
*Kohaliku omavalitsuse
muukeelse elanikkonna integratsioon*

Teatmik

KOHALIKU OMAVALITSUSE
MUUKEELSE ELANIKKONNA
INTEGRATSIOONI
MEETMED JA MÕÕDIKUD

2005

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Teatmik

Teatmik on valminud Integratsiooni Sihtasutuse tellimisel välisabi projekti “Mütmekultuuriline Eesti” raames. Teatmiku väljaandmist toetasid Soome, Norra, Suurbritannia ja Rootsi. Projekti juhtis aktsiaselts Eesti Avaliku Halduse Instituut.

Koostanud

© Liis Kasemets; meetmed õiguslik-poliitilises sfääris, meetmed sotsiaal-majanduslikus sfääris, integratsiooni mõõtmine

© Ülle Kurvits, meetmed keelelis-kultuurilises sfääris

Tallinn, 2005

Osäühing MindPark

Trükis

ISBN 9949-10-948-5



SISUKORD

EESSÕNA.....	6
INTEGRATSIOON KOHALIKUL TASANDIL	11
I OSA. INTEGRATSIOONIKOGEMUS EUROOPAS	13
ROOTSI, LEEDU JA SAKSAMAA KOHALIKU OMAVALITSUSE TASANDI INTEGRATSIOONI-POLIITIKA JA -MEETMED	15
<i>Migratsioonitaust ja ajalooline kogemus</i>	<i>15</i>
INTEGRATSIOONIMEETMED	19
1. ÕIGUSLIK-POLIITILINE SFÄÄR.....	19
1.1. <i>Omavalitsuse roll integratsiooniprotsessi institutsionaalses korralduses ja pädevusjaotuses.....</i>	<i>20</i>
1.2. <i>Õiguslik keskkond ja osalus ühiskondlikes elus</i>	<i>32</i>
<i>Kokkuvõte.....</i>	<i>42</i>
2. KEELELIS-KULTUURILINE SFÄÄR	45
2.1. <i>Meetmed haridussektoris.....</i>	<i>45</i>
2.2. <i>Vähemuste loodud ühenduste toetamine.....</i>	<i>58</i>
2.3. <i>Muud tegevused keelelis-kultuurilises sfääris.....</i>	<i>60</i>
<i>Kokkuvõte.....</i>	<i>64</i>
3. SOTSIAAL-MAJANDUSLIK SFÄÄR.....	66
3.1. <i>Sotsiaalteenused ja -toetused</i>	<i>67</i>
3.2. <i>Tööturg.....</i>	<i>71</i>
3.3. <i>Elamumajandus</i>	<i>81</i>
<i>Kokkuvõte.....</i>	<i>88</i>
4. INTEGRATSIOONI MÕÕDIKUD	90
4.1. <i>Miks on integratsiooni mõõtmine vajalik?</i>	<i>90</i>
4.2. <i>Integratsiooni mõõtmise tasandid ja meetodid</i>	<i>91</i>

II OSA. INTEGRATSIOON EESTIS.....	95
<i>Eesti migratsioonitaust ja ajalooline kogemus.....</i>	<i>96</i>
<i>Eesti integratsioonipoliitika areng.....</i>	<i>98</i>
<i>Integratsiooni mõõtmine Eestis.....</i>	<i>104</i>
INTEGRATSIOONIMEETMED JA -MÕÖDIKUD	108
1. MEETMED ÕIGUSLIK-POLIITILISES SFÄÄRIS.....	108
1.1. <i>Omaavalitsuse roll integratsiooniprotsessi institutsionaalses korralduses ja pädevusjaotuses.....</i>	<i>108</i>
1.2. <i>Õiguslik keskkond ja osalus ühiskondlikus elus.....</i>	<i>112</i>
<i>Valik omavalitsuste integratsioonimeetmeid ja mõõdikuid õiguslik-poliitilises sfääris</i>	<i>122</i>
2. MEETMED KEELELIS-KULTUURILISES SFÄÄRIS.....	124
2.1. <i>Rakendatud ja kavandatavad meetmed haridussektoris.....</i>	<i>124</i>
2.2. <i>Muud tegevused keelelis-kultuurilises sfääris.....</i>	<i>141</i>
<i>Kokkuvõte ja ettepanekud edasisteks tegevusteks.....</i>	<i>145</i>
<i>Valik omavalitsuste ja koolide integratsioonimeetmeid ja mõõdikuid keelelis-kultuurilises sfääris</i>	<i>147</i>
3. MEETMED SOTSIAAL-MAJANDUSLIKUS SFÄÄRIS	149
3.1. <i>Üldine keskkond ja Euroopa Liidu mõju.....</i>	<i>150</i>
3.2. <i>Töötus ja sotsiaaltoetused</i>	<i>152</i>
3.3. <i>Tööturg.....</i>	<i>155</i>
3.4. <i>Elamumajandus</i>	<i>162</i>
<i>Kokkuvõte ja ettepanekud edasisteks tegevusteks.....</i>	<i>163</i>
<i>Valik omavalitsuste integratsioonimeetmeid ja mõõdikuid sotsiaal-majanduslikus sfääris.....</i>	<i>165</i>
KASUTATUD KIRJANDUS.....	167
LISAD	172

EESSÕNA

Integratsiooni näol on tegemist ulatusliku ning kõiki valitsemistasandeid ja praktiliselt kõiki eluvaldkondi hõlmava teemaga. Seoses demograafilise olukorraga kogu maailmas ning poliitilise ja majandusliku keskkonna rahvusvahelistumisega muutub mitmekultuurilisus järjest olulisemaks – varem pigem monokultuurilised ühiskonnad hõlmavad täna mitmeid erinevaid rahvaid ja kultuure. Reeglina toob see ühiskonnas kaasa märkimisväärsed muutusi. Ennekõike on immigratsioonisurve tuntav jõukamates riikides, mistõttu on integratsioonipoliitika ja konkreetsete integratsioonimeetmete väljatöötamise vajadust tunnetatud erinevatel valitsustasanditel. Just seetõttu on integratsiooni temaatika oma keerukuses ja tundlikkuses viimasel kümnendil kogu Euroopas jõuliselt päevakorda tõusnud. Teema on järjest olulisemaks muutunud ka Eestis, kus riikliku integratsioonipoliitika lähtekohad kiideti heaks 1998.a ja riiklik integratsiooniprogramm 2000.a.

Käesolev teatmik keskendub integratsiooni meetmetele ja mõõdikutele kohalikul tasandil. Omavalitsus on võimutasanditest inimestele lähim, mistõttu peituvad integratsiooniprotsessi olulisimad ressursid – kontakt kogukonnaga ja kohaliku konteksti tunnetus – just omavalitsuse tasandil. See loob hea aluse kogukonnale ja omavalitsusele sobivate lahenduste arendamiseks. Samas ei toimi kohalik omavalitsus vaakumis. Kahtlemata mõjutavad riigi poolt kujundatud ja ellu viidud poliitikad ja meetmed oluliselt integratsiooni arengut kohalikul tasandil. On tähtis, et erinevate tasandite meetmed teineteist täiendaksid ja moodustaksid ühtse terviku. Seetõttu ei ole teatmikus juttu vaid kohalike omavalitsuste integratsioonialasest tegevusest. Pigem on eesmärgiks ülevaate loomine üldisest integratsioonikeskkonnast ja omavalitsuse osa esiletoomine kogu süsteemis.

Teatmik ei püüa anda tegevusjuhiseid konkreetse integratsiooniprojekti või tegevuse läbiviimiseks ega rahastajate leidmiseks. Eesmärgiks on luua raamistik kohaliku omavalitsuse integratsioonialasele tegevusele, tutvustades erinevaid integratsioonimõõtmeid, erinevate valitsemistasandite rolle integratsioonimeetmete kujundamisel ja rakendamisel ning teiste riikide

kogemusi integratsioonialaste tegevuste läbiviimisel. Selles üldises raamistikus tuuakse omavalitsustes läbiviidud uuringu baasil välja valik kasutatud ja võimalikest integratsioonimeetmetest Eesti kohalikes omavalitsustes ning antakse soovitusi senise küllalt eduka tegevuse tõhustamiseks.

Uurides Euroopa riikide kogemusi võib öelda, et Eestis on integratsiooni valdkonna arendamisel palju ära tehtud. Samas kaldutakse Eesti ühiskonnale omase kriitilise meelega küllalt sageli eeldama, et teiste riikidega võrreldes ei ole me suutnud integratsiooni probleemidega hästi toime tulla. Seetõttu on teatmiku alusuuringuteks välisriikide integratsioonipoliitikate ja –meetmete võrdlev analüüs, mis viidi teatmiku koostajate poolt läbi 2004.a sügis-talvel. Välisuuring põhines dokumentide ja kirjanduse analüüsil, aktuaalse teema viimaste arengutega kursisoleku hõlbustamiseks oli olulisel kohal ka interneti vahendusel leitud materjalide analüüs. Olukorrast tasakaalustatud pildi saamiseks pöörati suurt tähelepanu kasutatud allikate spektrile (teaduslikud uurimustööd, võrdlevad analüüsidokumendid, Euroopa Liidu, Euroopa Nõukogu jt rahvusvaheliste organisatsioonide aruanded, valitsuse raportid, valitsusväliste organisatsioonide koostatud alternatiivsed raportid, õigusaktid, erinevad publikatsioonid ja ajakirjandusartiklid jne).

Analüüsiks valiti kolm erineva suuruse ja arengutasemega riiki – Rootsi, Saksamaa ja Leedu. Valiku tegemisel lähtuti riikide ajaloolise kogemuse mitmekülgisusest ja eesmärgist tuua välja võimalikult lai spekter teistes riikides kasutatavatest integratsiooni toetavatest tegevustest. Välisuuringu ja kogu teatmiku temaatiline ülesehitus lähtub kolmest integratsioonimõõtmest – struktuurse integratsiooniraamistiku loovad õiguslik-poliitilised meetmed, kommunikatsiooni ja identiteedilisse sidususse panustavad keelelis-kultuurilised meetmed ning inimeste igapäevaelu ja hakkamasaamist soodustavad sotsiaal-majanduslikud meetmed.

Teatmikkuse on ulatusliku välisuuringu põhjal koondatud analüüs riikides kasutatavatest peamistest integratsioonimeetmetest ning erinevate valitsemistasandite ülesannetest. Samuti on lisatud viiteid Euroopa Liidu jt institutsioonide integratsioonialastele algatustele, mis mõjutavad või saavad mõjutama integratsioonialast tegevust kogu Euroopas. Riikide integratsioonipoliitikate olemuse ja tehtud valikute paremaks mõistmiseks vaadeldakse iga riigi migratsioonitausta, mis on allikaks peamistele probleemidele ning seeläbi ka integratsioonipoliitika lähtekohaks. Samuti analüüsitakse, kas erinevates riikides on mõõdetud integratsiooni arengut ja

meetmete tulemuslikkust. Selles osas jääb analüüs siiski küllaltki tagasihoidlikuks, kuna üheski Euroopa riigis ei ole integratsiooni tulemuslikkuse analüüsi tänasel päeval veel süstemaatiliselt teostatud. Seega ei ole ka võimalik kokkuvõtlikult hinnata, millised integratsioonimeetmed on tõhusamad. Siiski muutub see teema rahvusvahelistes aruteludes järjest olulisemaks, mistõttu on teatmikis eraldi käsitletud integratsiooni arengu mõõtmise vajalikkust ning antud ülevaade erinevate tasandite rollist integratsiooni mõõtmisel.

Rahvusvahelise kogemuse analüüs ja kõrvutamine arengutega Eestis võimaldab hinnata, kui võrd põhjendatud on meie pessimistlikud hinnangud integratsiooni arendamisele Eestis ning kui võrd on integratsiooni temaatika väärtustatud ja milliseid meetmeid rakendatud mujal. Kindlasti annab see ka uut inspiratsiooni ja õpetab mitmeidki probleeme uue nurga alt nägema, ehk lisab motivatsiooni uuteks ettevõtmisteks. Kuigi mujal edukaks osutunud praktikaid ei ole võimalik üks-üheselt teise keskkonda ümber tõsta, võimaldab kogemuste võrdlus ärgitada või ka laenata ideid nende konkreetseid rakendusmehhanisme kohalikele oludele kohandades.

Teatmiku teine osa keskendubki Eesti integratsioonipoliitikale, kuid ennekõike integratsioonialasele olukorrale Eesti kohalikes omavalitsustes. Teatmik tugineb selles osas uuringukeskuse Faktum poolt Eesti omavalitsustes 2004.a läbi viidud uuringule, mis analüüsis riikliku integratsiooniprogrammi olulisust ning selle toetust kohaliku tasandi integratsiooniprotsessile, erinevate integratsioonimeetmete rakendamist ja tähtsustamist kohalikul tasandil ning integratsiooniga seotud olulisemaid probleeme ja omavalitsustepoolseid ettepanekuid integratsiooni edendamiseks.

