέσεις και τα οφέλη της πολιτογράφησης καθώς και φόρμα αίτησης διατίθενται προς χρήση των ενδιαφερομένων. Χάρη σε αυτά τα μέτρα, ο αριθμός πολιτογραφήσεων την περίοδο Ιανουαρίου-Μαρτίου 2012 αυξήθηκε κατά 45% σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2011.¹³² Το Αμβούργο συνεχίζει ακόμη και σήμερα να αποτελεί ένα από τα γερμανικά κρατίδια με τον υψηλότερο αριθμό πολιτογραφήσεων σε σχέση με τον πληθυσμό που πληροί το κριτήριο της διαμονής και δεν έχει ακόμη πολιτογραφηθεί.¹³³

Αρκετά κράτη λαμβάνουν επιπρόσθετα μέτρα για την ενημέρωση και υποστήριξη των μεταναστριών και μεταναστών που ενδιαφέρονται να πολιτογραφηθούν. Σε 11 κράτη-μέλη λειτουργεί βοηθητική γραμμή μέσω τηλεφώνου ή ηλεκτρονικού ταχυδρομείου,¹³⁴ ενώ σε κάποια κράτη, πριν από την έναρξη της πανδημίας, προσφέρονταν προσωπικές συνεδρίες. Στην πόλη του Αμβούργου οι συνεδρίες παρέχονται σε 8 γλώσσες με τη βοήθεια εθελοντών πολιτών με μεταναστευτικό υπόβαθρο.¹³⁵ Η πόλη των Βρυξελλών

¹³¹ Η πληροφόρηση είναι περιορισμένη στη Ρουμανία, τη Σλοβενία, την Τσεχία, τη Βουλγαρία και την Ουγγαρία.

¹³² Office for Labour and Integration, *We, the City of Hamburg! Hamburg Integration Concept. Participation, Intercultural Opening and Cohesion*, Free and Hanseatic City of Hamburg, Authority for Labour, Social Affairs, Family and Integration, 2017· Farahat, A., *Naturalisation Procedures for Immigrants: Germany*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.

¹³³ <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/foreign-population-naturalisation-rate-land.html>.

¹³⁴ Τσεχία, Εσθονία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Σλοβενία, Ρουμανία, Πορτογαλία, Δανία, Ισλανδία.

¹³⁵ <https://einbuengerung.hamburg.de/unterstuetzung/>, τελευταία πρόσβαση 15.10.2021.

στο Βέλγιο παρέχει πληροφορίες και στη νοηματική γλώσσα έπειτα από ραντεβού.¹³⁶ Στη Λετονία υπάρχουν μέρες αφιερωμένες στην ενημέρωση δυνητικών πολιτών ενώ στη Γαλλία,¹³⁷ τη Σουηδία¹³⁸ και τη Νορβηγία¹³⁹ λειτουργεί διαδραστικός οδηγός πολιτογράφησης με όλα τα βήματα της διαδικασίας. Ορισμένες χώρες παρέχουν τη δυνατότητα κατάθεσης της αίτησης με ηλεκτρονική φόρμα¹⁴⁰ ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου¹⁴¹ και επικοινωνούν με την αιτούσα ή τον αιτούντα με ημέλ. Η εισαγωγή της δυνατότητας ηλεκτρονικής κατάθεσης της αίτησης βρίσκεται στο πλάνο αρκετών χωρών.¹⁴² Στις Βρυξέλλες ο έλεγχος της πληρότητας του φακέλου γίνεται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και η κατάθεση επί τόπου.¹⁴³ Σε 8 χώρες η φόρμα της αίτησης είναι αναρτημένη στην ιστοσελίδα της αρμόδιας Αρχής.¹⁴⁴ Επίσης, στη Φινλανδία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία οι κρατικές Αρχές έχουν συνεργαστεί με ΜΚΟ για τη διανομή αιτήσεων και την παροχή πληροφοριών και υποστήριξης.

Στην Πορτογαλία οι αιτήσεις πολιτογράφησης διεκπεραιώνονται από το Κεντρικό Μητρώο (Conservatória dos Registos Centrais),¹⁴⁵ στο οποίο λειτουργεί ξεχωριστό τμήμα για την παραλαβή τους. Μετά την υιοθέτηση του νέου νόμου για την ιθαγένεια το 2006, λειτούργησε στη Λισαβόνα παράρτημα του Κεντρικού Μητρώου στο Εθνικό Κέντρο Υποστήριξης Μεταναστών¹⁴⁶ (Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes) ως ειδική υπηρεσία για την παροχή υποστήριξης σχετικά με τον έλεγχο των απαραίτητων εγγράφων και τη διαδικασία πολιτογράφησης. Το Εθνικό Κέντρο Υποστήριξης Μεταναστών λειτουργεί στη Λισαβόνα, το Πόρτο και το Φάρο. Ιδρύθηκε το 2004, με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υψηλών Τρίτων Χωρών¹⁴⁷ αλλά και από εθνικές πηγές,¹⁴⁸ στοχεύοντας στη δημιουργία ενός τόπου όπου οι διάφορες αρμόδιες υπηρεσίες για την ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού θα είναι συγκεντρωμένες και θα συνεργάζονται κάτω από την ίδια στέγη με κοινό σύστημα

¹³⁶ <https://www.brussels.be/belgian-nationality>, τελευταία πρόσβαση 15.10.2021.

¹³⁷ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2213#>, τελευταία πρόσβαση 15.10.2021.

¹³⁸ <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Testa-om-du-kan-bli-svensk-medborgare.html>, τελευταία πρόσβαση 12.10.2021.

¹³⁹ <https://www.udi.no/en/want-to-apply/citizenship/>, τελευταία πρόσβαση 15.10.2021.

¹⁴⁰ Ισπανία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Φινλανδία, Ιταλία, Δανία, Γαλλία από τον Αύγουστο του 2021.

¹⁴¹ Πορτογαλία, Πολωνία. Επίσης, στις Βρυξέλλες όπου η αίτηση μπορεί να κατατεθεί και τηλεφωνικά. Στην Ισλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο η αίτηση μπορεί να αποσταλεί με ταχυδρομείο.

¹⁴² Κύπρος, Λιθουανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία, και αρκετά κρατίδια της Γερμανίας.

¹⁴³ <https://www.brussels.be/directory-491>, τελευταία πρόσβαση 15.10.2021.

¹⁴⁴ Εσθονία, Σλοβενία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Πολωνία, Λετονία, Μάλτα, Ισλανδία.

¹⁴⁵ Το Κεντρικό Μητρώο (Conservatória dos Registos Centrais) ανήκει στο Instituto dos Registos e do Notariado.

¹⁴⁶ Στα πορτογαλικά το εν λόγω κέντρο έχει πια μετονομαστεί σε Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (Εθνικό Κέντρο για την Υποστήριξη της Ένταξης Μεταναστών – η μετάφραση αυτού δική μας).

¹⁴⁷ Πρόγραμμα Ένταξης Υψηλών Τρίτων Χωρών (INTI Programme).

¹⁴⁸ Ανώτατη Επιτροπή για τη Μετανάστευση και τις Εθνικές Μειονότητες (Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas), η οποία αργότερα μετονομάστηκε σε Ανώτατη Επιτροπή Μετανάστευσης και Διαπολιτισμικού Διαλόγου (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural). Από το 2007 η χρηματοδότηση προέρχεται από το υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/one-stop-shop/-/national-immigrant-support-centres-cnai>, τελευταία πρόσβαση 17.10.2021.

διαχείρισης δεδομένων. Παράλληλα, με τη συμβολή συλλόγων μεταναστριών και μεταναστών και ΜΚΟ, δημιουργήθηκαν νέες υπηρεσίες σε τομείς όπου η ανταπόκριση των δημόσιων υπηρεσιών ήταν ελλιπής, όπως για παράδειγμα η νομική αρωγή. Για τη διευκόλυνση της επικοινωνίας των μεταναστριών και μεταναστών με τις ή τους υπαλλήλους των δημόσιων υπηρεσιών και τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης υπάρχουν διαπολιτισμικοί μεσολαβητές οι οποίοι παρέχουν υποστήριξη σε 14 διαφορετικές γλώσσες και διαλέκτους.¹⁴⁹ Επίσης, λειτουργεί τηλεφωνική γραμμή που προσφέρει μετάφραση σε περίπου 60 γλώσσες, ανεξάρτητα από τη γραμμή τηλεφωνικής υποστήριξης.¹⁵⁰ Συνδεδεμένα με το Εθνικό Κέντρο Υποστήριξης Μεταναστών είναι 99 τοπικά παραρτήματα που προσφέρουν τις ίδιες υπηρεσίες υποδοχής, πληροφόρησης και υποστήριξης.¹⁵¹

3.1.2

ΤΕΛΕΤΗ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Η διαδικασία πολιτογράφησης στην Ελλάδα προβλέπει την τέλεση της ορκωμοσίας των αιτούντων και αιτουσών ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας χωρίς τη συμμετοχή κοινού ή άλλων αξιωματούχων στο πλαίσιο κάποιας επίσημης τελετής. Σε αρκετές χώρες τα αιτούντα πρόσωπα οφείλουν να εκφράσουν νομικά ή συμβολικά τη δέσμευσή τους στις θεμελιώδεις αρχές και ελευθερίες, στο σύνταγμα και τους νόμους¹⁵² και, εναλλακτικά ή σε συνδυασμό, να δώσουν όρκο αφοσίωσης στην πατρίδα.¹⁵³ Παρά το γεγονός ότι οι περισσότερες χώρες διεξάγουν τελετές πολιτογράφησης προς τον σκοπό αυτό, σε ελάχιστες περιπτώσεις δημόσιοι αξιωματούχοι συμμετέχουν σε αυτές.¹⁵⁴

Στο Βέλγιο, τη Γαλλία και τη Σουηδία η διενέργεια τελετών από τις τοπικές Αρχές είναι υποχρεωτική, ενώ στη Γερμανία, την Εσθονία και την Πολωνία η διοργάνωσή τους είναι εθελοντική. Παρόλο που στόχος των τελετών είναι να δοθεί επίσημος χαρακτήρας στην πολιτογράφηση και να τονιστούν τα οφέλη της για το σύνολο της κοινωνίας καλωσορίζοντας τους νέους πολίτες, πολλές φορές αυτές μπορεί να

¹⁴⁹ Έπειτα από την υπογραφή πρωτοκόλλου συνεργασίας μεταξύ της Ανώτατης Επιτροπής για τη Μετανάστευση (Alto Comissariado para as Migrações – η μετάφραση δική μας), ΜΚΟ και συλλόγων μεταναστριών και μεταναστών.

¹⁵⁰ <https://www.acm.gov.pt/-/cnaicentro-nacional-de-apoio-ao-imigrante>, τελευταία πρόσβαση 17.10.2021.

¹⁵¹ <https://eportugal.gov.pt/en/servicos/centros-locais-de-apoio-a-integracao-de-migrantes-claim->, τελευταία πρόσβαση 17.10.2021. Βλ. επίσης Hearly, C., *Naturalisation Procedures for Immigrants: Portugal*, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/27, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.

¹⁵² Βέλγιο, Κύπρος, Τσεχία, Γερμανία, Εσθονία, Ισπανία, Γαλλία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Ολλανδία, Σλοβακία, Ηνωμένο Βασίλειο.

¹⁵³ Αυστρία, Κύπρος, Τσεχία, Γερμανία, Εσθονία, Ισπανία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λιθουανία, Λετονία, Μάλτα, Ολλανδία, Σλοβακία, Ηνωμένο Βασίλειο, Σλοβενία, Δανία, Ρουμανία.

¹⁵⁴ Δανία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Νορβηγία, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Σουηδία και σπάνια στις Αυστρία, Γερμανία και Λετονία.

έχουν αμφιλεγόμενο χαρακτήρα και να προκαλούν τις θρησκευτικές πεποιθήσεις των αιτούντων προσώπων. Στη Δανία, όπου η απόφαση κτήσης ιθαγένειας λαμβάνεται από το νομοθετικό σώμα, αξιωματούχοι του κράτους και μέσα ενημέρωσης συμμετέχουν ενεργά στις τελετές απονομής ιθαγένειας. Από το 2006 έχει καθιερωθεί «Ημέρα της Ιθαγένειας» κατά την οποία διεξάγεται επίσημη τελετή για τους νέους πολίτες και τις οικογένειές τους στο κοινοβούλιο.¹⁵⁵ Από το 2019, η τελετή διεξάγεται σε τοπικό επίπεδο και η παρακολούθησή της έγινε υποχρεωτική για όσες και όσους αιτούνται πολιτογράφησης. Κατά την τελετή, τα αιτούντα άτομα οφείλουν να υπογράψουν μια δήλωση συμμόρφωσης με το Σύνταγμα και να προβούν σε χειραψία με έναν αξιωματούχο του κράτους. Η υποχρέωση χειραψίας αμφισβητήθηκε, με το σκεπτικό ότι περιορίζει το δικαίωμα στη θρησκευτική ελευθερία και λειτουργεί αποτρεπτικά στην απόκτηση ιθαγένειας. Το υπουργείο Μετανάστευσης και Ένταξης, ωστόσο, έκρινε ότι το μέτρο είναι αναλογικό και δεν παραβιάζει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, καθώς η χειραψία λειτουργεί ως ένδειξη σεβασμού προς τους άλλους, κάτι το οποίο θεωρείται θεμελιώδης αξία.¹⁵⁶

3.1.3

ΚΟΣΤΟΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Το παράβολο πολιτογράφησης στην Ελλάδα έχει μειωθεί αρκετά σε σχέση με την προηγούμενη νομοθεσία¹⁵⁷ ενώ προβλέπεται μειωμένο παράβολο κατά 450 ευρώ για αναγνωρισμένους πρόσφυγες και ανιθαγενείς. Το κόστος για την απόκτηση του πιστοποιητικού γνώσεων για την πολιτογράφηση στην Ελλάδα είναι αρκετά υψηλό (150 ευρώ) ενώ η παροχή μαθημάτων της ελληνικής γλώσσας από δημόσιους φορείς και η χρηματοδότηση ΜΚΟ που τα πραγματοποιούν είναι αρκετά περιορισμένη.¹⁵⁸

Στα περισσότερα κράτη, το κόστος πολιτογράφησης είναι υψηλότερο από συνήθη διοικητικά παράβολα και σε συνδυασμό με το κόστος της αξιολόγησης την ένταξης μπορεί να φτάσει τα 1.500 ευρώ.¹⁵⁹ Δεν υπάρχει κόστος πολιτογράφησης στο

¹⁵⁵ Ersbøll, E., *Naturalisation Procedures for Immigrants: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.

¹⁵⁶ Ersbøll, E., *Denmark introduces local citizenship ceremonies with mandatory handshaking*, Global Citizenship Observatory, 30 Ιανουαρίου 2019, <https://globalcit.eu/denmark-introduces-local-citizenship-ceremonies-with-mandatory-handshaking/>, τελευταία πρόσβαση 20.10.2021. Παρομοίως, στη Γαλλία η άρνηση τέλεσης της χειραψίας εκλαμβάνεται ως «μη επιτυχής αφομοίωση στη γαλλική κοινότητα», όπως αναφέρεται από τη δημόσια υπηρεσία διάδοσης της νομοθεσίας (Legifrance – Le service public de la diffusion du droit), και εμποδίζει την απόκτηση ιθαγένειας. Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT0000367-91217/>, τελευταία πρόσβαση 20.10.2021.

¹⁵⁷ Το 2010 το παράβολο ήταν 700 ευρώ ενώ προηγουμένως ανερχόταν περίπου στα 1.500 ευρώ.

¹⁵⁸ <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/draseis-koinonikis-entaxis-se-ethniko-epipedo/mathimata-ellinikis-glossas/>, <https://migration.gov.gr/migration-policy/integration/draseis-koinonikis-entaxis-se-ethniko-epipedo/pistopoiisi-ellinikis-glossas/>, τελευταία πρόσβαση 18.10.2021.

¹⁵⁹ Ηνωμένο Βασίλειο.

Λουξεμβούργο, την Ουγγαρία και την Πολωνία. Μέχρι το 2013 δεν υπήρχε ούτε στο Βέλγιο και μέχρι το 2015 ούτε στην Ισπανία.¹⁶⁰ Αρκετές χώρες παρέχουν εξαιρέσεις ή μειωμένο παράβολο για ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς λόγους αναφερόμενες κυρίως σε πρόσφυγες.¹⁶¹

Αρκετά κράτη παρέχουν μαθήματα γλώσσας στο πλαίσιο της πολιτικής ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού.¹⁶² Το Λουξεμβούργο και το Βέλγιο είναι οι μόνες χώρες που προσφέρουν σε αιτούσες και αιτούντες ένα ολοκληρωμένο μάθημα ειδικά διαμορφωμένο για την ένταξη.¹⁶³ Το κόστος των προπαρασκευαστικών μαθημάτων και της αξιολόγησης για τις προϋποθέσεις της γλώσσας και της ένταξης ανέρχεται στο κανονικό διοικητικό κόστος ή στο κόστος της αγοράς. Το παράβολο για τη διαδικασία αξιολόγησης μπορεί να ξεκινάει από τα 25 ευρώ και να φτάνει τα 290. Αρκετές χώρες προσφέρουν δωρεάν μαθήματα υπό προϋποθέσεις ή τη δυνατότητα επιστροφής μέρους των χρημάτων. Ωστόσο, δεν υπάρχει συσχέτιση μεταξύ του κόστους της αξιολόγησης και του κόστους των μαθημάτων προετοιμασίας (δωρεάν τεστ χωρίς υποστήριξη ή ακριβά τεστ με δωρεάν υποστήριξη).

3.2

ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Παρακολουθώντας και πάλι στενά το ευρωπαϊκό παράδειγμα, η ενότητα αρχικά κάνει λόγο για τα απαραίτητα πιστοποιητικά ταυτοπροσωπίας κατά τη διαδικασία πολιτογράφησης στην Ελλάδα όπως και για τις τυχόν εναλλακτικές λύσεις σε περίπτωση αδυναμίας προσκόμισης αυτών. Έπονται οι προϋποθέσεις που ορίζουν το καθεστώς νόμιμης διαμονής σε κάθε χώρα. Το κριτήριο των επαρκών οικονομικών πόρων διαβίωσης αποτελεί απαραίτητο αποδεικτικό στοιχείο για την απόκτηση ιθαγένειας και σε λίγα μόνο ευρωπαϊκά κράτη έχει αρχίσει να τίθεται στο περιθώριο. Τέλος, η κατάθεση αντιγράφου ποινικού μητρώου από τη χώρα καταγωγής του αιτούντος προσώπου δεν αποτελεί προαπαιτούμενο για την ελληνική διαδικασία πολιτογράφησης.

¹⁶⁰ Martin Pérez, A., *Spain introduces fees, language and civic tests in residence-based naturalisation procedure*, Global Citizenship Observatory, 17 Ιουλίου 2015, <https://globalcit.eu/spain-introduces-fees-language-and-civic-tests-in-residence-based-naturalisation-procedure/>, τελευταία πρόσβαση 16.10.2021.

¹⁶¹ Ανάμεσά τους η Τσεχία, η Ελλάδα, η Ιρλανδία, η Λετονία και η Ολλανδία.

¹⁶² Τσεχία, Εσθονία, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Δανία, Γερμανία, Ρουμανία. Στη Νορβηγία η παρακολούθηση μαθημάτων γλώσσας και ένταξης είναι υποχρεωτική για αιτούσες και αιτούντες μεταξύ 16-67 ετών μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2022, <https://www.udi.no/en/important-messages/stricter-requirements-for-norwegian-skills-to-obtain-norwegian-citizenship/>, τελευταία πρόσβαση 16.10.2021.

¹⁶³ Solano, G. και Huddlenston, T., *Migrant Integration Policy Index*, Βαρκελώνη/Βρυξέλλες: CIDOB and MPG, 2020.

Όπως στις περισσότερες διαδικασίες πολιτογράφησης έτσι και στην Ελλάδα, τα απαιτούμενα έγγραφα από τη χώρα προέλευσης αφορούν το πιστοποιητικό γέννησης και την ταυτότητα ή το διαβατήριό της χώρας καταγωγής. Επιπλέον, προβλέπονται απαλλαγές για δικαιούχους διεθνούς προστασίας σε περίπτωση αδυναμίας κατάθεσης διαβατηρίου ή πιστοποιητικού γέννησης. Οι απαλλαγές είναι λίγες και αφορούν κυρίως πρόσφυγες ή/και ανιθαγενείς με μεγάλο εύρος διακριτικής ευχέρειας. Ελάχιστες χώρες προσφέρουν νομικό δικαίωμα για απαλλαγή.¹⁶⁴ Σε αρκετές χώρες, όμως, οι διευκολύνσεις που προσφέρονται είναι αρκετά ευνοϊκές. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η κατάθεση της αίτησης απαιτεί μόνο ταυτότητα και άδεια διαμονής ενώ δεν απαιτούνται έγγραφα από τη χώρα προέλευσης. Στη Φινλανδία, σε περίπτωση αδυναμίας προσκόμισης εγγράφων, η Διεύθυνση Μετανάστευσης κάνει δεκτή δήλωση (ένορκη βεβαίωση) του αιτούντος προσώπου, εφόσον κρίνει ότι αυτή είναι αξιόπιστη και συνεκτική, επισπεύδοντας έτσι τη διαδικασία πολιτογράφησης. Αντίστοιχα στο Βέλγιο χορηγείται από τις τοπικές Αρχές υποκατάστατο αποδεικτικό. Στη Σουηδία εναλλακτικό τρόπο απόδειξης ταυτοπροσωπίας αποτελεί η επιβεβαίωση από στενό συγγενή. Επίσης, οι πρόσφυγες έχουν τη δυνατότητα να καταθέσουν έγγραφα ταυτοπροσωπίας που έχουν λήξει. Τα αποδεικτικά έγγραφα από τρίτες χώρες δεν οφείλουν να είναι μεταφρασμένα ή επικυρωμένα.

Στη Γερμανία οι αιτούντες και οι αιτούσες μπορούν να καταθέσουν εναλλακτικά: γερμανικό πιστοποιητικό γέννησης, διαβατήριό της χώρας καταγωγής ή πιστοποιητικό γέννησης της χώρας καταγωγής. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου εξαιτίας ανθρωπιστικών ή άλλων λόγων δεν υπάρχει δυνατότητα προσκόμισης των παραπάνω, γίνονται αποδεκτές ένορκες βεβαιώσεις από αιτούσες και αιτούντες με καταγωγή από χώρες που περιέχονται σε μια λίστα, τη λεγόμενη Λίστα της Κολωνίας (Kölner Liste).¹⁶⁵

Στην Ολλανδία η προσκόμιση των εγγράφων, όπως το πιστοποιητικό γέννησης, γίνεται κατά την αρχική εγγραφή των μεταναστών και μεταναστριών στον δήμο. Επομένως, ενδεχόμενα προβλήματα ως προς τα απαραίτητα έγγραφα εξετάζονται με την εγκατάσταση αυτών στη χώρα.¹⁶⁶ Παρομοίως, στη Δανία, την Κύπρο, την Εσθονία, τη Λετονία, τη Λιθουανία και το Λουξεμβούργο η εξακρίβωση της ταυτότητας γίνεται κατά τη διαδικασία απόκτησης άδειας διαμονής.

