

## **EESTI ÜHISKONNA INTEGRATSIOONIPROGRAMMI 2008-2013 ÜLDIDEOLOOGIA KONTSEPTUAALNE PÕHJENDAMINE**

*Raivo Vetik, TLÜ professor*

Antud projekti eesmärk on Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi üldideoloogia põhjendamiseks teadusuuringu läbiviimine, sh. vastava erialakirjanduse ja dokumentide analüüs. Antud eesmärgi realiseerimiseks viidi projekti raames läbi järgmised tööd:

- a) Ülevaade uuemast erialakirjandusest ühiskonna integratsiooniprotsesside ja poliitikate kohta. Projekti täitja on viimase 7-8 aasta jooksul hoidnud ennast kursis vastava erialakirjandusega, antud projektis on eelnevate aastate töö põhjal tehtud üldistus ning välja toodud olulisemad järeldused, mida on võimalik arvestada Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi 2008-2013 kontseptuaalse raamistiku loomisel.
- b) Ülevaade kõigi EL riikide kohta interneti teel kättesaadavatest integratsiooniprogrammidest ja teistest integratsioonimaterjalidest (vt. lisa) ning nende põhiseisukohtade üldistamine Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi üldideoloogia kontekstis. Analüüsi koostamisel on kasutatud ka projekti täitja poolt TLÜ-s õppetöö käigus kogutud materjale, täitja juhendamisel tehtud uurimistöid jmt., mida on olnud võimalik kasutada uue integratsiooniprogrammi üldideoloogia põhjendamisel.
- c) Ülevaade Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu viimastel aastatel avaldatud seisukohtadest ühise integratsioonipoliitika vajadusega seoses Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi edasiarendamise kontekstis, keskendudes integratsioonipoliitikate ühtlustamise vajaduse tunnustamisele, Euroopa Nõukogu suunistele ja eelkõige raportile 'Integratsiooni käsiraamat', mis annab kokkuvõtva käsitluse olemasolevatest integratsioonipoliitikatest ja parimatest praktikatest ning Euroopa Komisjoni dokumendile 'Ühine integratsioonikava raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus'.

## Sisukord

1. Sissejuhatus
2. Erialakirjanduse ja teiste EL riikide integratsioonialase kogemuse analüüs:
  - a. Integratsiooni mõiste ja valdkonnad
  - b. Integratsioon ja kodakondsus
  - c. Integratsiooni indikaatorid
  - d. Integratsiooni sisu, sihtrühmad ja elluviijad
  - e. Vähemuste osavõtu ja kaasamise vormid
  - f. Integratsiooni etapid ja tasemed
3. Euroopa institutsioonide seisukohad integratsioonipoliitikas:
  - a. Integratsioonipoliitikate ühtlustamise vajaduse tekkimine
  - b. Euroopa Nõukogu seisukohad
  - c. Euroopa Komisjoni 'Ühine integratsioonikava raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus'
4. Soovitused Eesti integratsioonipoliitika jaoks
5. Kasutatud kirjandus
6. Lisa: EL liikmesmaade internetis kättesaadavate integratsioonidokumentide loetelu

## 1. Sissejuhatus

Antud uurimisprojekti eesmärgiks on kaasa aidata Eesti ühiskonna integratsiooni üldideoloogia kujundamisele, mille vajadus on tekkinud seoses integratsioonipoliitika esimese etapi (2000-2007) lõppemisega ning uue integratsiooniprogrammi (2008-2013) loomisega. Projekti raames analüüsitakse ühelt poolt erialakirjandust ja teiste riikide integratsioonikogemust, teiselt poolt aga Euroopa institutsioonide seisukohti ühise integratsioonipoliitika kujundamisega seoses. Analüüsi konkreetseks objektiks on sellised Eesti ühiskonna integratsiooni seisukohalt olulised teemad nagu integratsiooni mõiste, integratsiooni indikaatorid, vähemuste kaasamine ja osavõtt jmt. Samas tuleb rõhutada, et tegemist ei ole nimetatud probleemide ammendava teadusliku analüüsiga, mis eeldaks igaihe puhul täiesti eraldi uurimisprojekti. Tegemist on käsitlusega, milles püütakse välja tuua Eesti integratsiooniprotsessi seisukohalt olulisemad kitsaskohad, analüüsides neid integratsiooni üldideoloogia kujundamise vaatepunktist. Tegemist on üldistava käsitlusega, mis peaks kaasa aitama integratsiooniideoloogia raamistiku tekkimisele.

Vähemuste integratsioon on viimastel aastakümnetel kujunenud paljude EL riikide üheks peamiseks poliitiliseks probleemiks. Efektive integratsioonipoliitika kujundamise problemaatilisus tuleneb lisaks siseriiklikele vastuoludele ka asjaolust, et integratsioonivajaduse aluseks oleva migratsiooni põhjused on üldjuhul globaalse iseloomuga, mis ei sõltu rahvusriikidest, kuid nende tagajärgedega integratsioonipoliitika rakendamise mõttes tuleb tegelda just rahvusriigi tasemel. See on struktuurne vastuolu, mis mõjutab oluliselt integratsiooniprotsesside suunamise võimalusi EL-s. Väljakujunenud globaalne maailmamajanduse süsteem ja rahvusriikluse toimimise loogika on üha enam teineteisega vastuolus.

Ka Eesti integratsioonipoliitika kujundamisel tuleb nimetatud asjaolu arvestada – meie integratsiooniprobleemid on tekkinud paljuski Eesti-väliste põhjuste tõttu. Teise Maailmasõja järgne migratsioon NL-st Eestisse oli meist mittesõltuv protsess, kuid selle käigus tekkinud integratsiooniprobleeme peab lahendama Eesti riik. Praegu on Eesti üha enam lülitumas globaalsesse maailmamajanduse süsteemi, mis tähendab, et suure tõenäosusega hakkavad EL-ga seotud migratsioonivood puudutama üha enam

ka meid. Nii olemasolevate vähemustega kui ka uute võimalike immigrantide tekkivate integratsiooniküsimuste lahendamine eeldab riigilt põhjalikult läbimõeldud ja teaduslikust informatsioonist lähtuvat aktiivset poliitikat.

Seega, integratsiooniprotsessil on väga tugev rahvusvaheline ja ajalooline dimensioon. Eesti ühiskonna integratsiooniprobleemide mõistmiseks tuleb neid kindlasti arvestada. Selle pinnalt võib väita, et Eesti ühiskonna rahvusliku arengu praeguse etapi peamine struktuurne vastuolu on selles, et tuleb ühitada kaks teatud mõttes vastandlikku protsessi: ühelt poolt rahvuslik ülesehitus, mille omal ajal katkestas pealesunnitud nõukogude kord. Teiselt poolt tuleb arvestada mitmekultuurilisuse esiletõusuga globaalses mastaabis ning järgida humanistlikke põhimõtteid põhiõiguste edendamiseks, diskrimineerimise vältimiseks ja võrdsete võimaluste tagamiseks kõigile ühiskonnaliikmetele. Ühelt poolt (rahvuslik ülesehitus) peab Eestis toimuma ühiskonna kui terviku sotsiaalne ühtlustumine, teiselt poolt (mitmekultuurilisus) tuleb luua tingimused etniliste gruppide kultuurilise eripära säilitamiseks. Nimetatud struktuursed vastuolud tingivad selle, et Eesti ühiskonna integratsiooni puhul on tegemist väga keeruka poliitikakujundamise valdkonnaga, mille puhul lihtsustatud retseptid a la 'hakkame elama sõpradena' ei tööta. Eesti ühiskonna integratsioon eeldab ühiskonna erinevate osade ühendamist viisil, kus erinevused ei kao, vaid arenevad laiemaks ühtsuseks ühiskonna kui terviku ühishuvide baasil. Integratsioonipoliitika üheks põhielemendiks ongi ühiskonna ühishuvide teadvustamine ja kindlustamine.

Analüüsisdes teiste EL riikide kogemust ja seda, milliseid funktsioone nende integratsioonipoliitika täidab, võib üldistatuna välja tuua neli peamist aspekti:

- *Välispoliitilised.* Integratsioonipoliitikaid viiakse ellu kõigis mitmerahvuselistes EL riikides ning on raske ette kujutada, et Eestist kujuneks erand. Eesti puhul on oluliseks integratsiooni mõjuriks naabrus Venemaaga. Läbiviidud integratsiooni monitooringud kinnitavad ühemõtteliselt, et mitte-eestlaste integratsiooni Eesti ühiskonda ei saa vaadata lahus Eesti ja Venemaa suhetest, mõlemad mõjutavad teineteist oluliselt. Seega täidab Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika lisaks siseriiklikule ka olulist välispoliitilist funktsiooni.

- *Sisepoliitilised.* Probleemid, mille tõttu Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika kümme aastat tagasi algatati, ei ole päevakorralt kadunud. Eesti keelt osatakse küll üha paremini, kuid probleemid, mis on seotud poliitilise ja sotsiaal-majandusliku integratsiooniga on kohati isegi teravnemad. Ka paljude teiste EL riikide viimaste aastate kogemus kinnitab, et integratsiooni probleemid muutuvad pigem teravamaks kui pehmemaks. Seega on sisepoliitilise stabiilsuse kindlustamine üks peamisi integratsioonipoliitika funktsioone.
- *Majanduslikud.* Integratsioonipoliitika on vajalik olemasolevate majanduslike ressursside paremaks ära kasutamiseks. Uuringud näitavad, et vähemuste ja migrantide toimetulemus tööturul läheb riigile liiga palju maksma, samas kui nende potentsiaali ära kasutamine annaks palju juurde. Teiste EL riikide kogemus kinnitab, et majandusega seotud integratsioonimeetmed peaksid olema keskseks integratsioonipoliitika valdkonnaks, sest inimeste edukas kaasamine tööturule on aluseks nende edukale integratsioonile ka paljudes teistes valdkondades.
- *Sotsiaalsed.* Eestis, nagu ka teistes EL riikides, on vähemused ja migrantid põhirahvusega võrreldes süstemaatiliselt kehvamas olukorras nii haridussüsteemis, tööturul kui ka paljudes teistes valdkondades. Uuringud näitavad, et nende marginaalne asend ühiskonnas on üheks põhjuseks sotsiaalselt ebasoovitavate käitumise vormide – kuritegevuse, narkomaania ja teiste hälbekäitumise vormide tekkimiseks. Tegemist on ühiskonda kui tervikut puudutava probleemiga, mille leevendamine jääb integratsioonipoliitika üheks oluliseks valdkonnaks.

Lühidalt: teiste riikide kogemus kinnitab, et rahvuslikud erinevused võivad ühiskonna jaoks olla kas probleemiks või ressursiks. Integratsioonipoliitika eesmärgiks on vähendada esimese ja suurendada teise alternatiivi osakaalu. Eriti oluline on see kiiresti globaliseeruv väliskeskkonnas, mis asetab rahvusriigid põhimõtteliselt uude situatsiooni. Riigid, kus on mitmekultuuriline elanikkond ja mis suudavad rahvuslikud ja kultuurilised erinevused kanaliseerida mitte probleemi, vaid ressursina, suudavad paremini toime tulla ka globaliseerumise väljakutsetega.