2004.a kevadel kohalike omavalitsuste esindajate hulgas läbi viidud uuring koosnes kahest uurimis-etapist. Esmalt teostati internetipõhine küsitlus 84 omavalitsusjuhi hulgas (volikogu esimehed ja vallavanemad/linnapead). Valim hõlmas erineva mitte-estlastest elanikkonna osakaaluga omavalitsusi, mis jagati kolme rühma: (1) omavalitsused, kus muulaste osakaal on suurem Eesti keskmisest (>30%); (2) omavalitsused, kus muulaste osakaal on väiksem Eesti keskmisest (5-30%) ning (3) omavalitsused, kus muulaste osakaal on väike (<5%). Uuringu eesmärgiks oli välja selgitada omavalitsusesindajate teadlikkus riikliku programmi eesmärkidest ning nende eesmärkide realiseerimiseks ette võetud abinõudest.

Teise etapina viidi läbi süvaintervjuud, mille kaudu eelnevalt kogutud andmestiku põhjal selgunud tüüpilisemates omavalitsustes hinnati täpsemalt riikliku integratsiooniprogrammi eesmärkide elluviimist kohalikul tasandil ja programmi realiseerimisel tekkinud probleeme ning analüüsi omavalitsuste ettepanekuid integratsioonialaste tegevuste tõhustamiseks. Lisaks omavalitsusjuhtidele küsitleti nende intervjuude käigus ka teiste olulisemate sidusorganisatsioonide esindajaid (kohalikud mittetulundusühingud, kultuuriseltsid, koolitusasutused jt). Uuringus osalesid Haapsalu, Valga, Võru, Vasalemma, Kohtla-Järve, Mäetaguse, Tallinna Lasnamäe linnaosa, Tapa ja Loksa omavalitsuste ning sealsete partnerorganisatsioonide esindajad, kokku 32 vastajat. Omavalitsuste esindajate hinnanguid ja arvamusi on teatmikus aktiivselt kasutatud nii parimate praktikate esiletoomiseks kui kohaliku integratsioonitegevuse kitsaskohtade näitlikustamiseks. Samuti on intervjuude tulemusi kasutatud omavalitsuste esindajate nägemuste lahtimõtestamiseks nende rollist ja ülesannetest integratsiooniprotsessis.

Kuna 'Riiklik integratsiooniprogramm 2000-2007' keskendub küllalt selgesti ennekõike keelelis-kultuurilistele integratsioonimeetmetele, vaadeldi ka Eesti omavalitsustes läbi viidud uuringus peamiselt keelelis-kultuurilise integratsiooniga seonduvat. Uuringus jäi sisuliselt käsitlemata sotsiaal-majanduslike meetmete osa ja nii on Eesti omavalitsustes teostatud uuringut teatmikus täiendatud mitmete temakohaste lisamaterjalidega, seda eriti õiguslik-poliitilise mõõtme ja sotsiaal-majandusliku mõõtme meetmete osas. Samas on oluline märkida, et Eesti omavalitsused ei näegi täna sotsiaal-majanduslikke meetmeid oluliste integratsioonihoobadena. Samuti on, sarnaselt teiste Euroopa riikidega, püüatud integratsioonimeetmete hindamise praktika. Seetõttu pakutakse teatmikus välja valik mõõdikuid, mida on võimalik kasutada integratsiooni arengu ja integratsioonimeetmete tulemuslikkuse mõõtmisel ning analüüsitakse omavalitsuse rolli mõõtmise läbiviimisel.

Seega kujutab käesolev teatmik endast raamatut, mis koondab endas pigem 'juhtumid ja mõtisklused' integratsiooni vallas, nagu antud uuringuid ja valmivat teatmikku tutvustaval foorumil Eesti Rahvusraamatukogus 21.dets.2004.a tabavalt viitas prof. Arno Almann. Integratsiooniprotsess on keeruline ja individuaalne, mistõttu püüab teatmik seda keerulistesse sõnadesse mitte panna, vaid pigem julgustada võimalikest meetmetest ülevaadet saama, integratsiooniks erinevaid võimalusi laiemalt kasutama ning tulemusi hindama.

Integratsiooniprotsess on pikaajaline ja tundlik, eeldades läbimõeldud ja tasakaalustatud panustamist tervikliku ja sidusa ühiskonna arendamisel. Loodame, et erinevaid kogemusi koondades ja neid analüütiliselt kaaludes toetab teatmik integratsioonialast strateegilist planeerimist, juhtimist ja rakendamist kohalikul tasandil.

Head lugemist ja kaasamõtlemist!

Teatmiku autorid

INTEGRATSIOON KOHALIKUL TASANDIL

Sõltumata integratsiooni mõiste tõlgendamisest on selge, et nii gruppide kui üksikisikute integratsioon toimub alati vahetus sotsiaalses keskkonnas (inimese elukeskkonna keskpunktis) ja samas on kogukonnaliikmete aktiivne osalus hästi-integreeritud omavalitsuse alustingimuseks. See tähendab, et integratsioon toimub suures osas läbi igapäevase tegevuse kohalikul tasandil, kus elatakse läbi (tunnetatakse) eristamist ja koostööd ning konflikte ja kompromisse.

Integratsiooniprotsessi käigus ei kohane üksnes uued ühiskonnaliikmed, muutub ka migrante vastu võtva ühiskonna struktuur ja tavad, kuna erinevad kultuurid lähenevad teineteisele. Integratsiooni üheks eelduseks on, et muulastel oleks võimalus täisväärtuslikult osa võtta ühiskondlikust elust ning töötada ühiskonnale olulistel positsioonidel. Sisemiselt sidusat ja integreerunud ühiskonda iseloomustavad ühelt poolt igale ühiskonnaliikmele tema individuaalseks arenguks ja potentsiaali avaldamiseks parimate tingimuste võimaldamine ja teisalt iga ühiskonnaliikme poolne austus ühiskonna põhiväärtustele.

Integratsiooniprotsessi suunamisel ja tõhustamisel on eriti suur osa kohalikul võimul¹, kus probleeme kõige paremini tajutakse ja kus integratsioonimeetmed peavad olema omavalitsuse igapäevase tegevuse osaks. Kuigi sageli seostatakse integratsioonialaseid ülesandeid riikliku tasandiga, on tegelike probleemide lahendamine tõhusam just kohalikul tasandil läbi igapäevase ühise

Kohalik poliitika integreerib inimesi ja grupe, elustiile ja kultuure, suundi ja eesmärke, huvisid ja ülesandeid. Ükski teine ühiskondlik või riiklik tasand ei saa seda rolli asendada.

¹ Eestis vastavalt volikogu ja linna- või vallavalitsus.

elukeskkonna kujundamise, milles kultuurilised ja etnilised erisused enam 'ähvardavana' ei tundu.

Integratsiooni vajalikkuse teadvustamist ja kohaliku tasandi esmatähtsat rolli selles on rõhutanud ka omavalitsuse tasand ise. Nii on Saksamaa Linnade Liit seisukohal, et "kohaliku poliitika peamine ülesanne Euroopas on integratsioon. Kohalik poliitika integreerib inimesi ja gruppe, elustiile ja kultuure, suundi ja eesmärke, huvisid ja ülesandeid. /.../ Ükski teine ühiskondlik või riiklik tasand ei saa seda funktsiooni asendada"².

Kohaliku võimu ülesanne on tagada kõigile kogukonna liikmetele nende elu puudutavate valdkondade tegelik avatus ja vajadusel toetavate meetmete rakendamine ühiskondlikus elus osaluse võimaldamiseks. Kohaliku omavalitsuse tasand on võimutasanditest inimestele lähim, mistõttu integratsioonitemaatika omavalitsuse tasandile viimine ja selle sidumine igapäevase praktilise elukorraldusega on kogu integratsiooniprotsessi edukuse seisukohalt võtmetähtsusega.

² *Deutscher Städtetag, 2002*

I OSA
INTEGRATSIOONIKOGEMUS
EUROOPAS

Laiemalt üldistades valitseb enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides (nagu ka traditsioonilistes immigratsioonimaades Kanadas ja Austraalias) üldine veendumus, et riik peaks osalema otseste ja kaudsete integratsiooniteenuste pakkumisel.³ Ennekõike hõlmavad need meetmeid tööturule sisenemiseks, keeleõppes, tööks vajalike oskuste õppes jms. Taoline käsitlusviis lähtub veendumusest, et tasakaalustatud integratsioon on kasulik kogu ühiskonnale pikaajalise majanduskasvu ning demograafilise ja sotsiaalse sidususe toetajana.

1980.-1990.aastad märgivad Euroopas integratsioonistrateegiate arendamise või algatamise ajajärku. Ajendiks sellele oli märgatav immigrantide osakaalu tõus tööturul. Kuigi riikide praktika on olnud erinev, keskenduvad peamised rõhuasetused ühtviisi nii inimkapitali kui sotsiaal-majanduslike tingimuste arendamisele.

Euroopa integratsioonipoliitika keskmes on tööjõu integreerimine ja sotsiaalse mobiilsuse tagamine. Eriliselt rõhutatakse immigrantide sotsiaalse marginaliseerumise vältimise strateegiate olulisust.

Ometi tuleb nentida, et Euroopa riikide integratsioonimeetmed on veel lapsekingades. Alles on vaja luua riigi, era-ja kolmanda sektori organisatsioonide partnerluse optimaalsed meetodid. Sealhulgas tuleb tagada efektiivne teenuste osutamine ja tugi uutele ühiskonnaliikmetele, vältides seejuures üksnes finantskoormat omavalitsuste ja kolmanda sektori õlule lükkavate lahenduste loomist. Teisalt on väljakutseks ka reaalselt integratsiooni võimaldavate protsesside tekke ja arengu toetamine, mis arvestaksid samaaegselt nii kohalikke majanduslikke ja sotsiaalseid tingimusi, aga ka migrant-kogukondade iseärasusi nende 'sihtkohas'.

³ Ray, Brian (2004:5) *Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets; Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs; HWWA Hamburg, Migration Research Group, Migration Policy Institute, Washington D.C.*

ROOTSI, LEEDU JA SAKSAMAA KOHALIKU OMAVALITSUSE TASANDI INTEGRATSIOONI-POLIITIKA JA - MEETMED

MIGRATSIOONITAUST JA AJALOOLINE KOGEMUS

Välisuuringu aluseks olevate riikide Leedu, Rootsi ja Saksamaa migratsioonikogemus on mitmeti erinevad, võimaldades seeläbi võrrelda erinevate riikide valikuid vägagi laia ringi probleemidega tegelemisel, integratsioonimeetmete ja toetavate tegevuste valikul. Iga riigi kogemus on ainulaadne ja üks-ühene meetmete ülevõtmine ei ole võimalik, ent nende analüüs võimaldab ammutada ideid ja näha erinevaid võimalusi integratsiooniprotsessi toetamiseks.

Rootsis ja Saksamaal on omavalitsuste kogemused migrantidega pikaajalised, kuid riiklike poliitikate kestus ja iseloom integratsiooni edendamisel erinev. Rootsis pakutakse aktiivselt mitmekultuurilise iseloomuga mitmesuguseid ja spetsiaalselt migrantidele suunatud abitegevusi. Saksamaal on migrante toetavad meetmed piiratumad ja immigrandid eristuvad etnilise päritolu alusel, kus eelistatumas seisundis on kodumaale naasnud etnilistest sakslastest immigrandid, keda on riik (föderaaltasandil) ka pidevalt ja mitmekülgelt toetanud. Integratsioon on Saksamaa puhul tihedalt seotud sotsiaalse integratsiooniga e vähemuste keele, kultuuri ja rahvusliku identiteedi arengu kõrval toetatakse aktiivselt vähemuste tegevusi, mis tulemusena aitavad neil saksa ühiskonda paremini sulanduda. Leedu on otsimas kompromisse vastandlike eesmärkide - oma rahvuse alalhoidmise ning uusimmigrantide omaksvõtmise ja integreerimise – vahel. Riiklik poliitika liigub vähehaaval vähemuste identiteedi parema kaitse tagamisele, mis on paljuski tingitud rahvusvahelistest mõjudest ja liitumisest Euroopa Liiduga. Samas on suhtumine vähemustesse eelarvamustest pärsitud ning nt keelelis-kultuurilised meetmed kipuvad ühekülgelt rõhutama leedu keele õpet. Meetmegruppide lõikes võib aga välisriikide kogemuse põhjal välja tuua järgmised olulisemad tegurid ja enimkasutatavad integratsioonialased meetmed.

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Välisriikide valikus on erinev nii ajalooline migratsioonitaust kui ka võõramaalaste või muukeelsete osakaal elanikkonnas. Ilmneb seaduspära, kus väiksema elanikkonnaga riikides on migrantide proportsionaalne osakaal suurem. Migratsioonilainete kogumahus osutus aga suurimaks liikumine Euroopa südames Saksamaal. Alates 1954.a on Saksamaale saabunud 31 miljonit inimest (neist enamus töö tõttu) ja lahkunud 22 miljonit inimest⁴. Migratsiooni põhjustena tõusevad üha enam esile ajutine töömigratsioon (nt Saksamaa) ja perekondlikud põhjused (nt Rootsi).

Tabel 1. Migrantide osakaal elanikkonnas (arvud ümardatud).