¹⁶⁴ Εξαιρέσεις εντοπίζονται επίσης στη Σουηδία με διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, στη Γαλλία για μακροχρόνια διαμένουσες και διαμένοντες (άνω των 10 ετών διαμονής) και στην Ουγγαρία σε περίπτωση ανικανότητας πρόσβασης στο ποινικό μητρώο (η έλλειψη του ποινικού μητρώου δεν μπορεί να είναι ο μόνος λόγος απόρριψης της αίτησης).

¹⁶⁵ Farahat, *ό.π.*

¹⁶⁶ Niessen και Huddleston, *ό.π.*

Στην Ελλάδα, οι προσωρινές άδειες διαμονής δεν περιλαμβάνονται στα αποδεικτικά έγγραφα νόμιμης διαμονής. Όλες οι χώρες εκτός από 12¹⁶⁷ αναγνωρίζουν προσωρινές άδειες ως απόδειξη του κριτηρίου διαμονής. Επίσης, σε όλες τις χώρες αναγνωρίζεται το καθεστώς του πρόσφυγα ή της επικουρικής προστασίας. Ωστόσο, δεν υπάρχουν διευκολύνσεις για ευάλωτες ομάδες ή άτομα διεθνούς προστασίας στη διάρκεια της διαμονής. Στην κατεύθυνση που ακολούθησε η Ελλάδα το 2020, η Αυστρία επιμήκυνε τον απαραίτητο χρόνο διαμονής για τους πρόσφυγες. Στην Ιρλανδία, ο χρόνος που έχει διανύσει κάποια ή κάποιος ως αιτούσα/αιτών διεθνούς προστασίας μέχρι την αναγνώρισή της/του ως πρόσφυγα λογίζεται μέρος του καθεστώτος διαμονής. Στην Πορτογαλία, η ερμηνεία της νόμιμης διαμονής περιλαμβάνει όλους τους τίτλους που προβλέπονται από τον νόμο για τη μετανάστευση και το άσυλο ή τις διεθνείς συμβάσεις (θεώρηση εισόδου, άδεια διαμονής κλπ.), εκτός από προσωρινή θεώρηση εισόδου. Η διαμονή μπορεί να είναι συνεχής ή διακεκομμένη, με την προϋπόθεση ότι έχει συντελεστεί εντός 15 ετών.

Η προϋπόθεση των επαρκών οικονομικών πόρων αξιολογείται ως αποτρεπτικό μέσο για τη δημοκρατική διακυβέρνηση και την καταπολέμηση των διακρίσεων. Στην Ελλάδα, τα κριτήρια που θεσπίστηκαν για τη διαπίστωση της οικονομικής ένταξης κρίθηκαν ιδιαίτερα αυστηρά από την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και το Generation 2.0 RED.¹⁶⁸ Η εισαγωγή της προϋπόθεσης ελάχιστου επαρκούς εισοδήματος αποκλείει από την κτήση ιθαγένειας μια μεγάλη μερίδα μακροχρόνια διαμενόντων μεταναστών και μεταναστριών που βίωσαν τις επιπτώσεις της παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης. Η επιπρόσθετη υποχρέωση προσκόμισης εκκαθαριστικών σημειωμάτων όλων των ετών διαμονής για την απόδειξη του τακτικού χαρακτήρα ετήσιων αποδοχών συνιστά ανυπέρβλητο εμπόδιο. Τα οικονομικά αυτά κριτήρια αγνοούν τις συνθήκες της πανδημίας αλλά κυρίως την πραγματικότητα της ελληνικής οικονομίας τα χρόνια της κρίσης που ξεκίνησε το 2010 και των αυξημένων

¹⁶⁷ Τσεχία, Εσθονία, Κροατία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Λετονία, Σουηδία, Σλοβακία, Δανία, Ρουμανία, Νορβηγία και Ισλανδία.

¹⁶⁸ Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Ιθαγένεια σε αποκλεισμό*, ό.π.: Generation 2.0 RED, *Μήπως τελικά καταργείται η πολιτογράφηση*, <https://g2red.org/el/is-naturalization-finally-abolished/>, τελευταία πρόσβαση 13.10.2021.

ποσοστών ανεργίας σε Ελληνίδες και Έλληνες πολίτες αλλά και πολίτες τρίτων χωρών. Επίσης, σύμφωνα με την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, με την αναδρομική εφαρμογή του εισοδηματικού κριτηρίου στις εκκρεμείς αιτήσεις, για τις οποίες προβλέπονταν τεκμήρια μόνο του τελευταίου έτους, θεωρείται ότι «πληττεται η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των διοικούμενων» και κλονίζεται η ασφάλεια δικαίου.¹⁶⁹ Οι οδηγίες που δόθηκαν πρόσφατα στη διοίκηση αναφέρουν ότι τα γεγονότα της ακούσιας ανεργίας ή μακροχρόνιας απουσίας από την εργασία λόγω ασθένειας δεν θα πρέπει να προσμετρώνται αρνητικά. Ωστόσο, δεν έχουν οριστεί συγκεκριμένα κριτήρια για την αξιολόγηση των στοιχείων αυτών.

Στις ευρωπαϊκές χώρες, οι Αρχές απολαμβάνουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια σχετικά με την αξιολόγηση των οικονομικών πόρων. Στις περισσότερες από αυτές υπάρχουν εξαντλητικές λίστες με τα αποδεκτά τεκμήρια ενώ η περιγραφή του νόμου συνήθως είναι ασαφής και περιέχει γενικούς όρους, όπως επάρκεια εισοδημάτων, καμία προσφυγή σε δημόσια κοινωνική βοήθεια κλπ. Δεσμευτικές οδηγίες ως προς τα αποδεκτά έγγραφα και την ερμηνεία του νόμου υπάρχουν κυρίως στη Δανία και την Εσθονία.

Σε αρκετά κράτη, όπως και στην Ελλάδα, το κριτήριο των επαρκών οικονομικών πόρων ισχύει ως προϋπόθεση που υποδεικνύει την πιθανότητα εξάρτησης του αιτούντος προσώπου από κοινωνικά επιδόματα.¹⁷⁰ Εκτός από συμβάσεις εργασίας, φορολογική ενημερότητα κ.ά., τα περιουσιακά στοιχεία περιλαμβάνονται στα αποδεικτικά της οικονομικής ανεξαρτησίας. Στην Αυστρία, όπου ο νόμος ορίζει ένα κατώτατο επίπεδο εισοδήματος, η έλλειψη επαρκών μέσων διαβίωσης αποτελεί μία από τις πιο συνηθισμένες αιτίες απόρριψης των αιτημάτων πολιτογράφησης. Στη Φινλανδία, όπως και στην Ελλάδα, απαιτείται επαρκές εισόδημα καθ' όλη την περίοδο διαμονής.¹⁷¹ Σχεδόν καμία απαλλαγή δεν επιτρέπεται από την προϋπόθεση επαρκών οικονομικών πόρων παρά μόνο επιλεκτικά, στην Ιρλανδία για πρόσφυγες και στη Φινλανδία για πρόσφυγες και ανιθαγενείς αλλά και για άτομα που λαμβάνουν κοινωνικά επιδόματα.¹⁷² Στη Δανία, ωστόσο, αν και ο νόμος προϋποθέτει την ικανότητα οικονομικής αυτάρκειας για συγκεκριμένα έτη, προβλέπονται διευκολύνσεις λαμβάνοντας υπόψη πραγματικές

¹⁶⁹ Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ στην απόφαση του υπουργού Εσωτερικών 29845/2021 σχετικά με τα τεκμήρια για την οικονομική και κοινωνική ένταξη του αλλοδαπού που αιτείται την ελληνική ιθαγένεια*, 20 Μαΐου 2021, https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Paratiriseis_Ithagneia_21521.pdf, τελευταία πρόσβαση 13.10.2021· Βλ. επίσης Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Γραπτές παρατηρήσεις της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου σχετικά με τις ρυθμίσεις για την ιθαγένεια του υπό συζήτηση νομοσχεδίου του ΥΠΕΣ*, Οκτώβριος 2020 <https://www.hlhr.gr/%ce%b3%cf%81%ce%b1%cf%80%cf%84%ce%ad%cf%82-%cf%80%ce%b1%cf%81%ce%b1%cf%84%ce%b7%cf%81%ce%ae%cf%83%ce%b5%ce%b9%cf%82-%cf%84%ce%b7%cf%82-%ce%b5%ce%bb%ce%bb%ce%b7%ce%bd%ce%b9%ce%ba%ce%ae%cf%82-%ce%ad/>, τελευταία πρόσβαση 13.10.2021.

¹⁷⁰ Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κύπρος, Τσεχία, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λιθουανία, Λετονία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ρουμανία, Ισλανδία.

¹⁷¹ Άλλες χώρες που απαιτούν τεκμήρια εργοδοσίας πολλών ετών είναι η Αυστρία, η Γαλλία, η Ισλανδία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Ισπανία.

¹⁷² Solano και Huddleston, *ό.π.*

περιστάσεις όπως την περίπτωση άδειας μητρότητας, εργατικού ατυχήματος ή τη λήψη επιδομάτων για πολύ μικρό διάστημα.¹⁷³

Ο έλεγχος των οικονομικών πόρων συντήρησης καταργήθηκε το 2000 στο Βέλγιο και το 2006 στην Πορτογαλία.¹⁷⁴ Στην Πορτογαλία, η υποχρέωση της αιτούσης ή του αιτούντα να αποδείξει ότι έχει επαρκείς οικονομικούς πόρους διαβίωσης θεωρήθηκε αντίθετη με το άρθρο 13(2) του συντάγματος το οποίο απαγορεύει τις διακρίσεις με βάση οικονομικά κριτήρια.¹⁷⁵ Αν τα αιτούντα άτομα αποδείξουν έλλειψη οικονομικών πόρων (εισόδημα ίσο ή κατώτερο του ελάχιστου μισθού), μπορούν να αποκτήσουν τα έγγραφα ληξιαρχείου και την ιθαγένεια χωρίς κόστος. Η απόδειξη γίνεται με έγγραφο της αρμόδιας διοικητικής υπηρεσίας (το τοπικό συμβούλιο του τόπου διαμονής) ή της δομής κοινωνικής πρόνοιας που τα φιλοξενεί και δεν υπάρχει διακριτική ευχέρεια για άρνηση. Ωστόσο δεν προβλέπεται απαλλαγή από το παράβολο της αίτησης. Επίσης, η εξαίρεση δεν ισχύει για πρόσφυγες και ανιθαγενείς.¹⁷⁶ Στο Βέλγιο, οι Αρχές δεν εξετάζουν το εισόδημα, τα περιουσιακά στοιχεία ή το επίπεδο διαβίωσης. Ο αιτών ή η αιτούσα οφείλει να αποδείξει τη δυνατότητα συμμετοχής στην αγορά εργασίας μέσω της απασχόλησής του/της για ικανό χρονικό διάστημα. Εντούτοις, η εξάρτηση από κοινωνικά επιδόματα κατά τα τελευταία 5 χρόνια της απαιτούμενης περιόδου διαμονής για πολιτογράφηση επιφέρει απόρριψη της αίτησης.

3.2.4

ΠΟΙΝΙΚΟ ΜΗΤΡΩΟ

Όπως και στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, η διαδικασία πολιτογράφησης στην Ελλάδα δεν απαιτεί την κατάθεση αντιγράφου ποινικού μητρώου από τη χώρα καταγωγής. Επίσης, στην ελληνική περίπτωση δεν λαμβάνονται υπόψη οι αρχές του σωφρονισμού. Οι χώρες της Σκανδιναβίας λαμβάνουν υπόψη τις αρχές του σωφρονισμού, όταν πρόκειται για παλαιές καταδίκες για ορισμένα αδικήματα και δεν απορρίπτουν αυτόματα το αίτημα πολιτογράφησης. Θεσπίζοντας μία «περίοδο αναμονής» μετά την έκτιση της ποινής, ο ενδιαφερόμενος ή η ενδιαφερόμενη μπορεί

¹⁷³ <https://lifeindenmark.borger.dk/housing-and-moving/danish-citizenship/conditions-for-foreign-citizens-acquisition-of-danish-citizenship>, τελευταία πρόσβαση 18.10.2021.

¹⁷⁴ Ο έλεγχος των επαρκών οικονομικών πόρων συντήρησης έχει καταργηθεί στη Σουηδία από το 1976 και στην Ολλανδία από το 1977.

¹⁷⁵ Ωστόσο, το Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε ότι η προϋπόθεση αυτή δεν παραβιάζει το Σύνταγμα. Απόφαση 2 Νοεμβρίου 2005.

¹⁷⁶ Gil, A. R. και Piçarra, N., *Report on Citizenship Law: Portugal*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/1, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School, 2020 Hearly, *ό.π.*

να καταθέσει αίτημα πολιτογράφησης. Οι Αρχές αξιολογούν την παρούσα διαγωγή και, εφόσον η αιτούσα ή ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις, αποκτά την ιθαγένεια. Το διάστημα που πρέπει να παρέλθει υπολογίζεται με βάση το αδίκημα και την ποινή.¹⁷⁷

3.3

ΓΛΩΣΣΟΜΑΘΕΙΑ ΚΑΙ ΕΝΤΑΞΗ

Η παρούσα ενότητα επικεντρώνεται στη μελέτη του μηχανισμού αξιολόγησης του γλωσσικού επιπέδου και των λοιπών απαιτούμενων γνώσεων που χρειάζεται να έχουν οι αιτούσες και αιτούντες ιθαγένειας για τη χώρα υποδοχής. Ειδικότερα για την Ελλάδα, αναπτύσσει τους προβληματισμούς που εγείρονται από τον υψηλό βαθμό δυσκολίας του τεστ γλώσσας, τη μη ανταπόκρισή του στον σκοπό της αξιολόγησης του βαθμού ένταξης και τον μεγάλο βαθμό διακριτικής ευχέρειας του υπάρχοντος συστήματος αξιολόγησης. Τέλος, παραθέτει τις περιπτώσεις απαλλαγής από τις δοκιμασίες εξέτασης στην Ελλάδα και τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

3.3.1

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Η πολιτική για την ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελλάδα χαρακτηριζόταν ανέκαθεν από την απουσία ενός αποτελεσματικού νομικού πλαισίου για τη μακροπρόθεσμη ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών. Οι δράσεις που υιοθετήθηκαν ήταν διάσπαρτες και *ad hoc* ενώ δεν προβλέπονταν συνοδευτικά μέτρα, όπως επαρκή μαθήματα γλώσσας και επαγγελματικής κατάρτισης.¹⁷⁸ Από το τέλος της δεκαετίας 2010, ξεκίνησε η ουσιαστική και συντονισμένη εφαρμογή δράσεων με τη συγχρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης. Η πρώτη εθνική στρατηγική για την ένταξη εκπονήθηκε από το υπουργείο Εσωτερικών το 2013 έπειτα από προτροπή της ΕΕ¹⁷⁹ και η δεύτερη το 2019. Ωστόσο, και αυτές υπήρξαν αποσπασματικές και χωρίς συνέχεια. Σύμφωνα με τον πρώην Γενικό Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής, Μιλτιάδη Κλάπα, «[Η] απουσία στοιχείων και ερευνών στη φάση έναρξης

¹⁷⁷ Niessen και Huddleston, *ό.π.*

¹⁷⁸ Βαρουξή, *ό.π.*: Παύλου, Μ., *Λόγος και πολιτικές για τους μετανάστες*, στο Μ. Παύλου και Α. Σκουλαρίκη, *Μετανάστες και μειονότητες*. Λόγος και πολιτικές, ΚΕΜΟ, Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2009, σ. 21-68 Triandafyllidou, *ό.π.*

¹⁷⁹ European Ministerial Conference on Integration, Draft Declaration, Σαραγόσα, Απρίλιος 2010.

του σχεδιασμού των δράσεων οδήγησε σε αδυναμία αξιολόγησης της συνεισφοράς τους στην ένταξη των μεταναστών/μεταναστριών στη χώρα και στον εντοπισμό αδυναμιών και κενών των σχετικών τομεακών πολιτικών». ¹⁸⁰ Έως τώρα, η πρόσβαση στην ιθαγένεια δεν συμπεριλαμβάνεται στη στρατηγική για την ένταξη.

Στην Ελλάδα αντικείμενο της γραπτής δοκιμασίας για την ένταξη αποτελεί η εξέταση της γλώσσας καθώς και η εξέταση γνώσεων ιστορίας, γεωγραφίας, πολιτισμού και πολιτικών θεσμών της χώρας. Το απαιτούμενο επίπεδο γνώσης της γλώσσας είναι Β1. Η διεξαγωγή των γραπτών εξετάσεων έλαβε χώρα για πρώτη φορά τον Μάιο του 2021. Το ποσοστό επιτυχίας των συμμετεχόντων ήταν 72,6%. Η διοργάνωση της διαδικασίας παρουσίασε αρκετές δυσκολίες για τις υποψήφιας και τους υποψηφίους, όπως καθυστέρηση στην παροχή του υλικού προετοιμασίας και στην έκδοση οδηγιών για τη διεξαγωγή της εξέτασης, καθυστερήσεις στην έναρξη της διαδικασίας, τεχνικά προβλήματα και ακατάλληλη προετοιμασία του προσωπικού. ¹⁸¹ Στις δεύτερες εξετάσεις του Νοεμβρίου 2021 το ποσοστό επιτυχίας των συμμετεχόντων μειώθηκε σημαντικά στο 47,18%.

Το βασικότερο εμπόδιο της γραπτής δοκιμασίας, ωστόσο, υπήρξε το υλικό προς εξέταση. Η Τράπεζα Θεμάτων αντικατέστησε το παρωχημένο εγχειρίδιο *Ελλάδα. Η δεύτερη πατρίδα*, το οποίο είχαν στη διάθεσή τους οι αιτούσες και οι αιτούντες για την προετοιμασία της συνέντευξης με βάση το προηγούμενο καθεστώς. Ωστόσο και πάλι, ο στόχος της ορθολογικής και ουσιαστικής διερεύνησης του βαθμού ένταξης δεν εξυπηρετείται, διότι οι ερωτήσεις της δοκιμασίας δεν αντικατοπτρίζουν τις γνώσεις του μέσου όρου των Ελλήνων πολιτών, αλλά περιλαμβάνουν θέματα υψηλής κουλτούρας και απαιτητικών γνώσεων που υπερβαίνουν τους όρους κοινωνικής ένταξης και συμμετοχής. Τα κοινωνικά προφίλ του συνόλου των υποψηφίων δεν λαμβάνονται υπόψη, διότι οι ερωτήσεις δεν ανταποκρίνονται στα ποικίλα επαγγελματικά, ταξικά ή γεωγραφικά χαρακτηριστικά τους, τα ετερογενή τους βιώματα και τη διαφορετική επαφή που ο κάθε ένας έχει αναπτύξει με τη χώρα. ¹⁸² Ο υψηλός βαθμός δυσκολίας της γραπτής εξέτασης σε συνδυασμό με την έλλειψη ουσιαστικής πολιτικής ένταξης και παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών θεωρείται ότι θα καταστήσει την πολιτογράφηση μη προσβάσιμη για ένα μεγάλο μέρος των ενδιαφερομένων.

Όσον αφορά την ομαλή οικονομική και κοινωνική ένταξη, η κατάργηση της υποχρεωτικής προφορικής αξιολόγησης για το σύνολο των αιτούντων ατόμων σε συνδυασμό

¹⁸⁰ Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, 2019, σ. 29.

¹⁸¹ Generation 2.0 RED, *Ιθαγένεια στην πράξη*, ό.π.

¹⁸² Σωτηρόπουλος, Μ. και Ψυλλάκου, Ε., *Η Τράπεζα Θεμάτων στην πολιτογράφηση. Μια κριτική αποτίμηση*, 2021, <https://g2red.org/el/ellinika-i-trapeza-thematon-stin-politografisi-mia-kritiki-apotimisi/>, τελευταία πρόσβαση 27.10.2021· Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Δελτίο τύπου σχετικά με την τράπεζα θεμάτων πολιτογράφησης*, 25 Φεβρουαρίου 2021, <https://www.hlhr.gr/%cf%83%cf%87%ce%b5%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ac-%ce%bc%ce%b5-%cf%84%ce%b7%ce%bd-%cf%84%cf%81%ce%ac%cf%80%ce%b5%ce%b6%ce%b1-%ce%b8%ce%b5%ce%bc%ce%ac%cf%84%cf%89%ce%bd-%cf%80%ce%bf%ce%b-b%ce%b9%cf%84%ce%bf/>, τελευταία πρόσβαση 27.10.2021· Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Η Ιθαγένεια σε αποκλεισμό...*, ό.π.

με την αναδρομική εφαρμογή της στις εκκρεμείς αιτήσεις,¹⁸³ θεωρείται πως θα συμβάλει σημαντικά στη μείωση των υπέρμετρων καθυστερήσεων στη διεκπεραίωση των αιτημάτων. Ωστόσο, η δυνατότητα παραπομπής σε συνέντευξη στις περιπτώσεις εκείνες όπου υπάρχουν ενδείξεις μη επαρκούς και ομαλής ένταξης διατηρεί τη δυνατότητα υποκειμενικών κρίσεων.¹⁸⁴ Η διεξαγωγή της προφορικής αξιολόγησης αποκλειστικά από υπαλλήλους της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας και η κατάργηση συμμετοχής μέλους υποδεικνυόμενου από την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου μειώνουν τον βαθμό φερεγγυότητας και ανεξαρτησίας της διαδικασίας, τον βαθμό εξειδικευμένης γνώσης στα θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων ενώ περιορίζουν και τον βαθμό επαφής με την κοινωνία.¹⁸⁵ Επιπλέον, η κατάργηση της προϋπόθεσης της ενεργούς και ουσιαστικής ικανότητας συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας υποβαθμίζει σημαντικά την έννοια της ουσιαστικής και πλήρους κοινωνικής ένταξης των δυνητικών πολιτών.¹⁸⁶

Η γνώση της γλώσσας αποτελεί προϋπόθεση σχεδόν σε όλα τα κράτη. Εξαιρέση αποτελούν η Κύπρος, η Ιρλανδία και η Σουηδία στις οποίες έως τώρα δεν έχει τεθεί τέτοιο προαπαιτούμενο, αν και η εισαγωγή του είναι υπό συζήτηση στις δύο τελευταίες χώρες. Η αξιολόγηση της γνώσης της γλώσσας αποτελεί την προϋπόθεση με τη μεγαλύτερη ευελιξία για τα αιτούντα πρόσωπα καθώς, σύμφωνα με τη νομοθεσία των περισσότερων χωρών, γίνονται αποδεκτά διάφορα πιστοποιητικά ως μέσα για την απόδειξη της κατοχής της, πέραν της γραπτής δοκιμασίας, όπως βεβαιώσεις παρακολούθησης μαθημάτων και πιστοποιητικά που αποκτήθηκαν κατά τη διαδικασία ένταξης. Στις περισσότερες περιπτώσεις αποδεικνύεται με επίσημα αναγνωρισμένα πιστοποιητικά γλωσσομάθειας συνήθως επιπέδου A2 ή B1, σύμφωνα με τα οριζόμενα πρότυπα του Κοινού Ευρωπαϊκού Πλαισίου Αναφοράς για τις γλώσσες (ΚΕΠΑ-CEFR). Σε κάποια κράτη παρέχεται μία μόνο επιλογή, ένα συγκεκριμένο δηλαδή τεστ για τη γλώσσα.¹⁸⁷ Σε 4 μόνο χώρες της Ευρώπης η αξιολόγηση της γλώσσας συμπεριλαμβάνεται ή συνοδεύεται από συνέντευξη με υποκειμενική κρίση.¹⁸⁸

Σε κάποια ευρωπαϊκά κράτη η αξιολόγηση της γλώσσας συμπεριλαμβάνεται στο τεστ ιθαγένειας, συνήθως όμως πρόκειται για δύο διαφορετικές γραπτές δοκιμασίες. Στα περισσότερα κράτη η επιτυχής συμμετοχή στο τεστ ιθαγένειας αποτελεί προϋπόθεση

¹⁸³ Ν. 4873/2021.

