

Einbürgerung und Sprachnachweis

Naturalisation et
connaissances linguistiques

Naturalizzazione e
conoscenze linguistiche

Empfehlungen der EKA
an die Gemeinden, die Kantone
und den Bund

Recommandations de la CFE
aux communes, aux cantons
et à la Confédération

Raccomandazioni della CFS
ai comuni, ai cantoni e
alla Confederazione

2006



Bestellungen / Commandes / Ordinazioni:

Sekretariat EKA / CFE / CFS

Quellenweg 9

CH-3003 Bern-Wabern

031 325 91 16

eka-cfe@bfm.admin.ch

www.eka-cfe.ch

Einbürgerung und Sprachnachweis

Empfehlungen der EKA an die Gemeinden, die Kantone und den Bund

Einleitung

Seit den 1990er Jahren hat sich die Zahl der ordentlichen Einbürgerungen in den Gemeinden mehr als vervierfacht. Bis vor Kurzem konnten Entscheide zu Einbürgerungen gefällt werden, ohne dass die Gemeinden darüber Rechenschaft ablegen mussten. Seit den Bundesgerichtsentscheiden vom 9. Juli 2003 sind Ablehnungen zu begründen. Diese quantitativen und qualitativen Entwicklungen stellen an die zuständigen Einbürgerungsorgane immer höhere Anforderungen. In vielen Gemeinden sind Bestrebungen im Gang, Kriterien für die Einbürgerung zu entwickeln, welche messbar und damit auch begründbar sind und welche subjektive Ermessensspielräume bei der Prüfung der Eignung verringern. Dabei rückte in der Deutschschweiz das Kriterium der Sprache ins Zentrum des Interesses. Die Debatten rund um Sprachtests bei Einbürgerungen wurden ebenso heftig wie emotional geführt. Im Gegensatz zur Romandie stiess das Thema der Sprachtest bei einer grossen Zahl von Deutschschweizer Gemeinden auf lebhaftes Interesse. Auf politischer Ebene gab es in einzelnen Kantonen und Gemeinden parlamentarische Vorstösse, die Beurteilung der Sprache im Einbürgerungsverfahren zu vereinheitlichen. Angesichts der Sensibilität und der Komplexität des Themas liessen Vorschläge, die an bestehende Organisationsformen anknüpfen und sowohl die Interessen der Einbürgerungsorgane als auch jene der Gesuchstellenden berücksichtigen, bislang auf sich warten. Für die EKA, die sich für ein einvernehmliches Zusammenleben der in der Schweiz lebenden Bevölkerung einsetzt, war dies Anlass, die Frage des Sprachnachweises bei Einbürgerungen auf einer sachlichen Ebene zu prüfen und Empfehlungen auszuarbeiten.

Position der EKA

Die EKA versteht Integration als einen fortwährenden gesamtgesellschaftlichen Prozess. Im Hinblick auf die Eingliederung neuer Mitglieder in ein Gemeinwesen ist das Entgegenkommen der einheimischen Bevölkerung ebenso wichtig wie die Bereitschaft der Zugewanderten. Die Einbürgerung ist aus dieser Perspektive nicht der krönende Abschluss, sondern lediglich ein Faktor, welcher die gesellschaftliche Integration begünstigt. Wenn die zuständigen Einbürgerungsbehörden die sprachlichen Kompetenzen der Gesuchstellenden prüfen, beurteilen sie einseitig einen umfassenden sozialen Prozess. Nicht berücksichtigt wird dabei, ob die gesellschaftlichen Voraussetzungen gegeben waren, d.h. ob Begegnungsmöglichkeiten und falls nötig adäquate Bildungsangebote vorhanden waren, die es den Gesuchstellenden erlaubten, sich jene Fertigkeiten anzueignen, die nötig sind, um den Anforderungen der Einbürgerungsbehörden zu genügen. Sich in einem neuen Umfeld einzuleben und zurecht zu finden, bedeutet für Zugewanderte, mit der ansässigen Bevölkerung in Kontakt zu treten. In der Interaktion mit Einheimischen nutzen Fremdsprachige vorhandene und erwerben neue kommunikative Kompetenzen. In einer vielsprachigen Schweiz bedeutet dies nicht, dass es sich dabei ausschliesslich um den Erwerb einer Landessprache handelt. Weder sind vorhandene Kenntnisse einer Landessprache ein zwingender Hinweis für ein fortgeschrittenes Stadium, noch lassen Defizite eindeutig auf eine mangelnde Integration schliessen. Mit gängigen, d.h. auf Grammatik und Wortschatz ausgerichteten Sprachtests, werden zudem nicht die umgangssprachlichen kommunikativen Kompetenzen beurteilt, sondern vielmehr, ob bestimmte Sprachstrukturen aktiv gelernt wurden.

In Zusammenhang mit dem Sprachnachweis bei Einbürgerungen hält es die EKA für angezeigt, die gesellschaftspolitischen Zusammenhänge zu beleuchten, in welche die Position und die Empfehlungen der Kommission eingebettet sind. Entwicklungen im Bereich der sprachlichen Eingliederung von Fremdsprachigen sind dabei ebenso von Interesse wie solche im Bereich des Bürgerrechts.

Sprache als «Schlüssel zur Integration»

In den konjunkturstarke Jahre nach 1945 war Integration kein Thema. Die Forderung, dass sich die in der Schweiz lebende ausländische Bevölkerung zu integrieren und eine Landessprache zu erlernen habe, kam erst in den 1970er Jahren auf. Damals wurde die Integration als einer von drei Pfeilern der Migrationspolitik des Bundes definiert. Allerdings wurde diese Anforderung nicht näher präzisiert, und man war weit davon entfernt, hierfür spezielle finanzielle Mittel bereit zu stellen. Als integriert galten diejenigen Personen, die wirtschaftlich selbstständig waren. Das sogenannte Rotationsmodell mit Saisonbewilligungen ermöglichte es den Behörden überdies, flexibel auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zu reagieren und gegebenenfalls ausländische Arbeitskräfte, die keine Arbeitsstelle hatten, wieder in ihr Herkunftsland zurückzuschicken.

1970 verfügten erst rund 35 Prozent der in der Schweiz lebenden ständigen ausländischen Wohnbevölkerung über eine Niederlassungsbewilligung, welche ihnen den Aufenthalt in der Schweiz sicherte. Heute sind es – bedingt durch die lange Anwesenheit vieler Zuwanderter – mehr als zwei Drittel. Die lang anhaltende Rezession in den 1990er Jahren führte zu hohen Sozialausgaben und zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, von der ausländische Arbeitskräfte in besonderem Masse betroffen waren. Die Niederlassungsbewilligung gab ihnen und ihren Familienangehörigen das Recht, weiterhin in der Schweiz zu bleiben. Diese Entwicklungen führten dazu, dass der Arbeitsplatz nicht mehr als alleiniger Ort der Integration aufgefasst wurde. Unter den veränderten wirtschaftlichen und sozialen Vorzeichen gelangte man auf Bundesebene zur Überzeugung, dass Integration nicht nur am Arbeitsplatz sondern auch im Alltag stattfinden. Integration sei eine staatspolitische Aufgabe, die es aktiv zu fördern gelte. 1998 wurden im Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (Art. 25a ANAG) die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um die Integration finanziell zu fördern. Eine der Folgen war, dass nun näher umschrieben werden musste, was man eigentlich fördern wollte.

Die Motion von Nationalrat Peter Bircher (CVP) von 1998, welche ebenso sicherheits- wie sozialpolitische Absichten verfolgte, erhob «die Sprache» zum Schlüssel zur Integration. «Ohne ausreichende Kenntnisse der ortsüblichen Sprache haben Ausländer nur geringen Zugang zur schweizerischen Umwelt. Sie sind kaum in der Lage, sich selber ohne Umweg über Drittpersonen über das kulturelle, berufliche, soziale und politische Geschehen im Aufenthaltsland zu informieren und damit ihre Interessen geltend zu machen». Der Erwerb von Sprachkenntnissen sei daher der erste Schritt, um aus dem Randgruppensein herauszukommen. Auch die gleichzeitig im Ständerat eingereichte Motion von Rosemarie Simmen (CVP) betonte, «dass ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an Sprachkursen vorhanden» sein müsse, um den Integrationsprozess der ausländischen Bevölkerung zu erleichtern.

Die bundesrätliche Verordnung über die Integration von Ausländern vom 13. September 2000 enthielt denn auch als ersten Punkt der möglichen Bereiche für die finanzielle Förderung, «die Allgemeinbildung der Ausländerinnen und Ausländer und ihre Kenntnis der Landessprache».¹

Über keinen Aspekt der Integrationsthematik herrscht in der Schweiz auch nur annähernd so viel Konsens wie über die Bedeutung «der Sprache» bei der Integration. Zwar gibt es unterschiedliche Vorstellungen darüber, was Integration sein könnte, doch scheint klar zu sein, dass «die Sprache» der Schlüssel dazu ist. «Die Sprache» als «Schlüssel zur Integration» ist heute eine nahezu unhinterfragte Metapher, welche eine konstruktive integrationspolitische Diskussion über den Stellenwert der Sprachkenntnisse für die gesellschaftliche Integration erschwert. Während man früher von der Vorstellung ausging, dass Kommunikationssituationen in der lokalen Sprache die Integration begünstigen, ist heute zunehmend die Vorstellung verbreitet, dass sich Ausländerinnen und Ausländer eine Landessprache aneignen müssen, um sich zu integrieren und dass sie hierzu gar verpflichtet werden können. So sieht die Teilrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, die am 1. Februar 2006 in Kraft getreten ist, vor, dass Ausländerinnen und Ausländer zu ihrer Integration beitragen, indem sie eine Landessprache erlernen. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung kann bei spezifischen Personengruppen an den Besuch von Sprachkursen geknüpft und die Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration, welche unter anderem vom Vorhandensein von Sprachkenntnissen abhängig gemacht wird, vorzeitig erteilt werden.²

So allgegenwärtig die Forderung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern ist, eine Landessprache zu erlernen, so wenig ist diese eingebettet in ein umfassendes Konzept gesellschaftlicher Integration. Das schweizerische Sprachenrecht basiert auf dem Konzept der Anerkennung der Landessprachen in ihrer territorialen Abgrenzung. Im Alltag wird dieser Ansatz dem Paradigmenwechsel von einer viersprachigen hin zu einer vielsprachigen Schweiz jedoch kaum gerecht. Eine kohärente Sprachenpolitik, welche der Vielsprachigkeit und der sprachlichen Eingliederung von Fremdsprachigen Rechnung trägt, fehlt bislang. In diesem Umfeld entwickeln Kantone und Gemeinden eigene Reglementierungen, die mitunter zu widersprüchlichen Politiken führen.

Sprachtests im Einbürgerungsverfahren

Als die Gemeinde Ostermundigen im Frühling 2004 schriftliche Sprachtests einführt, löste dies heftige Diskussionen aus und rief sowohl Gegner wie auch Befürworter auf den Plan:

Gegnerinnen und Gegner führten ins Feld, dass Sprachtests gnadenlos seien. Sie seien unfair, weil sie den sozio-ökonomischen Hintergrund und die kulturelle Herkunft der Gesuchstellenden nicht angemessen berücksichtigten. Jene Ausländerinnen und Ausländer, die über wenig Fertigkeiten beim Lesen und Schreiben verfügten, blieben chancenlos. Durch Sprachtests würden die Einbürgerungen vom Bildungsniveau der Gesuchstellenden abhängig gemacht. Der sozialen und familiären Einbettung würde nicht Rechnung getragen. Die Situation in der deutschen Schweiz sei zusätzlich erschwert, denn der Test in hochdeutscher Sprache prüfe nicht die Kenntnisse der lokalen Umgangssprache. Tests seien auch deshalb nicht zumutbar, da viele Ausländerinnen und Ausländer durch ihre Lebensumstände und teilweise mangelnde Sprachkursangebote über zu wenig Möglichkeiten verfügten, die Sprache zu lernen. Mit solchen Tests würde zudem ein unverhältnismässiger administrativer Aufwand betrieben, und die Entwicklung und Durchführung von Sprachtests sei zu aufwändig und zu kostenintensiv.