	Leedu		Rootsi⁵		Saksamaa	
	<i>Inimeste arv</i>	<i>%</i>	<i>Inimeste arv</i>	<i>%</i>	<i>Inimeste arv</i>	<i>%</i>
<i>Kogu elanikkond</i>	3450 000	100	8940 000	100	82400 000	100
<i>Sh välismaalased, muukeelsed elanikud</i>	570 000	16.5	1980 000	21	7300 000	8.9

Allikad: Leedu Statistikaamet. Population by ethnicity. www.std.lt (09.11.2004); The Swedish Integration Board Integration Report 2003, www.integrationsverket.se (09.11.2004); Federal Office (Germany), www.bafg.de (08.11.2004)

Rootsi ja Saksamaa on olnud immigratsiooni sihtmaaks juba eelmise sajandi algusest. Leedu on Nõukogude Liidu lagunemise järgselt tundnud märkimisväärset immigratsioonivoolu aktiveerumist. Migratsioonivood on liikunud pigem avaramate võimaluste ja kõrgema elatustasemega nn arenenumatesse piirkondadesse, mida isegi Saksamaa-siseselt küllalt ilmekalt iseloomustab 97% migrantide töötamine ja elamine endise Lääne-Saksamaa aladel⁶. Taasiseseisvumise järgselt on Leedus uusimmigrantide arv suurenenud, kuid nende osakaal elanikkonnas on täna jätkuvalt marginaalne. Järsult on tõusnud pagulaste ja varjupaiga taotlejate arv, probleemne on

⁴ Turmann, Anna (2004) *Is Ignorance Really Bliss? Germany's Labour Migration Policy*; Center for European Policy Studies, Brussels

⁵ Tabelis toodud võõramaalaste arvul aluseks on välismaist päritolu inimesed e kes on sündinud välismaal või kelle vähemalt üks vanemaist on sündinud välismaal. Vähemusgruppide tegelikeks suurust on Rootsi puhul keeruline hinnata, kuna ametliku statistika kaudu kogutakse Rootsis andmeid inimeste sünnimaa ja mitte keele või etnilise päritolu alusel. Nt kurdi immigrante ei registreerita statistikas kurdidena vaid immigrantidena Türgist, Iraagist või Iraanist, samuti on erinev mustlaste lähteriik. Vt. Rootsi Statistikaamet. *Population by country of birth, 1990-2002*, www.ssd.scb.se (08.11.2004)

⁶ Hönekopp, Elmar; Will, Gisela; Rühl, Stefan (2003); *Migrants, Minorities and Employment in Germany. Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination*, RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC); RAXEN Focal Point for Germany, the european forum for migration studies (efms), Institute at the University of Bamberg

illegaalse (transiit-)immigratsiooni tõus. Üldise trendina on integratsiooni toetavate meetmetena esiplaanile nihkumas erinevad tutvustavad vastuvõtuprogrammid, et aidata immigrandil võimalikult varakult (riiki saabumise hetkest) integratsiooniprotsessi siseneda.

Ajalooliselt on kõikides vaadeldud riikides teatud perioodil domineerinud kultuuriline homogeensus ja assimilatsioonile orienteeritus. Viimase poolsajandi jooksul on aga toimunud olulisi muutusi riikide suhtumises immigratsiooni ja selle rolli riigi arengus. Üha enam püütakse migrante ühiskonda integreerides näha ka nende potentsiaali majanduselus senise 'heaolu turismi' asemel. Neid võiks vaadelda omamoodi arenguetappidena, kus alge (küllalt valdava) tööturu kaitsmise ja pigem sotsiaalabisüsteemile orienteerituse (migrantidega tegelemisel) asemel liigutakse üha enam tööturu avamise poole, et vähendada survet sotsiaalabi süsteemile ja tugevdada ühiskonnasisest sidusust. Eeltoodud nihked rõhuasetustes ja integratsiooni väärtustamisel on toimunud järk-järgult. Kui Rootsi puhul võib teatud murrangut näha 1960.aastate lõpust alates, siis Saksamaal nähakse suunavõttu sisulisele integratsioonile alles uue immigratsiooniseaduse valguses. Senist integratsioonialast tegevust Saksamaal iseloomustas pigem kontrollitud ja valikuline migratsiooni lubamine üksikute töövaldkondade regulatsioonide raames (aladel, kus Saksamaal puudus vajalik oskustööjõud). Leedu integratsioonipoliitikale on selge Leedu-kesksus omane siiani. Eelnevale vaatamata peetakse kogu integratsiooniprotsessi aluseks kõigi vaadeldavate riikide puhul riigikeele oskust ja seega panustatakse valdavalt just neile meetmetele, alates keeleõppest eelkooli haridusastmes kuni täiskasvanute keeleõppeni. Keeleõpe on tavapäraselt integreeritud ühe komponendina ka teisi valdkondi puudutavate integratsioonimeetmete juurde.

Tööturul teenivad migrandid leiba sageli madalamal ametikohal, kui nende haridus seda võimaldaks. Samuti vähendavad migrantide konkurentsivõimet põhielanikkonna diskrimineerivad hoiakud. Nt Stockholmi metroo kontrolöre peetakse kõige kõrgemini haritud kontrolörideks kogu maailmas⁷. Seega peitub migrantkogukondades tööturul kasutamata potentsiaal, mille realiseerumine tõstaks samal ajal ka nende enesehinnangut ja sotsiaalset kindlustunnet. Tööturuga seonduvalt kasutatakse peamiselt erinevaid nõustamise, koolituse ja teavitusmeetmeid. Väga oluliseks hinnatakse kutsenõustamist ja väliskvalifikatsioonide tunnustamise süsteeme.

⁷ Jederlund, L. (1998) *From immigration policy to integration policy. The Swedish Institute* http://www.sweden.se/templates/cs/Article_2283.aspx (05.11.2004).

Ajaloolised vähemused on reeglina koondunud piirialadele ning nende enamuse moodustavad naaberriikide põlisrahvad. Sageli elavad migrandid piirkondlikult kontsentreerunult, nt poolakad Leedus. Ent piirkondlik koondumine pole alati reeglisk, nt teise suurema vähemuse Leedus moodustavad venelased, kes elavad hajutatumalt. Reeglina on migrandid koondunud suuremate linnade ümbrusesse, mistõttu on elamumajandus integratsiooniprotsessis omandanud kahese tähenduse. Ühelt poolt kipuvad migrandid piiratud rahaliste võimaluste tõttu kontsentreeruma asurkondena vaesematesse rajoonidesse, mis on tulemusena sageli integratsiooniprotsessi takerdumise põhjuseks (sotsiaal-kultuuriline marginaliseerumine, kontaktide puudumine teiste elanikkonnagruppidega). Teisalt on elamusektor piltlikuks mõõdupuuks integratsiooni edukusele (piirkonna atraktiivsus, kuritegevuse tase, getostumine). Immigrantide ja muukeelsete inimeste piirkondliku segregatsiooni vältimisel on välisriikide praktikas otstarbekamaks osutunud ümbruskonna parendamise ja elamuturule ligipääsu hõlbustamise kõrval muukeelsete inimeste aktiivsust ja kogukonda kaasatust toetavad algatused. Enim on hinnatud algatusi, mis kaasatuse kaudu loovad paremad eeldused ka migrantidepoolseks panustamiseks oma elukeskkonna parandamiseks, nt alates võsalõikamisest ümbruskonna ja elumajade hooldamiseni.

Eeltoodud meetmegrupid võib kokku võtta ka vähemuste osalusena e muukeelsete elanike suutlikkuse ja tahtena ühiskonna elus osaleda. Ilmekalt avaldub see ka vähemuste seltsilise tegevuse ja organisatsioonidesse koondumise kaudu. On täheldatud, et vastupidiselt algsele kartusele toetab ka vähemuste organisatsioonidesse koondumine integratsiooniprotsessi – tundmata oma kultuuri, on keeruline austada ja hinnata ka teisi kultuure. Lisaks on ametlikult asutatud vabaühendustel lihtsam oma huvide eest seista ning kohaliku omavalitsuse või teiste partneritega dialoogi astuda.

Paralleelide hõlbustamiseks Eesti konteksti ja väljakutsetega, käsitletakse järgnevates peatükkides integratsioonimeetmeid meetmegruppide lõikes ning vastavalt meetmete jaotusele Eesti riiklikus integratsiooniprogrammis. Välisriikide integratsioonikogemusi analüüsivale osale järgneb sama ülesehitusega peatükk Eesti integratsiooniprotsessi olukorrast ja võimalustest selle edendamiseks omavalitsuse tasandil.

INTEGRATSIOONIMEETMED

Integratsiooniprotsess mõjutab ühiskonna toimimist süvitsi, hõlmates kõige erinevamaid eluvaldkondi. Üldistavalt võib kogu protsessi iseloomustada õiguslik-poliitilise, keelelis-kultuurilise ja sotsiaal-majandusliku integratsiooni (mõõtme) kaudu, mida peab toetama põliselanikkonna valmisolek ja tahe osaleda integratsioonis. Kuigi integratsiooniprotsessi kõik mõõtmed mõjutavad teineteist, ei pruugi integratsiooni areng neis toimuda samaaegselt. Tulemuslikkusest integratsiooniprotsessis tervikuna annab tunnistust ühise identiteedi kujunemine, 'meie'-tunde teke.

Käesolev peatükk analüüsib tutvustab ja annab kolme riigi võrdluses ülevaate erinevatest meetmetest, mille abil on teiste muukeelsete elanike kõrge osakaaluga riikide kohalikud omavalitsused toetanud muukeelse elanikkonna integratsiooni. Samuti vaadeldakse võrdlevas perspektiivis, kas ja milliste mõõdikutega on meetmete tulemuslikkust hinnatud. Kuivõrd integratsiooni temaatika on väga kompleksne ja mitmetahuline, kõrvutatakse laiemata tausta loomiseks riikide praktikat ka üle-euroopaliste trendide ja suundumustega.

1. ÕIGUSLIK-POLIITILINE SFÄÄR

Õiguslik-poliitilise sfääri kujundamine seondub ennekõike riigi tasandiga. Omavalitsus on pigem toetavas rollis. Partnerluse tulemiks peaks olema ühelt poolt omavalitsuse lähtumine riigi poolt määratletud üldraamistikust ja laiematest eesmärkidest integratsiooni arendamisel ning integratsioonimeetmete rakendamisel. Teiselt poolt peab riik võimaldama omavalitsustele nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud ressursid (olgu selleks siis tugistruktuuride loomine või toetus nende rajamiseks, teavitamine ja koolitus, finantskohustuste solidaarne kandmine või omavalitsuse tasandile piisavate iseseisvate ressursibaaside tekke võimaldamine, nt tulubaas, õiguslikud võimalused jms). Kokkuvõtvalt võib seda nimetada ka struktuuraalseks integratsiooniks, millega luuakse üldine integratsiooniraamistik, ühelt poolt õigusliku keskkonna kaudu tagamaks ühiskonnaliikmetele ligipääs olulistele valdkondadele ja tegevussfääridele ehk ühiskonna tuumikintitutsioonidele, teisalt aga riigi ja omavalitsuste pädevusjaotus ning ülesanded integratsiooniprotsessi suunamisel ja toetamisel.

1.1. OMAVALITSUSE ROLL INTEGRATSIOONIPROTSESSI INSTITUTIONAALSES KORRALDUSES JA PÄDEVUSJAOTUSES

Tihti ei usalda muulased riigiparaati, kuna nad oskavad kehvasti kohalikku keelt, kardavad võimalikke probleeme või näevad riigiasutusi pigem rakendus- ja kontrolliasutustena kui asutustena, kust on võimalik saada nõu ja abi. Samas on probleemiks ka asutuste personali täiendõppe ja arenguvõimaluste või ka täiendõppesoovi puudumine. Sageli napib võõrkeelseid materjale asutuste teenuste kohta. Sel taustal avaldub eriti ilmekalt vajadus **omavalitsuse kui kohalikke olusid tundva ja paindliku vahendaja-probleemide lahendaja** järele.

Integratsiooni strukturealne korraldus ja omavalitsuse roll selles

Integratsioonialane tegevus on mitmetes Euroopa riikides endiselt killustatud ja tasakaalust väljas, mis on kaudselt tingitud ka suurel määral valdavast *immigratsiooni tõrjuvast hoiakust* riiklikul tasemel⁸. Seejuures avaldub integratsiooniga tegelemise killustatus alates aktiivsest valdkondlikust integratsioonitegevusest kuni integratsioonist kõrvalehoidmisele viitavate märkideni. Valdav on aga omavalitsuse tasandi rolli esiletoomine vahetu integratsioonialaste tegevuste elluvijjana. Järgnevalt kolm näidet uuritud riikide praktikatest.

Riigi toel suunatud integratsioon - Rootsi

Rootsile on omane lähtumine integratsioonist kui erinevaid valdkondi läbivast probleemistikust ja seega tegeleb antud küsimustega suur hulk erinevaid asutusi. Keskseks valitsusasutuseks võib pidada 1998.a loodud Integratsiooniametit (*Integrationsverket*), kes jälgib ühiskonnas integratsioonialaseid trende, edendab võrdsete õiguste ja võimaluste poliitikat ning võitleb rassismi ja diskrimineerimise ilmingutega. Integratsiooniametil on oluline roll

⁸ Turmann, Anna (2004) *Is Ignorance Really Bliss? Germany's Labour Migration Policy*; Center for European Policy Studies, Brussels

olulisemate partnerite (Tööturuamet, Migratsiooniamet, Haridusamet, Kohalike Omavalitsuste Assotsiatsioon) töö koordineerimisel, et tagada nende poolt ellu rakendatavate integratsioonipoliitikate ühilduvus ja tulemuslikkus.