¹⁸⁴ Συνήγορος του Πολίτη, *Επίσημη Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2020 Συνήγορος του Πολίτη, *Παρατηρήσεις επί του νομοσχεδίου «Τροποποίηση Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας»*, 5 Οκτωβρίου 2020, <https://www.synigoros.gr/resources/060920-ypomnhma-ns-ithageneia.pdf>, τελευταία πρόσβαση 7.01.22.

¹⁸⁵ Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Γραπτές παρατηρήσεις της Ελληνικής Ένωσης...*, ό.π.

¹⁸⁶ Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Ιθαγένεια: μια σύγχρονη αρένα*, 15 Δεκεμβρίου 2021, <https://www.hlhr.gr/%ce%b9%ce%b8%ce%b1%ce%b3%ce%ad%ce%bd%ce%b5%ce%b9%ce%b1-%ce%bc%ce%af%ce%b1-%cf%83%cf%8d%ce%b3%cf%87%cf%81%ce%bf%ce%bd%ce%b7-%ce%b1%cf%81%ce%ad%ce%bd%ce%b1/>, τελευταία πρόσβαση 7.01.22.

¹⁸⁷ Εσθονία, Κροατία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Λιθουανία, Σλοβακία, Ισλανδία, Σλοβενία.

¹⁸⁸ Κύπρος, Μάλτα, Ρουμανία, Σλοβακία.

της πολιτογράφησης.¹⁸⁹ Συνήθως πρόκειται για γραπτή δοκιμασία¹⁹⁰ και σε ελάχιστες περιπτώσεις για συνέντευξη με υποκειμενική κρίση.¹⁹¹ Σε αντίθεση με τη γλώσσα, δεν προσφέρονται πολλές εναλλακτικές για την αξιολόγηση της ένταξης ή τη γνώση του πολιτεύματος, διότι οι περισσότερες χώρες εφαρμόζουν μία μόνο μέθοδο γραπτής αξιολόγησης ή υποκειμενική συνέντευξη. Εξαιρεση αποτελεί το Λουξεμβούργο όπου οι αιτούσες και οι αιτούντες μπορούν να επιλέξουν ανάμεσα στη γραπτή δοκιμασία και την παρακολούθηση ενός εικοσιτετράωρου μαθήματος ιθαγένειας.

Η αξιολόγηση της γλώσσας και της ένταξης συνεπάγεται μεγάλη διακριτική ευχέρεια από μέρους των Αρχών. Η στάση που υιοθετείται απέναντι στις δύο αυτές μορφές αξιολόγησης φαίνεται να είναι κοινή ως προς την ευελιξία τεκμηρίωσης και την υποστήριξη που λαμβάνουν, τον βαθμό διακριτικής ευχέρειας που φέρουν και τον επαγγελματικό χαρακτήρα με τον οποίο αντιμετωπίζονται. Η αξιολόγηση της γλώσσας, ωστόσο, τείνει να δημιουργεί λιγότερα εμπόδια από την ένταξη, δεδομένου ότι οι χώρες προσφέρουν περισσότερες επιλογές για την απόδειξη της γνώσης της. Οι περιπτώσεις όπου η αξιολόγηση διεξάγεται με συνεντεύξεις και όχι με γραπτή εξέταση συνεπάγονται μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια των κρατικών Αρχών, χωρίς την εμπλοκή επαγγελματιών, χωρίς υποστήριξη κατά την προετοιμασία και χωρίς σαφείς προϋποθέσεις ή έγγραφα. Εντούτοις, όλο και περισσότερες χώρες αντικαθιστούν τη συνέντευξη με γραπτή εξέταση.¹⁹² Τα μέσα αξιολόγησης είναι επίσης πιο αντικειμενικά και επαγγελματικά στις γραπτές δοκιμασίες. Η αποδοτικότητα και η δυσκολία της γραπτής εξέτασης, όμως, θα πρέπει να αξιολογείται με βάση τον αριθμό των αιτήσεων αλλά και τα ποσοστά επιτυχίας και αποτυχίας στο τεστ.¹⁹³ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Δανίας όπου το 2016 τα 2/3 των αιτούντων ατόμων απέτυχαν στη δοκιμασία ένταξης.¹⁹⁴

3.3.2 ΑΠΑΛΛΑΓΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Στην Ελλάδα, ο ν. 4604/2019 προέβλεπε το απαιτούμενο επίπεδο παραγωγής γραπτού λόγου να είναι Α1 για εφήβους και ενήλικους. Η διάταξη αυτή ωστόσο καταργήθηκε. Παρά την αρχική πρόβλεψη του νόμου του 2019 για απαλλαγή από την υποχρέωση προσκόμισης γλωσσικής πιστοποίησης για όσες και όσους έχουν φοιτήσει επιτυχώς

¹⁸⁹ Κάποιες από τις εξαιρέσεις αποτελούν η Ισλανδία, η Σλοβενία, η Πορτογαλία, το Βέλγιο, η Σλοβακία.

¹⁹⁰ Αυστρία, Τσεχία, Γερμανία, Εσθονία, Ισπανία, Κροατία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Ολλανδία, Αγγλία, Δανία, Νορβηγία, Ελλάδα.

¹⁹¹ Βουλγαρία, Γαλλία, Ιταλία, Ουγγαρία, Λετονία, Ρουμανία, Κύπρος, Σλοβακία.

¹⁹² Προσφάτως το Βέλγιο, η Γαλλία, η Γερμανία, το Λουξεμβούργο και η Ισπανία.

¹⁹³ Niessen και Huddleston, *ό.π.*

¹⁹⁴ <https://globalcit.eu/two-thirds-failed-the-new-danish-citizenship-test/>, τελευταία πρόσβαση 14.9.21.

σε γυμνάσιο ή λύκειο της χώρας που ακολουθεί το υποχρεωτικό πρόγραμμα εκπαίδευσης, δηλαδή 3 έτη, το δικαίωμα αυτό περιορίστηκε το 2021 αυξάνοντας την υποχρεωτική φοίτηση σε 9 έτη πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ή σε 6 έτη δευτεροβάθμιας. Επίσης, από τις απαλλαγές που προέβλεπε ο αρχικός νόμος του 2019 εξαιρέθηκαν οι απόφοιτοι σχολείων δεύτερης ευκαιρίας και οι κάτοχοι πιστοποιητικού ελληνομάθειας του Κέντρου Ελληνικής Γλώσσας επιπέδου B1, παρόλο που το πιστοποιητικό αυτό αναγνωρίζεται σε άλλες διοικητικές διαδικασίες όπως στη χορήγηση άδειας διαμονής. Η ρύθμιση των υποχρεωτικών ετών φοίτησης και των σχολείων δεύτερης ευκαιρίας, ωστόσο, δεν έχει αναδρομική ισχύ.¹⁹⁵ Οι ρυθμίσεις εφαρμόζονται και στις περιπτώσεις των αιτημάτων όπου εκκρεμούσε η γνωμοδότηση της Επιτροπής Πολιτογράφησης κατά τη δημοσίευση του νόμου του 2021. Επίσης, ο νόμος του 2019 προέβλεπε εξέταση γλώσσας επιπέδου A2 για αιτούντα άτομα ηλικίας άνω των 55 ετών τα οποία διαμένουν στην Ελλάδα νόμιμα για 20 συνεχή έτη ή για αιτούσες και αιτούντες άνω των 65 ετών. Ακόμη, προέβλεπε απαλλαγή από την πλήρωση μέρους ή του συνόλου των προϋποθέσεων για άτομα με πιστοποιημένη από αρμόδιο φορέα ψυχική και σωματική αναπηρία άνω του 67%, με την προϋπόθεση να προσκομίζεται ειδική ιατρική γνωμάτευση από αρμόδιο δημόσιο φορέα η οποία να συνδέεται αιτιωδώς με την αδυναμία ανταπόκρισής τους. Οι ισχύουσες ρυθμίσεις δεν προβλέπουν πλέον διευκολύνσεις για άτομα με ψυχική αναπηρία ούτε και απαλλαγή από την υποχρέωση προσκόμισης του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης ή άλλη δυνατότητα γραπτής εξέτασης για ηλικιωμένους και άτομα με αναπηρία, αλλά ειδική προφορική εξέταση.

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες οι εξαιρέσεις από την αξιολόγηση της γλώσσας αφορούν λόγους ευπάθειας κυρίως για ανηλίκους, ηλικιωμένους,¹⁹⁶ άτομα με μαθησιακές δυσκολίες ή σημαντική σωματική αναπηρία.¹⁹⁷ Στη Νορβηγία, το πιστοποιητικό γλωσσομάθειας στη νοηματική απαλλάσσει τις αιτούσες και τους αιτούντες από την προϋπόθεση γραπτής ή προφορικής εξέτασης.¹⁹⁸ Η Φινλανδία προσφέρει τη δυνατότητα εξέτασης του γλωσσικού επιπέδου και στη νοηματική γλώσσα. Επίσης, σε αρκετά κράτη όπως στη Γαλλία, την Πορτογαλία, την Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο απαλλάσσονται από την προϋπόθεση αιτούντα άτομα προερχόμενα από χώρες όπου η γλώσσα είναι η ίδια με την επίσημη ή μία από τις επίσημες ομιλούμενες γλώσσες της χώρας υποδοχής. Στη Φινλανδία όπου τα σουηδικά είναι μία από τις επίσημες γλώσσες της χώρας γίνονται αποδεκτά αποδεικτικά του γλωσσικού επιπέδου σουηδικών, αρκεί αυτά να έχουν χορηγηθεί από φινλανδικές Αρχές. Στη Δανία απαλλάσσονται από την προϋπόθεση γλωσσομάθειας και τη δοκιμασία ιθαγένειας παιδιά κάτω των 12 ετών και όσοι έχουν αποφοιτήσει από

¹⁹⁵ Όσοι κατέθεσαν αίτηση, πριν τον ν. 4795/2021, έως τις 17 Απριλίου 2021, εξαιρούνται και με 3 χρόνια επιτυχούς φοίτησης στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

¹⁹⁶ Βέλγιο, Τσεχία, Γαλλία, Γερμανία, Εσθονία, Ισπανία, Κροατία, Λετονία, Λιθουανία, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Νορβηγία, Σλοβενία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Δανία.

¹⁹⁷ Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Γαλλία, Γερμανία, Εσθονία, Ισπανία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Νορβηγία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Δανία.

¹⁹⁸ <https://www.udi.no/en/word-definitions/norwegian-oral-test-for-those-who-apply-for-norwegian-citizenship/>, τελευταία πρόσβαση 17.10.2021.

δημοτικό με πρόγραμμα σπουδών στα σουηδικά ή νορβηγικά.¹⁹⁹ Οι προβλεπόμενες απαλλαγές από το τεστ ιθαγένειας είναι πιο περιορισμένες.²⁰⁰ Ανθρωπιστικοί λόγοι απευθυνόμενοι σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας συναντώνται μόνο στη Γαλλία και τη Φινλανδία.

Στα περισσότερα κράτη, απολυτήρια σχολείων, πανεπιστημιακά πτυχία από εθνικά πανεπιστήμια και αποδεικτικά επαγγελματικής εμπειρίας στη χώρα διαμονής είναι αποδεκτά ως τεκμήρια γλωσσομάθειας.²⁰¹ Στη Γερμανία, ο ομοσπονδιακός νόμος ορίζει τις εξής εξαιρέσεις: άτομα με απολυτήριο από γερμανικό σχολείο έπειτα από 9 χρόνια φοίτησης (Hauptschulabschluss), ηλικιωμένοι και όσες και όσοι δεν μπορούν να ανταποκριθούν στο επίπεδο γνώσεων λόγω ασθένειας ή αναπηρίας. Οι ειδικοί κανόνες ορίζονται από τα κρατίδια. Στα κρατίδια του Αμβούργου και της Έσσης αιτούντες και αιτούσες άνω των 65 ετών απαλλάσσονται από την προϋπόθεση. Το τεστ ιθαγένειας αποτελείται από 33 ερωτήσεις από τις οποίες πρέπει να απαντηθούν σωστά οι 17. Όσες και όσοι κατέχουν απολυτήριο γερμανικού σχολείου, πτυχίο γερμανικού πανεπιστημίου ή πιστοποιητικό επαγγελματικής εκπαίδευσης στη Γερμανία απαλλάσσονται. Επιπλέον, επιτυχείς εντάξης μπορούν να μειώσουν την απαιτούμενη περίοδο διαμονής: Η επιτυχής παρακολούθηση μαθημάτων ένταξης –τα οποία περιλαμβάνουν τη διδασκαλία γερμανικής γλώσσας και των βασικών στοιχείων ιστορίας και πολιτικού συστήματος– μειώνει την απαιτούμενη περίοδο διαμονής από 8 σε 7 έτη. Υψηλό επίπεδο γλωσσομάθειας (πάνω από B1) μειώνει την απαιτούμενη περίοδο διαμονής από 8 σε 6 έτη. Στην περίπτωση της πολιτογράφησης με διακριτική ευχέρεια, αν οι Αρχές κρίνουν κατά τη διάρκεια της προσωπικής συνέντευξης ότι η αιτούσα ή ο αιτών πληροί την προϋπόθεση, αυτή ή αυτός απαλλάσσεται από την αξιολόγηση.²⁰²

Στη Νορβηγία η προϋπόθεση της γλώσσας αφορά άτομα ηλικίας 18-67 ετών. Σε περίπτωση μη κατοχής κάποιου επίσημου πιστοποιητικού γλωσσομάθειας ή μη ύπαρξης άλλων λόγων απαλλαγής, η αξιολόγηση γίνεται προφορικά τη στιγμή της κατάθεσης της αίτησης στην Αστυνομία.²⁰³ Στο Λουξεμβούργο το τεστ γλωσσομάθειας περιλαμβάνει μία προφορική και μία ακουστική δοκιμασία. Προκειμένου να μην αποτελέσει ένα απροσπέλαστο εμπόδιο για τα αιτούντα πρόσωπα, αρκεί πλέον η επιτυχία στην προφορική δοκιμασία για να περάσει κάποιος το τεστ.

¹⁹⁹ <https://lifeindenmark.borger.dk/housing-and-moving/danish-citizenship/conditions-for-foreign-citizens-acquisition-of-danish-citizenship>, τελευταία πρόσβαση 17.10.2021.

²⁰⁰ Αυστρία, Δανία, Εσθονία, Γαλλία, Γερμανία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Ολλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Νορβηγία, Ισπανία.

²⁰¹ Εξαιρέσεις αποτελούν η Λετονία όπου γίνονται αποδεκτά μόνο αποδεικτικά των σχολικών εξετάσεων, το Λουξεμβούργο, η Πορτογαλία και η Σλοβακία.

²⁰² Farahat, A. και Hailbronner, K., *Report on Citizenship Law: Germany*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School, 2020 Farahat, A., *Naturalisation Procedures ...*, ό.π.

²⁰³ <https://www.udi.no/en/word-definitions/norwegian-oral-test-for-those-who-apply-for-norwegian-citizenship/>, τελευταία πρόσβαση 17.10.2021.

Στην Πορτογαλία η επίσημη δοκιμασία για τη γλώσσα που θεσπίστηκε το 2009 αναβλήθηκε τον επόμενο χρόνο λόγω προβλημάτων σχετικά με την επεξεργασία και την προβολή των αποτελεσμάτων. Μέχρι την επανέναρχη της διαδικασίας αξιολόγησης γίνονταν δεκτά ισοδύναμα πιστοποιητικά από δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα αλλά και πτυχία πορτογαλικών από οποιοδήποτε επίσημα αναγνωρισμένο ιδιωτικό εκπαιδευτικό ίδρυμα.²⁰⁴ Ακόμη και σήμερα, τα πιστοποιητικά αυτά απαλλάσσουν τα αιτούντα άτομα από την υποχρέωση συμμετοχής στη δοκιμασία γλωσσομάθειας.²⁰⁵ Ανήλικοι που έχουν ολοκληρώσει τον πρώτο κύκλο των βασικών σπουδών προσκομίζουν βεβαίωση γλωσσομάθειας από το αρμόδιο εκπαιδευτικό ίδρυμα.²⁰⁶

3.4

ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ

Στην ενότητα γίνεται αποτίμηση τριών παραγόντων που θέτουν εμπόδια στην υλοποίηση της διαδικασίας πολιτογράφησης. Αρχικά εκτιμάται η γραφειοκρατική δομή που τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη αντιμετωπίζει ζητήματα. Ενδεικτικά αναφέρουμε την ανεπαρκή στελέχωση των υπηρεσιών, τη δυσκολία επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων αρμόδιων Αρχών και την έλλειψη διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων τους. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο τρόπος αντιμετώπισης συνίσταται σε αναδιοργανώσεις του γραφειοκρατικού συστήματος και σε μεταφορά της αρμοδιότητας λήψης αποφάσεων σε πιο εξειδικευμένες υπηρεσίες. Δεύτερος παράγοντας που θέτει αγκυλώσεις στη διαδικασία απόκτησης ιθαγένειας αποτελεί η μη τήρηση των προθεσμιών επεξεργασίας των αιτήσεων που στην Ελλάδα μπορεί να φτάνει σε καθυστερήσεις έως και 3 ετών. Τέλος, ο τρίτος παράγοντας αφορά την ανεπαρκή εκπαίδευση του προσωπικού και την έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των Διευθύνσεων Ιθαγένειας σε επίπεδο ανταλλαγής καλών πρακτικών.

3.4.1

ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΕΣ ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΣΤΗ ΛΗΨΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Στην Ελλάδα, παρά την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών ιθαγένειας, τα προβλήματα που προϋπήρχαν παραμένουν. Ωστόσο, οι αλλαγές στις γραφειοκρατικές δομές και

²⁰⁴ Hearly, *ό.π.*

²⁰⁵ <https://www.acm.gov.pt/ad-ent-c-acm>, τελευταία πρόσβαση 18.10.2021.

²⁰⁶ Gil και Piçarra, *ό.π.*

στην αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων αποτελούν μια επιλογή πολλών κρατών για τη μείωση της γραφειοκρατίας και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών.²⁰⁷ Στην Ισλανδία, για παράδειγμα, το 2013, η αρμοδιότητα απόδοσης ιθαγένειας μεταφέρθηκε από τον υπουργό Εσωτερικών στη Διεύθυνση Μετανάστευσης. Στόχος της ρύθμισης αυτής είναι η αύξηση της αποδοτικότητας και η εκμετάλλευση της εξειδικευμένης γνώσης κάποιων υπηρεσιών. Η διαδικασία καθίσταται πιο σύντομη, εφόσον το υπουργείο δεν χρειάζεται πλέον να αναζητά πληροφορίες από τη Διεύθυνση Μετανάστευσης, την υπεύθυνη υπηρεσία για την έκδοση αδειών διαμονής. Επιπλέον, με τον τρόπο αυτό προστίθεται ένα επίπεδο διοικητικού ελέγχου, διότι οι διοικητικές αποφάσεις μπορούν να προσβληθούν στο υπουργείο.²⁰⁸ Στις περισσότερες χώρες, οι Αρχές που παραλαμβάνουν την αίτηση ελέγχουν και την πληρότητα του φακέλου.²⁰⁹ Σε κάποια κράτη οι αιτήσεις διεκπεραιώνονται κατά ένα μεγάλο μέρος από μία Αρχή,²¹⁰ ενώ σε άλλες η αίτηση περνάει από χαμηλότερα σε υψηλότερα επίπεδα διοίκησης.²¹¹ Εξειδικευμένες υπηρεσίες για την ιθαγένεια είναι υπεύθυνες για όλη τη διαδικασία στην Τσεχία, σε αρκετά γερμανικά κρατίδια, τη Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και σε κάποιο βαθμό στη Γαλλία, το Λουξεμβούργο και τη Σλοβενία. Στον αντίποδα, λιγότερο εξειδικευμένες δομές λήψης αποφάσεων συναντώνται στη Βουλγαρία, την Ουγγαρία, την Ιρλανδία και την Ιταλία.

Στην ελληνική περίπτωση, η ανεπαρκής στελέχωση των υπηρεσιών δυσχεραίνει τον ρυθμό διεκπεραίωσης των αιτημάτων. Τον Μάιο του 2021, οι συνολικές εκκρεμείς αιτήσεις έφταναν τις 32.943.²¹² Η ικανότητα της διοίκησης να ενισχύει το μέγεθος του διοικητικού προσωπικού με έκτακτη χρηματική επιχορήγηση μπορεί να αποδειχθεί εξαιρετικά επωφελής για την αντιμετώπιση της πληθώρας των εκκρεμών αιτήσεων και, κατ' επέκταση, για τη βελτίωση των ποσοστών πολιτογράφησης.²¹³ Η έκτακτη ενίσχυση του προσωπικού είναι μία λύση που επιλέγουν αρκετές χώρες για την αντιμετώπιση καθυστερήσεων και την αύξηση των ποσοστών πολιτογραφήσεων. Η αύξηση στα ποσοστά πολιτογράφησης στο Ηνωμένο Βασίλειο μεταξύ 2008-2009 αποδόθηκε από τη στατιστική υπηρεσία στην αύξηση του προσωπικού της αρμόδιας

²⁰⁷ Οι αποφάσεις πολιτογράφησης λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο σε όλες σχεδόν τις χώρες στοχεύοντας στην ίση μεταχείριση και «κοινή» ερμηνεία του νόμου σε όλη την επικράτεια. Η διαδικασία είναι αποκεντρωμένη στην Αυστρία, τη Γαλλία και τη Γερμανία.

²⁰⁸ Bjornsson, T., *Iceland Adopts Procedural Amendments to the Citizenship Act*, Global Citizenship Observatory, 11 Νοεμβρίου 2014, <https://globalcit.eu/iceland-adopts-procedural-amendments-to-the-citizenship-act/>, τελευταία πρόσβαση 13.9.2021.

²⁰⁹ Η παραλαβή, ο έλεγχος και η απόφαση για την αίτηση γίνεται από 3 διαφορετικές Αρχές στην Κύπρο, τη Φινλανδία, την Ουγγαρία, την Ιρλανδία και την Ιταλία.

²¹⁰ Αυστρία, Βουλγαρία, Κύπρος, Γερμανία, Ισπανία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λετονία, Μάλτα, Πορτογαλία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ρουμανία, Ισλανδία.

²¹¹ Βέλγιο, Τσεχία, Εσθονία, Γαλλία, Κροατία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Ολλανδία, Πολωνία, Σλοβενία, Δανία, Νορβηγία.

²¹² Generation 2.0 RED, *Ιθαγένεια στην πράξη...*, ό.π.

²¹³ Niessen και Huddleston, ό.π.