Befürworterinnen und Befürworter argumentierten dagegen, dass Gemeinden mit Sprachtests eine bessere Handhabe bei der Prüfung der Eignung erhielten. Es würde ein einheitlicher Massstab geschaffen, der für alle gelte. Sprachtests seien ein Ansporn, mit den Einheimischen in Kontakt zu treten und sich die lokale Sprache anzueignen. Personen mit mangelhaften Sprachkenntnissen, die von der Gemeinde nicht abgewiesen, sondern in einen Sprachkurs geschickt würden, seien nicht

benachteiligt; der Besuch eines Sprachkurses sei ein sinnvoller Schritt zur Integration. Von Vorteil seien Sprachtests im Übrigen sowohl für Antragstellende wie auch für Behörden. Antragstellende kennten die Erwartungen, die bei der Einbürgerung an sie gerichtet würden, und die Behörden könnten darlegen, bei wem sprachliche Defizite bestünden. Mit Sprachtests könne bei Einbürgerungsentscheiden eine grössere Transparenz herbeigeführt werden. Zudem würden sie Gesuchstellende vor Willkür schützen.

In der Deutschschweiz war das Interesse am Ostermundiger Test gross. Rund 150 Gemeinden erkundigten sich nach Bekanntwerden dieser neuen Praxis nach dem Sprachtest. Während es in einzelnen Kantonen und Gemeinden parlamentarische Vorstösse gab, die verlangten, die Beurteilung der Sprache im Einbürgerungsverfahren zu vereinheitlichen, blieben aus der französisch- und italienischsprachigen Schweiz, wo die Sprache bei der Einbürgerung ebenfalls als ein Kriterium betrachtet wird, Reaktionen aus. Vorstösse in einzelnen Deutschschweizer Kantonen wurden mit Verweis auf die Gemeindeautonomie bislang abgelehnt.

Im dreistufig gegliederten ordentlichen Einbürgerungsverfahren sind die Gemeinden im Hinblick auf die Prüfung der «Eignung» der Gesuchstellenden tatsächlich die wichtigste Instanz. Das aus dem Jahr 1952 stammende Bundesgesetz legt fest, dass Gesuchstellende in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert und mit den schweizerischen Sitten und Gebräuchen vertraut sein müssen (BüG Art. 14). Der Bund lässt offen, wie die Kantone und Gemeinden die Eignungskriterien prüfen und bewerten sollen. In der «Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes» vom 21. November 2001 wird die Eignung näher definiert: «Währenddem mit dem Begriff der Integration das Einleben bzw. die Eingliederung in das gesellschaftliche Leben in der Schweiz umschrieben wird, schafft das zusätzliche Erfordernis des Vertrautseins, welches insbesondere die Sprachkenntnisse umfasst, die besondere Voraussetzung, um als künftige Bürgerinnen bzw. als künftige Bürger der Schweiz an politischen Entscheidungsprozessen mitzuwirken.» Zur Vertrautheit «gehören Kenntnisse in einer der Landessprachen, aber auch ein entsprechendes Wissen über die schweizerischen Sitten und Gebräuche. Um als Bürgerin bzw. als Bürger im politischen System der Schweiz mitwirken zu können, sind auch Kenntnisse über die Grundlagen der politischen und sozialen Ordnung notwendig. Auf keinen Fall ist mit dem Vertrautsein jedoch gemeint, dass Personen, die sich einbürgern lassen wollen, weit gehende Kenntnisse der Schweizer Geschichte oder der Staatskunde haben und beispielsweise eine entsprechende Prüfung ablegen müssen [...]» Sprachkenntnisse sind

hier also nicht der Schlüssel zur Integration, sondern vielmehr die Voraussetzung zur Ausübung staatsbürgerlicher Rechte. Aus einem Urteil des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 4. Februar 2005 geht hervor, dass sogar bei der erleichterten Einbürgerung, die an die Gesuchstellenden weit weniger hohe Anforderungen stellten, gewisse kommunikative Kompetenzen als Hinweis für die Eingliederung in die schweizerischen Verhältnisse verstanden werden.³

Aus den amtlichen Dokumenten des Bundes lässt sich entnehmen, dass «die Sprache» als ein Eignungskriterium zu betrachten ist. Dennoch steht es den Kantonen und den Gemeinden im Rahmen der kantonalen Gesetze frei, den Begriff der Sprache inhaltlich zu füllen, sprachliche Fertigkeiten zu testen und die von den Gesuchstellenden erbrachten Leistungen nach eigenem Ermessen zu gewichten. In der Praxis stellt der Bund den Kantonen und die Kantone den Gemeinden erhebliche Spielräume zur Verfügung. Geprüft werden etwa Sachwissen in Gesprächen, der Inhalt und die Form handschriftlich verfasster Lebensläufe, die Lektüre und die Zusammenfassung von Zeitungsartikeln oder Ähnliches. Wenn im Einbürgerungsverfahren Eignungsgespräche geführt werden, finden diese in der Regel in der Umgangssprache statt, wobei der informelle Sprachgebrauch im Vordergrund steht. Bei der Beurteilung stellen die Behörden auf eine Vielzahl weiterer Kriterien ab. Mit dem Gespräch soll der «Gesamteindruck» über die gesuchstellende Person «abgerundet» werden. Oftmals werden die kommunikativen Kompetenzen nicht mehr nur als Indikator herangezogen, ob sich eine Person in ihr neues Umfeld eingelebt hat, sie werden als Zeichen betrachtet, ob sie willig und fähig ist, sich zu integrieren. Sprachtests zu Beginn des Verfahrens prüfen oftmals nicht die umgangssprachlichen Kompetenzen, die Fremdsprachige im Alltag mit Einheimischen erworben haben, sondern das formelle Sprachwissen. Als ungenügend eingestufte Sprachkenntnisse werden von den Einbürgerungsgremien auch als Grund herangezogen, um sich gegen eine Einbürgerung auszusprechen. Heute kennen bereits vier Fünftel der Kantone – sei es auf Gesetzesebene oder auf der Ebene von Verordnungen oder Leitfäden – explizite sprachspezifische Anforderungen. In weiteren Kantonen sind solche Bestimmungen in Arbeit oder werden als notwendig erachtet.

Handlungsfelder

Mit ihren Empfehlungen im Hinblick auf den Sprachnachweis bei Einbürgerungen will die EKA in einem komplexen und sensiblen Bereich Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Die ausgeprägt föderale Struktur der ordentlichen Einbürgerung führt dazu, dass auf Gemeindeebene unterschiedlichste Einbürgerungsverfahren anzutreffen sind. Diesem Umstand tragen die Empfehlungen der EKA Rechnung: Die Vorschläge lassen sich ohne Weiteres in bestehende Organisationsformen einfügen. Die föderale Struktur der ordentlichen Einbürgerung führt dazu, dass sich auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene unterschiedliche Handlungsfelder eröffnen. Bei der Entwicklung einer kohärenten Sprachenpolitik, welche der Vielsprachigkeit im schweizerischen Alltag Rechnung trägt und bei der Koordination kantonaler Bemühungen, ist der Bund gefordert. Dreh- und Angelpunkt im dreistufigen Verfahren sind jedoch die Kantone. Durch die Zusammenarbeit der zuständigen interkantonalen Konferenzen können sie darauf hinarbeiten, die kantonalen Verfahren zu harmonisieren. Zudem können die Kantone die Gemeinden darin unterstützen, die immer höheren Anforderungen zu bewältigen, indem sie die Zusammenarbeit der Gemeinden koordinieren und in deren Auftrag geeignete Hilfsmittel entwickeln. Letztlich sind es im heutigen System der ordentlichen Einbürgerung jedoch die Gemeinden, welche beurteilen, ob Gesuchstellende als integriert zu betrachten sind. Ihnen möchte die EKA mit den Empfehlungen Hand bieten, die Qualität der Beurteilung der Kommunikationskompetenzen zu verbessern. Dadurch, dass Gesuchstellende und Einbürgerungsorgane über das gleiche Wissen verfügen, wird das Verfahren transparenter und die Beurteilung professioneller und dies ist letztlich auch im Interesse der Gesuchstellenden.

Die Empfehlungen

Die Empfehlungen der EKA im Hinblick auf den Sprachnachweis bei Einbürgerungen zielen daher nicht auf die Einführung von Sprachtests, sondern auf die Verbesserung der Beurteilung umgangssprachlicher kommunikativer Kompetenzen. Da das System der ordentlichen Einbürgerung dreistufig ist, siedeln sich die Empfehlungen auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes an. Sie geben den Behörden, welche umgangssprachliche Kompetenzen bei der Einbürgerung als Eignungskriterium prüfen möchten, Anhaltspunkte, wie dies unter fairen und transparenten Bedingungen geschehen kann.

Grundsätzlich bezwecken die Empfehlungen,

- die Förderung einer professionellen und transparenten Beurteilung bei Einbürgerungen unter Berücksichtigung lebensgeschichtlicher Zusammenhänge;
- die Gewährleistung der Information zu Händen der Gesuchstellenden und der zuständigen Behörden;
- die Koordination und Harmonisierung der Verfahren zur Erhebung umgangssprachlicher kommunikativer Kompetenzen in Einbürgerungsverfahren;
- die Sicherung der durch den Europarat publizierten internationalen Qualitätsstandards bei der Beurteilung der Sprache.⁴

Grundlage für die vorliegenden Empfehlungen ist ein durch das Lern- und Forschungszentrum Fremdsprachen der Universität Freiburg erarbeiteter Expertenbericht. Unter Berücksichtigung der im Rahmen des kantonalen Rechts bestehenden Gemeindeautonomie werden darin drei Modelle vorgeschlagen, welche sich in die heute bestehenden Organisationsformen einfügen lassen:⁵

1. **Das Kommissionsmodell** (für Verfahren im Rahmen von Einbürgerungskommissionen) Die nötige Qualitätssicherung wird erreicht, indem eine in sprachlichen Belangen geschulte Person beigezogen wird und indem vorgegebene, steuernde Instrumente für die Durchführung des Gesprächs verwendet werden. Die Schulungsinstrumente entwickeln die Gemeinden in enger Zusammenarbeit und mit der Unterstützung der kantonalen Behörden.

2. **Das Sachbearbeitermodell** (für Verfahren, die über die Verwaltung abgewickelt werden) Die Erhebung der Sprachkenntnisse erfolgt durch dafür ausgebildete Sachbearbeitende mittels Interview und anhand eines vorgegebenen Leitfadens. Auch hier werden die Schulungsinstrumente durch die Gemeinden in Zusammenarbeit und mit der Unterstützung der kantonalen Behörden entwickelt.
3. **Das Sprachprüfungsmodell** (ersetzt das Gespräch mit der Behörde). Eine zu entwickelnde modular ausgebaute Prüfung zur Beurteilung der umgangssprachlichen kommunikativen Kompetenzen ist aufwändig und nur verhältnismässig, wenn sie auf sprachregionaler oder mindestens auf kantonaler Ebene erfolgt. Die Erarbeitung qualitativ sinnvoller Verfahren ist für einzelne Gemeinden zu kostenintensiv und läuft einer Harmonisierung der Verfahren zuwider. Die Umsetzung des Sprachprüfungsmodells sollte daher nicht im Alleingang geplant werden. Vielmehr sollte der Bund die Anstrengungen der Kantone, die sich an der Entwicklung und dem Einsatz dieses Modells beteiligen möchten, koordinieren.