Valitsuse tasemel on integratsiooni temaatika olulisel määral tähtsustatud. Antakse väga selgesti aru, et immigrandide edukas lõimimine ühiskonda on võtmeks Rootsi heaolule tulevikus. Riik seab paika üldised suunised ning jälgib integratsiooni arengut. Igal aastal ilmub Integratsiooniametilt vastav integratsiooni aruanne. Vahendite valik ja tegelik integratsiooniga seonduvate probleemide lahendamine jääb aga kohaliku võimu tasandile.

Rüigipoolne tugi omavalitsustele, kes migrante vastu võtavad, on integratsiooniprotsessi edendamisel tugev. Pagulaste saabumisel Rootsi riiki tagavad omavalitsused neile vastuvõtuprogrammi (kestusega kuni 2.a), mis hõlmab tasuta majutuse, rootsi keele õppe ning tõlketeenuste korraldamise. Migrandid võivad soovi korral programmist keelduda, kuid reeglina nad seda ei tee. Immigrante vastuvõtvad omavalitsused saavad programmi läbiviimiseks riigilt taotleda lisaressursse, sh keeleõppeks, tõlketeenusteks, sotsiaaltoetusteks, integratsiooniprojektideks jne. Samal ajal kaasnevad Rootsis (nt vastupidiselt Saksamaa praktikale) integratsioonikursusel mitteoalemisega majanduslikud sanktsioonid⁹. Omavalitsuste kohus on vastutada immigrandi eest senikaua, kuni ta leiab omale töökoha. Enamuses omavalitsustes on migratsiooniamet, mis tegeleb nõustamise ja muude vajalike toimingute korraldamisega.¹⁰ Riik püüab omavalitsusi integratsioonitegevuseks motiveerida ning aitab luua laiaulatuslikke koostöövõrgustikke.

Rootsi omavalitsustel on ulatuslikum autonoomia kui paljudes teistes riikides ning suur vastutus väga erinevates valdkondades. Rahvusvahelised raportid on viidanud sellele kui riskifaktorile avaldades kahtlust, et kohalik võim ei

⁹ *Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries (2004:11); the Think Tank on Integration in Denmark; for Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs*

¹⁰ Houle, René (2000) *Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies;*

Centre d'Estudis Demogràfics. Internet: www.ced.uab.es/publicacions/PapersPDF/Text173.pdf (22.11.2004).

pruugi tahta tegeleda integratsioonialaste probleemide lahendamiselega.¹¹ Võib siiski eeldada, et integratsiooniga seonduvad küsimused on alati aktuaalsemad nendes omavalitsustes, kus muukeelsete elanike arv on keskmisest kõrgem. Madala muulaste osakaaluga omavalitsustes integratsioonis suurt probleemi ei nähta ning sestap on ka initsiatiiv ja valmisolek nende küsimustega tegelemiseks väike.¹² Seega sõltub siiski väga palju kohalike poliitikute endi motivatsioonist, kuivõrd pühendunult tegelevad nad integratsiooni edendamisega oma hallatavas piirkonnas.

Lepinguline integratsiooni korraldus - Leedu

Avaliku sektori roll immigrantide integreerimisel on jäänud tagasihoidlikuks ja killustatuks. Samuti on jäänud tagasihoidlikuks omavalitsuste sekkumine, valitsusepoolsete selgete eesmärkide ja suuniste puudumise peegeldusena. Leedus puudub ühtne integratsioonipoliitika ja sellele vastav tegevuskava. Ette on võetud üksikuid algatusi, integratsioonialaste tegevuste elluviimise sõltub pigem omavalitsuste aktiivsusest.

Kaudselt tegelevad integratsiooniküsimuste lahendamisega Haridus- ja Kultuuriministeerium ning Sotsiaalkaitse ja Tööministeerium. Kõrgeimal tasandil viib vähemustele suunatud poliitikat ellu valitsuse alluvuses vähemusrahvuste ja välismaal elavate leedulastega tegelev struktuuriüksus (loodi 1989.a.), kelle pädevuses on sõnastada vähemuspoliitika üldisemad eesmärgid, sh tagada vähemuste identiteedi säilimine, julgustada vähemusi osalema ühiskondlikus elus, edendada ühiskonnapädevust, sallivust ja rahvastevahelist vastastikust mõistmist. Riigipoolne tegevus piirdub suurel määral juriidilise staatuse määratlemisega. Kui varjupaiga taotleja on migratsiooniametist saanud pagulase staatuse, tegeleb temaga edasi omavalitsus. Omavalitsus sõlmib lepingu ministeeriumiga, täpsustades oma kohustusi pagulasele pakutavate teenuste osas. Kulud katab riik. Pagulastele on ette nähtud toetav integratsiooniprogramm ühe aasta jooksul (vajadusel võib perioodi pikendada), mis hõlmab tasuta keeleõpet, majutust, igakuist sissetulekut, nõustamist töö leidmisel, tervisekindlustust. Mistahes valitsusväline organisatsioon, kes Leedu Sotsiaalkaitse ja Tööministeeriumiga vastava lepingu sõlminud, võib integratsiooniprogrammi läbi viia.

¹¹ *Alternative Report to the CERD-Committee with respect to Sweden's commitments according to the ICERD (2004:3). United Nations Association of Sweden.*

¹² *Vt. ka uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004*

Integratsiooni sisuliste tegevuste elluviijatena nähakse omavalitsusi, kuid ka omavalitsused ei käsitle integratsiooni eraldiseisva valdkonnana. Peamiselt lahendatakse integratsiooniprobleeme erinevate eluvaldkondade üldküsimumste raames. Piirkonniti on raskeimaks proovikiviks segregatiivne mustlaste kogukond, kes on vaesunud ning suuresti kirjaoskamatu. Sarnaselt Eestile on Nõukogude Liidu ajal saabunud migrantid koondunud suurematesse asurkondadesse ning põhiliselt keskenduvad meetmed neis piirkondades keele- ja kodanikuõppele. Uemad integratsiooniprobleemid on tõstatunud pagulaste saabumisega. Omavalitsustel on võimalus uusimmigrantide integreerimisest keelduda ning seda võimalust on enamus ka kasutanud (v.a kaks omavalitsust). Peamiseks pagulasi toetavaks integratsioonikeskuseks on kujunenud Rukla vastuvõtukeskus (käsitletud u 90% juhtumitest), mida juhib Leedu Punane Rist. Lisaks eelnimetatud tegevustele (keeleõpe, nõustamine jm) pakub keskus ka õigusabi ja kaitseb vajadusel pagulaste huve kohtus vm asutustes. See on väärtuslik abitegevus, sest ühiskond kaldub oma hinnangutes pagulasi pigem tõrjuma ning diskrimineerima. Punase Risti kogemused näitavad, et integreerimiseks ettenähtud periood on liiga lühike, mistõttu pärast ühe aasta möödumist püüavad paljud maalt lahkuda.

Piirkondlik integratsioon - Saksamaa

Föderalistlikul Saksamaal osaleb riik integratsiooniprotsessis peamiselt suunaandja, eesmärkide määratleja ja ühe olulisema doonorina. Riik ei osale otseselt niivõrd integratsioonimeetmete elluviijana, vaid reaalse tegevuste elluviimine on rõhutatult suunatud koostööle kohalike partneritega. Riigi käepikendusena tegeleb integratsiooniküsimumstega riiklik amet (*Bundesamt*), kelle tegevus toimub läbi projektide rahastamise¹³. Amet on üldiste eesmärkide seadja ja kõigile osapooltele teabe kättesaadavuse kindlustamiseks infovõrgustike arendaja. Ameti ülesandeks on integratsiooniprogrammi koostamine pideva analüüsi baasil ning tulevikku vaatavalt uute lähenemiste väljatöötamine integratsiooniprotsessi tõhustamiseks.

Vaatamata eelnimetatud ametile puudub Saksamaal keskne integratsiooni temaatikaga terviklikult tegelev ametkond või institutsioon, olgu see siis tingitud Saksamaa föderalistlikust riigikorraldusest või immigratsiooni/integratsiooni temaatika ajalooliselt tagasihoidlikust väärtustatusest. Erinevad immigratsiooni-protseduurid on hajutatud erinevate jurisdiktsioonide alla, avaldades üksikute töövaldkondade regulatsioonidena. Siia kuuluvad erinevad spetsiaalsete töölubade programmid: infotehnoloogia-

¹³ Toetatakse ennekõike praktilise suunitlusega integratsioonilaseid tegevusi ja võrgustikke.

spetsialistidele suunatud programm, võõrtöölise programm, lepingulise töö programm, piiriülene programm ja hooajalise töötaja programm. Enamus programme kuuluvad ka kvootide alla. Ometi ei rakendata kvote alati ettenähtud mahus.¹⁴ Asüülitaotlejatel on lubatud töötada, ent oluliste piirangutega¹⁵.

Paljuski just keskse integratsiooni eest vastutava ametkonna puudumisest tulenevalt puudub ka usaldusväärne andmestik Saksamaa immigrantide kohta. Viimane kujutab endast aga olulist alust integratsioonipoliitikale. Teisalt avaldab taoline järjekindlusetus mõju ka avalikkuse suhtumisele kogu temaatikasse. Nii kaldutakse immigratsiooni seostama pigem 'sotsiaal-heaolu turismiga' ja mitte niivõrd vägagi vajaliku panusega tööturule, majandusele ja kogu ühiskonnale tervikuna¹⁶.

Saksamaa on föderaalriik, kus liidumaad (*Länder*) omavad märkimisväärselt laiaulatuslikku iseseisvat otsustusõigust ja pädevust, mis omakorda mõjutab oluliselt ka riikliku immigratsiooni/integratsioonipoliitika elluviimist. Samal ajal on küllalt suured ka piirkondadevahelised erinevused, kus mõnedes pooldatakse remigratsiooni (e kodumaale tagasi pöördumist) samal ajal kui teistes tehakse panus integratsioonile. Integratsioonile orienteeritud regionide seas on omakorda täheldatavad erinevad valikud üldsuuna järgimiseks kasutatavate meetmete osas nende vahel, kes pooldavad ajutist (osalist) integratsiooni (sotsiaalne ja majanduslik), ja nende vahel, kes panustavad 'täielikku' integratsiooni (hõlmab ka poliitilist integratsiooni).¹⁷ Ometi püüdnud liidumaa tasandi pädevus

Vaatamata riigikorralduslikele erinevustele ning ajaloolisele taustale nähakse omavalitsuses peamist integratsiooniprotsessi reaalselt edendajat.

¹⁴ Ray, Brian (2004:8-9) *Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets; Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs; HWWA Hamburg, Migration Research Group, Migration Policy Institute, Washington D.C.*

¹⁵ *Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries (2004:11); the Think Tank on Integration in Denmark; for Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs*

¹⁶ Turmann, Anna (2004) *Is Ignorance Really Bliss? Germany's Labour Migration Policy; Center for European Policy Studies, Brussels*

¹⁷ Houle, René (2000); *Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies, Communication presented at II seminar on Language Training and Socio-cultural Adaptation in Moscow 7th-9th April 1999; Centre d'Estudis Demografics*

integratsioonipoliitika elluviimisel üldise integratsiooniraamistiku määratleja rolliga.

Integratsiooniga seotud organisatsioonide rollijaotuses on ka Saksamaal integratsioonikeskmeks omavalitsused, kes tunnevad ja tunnetavad kohalikku konteksti ning omavad vahetut kontakti kohaliku elanikkonnaga. Omavalitsus on keskne üksikasjalikumate integratsioonimeetmete väljatöötaja ja probleemide lahendaja, sest “integratsioon kogukonda toimub alati konkreetses sotsiaalses keskkonnas ning kogukonna liikmete aktiivne osalus on hästi integreerunud (sisemiselt seotud) omavalitsuse alustingimus”¹⁸. Nii on omavalitsus peamisi integratsioonimeetmete elluviijaid. Ometi ei toetu kohalikud integratsioonimeetmed mitte üksnes omavalitsuse teenustele, vaid ka kolmanda sektori organisatsioonidele, koolidele ja teistele kohalikele organisatsioonidele. Olulisteks sellealaste tegevuste rahastajateks kohalikul tasemel on sageli heategevus-organisatsioonid, erasektor ja kohalikud institutsioonid.