²¹³ www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116022/hosb0910.pdf, τελευταία πρόσβαση 13.9.2021.

υπηρεσίας.²¹⁴ Παρομοίως, στην Ισπανία, το 2012-2013, 1.000 υπάλληλοι των υπηρεσιών Εμπορικό Μητρώο και Μητρώο Ιδιοκτησίας²¹⁵ (Registro de la Propiedad, Registro Mercantil) επιστρατεύθηκαν από το υπουργείο Δικαιοσύνης, αρμόδιο για τις αιτήσεις πολιτογράφησης, προκειμένου να επεξεργαστούν 478.233 εκκρεμείς αιτήσεις των τελευταίων δύο ετών και τρεχόντων μηνών. Κατά το διάστημα αυτό, διευθετήθηκαν 420.051 αιτήσεις, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες του υπουργείου είχαν τη δυνατότητα να επεξεργάζονται το μέγιστο 130.000 αιτήσεις τον χρόνο. Το κόστος που ανέλαβε το υπουργείο για το έκτακτο αυτό μέτρο ήταν 1.000.000 ευρώ.²¹⁶

Ένας επιπλέον λόγος καθυστερήσεων στην Ελλάδα, σύμφωνα με τον υπουργό Εσωτερικών, είναι οι δυσκολίες επικοινωνίας με άλλες εμπλεκόμενες Αρχές αρμόδιες για την επικαιροποίηση των δικαιολογητικών, όπως το ποινικό μητρώο και η συνδρομή λόγων ασφάλειας.²¹⁷ Ένα ακόμη πρόβλημα εντοπίζεται στην εγγραφή όσων έχουν λάβει την ελληνική ιθαγένεια στα μητρώα αρρένων, πράξη που προηγείται της απόφασης εγγραφής στο δημοτολόγιο και της έκδοσης αστυνομικής ταυτότητας. Οι αρμοδιότητες των μητρώων αρρένων είναι μία από τις αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων διοικήσεων οι οποίες δεν μεταφέρθηκαν στην κεντρική διοίκηση και στις Περιφερειακές Διευθύνσεις Ιθαγένειας. Εκτός από την υποστελέχωση της υπηρεσίας που προκαλεί αδικαιολόγητες καθυστερήσεις, μέχρι το 2020 δεν είχε προβλεφθεί η διασύνδεση του πληροφοριακού συστήματος που ήταν απαραίτητη για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων. Η μη ανανέωση του πληροφοριακού συστήματος προκαλεί περαιτέρω κωλύματα στην επικαιροποίηση των στατιστικών δεδομένων.²¹⁸ Η ψηφιοποίηση του συστήματος πληροφοριών παίζει σημαντικό ρόλο στην πρόσβαση και την αποδοτικότητα της διαδικασίας πολιτογράφησης, δεδομένου ότι διευκολύνει τον συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων, την ανταλλαγή πληροφοριών καθώς και τη μεταφορά και την αρχειοθέτηση των φακέλων. Η Πορτογαλία, η Ιταλία, κάποια κρατίδια της Γερμανίας, η Ολλανδία και η Σουηδία έχουν προχωρήσει στην ψηφιοποίηση του συστήματος ενώ η Κύπρος, κάποια κρατίδια της Γερμανίας, η Λιθουανία, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία σχεδιάζουν την παροχή δυνατότητας ηλεκτρονικής υποβολής της αίτησης. Οι Αρχές έχουν άμεση πρόσβαση στις πληροφορίες που βρίσκονται στην κατοχή άλλων υπηρεσιών στην Πορτογαλία, την Εσθονία, τη Φινλανδία, τη Νορβηγία, τη Σλοβενία, τη Μάλτα και τη Σουηδία, χώρες με χαμηλό επίπεδο διακριτικής ευχέρειας.

²¹⁵ Η μετάφραση δική μας.

²¹⁶ Martin Pérez, A., *Spain: Ministry of Justice Adopts Exceptional Measures to Accelerate Naturalisation Procedures*, Global Citizenship Observatory, 15 Ιουλίου 2013, <https://globalcit.eu/spain-ministry-of-justice-adopts-exceptional-measures-to-accelerate-naturalisation-procedures/>, τελευταία πρόσβαση 14.9.2021.

²¹⁷ Generation 2.0 RED, *Ιθαγένεια στην πράξη...*, ό.π.

²¹⁸ Generation 2.0 RED, *Έκθεση για τις Διευθύνσεις Ιθαγένειας...*, ό.π.

Οι προθεσμίες που προβλέπει ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας είναι αδύνατο να τηρηθούν στην πράξη. Η έκδοση απόφασης για απόδοση ιθαγένειας στη δεύτερη γενιά μπορεί να σημειώσει αδικαιολόγητες καθυστερήσεις που σε ορισμένες περιοχές μπορεί να ξεπεράσουν και τα 4 έτη. Οι συνεντεύξεις πολιτογράφησης διενεργούνται ακόμη και 5 χρόνια μετά την υποβολή αιτήματος.²¹⁹ Παρά τις αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο με στόχο την επίσπευση των διαδικασιών, δεν άλλαξε ο τρόπος επεξεργασίας των αιτημάτων. Επιπλέον, δεν τέθηκαν νέες προθεσμίες με αντικειμενικά κριτήρια ούτε θεσπίστηκαν κυρώσεις για τη μη τήρησή τους.

Στην Ευρώπη, οι προθεσμίες για την επεξεργασία των αιτήσεων ποικίλουν από 6 ως 48 μήνες. Σε 16 κράτη²²⁰ οι προθεσμίες προβλέπονται από τον νόμο κυρίως με πρόσφατες μεταρρυθμίσεις. Σε κάποια κράτη οι προθεσμίες είναι δύσκολο να τηρηθούν,²²¹ ενώ σε άλλα ο νόμος δεν προβλέπει προθεσμίες, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι ο χρόνος διεκπεραίωσης είναι μεγαλύτερος από τα κράτη που θέτουν χρονικό περιορισμό.²²² Στις σκανδιναβικές χώρες οι προθεσμίες τίθενται εθελοντικά και όχι από τον νόμο, ενώ η Ιρλανδία προσπαθεί να ανταποκριθεί στις εκκρεμείς αιτήσεις με μέτρα όπως η επεξεργασία των νέων, λιγότερο σύνθετων, αιτήσεων μέσα σε διάστημα 6 μηνών. Στις περιπτώσεις όπου οι προθεσμίες είναι ατελέσφορες, σπάνια συνοδεύονται από μέτρα ή αυτόματες κυρώσεις που θα τις έκαναν αποτελεσματικές. Σε ελάχιστες χώρες υπάρχουν ειδικές προθεσμίες για συγκεκριμένα στάδια της διαδικασίας, όπως ο έλεγχος της ταυτότητας²²³ και των λόγων ασφάλειας²²⁴ καθώς και ο προσδιορισμός της διάρκειας πιθανών παρατάσεων.²²⁵ Η Λετονία συνδυάζει τους τρεις αυτούς περιορισμούς. Η απουσία αυτόματων κυρώσεων για τη μη τήρηση των προθεσμιών δημιουργεί καθυστερήσεις, πλήθος εκκρεμών αιτήσεων και αβεβαιότητα για τα αιτούντα άτομα σε όλη την Ευρώπη.

Ενώ η Ιταλία το 2018 αύξησε τον χρόνο επεξεργασίας των αιτήσεων από 2 σε 4 χρόνια με μια ρύθμιση με αναδρομική ισχύ, τον Δεκέμβριο του 2020 έθεσε νέες προθεσμίες για την απόκτηση ιθαγένειας λόγω διαμονής ή γάμου. Οι Αρχές οφείλουν να αποφασίσουν εντός της προθεσμίας των 24 μηνών η οποία μπορεί να παραταθεί έως 36 μήνες. Η ρύθμιση αυτή, ωστόσο, δεν έχει αναδρομική ισχύ.²²⁶ Επιπλέον, ο νόμος για την ιθαγένεια

²¹⁹ Στο ίδιο.

²²⁰ Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχία, Εσθονία, Ισπανία, Φινλανδία, Γαλλία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Λιθουανία, Ολλανδία, Σλοβακία, Ρουμανία και Σλοβενία.

²²¹ Όπως για παράδειγμα στην Αυστρία, την Ισπανία και την Ολλανδία.

²²² Κύπρος, Γερμανία, Κροατία, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία, Ισλανδία, Νορβηγία, Δανία και Ηνωμένο Βασίλειο.

²²³ Ουγγαρία, Λετονία, Πορτογαλία.

²²⁴ Βέλγιο, Ουγγαρία, Λετονία, Σλοβενία.

²²⁵ Γαλλία, Ουγγαρία, Λετονία, Ολλανδία.

²²⁶ <https://globalcit.eu/italy-shortens-time-to-naturalisation-decisions/>, τελευταία πρόσβαση 14.09.21.

διευκρινίζει ότι οι διοικήσεις υποχρεούνται να ανακτούν πληροφορίες, δεδομένα και έγγραφα που είναι ήδη στην κατοχή τους, ενώ οι αιτούσες και αιτούντες οφείλουν να παρέχουν μόνο τις απαραίτητες πληροφορίες για την ανάκτηση τέτοιων πληροφοριών.

3.4.3

ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ

Στην Ελλάδα η ανεπαρκής εκπαίδευση του προσωπικού και η έλλειψη τακτικών συσκέψεων μεταξύ των Διευθύνσεων Ιθαγένειας με στόχο την ανταλλαγή πληροφοριών και καλών πρακτικών αποτελεί έναν ακόμα παράγοντα που εμποδίζει τη μείωση της γραφειοκρατίας. Η έρευνα του Generation 2.0 RED εντόπισε καλές πρακτικές που εφαρμόζονται στη Διεύθυνση Ιθαγένειας Νοτίου Τομέα, Πειραιώς και Νήσων για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την ομαλότερη λειτουργία της υπηρεσίας. Ορισμένες από αυτές είναι η δυνατότητα κατάθεσης αιτημάτων κατόπιν τηλεφωνικού ραντεβού, η δημιουργία ενός έντυπου ενημέρωσης για τη διαδικασία της πορείας κτήσης ιθαγένειας, ο περιορισμένος αριθμός ερωτήσεων κατά τη διενέργεια της συνέντευξης.²²⁷ Εντούτοις, η απουσία ενός επικοινωνιακού πλαισίου μεταξύ των υπηρεσιών εμποδίζει τη διάδοση και ευρύτερη υιοθέτηση των πρακτικών αυτών.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις της Πορτογαλίας και της Εσθονίας, δεν υπάρχουν αρκετά συγκρίσιμα δεδομένα για την εκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων στις χώρες της Ευρώπης.

3.5

ΑΠΟΦΑΣΗ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΣ

Η ενότητα εξετάζει τη διαδικασία κτήσης ιθαγένειας στο στάδιο των ελέγχων και της τελικής απόφασης με αναφορές και σε περιπτώσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Στην Ελλάδα, διαπιστώνεται πως το μέτρο της υποχρεωτικής αιτιολόγησης που πρέπει να συνοδεύει κάθε απορριπτική απόφαση έχει μειώσει σημαντικά τον βαθμό διακριτικής ευχέρειας των Αρχών. Ωστόσο, η κατάργηση της δυνατότητας διοικητικής προσφυγής των αιτούντων και αιτουσών σε περίπτωση απορριπτικής εις βάρος τους απόφασης, τους στερεί από επαρκή προστασία μέσω ένστασης κατά τη διοικητική διαδικασία. Η μόνη διέξοδος προσφυγής που απομένει στα αιτούντα άτομα είναι η δικαστική

²²⁷ Generation 2.0 RED, Έκθεση για τις Διευθύνσεις Ιθαγένειας..., ό.π.

οδός, που όμως είναι πολύ χρονοβόρα και έχει οικονομικό κόστος. Στα ζητήματα αυτά, πολλές ευρωπαϊκές χώρες έχουν να επιδείξουν καλές πρακτικές είτε έχοντας θεσμοθετήσει την αιτιολογημένη απορριπτική απόφαση είτε καταφεύγοντας σπάνια στη χρήση διακριτικής ευχέρειας είτε παρέχοντας το δικαίωμα υποβολής μιας αρνητικής απόφασης τόσο σε διοικητικό όσο και σε δικαστικό έλεγχο. Ωστόσο, και στην Ευρώπη εντοπίζονται περιορισμοί εις βάρος των αιτούντων ατόμων.

3.5.1 ΒΑΘΜΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

Στην Ελλάδα, από το 2010 μέχρι το 2020, οι αιτούσες και αιτούντες πολιτογράφησης είχαν το δικαίωμα σε δικαστικό έλεγχο σε συνδυασμό με διοικητικό. Η εισαγωγή της υποχρέωσης αιτιολόγησης των απορριπτικών αποφάσεων πολιτογράφησης με τον ν. 3838/2010 μείωσε δραστικά τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης στην απόρριψη αιτημάτων και αποτέλεσε τομή στον Ελληνικό Κώδικα Ιθαγένειας. Με τον νόμο 4735/2020, ωστόσο, καταργήθηκε το δικαίωμα προσφυγής προς τη διοίκηση (αντιρρήσεις στο Συμβούλιο Ιθαγένειας) και παρέμεινε μόνο ο δικαστικός έλεγχος.

Σε όλα τα κράτη-μέλη η απόφαση για την απονομή ιθαγένειας βασίζεται εν μέρει στη διακριτική ευχέρεια, δηλαδή μπορεί να εκδοθεί αρνητική απόφαση ακόμα και αν πληρούνται όλες οι τυπικές προϋποθέσεις. Μολαταύτα, στην πλειονότητα των χωρών η διακριτική ευχέρεια εφαρμόζεται υπό όρους, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι η άρνηση θα πρέπει να είναι λεπτομερώς αιτιολογημένη.²²⁸ Εξαιρέση αποτελούν το Βέλγιο και η Γερμανία²²⁹ όπου υπάρχει έννομο δικαίωμα πολιτογράφησης όταν εκπληρώνονται όλες οι προϋποθέσεις.²³⁰ Η δυνατότητα χρήσης της διακριτικής ευχέρειας, όμως, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι οι Αρχές κάνουν πάντα χρήση αυτής. Στις περιπτώσεις της Λιθουανίας, του Λουξεμβούργου, της Ολλανδίας και της Ισπανίας η διακριτική ευχέρεια των Αρχών εφαρμόζεται σπάνια και σε εξαιρετικές περιστάσεις. Στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου όπου οι Αρχές απολαμβάνουν πλήρη διακριτική ευχέρεια στην απόρριψη αιτήσεων το ποσοστό αυτό έφτασε το 7% κατά μέσο όρο

²²⁸ Αυστρία, Βέλγιο, Κύπρος, Ισπανία, Φινλανδία, Γαλλία, Κροατία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Λετονία, Ολλανδία, Σλοβενία, Ρουμανία, Νορβηγία, Ισλανδία, Δανία. Δεν υπάρχουν αρκετά συγκρίσιμα δεδομένα για τους λόγους απόρριψης. Οι πιο συχνοί είναι η ύπαρξη απειλής για τη δημόσια ασφάλεια, τα ανεπαρκή προσόντα γλωσσομάθειας, η ανεπιτυχής ένταξη, η ύπαρξη ποινικού μητρώου και ο ελλιπής φάκελος αίτησης.

²²⁹ Στον γερμανικό κώδικα ιθαγένειας υπάρχει πρόβλεψη και για πολιτογράφηση με βάση τη διακριτική ευχέρεια των Αρχών, όταν υπάρχει δημόσιο συμφέρον και με την πλήρωση ελάχιστων προϋποθέσεων.

²³⁰ Απόλυτη διακριτική ευχέρεια απολαμβάνουν οι Αρχές στην Κύπρο, την Τσεχία, τη Σουηδία, τη Σλοβακία, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία, τη Μάλτα και την Πολωνία. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία, τη Μάλτα και την Πολωνία (στην περίπτωση που η ιθαγένεια απονέμεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) δεν υπάρχει δικαίωμα σε αιτιολογημένη απάντηση.

κατά την περίοδο 2008-2018. Στο Βέλγιο, η Επιτροπή Πολιτογράφησης της βουλής εξαιρέθηκε από τα καθήκοντά της στην πολιτογράφηση με τη μεταρρύθμιση του 2012, έπειτα από αποδοκimasίες πολλών πολιτικών αλλά και μελών της ίδιας της Επιτροπής για μη αποδοτική, μυστικοπαθή και με πολιτικά κίνητρα διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο ρόλος της πλέον περιορίζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις πολιτογράφησης, ενώ υπεύθυνη Αρχή για τις αποφάσεις πολιτογράφησης είναι πλέον η Εισαγγελία. Οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις με μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια συναντώνται κυρίως στην Κεντρική²³¹ και τη Νότια²³² Ευρώπη όπου αρμόδια για την απόφαση πολιτογράφησης είναι η εκτελεστική ή νομοθετική εξουσία. Αντίθετα, στη Βορειοδυτική Ευρώπη,²³³ οι διαδικασίες επικεντρώνονται στα δικαιώματα και είναι πιο ξεκάθαρες.

Η νοοτροπία της διοίκησης καθορίζει τον τρόπο χρήσης της διακριτικής ευχέρειας. Στην Ελλάδα η αποτυχημένη εφαρμογή της μεταρρύθμισης του 2010 αποδίδεται κατά ένα μέρος στη μεγάλη αντίσταση από μεριάς της διοίκησης κατά την εφαρμογή του νόμου.²³⁴ Σύμφωνα με την εγκύκλιο, «η συνέντευξη θα πρέπει να διενεργείται σε πνεύμα συνεννόησης, ευαισθησίας και αποδοχής της ιδιαίτερης ταυτότητας του εξεταζόμενου».²³⁵ Πέρα από τη σύνταξη εγχειριδίου για τη διεξαγωγή συνεντεύξεων, όμως, δεν έχουν προβλεφθεί επιπρόσθετα μέτρα, όπως επιμορφωτικά σεμινάρια με στόχο την αλλαγή της νοοτροπίας της διοίκησης και την καταπολέμηση των αποκλίσεων στον τρόπο αξιολόγησης των ζητημάτων ένταξης. Αυτό, σε συνδυασμό με την κατάργηση του δικαιώματος των αιτούντων προσώπων σε διοικητική προσφυγή κατά της εισήγησης που προκύπτει από την προφορική αξιολόγηση –η οποία επιφέρει μείωση του βαθμού ελέγχου της νομιμότητας των αποφάσεων– καθιστά αμφίβολο το κατά πόσο και με ποιον τρόπο επιτυγχάνεται η υιοθέτηση μιας νοοτροπίας συμπερίληψης.

Η στάση του διοικητικού προσωπικού απέναντι σε όσες και όσους αιτούνται είναι θετική στη Δανία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Σουηδία.²³⁶ Στην Πορτογαλία, το 2006, η αρμοδιότητα για θέματα ιθαγένειας μεταφέρθηκε από το υπουργείο Εσωτερικών και την Υπηρεσία Αλλοδαπών και Συνόρων στο υπουργείο Δικαιοσύνης. Η μεταφορά αυτή φέρει ένα σημαντικό πολιτικό μήνυμα καθώς οι δυνητικοί πολίτες δεν αντιμετωπίζονται πλέον ως αλλοδαπές/οί και άρα ως ένα εξωτερικό ζήτημα συνδεδεμένο με την εθνική ασφάλεια. Αντιθέτως, εμπίπτουν στο υπουργείο Δικαιοσύνης, το όργανο που είναι αρμόδιο για όλες τις Πορτογαλίδες και όλους τους Πορτογάλους πολίτες που αντιμετωπίζουν ζητήματα με την ιθαγένειά τους.²³⁷

²³¹ Με εξαίρεση την Εσθονία και τη Σλοβενία.

²³² Με εξαίρεση την Ελλάδα και την Πορτογαλία.

²³³ Με εξαίρεση την Αυστρία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

²³⁴ Christopoulos, *ό.π.*

²³⁵ Υπουργείο Εσωτερικών, Εγκύκλιος αριθ. 751, Φ. 130181/75619, 18 Οκτωβρίου 2021, σ. 17.

²³⁶ Niessen και Huddleston, *ό.π.*

²³⁷ Gil και Piçarra, *ό.π.*

Η εφαρμογή νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων μειώνει τη διακριτική ευχέρεια των Αρχών. Ελάχιστες χώρες απαγορεύουν ρητά τις φυλετικές, εθνικές, θρησκευτικές ή εθνικές διακρίσεις στη διαδικασία πολιτογράφησης. Αναφορά σε νόμους κατά των διακρίσεων συναντώνται μόνο στη Φινλανδία, την Ουγγαρία και τη Σλοβακία. Φορείς για την ισότητα ή ο Συνήγορος του Πολίτη έχουν αρμοδιότητα να διερευνήσουν παράπονα για διακρίσεις στην Κροατία, τη Γαλλία, την Ουγγαρία, τη Ρουμανία, τη Σλοβακία, τη Σουηδία το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ελλάδα. Επιπλέον, όλο και περισσότερα κράτη που προβλέπουν ειδική πρόσβαση στην ιθαγένεια λόγω γάμου ή συμβίωσης με πολίτη, όπως η Ιταλία²³⁸ και η Πορτογαλία,²³⁹ αναγνωρίζουν το σύμφωνο συμβίωσης ομόφυλων ζευγαριών. Στη Φινλανδία, από το 2018, παιδιά γεννημένα από μητέρα σε ζευγάρι ίδιου φύλλου η οποία έχει τεκνοποιήσει με θεραπεία γονιμότητας αποκτούν την ιθαγένεια, ακόμα και αν γεννήθηκαν εκτός της χώρας.

3.5.2

ΤΥΠΟΣ ΚΑΙ ΕΥΡΟΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

Στην Ελλάδα όσες και όσοι υποβάλλουν αίτηση κτήσης ιθαγένειας δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να εγείρουν ενστάσεις σχετικά με το περιεχόμενο της εισήγησης που απορρίπτει το αίτημά τους. Παρόλο που η αλλαγή αυτή εξυπηρετεί την αποσυμφόρηση της διοίκησης, λειτουργεί εις βάρος των αιτούντων προσώπων. Η μοναδική επιλογή της δικαστικής οδού αυξάνει το κόστος της διαδικασίας καθώς και τον χρόνο αναμονής.²⁴⁰

Οι περισσότερες χώρες προσφέρουν το δικαίωμα σε δικαστικό έλεγχο σε συνδυασμό με ιεραρχικό ή διοικητικό έλεγχο. Σε πολλές χώρες ο δικαστικός έλεγχος εκτελείται από διάφορες δικαστικές βαθμίδες, συμπεριλαμβανομένου του ανώτατου δικαστηρίου. Σε άλλες πάλι, οι αιτούσες και οι αιτούντες μπορούν να απευθύνονται μόνο στα διοικητικά δικαστήρια πρώτου ή δεύτερου βαθμού.²⁴¹ Σε ελάχιστες χώρες, όπως για παράδειγμα στην Αυστρία και το Ηνωμένο Βασίλειο, το διοικητικό δικαστήριο ανώτατου βαθμού είναι το μόνο αρμόδιο για προσφυγές σχετικά με υποθέσεις πολιτογράφησης. Στη Νορβηγία και τη Σουηδία, οι προσφυγές κατά των αποφάσεων πολιτογράφησης υποβάλλονται μόνο ενώπιον ειδικών δικαστηρίων για υποθέσεις που σχετίζονται με

²³⁸ <https://www.esteri.it/mae/en/servizi/italiani-all-estero/traduzione-elegalizzazione-documenti.html>, τελευταία πρόσβαση 19.10.2021.