Die EKA wendet sich ausdrücklich gegen:

- die Verwendung von schriftlichen Tests, die vor allem Grammatik und Wortschatz im Multiple-Choice-Verfahren prüfen, da sich mit solchen Tests keine gültigen Aussagen über umgangssprachliche Fertigkeiten machen lassen;
- die Verwendung von rein schriftlichen oder computergestützten Sprachtests, weil solche Tests das Bildungsniveau und nicht die umgangssprachlichen kommunikativen Kompetenzen prüfen und damit bestimmte Gruppen von Einbürgerungswilligen benachteiligen;
- die Verwendung von Prüfungen in Ergänzung zum Eignungsgespräch; dies würde das Verfahren komplizieren, für die Gesuchstellenden zusätzliche Hürden aufbauen und die Gemeinden nicht entlasten.

Von diesen einleitenden Überlegungen ausgehend, macht die EKA folgende Empfehlungen:

Empfehlung 1 «Information»

Unabhängig vom jeweiligen Modell zur Beurteilung von umgangssprachlichen kommunikativen Kompetenzen sollten sich Interessierte – bereits bevor sie ihr Gesuch einreichen – darüber informieren können, welche Erwartungen an sie gestellt werden. Geeignete Dokumentationsmaterialien gewährleisten, dass die Gesuchstellenden und die Einbürgerungsorgane von den gleichen Voraussetzungen ausgehen. Dies ermöglicht transparente Verfahren und verhindert eine Ungleichbehandlung.

Den **Kantonen** und **Gemeinden** wird empfohlen, dass sie

- bei der Beschreibung der sprachlichen Anforderungen hauptsächlich die Mündlichkeit und weniger die Schriftlichkeit gewichten;
 - die Fachpersonen, welche die umgangssprachlichen kommunikativen Kompetenzen der Gesuchstellenden beurteilen, anhand von Materialien wie Referenzvideos/-DVD's etc. schulen.
- den Gesuchstellenden die Dokumentationsmaterialien leicht zugänglich machen und dass die darin enthaltenen Anforderungen einheitlich und klar umschrieben sind und eine Selbsteinschätzung möglich machen;
 - darauf achten, dass die Materialien (Informationsbroschüren, Richtlinien, Videos/DVD's, etc.) folgende Informationen enthalten: eine klare und detaillierte Beschreibung der sprachlichen Anforderungen (bezogen auf die Niveaubeschreibung des europäischen Referenzrahmens), Informationen über Sprachlernmöglichkeiten und entsprechende regionale Sprachkursangebote, Informationen über Ausnahme- und Dispensregelungen und Angaben zu Stellen, welche die Gesuchstellenden beraten;
 - die Anforderungen in Form eines Sprachkompetenzprofils festlegen. Dieses Profil definiert die erwarteten sprachlichen Fertigkeiten (Verstehen, Sprechen, Schreiben) und die in diesen Fertigkeiten erwarteten Niveaus;

Empfehlung 2 «Qualitätsentwicklung und Harmonisierung»

Dreh- und Angelpunkt des Einbürgerungsverfahrens sind die Kantone. Bei der Umsetzung der einzelnen Modelle kommt ihnen deshalb eine Schlüsselrolle zu. Drei Gründe sprechen für eine interkantonale bzw. eine sprachregionale Zusammenarbeit: Die Verleihung des Gemeindebürgerrechts ist eine grundlegende Voraussetzung für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts. Im Sinne einer Gleichbehandlung der Bewerbenden ist eine Harmonisierung der Verfahren und Kriterien anzustreben. Zudem sind Aufwand und Kosten für die Entwicklung geeigneter Schulungsinstrumente für einzelne Gemeinden zu gross.

Deshalb wird den **Sprachregionen** bzw. mindestens den **Kantonen** empfohlen, dass sie

- in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein Konzept erarbeiten, wie lebensgeschichtliche Zusammenhänge in die Beurteilung einzubeziehen sind;
 - in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein Konzept erarbeiten, das beschreibt, welche Personengruppen das im modularen Kompetenzprofil definierte Niveau nicht oder nur teilweise erreichen müssen.
-
- sich in Zusammenarbeit mit den Gemeinden auf ein modulares Sprachkompetenzprofil einigen. Dieses Profil soll auf einem Niveau angesetzt werden, welches die Verständigung ermöglicht, das aber realistischerweise auch von weniger Lerngewohnten erreicht werden kann. Maximal einzufordern wäre demnach ein Profil, das man mit Bezug auf die Niveaus des Europäischen Referenzrahmens und des Europäischen Sprachenportfolios «Einstieg in die selbstständige Sprachverwendung» nennen könnte;
 - den Gemeinden empfehlen, welche vorhandenen Sprachdiplome als Dispens für eine Überprüfung der kommunikativen Kompetenzen im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens anerkannt werden können;
 - in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Herstellung von Instrumenten (Referenzvideos/DVD's etc.) zur Schulung von Sachbearbeiterinnen und Kommissionsmitgliedern in die Wege leiten und entsprechende Weiterbildungen anbieten;

Empfehlung 3 «Koordination»

Der Sprachnachweis bei Einbürgerungen sollte in den Kontext eines umfassenden Rahmenkonzeptes zur Förderung und zur Erfassung umgangssprachlicher kommunikativer Kompetenzen im Migrationsbereich eingebettet sein. Ein solches Rahmenkonzept bildet die Grundlage für eine kohärente Sprachenpolitik, welche der Vielsprachigkeit der Schweiz Rechnung trägt.⁶ Aus migrationspolitischen Gründen ist die Entwicklung eines Rahmenkonzeptes vordringlich. Aus wirtschaftlichen wie auch aus praktischen Gründen ist die Entwicklung eines solchen jedoch nur auf nationaler Ebene sinnvoll. Auch bei einer allfälligen Entwicklung eines modular aufgebauten Sprachprüfungsmodells sollte der Bund die lokalen Anstrengungen auf nationaler Ebene koordinieren.⁷

Dem **Bund** wird empfohlen, dass er

- die Erarbeitung eines umfassenden Rahmenkonzeptes zur Förderung und zur Beurteilung umgangssprachlicher kommunikativer Kompetenzen koordiniert und begleitet;
- eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gibt (bei genügend grossem Interesse für das Sprach-

prüfungsmodell von Seiten der Kantone). Diese enthält für die Umsetzung des Sprachprüfungsmodells Kostenschätzungen und legt konkrete Vorschläge vor zur Schaffung einer Struktur für die Prüfungsentwicklung, Diffusion, Akkreditierung, Prüferschulung und den Aufbau eines Netzwerks von Sprachschulen, welche als Prüfungszentren akkreditiert werden könnten;

- in Zusammenarbeit mit den zuständigen interkantonalen Konferenzen konkrete Vorschläge für die Umsetzung des Sprachprüfungsmodells entwickelt;
- die Standardisierung der Abschlüsse mit Bezug auf den Europäischen Referenzrahmen für Sprachen unterstützt und die Entwicklung von Förderinstrumenten auf nationaler Ebene begünstigt.

1 Während im deutschen Text von einer monolingualen Schweiz ausgegangen wird, verweisen die französische und italienische Übersetzung implizit auf die Viersprachigkeit; sie sprechen von langues nationales bzw. von lingue nazionali.

2 Art. 3c VIntA und Anhang zum Rundschreiben zur Teilrevision der Verordnung vom 13. September 2000 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA)

3 Rek. E8-0320624. Bei der erleichterten Einbürgerung müssen Gesuchstellende zwar eingegliedert, nicht aber mit den schweizerischen Lebensverhältnissen, Sitten und Gebräuchen vertraut sein.

4 Dies sind: chancengleiche und transparente Kriterien, steuernde standardisierte Instrumente, die Qualifikation der Prüfenden und die Einhaltung der Gütekriterien Validität (wird geprüft, was geprüft werden soll?), Zuverlässigkeit (sind die Prüfungsergebnisse zu anderen Zeitpunkten mit anderen Prüfenden die gleichen?) und Fairness (haben alle Gesuchstellenden die gleichen Chancen?). Siehe hierzu das Dokument «Language testing for citizenship» der Language Policy Division des Europarats in Strassburg.

5 Der Kurzbericht zum „Rahmenkonzept für den Nachweis der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit im Hinblick auf die Einbürgerung“ kann bei der EKA bestellt oder auf der Webseite www.eka-cfe.ch heruntergeladen werden. Dort werden die drei Modelle ausführlich dargestellt.

6 Ein solches Rahmenkonzept sollte auf die Elemente Bezug nehmen, welche in der Teilrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern VIntA, die am 1. Februar 2006 in Kraft getreten ist, festgehalten sind. Diese sieht in Art. 3c vor, dass Ausländerinnen und Ausländer zur Integration beitragen, indem sie u. a. eine Landessprache erlernen. Zudem kann die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für spezifische Personengruppen an den Besuch von Sprachkursen geknüpft und die Niederlassungsbewilligung bei erfolgreicher Integration vorzeitig erteilt werden.

7 Art. 14a der teilrevidierten VIntA, welche am 1. Februar 2006 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass das Bundesamt für Migration die Massnahmen der Bundesstellen zur Integration koordiniert und den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sicherstellt.

Naturalisation et connaissances linguistiques

Recommandations de la CFE aux communes, aux cantons et à la Confédération

Introduction

Depuis les années 1990, dans les communes suisses, le nombre de naturalisations ordinaires a plus que quadruplé. Jusqu'à tout récemment, les décisions relatives aux naturalisations pouvaient être rendues par les autorités communales sans que ces dernières n'aient à en rendre compte à quiconque. Depuis les arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003, les refus doivent être motivés. Cette évolution tant qualitative que quantitative fixe donc aux organes compétents en matière de naturalisation des exigences toujours plus élevées. Dans de nombreuses communes, des efforts sont entrepris en vue de concevoir des critères mesurables - et par conséquent également justifiables - en matière de naturalisation, critères qui doivent aussi permettre de réduire la marge d'appréciation subjective lors de l'examen de l'aptitude à la naturalisation. Cela étant, en Suisse alémanique, le critère de la langue fut au centre des débats: concernant les tests de langue à des fins de procédure de naturalisation, ils furent aussi animés qu'empreints d'émotion. Contrairement à ce qui se passa en Suisse romande, le test de langue fut l'objet d'un très vif intérêt de la part de plusieurs communes alémaniques. Sur un plan politique, des interventions parlementaires eurent lieu dans les différents cantons et communes en vue d'uniformiser l'appréciation des connaissances linguistiques en procédure de naturalisation. En raison de la sensibilité et de la complexité du sujet, les propositions cherchant à maintenir les formes d'organisation existantes et à préserver tant les intérêts des organes compétents en matière de naturalisation que ceux des requérants se font toutefois attendre. Pour la CFE qui s'engage en faveur d'une cohabitation harmonieuse de toutes les couches de population vivant en Suisse, ce fut l'occasion d'examiner d'une manière objective la question de l'authentification des connaissances linguistiques en procédure de naturalisation et d'élaborer des recommandations.