Seega ilmneb riikide võrdlusest märkimisväärselt erinev riigipoolne valmisolek integratsiooniprotsessi aktiivselt ja järjepidevalt realselt panustada ning selle panustamise institutsionaalne korraldus. Rootsis on integratsioonipoliitika aluseks riigipoolne nägemus oodatavatest tulemustest ja integratsioonivajadustest, riigipoolne tugi hõlmab erinevaid toetusmehhanisme ja -võimalusi muulaste integratsiooniga tegelevatele omavalitsustele. Paljuski tulenevalt Saksamaa föderatiivsest valitsemiskorraldusest on ka integratsioonialaste tegevuste elluviimisel märkimisväärne iseseisva otsustamise vabadus lüüdumaade tasandile omistatud. Sellest tulenevalt erinevad piirkonniti erineva meetmevaliku kõrval ka integratsioonile seatud laiemad eesmärgid. Nt integratsiooni kui uusasukate kohalikku kogukonda sulandumisele tõeliselt panustavate piirkondade kõrval leidub ka remigratsiooniks ‘võimaluste’(suutlikkuse) avatuks jätmisele suunatud poliitika. Leedus aga, kus muulaste osakaal on suhteliselt madal ning tõsisemaks probleemiks pigem ‘transiit’-migratsioon, tugineb integratsioonitegevuste reaalne elluviimine üksikutele eraldiseisvatele projektidele. Tekitab aga küsimusi, kuivõrd suudab seeläbi (kasvõi osaliselt) ärilist komponenti paratamatult sisaldav integratsiooniprotsessi korraldus aidata Leedut lähemale muulaste lojaalsuse kasvatamisele, mis on seatud üheks olulisemaks integratsiooni eesmärgiks riiklikul tasandil. Teisalt, kuivõrd

¹⁸ *Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002), Integrationsangebote in ausgewählten bessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg*

suudetakse tagada integratsiooniprotsessi pidevaks ja jätkusuutlikuks toimimiseks vajalike meetmete elluviimine kogu integratsiooniprotsessi ulatuses ja seega vältida keskendumist üksikutele lühiajalistele tegevustele.

Integratsioon kui sektoriteülene ülesanne

Integratsiooni temaatika hõlmab suurt ringi teemasid ja vastutusvaldkondi, kujutades endast ühiskondliku sidususe tugevdajat. Sektoriteülese iseloomu tõttu on vajalik koordineerimine nende küsimuste ja laia ringi osapooltega töötamisel. Vaatamata reaalse integratsiooni toimumisele iga inimese vahetus sotsiaalses keskkonnas ja seega ennekõike omavalitsuse tasandil, on oluline riigipoolne tugi nii kogemustevahetuses ja koostöös partneritega kui ka sisulises integratsioonialases töös ja ulatuslikumate protsesside toetamisel. Mõistagi on nii mahuka temaatika suunamine ja mõjutamine küllalt keeruline ning eeldab koostööd erinevate riigitasandite ja ka sotsiaalpartnerite vahel. Tulemuslike muudatuste elluviimine siin vallas on seega tõsine väljakutse. Viimasel kümnendil on olulisi uuendusi kohaliku omavalitsuse integratsioonipoliitika kujundamisse ja elluviimisse Saksamaal toonud initsiatiivid, mis juhivad tähelepanu mitmetele kitsaskohtadele omavalitsuse juhtimises ja suhetes erinevate partneritega. Need vääriksid kindlasti tähelepanu ka teiste riikide puhul.

Esiteks, 'uue järelevalve ja riskijuhtimise mudeli' rakendamine omavalitsustes ning üleminek tulemusjuhtimise põhimõtetele, mis vähendas asutuste bürokraatlikkust ja võimaldas paindlikumalt reageerida ühiskonna vajadustele. Teiseks, föderaalvalitsuse ja maakondade ühisprogramm 'Sotsiaalne omavalitsus', mille raames loodi sektoritevahelised koostöövõrgustikud ja koordineerivad struktuurid. Programmi peamiseks eesmärgiks oli ühiskonna aktiivsuse tõstmine ja erinevate sektorite koostöö parendamine.

Hesse maakonnas hõlmas programm järgmisi olulisi initsiatiive¹⁹:

- elanikkonna aktiivsuse tõstmine ja võrdsete võimaluste loomine,
- kohaliku ühiskonna tugevdamine,
- sotsiaal- ja kultuurielu arendamine,
- elamistingimuste parendamine.

¹⁹ *Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002), Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg*

Initsiatiivide elluviimisest võtsid osa kolmanda sektori organisatsioonid, mis tulemusena tõhustas koostööd erinevate valdkondade esindajate ning kohalike osalejate ja ühiskonna vahel.²⁰ Programm oli integratsioonipoliitikaga seotud ennekõike Sotsiaalministeeriumi valitsemisala valdkondade raames (polnud otseselt suunatud integratsioonitemaatikale). Tegemist on siiski hea praktika näitega, mis parendas omavalitsuse tegevusi ka integratsioonivaldkonnas ja panustas integratsiooni kui kohaliku tasandi sektoriteülese ülesande teadvustumisse.

Koordinatsioonivajadused kohalikul tasandil

Integratsioonimeetmete elluviimisega on seotud suur hulk asutusi ja organisatsioone nii riigi ja kohalikul tasandil kui kolmandas ja erasektoris. Olulisemad struktuuralsed probleemid võib ülevaatlilikult kokku võtta järgmiselt:

- valitsemistasandite vaheline koostöö, eriti maapiirkondades;
- koostöö kolmanda sektoriga;
- koostööprobleemid omavalitsuse sees;
- täidesaatvate ülesannete ning nõustamisteenuste vastuolud;
- algatatud projektide tulemuslikkus.

Ressursside optimaalsemaks kasutamiseks, dubleerimise vältimiseks või ka 'aukude lappimiseks' ja koostööst tekkiva sünergia loomiseks on vajalik erinevate osalejate töö koordineerimine. Saksamaa kogemus (sh uuringud) rõhutab kohaliku omavalitsuse juurde koordinatsioonikeskuse loomise otstarbekust, mis tagaks integratsiooniprojektide ja meetmete koordineeritud elluviimise erinevates valdkondades.²¹ Tulemuslikumaks on seejuures hinnatud spetsiaalselt integratsiooni temaatikaga tegelemist (integratsioonialane töötaja või integratsiooniüksus) ja mitte niivõrd integratsiooni küsimuste paigutumist 'teiste ülesannete kõrvale'. Piirkondades, kus muulaste osakaal elanikkonnas on suurem, avaldub vajadus spetsiaalselt integratsiooniküsimustega tegeleva spetsialisti või üksuse järele teravamalt.

Vaadeldes ühe Saksa liidumaa piires omavalitsuste praktikat, on enamuses integratsiooniküsimusi koordineeriv üksus või on see moodustamisel. Üldjuhul on tegemist eraldiseisva ametiga või osakonnaga sotsiaal- või

²⁰ Hesse maakonna majandus-, transpordi- ja maaelu arengu ministeerium, 2002

²¹ Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002:99), *Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg*

noorteametis. Koordineerivate keskuste pädevus on väga erinev, varieerudes kõigi integratsiooniküsimustega tegelevast ametist (millele annavad oma tegevusest aru ka teiste valdkondade ametid) põhiliselt infovahetusega tegeleva üksuseni (mis ei oma siduvat mandaati teiste asutuste töö korraldamiseks). Töötajate arv varieerub 15-18 inimesest (Frankfurt, Wiesbaden) 2-3 inimesega üksusteni (Darmstadt, Kreis Offenbach).

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Tabel 2. Näiteid integratsiooniga tegelevate asutuste pädevusest ja kohast omavalitsuse struktuuris

Omavalitsus ja üksuse nimetus	Staatus	Koht organisatsioonis	Pädevus
<i>Frankfurt Mütemekultuuriliste asjade amet</i>	Amet keskse koordineeriva pädevusega	Eraldi integratsiooniga tegelev osakond	Koordineerimine, meetmete algatamine ja rakendamine, rahastamine, sektorite vaheliste projektide juhtimine
<i>Darmstadt Kultuuridevabeline biüroo</i>	Amet keskse koordineeriva pädevusega	Eraldi integratsiooniga tegelev osakond	Koordineerimine, meetmete algatamine ja rahastamine, keskne vastutus
<i>Wiesbaden Integratsiooni amet</i>	Amet keskse koordineeriva pädevusega	Tegevusvaldkonnad on tervishoid ja integratsioon	Koordineerimine, meetmete algatamine ja rahastamine, keskne vastutus
<i>Offenbach Elukeskkonna üksus</i>	Üksus üldosakonnas	Tegevusvaldkonnad on elukeskkond ja sotsiaalküsimused	Koordineerimine ja meetmete algatamine
<i>Marburg</i>	Üks koordineerija	Noorteametis	<i>De facto</i> koordineerimine, noorsoonõustamine programmi 'sotsiaalne omavalitsus' raames
<i>Wetzlar</i>	Töötajad noortetöö ja sotsiaalküsimuste valdkonnas	Linnavalitsuse sotsiaal-, noorte-, vaba aja ja spordi osakond	Noorte- ja sotsiaalõustamine programmi 'sotsiaalne omavalitsus' raames, meetmete rakendamine
<i>LK Limburg</i>	Tööalane nõustamine	Maavalitsus	Koordineerimine, meetmete algatamine ja rakendamine
<i>LK Offenbach Integratsioonibiüroo</i>	Osa linnavalitsusest	Vastutusvaldkonnad: haridus, chitus, integratsioon, sport, kultuur, muuseumid, kontserdid	Koordineerimine, meetmete algatamine ja rakendamine
<i>Rodgau Integratsiooni töögrupp</i>	Koosneb erinevate asutuste esindajatest		Koordineerimine, meetmete algatamine ja rahastamine
<i>Lollar Integratsiooni- töötajad</i>	Noortetöö valdkond	Üksus linnavalitsuses	Meetmete algatamine, rakendamine ja rahastamine
<i>Hofgeismar</i>	Psühholoogiline ja sotsiaalne nõustamine		<i>De facto</i> koordinatsioon

Allikas: Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung, 2002

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Valdavalt tegelevad omavalitsused kõigi muulastega. Sellele vaatamata võib täheldada teatud eelistusi ja erinevusi omavalitsuste rõhuasetustes erinevate integratsiooni temaatikaga seonduvates küsimustes. Kasutades Hesse maakonna omavalitsuste uuringu tulemusi, võib esile tuua, et nt Offenbachis keskendutakse ennekõike töötavatele migrantidele, samas kui Hofgeismaris tegeletakse kõikide sisserändajatega, v.a pagulased.²² Üksikasjalikuma võrdleva ülevaate erinevatest rõhuasetustest omavalitsuste pädevustes esitab alljärgnev tabel Hesse liidumaa omavalitsuste näitel.

Tabel 3. Näiteid omavalitsuste integratsioonialastest töövaldkondadest omavalitsustes

	Frankfurt	Darmstadt	Wiesbaden	Offenbach	Marburg	Wetzlar	LK Limburg	Kreis Offenbach	Rodgau	Lollar	Hofgeismar
<i>Vabandamine</i>											
<i>Informatsiooni pakumine</i>											
<i>Nõustamine</i>											
<i>Võrgustike loomine ja koordinaatsioon</i>											
<i>Välismaalastega tegelevate asutuste tegevuse juhtimine</i>											
<i>Avalikkuse teadlikkuse tõstmine</i>											
<i>Integratsioonimeetmete väljatöötamine ja rakendamine</i>											
<i>Konfliktide juhtimine</i>											
<i>Töötajate täiend- ja ümberõpe</i>											
<i>Ühiskondlik töö migrantidega</i>											
<i>Kultuuridevaheline avatus</i>											
<i>Meditsiiniline ja psühholoogiline nõustamine</i>											
<i>Konfliktinõustamine</i>											

Allikas: Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung, 2002

²² *Integrationskonzept Zusammenleben, Viele Kulturen – alles Offenbacher Zusammenleben (2004); Stadt Offenbach am Main*

Näiteid 'heast praktikast'

Näiteid riikide praktikast integratsioonimeetmete valikul ja programmide rakendamisel.

1. **Mitmekultuuriliste Asjade Ameti loomine** (Frankfurt). 1989.a asutati Frankfurdis Mitmekultuuriliste Asjade Amet (AMKA), mille peamiseks ülesandeks on 'erinevatest rahvustest ning sotsiaalsetest, etnilistest ja kultuurilistest gruppidest elanike konstruktiivse kooselu' toetamine. Tegemist oli esimese taolise ameti loomisega Saksamaal, hiljem loodi just Frankfurdi eeskujul ameteid ka teistesse piirkondadesse. Lisaks ametile loodi 1995.a linnavalitsuse juurde integratsioonikomisjon, mis tegeleb võrdõiguslikkuse jt integratsiooniküsimustega. AMKA-s töötab 15 inimest, kellele lisanduvad 9 piirkondlikku nõustajat-spetsialisti.

Integratsiooniprotsessi asjatundlikuks ja mõjusaks toetamiseks on oluline laiahaardeline koostöö teiste institutsioonidega nii kohalikul kui riiklikul tasandil. AMKA tegevuses on olulisel kohal terve rida koostööprojekte teiste ametitega. Tulenevalt ameti pädevuse ja ülesannete mahukusest kuuluvad koostööpartnerite hulka noorte- ja sotsiaalamet, tervishoiuamet, linnaplaneerimise amet (konflikti- ja kvaliteedijuhtimise projektid), kultuuriamet, personaliamet jpt. Edasise töö kaks peamist arengusuunda hõlmavad tööalase nõustamise mahu suurendamist ja vähemuste kultuurikeskuse loomist.