## **1. Erialakirjanduse ja teiste EL riikide integratsioonialase kogemuse analüüs**

Antud peatüki esimeses alaosas keskendutakse integratsiooni defineerimisega seotud probleemidele, pöörates sellele suhteliselt palju tähelepanu, kuivõrd tegemist on väga põhimõtteliste küsimustega, mille lahendamisest sõltub sisuliselt kogu järgneva integratsioonikäsitluse sisu. Analüüs toob välja järelduse, et peavoolu kirjanduses on integratsiooni defineerimisel mitmeid metodoloogilisi probleeme, mida Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi kontseptuaalse aluse sõnastamisel tuleks vältida. Peatüki teistes osades keskendutakse sellistele uue Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi seisukohalt olulistele teemadele, nagu kodakondsus, integratsiooni indikaatorid, integratsiooniprogrammide sisu, sihtrühmad ja elluviijad; vähemuste osavõtu ja kaasamise vormid jmt. Kõiki nimetatud probleeme analüüsitakse eesmärgiga leida, mida oleks Eestil võimalik teiste riikide kogemusest õppida. Samas tuleb veelkord rõhutada sissejuhatuses öeldut, et tegemist ei ole nimetatud probleemide ammendava teadusliku analüüsiga, mis eeldaks igaühe puhul täiesti eraldi uurimisprojekti. Tegemist on pigem käsitlusega, milles püütakse välja tuua Eesti integratsioonipoliitika seisukohalt olulisemad probleemid, analüüsides neid integratsiooni üldideoloogia kujundamise vaatepunktist.

Sissejuhatavalt on oluline märkida, et enamuse EL riikide käsitluses on integratsioonipoliitika olemuslikult seotud migratsioonipoliitikaga. Senine ELi praktika on olnud, et (välis)piiri kontroll ja immigratsioon EL välistest riikidest on liikmesriikide pädevuses. Kuna aga riikide kontrollivõime on seoses ELi sisepiirde kadumisega nõrgenenud ning ka migratsioonipoliitika üldine diskursus vajab teatud muutusi, on tekkinud surve ühtse ELi poliitika väljakujundamiseks. Olukorra teevad keeruliseks nii ELi riikide senine immigratsioonipoliitika varieerumine, sõltudes eelkõige ajaloolisest kogemusest ja tööjõuturu vajadusest. Lisaks asjaolu, et 'vanadele' sõjajärgsetele migratsiooni sihtmaadele on tekkinud rida uusi sihtmaid Lõuna-Euroopas, kel puudub piisav kogemus ja administratiivne suutlikkus probleemiga tegelemiseks. Ka edasise tegutsemise osas valitseb dilemma – kas piirangud ja tõhusam kontroll piiril, millega paratamatult kaasneb sotsiaalne tõrjutus

või migratsioonipoliitika laiendamine koos sotsiaalse inklusiivsuspõhimõtte rõhutamisega integratsioonipoliitikas.

Kui EL isegi võiks kujundada diskussiooniplatvormi ühise migratsiooni- ja integratsioonipoliitika väljakujundamiseks, siis poliitika elluviijateks peavad ikkagi olema liikmesriikide vastavad institutsioonid. Taolises dihhotoomias on aga edukaks ühise poliitika elluviimiseks rida tõsiseid takistusi. Veelgi enam, ei saa jätta tähelepanuta, et ELi jaoks on enamus probleemid defineeritud läbi majanduse ning ka migratsiooni- ja integratsioonipoliitika tuleks asetada majandusprioriteetide, eelkõige vaba liikumise konteksti. Kui viimase osas on ELil riikideülene roll, siis migratsioonipoliitika ja asüülitaotlejad on teemad, mis tuleb lahendada valitsustevaheliselt.

ELi institutsionaalse perspektiivi analüüsil võib eristada funktsionalismist innustunud supranatsionaalset perioodi (40-50ndad), mil leiti, et rahvusriigid kui potentsiaalsed ohuallikad on hääbumas ning võtmesõnadeks on riigipiire ületavad huvirühmad ja nende *lobby*. Kui suur osa nende ideoloogiast on tänaseks aegunud, siis huvigruppide kesksuse idee on senini ELis võtmekohal. Teine lähenemine kannab nimetust 'valitsustevaheline koostöö', mis väidab muuhulgas, et teatud õiguste äraandmisega riigid tegelikult suurendavad oma suveräänsust. Üks metodoloogiline võimalus vältimaks taolisi dihhotoomiaid (piiramine/laienemine, inklusiivsus/ eksklusiivsus, riikideülesus/valitsustevahelisus), on panna poliitika analüüs institutsionalismi teoreetilisse konteksti. Institutsionalism, mis muuhulgas väidab, et reeglid ja raamid ei sõltu ainult kontekstist, vaid muudavad seda, st. on ise olulised osalised poliitikakujundamises, võiks anda abi ka integratsioonipoliitika lahenduste väljatöötamisel. Riikideülene vaba liikumise kontekst oma juriidilise raamiga koos rahvusriikide senikogetud migratsioonipoliitikaga on baasiks, mis aitavad kirjeldada tänast olukorda ning võtmekohti, mille põhjalt ka ühiskondade integratsioonipoliitikat kujundada.

EL ja EN institutsioonide viimaste aastate dokumentides nähakse integratsiooni dünaamilise, pikaajalise ning järjepideva vastastikuse kohanemise kahepoolse protsessina. See ei eelda mitte ainult immigrantide ja vähemuste ning nende järeltulijate, vaid kõigi ühiskonna liikmete osavõttu. Integratsioon hõlmab ühelt poolt immigrantide ja vähemuste kohanemist, kel on uue maa residentidena nii õigused kui

kohustused. Teisalt hõlmab integratsioon vastuvõtvat ühiskonda, kes peab looma võimalused immigrantide ja vähemuste osalemiseks nii majanduslikus, poliitilises, sotsiaalses kui kultuurilises elus.

Euroopa institutsioonide dokumentides rõhutatakse ka integratsiooni pidevust, st tegemist on järjepideva protsessiga, mis ei lõpe pelgalt kodakondsuse andmise / saamisega, mida varaseimail aastail eeldati. Integratsiooni kui nähtuse kirjeldamiseks tundub üsna asjakohane lähenemine, milles rõhutatakse, et integratsioon peaks üha vähem sarnanema sotsiaalhoolekandele ning olema pigem ühiskondlike protsesside juhtimine.

#### a. Integratsiooni mõiste ja valdkonnad

Integratsiooni mõiste üle on erialakirjanduses palju vaieldud. Praeguseks on jõutud arusaamisele, et ühtset ja kõigile sobivat definitsiooni otsida ei ole mõtet, sest ühiskondade areng ja integratsioonipoliitikale püstitatavad eesmärgid on riigiti liiga erinevad. Üks võimalus riikide erinevusi ja sarnasusi siiski võrrelda on analüüsida, missugusteks valdkondadeks integratsioonipoliitikad on jaotatud. Näiteks Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammis on integratsioon jaotatud kolmeks – poliitiline, sotsiaal-majanduslik ja kultuuriline integratsioon. Kirjanduse analüüs kinnitab, et selline jaotus on ka rahvusvaheliselt üldlevinud. Samas on nende valdkondadele pööratav tähelepanu eri riikides erinev:

- a. Kõige enam rõhutatakse enamus EL riikides inimeste majanduslikku hakkamasaamist, eranditult kõik EL riigid tunnustavad selle integratsioonivaldkonna tähtsust ning toetavad seda ühel või teisel moel.
- b. Poliitiline integratsioon on majanduslikuga võrreldes juba keerukam valdkond, sest siin on riikide vahel suured erinevused, mis tulenevad nende ajaloolisest traditsioonist ja arusaamadest seoses rahvusliku ja poliitilise kuuluvusega. Üldistatult võib öelda, et Prantsusmaa ja Saksamaa kujutavad endast võimalike kuuluvuspoliitikate spektrumi äärmuspunkte, mille puhul esimene on ajalooliselt rõhutanud assimilatsiooni ning teine separatsiooni ideoloogiat. Samas ei ole kummagi kuuluvuspoliitika olnud eriti edukas, millest võiks teha järelduse, et mõistlik on otsida 'kuldset keskteed'.



- c. Kultuuriline integratsioon on kirjanduses kõige enam vaieldud integratsioonivaldkond, sest riikide kultuurierinevused on väga suured ning arusaamad erinevuste ühitamise või kooseksisteerimise võimalustest kõiguvad väga tugevalt. Laias laastus võib siin eristada assimilatiivset ja multikultuurilist suunda, viimast esindavad kõige selgemalt sellised riigid, nagu Prantsusmaa ja Holland. Hollandit ja Rootsit peetakse EL-s kõige multikultuurilisema integratsioonipoliitika näideteks, Saksamaad aga kõige enam ühe kultuuri keskseks. Siiski on viimastel aastatel ka Saksamaal alanud muutused avatuma hoiaku suunas. Kirjanduse analüüs (Kymlicka) viitab, et multikultuurilisuse suurenemine on globaalne tendents, mida tuleb kindlasti arvestada ka Eesti integratsioonipoliitikas.

Toodud üldistuse taustal võib öelda, et senine Eesti integratsioonipoliitika on olnud teiste riikide võrreldes erinev - senises programmis on sotsiaal-majanduslik ja poliitiline integratsioon vastavate meetmete ja tegevuste tasemel olnud teisejärguline, peamine rõhuasetus on olnud kultuurilisel-keelelisel integratsioonil. Ajalooliselt on see olnud paratamatu, sest nõukogude perioodil kujunes Eestis välja kaks paralleelset ühiskonda, mille kontaktid teineteisega olid minimaalsed, mis selgelt takistas ühiskondliku ressursi ärakasutamist. Seetõttu oli eesti keele õppimise rõhutamine ühiskonna sidususe tekitamiseks integratsioonipoliitika esimesel etapil igati õigustatud. Samas, mitmed viimaste aastate analüüsid kinnitavad, et uues Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammis peaks toimuma nihe EL riikidele tüüpilise mustri suunas, st senisest tunduvalt enam tuleks rõhutada just sotsiaal-majanduslikku ja poliitilist integriooni. See eeldab ka integriooni juhtimise institutsionaalse struktuuri ümberkorraldamist.

Õeldust lähtuvalt pakkus integratsiooniprogrammi ettevalmistamiseks loodud töörühm avalikuks arutamiseks välja järgmise integriooni definitsiooni :

***Eesti ühiskonna integratsioon tähendab Eesti elanike kaasamist ja osavõttu ühiskonna elust sõltumata nende rahvusest võrdsete võimaluste ja vastastikuse sallivuse alusel. Eduka integriooni peamisteks tulemusteks on Eesti kodakondsuse omandamine ja ühise riigiidentiteedi tekkimine, aga samuti eesti***

*keele oskuse väärtustamine ja tingimuste loomine vähemuskultuuride eripära säilitamiseks.*

Antud määratluses on püütud arvestada integratsiooniprotsessi vastastikususe ja tasakaalustatuse põhimõtetega, mida rõhutavad nii paljude teiste EL riikide kui ka Euroopa organisatsioonide viimaste aastate vastavad dokumendid. Kui 1990ndateni rõhutati EL-s integratsiooni puhul peamiselt edukat hakkamasaamist tööturul, siis nüüd on üle mindud laiemale käsitlusele, mille puhul peetakse integratsiooni subjektiks ka põhirahvusest inimesi ning rõhutatakse integratsiooni elemendina nende sallivust vähemuste kultuurierinevuste suhtes.

Toodud definitsioonis eeldatakse, et integratsiooniprotsessi tasakaalustatus e. mõlema poole arvestamine on vajalik järgmistel tasanditel: riik-inimene, eestlased-mitte-eestlased, objektiivne-subjektiivne, formaalne-mitteformaalne, ühine riigiidentiteet-vähemuskultuuride eripära . Väljapakutud definitsioon põhinebki nimetatud viiel tasakaaludimensioonil:

1. Terminite 'kaasamine' ja 'osavõtt' sisseviimine definitsiooni viitab, et ühelt poolt on integratsiooniks vajalik Eesti riigi panus, teiselt poolt aga ka vähemuste endi aktiivsus.
2. Terminid 'võrdsed võimalused' ja 'vastastikune tolerantsus' on seotud objektiivse ja subjektiivse tasemega – riik loob oma seadustega objektiivsed eeldused integratsiooniks, kuid integratsioon nõuab ka inimeste subjektiivset valmisolekut selleks.
3. Terminid 'Eesti kodakondsusesse kuulumine' ja 'ühine riigiidentiteet' viitavad, et ühelt poolt on vajalik inimeste formaalne õiguslik seos riigiga, kuid ainult sellest ei piisa ning lisanduma peab ka teatud ühine meelsus.
4. Terminid 'eesti keele oskus' ja 'vähemuskultuuride eripära säilitamine' viitavad, et ühelt poolt tuleb maha võtta eestlaste hirm eesti keele rolli vähenemise suhtes, teiselt poolt aga eestivenelaste hirm oma kultuurilise eripära kadumise suhtes.
5. Terminid 'ühise riigiidentiteedi tekkimine' ja 'vähemuste kultuuriliste eripärade säilitamine' viitavad, et ühine riigiidentiteet saab tekkida vaid

tingimustes, kus vähemusgrupid tunnevad kindlust omaenda kultuurilise identiteedi säilimise suhtes.