Position de la CFE

La CFE comprend l'intégration comme un processus permanent de la société. En vue de l'insertion de nouveaux membres dans notre société, il est tout aussi important que la population autochtone se montre accueillante. Dans cette perspective, la naturalisation n'est donc pas un point final ou un couronnement, mais seulement un facteur favorisant l'intégration de la société. L'examen linguistique d'un candidat à la naturalisation, effectué par l'autorité compétente en matière de naturalisation, constitue une évaluation unilatérale d'un processus intégratif social. L'examen en question ne prend pas en considération les possibilités de rencontres ou les offres de formation adéquates permettant aux candidats à la naturalisation d'acquérir les compétences nécessaires pour satisfaire aux exigences des autorités de naturalisation. S'orienter et s'acclimater dans un nouvel environnement signifie pour les immigrés entrer en contact avec la population autochtone. Dans les interactions, les personnes de langue étrangère utilisent des compétences communicatives acquises auparavant et en acquièrent de nouvelles. Dans une Suisse plurilingue, cela ne signifie pas acquérir exclusivement une des langues nationales. D'ailleurs les compétences linguistiques ne sont pas la preuve d'un stade avancé de l'intégration, tout comme des déficits linguistiques ne permettent pas de conclure de façon patente à un manque d'intégration. Les tests de langue courants, qui examinent les compétences de la grammaire et du vocabulaire, ne permettent pas d'apprécier les compétences communicatives dans la langue locale d'un candidat à la naturalisation, mais témoignent simplement du fait que certaines structures de langue ont été acquises dans un cours.

En corrélation avec l'authentification des connaissances linguistiques requises en procédure de naturalisation, la CFE considère qu'il est indiqué d'éclairer les

corrélations de nature politique relatives à notre société civile dans le cadre desquelles elle se positionne et donne ses recommandations. L'évolution constatée dans le domaine de l'adaptation linguistique des personnes de langue étrangère est d'ailleurs aussi intéressant que celle du droit de cité.

La langue en tant que «clé de l'intégration»

Dans les années de haute conjoncture de l'après-guerre, l'intégration n'était pas un sujet qu'il était nécessaire d'aborder. Ce n'est que dans les années 1970 que l'on commença à exiger de la part de la population étrangère vivant en Suisse qu'elle s'intègre et qu'elle apprenne l'une des langues nationales. A l'époque, l'intégration des étrangers en Suisse s'inscrivait certes comme l'un des trois piliers de la politique migratoire de la Confédération, mais cette exigence ne fut pas pour autant précisée et il est vrai que les autorités étaient encore loin d'investir des ressources financières dans ce but. On entendait alors tout simplement par «intégrés» tous ceux qui étaient financièrement indépendants. Le modèle dit de rotation assorti d'autorisations saisonnières permettait par ailleurs aux autorités de réagir d'une manière souple aux besoins exprimés par le marché de l'emploi: les travailleurs étrangers qui n'avaient plus de place de travail pouvaient être renvoyés dans leur pays de provenance respectif.

En 1970 encore, seuls environ 35 pour cent de la population étrangère résidant en permanence en Suisse bénéficiaient d'une autorisation d'établissement leur garantissant d'y séjourner à demeure. Aujourd'hui, et du fait de la présence de longue date de très nombreux immigrés, le nombre des autorisations d'établissement a fait un bond, atteignant plus de 66 pour cent. Or, la récession de longue durée dans les années 1990 se traduisit par des charges sociales élevées accompagnées d'une augmentation de chômage que subirent particulièrement les travailleurs étrangers. Mais l'autorisation d'établissement dont ils bénéficiaient leur donnait le droit à eux-mêmes et aux membres de leur famille de demeurer en Suisse. Cette évolution aboutit à considérer que la place de travail n'était plus considérée comme le seul lieu de leur intégration. Le changement de la donne tant économique que sociale eut pour conséquence que l'on fut de plus en plus convaincu, à l'échelon fédéral, que l'intégration des étrangers devait intervenir sur le plan de la vie quotidienne. De plus, l'intégration devait être une tâche réservée à l'Etat et ce dernier se devait de l'encourager d'une manière active. En 1998 le législateur a créé une base légale (article 25a LSEE) dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers,

visant à encourager financièrement l'intégration. Par conséquent il fallait définir plus précisément ce que l'on voulait entendre par le terme «encourager».

La motion du conseiller national Peter Bircher (PDC), datant de 1998, qui poursuivait tant des intentions de sécurité politique que de politique sociale, érigea «la langue» en tant que clé de l'intégration des étrangers. «Sans connaissances suffisantes de la langue qui se pratique autour d'eux, les étrangers n'ont qu'un accès très limité aux réalités suisses. Il leur est quasiment impossible, sans l'aide de tierces personnes, de s'informer sur la vie culturelle, politique, sociale et professionnelle du pays d'accueil, et de ce fait de s'y intéresser.» L'acquisition de connaissances linguistiques était par conséquent le tout premier pas à faire pour sortir d'un état de marginalisation. La motion de Rosemarie Simmen (PDC), conseillère aux Etats, déposée en même temps, mettait l'accent sur le fait qu'il convenait de disposer «d'une offre de cours de langues qui soit suffisante, tant du point de vue de la quantité que de la qualité» afin de faciliter le processus d'intégration de la population étrangère.

L'Ordonnance du Conseil fédéral sur l'intégration des étrangers, du 13 septembre 2000, comporta dès lors «l'éducation générale des étrangers et leurs connaissances des langues nationales»¹ comme premier domaine possible pouvant faire l'objet d'un encouragement financier.

Aucun autre aspect du thème de l'intégration ne remporte un aussi large consensus que celui de l'importance de la «langue» en matière d'intégration. Certes, il existe de multiples représentations de ce que l'intégration pourrait être, mais une chose semble être claire dans tous les milieux: «la langue» en constitue la clé. Aujourd'hui, considérer «la langue» comme une «clé de l'intégration» est une métaphore qui n'est quasi pas remise en question; ceci rend difficile toute discussion constructive en matière de politique d'intégration au sujet de la valeur des connaissances linguistiques pour l'intégration de la société. Tandis que l'on pensait jadis que les situations de communication dans la langue parlée localement favorisaient l'intégration, aujourd'hui l'idée est de plus en plus répandue que les étrangers doivent acquérir – voire même pouvoir y être contraints d'acquérir – une des langues nationales pour s'intégrer. Ainsi, la révision partielle de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers entrée en vigueur au 1er février 2006 prévoit-elle dans ses dispositions que les étrangers contribuent à leur intégration en apprenant l'une de nos langues nationales. D'ailleurs, l'octroi d'une autorisation de séjour pour des groupes de personnes spécifiques peut être lié à la condition de suivre un cours de langue et cette autorisation d'établissement peut être octroyée précocement

lorsque l'intégration a bien réussi, ce qui implique bien sûr notamment l'existence de connaissances linguistiques pour la personne concernée.²

Si l'exigence d'acquisition d'une langue nationale adressée aux étrangers est quasi omniprésente, il n'en résulte pas moins qu'il n'existe aucune approche globale de son importance pour l'intégration de la société. Le droit suisse en matière de langue repose sur le concept de la reconnaissance des langues nationales dans leur délimitation territoriale. Dans la vie de tous les jours cependant, le changement de paradigme d'une Suisse à quatre langues vers une Suisse plurilingue ne correspond guère à la réalité. En effet, aucune politique cohérente en matière de langues, tenant compte du plurilinguisme et de l'insertion linguistique des personnes de langue étrangère, n'existe à ce jour. Dans ce contexte, les cantons et les communes développent leurs propres réglementations qui peuvent alors déboucher sur des politiques totalement contradictoires.

Les tests de langue dans la procédure de naturalisation

Lorsque la commune d'Ostermundigen introduisit, au printemps 2004, des tests de langue, cet événement provoqua des discussions fort animées et fit autant d'adeptes que d'antagonistes:

Les adversaires arguèrent que les tests de langue étaient sans pitié, qu'ils n'étaient pas équitables parce qu'ils ne tenaient compte ni de l'arrière-plan socioéconomique ni de l'origine des candidats à la naturalisation. Ils avançaient que les personnes de langue étrangère qui n'avaient pas trop d'aptitude à la lecture ou à l'écriture n'avaient pas la moindre chance. Les tests linguistiques faisaient dès lors dépendre les naturalisations du niveau d'instruction acquis. On ne tenait pas non plus compte de l'encadrement social et familial. La situation en Suisse alémanique était encore plus grave qu'ailleurs, parce que le test en langue allemande ne tenait pas compte des connaissances de dialecte suisse alémanique. On ne pouvait donc pas faire raisonnablement passer des tests à des étrangers qui, selon leurs circonstances de vie et parfois le manque d'offres de cours se voyaient dans l'impossibilité d'acquérir la langue requise. La pratique de tels tests coûtait à l'administration des moyens disproportionnés par rapport aux résultats escomptés et le développement et l'exécution de tests de langues étaient beaucoup trop onéreux et compliqués.

Les partisans, quant à eux, firent valoir que les autorités communales effectuant ces tests disposaient d'une

bien meilleure maîtrise pour apprécier l'aptitude à la naturalisation lors de l'examen des connaissances linguistiques. Ils estimèrent que l'on créait ainsi un étalon uniformisé qui s'appliquerait à tous et qui deviendrait dès lors pour les immigrés une véritable incitation à se mettre en relation avec les autochtones et à acquérir la langue du terroir. Quant aux personnes ayant des connaissances linguistiques insuffisantes et qui étaient non point déboutées de leur demande, mais envoyées dans un cours de langue, on ne pouvait pas prétendre qu'elles soient ainsi défavorisées. Après tout, la fréquentation d'un cours de langue constituait un pas judicieux vers l'intégration. De l'avis de ces partisans, les tests linguistiques constituaient donc un avantage tant pour les candidats à la naturalisation que pour les autorités compétentes. Ainsi les candidats à la naturalisation connaîtraient-ils les exigences auxquelles ils devraient répondre dans le cadre de leur naturalisation, tandis que les autorités compétentes pourraient déterminer quel candidat présentait un déficit de connaissances linguistiques. Les tests de langue pouvaient donc améliorer la transparence dans les décisions en matière de naturalisation. Finalement, ces tests protégeaient les requérants de toute mesure arbitraire.

En Suisse alémanique, l'intérêt porté au test d'Ostermundigen fut grand. Plus de 150 communes se renseignèrent à son sujet une fois que la nouvelle pratique de la commune fut connue. Dans divers cantons et communes alémaniques, des interventions parlementaires furent déposées en vue d'uniformiser l'évaluation des connaissances linguistiques en procédure de naturalisation. En revanche, en Suisse romande et au Tessin, régions dans lesquelles la langue est également considérée comme un critère d'intégration des étrangers, il n'y eut aucune réaction. Enfin, dans quelques autres cantons alémaniques, de telles interventions parlementaires furent rejetées jusqu'à ce jour avec l'argument que les communes demeuraient autonomes en la matière.