2. **Integratsioonialase informatsiooni koondamine ja selle kättesaadavaks tegemine internetis** (Frankfurt, Darmstadt, Offenbach). Lisaks integratsiooniküsimusi koorineeriva asutuse tegevustele ja dokumentidele on võimalik saada ülevaade ka maakondlikest, riiklikest ning kolmanda sektori poolt pakutavatest meetmetest. Lisaks viited ja lingid ning laiem ülevaade erinevatest sotsiaal- ja kultuuriteenustest.
3. **Omavalitsusasutuste teenuste kvaliteedi parendamine** (Offenbach) läbi intensiivse integratsiooni-alase koolituse ja praktika. Meedet rahastati keskvalitsuse poolt koostatud Euroopa Sotsiaalfondi projekti raames. Eesmärgiks ei olnud võrdõiguslikkuse-alase kampaania korraldamine vaid integratsiooni ja võrdõiguslikkuse alase koolituse läbiviimine teenuste kvaliteedi tõstmiseks. Koolitus sisaldas ka praktika komponenti ja võimaldas tõsta märkimisväärselt erinevate asutuste pädevust muulastega tegelemisel. Programmis osalemine oli vabatahtlik. Osalesid kohaliku

sotsiaal ameti, välismaalaste ameti, noorte ameti, eluaseme ameti, erinevate nõustamisbüroode, töötute nõustamispunktide töötajad, kellel on tööalaseid kokkupuuteid teistest rahvustest inimestega.

4. **Meede 'Muulaste organisatsioonide töö toetamine'** (Offenbach), mille eesmärgiks oli muulaste organisatsioonide vahelise koostöö tõhustamine ning ühise integratsioonibüroo loomine. Büroo sai kiiresti piirkonna peamiseks integratsiooniküsimustega tegevaks keskuseks. Meedet ei oleks loodud ilma muulastest aktivistide aktiivse tegevuseta, kes löid esmalt erinevate organisatsioonide koostöövõrgustiku ning seejärel sõlmisid kohalike valitsusasutustega lepingud erinevate teenuste pakkumiseks. Büroo tegevusel on suur poliitiline toetus nii maakonna kui omavalitsuse tasandil.

1.2. ÕIGUSLIK KESKKOND JA OSALUS ÜHISKONDLIKUS ELUS

Riigi ülesandeks on luua seaduslik-õiguslik ruum integratsioonipoliitika elluviimiseks erinevatel tasanditel. Seadusandlus loob raamistiku kogu integratsiooniprotsessile tervikuna ja seadusandluse kaudu määratletakse laiemad eesmärgid integratsiooni vallas. Seadusandlik baas (seadused jt õigusaktid) ja teised riigi tasandi strateegilised dokumendid (nt valdkondlikud strategiadokumendid jmt) määratlevad riigi eesmärgid ja ka ootused integratsioonile tervikuna, olulisemad integratsioonihoovald ja -piirangud. Lisaks üldise arengusuuna paikapanevatele sõltub suuresti just riikliku tasandi nägemusest (sageli väljendudes just seadusandluses) ka kogu vastutusejaotus erinevate institutsioonide vahel. Samuti on riik oluline integratsiooniprotsessi rahaline panustaja.

Omavalitsuse pädevuses on kohaliku keskkonna kujundamine ning selle suunamine detailsemate regulatsioonihoovalde ja igapäevase töö kaudu. Omavalitsuse roll võib olla vägagi ulatuslik, nt Saksamaa föderalistlikust valitsemisüsteemist tulenevalt on liidumaadel märkimisväärne otsustuspädevus, sh riikliku integratsioonipoliitika tõlgendamisel, mis omakorda peegeldub ka omavalitsustasandil – avaldades sisuliselt iseseisvas integratsioonipoliitikas omavalitsuste lõikes ka liidumaa piires.

Liitumine ühiskonna tuumikinstiitutsioonidega

Õigusliku keskkonna üheks olulisemaks eesmärgiks on kõigile ühiskonnaliikmetele võimaluste loomine nende igapäevaseks (parimal juhul iseseisvaks) toimetulekuks kõigi eluvaldkondade lõikes, mida võib kokkuvõtvalt nimetada ka osaluseks *ühiskonna tuumikinstiitutsioonides*. Sisserändajate

Riik peab kujundama sellise õigusliku keskkonna, mis looks muulastele eeldused ja õigused võrdseks ligipääsuks ja osaluseks erinevates igapäeva-elu sfäärides ja niisamuti ühiskondlikus elus tervikuna.

'liikmestaatust' ühiskonna tuumik-instiitutsioonides võibki pidada esmaseks integratsiooni mõõtmeks. See hõlmab endas ligipääsu ettevõtluskeskkonnale, tööturule, kvalifikatsioonisüsteemidele, elamispindade turule ning ka poliitilistele ringkondadele.

Erinevate autorite hinnangud olulisemate integratsioonihoobade osas lahknevad. Ühed peavad kõige olulisemaks juurdepääsu ettevõtluskeskkonnale ja töökohtadele, kuna töökoha omamine tõstab oluliselt sotsiaalse integratsiooni taset ja tõstab isiku staatust ühiskonnas²³. Siinkohal on esmatähtsad meetmed, mis väldivad muulaste diskrimineerimist tööturul. Teised rõhutavad sotsiaalse integratsiooni tähtsust²⁴, kus oluliseks saavad formaalset ja mitteformaalset sotsiaalvõrgustikku loovad meetmed. Erinevatele rõhuasetustele vaatamata peab **seadusandlus tagama ühiskonnaliikmete võrdse kohtlemise**, eeldades samal ajal ühiskonnaliikmete parimat võimalikku osalust ja panustamist kogu ühiskonna heasse käekäiku tervikuna.

Vaatamata üldtunnustatud põhimõtetele erineb riikide praktika märkimisväärselt. Nagu kogu poliitika kujundamise protsessile tervikuna nii avaldab ka integratsioonipoliitikale mõju iga konkreetse riigi valitsemissüsteem ja ajalooline kogemus. Rootsisis on hulgaliselt väga erineva iseloomuga seadusi, mis otseselt või kaudselt seotud integratsioonialaste eesmärkidega ning omavalitsused on kohustatud neid järgima. Saksamaa

²³ *Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002:84), Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg*

²⁴ *Sandberg, Andreas (1998) Integrationens arenor. En studie av flyktingmottagande, arbete, boende, förenings- och församlingsliv i tre kommuner. Geografiska Regionstudier nr 36. Uppsala university, Department of Social & Economic Geography. Local Government and Public Service Reform Initiative, Managing Multiethnic Communities Project.*

puhul on aga föderatiivsele riigile omaselt märkimisväärne iseseisev otsustusõigus antud liidumaa tasandile, mis on neid viinud vägagi erinevate tõlgendusteni riikliku integratsioonipoliitiliste suuniste osas. Omavalitsused aga omakorda on valinud erinevaid lähenemisteid liidumaa tasandi suuniste reaalsel rakendamisel konkreetsetes omavalitsustes. Ometi näitab riikide praktika üht valdavat sarnast joont kogu integratsiooniprotsessi edukuses - väga palju sõltub kohalike poliitikute endi motivatsioonist, kuivõrd pühendunult tegelevad nad integratsiooni edendamisega oma hallatavas piirkonnas.

Kuigi põhiroll õigusliku raamistiku loomisel on ennekõike riigi kanda, ei tohiks siin alahinnata ka kohaliku tasandi osa. **Kohaliku võimu ülesanne on tagada sisserändajatele (samuti muukeelsetele elanikele) nende elu puudutavate valdkondade tegelik avatus ja vajadusel ka toetavate meetmete rakendamine kõigile gruppidele reaalse osaluse võimaldamiseks ühiskondlikus elus** (konkreetsed meetmed ja nende rakendamine). Kuna tegelik integratsioon toimub iga inimese vahetus sotsiaalses keskkonnas, on omavalitsusele omistatud sageli märkimisväärne pädevus ja otsustusõigus ka valdkondades, mis otsesemalt või kaudsemalt integratsiooni teemaatikaga seonduvad. **Seeläbi omandab olulise integratsiooni-mootori või -piduri tähenduse muuhulgas omavalitsuse tasandi motiveeritus ja valmisolek integratsioonialaseks tegevuseks.**

Kodakondsus

Oluline struktuurse integratsiooni valdkond on kodakondsus, mida võib riigi seisukohalt reeglina pidada ka tundlikuks teemaks. Kodakondsuse omamine annab võimaluse end täisväärtusliku ühiskonnaliikmena tunda. Kui ajalooline taust paneb oma pitseri iga riigi integratsioonipoliitikale ja meetmete valikule, siis samuti on sellest mõjutatud kodakondsuspoliitika, sh kodakondsuse taotlemise ja riigis resideerumise tingimused. Kodakondsuspoliitikad ja ka meetmete valik riigiti erinevad märkimisväärselt.

Kuigi 1970.aastatest saati on nn vanad Euroopa Liidu liikmesriigid sisuliselt eitanud immigratsiooni sihtmaa staatust, on elanikkonna vananemise ja tööjõu üldise vähenemise või ka teatud oskusteabega tööjõu järele vajaduse

märgatava tõusu tingimuses immigratsioon järjepidevalt aset leidnud²⁵. Täna oleme tunnistajaks pingetele mitmes Euroopa riigis, mille tagamaad peituvad põhjustes, et tööjõu sisserände küsimustele läheneti pikka aega väga lihtsustatult ja lühinägelikult.

Veel 1980.aastate alguseni iseloomustas Saksamaad 'helde' immigratsioonipoliitika (sh põgenikepoliitika), kus piiril ei lükatud tagasi praktiliselt ühtegi asüültaotlejat. Varjupaiga saanud inimestele anti tähtajatu elamisluba ning omistati sakslastega võrdne staatus ja õigus integratsiooniprogrammides osalemiseks. Tänapäeval on naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamine Saksamaal küllaltki keeruline ning pikaajaline protsess. Üksnes riigis elatud aja alusel pole see võimalik. Uusasukatelt oodatakse märksa suuremat tahet ja panust nende uue asukohamaa elu-olustikku sulandumisel. Immigrandid on kohustatud kohanema uute väärtuste, normide ja eluviisiga, austama saksa kultuuri ja põhiseaduse aluspõhimõtteid, omandama saksa keele esmase oskuse ja loobuma äärmuslikust rahvuslik-religioosest käitumisest.²⁶

Rangete formaalsete tingimuste kiuste immigratsiooni jätkumine on toonud endaga uusi probleeme. Suhteliselt kõrged nõudmised naturalisatsiooniprotsessis Saksamaal on viinud 'käärideni' inimeste elamisloa ajalise piirangu ja nende resideerumise staatuse vahel²⁷, mis on tinginud suure osa inimeste sotsiaalabisüsteemist kõrvalejäämise. Nii kavandatakse Saksamaal muudatusi naturalisatsiooni-eelse õigusliku kaitse suurendamiseks. Immigrantide õigusliku staatuse kindlustamiseks on ka Euroopa Liidu tasandil ette valmistamisel ennekõike majanduslikku migratsiooni puudutav algatus²⁸. Arutluse all on ka võimalus anda pikemaajaliselt Saksamaal elanud kolmandate riikide kodanikele hääleõigus kohalikel valimistel.

²⁵ Turmann, Anna (2004) *Is Ignorance Really Bliss? Germany's Labour Migration Policy*; Center for European Policy Studies, Brussels

²⁶ Houle, René (2000:17-18) *Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies*; Centre d'Etudis Demografics

²⁷ Saksamaal elab u 130 000 võõramaalast, kes on riigis elanud üle 20.a, ent neil on siiani vaid ajutine elamisluba. Samal ajal on enam kui 100 000 inimest 'lubatud välismaalase' staatuses, kuigi nad on Saksamaal elanud üle 7.a, vt. *Integration concerns everyone*, Federal Government, 29.10.2003, Regierungonline, www.bundesregierung.de, 16.11.2004

²⁸ *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*, Commission of the European Communities, Brussels; COM(2004)811 final, 11.01.2005

Arengud Euroopas on viinud seisukohani, et **leebema naturalisatsiooni- ja kodakondsuspoliitika rakendamine aitab kaasa integratsioonile ühiskonnas**. Rootsi on oma kodakondsuspoliitikat viimasel kümnendil oluliselt liberaliseerinud. 01.juulil 2001.a jõustus uus kodakondsusseadus, millega aktsepteeritakse Rootsis topeltkodakondsust²⁹ ning oluliselt lihtsustus Rootsi kodakondsuse omandamine noorte ja laste jaoks. Muuhulgas on erisused õiguste ja kohustuste osas Rootsi kodanike ja Rootsis elamisluba omavate välismaa kodanike vahel samuti marginaalsed. Ainult Rootsi kodanikel on siiski täielikud õigused elada ja töötada Rootsis (k.a teatud riigisektori ametikohtadel), hääletada parlamendivalimistel ning olla valitud parlamenti.

Mitmeti erinev on Ida-Euroopa riikide lähtekoht. Paljuski tulenevalt ajaloolisest taustast on valdav enamus migrante põhirahvusega kõrvuti elanud juba mitu põlvkonda. Kuigi Leedu võimaldas kõigil elanikel iseseisvumise järgselt taotleda riigi kodakondsust rakendamata muulastele lisapiiranguid, ei saa ühtsest võrdseid võimalusi pakkuvast ja integreeritud ühiskonnast rääkida. Sarnaselt Eestile iseloomustab ka Leedut migrantkogukondade piirkonniti segregatiivne asustus, mistõttu muukeelsete elanike integreerimisel on domineerivaks rõhuasetuseks olnud lisaks keeleõppele muulaste ühiskondliku ja poliitilise lojaalsuse saavutamine. Selle eesmärgi saavutamiseks on Leedu vastu võtnud hulgaliselt seadusi, liitunud erinevate rahvusvaheliste konventsioonidega.