²³⁹ Gil και Riçarra, *ό.π.*

²⁴⁰ Generation 2.0 RED, *Έκθεση για τις Διευθύνσεις Ιθαγένειας ...*, *ό.π.*

²⁴¹ Ιταλία, Λιθουανία, Νορβηγία, Πορτογαλία και Σουηδία. Στην Πορτογαλία το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο δέχεται προσφυγές μόνο σε ειδικές περιπτώσεις.

τη μετανάστευση και την ιθαγένεια.²⁴² Σε ελάχιστες χώρες,²⁴³ η αιτιολογία για την απουσία ρητού νομικού δικαιώματος σε αιτιολογημένη απόφαση ή δικαστικό έλεγχο σχετίζεται με τη συνταγματική τάξη η οποία δεν επιτρέπει δικαστικό έλεγχο στις αποφάσεις της εκτελεστικής ή νομοθετικής εξουσίας. Σε άλλες χώρες, ωστόσο, το δικαίωμα αυτό παρέχεται στις αιτούσες και τους αιτούντες ιθαγένειας ακόμα και όταν αρμόδιο όργανο για την απόφαση πολιτογράφησης είναι η εκτελεστική ή νομοθετική εξουσία, όπως για παράδειγμα ο υπουργός Εσωτερικών στην Ελλάδα, η κυβέρνηση της Εσθονίας, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στην Ιταλία και τη Λιθουανία. Το δικαίωμα σε αιτιολογημένη απόφαση και προσφυγή σε εθνικά δικαστήρια συμπεριλαμβάνεται συνήθως στις μεταρρυθμίσεις του δικαίου ιθαγένειας, όπως έγινε για παράδειγμα το 2012 στο Βέλγιο όπου η πολιτογράφηση μετατράπηκε από νομοθετική πράξη σε διοικητική, οπότε και υπόκειται στους κανόνες δικαστικού ελέγχου.²⁴⁴

Στις περισσότερες χώρες, η προσφυγή μπορεί να αφορά ουσιαστικές και διαδικαστικές διαστάσεις του ζητήματος προσφέροντας την εγγύηση ότι οι Αρχές ακολουθούν τις σωστές διαδικασίες και ερμηνεύουν σωστά τις νομικές προϋποθέσεις.²⁴⁵ Τα δικαστήρια σπάνια έχουν την εξουσία να αλλάξουν την απόφαση επί της ουσίας και να αποδώσουν ιθαγένεια, δεδομένου ότι στις περισσότερες χώρες η απόφαση της πολιτογράφησης είναι αποκλειστική αρμοδιότητα της Αρχής που έχει οριστεί από τον νόμο. Εντούτοις, σε περίπτωση επιτυχημένης προσφυγής, οι Αρχές οφείλουν να λάβουν υπόψη την απόφαση του δικαστηρίου και δεν μπορούν να απορρίψουν την αίτηση ξανά για τους ίδιους λόγους. Οι δικαστές έχουν την αρμοδιότητα να μεταβάλλουν τις αποφάσεις επί της ουσίας σε 9 χώρες.²⁴⁶ Στη Φινλανδία η υπηρεσία μετανάστευσης μπορεί να προσβάλει την απόφαση του δικαστηρίου να χορηγήσει ιθαγένεια.

Οι εγγυήσεις δικαστικού ελέγχου σπάνια εφαρμόζονται στις αξιολογήσεις της γλώσσας και ένταξης.²⁴⁷ Καθώς οι τελευταίες διεξάγονται εκτός της διοικητικής διαδικασίας, βρίσκονται έξω από τη σφαίρα εφαρμογής του δικαστικού ελέγχου.²⁴⁸ Σε περίπτωση που υπάρχει ρητή πρόβλεψη από τον νόμο για έλεγχο, αυτή έχει πολύ πιο αδύναμη

²⁴² Η Επιτροπή Προσφυγών για τη Μετανάστευση στη Νορβηγία – Norwegian Immigration Appeals Board (Utlendingsnemnda) και το Εφετείο για τη Μετανάστευση στη Σουηδία – Swedish Migration Court of Appeals (Migrationsöverdomstolen). Οι μεταφράσεις των ονομάτων των παραπάνω θεσμών δικές μας.

²⁴³ Στη Βουλγαρία, την Κύπρο, τη Δανία, την Ουγγαρία, την Ισλανδία, την Ιρλανδία και τη Μάλτα.

²⁴⁴ Παρόμοιες αλλαγές στη δικαιοδοσία των οργάνων που αποφασίζουν έγιναν το 2008 στο Λουξεμβούργο και το 2009 στην Πολωνία.

²⁴⁵ Εξαιρέσεις αποτελούν: η Πορτογαλία όπου αντικείμενο της προσφυγής αποτελούν μόνο ζητήματα της διαδικασίας καθώς και –σε εξαιρετικές περιπτώσεις– η τελική απόφαση το Ηνωμένο Βασίλειο όπου ο δικαστικός έλεγχος αφορά ζητήματα νομιμότητας, ορθολογικότητας, ακαταλληλότητας της διαδικασίας και παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και αναλογικότητας.

²⁴⁶ Φινλανδία, Γαλλία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Ρουμανία, Σλοβενία, Ισπανία και Λετονία (ανάλογα με τον λόγο απόρριψης).

²⁴⁷ Strik, T., Böcker, A., Luiten, M. και van Oers, R., *The INTEC Project: Synthesis Report. Integration and Naturalisation Tests: The new Way to European Citizenship*, Νάιμέχεν: Centre for Migration Law, 2010.

²⁴⁸ Δεν υπάρχει δικαίωμα σε αιτιολογημένη απάντηση και δικαστικό έλεγχο για αυτές τις αξιολογήσεις στην Τσεχία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, την Ολλανδία, τη Νορβηγία, την Πορτογαλία, τη Σλοβακία, τη Σλοβενία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

ισχύ από τον έλεγχο της διαδικασίας και αφορά συνήθως μόνο διοικητικό ή ιεραρχικό έλεγχο.²⁴⁹ Στη Φινλανδία, σύμφωνα με τον νόμο για τις γενικές εξετάσεις γλώσσας, οι αιτούντες και αιτούσες έχουν δικαίωμα σε αιτιολογημένη απόφαση και τη δυνατότητα να υποβάλουν γραπτό αίτημα για επαναξιολόγηση από τη διοίκηση. Ο έλεγχος της αξιολόγησης της γλώσσας και της ένταξης είναι ισχυρός στη Δανία όπου οι αιτούσες και οι αιτούντες έχουν τη δυνατότητα να καταθέσουν παράπονα στο υπουργείο Ανηλίκων και Παιδείας τόσο για τη διαδικασία της δοκιμασίας όσο και για το αποτέλεσμα.²⁵⁰

Πρακτικά εμπόδια ως προς την πρόσβαση στον δικαστικό έλεγχο στην Ευρώπη αποτελούν το σύντομο χρονικό διάστημα που έχουν οι αιτούντες και οι αιτούσες ώστε να ασκήσουν προσφυγή μετά την ειδοποίηση της απορριπτικής απόφασης,²⁵¹ η μεγάλη διάρκεια της διαδικασίας προσφυγής, το σχετικό κόστος και η έλλειψη νομικής υποστήριξης. Η Πορτογαλία είναι η μόνη χώρα χωρίς προθεσμία για την άσκηση προσφυγής.

Ο δικαστικός έλεγχος είναι ιδιαίτερα ενισχυμένος στη Λετονία, τη Γαλλία και την Ισπανία. Στη Γαλλία τα άτομα των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί έχουν τη δυνατότητα να απευθυνθούν πρώτα στη Νομαρχία για επαναληπτική αξιολόγηση από διαφορετικό/ή υπάλληλο. Σε περίπτωση δεύτερης αρνητικής απόφασης, αυτή θα πρέπει να είναι αιτιολογημένη. Κατόπιν τα αιτούντα πρόσωπα μπορούν να προσφύγουν στο Διοικητικό Δικαστήριο μέσα σε διάστημα δύο μηνών. Έπειτα, ανάλογα με την έκβαση της απόφασης, τόσο τα αιτούντα άτομα όσο και ο αρμόδιος υπουργός μπορούν να προσφύγουν στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Και τα δύο δικαστήρια έχουν τη δυνατότητα να ανατρέψουν την υπουργική απόφαση. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει μειώσει σημαντικά τον βαθμό διακριτικής ευχέρειας της υπηρεσίας πολιτογράφησης κυρίως στην αξιολόγηση του βαθμού ένταξης.²⁵² Αντίστοιχα στην Ισπανία, οι αιτούσες και οι αιτούντες απευθύνονται πρώτα στην αρμόδια διοικητική Αρχή η οποία οφείλει να αποφασίσει εντός 30 ημερών. Έπειτα μπορούν να προσφύγουν στο Εθνικό Διοικητικό Δικαστήριο και τέλος στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο. Η απόφαση μπορεί να τροποποιηθεί σε κάθε βαθμό.²⁵³

²⁴⁹ Κροατία, Φινλανδία, Λιθουανία, Ρουμανία, Σλοβενία.

²⁵⁰ Ersbøll, *Naturalisation Procedures...*, ό.π.

²⁵¹ Σε αρκετές χώρες η προθεσμία είναι ένας μήνας ή λιγότερο, ενώ η προθεσμία είναι μεγαλύτερη στις εξής χώρες: Αυστρία, Γαλλία, Ιταλία, Λετονία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο.

²⁵² Hajjat, A., *Naturalisation Procedures for Immigrants: France*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.

²⁵³ Moreno Fuentes, F. J. και Martín Pérez, A., *Naturalisation Procedures for Immigrants: Spain*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.

4

ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΧΩΡΩΝ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ



Στο παρόν κεφάλαιο ακολουθεί η έκθεση των καλών πρακτικών σε δύο μορφές: αρχικά μέσα από την ευρωπαϊκή τους πραγμάτωση και επιτυχία· έπειτα, ως συγκεκριμένες προτάσεις που, με αφετηρία το ευρωπαϊκό παράδειγμα, διαμορφώθηκαν με βάση την ελληνική πραγματικότητα και ιδιαιτερότητα.



Στην ενότητα εξετάζονται καλές πρακτικές ευρωπαϊκών κρατών που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στην ελληνική διοικητική διαδικασία. Οι πληροφορίες προέρχονται από τις μελέτες: “The Naturalisation Procedure: Measuring the Ordinary Obstacles and Opportunities for Immigrants to Become Citizens”,²⁵⁴ “Synthesis Report: Pathways to Citizenship for Third-Country Nationals in the EU”²⁵⁵ και το «Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες».²⁵⁶ Οι συστάσεις που περιέχουν οι εν λόγω μελέτες αφορούν τη θέσπιση μιας μακροχρόνιας στρατηγικής ενημέρωσης και υποστήριξης των μεταναστριών και μεταναστών κατά την προετοιμασία και κατάθεση της αίτησης, την απλοποίηση των εγγράφων που αποδεικνύουν την πλήρωση των προϋποθέσεων πολιτογράφησης, τη μείωση της γραφειοκρατίας και της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης καθώς και τη βελτίωση του συντονισμού των αρμόδιων Αρχών και της εποπτείας.

4.1 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ: ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΛΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ

Στην ενότητα θα παρουσιαστούν συγκεκριμένες περιπτώσεις υλοποίησης καλών πρακτικών σε ευρωπαϊκά κράτη οι οποίες διατρέχουν το σύνολο της διαδικασίας απόκτησης ιθαγένειας, από την ενημέρωση και υποστήριξη των αιτούντων προσώπων έως τον έλεγχο και συντονισμό της όλης διαδικασίας.

4.1.1 ΕΝΕΡΓΟΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας του Παγκόσμιου Παρατηρητηρίου για την Ιθαγένεια (Global Citizenship Observatory), οι προωθητικές ενέργειες του κράτους για την πολιτογράφηση, η πληροφόρηση και η υποστήριξη που παρέχεται, δεν σχετίζονται τόσο με τη συμπεριληπτικότητα των νόμων όσο με τον βαθμό διακριτικής ευχέρειας των Αρχών κατά τη διαδικασία. Ένα κράτος είναι πιο πιθανό να ενθαρρύνει τις μετανάστριες και τους μετανάστες να καταθέσουν αίτημα πολιτογράφησης, αν η κτήση ιθαγένειας αποτελεί έννομο δικαίωμα για τα άτομα που πληρούν τα θεσπισμένα από τον νόμο

²⁵⁴ Huddleston, *The Naturalisation Procedure...*, ό.π.

²⁵⁵ European Migration Network, ό.π.

²⁵⁶ Niessen και Huddleston, ό.π.

κριτήρια. Επομένως, ο ρόλος του κράτους στην πολιτογράφηση είναι συνάρτηση της ασφάλειας δικαίου που απολαμβάνουν οι αιτούσες και οι αιτούντες και του βαθμού κατά τον οποίο οι Αρχές μπορούν να επηρεάσουν το αποτέλεσμα της διαδικασίας.²⁵⁷

Η Εσθονία ξεχωρίζει ανάμεσα στις χώρες με ευνοϊκές πολιτικές για την προώθηση της πολιτογράφησης έχοντας πάρει μια δέσμη μέτρων. Οι καμπάνιες ενημέρωσης για τη διαδικασία και τα πλεονεκτήματα της πολιτογράφησης διεξάγονται σε συνεχή βάση με χρηματοδότηση του δημόσιου Ιδρύματος για την Ένταξη²⁵⁸ (Integratsiooni Sihtasutus) που λειτουργεί υπό την αιγίδα του υπουργείου Πολιτισμού.²⁵⁹ Οι ενημερωτικές εκστρατείες στοχεύουν πολλές φορές σε συγκεκριμένες ομάδες όπως γονείς ανιθαγενών παιδιών και μαθητές. Από το 2013 μέχρι το 2014, με χρηματοδότηση του European Fund for the Integration of Third-Country Nationals (2007-2013), λειτούργησαν πιλοτικά δύο συμβουλευτικά κέντρα στις πόλεις με τη μεγαλύτερη συγκέντρωση μεταναστευτικού πληθυσμού. Η καταγραφή των αναγκών του μεταναστευτικού πληθυσμού έγινε με τη συμβολή συλλόγων μεταναστριών και μεταναστών και ΜΚΟ, καθώς και γραφείων στα πανεπιστημιακά ιδρύματα για την εξυπηρέτηση φοιτητών. Η προσιτή και ολοκληρωμένη παροχή πληροφοριών για την ένταξη απευθυνόταν σε πολίτες τρίτων χωρών αλλά και σε υπαλλήλους του δημόσιου τομέα, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Τα συμβουλευτικά κέντρα συνέχισαν τη λειτουργία τους και μετά την πιλοτική περίοδο, καθώς η απήκηση της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών με τη φυσική παρουσία προσώπων θεωρήθηκε σημαντική.²⁶⁰

Τα μέτρα υπέρ της πολιτογράφησης στην Εσθονία δεν σταματούν στο πιλοτικό πρόγραμμα: οι Αρχές οφείλουν, σύμφωνα με τον νόμο, να παρέχουν γραπτές και προφορικές πληροφορίες σχετικά με τα νομικά ζητήματα της διαδικασίας πολιτογράφησης εντός εύλογου χρόνου. Ειδική τηλεφωνική γραμμή και γραφεία πληροφόρησης σε όλες τις υπηρεσίες παρέχουν συμβουλές υποστήριξης. Παράλληλα, εφαρμόζεται μια εμπειριστατωμένη πολιτική πληροφόρησης για την αξιολόγηση της γλώσσας και της ενσωμάτωσης με ευανάγνωστο υλικό και βίντεο σε τρεις γλώσσες (εσθονικά, ρωσικά, αγγλικά).²⁶¹ Εκτός από αποζημίωση για το κόστος των μαθημάτων υποστήριξης, για την αξιολόγηση της γλώσσας και της ένταξης, παρέχεται, υπό προϋποθέσεις, η δυνατότητα δωρεάν μαθημάτων σε όσες και όσους διαμένουν νόμιμα στη χώρα για 5 έτη.²⁶²

²⁵⁷ Huddlestone, *The Naturalisation Procedure...*, ό.π.

²⁵⁸ Η μετάφραση δική μας.

²⁵⁹ <https://integratsioon.ee/en>, τελευταία πρόσβαση 26.10.2021.

²⁶⁰ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/piloting-of-integration-information-and-counselling-centres-in-estonia>, τελευταία πρόσβαση 16.10.2021.

²⁶¹ <https://www.innove.ee/en/examinations-and-tests/>, τελευταία πρόσβαση 16.10.2021.

²⁶² <https://www.integratsioon.ee/en/language-training-apply-estonian-citizenship>, τελευταία πρόσβαση 16.10.2021· Poleshchuk, V., *Naturalisation Procedures for Immigrants in Estonia*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.

Στην Ιρλανδία, για την καταπολέμηση του φαινομένου των λανθασμένων αιτήσεων ή ελλιπών φακέλων και τη μείωση των καθυστερήσεων στη διεκπεραίωση των αιτήσεων, το υπουργείο Δικαιοσύνης και Ισότητας χρηματοδότησε την ίδρυση της Υπηρεσίας Υποστήριξης για τις Αιτήσεις Πολιτογράφησης²⁶³ (Citizenship Application Support Service), η οποία λειτουργεί από την ΜΚΟ New Communities Partnership. Η υπηρεσία προσφέρει πληροφόρηση για τη διαδικασία πολιτογράφησης μέσω τηλεφωνικών γραμμών και συνεδριών, έλεγχο των απαιτούμενων εγγράφων και βοήθεια στη συμπλήρωση της αίτησης, στη μετάφραση και την επικύρωση των αποδεικτικών εγγράφων.²⁶⁴ Ενώ η κρατική χρηματοδότηση σταμάτησε το 2017, η υπηρεσία συνεχίζει τη λειτουργία της με χρέωση των ωφελούμενων.²⁶⁵ Στην Πορτογαλία, επίσης, έπειτα από την υπογραφή πρωτοκόλλου συνεργασίας μεταξύ του Ινστιτούτου Μητρώων και Συμβολαιογραφικών Πράξεων (Instituto dos Registos e do Notariado)²⁶⁶ και ΜΚΟ που ασχολούνται με την ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού, οι τελευταίες διαθέτουν στα γραφεία τους τη φόρμα της αίτησης, μπορούν να παρέχουν πληροφορίες, να ελέγχουν και να καταθέτουν την αίτηση εκ μέρους των αιτούντων προσώπων. Στόχος της ενέργειας αυτής είναι η εμπλοκή των οργανώσεων μεταναστών και μεταναστριών στη διαδικασία πολιτογράφησης και η καταπολέμηση του φαινομένου κατάθεσης ελλιπών αιτήσεων.²⁶⁷

Στο Αμβούργο, η υπηρεσία για την εργασία, τις κοινωνικές υποθέσεις, την οικογένεια και την ένταξη προσφέρει μαθήματα γραφής και ανάγνωσης σε αλλοδαπούς και αλλοδαπές ως προετοιμασία για τα μαθήματα γλώσσας. Η ίδια αρχή συγχρηματοδοτεί πρόγραμμα που διοργανώνεται από την τουρκική κοινότητα και προσφέρει μαθήματα σε όσες και όσους πρέπει να επαναλάβουν τις εξετάσεις γλωσσομάθειας επιπέδου B1. Επίσης, χρηματοδοτεί μαθήματα γλώσσας σε σχολεία και νηπιαγωγεία για γονείς αλλοδαπών παιδιών. Η πόλη του Αμβούργου προσφέρει το πρόγραμμα «γερμανικός διάλογος» σε δημόσιες βιβλιοθήκες όπου όσες και όσοι συμμετέχουν στα μαθήματα ενσωμάτωσης και γλώσσας μπορούν να κάνουν εξάσκηση με άλλες αλλοδαπές/ άλλους αλλοδαπούς ή Γερμανίδες και Γερμανούς πολίτες συζητώντας πάνω σε θέματα της επικαιρότητας.²⁶⁸

²⁶³ Η μετάφραση δική μας.

²⁶⁴ <https://www.newcommunities.ie/services/cass/aims/>, τελευταία πρόσβαση 16.10.2021.

²⁶⁵ European Migration Network, *ό.π.*

²⁶⁶ Η μετάφραση δική μας.

²⁶⁷ <https://www.acm.gov.pt/-/cnaicentro-nacional-de-apoio-ao-imigrante>, τελευταία πρόσβαση 17.10.2021· Gil και Piçarra, *ό.π.*

²⁶⁸ Farahat και Hailbronner, *ό.π.*: Farahat, *Naturalisation Procedures...*, *ό.π.*: Office for Labour and Integration, *ό.π.*

Οι περιοριστικές νομικές προϋποθέσεις και η πολυπλοκότητα των αποδεικτικών εγγράφων που οι αιτούσες και οι αιτούντες οφείλουν να προσκομίσουν για την κατάθεση της αίτησης αυξάνουν τη δυσκολία των ενδιαφερομένων αλλά και το επίπεδο της γραφειοκρατίας. Διαδικασίες με περίπλοκα αποδεικτικά έγγραφα τείνουν να δημιουργούν γραφειοκρατικές δομές με πολλές εμπλεκόμενες Αρχές και επίπεδα διακυβέρνησης, πράγμα που δυσκολεύει το έργο των Αρχών να καταλήγουν σε σύντομο χρονικό διάστημα σε μια σωστή αξιολόγηση και συνεπή απόφαση. Αντίθετα, διαδικασίες με ευκολότερη και πιο ευέλικτη τεκμηρίωση τείνουν να διευκολύνουν τη λειτουργία κεντρικών και εξειδικευμένων υπηρεσιών.²⁶⁹

Με τις μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα το 2006 και το 2020 στην Πορτογαλία, αυξήθηκαν οι τρόποι απόκτησης ιθαγένειας με βάση το δίκαιο του εδάφους για τη δεύτερη και τρίτη γενιά με την αναγνώριση της γέννησης και διαμονής στη χώρα ανεξάρτητα από τη νομιμότητα της διαμονής του γονέα.²⁷⁰ Με τον τρόπο αυτό, η απόκτηση ενός δικαιώματος στην ιθαγένεια γίνεται ανεξάρτητη από τους μεταναστευτικούς νόμους. Η δεύτερη γενιά μεταναστών και μεταναστριών αποκτά την ιθαγένεια αυτοδίκαια λόγω γέννησης στη χώρα από μετανάστες γονείς από τους οποίους ο ένας έχει διαμείνει νόμιμα στη χώρα για τουλάχιστον δύο έτη έως τη στιγμή της γέννησης του τέκνου. Με τη μεταρρύθμιση του 2020, αν οι γονείς είναι κάτοχοι άδειας διαμονής, δεν ισχύει η προϋπόθεση της ελάχιστης διαμονής. Σε περίπτωση που οι γονείς δεν έχουν κάποιο τίτλο διαμονής, αρκεί η πραγματική διαμονή ενός από αυτούς στη χώρα για τουλάχιστον ένα έτος.²⁷¹

Η δεύτερη γενιά μεταναστριών και μεταναστών αποκτά επίσης την ιθαγένεια με κατάθεση δήλωσης λόγω γέννησης και φοίτησης ή διαμονής, εάν ο ένας από τους γονείς διαμένει νόμιμα στην Πορτογαλία ανεξάρτητα από τον τύπο της άδειας διαμονής²⁷² ή εάν το ανήλικο τέκνο έχει ολοκληρώσει τον πρώτο χρόνο της φοίτησης σε εκπαιδευτικό ίδρυμα στην Πορτογαλία (νηπιαγωγείο, βασικός κύκλος σπουδών, δευτεροβάθμια ή επαγγελματική εκπαίδευση).²⁷³ Επιπρόσθετες προϋποθέσεις είναι η γνώση της γλώσσας, το λευκό ποινικό μητρώο και η μη ύπαρξη λόγων εθνικής

²⁶⁹ Huddleston, *The Naturalisation Procedure...*, ό.π.