Dans la procédure ordinaire de naturalisation à trois échelons, les communes sont effectivement l'instance la plus importante en ce qui concerne l'examen de l'aptitude des candidats à la naturalisation. La loi fédérale de 1952 prescrit, en son article 14, que l'on examinera en particulier si le requérant s'est intégré dans la communauté suisse et s'il s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses. Cependant, la Confédération laisse en suspens la manière dont les cantons et les communes en examineront et en apprécieront les critères. Dans le message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et la révision de la loi sur la nationalité, du 21 novembre 2001, l'aptitude à la naturalisation est définie de manière plus précise: «...Comme jusqu'ici, on distingue entre le fait d'être intégré et le fait d'être familiarisé, le premier terme se rapportant à la capacité d'insertion

dans la vie sociale en Suisse, le second faisant référence plus spécifiquement aux compétences linguistiques et à la capacité du candidat de participer aux processus de décision politiques en tant que futur citoyen suisse.» Quant à la question de la familiarisation, le message déclare: «Il est en outre exigé du candidat qu'il soit familiarisé avec les conditions d'existence et le mode de vie en Suisse (let. b). Cette exigence comprend la maîtrise d'une des langues nationales, mais aussi une connaissance appropriée des usages et des coutumes suisses. Pour pouvoir participer à la vie politique en tant que citoyen suisse, des connaissances sur les fondements du système politique et social suisse sont également nécessaires. Cela ne signifie toutefois en aucun cas que le candidat doive posséder des connaissances approfondies de l'histoire et des institutions suisses, et par exemple passer un examen portant sur ces questions [...]» Dans ces explications, les connaissances linguistiques ne sont pas la «clé de l'intégration» mais plutôt la condition préalable pour exercer les droits de citoyenneté. Il ressort d'un jugement du Département fédéral de justice et police du 4 février 2005 que même dans la naturalisation facilitée, qui comporte des exigences bien moins élevées à l'égard des requérants, les compétences communicatives avec l'entourage sont comprises comme une indication pour l'intégration de la personne dans la communauté suisse.³

Les documents officiels de la Confédération font état du fait que «la langue» doit être considérée comme étant un critère d'aptitude. Et malgré tout, il est loisible aux cantons et aux communes, dans le cadre de la législation cantonale, de définir le contenu de la définition de la langue, de tester les aptitudes linguistiques et de pondérer dans une libre appréciation les performances réalisées en la matière par le candidat à la naturalisation. En pratique, la Confédération laisse aux cantons - et ces derniers aux communes - une marge d'appréciation considérable. On évalue en général les connaissances développées dans des conversations, le contenu et la forme du curriculum vitae écrit à la main, la lecture d'articles de presse ou de textes similaires et leur résumé. Les entretiens qui ont lieu pour estimer les aptitudes du candidat ont lieu en règle générale dans un langage familier. Dans leur appréciation, les autorités compétentes se fondent sur nombre d'autres critères. La conversation avec le candidat à la naturalisation doit permettre de se faire une «image globale» du requérant. Or, souvent il n'est plus seulement fait appel aux compétences de communication linguistiques à titre indicatif pour évaluer si la personne concernée s'est familiarisée avec son nouvel environnement: ces compétences sont plutôt considérées comme une manifestation de la volonté et de la capacité de s'intégrer de la personne en question. Par contre, les tests de langue appliqués au début d'une procédure de naturalisation testent plutôt le savoir linguistique formel

et beaucoup moins les compétences communicatives que les personnes de langue étrangère ont acquises dans leur quotidien au contact avec les autochtones. Les autorités compétentes en matière de naturalisation peuvent invoquer des connaissances linguistiques insuffisantes comme motif de refus d'une naturalisation. Aujourd'hui, 80 pour cent des cantons connaissent les exigences linguistiques explicites, que ce soit au niveau légal ou au niveau des ordonnances ou des directives. Dans d'autres cantons, de telles dispositions sont en voie d'élaboration ou considérées comme nécessaires.

Possibilité d'action

Avec ses recommandations en vue de l'authentification des connaissances linguistiques lors de procédures de naturalisation, la CFE souhaite montrer des possibilités d'action dans un domaine aussi complexe que sensible. La structure fortement fédéraliste de la naturalisation ordinaire conduit à une réalité incontestable: au niveau communal, on trouve d'innombrables procédures de naturalisation différentes les unes des autres. Les recommandations de la CFE tiennent compte de ces circonstances, car ses propositions sont sans autre applicables dans les formes d'organisation existantes. Par ailleurs, la structure fédéraliste de la naturalisation ordinaire fait que l'on trouve des champs d'action différents que ce soit au niveau de la Confédération, des cantons ou des communes. La Confédération est appelée à agir d'une part en ce qui concerne le développement d'une politique de langues cohérente apte à promouvoir le plurilinguisme dans la vie quotidienne en Suisse, d'autre part dans la coordination des efforts entrepris à un échelon cantonal. Toutefois, n'oublions pas que ce sont les cantons qui sont la plaque tournante de la procédure de naturalisation en trois volets. Une étroite collaboration avec les Conférences intercantionales compétentes en la matière peut permettre d'harmoniser les procédures cantonales. En outre, les cantons peuvent soutenir les communes en ce sens qu'ils pourront coordonner la collaboration intercommunale en vue de les décharger de tâches toujours plus lourdes. D'ailleurs, à la demande des communes, les cantons pourront développer des moyens auxiliaires adéquats. Il est vrai toutefois que, selon le système appliqué actuellement, ce sont en fin de compte les communes qui déterminent si les candidats à la naturalisation peuvent être considérés comme étant intégrés ou non. La CFE aimerait dès lors proposer ses recommandations en vue d'améliorer la qualité de l'appréciation des compétences communicatives des candidats. Comment? En veillant à ce que les candidats à la naturalisation et les autorités de naturalisation aient les mêmes bases de connaissances et d'informations. Ainsi, la procédure de naturalisation

deviendra-t-elle plus transparente et l'appréciation plus professionnelle. Cela sera finalement aussi dans l'intérêt des requérants.

Les recommandations

Les recommandations de la CFE au sujet de l'authentification des connaissances linguistiques en procédure de naturalisation ne visent pas à l'introduction de tests de langue, mais bien à l'amélioration de l'appréciation des compétences communicatives dans la langue locale. Comme le système des naturalisations ordinaires connaît trois échelons, les recommandations de la CFE s'adressent à la fois aux communes, aux cantons et à la Confédération. Etant appelées à évaluer les compétences communicatives dans la langue locale en tant que critère d'aptitude à la naturalisation, ces recommandations donnent aux autorités compétentes des points de repère pour procéder de manière équitable et transparente.

Dans leurs principes, les recommandations visent:

- à encourager une évaluation professionnelle et transparente en tenant compte des circonstances de la vie des candidats;
- à garantir l'information aux candidats et aux autorités compétentes en la matière;
- à coordonner et à harmoniser les procédés visant à authentifier les compétences communicatives locales;
- à assurer les normes de qualité publiées par le Conseil de l'Europe lors de l'appréciation de la langue.⁴

Les présentes recommandations reposent sur un rapport d'experts élaboré par le Centre de didactique et de recherche en langues étrangères de l'université de Fribourg. Il propose trois modèles qui peuvent être intégrés dans les formes d'organisation pratiquées aujourd'hui; ils tiennent compte de la souveraineté des communes accordée dans le cadre du droit cantonal:⁵

1. **Le modèle dit de la Commission** (pour les procédures intervenant dans le cadre d'une commission de naturalisation). La norme de qualité nécessaire est atteinte en faisant appel à des personnes spécialisées en matière de langue qui utiliseront les instruments de gestion prescrits pour l'exécution de conversations avec les candidats à la naturalisation. Ce sont les communes qui concevront les instruments didactiques en étroite collaboration avec les autorités cantonales et avec leur soutien.

2. **Le modèle du collaborateur administratif** (pour la procédure qui se déroule par le truchement de l'administration). Les connaissances linguistiques sont appréhendées par des collaborateurs administratifs spécifiquement formés qui procèdent au moyen d'interviews se basant sur une check-list prescrite. Dans ce cas également, ce sont les communes qui concevront les instruments didactiques en étroite collaboration avec les autorités cantonales et avec leur soutien.
3. **Le modèle d'examen de langue** (remplace l'entretien avec l'autorité compétente). La conception d'un examen modulaire pour évaluer les compétences de communication locales est fort onéreux et n'a de sens que s'il peut être utilisé dans une région linguistique donnée ou au moins à un échelon cantonal. L'élaboration de procédés judicieux et de bonne qualité est beaucoup trop coûteuse pour des communes isolées et serait tout à fait contraire à l'harmonisation des procédés. La mise en pratique du modèle d'examen de langue ne devrait donc pas être planifiée par une autorité faisant cavalier seul. Ce serait plutôt à la Confédération de coordonner les efforts des cantons qui souhaiteraient participer à la conception et à la mise en pratique d'un tel modèle.

La CFE s'exprime donc expressément contre:

- l'utilisation d'examens écrits qui testent la grammaire et le vocabulaire sur le mode de choix multiples, étant donné qu'avec de tels tests, il est impossible de se faire une idée exacte sur les aptitudes d'un candidat en matière de la langue locale;
- l'utilisation de tests linguistiques purement écrits ou assistés par ordinateur, car ces tests examinent le niveau d'instruction d'un candidat et non pas les compétences communicatives; ils défavorisent certains groupes de candidats à la naturalisation;
- l'utilisation d'un examen en compléments à un entretien évaluant les aptitudes à la naturalisation, car cette façon de faire compliquerait singulièrement la procédure et constituerait un obstacle supplémentaire pour les candidats sans décharger pour autant les communes.

Partant de ces réflexions liminaires, la CFE fait dès lors les recommandations suivantes:

Recommandation 1 «Information»

Indépendamment du modèle qui sera choisi pour apprécier les compétences communicatives locales d'un candidat à la naturalisation, les personnes concernées devraient pouvoir s'informer de ce que l'on attend d'elles bien avant de déposer leur demande de naturalisation. Une documentation adéquate devrait permettre aux requérants et aux autorités compétentes de se baser sur des conditions identiques. Cela permettrait aussi d'établir une procédure transparente et empêcherait une inégalité de traitement.

La CFE recommande aux **cantons** et aux **communes**

- de rendre facilement accessible le matériel de documentation, d'uniformiser et de décrire clairement les exigences qui figurent dans ces documents, de permettre à tout un chacun d'évaluer ses chances de répondre aux attentes;
- de veiller à ce que le matériel d'information (brochures, directives, vidéos, DVD, etc.) contienne les renseignements suivants: description claire et nette des exigences linguistiques requises (qui se rapportera à la description du niveau requis du cadre de référence linguistique européen), informations sur la possibilité d'apprendre la langue requise, offres régionales de cours de langue, informations sur la réglementation d'exception et de dispense ainsi que des indications sur les services pouvant conseiller les candidats à la naturalisation;
- de fixer les exigences sous forme d'un profil de compétences linguistique. Ce profil définira les aptitudes linguistiques requises (comprendre, parler, écrire) et le niveau requis;
- de pondérer, dans la description des compétences linguistiques requises, l'oral plutôt que l'écrit;
- d'assurer la formation des personnes spécialisées qui examineront les compétences communicatives locales des candidats à la naturalisation, ceci au moyen de matériels didactiques adéquats, tels que vidéos de référence/DVD.

Recommandation 2

«Développement de la qualité et harmonisation»

Les cantons constituent une plaque tournante de la procédure de naturalisation. Voilà pourquoi il convient aussi de leur attribuer un rôle majeur dans la mise en pratique de chacun des modèles proposés. Trois raisons militent en faveur d'une coopération intercantonale, respectivement une coopération entre régions linguistiques similaires: d'une part, octroyer le droit de cité communal est une condition sine qua non pour l'attribution de la nationalité suisse; dans l'esprit des principes d'égalité de traitement pour tous les candidats à la naturalisation, il y a lieu de tendre à une harmonisation des procédures et des critères. D'autre part, le temps et l'argent que devraient consacrer les diverses communes à l'élaboration et au développement d'instruments d'enseignement seraient excessifs.