Kõik nimetatud tasakaaludimensioonid viitavad integratsiooniprotsessi olemuslikule vastuolulisusele. Vastuolulisus ei tähenda siin lihtsalt seda, et integratsiooni eesmärkide saavutamine on keerukas ja sellele on suuri takistusi, vaid pigem seda, et integratsiooni kui nähtuse peamised sisuelemendid – ühiskonna ühtsuse suurenemine ja eripärade säilitamine – eeldavad sageli samaaegset vastassuunalist liikumist. Seega, tegemist on konfliktiga integratsiooni kui nähtuse aluseks olevate protsesside olemuses. Järelkult ei saa integratsiooni üldeesmärgiks pidada sellise olukorra saavutamist, kus mõlema poole integratsioonialased ideaalid täielikult rahuldatakse, sest see ei ole põhimõtteliselt võimalik. Integratsiooni üldiseks eesmärgiks saab olla vaid erinevate rahvusgruppide vastastikune kohanemine, milles tuleb paratamatult teha ka kompromisse.

Töögrupi poolt väljapakutud integratsiooni definitsiooni puhul on oluline tähele panna, et oma vormilistelt tunnustelt erineb see kehtivas programmi toodud definitsioonist. Lähtuvalt senisele definitsioonile osaksaanud kriitikast selle liigse akadeemilisuse ja abstraktsuse pärast on uue puhul tegemist mitte puhtalt analüütilise, vaid analüütilise ja poliitika elluviimisest lähtuva (policy) lähenemise kombinatsiooniga. Senises programmis defineeritakse integratsioon analüütiliselt kahe vastassuunalise protsessi kaudu – see on ühelt poolt ühiskonna ühtlustumine avalikus sfääris eesti keele ja kodakondsuse omandamise alusel ning teiselt poolt eri rahvusgruppide erinevuste säilitamine erasfääris. Uues väljapakutud definitsioonis on loobutud taolisest abstraktselt terminoloogias ning loetletud integratsioonipoliitika peamised probleemid ja eesmärgid, aitamaks seda muuta ka tavainimese jaoks selgemaks. See aga ei tähenda, et uues definitsioonis oleks loobutud senise definitsiooni aluseks olevast teoreetilisest kontseptsioonist, mis põhineb John Rex'i ja Will Kymlicka ideedele. Kindlasti tuleb rõhutada, et see on alles jäänud – kuid see analüütiline element on viidud definitsioonist välja ning toodud ära integratsiooni olemust käsitlevas seletavas osas.

Uue väljapakutud definitsiooni selgitamiseks võrdleme seda kirjanduses leiduvate integratsiooni definitsioonidega, mis ühes või teises vormis on omaks võetud ka

enamuses EL riikides. Kõigepealt tuleb täpsemalt lahti seletada analüütilise ja policy lähenemise erinevus. Policy tähenduses seondub integratsioon mitmesuguste empiirilistelt määratletud soovitatavate eesmärkidega, näiteks vähemuste kaasamise ja osavõtuga ühiskonna elust. Analüütilises tähenduses, vastupidi, seondub integratsioon aga pigem ühiskonnasuhete kui teatud tervikliku süsteemi toimimemehhanismiga (ühtlustumine/erinevuste säilitamine), mis on määratletud mitte empiirilistelt, vaid abstraktsemal tasemel. Kuna policy lähenemine on oma olemuselt teleoloogiline, siis tekib siin tendents kalduda utopismi. Näiteks seatakse paljude EL riikide integratsiooni definitsioonides eesmärgiks vähemuste 'täielik kaasamine' ja juureldakse selle üle, miks seda senini ei ole saavutatud ning mis teha, et see saavutada. Analüütiline lähenemine, vastupidi, võtab aluseks ühiskonnasüsteemi kui terviku toimimise, mille puhul ideaali saavutamist (näiteks 'täielik kaasamine') ei eeldatagi, vaid mõnatakse integratsiooni vastandlike elemente konfliktisust ning otsitakse nende vahelise kompromissi võimalusi.

See on põhimõttelise tähtsusega erinevus, millel on väga praktilised tagajärjed ka tegelikule poliitika kujundamisele. Näiteks tuleneb analüütilisest integratsiooni definitsioonist järeldus, et integratsioon tähendab mitte ainult kaasamist, vaid ka välistamist. See on klassikalise sotsiaalteaduse üks põhitõdesid, millest rääkis juba Max Weber – kellegi kaasamine tähendab samaaegselt ka kellegi teise välistamist. Kaasamine on dialektiline protsess, mis seondub gruppidevaheliste suhete kahepoolsusega. Grupiidentiteet tähendab juba oma olemuses piiri tõmbamist 'meie' ja 'nende' vahele - mida tugevam on 'meie'-tunne, seda tugevam on ka 'nende' välistamine.

Policy aspektist lähtuv integratsiooni definitsioon aga taolist dialektikat ei arvesta, keskendudes vaid integratsiooniprotsessi positiivsete eesmärkide kirjeldamisele. Taolise lähenemise puhul kontseptualiseeritakse integratsioonipoliitika kaasamise/välistamise dihhotoomia alusel, eeldades, et üks on võimalik ilma teiseta. Analüütilise lähenemise seisukohalt, vastupidi, on integratsiooni eesmärgiks mitte lihtsalt kaasamine, vaid kaasamise ja välistamise optimaalse proportsiooni leidmine. Sellest tulenevalt analüüsitakse integratsiooni mitte dihhotoomsete mõistete alusel, vaid gradatiivsete mõistete alusel. Siit omakorda tuleneb, et kaasamine või

väljastamine ei ole hea või halb iseenesest, vaid ainult teatud proportsioonis ja teatud sotsiaalses kontekstis.

Õeldu seondub paljude EL riikide jaoks aktuaalse ja tundliku teemaga, mille ühisnimetajaks on 'poliitiline korrektsus' ja mille roll integratsiooniprotsessis alles ootab põhjalikumat akadeemilist analüüsi. Poliitiliselt ebakorrekne on tunnustada, et meie-tunne ja kellegi kaasamine tähendab samal ajal ka piiri tõmbamist 'meie' ja 'nende' vahele. Poliitiliselt korrektne on rääkida vaid avatusest ja erinevuste aktsepteerimisest, 'unustades', missugusi sotsiaalseid funktsioone täidavad grupisuhetes eelarvamused, stereotüübid jmt, st, sotsiaalsed mehhanismid, mille kaudu toimub meie-nende eristamine. Sellega seoses võib viidata otsiaalse identiteedi teooriale (eriti Tajfeli eksperimentidele 'minimaalsete gruppidega'), mis kinnitab nimetatud mehhanismide paratamatust ja seega normaalsust grupisuhetes. Sotsiaalse identiteedi teooriast peaks tulevikus saama oluline sisend integratsiooniteooriale, vältimaks selle utopistlikke tendentse. Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi ideoloogia kujundamisel on seda kindlasti vaja arvestada.

Järgnevalt analüüsime peavoolu lähenemise definitsioonides väljenduvat utopismi mõnede konkreetsete näidete kaudu. Üks esinduslikumaid integratsioonikäsitlusi erialakirjanduses kuulub Friedrich Heckmannile ja tema uurimiserühmale projekti INTPOL raames. Selles on antud järgmine integratsiooni definitsioon: 'The social integration of individual migrants into the institutions of the receiving society is differentiated from the effects of social integration on the social structure of the receiving society and effects on the societal integration or cohesion of the receiving society. Social integration is understood as inclusion of individual migrants into the core institutions of the receiving society, with structural, cultural, interactive and identificative integration as dimensions of that process. Integration in relation to the social structure is defined as the decrease or absence of ethnic stratification and decrease or eventual absence of ethnic or immigrant status-related forms of social differentiation. Societal integration is understood as the absence of immigration-related severe group conflict and as cohesion among major social groupings'.

Seega, antud definitsioon kirjeldab integratsiooni erinevaid valdkondi ja eesmärgi, kuid ei puuduta integratsiooni kui nähtuse aluseks olevat struktuurset konflikti. See on

vastuolus tegeliku elukogemusega. Näiteks Eesti ajaloolisest perspektiivist vaadatuna oleks utoopiline jätta integratsiooni definitsioonist välja etniline stratifikatsioon või grupikonflikt (mida Heckmann teeb). Tuleb näha, et grupikonflikt ei kao ka integreerunud ühiskonnas, kuivõrd konfliktus on sisse kodeeritud grupisuhete aluseks olevatesse psühholoogilistesse mehhanismidesse. Selles mõttes on utoopiline eeldada, et 'mida enam ühiskond on integreerunud, seda lähemalt ja intensiivsemalt on grupid ja inividid teineteisega seotud', nagu seda on teatud Han Entzingeri jt. poolt Euroopa Komisjonile kirjutatud raportis 'Benchmarking in Immigrant Integration', mis samuti kuulub kategooriasse 'the state of the art in the field'. Taoline lähenemine eeldab, et integratsiooni definitsiooni on võimalik võtta vaid need elemendid komplekssest sotsiaalsest reaalsusest, mis tunduvad positiivsed ning jätta sellest välja negatiivsed elemendid. Taoline lähenemine esindab tüüpilist utopistlikku ühiskonnakäsitlust.

Analüütiline lähenemine näitab, et integratsioon ei tähenda inimeste õnnelikuks tegemist, vaid pigem tasakaalu leidmist konfliktsete huvide ja identiteetide vahel. Integratsiooni aluseks ei ole ainult kaasavus ja tolerantsus, vaid ka välistamine, stereotüübid ning eelarvamused, mis on gruppidevaheliste suhete olemuslikud elemendid. Tuleb rõhutada, et Eesti hilisajalugu, eelkõige nõukogude okupatsioon, küüditamised ja venestamispoliitika toetavad tugevalt taolise konfliktiperspektiivi omaksvõttu integratsiooni kontseptualiseerimisel. Taolisest ajalookogemusest lähtuvalt on selline hoiak aluseks võetud ka kehtiva Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi kontseptsioonis, milles integratsioon on defineeritud läbi avaliku safari ühtlustumise ühelt poolt ja rahvuslik eripärade säilitamise võimaluste olemasolu teiselt poolt.

Seega, erialakirjanduses ja paljude EL riikide poliitikates domineeriva lähenemise puuduseks on selle teleoloogilis-empiiriline iseloom, mille tunnuseks on integratsiooni olemuse ja selle väljenduste segiajamine. Integratsiooni mõiste defineerimisel keskendub taoline lähenemine mitmesugustele positiivsetele eesmärkidele, nagu rahvuslike barjääride ületamine, kaasamine, ühiskonnas osalemine jmt. Kuigi võib nõustuda, et kõik need on olulised integratsiooni elemendid, millega tuleb tegelda, ei kujuta need endast integratsiooni olemust. Ühel olemusel võib olla mitmeid erinevaid väljendusi, kuid viimaste kirjeldamine ei asenda olemuse avamist.

Kirjeldaval tasemel võib tõepoolest öelda, et rahvuslike barjääride ületamine ongi integratsiooni üks eesmärk, kuid integratsiooni olemuse mõistmine eeldab mitte empiirilisi, vaid analüütilisi kategooriaid. Analüütiline lähenemine asetab integratsiooni laiemasse teoreetilisse taustsüsteemi, mille raames on võimalik seda tõlgendada ja analüüsida lähtuvalt integratsiooniprotsessi olemusest ning selle edukust ka mõõta.