²⁷⁰ Για την τρίτη γενιά μεταναστριών και μεταναστών ισχύει η προϋπόθεση ο ένας γονιός να είναι γεννημένος στη χώρα και να διαμένει εκεί ανεξαρτήτως του καθεστώτος διαμονής του.

²⁷¹ Γονείς Πορτογάλων ανήλικων πολιτών έχουν το δικαίωμα νομιμοποίησης του καθεστώτος διαμονής τους. Gil, και Pizarra, ό.π.: Gil, A. R., *The 2020 Amendments to the Portuguese Nationality Act: a big step further towards pure ius soli...and some more inclusive measures*, 2 Ιανουαρίου 2021, Global Citizenship Observatory, https://globalcit.eu/the-2020-amendments-to-the-portuguese-nationality-act-a-big-step-further-towards-pure-ius-soli-and-some-more-inclusive-measures/#_ftn3, τελευταία πρόσβαση 17.10.2021.

²⁷² Η αρχική πρόβλεψη του νόμου του 2006 απαιτούσε ελάχιστη διαμονή του ενός γονέα τουλάχιστον 5 χρόνια πριν την κατάθεση της αίτησης. Η διάταξη άλλαξε το 2020.

²⁷³ Η αρχική προϋπόθεση που έθετε ο νόμος του 2006 ήταν η ολοκλήρωση του πρώτου κύκλου της βασικής ή της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η διάταξη άλλαξε το 2020.

ασφάλειας. Ένας τρίτος τρόπος πολιτογράφησης αφορά άτομα που έχουν γεννηθεί στη χώρα, διαμένουν για τουλάχιστον 5 έτη ανεξαρτήτως του τίτλου διαμονής και ο ένας γονιός διαμένει στη χώρα τη στιγμή της γέννησης, ανεξάρτητα από την άδεια διαμονής.²⁷⁴ Οι προϋποθέσεις της γλώσσας, του ποινικού μητρώου και των λόγων ασφάλειας ισχύουν και σε αυτή την περίπτωση. Επιπλέον, γονείς πολιτογραφημένων στην Πορτογαλία ανήλικων ατόμων οι οποίοι έχουν διαμείνει στη χώρα για 5 έτη πριν την αίτηση πολιτογράφησης ανεξαρτήτως της νομιμότητας της διαμονής αποκτούν την ιθαγένεια, με την προϋπόθεση ότι ο οικογενειακός δεσμός είχε αναγνωρισθεί από τη στιγμή της γέννησης των τέκνων.²⁷⁵

Στη Δανία, ο νόμος προβλέπει λεπτομερώς τις απαλλαγές από τις προϋποθέσεις ένταξης (πιστοποιητικό γλωσσομάθειας και τεστ ιθαγένειας). Οι απαλλαγές αυτές αποφασίζονται (ανά ατομική περίπτωση) με τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής Πολιτογράφησης του κοινοβουλίου. Το άτομο που αιτείται μπορεί να απαλλαγεί από τη δοκιμασία γλωσσομάθειας σε περίπτωση που δεν μπορεί να ανταποκριθεί σε αυτή ούτε έχει εύλογες πιθανότητες επιτυχίας²⁷⁶ λόγω ιατρικής διάγνωσης μακροχρόνιας ασθένειας που προκαλεί φυσική, ψυχολογική, αισθητηριακή ή διανοητική αναπηρία. Παραδείγματα ψυχικής ασθένειας είναι η κατάθλιψη, η σχιζοφρένεια ή η διαταραχή μετατραυματικού στρες. Σε περίπτωση που η ιατρική γνωμάτευση υποστηρίζει ότι υπάρχουν εύλογες πιθανότητες επιτυχίας σε δοκιμασία αξιολόγησης χαμηλότερου επιπέδου από το απαιτούμενο για πολιτογράφηση, η αίτηση προς την Επιτροπή κατατίθεται μετά την απόκτηση του σχετικού πιστοποιητικού γλωσσομάθειας. Οι προϋποθέσεις για την κατάθεση του αιτήματος απαλλαγής είναι η προσκόμιση των εξής αποδεικτικών στοιχείων: α) συμμετοχή σε εκπαιδευτικό πρόγραμμα οποιουδήποτε επιπέδου διδασκαλίας της γλώσσας ή ειδικά σχεδιασμένου μαθήματος για τις ανάγκες του αιτούντος προσώπου²⁷⁷ και β) απόπειρα συμμετοχής σε διαδικασία δοκιμασίας είτε κάτω από ειδικές συνθήκες (π.χ. για άτομα με διαταραχή μετατραυματικού στρες) είτε με την παράλειψη ορισμένων στοιχείων της δοκιμασίας (π.χ. τη γραπτή δοκιμασία) είτε με ειδικά βοηθήματα (π.χ. για άτομα με προβλήματα όρασης ή κωφά άτομα).²⁷⁸ Σε περίπτωση απουσίας των δύο προηγούμενων προϋποθέσεων, απαιτείται είτε ιατρική γνωμάτευση από επαγγελματία υγείας,²⁷⁹ η οποία έχει χορηγηθεί τουλάχιστον δύο έτη πριν την κατάθεση της αίτησης, που να επιβεβαιώνει την αδυναμία συμμετοχής σε

²⁷⁴ Προστέθηκε το 2018.

²⁷⁵ Επιπλέον, οι εισαγγελικές Αρχές έχουν την αρμοδιότητα να ξεκινήσουν τη διαδικασία πολιτογράφησης για παιδιά και εφήβους που φιλοξενούνται σε νομικά αναγνωρισμένα ιδρύματα της χώρας προστατεύοντας τα άτομα που βρίσκονται σε κίνδυνο. Gil και Rizarra, *ό.π.*: Gil, *ό.π.*

²⁷⁶ Ακόμα και αν συμμετέχει στη διαδικασία υπό ειδικές συνθήκες ή με τη χρήση ειδικών βοηθημάτων.

²⁷⁷ Η Δανία προσφέρει δωρεάν μαθήματα γλώσσας σε νεοαφιχθέντες μετανάστες και νεοαφιχθείσες μετανάστριες. Άτομα με ειδικές ανάγκες, για παράδειγμα δυσλεξίας, μαθησιακών δυσκολιών, διαταραχής μετατραυματικού στρες, ψυχιατρικές ασθένειες κλπ., έχουν τη δυνατότητα να λάβουν ειδική διδασκαλία σε μικρές ομάδες ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ατομικά, Ersbøll, *Naturalisation Procedures...*, *ό.π.*

²⁷⁸ Παρέχεται η δυνατότητα στα αιτούντα πρόσωπα να λάβουν μέρος στη δοκιμασία σε χωριστή αίθουσα, να συνοδεύονται από βοηθό ή να διεξαγάγουν τη δοκιμασία στο σπίτι.

²⁷⁹ Σε περίπτωση ψυχικής ασθένειας, η ιατρική γνωμάτευση οφείλει να έχει χορηγηθεί από επαγγελματία υγείας με ειδικείωση στην ψυχιατρική και όχι ψυχολόγο.

πρόγραμμα εκμάθησης γλώσσας ή στη δοκιμασία είτε οποιαδήποτε άλλη απόδειξη προσπάθειας απόκτησης γνώσεων στο επίπεδο ενός Δανού που βρίσκεται στο ίδιο στάδιο ανάπτυξης ή στο ίδιο επίπεδο εκπαίδευσης (π.χ. γνωμοδότηση από εργοδότη ή από σχετικούς οργανισμούς, ενεργά μέτρα στήριξης, ιδιωτικά κέντρα εκμάθησης γλώσσας). Η τεκμηριωμένη ιατρική έκθεση οφείλει να αξιολογεί τη δυνατότητα συμμετοχής σε δοκιμασία αξιολόγησης οποιουδήποτε επιπέδου γλωσσομάθειας μέσα στα επόμενα 5 έτη.²⁸⁰

Η αίτηση για απαλλαγή από τη δοκιμασία ιθαγένειας αιτιολογείται επίσης με ιατρική διάγνωση μακροχρόνιας φυσικής, ψυχολογικής, αισθητηριακής ή διανοητικής αναπηρίας. Η αιτούσα ή ο αιτών θα πρέπει να προσκομίσει είτε αποδεικτικό ότι έχει επιχειρήσει να συμμετάσχει στη δοκιμασία υπό ειδικές συνθήκες ή με τη χρήση υποστηρικτικών μέσων (π.χ. με την υιοθέτηση πρακτικών ή τεχνολογικών μέτρων διευκόλυνσης, με την παρουσία βοηθού ή με μεγαλύτερη διάρκεια της δοκιμασίας) είτε ιατρική γνωμάτευση επαγγελματία υγείας ή ψυχιάτρου τουλάχιστον δύο ετών πριν την κατάθεση της αίτησης η οποία να τεκμηριώνει την αδυναμία συμμετοχής. Η γνωμάτευση πρέπει να περιλαμβάνει πρόβλεψη για τη δυνατότητα συμμετοχής στη δοκιμασία, ακόμα και υπό ειδικές συνθήκες, μέσα στην επόμενη πενταετία. Θα πρέπει, επίσης, να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τη θεραπεία του αιτούντος προσώπου.²⁸¹

Όσον αφορά το κριτήριο επάρκειας οικονομικών πόρων, ο νόμος της Δανίας προβλέπει ότι ο αιτών ή η αιτούσα δεν θα πρέπει να έχει λάβει κοινωνικά επιδόματα ή επιδόματα ένταξης τα τελευταία 2 έτη, ενώ τα τελευταία 5 έτη η συνδρομή δεν θα πρέπει να ξεπερνά την περίοδο των 4 μηνών.²⁸² Σε περίπτωση που τα επιδόματα διαβίωσης (ανεργίας, ασθενείας και μητρότητας) ξεπερνούν τους 4 μήνες, οι επιπλέον μήνες προστίθενται στην περίοδο κατά την οποία η αιτούσα ή ο αιτών θα πρέπει να είναι αυτάρκης. Με τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής Πολιτογράφησης το άτομο που αιτείται μπορεί να απαλλαγεί: α) σε περίπτωση μακροχρόνιας ασθένειας, μεμονωμένα ή σε συνδυασμό με την απαλλαγή από τη δοκιμασία της γλωσσομάθειας και της ιθαγένειας, β) σε περιπτώσεις εξαιρετικών συνθηκών που εμποδίζουν την πλήρωση του κριτηρίου οικονομικής επάρκειας (π.χ. εργατικό ατύχημα, άδεια μητρότητας), γ) σε περίπτωση που ο αιτών ή η αιτούσα είναι ενταγμένος/η σε πρόγραμμα εύρεσης ευέλικτης εργασίας αλλά δεν έχει βρει εργασία, οπότε λαμβάνει το επίδομα ανεργίας, δ) σε περίπτωση που η λήψη των επιδομάτων αφορά πολύ μικρό διάστημα το τελευταίο έτος ή πολύ μικρό διάστημα πέραν των 4 μηνών.²⁸³

²⁸⁰ <https://lifeindenmark.borger.dk/housing-and-moving/danish-citizenship/conditions-for-foreign-citizens-acquisition-of-danish-citizenship>, τελευταία πρόσβαση 17.03.2022.

²⁸¹ Στο ίδιο

²⁸² Η προϋπόθεση διαμονής είναι τα 9 έτη, ενώ για πρόσφυγες και ανιθαγενείς τα 8.

²⁸³ <https://lifeindenmark.borger.dk/housing-and-moving/danish-citizenship/conditions-for-foreign-citizens-acquisition-of-danish-citizenship>, τελευταία πρόσβαση 17.03.2022.

Οι διοικητικές διαδικασίες με υψηλό επίπεδο γραφειοκρατίας τείνουν να εμπεριέχουν μεγαλύτερο βαθμό διοικητικής ευχέρειας, από τη στιγμή που περισσότερες υπηρεσίες –όπου η καθεμία λειτουργεί με βάση τους δικούς της εσωτερικούς κανόνες και τις διαδικασίες– μπορούν να επηρεάζουν το αποτέλεσμα. Ταυτόχρονα διαδικασίες με υψηλό βαθμό διακριτικής ευχέρειας αυξάνουν τη γραφειοκρατία. Οι διαφοροποιήσεις στην ερμηνεία του νόμου καθιστούν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων χρονοβόρα και μεροληπτική, εφόσον το αποτέλεσμα μπορεί να επηρεαστεί από τις προσωπικές εμπειρίες και τις απόψεις της ή του υπαλλήλου ή από άσκηση πολιτικών πιέσεων. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας του Παγκόσμιου Παρατηρητηρίου για την Ιθαγένεια (Global Citizenship Observatory), το επίπεδο της γραφειοκρατίας, και σε ένα βαθμό το επίπεδο της διακριτικής ευχέρειας, συνδέεται επίσης με την ισχύ του δικαστικού ελέγχου, δεδομένου ότι διαδικασίες με υψηλό επίπεδο γραφειοκρατίας και διακριτικής ευχέρειας υπάγονται πιο σπάνια σε έλεγχο. «Η αντίληψη ότι η πολιτογράφηση αποτελεί χάρη προς τον αιτούντα και προνόμιο του κράτους αφήνει μικρό περιθώριο στον δικαστή να εξετάσει την ουσία της υπόθεσης, πόσο μάλλον να την ανατρέψει».²⁸⁴ Επομένως, η διακριτική ευχέρεια, η γραφειοκρατία και ο έλεγχος αλληλεπιδρούν και αλληλοενισχύονται καθώς και τα τρία στοιχεία αυξάνουν τη δυνατότητα των Αρχών να επηρεάζουν τα αποτελέσματα των αιτήσεων πολιτογράφησης. Η δημιουργία μιας νομικής αξίωσης στην ιθαγένεια σε συνδυασμό με σαφείς οδηγίες σχετικά με την ερμηνεία του νόμου καθιστούν ολόκληρη τη διαδικασία της πολιτογράφησης πιο αποτελεσματική, μιας και μπορεί να διεκπεραιωθεί από μία εξειδικευμένη κεντρική υπηρεσία εντός εύλογων προθεσμιών.²⁸⁵

Η περίπτωση της Πορτογαλίας δείχνει τον δρόμο προς την επίτευξη του στόχου αυτού. Στόχος της μεταρρύθμισης που έλαβε χώρα το 2006 ήταν η εξάλειψη των στοιχείων που δημιουργούσαν αμφιβολίες στην ερμηνεία του νόμου όπως και αυτών που δημιουργούσαν ακούσια σημαντικά εμπόδια και αποθάρρυναν τις αιτήσεις των εγκατεστημένων στη χώρα μεταναστών και μεταναστριών. Επιπλέον στόχοι ήταν η καταπολέμηση των παραγόντων που οδηγούν στον κοινωνικό αποκλεισμό και η μείωση της πολυπλοκότητας των διαδικασιών, καθώς θεωρήθηκε ότι το υψηλό επίπεδο της γραφειοκρατίας ενισχύει την παράτυπη μετανάστευση.²⁸⁶ Προς την κατεύθυνση αυτή, η προϋπόθεση ουσιαστικού δεσμού με την πορτογαλική κοινότητα καταργήθηκε από τα κριτήρια της πολιτογράφησης. Η πρόθεση ένταξης του αιτούντος ατόμου στην εθνική κοινότητα εκφράζεται τη στιγμή της δήλωσης και αποδεικνύεται με την πλήρωση

²⁸⁴ Huddleston, *ό.π.*, σ. 44. Η μετάφραση δική μας.

²⁸⁵ Στο ίδιο.

²⁸⁶ Οι διευκολύνσεις συνεχίστηκαν με επόμενους νόμους το 2015, το 2018 και το 2020. Gil και Piçarra, *ό.π.*: Hearly, *ό.π.*

των προϋποθέσεων της διαμονής και γνώσης της γλώσσας. Η απόδειξη ύπαρξης ουσιαστικού δεσμού δεν βαρύνει πλέον την αιτούσα ή τον αιτούντα. Αντιθέτως, ο υπουργός Δικαιοσύνης μπορεί να εκφράσει την αντίρρησή του και ο εισαγγελέας θα πρέπει να αποδείξει τη μη ύπαρξη δεσμών, προκειμένου να απορρίψει την αίτηση.²⁸⁷ Επιπλέον, η προϋπόθεση αξιοπρεπούς ηθικής και κοινωνικής συμπεριφοράς αντικαταστάθηκε από την προϋπόθεση απουσίας ποινικής καταδίκης που επιφέρει φυλάκιση 3 ετών και άνω, σύμφωνα με τους νόμους της Πορτογαλίας. Η προϋπόθεση επαρκών οικονομικών πόρων καταργήθηκε.²⁸⁸ Τα μέτρα αυτά, σε συνδυασμό με τη στρατηγική ένταξης, οδήγησαν σε πολύ υψηλά ποσοστά πολιτογραφίσεων. Ενώ το 2005 ο αριθμός κτήσης ιθαγένειας μετά τη γέννηση ήταν 3.000,²⁸⁹ τα επόμενα χρόνια η πολιτογράφηση παρέμεινε ο βασικός τρόπος απόκτησης ιθαγένειας μετά τη γέννηση, με μέσο όρο τις 20.000 πολιτογραφήσεις τον χρόνο.²⁹⁰

Εκτός από την Πορτογαλία, το Βέλγιο αποτελεί ακόμα μία περίπτωση κατάργησης διαδικασιών αξιολόγησης της ένταξης που εγείρουν αμφιβολίες και εμπόδια στη διαδικασία πολιτογράφησης. Στο Βέλγιο, η προθυμία ένταξης διαπιστωνόταν από έρευνα της τοπικής Αστυνομίας. Κατά τη μεταρρύθμιση του κώδικα ιθαγένειας, το 2000, θεωρήθηκε ότι η δοκιμασία αυτή είχε ελάχιστη πρακτική χρησιμότητα, οδηγούσε σε υποκειμενικές ασυνεπείς αξιολογήσεις καθώς και διχαστική και αντιφατική νομολογία. Με τον νέο νόμο, η προθυμία ένταξης συνάγεται από την πράξη υποβολής της αίτησης πολιτογράφησης καθώς και της δήλωσης της επιθυμίας απόκτησης ιθαγένειας και σεβασμού του συντάγματος και των νόμων της χώρας, των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Κατά την εξέταση της αίτησης, οι Αρχές αξιολογούν το επίπεδο ένταξης μέσα από δραστηριότητες, όπως η εκπαίδευση ή η εργασιακή εμπειρία.²⁹¹ Στην Αυστρία, ασαφή νομικά κριτήρια διορθώθηκαν μέσω τακτικών συσκέψεων μεταξύ ομοσπονδιακών και επαρχιακών εκπροσώπων λαμβάνοντας υπόψη και τις αποφάσεις του διοικητικού δικαστηρίου.²⁹²

Ως προς τη δυνατότητα ακρόασης των αιτούντων ατόμων από το διοικητικό όργανο που είναι επιφορτισμένο με την αξιολόγηση των αιτήσεων, η Πορτογαλία είναι η μόνη χώρα που παρέχει τη δυνατότητα αυτή. Η διαδικασία κτήσης ιθαγένειας με

²⁸⁷ Η διαδικασία γίνεται μέσω των εισαγγελικών Αρχών και της απόφασης διοικητικού δικαστηρίου μέσα σε διάστημα ενός έτους από τη δήλωση. Έπειτα από νέες μεταρρυθμίσεις το 2018 και το 2020, ο εισαγγελέας, σεβόμενος την ύπαρξη οικογενειακών δεσμών, δεν μπορεί να φέρει αντιρρήσεις στην κτήση ιθαγένειας λόγω γάμου, όταν υπάρχει τέκνο με πορτογαλική ιθαγένεια εντός του γάμου ή συμφώνου συμβίωσης καθώς επίσης και όταν ο γάμος ή το σύμφωνο έχουν διάρκεια τουλάχιστον 6 ετών. Η σταθερότητα της σχέσης δικαιολογεί την υπόθεση ύπαρξης επαρκών και ουσιαστικών δεσμών με τη χώρα.

²⁸⁸ Παράλληλα ο απαιτούμενος χρόνος διαμονής μειώθηκε από 10 σε 5 έτη.

²⁸⁹ Το ποσοστό των πολιτογραφίσεων στην Πορτογαλία την περίοδο 1996-2005 ήταν περίπου στο 0,5% του πληθυσμού που είχε γεννηθεί στο εξωτερικό (European Website on Integration, 2012).