La CFE recommande aux **régions linguistiques** ou tout au moins aux **cantons**

- de se mettre d'accord, en étroite collaboration avec les communes, sur un profil de compétences modulaire. Ce profil devrait être fixé à un niveau qui permette de comprendre et de se faire comprendre et qui puisse également être atteint de façon réaliste par des personnes peu habilitées à apprendre. L'exigence maximale de ce profil devrait se situer plus ou moins au niveau de «l'utilisation indépendante de la langue» dans le cadre de référence linguistique européen et du Portfolio linguistique européen;
- d'exposer aux communes quels sont les diplômes de langue existants qui pourraient être reconnus à titre de dispense d'examen des compétences communicatives dans le cadre de la procédure de naturalisation;
- d'envisager, en étroite collaboration avec les communes, l'élaboration d'instruments didactiques pour l'enseignement de la matière aux adjoints administratifs et aux membres de la Commission de naturalisation (par exemple, sous forme de vidéos de référence/ DVD, etc.);
- d'élaborer, en étroite collaboration avec les communes, un concept qui tienne compte des circonstances dans la vie des candidats à la naturalisation lors de l'appréciation de leur demande;
- d'établir un concept, en étroite collaboration avec les communes, qui explicite quels groupes de personnes ne devront pas atteindre ou atteindre que partiellement le niveau défini dans le profil des compétences modulaire.

Recommandation 3 «Coordination»

L'authentification des connaissances linguistiques en matière de naturalisation devrait être délimitée dans le contexte d'un vaste concept cadre visant l'encouragement et l'appréhension des compétences communicatives locales dans le domaine de la migration.

Un tel concept cadre constitue la base d'une politique de langues cohérente tenant compte du plurilinguisme du pays.⁶ Pour des raisons de politique de migration, un concept cadre est nécessaire. Néanmoins, pour des motifs tant économiques que pratiques, le développement d'un tel concept n'est judicieux qu'à un échelon national. Pour la conception d'un modèle d'examen de langue sous forme modulaire, la Confédération devrait se charger de coordonner au niveau national des efforts entrepris sur un plan local.⁷

La CFE recommande à la **Confédération** de

- coordonner et d'accompagner l'élaboration d'un vaste concept cadre en vue de l'encouragement et de l'évaluation des compétences communicatives;
- commettre une étude de faisabilité au cas où les cantons manifestent un grand intérêt en

faveur du modèle d'examen de langue. Cette étude devrait fournir tous les éléments d'évaluation des coûts pour la mise en pratique du modèle et comporter des propositions concrètes pour la création d'une structure en vue du développement des tests, de leur diffusion, de leur accréditation, de l'enseignement des examinateurs et de l'édification d'un réseau d'écoles de langue qui pourraient être accréditées en tant que centres d'examens;

- développer des propositions concrètes pour la mise en pratique du modèle d'examen de langue en étroite collaboration avec les Conférences intercantionales compétentes;
- soutenir la standardisation des examens finaux selon le cadre de référence linguistique européen et favoriser la conception d'instruments d'encouragement à un niveau national.

1 Tandis que dans le texte allemand on part de l'idée d'une Suisse monolingue, les traductions française et italienne, elles, renvoient implicitement à nos quatre langues, car elles parlent de langues nationales respectivement de lingue nazionali.

2 Art. 3c OIE et l'appendice à la circulaire concernant la révision partielle de l'ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers (OIE).

3 Rek. E8-0320624. En matière de naturalisation facilitée, les candidats doivent certes être intégrés, mais pas être [forcément] familiarisés avec les conditions de vie helvétique, ni avec les us et coutumes.

4 Ce sont: des critères transparents et garantissant l'égalité des chances, des instruments standardisés de gestion, la qualification des examinateurs et le respect du critère de qualité concernant la validité de l'examen (c'est-à-dire examine-t-on bien ce qui doit être examiné?), la fiabilité (le résultat des examens serait-il le même à une autre période avec d'autres examinateurs?) et, enfin, l'équité (est-ce que tous les requérants ont les mêmes chances?). Voir à ce sujet le document «Language testing for citizenship» de la Division de la politique du langage du Conseil de l'Europe, à Strasbourg.

5 Un condensé du rapport d'experts peut être commandé auprès de la CFE ou téléchargé sur le site Internet www.eka-cfe.ch. Dans ce rapport les trois modèles sont élaborés de façon plus approfondie.

6 Un tel concept devrait se référer aux éléments figurant dans la modification de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) entrée en vigueur le 1er février 2006. Cette ordonnance prévoit dans l'article 3c que les immigrés contribuent à leur intégration notamment en apprenant l'une de nos langues officielles. Par ailleurs, pour certains groupes spécifiques de personnes, l'octroi d'une autorisation de séjour peut être lié à la condition de fréquenter des cours de langue; dans d'autres cas, lorsque l'intégration a particulièrement bien réussi, les autorités peuvent accorder une autorisation d'établissement précoce.

7 La modification de l'OIE entrée en vigueur le 1er février 2006 prévoit dans l'article 14a que l'Office fédéral des migrations coordonne les mesures d'intégration des étrangers des différents services fédéraux et assure l'échange d'informations et d'expériences avec les cantons.

Naturalizzazione e conoscenze linguistiche

Raccomandazioni della CFS ai comuni, ai cantoni e alla Confederazione

Introduzione

Dagli anni Novanta a questa parte il numero delle naturalizzazioni ordinarie nei Comuni è più che quadruplicato. Sino a poco tempo fa, le decisioni sulla naturalizzazione erano emanate senza che i Comuni fossero tenuti a renderne conto. In seguito alle due decisioni del Tribunale federale del 9 luglio 2003, le decisioni negative devono ora essere motivate. Gli sviluppi quantitativi e qualitativi sopra descritti accrescono viepiù le esigenze cui sono chiamati a rispondere gli organi competenti in materia di naturalizzazione. In numerosi Comuni sono attualmente consentiti sforzi onde sviluppare criteri misurabili in materia di naturalizzazione, così da fondare la motivazione delle decisioni e da ridurre il rischio di un esercizio soggettivo del potere di apprezzamento nell'esame dell'idoneità. Nella Svizzera tedesca, l'interesse si è concentrato sul criterio della lingua. Il dibattito incentrato sull'esame linguistico in vista della naturalizzazione è stato assai acceso ed emotivo. Contrariamente alla Svizzera romanda, il tema dell'esame linguistico ha suscitato vivo interesse in numerosi Comuni svizzero-tedeschi. Sul piano politico sono stati presentati in singoli Cantoni e Comuni diversi interventi parlamentari volti ad armonizzare la valutazione delle conoscenze linguistiche nella procedura di naturalizzazione. Trattandosi di un tema delicato e complesso, sono rare le proposte avanzate sinora che fanno riferimento a forme organizzative esistenti e che tengono conto degli interessi degli organi di naturalizzazione come pure di quelli delle persone richiedenti. La CFS, impegnata a favore di una coabitazione all'insegna del consenso tra tutti i gruppi di persone residenti in Svizzera, ha colto l'occasione per esaminare con rigore la questione della dimostrazione delle conoscenze linguistiche nel contesto della naturalizzazione e per emanare raccomandazioni.

Posizione della CFS

La CFS intende l'integrazione quale processo continuo che coinvolge la società intera. Nell'ottica dell'integrazione dei nuovi membri nella società è altrettanto importante poter contare sull'accoglienza da parte della popolazione indigena che sulla disponibilità della popolazione migrante a inserirsi nella nuova realtà. In tale ottica, la naturalizzazione non è il coronamento, bensì un fattore che favorisce l'integrazione della società. L'esame linguistico di un candidato alla naturalizzazione, effettuato dalle autorità competenti in materia di naturalizzazione, costituisce una valutazione unilaterale del processo integrativo sociale. L'esame in questione non prende in considerazione le possibilità d'incontro e l'eventuale fabbisogno di formazione adeguati volti a consentire alle persone richiedenti di acquisire le competenze necessarie onde rispondere alle esigenze delle autorità di naturalizzazione in materia di idoneità. Per gli immigrati, inserirsi e familiarizzarsi con un nuovo ambiente vitale significa entrare in contatto con la popolazione del luogo. Nell'interazione con gli indigeni, le persone di lingua straniera si servono delle competenze comunicative disponibili e ne acquisiscono di nuove. In un Paese plurilingue come la Svizzera, ciò non significa unicamente dover imparare una lingua nazionale. Né si può dedurre da buone conoscenze linguistiche di una lingua nazionale che la persona si trovi a uno stadio integrativo avanzato, o viceversa ritenere che conoscenze linguistiche deficitarie sono sinonimo di lacune dal profilo integrativo. Gli esami in uso con cui si valutano le conoscenze grammaticali e lessicali dei candidati non vertono sulle competenze comunicative nella lingua locale, ma analizzano piuttosto se le strutture linguistiche siano state attivamente acquisite o meno.

Nel contesto della dimostrazione delle conoscenze linguistiche per la naturalizzazione, la CFS ritiene che sia d'uopo far luce sul contesto socio-politico in cui s'inseriscono la posizione e le raccomandazioni della Commissione. Gli sviluppi nell'ambito dell'integrazione linguistica delle persone di lingua straniera rivestono un interesse altrettanto spiccato che gli sviluppi nell'ambito del diritto in materia di cittadinanza.

La lingua quale «chiave dell'integrazione»

Negli anni di alta congiuntura del dopoguerra non si parlava di integrazione. Solo negli anni 1970 è stata tematizzata l'importanza dell'integrazione della popolazione straniera nonché dell'apprendimento di una lingua nazionale. In quegli anni, l'integrazione è stata definita uno dei tre pilastri della politica migratoria della Confederazione. L'esigenza dell'integrazione non è tuttavia stata definita più da vicino in quanto all'epoca si era ben lungi dal prevedere mezzi finanziari a tal fine. Erano considerate integrate le persone straniere economicamente indipendenti. Il cosiddetto modello di rotazione nel contesto del permesso stagionale consentiva inoltre alle autorità di reagire in maniera flessibile ai bisogni del mercato del lavoro e, se del caso, di rispedire al Paese d'origine la manodopera straniera senza posto di lavoro.

Nel 1970, solo un terzo della popolazione residente permanente straniera era titolare di un permesso di domicilio che assicurava la loro dimora in Svizzera. A tutt'oggi tale proporzione è raddoppiata ed oltre i due terzi degli stranieri residenti in Svizzera sono al beneficio del domicilio - ciò è dovuto anche al protrarsi della dimora di numerosi migranti. La recessione che ha caratterizzato gli anni 1990 ha provocato ingenti costi sociali e un aumento della disoccupazione, segnatamente tra la manodopera straniera. Il permesso di domicilio consentiva agli stranieri divenuti disoccupati e ai loro familiari di continuare a soggiornare in Svizzera. Questi sviluppi hanno fatto in modo che il posto di lavoro non era più considerato come l'unico luogo d'integrazione. Il mutamento economico e sociale ha dato luogo alla convinzione, a livello federale, che l'integrazione avviene nelle realtà della vita quotidiana. Essa è pertanto percepita quale compito politico da promuoversi attivamente. Nel 1998, nel contesto della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (art. 25a LDDS), sono state create le basi legali per il promovimento finanziario dell'integrazione. Tra le conseguenze di tale sviluppo vi era la necessità di formulare in maniera più circostanziata i valori da promuovere.