On paratamatu, et teleoloogilise taseme mõisted loovad tegelikkusest ülelihtsustatud ja sageli ka idüllilise pildi. Ei ole näiteks kahtlust, et ka paljudel põhirahvusest inimestel on mitmesuguseid barjääre ja nad ei löö ühiskonna elus piisavalt aktiivselt kaasa. See on tegelikult inimese vaba valik ja demokraatlikus ühiskonnas täiesti aktsepteeritav valik. Oleks utoopiline nõuda, et kõik inimesed võtaksid ühiskonna elust täisväärtuslikult osa, sest ühiskond lihtsalt on nii loodud, et paratamatult tekivad erinevused, hierarhiad ja konfliktid. Lühidalt, teleoloogilise taseme mõistete puhul jääb varjatuks, et integratsioon sisaldab ka elemente, mis teatud juhtudel võivad sattuda teineteisega konflikti. Integratsiooni mõiste analüütilisel defineerimisel on aga võimalik näidata, milles see konflikt seisneb ja milline on konflikti lahendamise mehhanism.

Lõpetuseks tuleks nimetada, et eelpooltöödud analüüs peaks arvestama ka uue integratsiooniprogrammi üldideoloogias – tuleks vältida ühelt poolt senise lähenemise liigset akadeemilisust, mis teeb selle avalikkusele raskesti mõistetavaks, kuid teiselt poolt ka kirjanduses ja paljude teiste riikide käsitlustes domineerivat utopismi, mis muudab poliitika ebaefektiivseks.

#### b. Integratsioon ja kodakondsus

Kodakondsuse teema on üks integratsiooniprobleemaatika põhiaspekte nii teoreetilises plaanis kui ka praktiliste poliitikate mõttes. Eesti kontekstis on kodakondsusetus probleem lahendamise üks olulisemaid integratsioonipoliitika väljakutseid. Järgnev analüüs ei pretendeeri ammendavale käsitlusele, vaid püüab meie probleeme asetada EL perspektiivi. Kuigi meie ajalooline areng on olnud vägagi spetsiifiline, mis on

tinginud ka unikaalse kodakondsussituatsiooni, tuleb lahenduste otsimisel siiski vaadata ka mujal EL-s toimuvat ning seda arvestada.

Eelkõige tuleb arvestada, et rahvuslik kodakondsus, mis on Euroopas valitsenud Prantsuse revolutsioonist alates ning mille põhiprintsiipideks on riigi territooriumi ja rahvusgrupi kongruents ning rahvuslik kuulumine kui õiguste ja kohuste allikas, on alates II MS oluliselt muutunud. Sõjajärgsed arengud, mis kodakondsuse teemat mõjutavad, on nii rahvusvahelise tööjõuturu teke, koloniaalimpeeriumite lagunemine, mis on andnud hoogu universaalsete õiguste kontseptsioonile, ELi arenguga kaasnev mitmetasandiline poliitika ning globaalne inimõiguste diskursuse intensiivistumine ning selle sidumine sisserändajatega. Erinevatel hinnangute on täna Euroopas ca 15 miljonit immigranti, kes pole kodakondsed. Seda suuresti seetõttu, et neil pole kodakondsust vaja, sest nad saavad ka elamisloa alusel nautida erinevaid õigusi, v.a riiklikul tasandil valimisõigus. Analoogne situatsioon on tekkimas ka Eestis.

Kirjanduses on väidetud, et nimetatud globaalsed arengud sunnivad ümber hindama senikehtinud rahvusliku kodakondsuse kontseptsiooni. Kõigepealt riigi piirid on muutumas 'voolavaks' - riik kui territoriaalne üksus ei ole enam individuaalset õiguste allikaks, mitmed õigused on garanteeritud rahvusvaheliselt. Teiseks, 'rahvusriikide-järgne' kodakondsus loob mitmeid liikmelisuse vorme, millega kaasnevad õigused ei ole võrdsed – topeltkodakondsus, alalise elamisloaga isikud, sõjapõgenikud jne. Kolmandaks muudatuseks on indiviidide õiguste seadustamine riikideülelset rahvusvaheliste inimõiguste printsiipidega. Sellised ilmingud toovad kaasa teatavaid dihhotoomiaid, mis on eelkõige tingitud universaalsete õiguste printsiibi ja suveräänsuse omavahelistest vastuoludest. Olgu siinkohal mainitud näiteks asjaolu, et samal ajal kui riigid suurendavad võõrtööjõule mõeldud sisenemisbarjääre, kohustavad rahvusvahelised inimõiguslased meetmed kõigile teatavad elementaarsed õigused võimaldama; või näiteks regionalism või isegi separatism – globaliseerumise ajastul on tekkinud paljudel uutel gruppidel tekkinud soov iseseisvuda; rahvus kui ühistunnus on kaotamas oma senist külgetõmmet – kollektiivsete õiguste kontseptsiooni valguses ja enesemääramistuhinas otsitakse mingit uut ühisnimetajat, mille läbi oma ühiskuuluvust defineerida. Kõik nimetatud arengud on olulised ka Eesti kodakondsusprobleemile lahenduse otsimise perspektiivis.



Kodakondsusprobleemi uus aspekt EL kontekstis tuleb sisse seoses EL kodakondsuse teemaga. Ka siin on oluline analüüsida, kuidas see mõjutab Eesti asju. Kõigepealt võib välja tuua segaduse, mis on seotud sõna *citizenship* tähendusega – erinevates keeltes mõistetakse seda sõna erinevalt ning mõistetega seotud segadus viib sageli ka sisuliste arusaamatusteni. Laias laastus võib kodakondsust defineerida läbi 3 tunnuse – õigusega seotud staatus; spetsiaalne sotsiaalne roll, mida see staatus eeldab ja moraalne kvalifikatsioon, mida 'healt' kodanikult eeldatakse. Ajalooliselt on kodakondsus arenenud käsikäes riikide arenguga ning ideaalis eeldati kultuuriliste ja poliitiliste piiride kattumist. Kaasaegses maailmas aga see realselt võimalik ei ole.

Esimest korda hakati EL kodakondsusest rääkima 70ndate aastate keskel. Ametliku sammuni jõuti 1993 Maastrichti lepinguga, mil loodi juriidiline alus ELi kodakondsusele, mis laias laastus hõlmab vaba liikumise ja resideerumise õigust; õigust osaleda nii valijana kui kandidaadina ELi Parlamendi ja kohalike omavalitsuste valimisel; õigust diplomaatilisele kaitsele nn kolmandates riikides ja ELi institutsioonide tasemel petitsiooniõigust. Amsterdami lepinguga (1997) lisati nii antidiskrimineerimise kui inimõiguste klauslid, kuid muudatused jäid paljudele oodatust väiksemaks. Kirjanduses on väidetud, et vastupidiselt oodatule – ELi kodakondsus kui riikideülene, postnatsionaalne aktiivselt ELi tegevusse sekkuva Euroopa rahva ühisnimetaja - on tänane ELi kodakondsus järgalt kinni riigi residentsuses. See asjaolu aga on teinud ELi kodakondsusest pigem mingi lisa- ja või vahetunnuse, mitte sisulise staatuse. Peamine põhjus on selles, et tänapäeval ELil puudub poliitiline ambitsioon ning kodakondsus koos aktiivse kodanikkonna elukutsumisega on põhjendatud vaid niivõrd, kuivõrd see on vajalik majanduslike eesmärkide saavutamiseks – inimeste liikumise soodustamiseks, lojaalsustunde tekitamiseks kuivõrd aeg-ajalt on vaja teha ka individidele lühiajaliselt mittetasuvaid otsuseid, ühise kultuuriruumi ja väärtushinnangute kujundamiseks jne.

ELi kodakondsuse põhimõtete arendamine on keeruline protsess, kus nii mõnegi nüansi vormistamine on viibinud ja/või rakendatud mugandustega. Sin on pothouse apatite politicized. Heals illustratsiooniks on nt Belgia ja Luksemburg, kelle nõudmisel kehtestati valimisel 20% mittekohalike piir, st. nad küll *de facto* seisid ELi kodakondsusprintsipi vastu, kuid põhjused olid selgelt sisepoliitilised. Seetõttu pole ka üllatav, ET paljudele ei lähe ELi kodakondsus korda. Kasu tunnevad sellest ju

eelkõige vaid need ELI kodanikud, kes ei ela oma kodumaal, kuid neid on vaid ca 1.5 % kogu ELi kodanikkonnast. Oma roll on siin ka info puudusel, keelebarjääril kui ka eurooplaste loomuomasel paiksusel võrrelduna näiteks USA elanikega.

### c. Integratsiooni indikaatorid

Uue integratsiooniprogrammi loomise üks võtmeprobleeme seondub integratsiooni edukuse mõõtmisega. Senise programmi puhul on paljuski piiratud arvamusuuringutega või meedimonitoringuga, mis aga moodutab vaid ühe kitsa osa integratsiooniprotsessist. Mõõtmisega seoses on oluline viidata, et kirjanduses domineerib seisukoht, et see on keerukas ettevõtmine, kus kõigile üheselt kohaldatavaid lahendusi ei ole. Kuna ei ole olemas näiteks 1 km või 1 kg integratsiooni, mida saaks kaalule panna, siis tuleb leida kaudsemad võimalused integratsiooni mõõtmiseks. Nende puhul on aga nii ühiskonna sisene kui ka eri riikide võrdlemine küllalt keerukas. Järgneva analüüsi eesmärgiks on viidata mõnedel põhimõttelistele probleemidele ja nende lahendamise suundadele integratsiooni indikaatorite vallas.

Üks võimalus integratsiooni indikaatorite põhistamisel on võrrelda mingite näitajate lõikes näiteks põliselanikkonda ja immigrante, eeldades, et mida sarnasemad need näitajad on, seda paremini on ühiskond integreerunud. Samas väidetakse kirjanduses, et on küsitav, kas migrante ja põliselanikke ikka on mõtet võrrelda samade indikaatorite alusel, sest nende positsioon ühiskonnas on ajaloolistel põhjustel ebasümmeetriline. Kõige lihtsam näide on immigrantide reeglina suurem tööpuudus, millel võib olla põhjusi, mis tulenevad mitte ainult võimalikust diskrimineerimisest, vaid ka paljudest objektiivsetest asjaoludest - näiteks nende kehvem kvalifikatsioon. Teine näide on kodakondsus. Eesti tingimustes võib naturaliseeritute arvu tõusu kindlasti pidada oluliseks integratsiooni edenemise näitajaks. Samas tuleb arvestada, et see on puhtalt formaalne näitaja, mis ei pruugi tähendada ka inimese tegelikku paremat hakkamasaamist ühiskonnas ja suuremat ühtsustunnet laiemas ühiskonnaga. Sama probleem võib tekkida ühiskonnas osalemise mõõtmisega - ka osalemine kodanikuühiskonna organisatsioonides ei pruugi näidata integreeritust ühiskonda kui tervikusse, sest sellise tegevuse eesmärgiks võib olla ka kitsaste etniliste huvide edendamine, mitte ühiskonna sidususe suurendamine.

Kirjanduses on välja toodud, et integratsiooni defineerimine näiteks tööturul rahvuslike erinevuste kadumisega on küsitav, sest edu tööturul võib sõltuda faktoritest, mis eri gruppide puhul on erinevad. Seepärast säilib paratamatult ka nende edukuse erinevus, selle kadumist loota oleks utoopiline. Näiteks on paratamatu, et põliselanik on tööturul oma keeleoskuse, sotsiaalsete võrgustike jmt mõttes immigrandist paremas situatsioonis, kusjuures see ei pruugi olla diskrimineerimise tulemus, vaid võib tuleneda lihtsalt asjaolust, et migrandid on sisserändajad, keda iseloomustavad mitmesugused objektiivsed näitajad, mis mõjutavad nende tööturu võimalusi. Kui üritada neid võimalusi võrdsustada jõuga, siis võib see kaasa tuua uue ebavõrdsuse selles mõttes, et ühe grupi suurem sotsiaalne kapital, mis on muu hulgas ka tema eelneva tegevuse tulemus, st. välja teenitud, ei saa realiseeruda.