Alates iseseisvumisest on Leedul olnud raskusi illegaalse (transiit-)immigratsiooni ohjeldamisega.³⁰ Põhjuseid selleks võib leida riigi geopoliitilisest asendist - ühelt poolt naabriteks Venemaa ja Valgevene ning teiselt poolt paistmas Lääne-Euroopa, mis enamiku illegaalide tegelikuks sihtasumaaks. Piirikontrolli nõrkus 1990.aastatel muutis Leedu kõige kõrgema illegaalse immigratsiooni näitajaga riigiks Baltimaade hulgas. 1990.aastate teisel poolel olukord paranes tänu piirikontrolli reformimisele ning piiritsooni eraldamisele. Tulemusena on illegaasete immigrantide hulk järk-järgult langenud.

²⁹ *Topeltkodakondsus on lubatud juhul, kui ka immigrandi päritolumaa seadused seda võimaldavad*

³⁰ *John Sparrow (2002) Bridging the migration gap Internet: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*

Retooriliselt räägitakse Leedus küll mitmekultuurilisusest, kuid põhiliselt iseloomustab riigi integratsioonipoliitikat tugev Leedu-kesksus. Muulasi vaadeldakse kui põhielanikkonnast eraldiseisvat gruppi, kes on teistsugused. Meediavaatluste põhjal saab öelda, et pigem kujutatakse neid kriminaalidena, sotsiaalselt tõrjutud grupina (eriti mustlasi), nn “eksootiliste” inimestena.³¹ Erinevate uurimuste tulemused näitavad samuti, et mitte-leedu päritolu inimesed tunnetavad oma sotsiaalset staatust ja positsiooni pigem halvenevat. Leedu senine keskendumine poliitilisele integratsioonile pole kindlasti piisav, et tagada inimeste kaasatus ka sotsiaal-majanduslikul tasandil ning arendada vastastikust usaldust erinevate rahvusgruppide vahel.

Integratsiooni toimimisele viitab muulaste kaasatus kohaliku omavalitsuse struktuuridesse, osalemine valimistel ja muulaste aktiivsus kohalikus

Ühiskonnapädevus ja sallivus

Kaasaegse kodanikuühiskonna nurgakivina on oluline ühiskonnaliikmete aktiivne osalus ühiskondlikes protsessides, mille arenguks peavad olema loodud vastavad õigused ja võimalused seadusandlikul tasemel. Integratsioonialase formaal-juriidilise raamistiku määratlemise kõrval on seega oluline ka **muulaste poolne aktiivsus ja tahe ühiskondlikus elus kaasa rääkida – valmisolek integreeruda.**

Nii pakub hoopis vahetumat teavet integratsiooni reaalsest asetleidmisest muulaste osalus poliitilises elus ja poliitika kujundamises. Poliitilise integreerituse indikaatorina võiks vaadelda mitte-kohalikku päritolu inimeste kaasatust riigi struktuuridesse. Kui valitsuse tasandil on nt Rootsis välja antud suunis kaasata omavalitsuste meeskonda ka teiste rahvuste esindajad, siis hilisem uuring näitas, et enamus omavalitsusi selles suunas tegutsenud polnud. Ka Leedu avalik sektor on komplekteeritud väga suure enamusega Leedu päritolu inimestest. Eriti haruldane on mitte-leedu päritolu inimene avalikus sektoris juhtival positsioonil.

³¹ *Vida Beresnevičiute (2003:3) Ethnic Structure of Contemporary Society: Dimensions of Social Integration of Ethnic Groups of Lithuania.*

Indikaatorina võib samuti vaadelda **muulaste osalust kohalike omavalitsuste valimistel**, mille põhjal saab hinnata muukeelsete elanike huvitatust 'ühiskonna asjades' kaasa rääkida, valimisaktiivsus näitab nende motiveeritust olla ühiskondlikult aktiivne. Nt nii Rootsi kui Leedu puhul kalduvad etniliste vähemusgruppide esindajad kahjuks olema passiivsed.³² Rootsis on esile toodud vajadust rakendada kohalikul tasandil meetmeid, mis parendaks migrantidele suunatud nõutamise- ja osalusvõrgustikke. Seega kohalik tasand saab ka igapäevasemalt (kui valimisperiodidel) toetada erinevate gruppide aktiivsust ühelt poolt muulaste kodanikualgatuse ja juba **kogukonna tasemel ühiskondlikes protsessides kaasalõmise õhutamise ja soodustamise** kaudu (nt muulaste ettepanekuid-arvamust küsides ja sellega ka realselt arvestades jne), teisalt ka nt kooskämiseks praktiliste vahendite (ruumid jms) võimaldamise abil jne.

Formaalsete võimaluste kõrval on oluline ka nende tegelikku kasutamist ning muulaste ühiskondlikku osalust soodustava keskkonna loomine ja selle toetamine. Erinevad uuringud näitavad, et paljuski on integratsiooniprotsessi edukust määravaks teguriks suuresti tunnetuslikul tasandil mõõdetav tahe ja hoiakud, s.t suures osas määravad muulaste tegeliku osaluse ühiskonna enamuse hoiakud. Immigrantide osakaalu kiire suurenemine viimastel kümnenditel on kohalikes tekitanud ka tõsist vastuseisu, mistõttu rassismi, ksenofoobia ja diskrimineerimisalased ilmingud on probleemiks paljudes omavalitsustes üle Euroopa.

Integratsiooniprotsessi toetamiseks sisalduvad paljude riikide puhul seadusandluses diskrimineerimis-vastased³³ põhimõtted, mida toetavad mitmed rahvusvahelised konventsioonid. Kuid sageli pole rassismi- ja diskrimineerimisevastane tegevus riiklikul tasemel piisavalt reguleeritud. Nt Leedus jälgib võrdõiguslikkuse seaduse täitmist ka eraldi võrdõiguslikkuse ombudsman.³⁴ Siiski on võrdõiguslikkuse temaatika Leedus vaid pooleldi

Lisaks õiguslike mehhanismide kehtestamisele on ühiskonnas hädavajalik edendada uusimmigrantide suhtes ka mõistvust ja sallivust.

³² *Vida Beresnevičiute (2003:6) Ethnic Structure of Contemporary Society:Dimensions of Social Integration of Ethnic Groups of Lithuania*

³³ *etnilistel või rassilistel kaalutlustel*

³⁴ *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (2004) Country Reports on Human Rights Practices 2003. Lithuania. Internet: <http://www.state.gov/g/drl/rls/brrpt/2003/27850.htm> (08.11.2004).*

lahendatud, kuna seadus on puudulik. Seadus keelab otsese ja kaudse diskrimineerimise vanuse, seksuaalse sättumuse, puude, rassi, usuliste tõekspidamiste või veendumuste alusel töökohal, hariduses, kaupade ja teenuste pakkumisel ning elamusektoris. Seadusega pole kaetud sotsiaaltagatised, sotsiaalkaitse, tervishoid, samuti immigratsiooni ja varjupaigaga seonduv, kuigi ettepanekud selleks olid esitatud Leedu Geide Liidu poolt.³⁵

Saksamaal diskrimineerimisvastast eriseadust veel vastu võetud ei ole, ent valminud on vastav seaduseelnõu. Rassismi ja diskrimineerimise temaatika tundlikkusele viitab aga seik, et juba ainuüksi seaduseelnõu, mis järgib küllalt täpselt EL direktiivide nõudeid ning mille koostamisele kulus koguni 6.a., tutvustamine tõi endaga huvigruppide pahameele³⁶. Nt majaomanikud on ähvardavad seaduse vastuvõtmise korral kohtusse pöörduda, kuna seadus piirab liialt nende otsustusõigusi omanikuna³⁷.

Immigrantide osakaalu suurenemine on ühiskonnas tekitanud ka tõsist vastuseisu. Vastavalt 2003.a inimõigustealasele raportile on Leedus aasta jooksul konfliktide arv põhielanikkonna ning pagulaste ja varjupaiga taotlejate vahel tõusnud. Samuti teatas Euroopa Nõukogu oma raportis aprillis 2003.a, et Leedus esineb palju rassismi, diskrimineerimise ja sallimatuse ilminguid eriti mustlaste kogukonna suhtes ja väga erinevate valdkondade lõikes (haridus, tööturg, tervishoid, elamusektor, teenused, kodakondsus, kontaktid politseiga).³⁸ Suures sallimatuses ei säästeta isegi lapsi, nt *Leedu Laste Fondi* andmetel olid nad sunnitud mustlaste laste toitu jagama nende endi elamispiirkonnas, selle asemel, et neid kohvikusse lõunale viia, sest kohvikupidajad keeldusid lapsi võõrustamast.³⁹ Mustlaste integratsiooni takistavate teguritena nähakse mustlaste keelelisi, etnilisi ja kultuurilisi

³⁵ IHF FOCUS: *prisons and detention facilities; national end ethnic minorities; trafficking in human beings; asylum seekers and immigrants; labor rights.*

³⁶ *Musharbash, Yassin; Rot-Grün rettet den Kinderteller, Antidiskriminierungsgesetz, Der Spiegel, 15.12.2004*

³⁷ *Vastuoluline pidavat olema isiku kaitse üksikjuhtumi puhul ja reguleeritud on ainult õiguste kaitse nn massihagide puhul (nt teatud piirkonnas keeldutakse massiliselt moslemitele kortereid üürimast).*

³⁸ *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (2004) Country Reports on Human Rights Practices 2003. Lithuania. Internet: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27850.htm> (08.11.2004).*

³⁹ *“Čigonu, vaikiai” (“Gypsy Children”), a Lithuanian Children’s Fund project, October 10, 1996, p. 1.*

erinevusi⁴⁰ e leedulaste seisukoha järgi on mustlased ise süüdi, et ei integreeru. Kuna ka valitsuse tasandil pole mustlaste diskrimineerimise lõpetamise osas kohalikele omavalitsustele selgeid suuniseid ette antud, on omavalitsuste motivatsioon tegutsemiseks madal. Nt valitsus deklareerib küll probleemi olemasolu ning vastu on võetud programm *Mustlaste integreerimine Leedu ühiskonda 2000-2004*, kuid programm tegeleb sisuliselt vaid hariduse ning kirjaoskamatuse likvideerimisega. Diskrimineerimisevastaseid meetmeid programm ette ei näe. Leedu kõrged ametnikud väidavad, et diskrimineerimine pole probleem, kuna kaebusi pole esitatud. Ka *Euroopa Mustlaste Õiguste Keskus*⁴¹ kritiseeris valitsust mustlaste sotsiaalse tõrjutuse mahasalgamise eest. Samuti viidati selge nägemuse ning meetmete puudumisele, kuidas mustlaste olukorda parandada.⁴² Keeruline on ka juudi kogukonna olukord, kus antisemitistlike avaldustega on esinenud nii ekstremistid kui põhiparteide poliitikud. Meedias on ilmunud antisemitistlike artikleid, levitatud juutide vastu viha õhutavaid materjale, toime pandud vandalismiakte juudi haudade ja monumentide vastu.

Kohalikel omavalitsustel on oluline roll rassismivastase võitluse korraldamises, kuid nende puhul võib leida samuti vastandlikke näiteid. Ühelt poolt, kui omavalitsus pingutab integratsiooni saavutamise nimel ning rassismivastases võitluses, võib ta ära teenida teatud elanikkonna pahameele. Nt hiljutises juhtumis Rootsis saadeti Haninge omavalitsuses grupile poliitikutele iga päev surmaahtvõtte sõnumeid, kus poliitikutele heideti ette liigset innukust integreerimisel.⁴³ Teisest küljest, on aset leidnud juhtumid, kus omavalitsuste valimistel ilmutasid kohalikud kõrged poliitikud ise ootamatult rassistlike hinnanguid, nt “moslemid on Rootsi heaolusüsteemi parasiidid”. Nende arvamused immigrantide aadressil šokeerisid loomulikult avalikkust. Rahvusvahelisel tasandil on kritiseeritud Leedut, et vaenulikkust suhtumist on väljendatud ka avalikult teatud poliitikute poolt, avaliku sektori asutustes ja meedias. Kahtlemata on see pagulaste integratsioonile takistuseks.

⁴⁰ *Open Society Institute (2002) Minority Protection in Lithuania. Internet: www.?*

⁴¹ *The European Roma Rights Center*

⁴² *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Lithuania. 21/03/2002, CERD/C/60/CO/8.*

⁴³ *Alternative Report to the CERD-Committee with respect to Sweden's commitments according to the ICERD (2004:6). United Nations Association of Sweden.*

Näiteid 'heast praktikast'

Näiteid riikide praktikast integratsioonimeetmete valikul ja programmide rakendamisel.