La mozione del Consigliere nazionale Peter Bircher (PPD) del 1998, mossa da intenti legati alla sicurezza e alla politica sociale, promuoveva la lingua a chiave dell'integrazione. La mozione rilevava che, senza conoscenze sufficienti della lingua del luogo, gli stranieri hanno scarso accesso alla realtà svizzera. Essi non sono così in grado di informarsi senza l'intervento di terzi sul mondo culturale, professionale, sociale e politico né quindi di farvi valere i propri interessi. L'acquisto di conoscenze linguistiche è pertanto considerato quale primo passo per sottrarsi a una situazione di marginalità. Anche la mozione presentata contemporaneamente da Rosemarie Simmen (PPD) sottolineava la necessità di un'offerta di corsi linguistici qualitativamente soddisfacente al fine di agevolare il processo integrativo della popolazione straniera.

L'ordinanza del 13 settembre 2000 del Consiglio federale sull'integrazione degli stranieri conteneva quale primo punto, tra i possibili ambiti da promuovere finanziariamente, «il livello di formazione generale degli stranieri» e «la loro conoscenza delle lingue nazionali».¹

Nessun altro aspetto della tematica integrativa suscita un consenso anche solo paragonabile a quello sull'importanza «della lingua» in vista dell'integrazione. Sussistono certo concezioni diverse di ciò che l'integrazione potrebbe essere, ma appare chiaro che «la lingua» ne è «la chiave». Attualmente quasi non ci si interroga più circa la fondatezza di questa metafora, il che rende difficile una discussione costruttiva, nell'ambito della politica integrativa, attorno al valore delle conoscenze linguistiche per l'integrazione della società. In passato si partiva dall'idea che la comunicazione nella lingua locale favoriva l'integrazione, mentre attualmente va viepiù affermandosi l'idea che, per potersi integrare, le persone straniere devono apprendere una lingua nazionale e possono addirittura esservi obbligate. La revisione parziale dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri, entrata in vigore il 1° febbraio 2006, tematizza il concorso delle persone straniere alla loro integrazione mediante l'apprendimento di una lingua nazionale. Il rilascio del permesso di dimora a gruppi di persone specifici può essere vincolato alla frequentazione di corsi linguistici. Il permesso di domicilio può essere rilasciato anticipatamente in caso di integrazione riuscita, misurata non da ultimo in funzione delle conoscenze linguistiche.²

Se l'esigenza dell'apprendimento di una lingua nazionale è generalizzata, non s'inserisce in un concetto globale per l'integrazione della società. Il diritto svizzero in materia linguistica si basa sul concetto del riconoscimento delle lingue nazionali entro la pertinente delimitazione territoriale. Nella realtà quotidiana, tuttavia,

tale principio tiene poco conto del cambiamento dei paradigmi in Svizzera (passaggio dal quadrilinguismo al plurilinguismo). Sinora manca una politica coerente in materia linguistica che tenga conto del plurilinguismo e dell'integrazione linguistica. In tale contesto, Cantoni e Comuni emanano regolamentazioni proprie, con il rischio di incorrere in politiche contraddittorie.

Esami linguistici nel contesto della procedura di naturalizzazione

Nella primavera 2004 il Comune di Ostermundigen ha introdotto esami linguistici scritti, scatenando discussioni animate.

Gli avversari di tale soluzione adducevano che gli esami linguistici sono spietati. Essi sono ingiusti in quanto non tengono debitamente conto dello sfondo socio-economico e culturale delle persone richiedenti. Le persone poco avvezze alla lettura e all'espressione scritta sono praticamente escluse in partenza. Gli esami linguistici fanno dipendere la naturalizzazione dal livello di formazione delle persone richiedenti. Non è tenuto conto del contesto sociale e familiare. Nella Svizzera tedesca, la situazione è ulteriormente complicata in quanto l'esame è tenuto in buon tedesco e non verte sulle conoscenze della lingua parlata locale. Gli esami linguistici non sono inoltre ragionevolmente esigibili in quanto numerose persone straniere, a motivo della loro situazione personale e in parte dell'assenza di una congrua offerta, dispongono di possibilità insufficienti in vista dell'apprendimento di una lingua. Siffatti esami sono inoltre legati a un onere amministrativo e finanziario sproporzionato.

I fautori degli esami scritti adducono invece che essi offrono ai Comuni migliori possibilità di verifica per quel che concerne l'idoneità dei candidati alla naturalizzazione. Essi creano un'unica unità di misura valevole per tutti. I testi linguistici sono inoltre uno sprone ad entrare in contatto con la popolazione autoctona e ad imparare la lingua locale. Le persone con conoscenze linguistiche lacunose che il Comune obbliga a seguire un corso linguistico anziché respingere la loro domanda non sono svantaggiate; la frequentazione di un corso linguistico è un passo nella direzione giusta finalizzato all'integrazione. Gli esami linguistici costituiscono inoltre un vantaggio sia per le persone richiedenti che per le autorità. Le persone richiedenti hanno la possibilità di conoscere le aspettative cui devono rispondere se vogliono farsi naturalizzare; le autorità possono farsi un quadro delle lacune linguistiche esistenti. Lo svolgimento di esami

linguistici conferisce maggiore trasparenza alle decisioni sulla naturalizzazione e protegge le persone richiedenti dalle decisioni arbitrarie.

La Svizzera tedesca ha portato un forte interesse all'esame introdotto a Ostermundigen. Ca. 150 Comuni si sono informati in merito. In singoli Cantoni e Comuni sono stati inoltrati interventi parlamentari sul tema. Non vi sono state invece reazioni da parte delle regioni italofone e francofone per quel che concerne l'idea di armonizzare l'esame delle conoscenze linguistiche nel contesto della procedura di naturalizzazione, nonostante il criterio della lingua sia preso in considerazione, per la naturalizzazione, anche in tali regioni. Sinora gli interventi di singoli Cantoni della Svizzera tedesca sono stati respinti a motivo dell'autonomia comunale.

Nella procedura di naturalizzazione ordinaria, che si svolge a tre livelli, i Cantoni rappresentano di fatto l'istanza più importante dal profilo dell'esame dell'idoneità dei candidati. La legge federale sulla cittadinanza, promulgata nel 1952, prevede quali condizioni alla naturalizzazione che il candidato si sia integrato nella comunità svizzera e si sia familiarizzato con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri (art. 14 LCit). La Confederazione non precisa le modalità per l'esame di tali criteri d'idoneità da parte dei Cantoni e dei Comuni. Nel messaggio del 21 novembre 2001 relativo alla cittadinanza per giovani stranieri e alla revisione della legge sulla cittadinanza «La nozione di integrazione suggerisce l'ambientarsi e l'inserirsi nella vita sociale svizzera, mentre il presupposto supplementare della familiarità, che comprende segnatamente le conoscenze linguistiche, implica la partecipazione del futuro cittadino svizzero ai processi politici e decisionali del Paese». L'idoneità comprende «la conoscenza di una lingua nazionale, d'altro lato però anche una congrua conoscenza degli usi e costumi svizzeri. Per poter partecipare al sistema politico elvetico in qualità di cittadino è inoltre necessario conoscere le basi dell'ordine politico e sociale. La familiarità con la realtà e i modi di vita in Svizzera non implica in nessun caso, per i candidati alla naturalizzazione, l'obbligo di possedere ampie conoscenze storiche e civiche né di sottoporsi a un pertinente esame ...». L'integrazione non ha qui nulla a che fare con le conoscenze linguistiche, le quali costituiscono altresì un presupposto per l'esercizio dei diritti civili. Da una sentenza del 4 febbraio 2005 del Dipartimento federale di giustizia e polizia si evince che anche nel contesto della naturalizzazione agevolata, che comporta esigenze nettamente minori per i richiedenti, erano postulate determinate competenze comunicative quali indicativi di una buona integrazione nella realtà svizzera.³

Da documenti ufficiali della Confederazione emerge che «la lingua» va considerata quale criterio d'idoneità. I Cantoni e i Comuni sono comunque liberi, nel quadro delle rispettive leggi cantonali, di interpretare la nozione di conoscenze linguistiche, di esaminare le stesse secondo criteri propri e di conferire una data rilevanza alle prestazioni fornite dalla persona richiedente. Nella prassi, la Confederazione offre un ampio margine di manovra ai Cantoni e ai Comuni. Le conoscenze linguistiche sono esaminate nel contesto di colloqui orali nonché in margine alla forma e al contenuto del curriculum vitae manoscritto o in base alla lettura e al riassunto di articoli di giornale o altri testi analoghi. I colloqui svolti nel corso della procedura di naturalizzazione al fine di valutare l'idoneità dei candidati si svolgono di regola nella lingua parlata e hanno un carattere prettamente informale dal profilo linguistico. Per valutare l'idoneità, le autorità applicano tutta una serie di criteri. Il colloquio è volto a fornire un'impressione generale della persona richiedente, senza soffermarsi oltremodo su singoli aspetti. Sovente le competenze comunicative non fungono più da semplice indicatore del grado di familiarità con l'ambiente circostante bensì della volontà e della capacità della persona in questione ad integrarsi. Gli esami linguistici sono invece volti sin dall'inizio della procedura a fornire un quadro delle conoscenze linguistiche formali e sono meno direttamente incentrati sulle facoltà comunicative acquisite dal richiedente a contatto con la popolazione autoctona. Conoscenze linguistiche giudicate insufficienti possono essere adottate dalle autorità quale motivo di rifiuto della naturalizzazione. Attualmente ottanta per cento dei Cantoni conoscono le pertinenti esigenze specifiche – a livello di legge oppure di ordinanze o linee guida. In altri Cantoni siffatte disposizioni sono in fase di elaborazione o sono comunque riconosciute come necessarie.

Possibilità d'intervento

Con le sue raccomandazioni relative alla dimostrazione delle conoscenze linguistiche nel quadro della naturalizzazione, la CFS intende illustrare le possibilità d'intervento in questo contesto complesso e sensibile. La struttura improntata al sistema federale della naturalizzazione ordinaria dà luogo a una serie di procedure di naturalizzazione assai diverse a livello comunale. Le raccomandazioni della CFS tengono conto di tale fatto per cui le proposte avanzate in tale contesto sono senz'altro compatibili con le forme organizzative esistenti. Dalla struttura di carattere federalistico della naturalizzazione ordinaria conseguono diversi campi d'azione avviati a livello federale, cantonale e comunale. Onde sviluppare una politica coerente in materia linguistica, che tenga

conto della realtà plurilingue della vita quotidiana in Svizzera, e in vista del coordinamento delle iniziative dei Cantoni, è necessario il concorso della Confederazione. Il perno della procedura a tre livelli resta tuttavia il Cantone. La cooperazione in seno alle pertinenti conferenze intercantionali è la base ideale per i lavori finalizzati all'armonizzazione delle procedure cantonali. I Cantoni possono inoltre coadiuvare i Comuni nel fronteggiare le esigenze sempre maggiori, coordinando la cooperazione tra i Comuni e sviluppando mezzi ausiliari confacenti allo svolgimento delle loro mansioni. In ultima istanza, nell'attuale sistema di naturalizzazione ordinaria sono tuttavia i Comuni a valutare se i candidati possono essere considerati ben integrati. Con le sue raccomandazioni, la CFS intende offrire loro un ausilio per migliorare la qualità della valutazione delle competenze comunicative dei candidati. Fornendo le medesime informazioni ai richiedenti e agli organi di naturalizzazione è creata maggior trasparenza nel contesto delle procedure ed è accresciuta la professionalità nel quadro della valutazione delle conoscenze linguistiche, il che è anche nell'interesse dei candidati alla naturalizzazione.