Järeldus on, et integratsiooni mõõtmisel ei tohiks kasutada triviaalset võrdsuse mõistet. Pigem tuleks leida kompleksne lähenemine, sest ühedimensioonilist võrdsust olemas ei ole. Võrdsus ühes sfääris tähendab paratamatult ebavõrdsust teises sfääris ning tekib küsimus, miks peaks poliitika kujundamisel mingit sfääri eelistama. Seega, integratsiooni mõõtmine eeldab võimaluste võrdsuse ja tagajärgede võrdsuse vahekordade laiemat analüüsi. Tuleb arvestada, et näiteks tööturu edukus sõltub paljuski inimese väärtushoiakutest ja tema saavutusvajadusest. Selle faktori mitteamestamine oleks vastuolus liberaal-demokraatia üldiste põhimõtetega.

Üldine järeldus on, et integratsiooni edukust tuleks mõõta mitte niivõrd gruppidevahelise võrdsuse suurenemise kaudu (mis on metodoloogiliselt problemaatiline), kuivõrd avaliku sfääri ühisosa tugevnemise ja erasfääri mitmekesisuse säilimise edukuse kaudu. Avaliku sfääri ühisosa tugevnemine ei tähenda triviaalse võrdsuse suurenemist, vaid ühiskonnaliikmete koondumist kõiki ühendava ühisosa ümber. Integratsiooni mõõtmisel tulekski kõigepealt defineerida integratsiooni sfäärid, sõnastada nendes ühtsuse ja erinevuse proportsioon ning mõõta siis seda.

#### d. Integratsiooni sisu, sihtrühmad ja elluviia

Töökoha leidmises nähakse enamuses EL riikides peamist integratsiooni võtmetegurit, mis mängib põhirolli nii immigrandi ühiskonnas osalemise

saavutamises kui vastuvõtva maa arengusse panustamises. Sobiva töö leidmise hõlbustamiseks on aga vajalikud nii vastuvõtva maa keele-, ajaloo- kui ka nn kodanikuõpetus. Uuema ja nn holistliku integratsioonipoliitika vajalike komponentide hulgas nähakse lisaks tööjõuturule ja keeleõppele ka majutus- ja tervishoiu küsimusi, immigrantide sotsiaalse ja kultuurilise osalemise tagamist, rahvuse ja kodakondsuse küsimust ning erinevuste austamist.

Kui võrrelda EL riikide integratsiooniprogramme, siis on nii projektipõhiseid programme kui süvalaiendamise poliitikat ajavaid riike. On ka nende kombinatsioone. Sellistes liikmesmaades nagu Soome, Holland, Taani, Austria ja Saksamaa, on riigitasemeline integratsiooniprogramm väljatöötatud 90. lõpus. Reeglina on tegemist riigitasemeliste põhiprintsiipide kooskõlastustega, mis annavad programmi elluviivale maakonnale / linnale / regioonile vajadustest lähtuva mugandamisvabaduse. Laias laastus koosnevad need programmid kolmest komponendist: keeleõpe, nn orientatsiooni e. maatundmisprogramm ja kutseõpe, mis ideaalis lähtub nii sihtmaa tööturu vajadustest kui immigrandi senistest kogemustest .

Rootsi puhul ei ole niivõrd tegemist eraldiseisva programmiga kuivõrd peavoolupoliitikaga ning integratsiooni lähtekohad – võrdsed õigused, kohustused ja võimalused – on imbunud kõikidesse poliitika valdkondadesse, kuuludes lahutamatu igapäevaelu teemade juurde. Sarnane peavoolu poliitika on omane ka Suurbritanniale ja Iirimale, mõlemad on tuntud kui ammused integratsiooni sihtriigid.

Kreeka, Hispaania, Itaalia ja Portugal kui nn uued sihtriigid on alustanud küllalt hiljuti oma integratsioonialast tegevust ning nende tegevusplaanid sisaldavad laias laastus samu valdkondi, mida ELi nägemus holistlikust integratsioonipoliitikast ette näeb: informeeritus, tööjõuturg, kultuur, koolitus ja keel, tervishoid ning majutusküsimused. Luksemburgi kui kõige suurema välismaalaste osakaaluga riigi integratsioonialane tegevus on suunatud eelkõige lastele, nende haridusele ja võrdsetele võimalustele ning selle aluseks on nn Välismaalaste Seadus.

Uutes liikmesriikides on seni keskendunud olemasolevate vähemuste probleemidele ning uute tulijatega tegelemine on neile pigem tulevikuteema. See selgitab ka, miks

vajaduse teadvustamine kõikehõlmavast integratsioonipoliitikast on seal alles tekkimas ning konkreetsed programmid suuremal osal riikidest alles väljatöötamisel.

Enamus EL riikides on integratsioonipoliitika elluvijaks kohalik (maakond, linn) võim. Selles osas aga, kes poliitika välja töötab ning kulud katab, on erinevused suured. Sageli rõhutatakse integratsiooni kui jagatud vastutust ning seda, et kes iganes on integratsiooni elluvija (valitsuse erinevad tasemed, valitsusvälised organisatsioonid, sotsiaalsed partnerid jne), on tegijate 'teemas hoidmiseks' dialoogi volitaja ja elluvija vahel ülioluline.

Hispaania paistab silma selle poolest, et integratsioonialases tegevuses on erinevatel regionidel ning linnadel küllalt suur autonoomsus, kes kõik ajavad nõ iseseisvat integreerimistegevust, samuti on märkimisväärselt suur roll täita nende valitsusvälistel organisatsioonidel. Tugevale omavalitsussüsteemile toetuvad oma integratsioonialases tegevuses ka Leedu, Prantsusmaa ja Itaalia. Portugali puhul on suhteliselt suur roll integratsioonialases tegevuses täita nii valitsusvälistel organisatsioonidel kui kodanikuühiskonnal.

Valitsusväliste organisatsioonide ja sotsiaalsete partnerite kaasamise olulisust rõhutavad paljud Euroopa insitutsioonide materjalid. Näiteks 'Integratsiooni käsiraamatust' soovitatakse senisest enam kaasata sotsiaalseid partnereid nii integratsioonipoliitika kujundamisse, finantseerimisse kui elluviimisesse, sest ka nemad on üks osapool, kes iseseisvatest, arenemisvõimelistest immigrantidest võidab. Samuti peetakse oluliseks, et integratsioonipoliitika dialoogi kaasataks ettevõtete ning ideaalis võiks nii mõnigi selleteemaline valitsusprogramm olla seotud ettevõtete sotsiaalse vastutuse alase tegevusega. Heade näidetena mainitakse nii Hispaaniat kui Suurbritanniat. Säärases jagatud vastutuse situatsioonis on edukuse saavutamiseks hädavajalik, et lisaks eelmainitud pidevale dialoogile, on garanteeritud integratsioonilase tegevuse läbipaistvus. Positiivse näitena tuuakse Soome nn on-line infopanka (vt. [www.caisa.hel.fi](http://www.caisa.hel.fi)).

#### e. Vähemuste osavõtu ja kaasamise vormid

Vähemuste kaasamine integratsioonipoliitika väljatöötamisse on integratsiooni edu pante. Seetõttu on olulised nii vastavad mitmepoolsed foorumid, kultuuridevahelised

dialogid, immigrantide kultuuri tutvustamised jm mehhanismid, mis immigrantide osavõttu soodustavad.

Hea näide on Portugal, kus vähemusassotsiatsioonid on tugevalt esindatud nii immigrantide vastuvõtu- kui informeerimistegevuses. Immigrantide ühenduste kaasamisel on oluline tagada ka nende rahastamisskeemid ning siinkohal on hea näide Belgia.

Üks vähemuste kaasatuse mõjutamise kohti on ettevõtete personalipoliitika ja organisatsioonikultuur. Vajalik on ettevõtjate ja ettevõtete nn võtmeisikute koolitamine, et organisatsioonikultuur väärtustaks mitmekultuurilist õhkkonda. Värbamine ja koolitus on siinkohal peamised märksõnad, millele keskenduda. Heade näidetena mainitakse kirjanduses Austriat, Tšehhit ja Taanit.

Samuti on oluline, nn vähemusekspertide keskuse olemasolu, kuhu saab operatiivselt pöörduda, kui vajatakse nõu teatud keele-, kultuuri või- religioonalases küsimuses ning seeläbi parendada teenusepakkumist. Eeskujuks tuuakse nii Itaalia kui Austria vastavaid süsteeme. Parem juurdepääs ja teenindus igapäevastes küsimustes suurendab vähemuste / immigrantide osavõttu ning on lõppkokkuvõttes kasulik nii vähemustele kui sihtmaale endale.

Poliitilise aktiivsuse saavutamise juures on võtmetähtsusega kodakondsuse ja naturalisatsiooniga seotud teemad. Paljudes riikides on keele- ja orientatsioonitesti seotud kodakondsuseksamiga. Hea võimalus kodanikuaktiivsuse suurendamiseks on erinevad konsultatsioonipunktid, mis seotud nii vähemusorganisatsioonide kui valitsusasutuste juurde. Siinkohal aga on kohane veel kord rõhutada eespool toodud väidet, et kodanikuks saamine ei saa olla integratsioonipoliitika lõplik eesmärk ühiskonna sidususe saavutamisel. Kui vaadata nn vanade immigratsiooni sihtriikide teise ja kolmanda põlve immigrante, kes on kodanikud, siis tuleb nentida et kodakondsus iseenesest ei taga kuuluvustunnet ning tuleb keskenduda ka muudele kaasamisvormidele. Üks lisavõimalus kaasatuse suurendamiseks on vabatahtlike tegevus, milles immigrantide osalemist tuleks toetada. Heade näidetena mainitakse siinkohal Hollandit ja Saksamaad.

Praktiseeritud on ka kohanemisprogrammide kohustuslikkust ja/või mitteosalemise sanktsioneerimist (Taani, Saksamaa, Prantsusmaa, Austria, Holland), kuid selle efektiivsuses ei olda üksmeelel ning soovitatakse uuringuid kohustuslikkuse aspekti mõjust. Tulemuslikkust on üritatud tõsta ka leebemal viisil. Näiteks Soome on saavutanud edu personaalse lähenemisega ning praktiseerib nn individuaalset integratsiooniplaani. See annab selge sihi nii immigrandile kui vastuvõtjale. Prantsusmaa praktiseerib nn kodanikulepingut, mis on vabatahtlik, kuid väidetavalt on 80% sisserännanute selle sõlminud.

Nn sissejuhatavate programmide maht ja hind on suur ning kogu Euroopa on hädas nende tulemuslikkusega. Kirjanduses rõhutatakse programmide tõhusama hindamise ja monitooringu vajadust, samuti tulemustele orienteeritud rahastamisskeeme. Tuuakse näiteid, kus integratsioonipoliitika näeb ette konkreetseid eesmärgid ning kindlaperioodilist tulemuste esitamist, olgu siinkohal mainitud nt Rootsi, Saksamaa, Soome, Taani. Ka Eestit peetakse kirjanduses heaks näiteks senise integratsioonialase tegevuse hindamise ning uuringute mõttes. Siiski rõhutatakse, et edasine monitoorimistegevus peaks keskenduma rohkem üleeuroopalistele indikaatoritele ja andmekogumismeetoditele, mis annaks võimalusi tõhusamaks võrdlemiseks ja *benchmarkinguks*. On selge, et andmekogumine ja indikaatorite valik tekitab küsimusi ja probleeme ning nende kasulikkuse võtmekohaks on selgus ja kohandatavus – et võrreldaks võrreldavat.