²⁹⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00024/default/table?lang=en>, τελευταία πρόσβαση 20.10.2021. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί στο 5% περίπου του μεταναστευτικού πληθυσμού που διαμένει στη χώρα, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ACQS_custom_1495514/default/table?lang=en, τελευταία πρόσβαση 31.10.2021. Βλ. επίσης Gil και Piçarra, *ό.π.*

²⁹¹ Foblets και Zeynep, *ό.π.* · Niessen και Huddleston, *ό.π.* · European Migration Network, *ό.π.*

²⁹² Niessen και Huddleston, *ό.π.*

πολιτογράφηση αποτελείται από δύο στάδια: το στάδιο της έρευνας, απόφασης και εγγραφής της δήλωσης πολιτογράφησης και τη διαδικασία πολιτογράφησης. Αν έπειτα από τον έλεγχο της αίτησης από τον επίτροπο του Κεντρικού Μητρώου (Conservatória dos Registos Centrais) ο φάκελος αποδειχθεί ανεπαρκής ή ελλιπής, η αιτούσα ή ο αιτών έχει δικαίωμα ακρόασης μέσα σε 20 ημέρες. Αν μετά την ανάλυση της διαδικασίας ακρόασης, σε διάστημα 60 ημερών, η πρόταση είναι απορριπτική, ο αιτών ή αιτούσα έχει δικαίωμα ακρόασης μέσα σε 30 ημέρες. Έπειτα ο επίτροπος αποφασίζει για την εγγραφή της δήλωσης. Η διαδικασία πολιτογράφησης ξεκινά με την αίτηση που απευθύνεται στον υπουργό Δικαιοσύνης. Ο φάκελος της αίτησης εξετάζεται μέσα σε 30 ημέρες. Αν είναι ελλιπής, απορρίπτεται προκαταρκτικά και η αιτούσα ή ο αιτών καλείται σε ακρόαση μέσα σε 20 ημέρες. Ακολουθεί η προθεσμία 30 ημερών μέχρι να ανακτηθούν οι απαραίτητες πληροφορίες από τις Αρχές και η απόφαση για την πλήρωση των προϋποθέσεων εντός 45 ημερών. Αν η απόφαση είναι αρνητική, ο αιτών ή η αιτούσα έχει το δικαίωμα ακρόασης μέσα σε 20 ημέρες. Έπειτα το Κεντρικό Μητρώο (Conservatória dos Registos Centrais) στέλνει την αίτηση στον υπουργό Δικαιοσύνης ο οποίος αποφασίζει χωρίς χρονικό περιορισμό.²⁹³ Παρόλο που ο υπουργός απολαμβάνει ευρεία διακριτική ευχέρεια και μπορεί να απορρίψει την πρόταση ασχέτως της επίσημης θέσης του Κεντρικού Μητρώου, αυτό σπάνια συμβαίνει στην πράξη.²⁹⁴ Οι απορριπτικές αποφάσεις οφείλουν να είναι επαρκώς αιτιολογημένες. Ο δικαστικός έλεγχος αφορά κάθε πράξη σχετική με την κτήση ή απώλεια ιθαγένειας. Το δικαίωμα προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια απολαμβάνουν τόσο τα αιτούντα άτομα όσο και η εισαγγελική Αρχή χωρίς χρονικό περιορισμό.²⁹⁵

4.1.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑ

Ο συντονισμός και η εποπτεία της διαδικασίας πολιτογράφησης λειτουργούν πιο αποτελεσματικά όταν βασίζονται στη διεξαγωγή ερευνών και τη συλλογή στοιχείων που επιτρέπουν την αξιολόγηση της αποδοτικότητας των μέτρων και τον εντοπισμό των αδυναμιών. Στο κρατίδιο του Αμβούργου, η επίτευξη του στόχου της αύξησης των πολιτογραφήσεων μέσω πολιτικών προώθησης της πολιτογράφησης, του προσωπικού μηνύματος του πρώτου δημάρχου και των υποστηρικτικών συνεδριών με εθελοντές, παρακολουθείται και ανανεώνεται με δεδομένα που προκύπτουν από τον αριθμό των συνεδριών που έχουν πραγματοποιηθεί και τον αριθμό των αιτήσεων που έχουν κατατεθεί. Η ανανεωμένη στρατηγική για την ένταξη (Integration Concept) που

²⁹³ Gil και Piçarra, *ό.π.*

²⁹⁴ Hearly, *ό.π.*

²⁹⁵ Gil και Piçarra, *ό.π.*

υιοθέτησε η Γερουσία του Αμβούργου το 2017 αναφέρει για τις προκαθορισμένες προσδοκώμενες τιμές: «[Με] τον ακριβή προσδιορισμό των στόχων που θέλουμε να πετύχουμε, καθιστούμε δυνατή την ποσοτική εκτίμηση των επιτευγμάτων στην ένταξη ή ακόμη και την αναγνώριση των σημείων που επιδέχονται βελτίωση».²⁹⁶

4.2 ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΛΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην τελευταία αυτή ενότητα, συγκεκριμενοποιούνται οι καλές πρακτικές που μπορούν να βρουν αποτελεσματική εφαρμογή στην Ελλάδα. Η ομαδοποίησή τους σε υποκατηγορίες προκύπτει από τις ευρύτερες κατηγορίες των καλών πρακτικών που μελετήθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια. Συγκεκριμένα, στα υποκεφάλαια 4.2.1 έως 4.2.5 περιέχονται οι συγκεκριμένες προτάσεις σχετικά με την ενεργό στρατηγική ενημέρωσης και προώθηση της πολιτογράφησης· στο υποκεφάλαιο 4.2.6 οι συστάσεις σχετικά με τα αποδεικτικά έγγραφα· τέλος, στα υποκεφάλαια 4.2.7 και 4.2.8 μπορεί κανείς να εντοπίσει τις προτάσεις που έχουν να κάνουν με τη διακριτική ευχέρεια, τη γραφειοκρατία και τον δικαστικό έλεγχο.

4.2.1 ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΗ ΣΕ ΟΛΟΥΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΤΗΣΗ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ

Στην Ελλάδα, παρά το γεγονός ότι η διακριτική ευχέρεια του κράτους στην πολιτογράφηση περιορίστηκε σημαντικά από το 2010, η αλλαγή αυτή δεν συνοδεύτηκε από την παροχή ανάλογης πληροφόρησης, υποστήριξης και διευκολύνσεων προς τους αιτούντες και τις αιτούσες. Επομένως, υπάρχει ανάγκη για πιο ενεργή προώθηση της πολιτογράφησης από τις Αρχές τόσο στους δυνητικούς πολίτες όσο και στο σύνολο της κοινωνίας. Για την εκπλήρωση του στόχου αυτού συνιστάται:

- ◇ Άμεση επαναλειτουργία του τηλεφωνικού κέντρου εξυπηρέτησης και ενημέρωσης για την πορεία των αιτήσεων στη Γενική Γραμματεία Ιθαγένειας.
- ◇ Αναδιαμόρφωση της επίσημης ιστοσελίδας του υπουργείου Εσωτερικών, ώστε να γίνει πιο φιλική και διαδραστική. Οι αναρτημένες πληροφορίες

²⁹⁶ Office for Labour and Integration, *ό.π.*, σ. 5. Η μετάφραση δική μας.

μπορούν να γίνουν πιο παραστατικές με τη χρήση βίντεο όπου διάσημες προσωπικότητες μεταναστευτικής καταγωγής, πολιτογραφημένες στην Ελλάδα, θα εξηγούν τη διαδικασία.

- ◇ Χρήση των κοινωνικών μέσων δικτύωσης για την ενίσχυση της ενεργούς προώθησης της πολιτογράφησης.
- ◇ Λεπτομερείς πληροφορίες για τη διαδικασία πολιτογράφησης και τα απαραίτητα δικαιολογητικά που θα πρέπει να περιέχονται και στις ιστοσελίδες των Περιφερειακών Διευθύνσεων. Ειδικό υλικό στις ιστοσελίδες θα διευκολύνει άτομα με προβλήματα όρασης και θα προσφέρει τη δυνατότητα ενημέρωσης στη νοηματική έπειτα από ραντεβού.
- ◇ Παροχή προφορικών πληροφοριών υπό την αρμοδιότητα ειδικού γραφείου ή συγκεκριμένων υπαλλήλων σε κάθε Διεύθυνση. Η υπηρεσία αυτή θα περιλαμβάνει τη δυνατότητα άμεσης ενημέρωσης μέσω τηλεφωνικού κέντρου ή ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.
- ◇ Διάθεση του οδηγού πολιτογράφησης *Απλοποιημένες Οδηγίες Απόκτησης Ελληνικής Ιθαγένειας* σε έντυπη μορφή και διανομή του στα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, σε ΜΚΟ και σε σωματεία μεταναστών με στόχο την επίτευξη ευρύτερης πληροφόρησης.
- ◇ Άμεση εμπλοκή εξειδικευμένων ΜΚΟ μέσω επίσημης συνεργασίας με το κράτος σε συνδυασμό με χρηματοδότηση της παροχής υπηρεσιών πληροφόρησης, υποστήριξης στη συλλογή των απαραίτητων αποδεικτικών εγγράφων και ελέγχου του φακέλου πριν την κατάθεση μπορούν να συμβάλουν τόσο στην ενημέρωση των ενδιαφερομένων όσο και στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας.
- ◇ Ενημερωτικές εκστρατείες με κοινό στόχευσης συγκεκριμένες ομάδες πολιτών, όπως Ρομά ή γονείς ανιθαγενών μαθητών. Προς αυτή την κατεύθυνση, ενδείκνυται και η συνεργασία των υπουργείων Εσωτερικών, Μετανάστευσης και Παιδείας με σκοπό την ενημέρωση εκπαιδευτικών και διευθυντών σχολείων σχετικά με την αναγκαιότητα φοίτησης παιδιών μεταναστευτικής καταγωγής στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση για 6 έτη, ώστε να έχουν πρόσβαση στην κτήση ιθαγένειας λόγω φοίτησης.
- ◇ Κατάρτιση των εκπαιδευτικών όλων των βαθμίδων, ώστε να είναι σε θέση να παρέχουν στους μαθητές βασικές πληροφορίες σχετικά με την πρόσβαση σε νομικό καθεστώς και ιθαγένεια.

4.2.2

ΠΡΟΩΘΗΤΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΓΙΑ ΜΙΑ ΝΟΟΤΡΟΠΙΑ ΣΥΜΠΕΡΙΛΗΨΗΣ

- ◇ Η ανάρτηση αφισών με μηνύματα για τα οφέλη της πολιτογράφησης μεταναστριών και μεταναστών σε σχετικές δημόσιες υπηρεσίες θα συντελέσει στην εμπέδωση μιας συμπεριληπτικής νοοτροπίας όχι μόνο από τους αρμόδιους φορείς αλλά και από το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.
- ◇ Η καθιέρωση τελετών για την απονομή ιθαγένειας σε τοπικό επίπεδο με τη συμμετοχή κρατικών αξιωματούχων, αναγνωρισμένων προσωπικοτήτων αλλά και μαθητών στο πλαίσιο εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων του σχολείου μπορεί επίσης να συμβάλει στην εδραίωση μιας θετικής στάσης απέναντι στην πολιτογράφηση.

4.2.3

ΑΝΑΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΓΝΩΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ

Η διαδικασία προετοιμασίας και εξέτασης θα πρέπει να θεωρείται αποδοτική όταν ενθαρρύνει την υποβολή αιτήσεων και επιτρέπει στους αιτούντες και τις αιτούσες να επιτύχουν. Προς τον σκοπό αυτό προτείνονται τα εξής:

- ◇ Το κράτος θα πρέπει να μεριμνήσει για την ευρύτερη δυνατή και δωρεάν παροχή προπαρασκευαστικών μαθημάτων για τις εξετάσεις πολιτογράφησης.
- ◇ Τα προπαρασκευαστικά μαθήματα θα πρέπει να έχουν εγγυημένη ποιότητα και να διενεργούνται πρωτίστως από δημόσιους φορείς ή/και από μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς με εμπειρία σε προγράμματα σχετικής εκπαίδευσης.
- ◇ Το περιεχόμενο της Τράπεζας Θεμάτων θα πρέπει να αναθεωρηθεί, ώστε να εξυπηρετείται με αντικειμενικό τρόπο ο στόχος της εξακρίβωσης της κοινωνικής και πολιτικής ένταξης όπως αυτή αποτυπώνεται στην καθημερινή ζωή του μέσου όρου των πολιτών. Συγκεκριμένα, οι ερωτήσεις θα πρέπει να ανταποκρίνονται στις μαθησιακές και πρακτικές ανάγκες των υποψηφίων λαμβάνοντας υπόψη τα ετερογενή τους χαρακτηριστικά και βιώματα. Οι απαιτητικές ερωτήσεις γνώσεων θα πρέπει να διαγραφούν.

- ◇ Απαραίτητη κρίνεται η μέριμνα για ευρύτερη πρόσβαση των υποψηφίων στην Τράπεζα Θεμάτων μέσω διάθεσης έντυπου υλικού και πρόσβασης από κινητό τηλέφωνο.
- ◇ Τέλος, θα πρέπει να λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα υποστηρικτικά μέτρα για την προετοιμασία και αξιολόγηση των ατόμων με μαθησιακές δυσκολίες.

4.2.4 ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΓΙΑ ΜΙΑ ΠΙΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΤΑΞΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η ενίσχυση της συνεργασίας του υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου με το υπουργείο Εσωτερικών μέσω της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας όπως και η ενσωμάτωση του στόχου της πρόσβασης στην πολιτογράφηση στην Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη που έχει εκπονηθεί από το υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου μπορούν να μεγιστοποιήσουν τη δυναμική και την αποτελεσματικότητα της μακροπρόθεσμης ενταξιακής πολιτικής.

Το κράτος θα πρέπει να προσφέρει στον μεταναστευτικό πληθυσμό τα μέσα για την επιτυχή του ένταξη και να διαμορφώσει ευνοϊκούς όρους για την πλήρωση των προϋποθέσεων πολιτογράφησης θεσπίζοντας πολιτικές που να περιλαμβάνουν δράσεις επαγγελματικής κατάρτισης και υποστήριξης στην εύρεση εργασίας. Προς αυτή την κατεύθυνση, η συνεργασία των δύο φορέων μπορεί να αφορά την παροχή πληροφοριών και έμπρακτης υποστήριξης, όπως, για παράδειγμα, τη στοχευμένη παροχή μαθημάτων γλώσσας και ένταξης για τη διευκόλυνση της επιτυχούς συμμετοχής στις εξετάσεις απόκτησης του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης. Επιπλέον, θα πρέπει να προωθεί και να ενισχύει τις υπηρεσίες διαπολιτισμικής μεσολάβησης σε δημόσιες υπηρεσίες, περιφέρειες και δήμους.

4.2.5 ΨΗΦΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΤΗΣΗΣ ΙΘΑΓΕΝΕΙΑΣ

Η επίσπευση της ψηφιοποίησης του συστήματος μπορεί να βελτιώσει σημαντικά τις υπέρμετρες καθυστερήσεις που σημειώνονται στη διεκπεραίωση των αιτημάτων, να κάνει τη διαδικασία πιο προσιτή και να αναβαθμίσει το επίπεδο παροχής υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό συνιστάται:

- ◇ Αναβάθμιση του πληροφοριακού συστήματος διασύνδεσης των συναρμολογικών υπηρεσιών.

- ◇ Δυνατότητα ηλεκτρονικής κατάθεσης των αιτημάτων.
- ◇ Επικοινωνία των υπηρεσιών με τις αιτούσες και τους αιτούντες μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

4.2.6 ΕΥΕΛΙΞΙΑ ΣΤΗΝ ΠΛΗΡΩΣΗ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΚΟΜΙΣΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΚΑΤΑ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ

Σχετικά με την προσκόμιση των αποδεικτικών εγγράφων και τις περιπτώσεις απαλλαγής από αυτήν στην Ελλάδα, προτείνεται:

- ◇ Η μεταναστευτική πολιτική της χώρας να μην αποτελεί πρόσκομμα στη συμπερίληψη ατόμων με ισχυρούς βιοτικούς δεσμούς με τη χώρα.
- ◇ Αποσύνδεση των προϋποθέσεων κτήσης ιθαγένειας για τα άτομα δεύτερης γενιάς με γέννηση και φοίτηση από την αναγκαιότητα κατοχής τίτλων μακράς διαμονής από τον έναν γονέα.
- ◇ Σχετικά με τη διαδικασία της πολιτογράφησης, να ισχύει η προϋπόθεση των 7 ετών νόμιμης διαμονής για τους κατόχους όλων των οριστικών τίτλων διαμονής καθώς και η αποδοχή των προσωρινών τίτλων, σύμφωνα με την πρακτική των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών.
- ◇ Οι απαλλαγές από τις προϋποθέσεις της γνώσης της γλώσσας, της κοινωνικής και οικονομικής ένταξης να είναι συμπεριληπτικές σε σχέση με τη σύνθεση του μεταναστευτικού πληθυσμού και να συμβαδίζουν με τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της χώρας διαμονής. Η τεκμηρίωση των συνθηκών που δικαιολογούν την απαλλαγή θα πρέπει να προβλέπεται με σαφήνεια, να είναι εύκολη και ευέλικτη για κάθε αιτών και αιτούσα.
- ◇ Σύμφωνα με την πρακτική που ακολουθούν τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη, έτσι και στην Ελλάδα, να απαλλάσσονται από την προϋπόθεση προσκόμισης του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης ηλικιωμένοι άνω των 62 ετών και άτομα με πιστοποιημένη σωματική ή ψυχική αναπηρία. Κάτοχοι αποδεικτικού γλωσσομάθειας B1 του Κέντρου Ελληνικής Γλώσσας ή άλλων πιθανών εγκεκριμένων εκπαιδευτικών κέντρων θα πρέπει, επίσης, να απαλλάσσονται από την αξιολόγηση της γνώσης της γλώσσας.
- ◇ Σχετικά με την επάρκεια των οικονομικών πόρων, η προϋπόθεση οικονομικής ένταξης να τεκμηριώνεται επαρκώς από τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας για ικανό χρονικό διάστημα ή/και με τη διαπίστωση της

μη εξάρτησης από κοινωνικά επιδόματα για ιδιαίτερα μεγάλα χρονικά διαστήματα (με εξαίρεση τα επιδόματα αναπηρίας). Ενδείκνυται, επομένως, η κατάργηση του κριτηρίου του ελάχιστου επαρκούς εισοδήματος. Σε κάθε περίπτωση, λόγοι νομιμότητας επιβάλλουν την ανάκληση της αναδρομικής ισχύος της διάταξης στις εκκρεμείς αιτήσεις.

- ◇ Η υιοθέτηση σαφών και λεπτομερών κριτηρίων με χρονικό προσδιορισμό για την αξιολόγηση των γεγονότων ακούσιας ανεργίας και μακροχρόνιας απουσίας από την εργασία λόγω ασθένειας όπως και η συμπερίληψη άλλων περιπτώσεων αδυναμίας εργασίας, για παράδειγμα η μητρότητα και η ανατροφή τέκνων, η φροντίδα ηλικιωμένων συγγενικών προσώπων, η απασχόληση σε οικογενειακή επιχείρηση, η νεαρή ηλικία και οι σπουδές.

4.2.7 ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΥΧΕΡΕΙΑΣ

Στην ελληνική περίπτωση, η κατάργηση της υποχρεωτικής συνέντευξης αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας. Η διατήρηση, ωστόσο, της υποκειμενικής κρίσης σε περίπτωση αμφιβολιών προς αιτούσες και αιτούντες που αδυνατούν να προσκομίσουν τα προβλεπόμενα τεκμήρια δεν συμβάλλει στον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Παράλληλα, η κατάργηση της ουσιαστικής προϋπόθεσης ενεργούς συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας είναι αναπιολόγητη, από τη στιγμή που δεν δημιουργεί αμφιβολίες στην ερμηνεία του νόμου αλλά ούτε και διοικητικό φόρτο κατά την αξιολόγησή της. Τουναντίον, η πλήρωση της εν λόγω προϋπόθεσης καταδεικνύει την προθυμία ένταξης του αιτούντος προσώπου. Η κατάργηση αυτή σε συνδυασμό με την προϋπόθεση του ελάχιστου επαρκούς εισοδήματος θέτει υπό αμφισβήτηση την πρόθεση μιας συμπεριληπτικής προσέγγισης που διασφαλίζει την ισότιμη πρόσβαση στην κτήση ιθαγένειας. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, συνιστάται:

- ◇ Η παροχή λεπτομερών οδηγιών για την ουσιαστική διερεύνηση της ένταξης ατόμων που αδυνατούν να προσκομίσουν τα προβλεπόμενα τεκμήρια κατά τη διεξαγωγή της συνέντευξης, με γνώμονα μια συμπεριληπτική προσέγγιση που να διασφαλίζει την ισότιμη πρόσβαση στην κτήση ιθαγένειας.
- ◇ Η επαναφορά στον νόμο της προϋπόθεσης της συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας, η οποία μπορεί να διακριβώνεται εφεξής μέσα από τις γραπτές εξετάσεις του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης, οι οποίες περιλαμβάνουν ούτως ή άλλως την κατηγορία των πολιτικών θεσμών. Συμπληρωματικά, η προϋπόθεση αυτή μπορεί να εξακριβώνεται και από την κατάθεση σχετικών αποδεικτικών στον φάκελο της αίτησης.

- ◇ Η καθιέρωση της συστηματικής καταγραφής και ανάλυσης του αντικειμένου των προσφυγών, της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων αλλά και της αιτιολόγησης των απορριπτικών αποφάσεων. Μια τέτοια ρύθμιση θα μπορούσε όχι μόνο να βελτιώσει την εφαρμογή ενιαίων κριτηρίων κατά την αξιολόγηση της ένταξης αλλά και να συμβάλει στην αλλαγή της νοοτροπίας της διοίκησης.
- ◇ Η τακτική επιμόρφωση των υπαλλήλων των Διευθύνσεων Ιθαγένειας, η οποία κρίνεται απαραίτητη για την εδραίωση μιας νοοτροπίας συμπερίληψης και ισότιμης μεταχείρισης των μεταναστριών και μεταναστών ως μελλοντικών πολιτών. Αντικείμενο της εκπαίδευσης πρέπει να αποτελούν και τα δικαιώματα των πολιτών τρίτων χωρών και οι στόχοι της ενταξιακής πολιτικής του κράτους.²⁹⁷
- ◇ Η συνεργασία των Τμημάτων των Διευθύνσεων Ιθαγένειας με διεθνείς οργανισμούς και ιδιαίτερα η συμμετοχή σε ερευνητικά δίκτυα όπως και στις ερευνητικές και επιμορφωτικές δράσεις του Ευρωπαϊκού Δικτύου για τη Μετανάστευση. Μια τέτοια πρωτοβουλία μπορεί να παίξει καθοριστικό ρόλο στην αλλαγή της νοοτροπίας της διοίκησης.²⁹⁸ Σύμφωνα με μελέτες, για τις πολιτικές ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού, η εξειδικευμένη γνώση που παράγεται σε ευρωπαϊκά ερευνητικά δίκτυα μπορεί να ενθαρρύνει τη διαδικασία εκμάθησης μέσω της διάχυσης πληροφοριών και ιδεών καθώς και την τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής.²⁹⁹ Μια θεσμοθετημένη σχέση μεταξύ έρευνας και χάραξης πολιτικής επιτρέπει τη μετατροπή της γνώσης σε πρακτική κατά την εφαρμογή πολιτικών.³⁰⁰
- ◇ Η δυνατότητα πλήρους ενημέρωσης των αιτούντων ατόμων για την πορεία της αίτησής τους, σύμφωνα με τις συστάσεις του Παγκόσμιου Παρατηρητηρίου για την Ιθαγένεια (Global Citizenship Observatory). Οι υπηρεσίες θα πρέπει να απαντούν σε γραπτά αιτήματα των ενδιαφερομένων για πληροφόρηση και να παρέχουν την επιλογή ακρόασης από το διοικητικό όργανο που αποφασίζει για το αίτημά τους.³⁰¹

²⁹⁷ Chopin, *ό.π.*

²⁹⁸ Η ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ένταξη των μεταναστών (European Website on Integration) αποτελεί μια πηγή πληροφόρησης και καλώς πρακτικών που συνεχώς ανανεώνεται. Βλ. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>, τελευταία πρόσβαση 29.10.2021.

²⁹⁹ Geddes, A., *Migration Research and European Integration: The Construction and Institutionalization of Problems in Europe*, στο E. Morawska και M. Bommers (επιμ.), *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, Research in Migration and Ethnic Relations Series, Ολντερσοτ: Ashgate, 2005, σ. 265-280· Scholten, P., Entzinger, H., Penninx, R. και Verbeek, S., *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, IMISCOE Research Series, Σαμ: Springer Open, 2015.

³⁰⁰ Scholten, P., *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*, IMISCOE Research, Άμστερνταμ: Amsterdam University Press, 2011.

³⁰¹ Chopin, *ό.π.*

- ◇ Η επαναφορά της δυνατότητας διοικητικής ένστασης, προτού η διοικούμενη ή ο διοικούμενος προσφύγει δικαστικά. Μια τέτοια ρύθμιση κρίνεται ουσιώδης για τον σεβασμό του κράτους δικαίου. Η δυνατότητα ένστασης και επαναξιολόγησης θα πρέπει να παρέχεται και για τη δοκιμασία απόκτησης του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης.