Le raccomandazioni

Le raccomandazioni della CFS in vista della dimostrazione delle conoscenze linguistiche nel contesto della naturalizzazione non mirano pertanto all'introduzione di esami grammaticali e lessicali, bensì al miglioramento dell'esame delle competenze comunicative nella lingua locale. Siccome la procedura di naturalizzazione ordinaria si svolge a tre livelli, le raccomandazioni concernono contemporaneamente i Comuni, i Cantoni e la Confederazione. Esse intendono fornire alle autorità chiamate a valutare le competenze comunicative nella lingua parlata quale criterio d'idoneità alla naturalizzazione, elementi concreti per una valutazione equa e trasparente.

I principi delle raccomandazioni sono finalizzati

- alla promozione di una valutazione professionale e trasparente che tenga conto delle circostanze personali;
- alla garanzia dell'informazione destinata alle persone richiedenti e alle autorità competenti;
- al coordinamento e all'armonizzazione delle procedure per il rilevamento delle competenze comunicative nella lingua locale;
- alla garanzia degli standard qualitativi pubblicati dal Consiglio d'Europa in materia di valutazione delle conoscenze linguistiche.⁴

Le presenti raccomandazioni si basano su un rapporto peritale del Centro d'Insegnamento e di Ricerche in Lingue Straniere dell'Università di Friburgo.⁵ Tenuto conto dell'autonomia comunale garantita dal diritto cantonale, tale rapporto propone tre modelli inseribili nelle forme organizzative odierne:

1. **Il modello delle commissioni** (procedure nel quadro di commissioni per la naturalizzazione). La necessaria garanzia qualitativa è data mediante il coinvolgimento di una persona competente in materia linguistica e mediante l'impiego di strumenti di controllo preesistenti per lo svolgimento del colloquio. Gli strumenti per la formazione sono sviluppati dai Comuni in stretta cooperazione con e grazie all'appoggio delle autorità cantonali.
2. **Il modello dei collaboratori amministrativi** (per procedure svolte all'interno dell'amministrazione). Il rilevamento delle conoscenze linguistiche è svolto da collaboratori specialisti formati ad hoc, nel contesto di un colloquio basato su uno schema guida

prestabilito. Anche in questo modello gli strumenti per la formazione sono sviluppati dai Comuni in stretta cooperazione con e grazie all'appoggio delle autorità cantonali.

3. **Il modello dell'esame di lingua** (rimpiazza il colloquio con le autorità competenti). La realizzazione di un esame modulare incentrato in particolare sulle competenze comunicative nella lingua locale richiede parecchio lavoro ed è sostenibile unicamente se tale esame riveste poi una portata regionale o perlomeno cantonale. L'elaborazione di una procedura di qualità e ragionevole rappresenta un onere finanziario eccessivo per singoli Comuni e contraddice il principio dell'armonizzazione delle procedure. L'applicazione del modello dell'esame di lingua non deve pertanto essere pianificata isolatamente, ma in modo coordinato. La Confederazione dovrebbe coordinare gli sforzi consentiti dai Cantoni interessati a partecipare allo sviluppo e all'impiego di tale modello.

La CFS si oppone esplicitamente:

- allo svolgimento di esami scritti tipo scelta multipla, incentrati perlopiù sulla grammatica e il vocabolario, in quanto siffatti esami non consentono di enunciare affermazioni valide riguardo alle competenze comunicative nella lingua parlata;
- allo svolgimento di esami puramente scritti o informatizzati, in quanto siffatti esami vertono più sul livello di formazione che sul grado d'integrazione e sfavoriscono determinati gruppi di candidati alla naturalizzazione;
- allo svolgimento di esami complementari al colloquio volto a verificare l'idoneità, in quanto complicherebbe la procedura e creerebbe ulteriori ostacoli per i richiedenti, senza tuttavia sgravare i Comuni.

Tenuto conto delle considerazioni suesposte, la CFS emana le seguenti raccomandazioni:

Raccomandazione 1 «Informazione»

Indipendentemente dal modello di valutazione delle competenze comunicative nella lingua parlata, le persone interessate dovrebbero potersi informare prima ancora di inoltrare la loro domanda circa le aspettative insite in tale valutazione. Adeguati strumenti informativi garantiscono che le persone richiedenti e gli organi di naturalizzazione partono dai medesimi presupposti. Ciò consente procedure trasparenti ed evita disparità di trattamento.

Si raccomanda ai **Cantoni** e ai **Comuni**

- di rendere il materiale informativo facilmente accessibile alle persone richiedenti e di descrivervi le esigenze in maniera unitaria e chiara, in modo che le persone interessate siano in grado di valutare la propria posizione;
 - di provvedere a che il materiale (opuscoli informativi, direttive, video/DVD ecc.) contenga le informazioni seguenti: descrizione chiara e circostanziata delle esigenze linguistiche (basata sulla descrizione dei livelli del quadro indicativo europeo), informazioni concernenti le possibilità di apprendimento linguistico e le offerte regionali di corsi linguistici, informazioni sulle regolamentazioni in materia di deroghe e di dispense nonché indicazioni concernenti i servizi di consulenza cui possono rivolgersi le persone richiedenti;
 - di formulare le esigenze sotto forma di profilo di competenze in materia linguistica. Tale profilo definisce le competenze linguistiche richieste (comprensione, espressione orale e scritta) e il pertinente livello;
- di porre maggiormente l'accento sull'espressione orale, nella descrizione delle esigenze linguistiche, e di porre in secondo piano l'espressione scritta;
 - servirsi di materiale audiovisivo (video/DVD di riferimento, ecc.) per la formazione degli specialisti chiamati a valutare le competenze comunicative nel contesto dei modelli basati sulle commissioni o sugli specialisti.

Raccomandazione 2

«Sviluppo qualitativo e armonizzazione»

I Cantoni costituiscono il perno della procedura di naturalizzazione. Essi esplicano pertanto un ruolo chiave in ognuno dei modelli. Vi sono tre fattori che parlano a favore di una cooperazione intercantonale, risp. a livello di regioni linguistiche. La concessione della cittadinanza comunale è un presupposto fondamentale per ottenere la cittadinanza svizzera. Onde garantire la parità di trattamento delle persone richiedenti è bene perseguire un'armonizzazione delle procedure e dei criteri applicati. Inoltre, lo sviluppo di adeguati strumenti formativi è troppo oneroso per i singoli Comuni.

Si raccomanda pertanto alle **regioni linguistiche** o per lo meno ai **Cantoni**

- di elaborare un assetto, d'intesa con i Comuni, relativo al modo di includere la storia e le circostanze personali nella valutazione;
 - di elaborare un assetto, d'intesa con i Comuni, volto a definire i gruppi di persone che non sono tenute a raggiungere, risp. che sono tenute a raggiungere solo parzialmente il livello descritto nel profilo di competenza modulare.
- di convenire, d'intesa con i Comuni, un profilo modulare di competenze linguistiche. Tale profilo deve corrispondere a un livello di conoscenze linguistiche che consenta di capire e farsi capire e che sia realisticamente conseguibile anche da persone poco abituate all'apprendimento. In base al quadro indicativo europeo e al Portfolio europeo delle lingue, può essere stabilito un profilo che si limita ad esigere un'introduzione all'«uso indipendente della lingua»;
 - di raccomandare ai Comuni quali diplomi linguistici possono essere considerati atti a dispensare il detentore dall'esame delle competenze comunicative nel contesto della procedura di naturalizzazione;
 - di avviare, d'intesa con i Comuni, la messa a punto di strumenti (video e DVD di riferimento ecc.) per la formazione dei collaboratori specialisti e dei membri delle commissioni nonché di proporre corsi di perfezionamento in merito;

Raccomandazione 3 «Coordinamento»

La dimostrazione delle conoscenze linguistiche nel contesto della naturalizzazione deve essere inserita in un assetto globale, in ambito migratorio, finalizzato al promovimento e al rilevamento delle competenze comunicative nella lingua parlata. Un siffatto assetto globale funge da base per una politica linguistica coerente che tenga conto della realtà plurilingue della Svizzera. ⁶ Per motivi di politica migratoria, è urgente sviluppare un siffatto assetto globale. Per ragioni economiche nonché pratiche, tuttavia, ciò ha senso unicamente su scala nazionale. La Confederazione dovrebbe coordinare su scala nazionale gli sforzi consentiti a livello locale anche in caso di sviluppo di un modello d'esame modulare. ⁷

Si raccomanda alla **Confederazione**

- di coordinare e accompagnare l'elaborazione di un assetto globale per il promovimento e l'esame delle competenze comunicative nella lingua parlata;
- di fare svolgere uno studio di fattibilità qualora il modello dell'esame suscitasse ampio

interesse da parte dei Cantoni. Lo studio dovrebbe contenere una stima dei costi per l'applicazione del modello dell'esame e avanzare proposte concrete per la creazione di una struttura incaricata dello sviluppo, della diffusione e dell'accreditamento dell'esame di lingua nonché della formazione degli esaminatori e della creazione di una rete di scuole linguistiche da poter accreditare quali centri d'esame;

- di sviluppare, in collaborazione con le competenti conferenze intercantonali, proposte concrete per la messa in opera del modello dell'esame di lingua.
- di appoggiare la standardizzazione dei diplomi linguistici secondo i criteri di riferimento europei e di favorire lo sviluppo di strumenti per la promozione a livello nazionale.

¹ Il testo italiano e francese si riferisce implicitamente al plurilinguismo della Svizzera, parlando di *langues nationales* risp. di lingue nazionali, mentre il testo tedesco sembra partire dal presupposto di una Svizzera monolingue (*Kenntnis der Landessprache*).

² Art. 3c OIntS e appendice della circolare sulla revisione parziale dell'ordinanza del 13 settembre 2000 sull'integrazione degli stranieri (OIntS).

³ Ric. E8-0320624. Nel contesto della naturalizzazione agevolata, i richiedenti devono essere integrati ma non è formulata l'esigenza secondo cui si siano familiarizzati con il modo di vita e gli usi e costumi svizzeri.

⁴ Trattasi di criteri all'insegna delle pari opportunità e della trasparenza, di strumenti di controllo standard, della qualificazione delle persone da esaminare e del rispetto dei criteri di qualità, validità (chi è esaminato? cosa va esaminato?), affidabilità (stessi risultati se l'esame è svolto in un altro momento da un altro esaminatore?) e equità (i richiedenti godono di pari opportunità?). Vedasi in merito il documento „Language testing for citizenship” della Language Policy Division del Consiglio d'Europa a Strasburgo.

⁵ La versione succinta di questo rapporto (in tedesco o francese) può essere ordinata presso la CFS o scaricata dal sito www.eka-cfe.ch. I tre modelli sono descritti in maniera più approfondita.

⁶ Un siffatto assetto globale dovrebbe riferirsi agli elementi contenuti nella Modifica dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri OIntS, in vigore dal 1° febbraio 2006. All'articolo 3c, questa revisione parziale prevede che gli stranieri contribuiscono alla loro integrazione apprendendo una lingua nazionale. Il rilascio del permesso di dimora a gruppi specifici può inoltre essere vincolato alla frequentazione di corsi linguistici e il rilascio del permesso di domicilio può essere anticipato in caso di integrazione riuscita.

⁷ La Modifica dell'OIntS in vigore dal 1° febbraio 2006 prevede nell'articolo 14a che l'Ufficio federale della migrazione coordina i provvedimenti per l'integrazione degli stranieri dei servizi federali e assicura lo scambio di informazioni ed esperienze con i Cantoni.