Ära ei saa unustada ka integratsiooni teist osapoolt – kohaliku elanikkonda. Kindlasti on osaline pudelikael seal ning edasises tegevuses tuleks kindlasti veelgi rohkem rõhuda mitmekultuurilise ühiskonna rikkusesse ja erinevate kultuuride koostoime väärtuslikkusesse. See aspekt on mitmes riigis ka seni olnud oluline, kuid kindlasti pole veel saavutatud kvalitatiivset läbimurret. Eespool mainitud ettevõtete võtmeisikute koolitus, personalipoliitika ja organisatsioonikultuuri muutmine on kahtlemata samuti valdkonnad, kuhu integratsioonipoliitika peaks ulatuma. Võimalikud partnerid Eestis oleksid siinkohal nii tööandjate liidud kui PARE.

#### f. Integratsiooni etapid ja tasemed

Üks aspekt, mille puhul Eesti integratsioonipoliitikas saaks õppida rahvusvahelisest kogemusest on selles, et integratsioon ei ole lineaarne, vaid pigem samm-sammuline protsess, mis sisaldab mitmeid erinevaid etappe. Kirjanduses eristatakse sageli näiteks

selliseid mõisteid, nagu 'integratsioon' ja 'desegregatsioon'. Taoline eristamine oleks ka Eestis väga oluline (Eesti oludes tuleks siin kasutada pigem terminit 'deseparatsioon'), sest praegu kasutame me üht sõna erinevate nähtuste tähistamiseks ja see tekitab segadust. Samuti võib väita, et see tekitab mitte-eestlastes negatiivseid hoiakuid, sest integratsioon kui üldistatud mõiste samastatakse sageli oma hirmude tõttu assimilatsiooniga.

Integratsiooni etappide eristamise vajaduse kontekstis võib viidata klassikalisele Milton Gordoni käsitlusele, milles eristatakse viit assimilatsiooni vormi (Gordon raamat 'Assimilation in American Life' ilmus aastal 1964, mil termini 'integratsioon' asemel oli kirjanduses üldlevinuks termin 'assimilatsioon'). Ilmselt Eestis ei ole vajadust minna nii paljude vormide eristamisele, kuid kindlasti tuleks integratsioon jaotada vähemalt kaheks (Eesti oludes tuleks siin kasutada pigem terminit 'deseparatsioon'). Deseparatsioon tähendaks endise eraldatuse ületamist ja kahe kogukonna vahel kokkupuutepunktide tekkimist. Näitena võib siin käsitleda mitte-eestlastel eesti keele oskuse tekkimist, mis loob kommunikatsiooni võimaluse. Teiselt poolt, integratsiooniks selle sõna sügavamas tähenduses võiks nimetada seda, kui lisaks formaalsele kontaktile hakkavad kujunema ka teatud ühised sotsiaalsed struktuurid ja ühistunne (eelkõige on siin oluline haridussüsteem), mis liidab erinevad kultuurigrupid üheks terviklikuks ühiskonnaks.

Nimetatud etappide teoreetiline eristamine on oluline ka integratsioonipoliitika kujundamise seisukohalt. Mitmed uuringud näitavad, et sunniviisiline formaalse kontakti suurendamine, mida tehakse integratsiooni sildi all, võib pigem vähendada ühiskonna sisulist integratsiooni. Näiteks jõuga enamusgrupi keele pealesurumine võib tekitada pigem vastupidise tulemuse, vähendades vähemusgrupi huvi ja lojaalsust riigi suhtes. Mitte-eestlaste suhteliselt nõrk eesti keele oskus isegi viisteist aastat peale taasiseseisvumist on osaliselt põhjustatud just taolisest reaktiivsest identiteedist. Teine analoogne näide seondub erinevate ajalookäsitluste konfliktiga. Kui oletada, et Tõnismäe Pronksõdur viiakse oma praeguselt asukohalt ära ühepoolset ilma kahepoolse kokkuleppe saavutamiseta, siis formaalselt võiks küll raporteerida, et ühiskonna avalik sfäär on muutunud eestimeelsemaks, sest on kadunud oluline okupatsioonivõimu sümbol, kuid samas oleks sellise aktsiooni reaalne tulemus ühiskonna sisulise integratsiooni vaatepunktist pigem selles, et



nimetatud mälestusmärki oluliseks pidavad inimesed võõrandatakse riigist veelgi enam, mis suurendab rahvusliku konflikti potentsiaali.

Õeldu kehtib ka haridusreformi kohta. Ka haridussüsteemi arendamisel tuleks silmas pidada, et eesmärgiks mitte ainult olemasoleva paralleelse süsteemi formaalne ümbertegemine, mis välistelt tunnustelt suurendab kontakte kahe kogukonna vahel. Lõppeesmärgiks on mitte lihtsalt ühiskonna deseparatsioon, vaid sisuline sügavam integratsioon, mille puhul ühelt poolt suureneb eesti keele osakaal, kuid teiselt poolt ka vähemused tunnetavad, et riik arvestatab nende huvidega.

Antud seoses on kohane tagasi pöörduda ka eespoolkäsitatud üldiste ja suunatud integratsioonipoliitikate eristamise vajaduse juurde, mis on teistes EL riikides levinud praktika. Eestis on see siiani puudunud ning praegusesse struktuuri on sisse kodeeritud põhimõtteline vastuolu – rahvastikuminister on küll nimeliselt integratsioonipoliitika üldkoordinaator, kuid talle ei ole antud piisavalt volitusi selle funktsiooni reaalseks elluviimiseks. Nagu nimetatud, on mitmetes teistes riikides analoogne probleem lahendatud sellega, et integratsioonipoliitikat jaotatakse üldisteks, mis puudutavad ühiskonda tervikuna ja suunatud, mis puudutavad ainult vähemusi. Üldise lähenemise pooldajad soovivad tegeleda pigem poliitikatega, mis parendavad ühiskonna olukorda tervikuna – eluaseme-, haridus-, sotsiaalküsimused laiemalt – ja seeläbi ka vähemuste olukorda. Spetsiifiline lähenemine seevastu soodustab vähemuste teatud tegevusi (keeleeõpe, haridus jne) tagamaks nende võrdse juurdepääsu sotsiaalsetele ja majanduslikele hüvedele. Selles kontekstis tuleks mõelda Eesti integratsioonipoliitika ümberkujundamisele – siiani on see olnud tugevalt spetsiifiliste poliitikate kesksed, tulevikus peaksid aga sellele lisanduma selgelt teadvustatud üldised poliitikat. Sellega seondub ka eespool kirjeldatud vajadus Eestis keskenduda sotsiaal-majanduslikule integratsioonile. Seega tuleks uues integratsiooniprogrammis täpsustada suunatud ja üldiste poliitikate vahekorda, praegu on see eristamine veel ebamäärane, mis on tekitanud segadust nii ühiskonnas kui ka poliitika kujundajates.

## 2. EL ühise integratsioonipoliitika areng

### a. Integratsioonipoliitikate ühtlustamise vajaduse tekkimine

Erilisse fookusesse on vähemuste ja immigrantide ühiskonda integreerimise teema Euroopas tõusnud just viimastel aastatel. Euroopa Komisjon on sõnastanud selge vajaduse ühise integratsioonipoliitika järele ning pakkunud välja põhimõtted, mida ta soovib järgitavat. Taoline tähelepanu on tingitud peamiselt kahest asjaolust: Euroopa riikide halvenev sotsiaal-demograafiline olukord ning suurenenud immigratsioon nn kolmandatest riikidest. Siit tuleneb aga ka ELi integratsiooniprogrammide ühtlustamise peamisi komistuskive – sihtrühmade diapsoon, kellele programmid on suunatud, on väga lai. See kätkeb endas nii etnilisi vähemusi, vanemaid immigrante, kes on juba residendid, samuti nii teise kui kolmanda põlve immigrante, uusi tulijaid, sh nii väljast- kui seestpoolt ELi, nii sõjapõgenikke kui ebaseaduslikke riigis viibijaid. Sellise kirju seltskonna vajadused ja suutlikkus integreeruda on erinevad ning sellest johtuvalt on ka programmid ja poliitikad väga eripalgelised. Liiatigi varieerub situatsioon riigiti – mõned maad on kogenud immigrantide vastuvõtjad, teised – eelkõige Lõuna-Euroopa – on alles uued sihtriigid. Omajagu kirjususust on kahtlemata lisanud ka 2004. aasta laienemine.

Mis puutub Euroopa Komisjoni poolt sõnastatud integratsioonipoliitika üldisemasse eesmärki, siis algselt lähtus see asjaolust, et Euroopa keerukas sotsiaal-demograafilises olukorras on vajadus immigrantide edukaks ühiskonda integreerumiseks eelkõige majanduslik. Praeguseks on puhtalt majanduslikust lähenemisest loobutud ning seatud eesmärgiks holistlik integratsiooniprogramm, st. lisaks majanduslikule aspektile rõhutatakse ka integratsiooni poliitilist, kultuurilist ja sotsiaalset aspekti.

Üheks esimeseks sammuks integratsioonipoliitikate ühtlustamisel oli Euroopa Komisjoni poolt integratsiooni rahvuslike kontaktpunktide loomine 2002. aastal. Kontaktpunktidele pandi ülesandeks integratsiooniga seotud informatsiooni ja parimate praktikate levitamine ning vastava võrgustiku loomine liikmesriikide seas. Nimetatud võrgustiku raames alustati 2004. aastal Euroopa Komisjoni iga-aastase migratsiooni ja integratsiooni raporti väljaandmisega.

Ühtsetest põhimõtetest lähtuva integratsioonipoliitika finantseerimiseks on Euroopa Komisjon algatanud mitmeid programme ja fonde. INTI programmi eesmärgiks on rahastada ettevalmistavaid tegevusi poliitikate algatamiseks, mis soodustavad mittekodanike integratsiooni EL liikmesriikides. Nimetatud programmi eesmärgiks on lisaks edendada dialoogi kodanikuühiskonnaga, arendada integratsiooni erinevaid mudeleid, leida ning hinnata parimaid praktikaid integratsiooni valdkonnas ning algatada üle-euroopalisi võrgustikke. Aastal 2005 oli nimetatud programmi suurus 5000000 eurot. Aastal 2005 otsustas Euroopa Komisjon asutada aastateks 2007-2013 Euroopa fondi kolmandate riikide kodanike integreerimiseks. Nimetatud fondist toetatakse rahvuslike integratsiooniprogrammide ning selle programmi suuruseks nimetatude aastatel on kokku 1771 miljonit eurot.

#### b. Euroopa Nõukogu seisukohad

Jan Niesseni juhtimisel koostatud raport Euroopa Nõukogule 'Diversity and Cohesion, New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities' rõhutab, et ainus võimalus kultuuriliselt ja etniliselt kireva Euroopa ühiskonna kohesiivsuse saavutamisel on erinevuste au sisse tõstmine ja nende tunnustamine. Niessen alustab majandusliku, poliitilise ja sotsiaalse globaliseerumise tutvustusega, mis paneb kaasaegsed valitsused ja ühiskonnad uute väljakutsete ette. Raportis keskendutakse sellistele väljakutsetele nagu solidaarsus (immigrantide ja vähemuste probleemid nii riigiti kui riikidevaheliselt võitlemaks immigratsiooni algpõhjustega ning pakkumaks rahvusvahelist kaitset diskrimineerituile), hea valitsemine (soodustades erinevate sotsiaalsete gruppide, sh vähemuste ja immigrantide enda panust ühiskonna kohesiivsuse tõstmisel) ja mitmekordsed kuulumus- ja liitumissuhted (kuuludes vähemusse, tekib indiviidil veel üks lisa kuulumissuhe mitmete senikehtivate kõval). Raport peatub ka põgusalt Euroopa immigratsiooni ajalool, nentides, et Euroopa on end harjunud pigem pidama välja- kui sisserände jaoks ja olgugi, et see ammu enam nii pole, ei ole kõik riigid seda tunnistanud.