4.2.8 ΜΕΤΡΑ ΜΕ ΣΤΟΧΟ ΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΚΑΘΟΔΗΓΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο ρόλος της Γενικής Γραμματείας Ιθαγένειας στην άσκηση αποτελεσματικού συντονισμού και καθοδήγησης, εποπτείας και ιεραρχικού ελέγχου μπορεί να ενισχυθεί με τη θέσπιση μιας στρατηγικής για την πολιτογράφηση η οποία θα αναθεωρείται σε τακτικά χρονικά διαστήματα. Αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει την ανάπτυξη ενός μηχανισμού αξιολόγησης της επίδοσης της διοίκησης χρησιμοποιώντας σημεία αναφοράς και πρότυπα διαμορφωμένα στη βάση καλών πρακτικών. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται ειδικότερα:

- ◇ Η συλλογή επικαιροποιημένων δεδομένων για τον εντοπισμό των δυσλειτουργιών και των τρεχουσών πολιτικών που χρήζουν βελτίωσης καθώς και η διεξαγωγή έρευνας για την ανεύρεση των μέτρων που θα εξυπηρετούν καλύτερα την επίτευξη των στόχων.
- ◇ Η απόδοση των γενικών στόχων με προκαθορισμένες προσδοκώμενες τιμές για κάθε τομέα, όπως για παράδειγμα με τον καθορισμό του επιθυμητού αριθμού επιτυχόντων ατόμων στην εξέταση για το Πιστοποιητικό Πολιτογράφησης ή του αντίστοιχου αριθμού πολιτογραφήσεων.
- ◇ Η εισήγηση των βελτιωτικών ρυθμίσεων να συνοδεύεται από συγκεκριμένα μέτρα, όπως υποστηρικτικά προγράμματα και διαθέσιμο προϋπολογισμό.
- ◇ Η υιοθέτηση ενός κώδικα δεοντολογίας, ο οποίος θα μπορεί να συνεισφέρει στην καθοδήγηση των υπαλλήλων και τον συντονισμό της παροχής υπηρεσιών.³⁰²
- ◇ Η υιοθέτηση αντικειμενικών προθεσμιών, ο προσδιορισμός της περιόδου παράτασής τους και η θέσπιση διοικητικών κυρώσεων για τη μη τήρησή τους, αφότου έχει προηγηθεί παρακολούθηση της επίδοσης και της

³⁰² Niessen και Huddleston, *ό.π.*: Chopin, *ό.π.*

αποτελεσματικότητας των Διευθύνσεων Ιθαγένειας στη διεκπεραίωση των αιτημάτων πολιτογράφησης.

- ◇ Η διεξαγωγή διαχρονικής έρευνας με ομάδες αναφοράς, ώστε να μπορεί να διαπιστωθεί κατά πόσο οι ομάδες που εκπληρώνουν τις προϋποθέσεις πολιτογράφησης και αποκτούν ιθαγένεια εμφανίζουν μετρήσιμες βελτιώσεις στο ποσοστό συμμετοχής τους στην ελληνική κοινότητα, στην αυτοαξιολόγηση της ευημερίας και ανάπτυξης του αισθήματος του ανήκειν. Παρόμοια χρήση στοιχείων σχετικά με τη συμβολή της εξέτασης γνώσεων για την πολιτογράφηση μπορούν να αναβαθμίσουν την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της δοκιμασίας.³⁰³ Επιπλέον, η καταγραφή των περιπτώσεων απόκτησης ιθαγένειας έπειτα από απαλλαγές κατάθεσης εγγράφων, όπως το Πιστοποιητικό Πολιτογράφησης, μπορεί να διασαφηνίσει τη χρησιμότητα και την αποδοτικότητα των υποστηρικτικών αυτών μέτρων.

Η παρούσα έκθεση κατέδειξε τα κυριότερα προβλήματα στη διαδικασία πολιτογράφησης όπως ισχύει επί του παρόντος στην Ελλάδα εντοπίζοντας τα σημεία που επιδέχονται βελτίωση σύμφωνα με τα πρότυπα που προκύπτουν από καλές πρακτικές στις χώρες της Ευρώπης. Εν προκειμένω, τα σημεία αυτά θα μπορούσαν να συνοψιστούν: στην έλλειψη ενημέρωσης και υποστηρικτικών μέτρων πριν την κατάθεση της αίτησης στον βαθμό αντικειμενικότητας και συμπεριληπτικότητας της διαδικασίας αξιολόγησης της ένταξης στις υπέρμετρες καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των αιτημάτων ως αποτέλεσμα της απουσίας ψηφιοποιημένου συστήματος, της χρονοβόρας διαδικασίας της συνέντευξης, της έλλειψης προσωπικού αλλά και της ανεπαρκούς επιμόρφωσης των υπαλλήλων τέλος, στον χαμηλό βαθμό ελέγχου και συντονισμού.

Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις ακολουθούν μια προσέγγιση που βασίζεται στην ασφάλεια δικαίου και την ισότητα των δικαιωμάτων. Η πρόσβαση στην πολιτογράφηση αποτελεί μέρος της στρατηγικής για την ένταξη. Στο πλαίσιο αυτό, το κράτος θεσπίζει και παρέχει μέσα στον μεταναστευτικό πληθυσμό για την εκπλήρωση των προϋποθέσεων. Η ευρεία και στοχευμένη πληροφόρηση καθώς και η μέριμνα για ευάλωτες ομάδες με διευκολύνσεις και απαλλαγές στην κατάθεση αποδεικτικών εγγράφων θα λειτουργήσει προς όφελος των ενδιαφερόμενων μεταναστριών και μεταναστών αλλά και της διοίκησης, αφού θα μειώσει την εξέταση ελλιπών φακέλων και θα αποτρέψει προσφυγές και επαναξιολογήσεις. Η συνολική αξιολόγηση της ένταξης μέσω του Πιστοποιητικού Πολιτογράφησης από μία αναθεωρημένη Τράπεζα Θεμάτων και μέσω δίκαια διαρθρωμένων τεκμηρίων οικονομικής και κοινωνικής ένταξης θα καταστήσει τη διαδικασία πιο αντικειμενική και διαφανή, ενώ θα μειώσει σημαντικά τον χρόνο διεκπεραίωσης των αιτημάτων. Παράλληλα, θα αυξήσει τον βαθμό προβλεψιμότητας για το αποτέλεσμα της διαδικασίας. Η θεσμοθέτηση της υποβολής ενστάσεων κατά της

³⁰³ Niessen και Huddleston, *ό.π.*

διοίκησης και η δυνατότητα επαναξιολόγησης των αποτελεσμάτων της γραπτής εξέτασης σε συνδυασμό με την υιοθέτηση ενός μηχανισμού αξιολόγησης και συντονισμού της διοίκησης μπορούν να βελτιώσουν σημαντικά το επίπεδο εποπτείας και την αποδοτικότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσσες αναφορές

- Anagnostou, Dia, *Citizenship Policy Making in Mediterranean EU States: Greece*, Comparative Report, RSCAS/EUDO-CIT-Comp, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2011/2.
- Anagnostou, Dia, *Judicial Activism in the Name of the Nation: Reneging on the Integration of Immigrants in Greece*, *Journal of Law and Society* 43(4), 2016, σ. 596-618.
- Baršová, Andrea, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Czech Republic*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2013.
- Bauböck, Rainer, Ersbøll, Eva, Groenendijk, Kees και Waldrauch, Harald (επιμ.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States – Volume 1: Comparative Analyses*, IMISCOE Research. Άμστερνταμ: Amsterdam University Press, 2006.
- Bauböck, Rainer, Honohan, Iseult, Huddleston, Thomas, Hutcheson, Derek, Shaw, Jo και Vink, Maarten P., *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration: European Summary and Standards*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2013.
- Bjornsson, Thorbjorn, *Iceland Adopts Procedural Amendments to the Citizenship Act*, Global Citizenship Observatory, 11 Νοεμβρίου 2014, <https://globalcit.eu/iceland-adopts-procedural-amendments-to-the-citizenship-act/>.
- Böcker, Anita και van Oers, Ricky, *Naturalisation Procedures for Immigrants: The Netherlands*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- Börzel, Tanja A. και Risse, Thomas, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, *European Integration online Papers* 4 (15), 2000.
- Chopin, Isabelle, *Administrative Practice in the Acquisition of Nationality*, στο Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk και Harald Waldrauch (επιμ.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States – Volume 1: Comparative Analyses*, Άμστερνταμ: Amsterdam University Press, 2006, σ. 221-268.
- Christopoulos, Dimitris, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Greece*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- Ersbøll, Eva, *Denmark introduces local citizenship ceremonies with mandatory handshaking*, Global Citizenship Observatory, 30 Ιανουαρίου 2019 <https://globalcit.eu/denmark-introduces-local-citizenship-ceremonies-with-mandatory-handshaking/>.
- Ersbøll, Eva, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment*, COM/2003/336 final, 2003.
- European Council, *The Stockholm Programme—An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens*, *Official Journal of the European Union*, 2010/C 115/01, 2010.
- European Migration Network, *Synthesis Report: Pathways to Citizenship for Third-Country Nationals in the EU*, European Commission, 2020.

- European Website on Integration, *EWSI Special Feature: Access to Nationality for Third-country Nationals*, Migration Policy Group, 2012.
- Farahat, Anuscheh, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Germany*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- Farahat, Anuscheh και Hailbronner, Kay, *Report on Citizenship Law: Germany*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School, 2020.
- Gavriil, Afroditi, *The Politics of Citizenship in Greece. European integration, research and policy developments from 1990 to 2015* (Unpublished PhD thesis), Panteion University of Social and Political Sciences, School of Political Science, Department of political science and History, Αθήνα, 2019.
- Geddes, Andrew, Migration Research and European Integration: The Construction and Institutionalization of Problems in Europe, στο Ewa Morawska και Michael Bommes (επιμ.), *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, Research in Migration and Ethnic Relations Series, Όλντερσοτ: Ashgate, 2005, σ. 265-280.
- Gil, Ana Rita, *The 2020 Amendments to the Portuguese Nationality Act: a big step further towards pure ius soli...and some more inclusive measures*, Global Citizenship Observatory, 2 Ιανουαρίου 2021, https://globalcit.eu/the-2020-amendments-to-the-portuguese-nationality-act-a-big-step-further-towards-pure-ius-soli-and-some-more-inclusive-measures/#_ftn3.
- Gil, Anna Rita και Piçarra, Nuno, *Report on Citizenship Law: Portugal*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/1, Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT), Robert Schuman Centre for Advanced Studies in collaboration with Edinburgh University Law School, 2020.
- Goodman Wallace, Sara, Conceptualizing and Measuring Citizenship and Integration Policy: Past Lessons and New Approaches, *Comparative Political Studies* 48 (14), 2015, σ. 1905-1941.
- Hailbronner, Kay, Nationality in Public International and European Law, στο Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk και Harald Waldrauch (επιμ.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States – Volume 1: Comparative Analyses*, Άμστερνταμ: Amsterdam University Press, 2006, σ. 35-104.
- Hajjat, Abdellali, *Naturalisation Procedures for Immigrants: France*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- Hearly, Claire, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Portugal*, RSCAS/EUDO-CIT-NP 2013/27, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- Huddleston, Thomas, Naturalisation in Context: how nationality laws and procedures shape immigrants' interest and ability to acquire nationality in six European countries, *Comparative Migration Studies* 8 (18), 2020.
- Huddleston, Thomas, *The Naturalisation Procedure: Measuring the Ordinary Obstacles and Opportunities for Immigrants to Become Citizens*, RSCAS Policy Paper 2013/16, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2013.
- Huddleston, Thomas και Vink, Maarten, Full Membership or Equal Rights? The Link Between Naturalisation and Integration Policies for Immigrants in 29 European States, *Comparative Migration Studies* 3, 2015.
- Huddleston, Thomas και Falcke, Swantje, Nationality Policies in Books and in Practice: Comparing Immigrant Naturalisation across Europe, *International Migration* 58 (2), 2020, σ. 255-271.

- Knill, Christoph και Lehmkühl, Dirk, The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, *European Journal of Political Research* 41 (2), 2002, σ. 255-280.
- Knill, Christoph, *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Κέμπριτζ: Cambridge University Press, 2001.
- Martín Pérez, Alberto, Spain introduces fees, language and civic tests in residence-based naturalisation procedure, Global Citizenship Observatory, 17 Ιουλίου 2015, <https://globalcit.eu/spain-introduces-fees-language-and-civic-tests-in-residence-based-naturalisation-procedure/>.
- Martín Pérez, Alberto, *Spain: Ministry of Justice Adopts Exceptional Measures to Accelerate Naturalisation Procedures*, Global Citizenship Observatory, 15 Ιουλίου 2013, <https://globalcit.eu/spain-ministry-of-justice-adopts-exceptional-measures-to-accelerate-naturalisation-procedures/>.
- Moreno Fuentes, Francisco, Javier και Martín Pérez, Alberto, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Spain*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- Niessen, Jan και Huddleston, Thomas, *Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης Ελευθερίας και Ασφάλειας), 2010.
- Office for Labour and Integration, *We, the City of Hamburg! Hamburg Integration Concept. Participation, Intercultural Opening and Cohesion*, Free and Hanseatic City of Hamburg, Authority for Labour, Social Affairs, Family and Integration, 2017.
- Poleshchuk, Vadim, *Naturalisation Procedures for Immigrants in Estonia*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- Radaelli, Claudio M., The Europeanization of Public Policy, στο Kevin Featherstone και Claudio M. Radaelli (επιμ.), *The Politics of Europeanization*, Όξφορντ: Oxford University Press, 2003, σ. 27-56.
- Scholten, Peter, *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*, IMISCOE Research, Άμστερνταμ: Amsterdam University Press, 2011.
- Scholten, Peter, Entzinger, Han, Penninx, Rinus και Verbeek, Stijn, *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, IMISCOE Research Series, Σαμ: Springer Open, 2015.
- Solano, Giacomo και Huddleston, Thomas, *Migrant Integration Policy Index*, Βαρκελώνη/Βρυξέλλες: CIDOB and MPG, 2020.
- Strik, Tineke, Böcker, Anita, Luiten, Maaike και van Oers, Ricky, *The INTEC Project: Synthesis Report. Integration and Naturalisation Tests: The new Way to European Citizenship*, Νάϊμέχεν: Centre for Migration Law, 2010.
- Tintori, Guido, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Italy*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013.
- Triandafyllidou, Anna, Greek Immigration Policy at the Turn of the 21st Century. Lack of Political Will or Purposeful Mismanagement? *European Journal of Migration and Law* 11, 2009, σ. 159-177.
- Triandafyllidou, Anna, European Influences in Greece's Migration Policies: Between 'Hard' Impact and 'Soft' Influence, στο K. Featherstone (επιμ.), *Europe in Modern Greek History*, Λονδίνο: Hurst & Company, 2014a, σ. 117-134.
- Triandafyllidou, Anna, Greek Migration Policy in the 2010s: Europeanization Tensions at a Time of Crisis, *Journal of European Integration* 36(4), 2014b, σ. 409-425.

Ελληνόγλωσσες αναφορές

- Βαρουξή, Χριστίνα, Μεταναστευτική πολιτική και δημόσια διοίκηση: *Μια ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση. Συμπεράσματα έρευνας πεδίου*, Κείμενα Εργασίας 2008/17, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2008.
- Βούλγαρης, Ιωάννης, Η Διάκριση μεταξύ ομογενών και αλλογενών και η επίδρασή της στην απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας, *Αρμενόπουλος* 53 (10), 1999, σ. 1354-1364.
- Γεωργαράκης, Νίκος, Η μεταναστευτική πολιτική: Στάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική διοίκηση, στο Ιωάννα Τσίγκανου, Νίκος Σαρρής και Αμαλία Φραγκίσκου (επιμ.), *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2009, σ. 33-60.
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Παρατηρήσεις ΕΕΔΑ στην απόφαση του υπουργού Εσωτερικών 29845/2021 σχετικά με τα τεκμήρια για την οικονομική και κοινωνική ένταξη του αλλοδαπού που αιτείται την ελληνική ιθαγένεια*, 20 Μαΐου 2021, https://www.nchr.gr/images/pdf/apofaseis/prosfuges_metanastes/Paratiriseis_lthageneia_21521.pdf.
- Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Γραπτές παρατηρήσεις της Ελληνικής Ένωσης για τα δικαιώματα του ανθρώπου σχετικά με τις ρυθμίσεις για την ιθαγένεια του υπό συζήτηση νομοσχεδίου του ΥΠΕΣ*, Οκτώβριος 2020, <https://www.hlhr.gr/%ce%b3%cf%81%ce%b1%cf%80%cf%84%ce%ad%cf%82-%cf%80%ce%b1%cf%81%ce%b1%cf%84%ce%b7%cf%81%ce%ae%cf%83%ce%b5%ce%b9%cf%82-%cf%84%ce%b7%cf%82-%ce%b5%ce%bb%ce%bb-%ce%b7%ce%bd%ce%b9%ce%ba%ce%ae%cf%82-%ce%ad/>.
- Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Δελτίο τύπου σχετικά με την Τράπεζα Θεμάτων πολιτογράφησης*, 25 Φεβρουαρίου 2021, <https://www.hlhr.gr/%cf%83%cf%87%ce%b5%cf%84%ce%b9%ce%ba%ce%ac-%ce%bc%ce%b5-%cf%84%ce%b7%ce%bd-%cf%84%cf%81%ce%ac%cf%80%ce%b5%ce%b6%ce%b1-%ce%b8%ce%b5%ce%bc%ce%ac%cf%84%cf%89%ce%bd-%cf%80%ce%bf%ce%bb%ce%b9%cf%84%ce%bf/>.
- Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Η ιθαγένεια σε αποκλεισμό*, 7 Μαΐου 2021, <https://www.hlhr.gr/%ce%b9%ce%b8%ce%b1%ce%b3%ce%ad%ce%bd%ce%b5%ce%b9%ce%b1-%cf%83%ce%b5-%ce%b1%cf%80%ce%bf%ce%ba%ce%b%ce%b5%ce%b9%cf%83%ce%bc%cf%8c/>.
- Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, *Ιθαγένεια: μια σύγχρονη αρένα*, 15 Δεκεμβρίου 2021, <https://www.hlhr.gr/%ce%b9%ce%b8%ce%b1%ce%b3%ce%ad%ce%bd%ce%b5%ce%b9%ce%b1-%ce%bc%ce%af%ce%b1-%cf%83%cf%8d%ce%b3%cf%87%cf%81%ce%bf%ce%bd%ce%b7-%ce%b1%cf%81%ce%ad%ce%bd%ce%b1/>.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση*, COM (2003) 336 τελικό, 2003.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει του πολίτες*, *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* C115/1, 2010.
- Generation 2.0 RED, *Έκθεση για τις Διευθύνσεις Ιθαγένειας του Υπουργείου Εσωτερικών*, 2020, <https://g2red.org/el/generation-2-0-red-s-report-on-the-citizenship-directorates-of-the-ministry-of-interior/>.
- Generation 2.0 RED, *Ιθαγένεια στην πράξη*. Καταγραφή και ανάδειξη ζητημάτων στη διοικητική διαδικασία απόδοσης ιθαγένειας, Απρίλιος-Ιούλιος 2021, <https://g2red.org/el/zitimata-thagenias-sti-diokitiki-diadikasia-april-july-2021/>.

- Παύλου, Μίλτος, Λόγος και πολιτικές για τους μετανάστες, στο Μίλτος Παύλου και Αθηνά Σκουλαρίκη, *Μετανάστες και μειονότητες. Λόγος και πολιτικές*, ΚΕΜΟ, Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2009. σ. 21-68.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2003.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2007.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2008.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2011.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2012.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2015.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2016.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2017.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2019.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, 2020.
- Συνήγορος του Πολίτη, *Παρατηρήσεις επί του νομοσχεδίου «Τροποποίηση Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας»*, 5 Οκτωβρίου 2020, <https://www.synigoros.gr/resources/060920-ypomnhma-ns-ithageneia.pdf>.
- Σωτηρόπουλος, Μιχάλης και Έλενα Ψυλλάκου, *Η Τράπεζα Θεμάτων στην πολιτογράφηση. Μια κριτική αποτίμηση*, 2021, <https://g2red.org/el/ellinika-i-trapeza-thematon-stin-politografisi-mia-kritiki-apotimisi/>.
- Τσιούκας, Γρηγόρης, Το ασαφές καθεστώς της μακρόχρονης εγκατάστασης και οι αβέβαιες προοπτικές της, στο Ανδρέας Τάκης, *Μετανάστευση, ετερότητα και θεσμοί υποδοχής στην Ελλάδα. Το Στοιχείο της κοινωνικής ένταξης*, Αθήνα/Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας, 2010, σ. 127-165.
- Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, 2019.
- Χριστόπουλος, Δημήτρης, Η ελληνική ιθαγένεια την εποχή της μετανάστευσης-παλιννόστησης, στο Μιχάλης Τσαπόγας και Δημήτρης Χριστόπουλος (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του Εμφυλίου στο τέλος της Μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη, 2004, σ. 99-109.
- Χριστόπουλος, Δημήτρης, *Ποιος είναι Έλληνας πολίτης; Δύο αιώνες ιθαγένεια*, Αθήνα: Βιβλιόραμα, 2019.

Η Έκθεση Καλών Πρακτικών των Ευρωπαϊκών Χωρών στη Διαδικασία Πολιτογράφησης αποτελεί δράση του έργου «**Η Ιθαγένεια στην πράξη**». Το έργο απαντά για πρώτη φορά στην αναγκαιότητα να γίνει ένας απολογισμός της διοικητικής διαδικασίας απόδοσης της ιθαγένειας στην Ελλάδα, με στόχο να συνεισφέρει στην ίση πρόσβαση και απόλαυση του δικαιώματος στην ιθαγένεια. Επικεντρωμένη στην ελληνική περίπτωση, η παρούσα έκθεση επιδιώκει να αποτιμήσει τη διοικητική διαδικασία απόδοσης ιθαγένειας στην Ελλάδα και να εντοπίσει τα σημεία που χρήζουν βελτίωσης με γνώμονα καλές πρακτικές των ευρωπαϊκών χωρών με παρόμοια διοικητικά ζητήματα οι οποίες θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στην περίπτωση της Ελλάδας, προβαίνοντας σε συγκεκριμένες συστάσεις.

Το έργο «**Η Ιθαγένεια στην πράξη**» υλοποιείται στο πλαίσιο του προγράμματος Active citizens fund, με φορέα υλοποίησης το Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity και εταίρο την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Ο εταίρος υπήρξε υπεύθυνος για το περιεχόμενο της έκθεσης ενώ ο οργανισμός Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity συνέβαλε στη νομική τεκμηρίωση της ελληνικής περίπτωσης. Οι συστάσεις αποτελούν κοινό έργο των δύο οργανισμών.

Συγγραφή: Αφροδίτη Γαβριήλ – Διδάκτορας του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης & Ιστορίας Παντείου Πανεπιστημίου
Διόρθωση-επιμέλεια κειμένου: Σοφία Καραβέλη

Γραφιστικός σχεδιασμός: Ermal N. Tahiraj

Αυτόνομη έκδοση

Αθήνα, Οκτώβριος 2022

© Generation 2.0 for Rights, Equality & Diversity, 2022

ISBN: 978-618-84226-6-7