Seega esimene samm immigratsioonipoliitika edukal väljakujundamisel peakski olema, et immigratsiooni kui Euroopale loomuomast nähtust tunnistatakse. Vastavalt

sisserände ajaloolisele aspektile, saab Euroopa maid pidada nõ vanadeks ja uuteks sihtriikideks. Nn vanad riigid keskenduvad oma poliitikas pigem vähemuste elik nn vanade immigrantide integreerimisele ja võrdsele kohtlemisele, samas kui uued maad peavad esialgu töötama immigratsiooni juhtimise kallal – sissesõidu ning elamaasumisega seotud problemaatika, kodakondsuspoliitika jne.

Ka käsiraamat eristab nn üldist ja spetsiifilist integratsioonipoliitikat. Seades eesmärgiks 'mänguvälja tasandamise', üritavad üldise lähenemise pooldajad tegeleda pigem poliitikatega, mis parendavad ühiskonna olukorda tervikuna – eluaseme-, haridus-, sotsiaalküsimused laiemalt – ja seeläbi ka immigrantide ja vähemuste olukorda. Spetsiifiline lähenemine seevastu soodustab vähemuste teatud tegevusi (keeleõpe, haridus jne) tagamaks nende võrdse juurdepääsu sotsiaalsetele ja majanduslikele hüvedele. Üldine lähenemine on poliitiliselt 'söödavam' ning põhirõhk kaasaegses poliitikas ongi sellel, kuidas leida õige balanss spetsiifilise ja üldise poliitika vahel. Üks võimalus on muuta integratsioonipoliitika nn peavoolu poliitikaks – vähemuste probleemi lülitamine kõikidesse valitsuse tegevusaladesse kaasates võimalikult palju kõikide sotsiaalsete gruppide esindajaid.

Üks lähenemine, milles integratsioonialases poliitikas tuleb kokkuleppele jõuda, on nn positiivne tegevus. See tähendab ideoloogiat, mille kohaselt spetsiaalsed meetmed vähesoodsas olukorras olevate vähemuste eelistamiseks on võrdse kohtlemise tagamiseks aktsepteeritavad. Eespool toodud analüüs näitas, et kuna võrdsus on kompleksne kategooria, siis kergeid lahendusi sellise lähenemise puhul olla ei saa. Selline lähenemine saab tõhus olla vaid siis, kui ka immigrandid ja vähemused ise on samuti valmis pühenduma ühiskonna sidususe suurendamisele. Oluline koostööpartner Euroopa Nõukogule selles osas on Euroopa Liit, mille immigratsioonialase tegevuse uut ajajärku tähistab Amsterdami leping 1999.aastast. Samas on EL ja EN siiski küllalt erinevad oma eesmärkidelt. ELi jaoks on integratsioonipoliitika pigem majanduspoliitika kõrvalprodukt ning tema haare on piiritletud liikmesriikidega. EN vaatab probleemile laiemalt ja loodab olla ühise inimõiguste ja immigratsioonipoliitika kujundamise platvormiks.

Euroopa Nõukogu 'Järeldused immigrantide integratsioonipoliitika kohta' 2004:

1. Immigratsioon on Euroopa ühiskonna permanentne omadus.

2. Migratsiooni juhtimise oluliseks elemendiks on legaalsete immigrandide ja nende järeltulijate edukas integratsioon.
3. Integratsioon toimub samaaegselt indiviidi, perekonna, kogukonna ja riigi tasemetel.
4. Ühe või teise liikmesriigi ebaedu integratsioonipoliitikate arendamisel ja rakendamisel võib avaldada negatiivset mõju EL teistele liikmesriikidele.
5. Konkreetsed integratsioonimeetmed on vastava liikmesriigi enda valida.
6. Liikmesriikide integratsioonipoliitikad jäävad paratamatult erineva.
7. Vajalik on EL ühiste integratsiooni põhimõtete sõnastamine.

Nimetatud põhiprintsiipide eesmärgid on lühidalt järgmised:

- a. Aidata liikmesriike formuleerida oma integratsioonipoliitikaid.
- b. Anda alus liikmesriikidele mõistmaks, kuidas EL, rahvuslikud, regionaalsed ja kohalikud võimud saaksid integratsioonipoliitikate loomisel ja elluviimisel koostööd teha.
- c. Täiendavad olemasolevat seadusandlikku raamistikku.
- d. Aitavad struktueerida regulaarset dialoogi valitsuste ja kõigi tasemete EL institutsioonide vahel.
- e. Aitavad selgitada, kuidas arendada edasi olemasolevaid integratsiooniga seotud EL instrumente.
- f. Aitavad Nõukogul kokku leppida EL tasemel mehhanismides ja poliitikates, mis on vajalikud toetamiseks rahvuslikul ja kohalikul tasemel integratsioonipoliitikat.

- c. Ühine integratsioonikava raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus

1. septembril 2005 võttis Euroopa Komisjon vastu teatise ' Ühine integratsioonikava raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus'. Selle peamine eesmärk on luua ühine raamistik integratsioonipoliitikaks EL riikides, mille aluseks on dokumendis sõnastatud ühised põhiprintsiibid. Tegemist on dokumendiga, mida praegusel hetkel võib pidada kõige olulisemaks tähiseks EL riikide integratsioonipoliitikate ühtlustamisel. Samas tuleb märkida, et mitmete põhimõtete puhul ei ole täielikku konsensust ning vaidlused nende üle jätkuvad. Eesti

integratsioonipoliitika kujundajad peaksid sellesse aktiivselt panustama, lähtudes meie rahvuslikest huvidest ning arusaamadest integratsiooni olemuse kohta.

Põhiprintsiibid:

1. 'Integratsioon on kõigi sisserännanute ja liikmesriikide elanike dünaamiline, kahepoolne vastastikune omaksvõtt'
2. 'Integratsioon tähendab Euroopa Liidu põhiväärtuste austamist'
3. 'Tööhõive on integratsiooniprotsessis võtmetähtsusega ning põhiline sisserännanute osalemiseks vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnas, panuse andmiseks sellesse ning selleks, et see panus muutuks nähtavaks'
4. 'Algteadmised vastuvõtva liikmesriigi keelest, ajaloost ja ühiskonnakorraldusest on integratsiooni jaoks hädavajalik, see võimaldab sisserännanuil omandada edukaks integreerumiseks vajalikke põhiteadmisi'
5. 'Haridusalased jõupingutused on otsustavad sisserännanute, ja eriti nende järeltulijate ettevalmistamisel, et neist saaks edukamad ja aktiivsemad ühiskonna liikmed'
6. 'Sisserännanute juurdepääs institutsioonidele, samuti avalikele ja erakaupadele ja -teenustele võrdsetel alustel riigi kodanikega ja vahettegematult on parema integratsiooni oluline alus'
7. 'Sisserännanute ja liikmesriigi kodanike vaheline tihe suhtlemine on integratsiooni alusmehhanism. Ühisfoorumid, kultuuridevaheline dialoog, teabe levitamine sisserännanute ja nende kultuuri kohta ning elutingimuste parandamine linnakeskkonnas avardavad sisserännanute ja liikmesriigi kodanike vahelist suhtlemist'
8. 'Erinevate kultuuride ja religioonide praktiseerimine on tagatud põhiõiguste hartaga ning see tuleb tagada, välja arvatud juhul, kui need tavad on vastuolus muude puutumatute Euroopa õiguste või riiklike seadustega'
9. 'Sisserännanute osalemine demokraatlikus protsessis ja integratsioonipoliitika ja -meetmete väljatöötamises, eriti kohalikul tasandil, toetab nende integreerimist'
10. 'Integratsioonipoliitika ja meetmete ühtlustamine kõigis asjaomastes poliitikavaldkondades ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike teenuste tasandil on oluline kaalutlus riikliku poliitika kujundamisel ja rakendamisel'

11. 'Selgete sihtide, näitajate ja hindamismehhanismide arendamine on vajalik poliitika kohandamiseks, integratsiooni edu hindamiseks ning teabevahetuse tõhustamiseks'

### **3. Soovitused Eesti integratsioonipoliitika kujundamisel**

1. Nii poliitika kujundamisel kui ka avalikus debatis tuleks integratsiooni kontseptualiseerida mitte ideaali saavutamisenä, vaid pigem konfliktse protsessinä, mille puhul peab tegema ka vastastikuseid kompromisse. Ideaalist lähtuv teleoloogiline integratsioonikäsitlus kaldub paratamatult utopismi ning soodustab ühiskonnaprotsesside mõtestamist enesekeskselt ja etnotsentriselt positsioonilt.
2. Teiste EL riikide kogemus ning ka Eesti enda sisemine areng kinnitavad, et integratsioonipoliitika sisu mõttes peaks uues programmis keskmesse tõusma pigem sotsiaal-majanduslikku valdkonda kuuluv tegevus. See ei tähenda hariduslik-kultuurilise integratsiooni alahindamist, vaid rõhuasetuste muutmist eeldusega, et just edukus tööturul aitab kõige enam kaasa ka edule teistes integratsiooni sfäärides.
3. Sotsiaal-majandusliku integratsiooniga seotud meetmete tähtsustumine eeldab ka põhimõtteliselt uut integratsiooniprotsessi juhtimise institutsionaalse struktuuri loomist. Senine struktuur põhineb suunatud integratsioonipoliitikate ideoloogiale, mis aga ei ole end õigustanud. Samas uue struktuuri konkreetse vormi leidmine eeldab eraldi teadusuuringu läbiviimist. Antud analüüsi põhjal võib väita, et hakatuseks on vajalik üldise ja suunatud integratsioonipoliitika selge kontseptuaalne ja praktiline eristamine, mis aitaks kaasa üleminekule seniselt projektipõhiselt integratsioonipoliitikalt süvalaiendatud integratsioonipoliitikale ja ka vastavale juhtimisstruktuurile.
4. Integratsiooni juhtimisstruktuuri ümberkorraldamine eeldab ka kesk- ja kohaliku taseme funktsioonide uut piiritlemist. Teiste riikide kogemus näitab, et integratsioonialane tegevus on efektiivsem kui põhineb kohalikul poliitilisel ja administratiivsel süsteemil. Eestis on see siiani olnud peamiselt üleriigiline, seega tuleks tulevikus mõelda piirkondlike struktuuride väljaarendamise peale.
5. Analüüsi järeldus on, et edaspidi tasuks oluliselt suurendada uuringute osa integratsioonipoliitika kujundamisel. Senised vajakajäämised põhinevad paljuski sellele, et puudub adekvaatne informatsioon ühiskondlikest protsessidest. Võib väita, et multikultuurilisuse element paljude EL integratsioonipoliitikates on viimastel aastatel suurenenud ja et seda arengut tuleks arvestada ka Eesti integratsiooniideoloogia kujundamisel. Samas ei



tähenda see väljastpoolt tulevate ideede mehhaanilist ülevõtmist, vaid nende kohandamist vastavalt Eesti situatsioonile. Eriti oluline uurimissuund on seotud integratsiooni indikaatorite väljatöötamisega, mis lähtuvad komplekssest võrdsuse mõistest. Tegemist on teemaderingiga, mis kindlasti vajab eraldi teadusuuringut. Olemasolev integratsiooniprogramm lähtub teoreetiliselt John Rex'i ja Will Kymlicha teooriatest. Antud analüüs kinnitab, et ka uus programm peaks lähtuma samast teoreetilisest alusest, lisades sellele aga uued rõhuasetused vastavalt muutunud olukorrale. Näiteks tuleks eristada integratsiooni eri tasemed – integratsioon ja deseparatsioon. Ka see problemaatika viitab, et integratsiooni vallas on hädavajalik ka edasine kontseptuaalne töö.

6. Integratsioonialastes meetmetes ja tegevustes tuleks rõhutada senisest enam, et integratsiooni subjektiks ka põhirahvusest inimesed ning rõhutada integratsiooniprotsessi elemendina nende sallivust vähemuste kultuurierinevuste suhtes. Senises programmis on see mõte küll sõnaliselt välja toodud, kuid meetmete ja tegevuste tasemel mitte. Vajalik on diskursiivne pööre integratsiooniteema käsitluses, millele saaksid eriti tugevalt kaasa aidata erinevad eliidirühmad.
7. Teiste riikide kogemus kinnitab, et oortele keskendumine on efektiivsem ja just noortega võivad tekkida suuremad integratsioonialased probleemid. Uuringud näitavad, et noorte kultuurilis-keeleline integratsioon on võrreldes vanema põlvkonnaga kiirem. See aga ei tähenda, et nad tunnevad end automaatselt ühiskonna täisväärtusliku liikmena. Kui keelelise integratsiooniga ei kaasne vastav poliitiline ja sotsiaal-majanduslik integratsioon, st paremad töökohad ja positsioon ühiskonnas, siis tekitab see uusi pingeid. Mitmes EL riigis läbiviidud uuringud kinnitavad, et noortel on keelelise integratsiooni kergema läbimise tõttu ka suuremad ootused ning kuna need sageli ei täitu, siis vastureaktsioon sellele on destrukttiivne. Praegu käimasolevas Eesti ühiskonna integratsiooni monitooringu uuringus oleme me püstitanud sama hüpoteesi ning üritame seda testida. Meie eelmised uuringud kinnitavad, et Eestis on noortega spetsiifilisi probleeme.
8. Senisest enam tuleks integratsioonipoliitika kujundamisel arvestada selle välispoliitilist aspekti. Mitmed uuringud näitavad, et Eesti integratsioonipoliitika tulevik sõltub olulisel määral ka Venemaa arengutest

ning Eesti-Vene suhete kvaliteedist, sest paljud Eesti venelased mõtestavad toimuvat Venemaa meedia poolt loodud raamides. Järelikult ka meie integratsioonipoliitikas tuleks lisaks ühiskonna jaoks ühtse meediavälja kujundamisele ka need kaks teemat senisest enam seostada või vähemalt näha seoseid nende vahel.

#### 4. Kasutatud kirjandus

1. John Berry, Acculturation: Living successfully in two cultures, in *International Journal of Intercultural Relations*, 2005.
2. John Berry, Mutual attitudes among immigrants and ethnocultural groups in Canada, in *International Journal of Intercultural Relations*, 2006.
3. Brubaker, The return to assimilation?, in *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, July 2001.
4. Han Entzinger and Rensek Biezeveld, Benchmarking in Immigrant Integration, Bhikhu Parekh, *Political Structure in Multicultural Society*, in 'Rethinking Multiculturalism', Palgrave 2000, 196-138.
5. European Policy Centre & King Baudouin Foundation, *Beyond the Common Basic Principles on Integration: The Next Steps*, Issue Paper 27 (REVISED), 15 April 2005;
6. European Commission, *Handbook on Integration for Policy-makers and Practitioners*, November 2004;
7. European Commission, *Communication on Immigration, Integration and Employment – COM(2003) 336 final*, June 2003;
8. Klara Hallik, *Nationalising Policies and Integration Strategies*, in *Challenge of Russian Minority*, eds., Heidmets & Lauristin, Tartu University Press 2002. pp.65-88.
9. Will Kymlicka, *Multiculturalism*, in 'Contemporary Political Philosophy', Oxford University Press 2002, pp. 327-376.
10. Will Kymlicka, *Western Political Theory and Ethnic Relation in Eastern Europe*, in 'Can Liberal Pluralism be Imported?', Oxford University Press 2001, pp. 13-107.
11. Triin Lauri, TLÜ politoloogia magistriprogrammi raames teostatud rakendusuuring 'Integratsioonipoliitika EL riikides', TLÜ 2006.
12. Tariq Modood & Pnina Werbner, *The Politics of Multiculturalism in the New Europe*, Zed Books 1997, pp. 1-26.
13. Jan Niessen, Yongmi Schibel, *Handbook on Integration*, Report for European Commission 2004, Report written for the European Commission

14. John Rex, Multiculturalism and Political Integration in Europe, in Ruud Koopmans & Paul Statham, Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics, Oxford University Press 2000, pp.57-73.
15. Raivo Vetik, Gerli Nimmerfeldt, Marti Taru, Reactive Identity Versus the EU Integration, in Journal of Common Market Studies, vol. 44, no. 5, 2006, pp. 1077-1100,
16. Raivo Vetik, The Cultural and Social Makeup of Estonia, in National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies, Pal Kolsto, ed., Rowman & Littlefield Publishers 2001, pp. 71-104.
17. Raivo Vetik, Multicultural Democracy as a New Model of National Integration in Estonia, in Challenge of Russian Minority, eds., Heidmets & Lauristin, Tartu University Press 2002. pp. 55-62.
18. Raivo Vetik, Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika kujunemine, Acta Politica, no.1, 2004.

## 19. Uuringule lisatud EL liikmesmaade internetis kättesaadavate integratsiooni dokumentide loetelu

- 1) Austria, Bundesministerium für Inneres – Abteilung III/4 – 8 institutsiooni koostöös projekt IKLÖ, vt [http://www.interkurlotsen.at/e\\_start.htm](http://www.interkurlotsen.at/e_start.htm) ; vt ka failid “austria\_IKLOE”; “austria\_iklö tutvustus”; “austria\_good practice”; “austria\_training programme”; “austria\_employment of foreigners act”; viimane on mitteametlik tõlge 2002.a parndustega akti;
- 2) Belgium, kättesaadav on nõ katusdokument – National Action Plan, kus muhulgas ka kirjeldatakse migratsiooni- ja integratsioonialast tegevust, vt fail “belgium\_national action plan”, lk 45-52;
- 3) Czech Republic, Ministry of Labour and Social Affairs – Integration of Foreigners Unit – kodulehekülj kohalikus keeles, käsiraamatu põhjal on aru saada, et integratsioonialane tegevus on aktiivne, kaasatud palju NGOsid ning tegeletakse aktiivselt andmekogumisega; paraku veebis ükski dokument välja ei tule;
- 4) Cyprus, valitsusväline organisatsioon KISA, vt [http://www.kisa.org.cy/EN/about\\_kisa/index.html](http://www.kisa.org.cy/EN/about_kisa/index.html) , tegeleb multikultuurilise ühiskonna “loomisega”; vt ka failid “cyprus\_directive text english”; “cyprus\_KISA anlyses long term...”; “cyprus\_temporary residence...”;
- 5) Denmark, Ministry of Integration – Unit for Integration Policy – vt failid “denmark\_kirjeldus”; “denmark\_a\_new\_chance\_for\_everyone”;
- 6) Finland, Ministry of Labour, Policy Department – vt failid “finland\_tutvustus”; “finland\_act on the integration of immigrants”;
- 7) France, Ministère de l’Emploi, du Travail et de la Cohsèion Sociale – Direction de la Population et des Migrations - kõik prantsuse keeles, veebibst õnnestus leida nõ mitteametlik integratsioonipoliitika tutvustus – artikli näol – ning ka nn kodanikuleping; vt failid “france\_tutvustus”; “france\_leping”;
- 8) Germany – Bundesministerium des Innern – Referat M8 - vt failid “germany\_kirjeldus”; “germany\_the\_imigartion\_act”;
- 9) Greece, Minisrty of Interior – Directorate of Aliens and Migration – Social Integration Sector; kodulehekülj kreeka keeles; *EC Communication*’i põhjal võib oletada, et neil on olemas Integrated National Action Plan aastateks

- 2003-2006, kuid teksti ennast ei saa veebist kätte; selle akti olemuse saab kätte mustlaspoliitika tutvustusest, vt faili **“greece\_roma in greece”**;
- 10) Hungary, Ministry of Interior – Office of Immigration and Natonality - koduleht ungarikeelne, vastavalt handbookile oli neil pilootprojekt ja selle edukaks osutumisel alustavad poliitika väljatöötamist;
  - 11) Ireland, Department of Justice Equality and Law Reform – Reception & Integration Agency - vt failid **“ireland\_kirjeldus”**; **“ireland\_integration priorities”**; **“ireland\_strategic approach”**; Ireland on üks maadest, kus sarnalt UK ja Sweden`iga on võetud integratsiooni- ja immigratsioonialase poliitika puhul nn *mainstream approach*;
  - 12) Italy, Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertá Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo – vt fail **“italy\_kirjeldus”**;
  - 13) Latvia, Secretariat of Minister for Special Assignments of Society Integration Affairs – vt failid **“latvia\_kirjeldus”**; **“latvia\_sip”**;
  - 14) Lithuania, Ministry of Social Security and Labour – European Integration and International Relations Department – ministeeriumi kodulehel pole ühtki vihjet integratsiooniprogrammile;
  - 15) Luxembourg, Ministère de la Famille et de l'Intégration – Commissariat du Gouvernement aux étrangers - <http://www.cge.etat.lu/>, olemas on vaid diskrimineerimisvastase võitluse aruanne, vt **“luxembourg\_discrimination at work”**;
  - 16) Malta, <http://www.gov.mt/index.asp?l=2> - valitsuse koduleht; seal ei migratsioonist ega diskrimineerimisest sõnagi;
  - 17) Netherlands, Ministry of Justice – Minorities Integration Policy Department – käsiraamatus on teda nii mitmeski kohas näiteks toodud; vt failid **“netherlands\_aliens act”**; **“netherlands\_immigration”**; **“netherlands\_repatriation”**; **“netherlands\_the civic integration abroad act”**; lisaks integreerumis- / immigratsiooniteenust pakkuv agent – Immigration and Nationalisation Service, vt lisa nende kodulehelt <http://www.ind.nl/EN/index.asp>
  - 18) Poland, Ministry of Social Policy – Department of Social Assistance and Integration – kodulehel ei sõnagi integratsiooniprogrammist, samuti puudub

- nii ministeeriumi kui vastava osakonna kontakt e-mail; vt <http://www.mps.gov.pl/index.php?gid=896>;
- 19) Portugal, Gabinete Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Presidência – vt failid “**portugal\_ACIME projektid**”; “**portugal\_ACIME tutvustus**”; “**portugal\_nationality**”; “**portugal\_immigration law**”; “**portugal\_family reunion**”; “**portugal\_access to education**”; “**portugal\_fighting facism**”;
- 20) Slovenia, Ministry of Interior – Migration Directorate – kodulehel programmi / poliitika kohta infot pole;
- 21) Slovakia, Ministry of Interior – Migration Office – vt fail “**slovakia\_tutvustus**”;
- 22) Spain, Ministry of Labour and Social Affairs – State Secretary of Immigration and Emigration – Integration of Immigrants Directorate – veel pole eraldi programmi loodud, vaid on teadvustatud vajadust sellise programmi järel, vt failid “**spain\_kirjeldus\_need for a global programme**”, “**spain\_actions foreseen for a global program**”;
- 23) Sweden, Ministry of Justice – Division for Immigrant Integration and Diversity – vt failid “**sweden\_tutvustus**”; “**sweden\_extended protection against discrimination**”; “**sweden\_integration policy for the 21st century**”; “**sweden\_national action plan to combat racism,...**”; “**sweden\_prohibition of discrimination act**”; samuti nn *mainstreaming approach*’i esindaja;
- 24) United Kingdom – Home Office - Social Policy Unit – Immigration and Nationality Directorate - <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/> - esindab nn *mainstreaming approach*’i; nn võtmefailid toodud eraldi välja pdf-idena – vt failid “**uk\_immigration, asylum and nationality bill**”; “**uk\_refugee integration**”; “**uk\_regulatory impact assessment**”; rohkem infot viidatud kodulehel; seadusetekstid kättesaadavad <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/lawandpolicy/legislation/>.