1. **Seadusandlus** (Rootsi, Leedu). Tänapäevaks kehtib ühiskonnas rassistlike sümbolite, käitumise, muusika, riietuse jmt osas täielik null-tolerants. Rootsis on rassiline agitatsioon kriminaalkuritegu, mille eest võidakse karistada kuni 2.a vabadusekaotusega. Ka Leedu seaduste kohaselt võidakse rassistliku vihavaenu ja vägivalda õhutamise eest määrata inimesele vabadusekaotust 2-10.a.
2. **Omavalitsuste motiveerimine integratsiooni teostamisel** (Rootsi). Omavalitsustele on riigi poolt ette nähtud iga migrandi integreerimiseks kindel summa, mis katab erinevaid pagulaste vastuvõtmisega seonduvaid lisakulutusi (nt elatusrahad, keelekursused jmt). Antud süsteem motiveerib omavalitsusi sissejuhatavaid programme tõhusamalt ellu rakendada, sest juhul, kui põgenik saavutab programmi eesmärgid kiiremini kui 2.a jooksul, makstakse ettenähtud integratsioonisumma kohalikele omavalitsusele ikkagi täismahus välja.
3. **Holokausti-alane haridusprogramm** (Leedu). Eesmärgiks on sallivuse edendamine koolides. Programm on suunatud ennekõike koolidele, ühiskonnas laiemalt tolerantsuse arendamiseks organiseeritakse konverentse ja seminare. Viimaste aastatega Leedus saagenenud antisemitistlike ilmingute vastumeetmena rakendatud programm valitsuse tasemel.
4. **Koostöövõrgustikud** (Rootsi). Tänapäevaks on välja kujunenud erinevad koostöövõrgustikud politsei, kirikute, erasektori, omavalitsuste jt vahel. Ka kohalikud koolid teevad rassismivastases võitluses ulatuslikku koostööd, kuna koolides hakkas üha rohkem ilmnema rassismile õhutatavat käitumist (sümboolika ja vaenu õhutatavate sõnumite kandmine riietel (nt "Parem AIDS kui immigrandid", graffiti, lendlehed), tekkisid immigrantidevastased grupeeringud. Rassismivastases võitluses on tulnud järeldusele, et kui omavalitsus koostab vastumeetmete programmi, siis osalema peavad selles omavalitsuse enda töötajad, kes puutuvad kokku noortega koolis ja nende vabal ajal.

5. **Teavitamine** (Rootsi). Vastukaaluks 1990.aastate algul Stockholmis tekkinud immigrantidevastasele liikumisele viis linnavalitsus läbi mitmeid programme, et võidelda rassismi ilmingutega ning edendada häid rahvuste vahelisi suhteid. Inimesi teavitati immigrantidega seonduvast olukorrast, korraldati rassismivastaseid avalikke loenguid, rockikontserte.
6. **Sallivuse arendamine Ida-Euroopas** (Leedu). Mittetulundusühing EIDEM (Hajutatud Etniliste Vähemuste Euroopa Instituut) tegutseb Euroopa Nõukogu egiidi all Vilniuses alates 1998.a, projekt on alaline ning suunatud juutidele jt väikestele etnilistele gruppidele, k.a kadumisohus vähemustele. Toetatakse etniliste vähemuste kultuuri ja identiteedi arengut, abistatakse projektide kirjutamisel, korraldatakse rahvusvahelisi konverentse.
7. **(Linna-)kodanike esindajad** (Saksamaa, Berliin). Berliinis saavad välismaalased osaleda kohaliku esindusorgani töös '(linna-)kodanike esindajana'. Esindajad ei ole valitud Saksa ja saavad hääleõiguslikena osaleda Berliini omavalitsuspiirkondade töös. Nad seatakse üles kohalike esindusorganite poliitiliste ühenduste poolt ja valitakse assamblee poolt esindusorganisse.⁴⁴

KOKKUVÕTE

Õiguslik-poliitilise sfääri meetmete eesmärgiks on aidata immigrantidel (või põliselanikest erineva taustaga inimestel) **sisse elada uude keskkonda ning muutuda iseseisvaks ja aktiivseks ühiskonnaliikmeks**, kellele on tagatud võimalused soovi korral 'ühiskonna asjades' kaasa rääkida.

Riigi ülesandeks on sellise **õigusliku keskkonna kujundamine**, mis looks eeldused ja õigused muulaste võrdseks ligipääsuks ja osaluseks erinevates igapäevaelu sfäärides ja ühiskondlikus elus tervikuna. See kätkeb endas juurdepääsu ühiskonna tuumikinstiitutsioonidele - ettevõtluskeskkonnale, tööturule, kvalifikatsioonisüsteemidele, elamispiindade turule, aga samuti poliitilistele ringkondadele jms. Riigi ülesandeks on ka jätkusuutliku **kodakondsuspoliitika** kindlustamine ning **diskrimineerimisvastase** õigusliku ruumi loomine, millel on oluline roll integratsiooniprotsessi arengus.

⁴⁴ http://www.inm.dk/publikationer/engelske_publicationer/cultural_diversity/ren.htm

Üldine õiguslik-poliitiline keskkond loob aluse ka ühiskonnapädevuse kujunemisele ja arengule.

Kuigi õiguslik-poliitilised meetmed kuuluvad peamiselt riikliku tasandi pädevusse, on **kohaliku tasandi** roll formaal-juriidiliste võimaluste tegelikuks kasutamiseks vajalike meetmete arendamisel ja rakendamisel võtmetähtsusega. Omavalitsus on **peamine integratsioonimeetmete rakendaja**. Omavalitsuste roll on väga oluline **ühise teabevälja** kujundamisel, juba informatsiooni jagamisest nii sotsiaal-ja kvalifikatsioonisüsteemidest kuni kodakondsusnõuete ja sellega kaasnevate võimalusteni ning samas selgitada kogukonnale uute liikmete olulisust jne. Vaatamata integratsiooniprotsessi arengule erinevate riikide lõikes antud hinnangutele, on just omavalitsuse tasandi roll esmatahtis **kontakti loomisel vähemusgruppide ja põhirahvuse vahel** – integratsiooni esmasel lävepakul. Sageli suhtutakse muulastesse kui gruppi pigem ettevaatusega, isiklike kontaktide puhul aga tunnetatakse pigem rahvusteüleseid sarnasusi (nt sarnased probleemid lastega jne). Seega on omavalitsuste ülesandeks rakendada meetmeid, mis suunatud ühiskonnapädevuse tõstmisele kohalikus kogukonnas tervikuna, mis avalduvad laiemalt hoiakute ja osaluse kaudu ning 'meie'-tunde tekkena. Samas tuleb tähelepanu pöörata põhielanike hulgas sallivuse tõstmisele muukeelsete elanike suhtes, sest just sallivuse vähesus ning diskrimineerimine erinevates sfäärides on põhilisteks takistusteks muukeelsete elanike integreerumisel ning edasiõudmisel kohalikus ühiskonnas.

Kaasaegne mitmekultuurilisele ühiskonnale suunatud integratsioon eeldab sallivust väärtushinnangutes, suhtumises ning hoiakutes, seda isegi institutsioonilise integratsiooni puhul. Mitmekultuurilise integratsioonipoliitika õiguslik-poliitiliste meetmete põhijooned peaksid hõlmama järgmisi komponente ⁴⁵:

1. **integratsiooni puudutavate reeglite selgus** – inimesed peavad teadma, mida neilt täpselt nõutakse, ning olema kindlad, et neid reegleid ei muudeta integreerumisele uute barjääride loomiseks (*sh immigratsiooni sihtmaa staatuse avalik aktsepteerimine ja integratsioonimeetmete järjekindel rakendamine*);

⁴⁵ Kymlicka, Will (2000), *Eesti integratsioonipoliitika võrdlevas perspektiivis; raamatust Integratsioonimaastik –ükskõiksusest koosmeeleni; Avatud Eesti Fond, Jaan Tõnissoni Instituut; Tallinn, 2000. Samal teemal loe ka J.Jedomskehh, K.Holm, K.Kasemets, L.Kasemets, T.Pikner (2004), Avatud noortekeskuste arendamine mitmekultuurilises ühiskonnas*

2. **integratsiooni tingimused peaksid olema napid** – rõhk integratsiooniprotsessis on sageli asetatud keelelisele ja institutsioonilisele integratsioonile mitte kultuurile või eluviisidele. Integratsiooni tegevusplaan peaks tuginema jagatud väärtustele, aktsepteerima igapäevaelu käitumuslikke ja suhtumismudeleid (*sh suutlikkus osaleda ühises teabeväljas, individuaalse ja rahvuskultuuri tunnustamine*);
3. **kaitse diskrimineerimise vastu** – on oluline, et immigrantidel oleks integreerudes usku ühiskonna liikmete aktsepteerimisvõimesse. See näitab, kas ühiskonna liikmed neid kodanikuühiskonna mitteametlikes institutsioonides aktsepteerivad (*sh mida diskrimineerimise suhtes ette võetakse*);
4. **riigipoolne integratsiooni toetamine** – integratsioonikulude jagamine peab olema õiglane e vähemalt keele- ja kodanikuõpetuse kursused peaksid olema kättesaadavad ja inimestele taskukohased, lisaks toetavad integratsiooni sissejuhatavad programmid, keeleõpe, nõustamine (*sh kutsenõustamine jms*);
5. **vähemuste osalemine integratsioonipoliitikas** – osalemine ühiskondlikus protsessis, sh vähemuste roll poliitika kujundamisel ja elluviimisel. Osalus on vajalik tagamaks, et poliitika identifitseeriks õigesti immigrantide vajadused ning ka selleks, et tagada immigrantidepoolne usaldus poliitika eesmärkide suhtes. Eriti oluliseks muutub osalus olukorras, kus vähemuse ja ühiskonna vahel valitseb usaldamatus (*sotsiaalne sidusus ja institutsionaalse integratsiooni toetamine*);
6. **omavalitsuse pädevus ja suutlikkus integratsiooniprotsessi edendada** – integratsiooniprotsessiks soodsa vahetu sotsiaalse keskkonna loomine.

Õiguslik-poliitilised meetmed loovad üldise keskkonna, millele toetuvad ja millest tulenevad integratsioonimeetmed teistel elualadel. Seega on oluline, et õiguslik raamistik looks piisavad eeldused ning selge pädevus- ja ressursijaotuse erinevate osapoolte vahel. Edukaks integratsioonitegevuseks on vajalikud selged **eesmärgid ja nende tunnustamine partnerite poolt**, samuti **pidev info- ja kogemustevahetus**. Sobivate ja toimivate lahenduste väljatöötamiseks ja rakendamiseks on oluline tegevuste **tulemuslikkuse pidev hindamine** ning statistiliste näitajate analüüs, mis on omakorda aluseks edasiste tegevuste kavandamisel.

Integratsiooniprotsess on pikaajaline, vajades tasakaalustatud ja läbimõeldud lähenemist, millele peavad eeldused olema loodud juba õiguslik-poliitilises sfääris.

2. KEELELIS-KULTUURILINE SFÄÄR

Nii Rootsis, Saksamaal kui Leedus peetakse integratsiooniprotsessi eelduseks saavutada muukeelsete elanike hulgas **piisav keeleoskus**, mis võimaldab neil ühiskonnas toime tulla, edasi õppida või töötada. Kuigi õiguslik-poliitiline raamistik on riigiti erinev, puudutavad põhilised tegevused antud sfääris seega riigikeele õpet, mh on kõikides vaadeldud riikides migrantidele seatud tingimuseks läbida teatud etapil kohustuslikud keelekursused ja/või keeleksam⁴⁶. Peamiselt on riigikeele õpe suunatud lastele ning seda korraldatakse eelkõige kohustusliku koolihariduse raames. Täiskasvanutele võimaldatakse keeleoskuse edendamiseks osaleda tasuta keelekursustel.

Integratsiooni aspektist on oluline tagada vähemustele (k.a uusimmigrantidele) võimalused ka **oma keele, kultuuri ja identiteedi arenguks**. Sellel eesmärgil toetatakse

Integratsioon keelelis-kultuurilises sfääris ei hõlma ainult keele- ja kultuuriõpet, vaid laiemat tegevuste ringi.

vähemustekeelseid rahvuskultuuriseltse, pühapäevakoole jm vabaühendusi. Etniliste vähemuste emakeeleõpet korraldatakse võimaluste piirides samuti kohustusliku koolihariduse raames. Lisaks otsesele keele- ja kultuuriõppele saavad kohalikud omavalitsused keelelis-kultuuriliste oskuse omandamist-arendamist toetada läbi muukeelsetele elanikele suunatud erimeetmete (nt nõustamine, noorsootöö, integratsioonikoolitus jmt), erinevate kogukondlike ühisürituste ja üldiste kultuurilise tegevuste raames.⁴⁷

2.1. MEETMED HARIDUSSEKTORIS

Kõikide uuritud riikide **haridussüsteemide aluspõhimõtteks** on tagada kõigile lastele võrdsed võimalused ning juurdepääs haridusele vaatamata soole, rassilisele või etnilisele kuuluvusele, sotsiaalsele staatusele, usutunnistusele või veendumustele. Hariduse kättesaadavuse tagamine ja vajalike koolikohtade korraldamine on kohalike omavalitsuste pädevuses. Rootsis ei pea omavalitsused tagama koolikohti ebaregulaarselt riigis

⁴⁶ Rootsi ja Saksamaa puhul püütakse keelekursuseid siduda tööalase koolitusega, et kergendada migrantide juurdepääsu tööturule.

⁴⁷ Bosznick, Wolfgang; Will, Gisela (2002), *Integrationsangebote in ausgewählten bessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg*

viibivatele lastele, nt juhul, kui inimesed ei kavatse lahkuda pärast nende varjupaigataotluse tagasilükkamist. Paljud koolid siiski võimaldavad nendel lastel jätkata kooliteed seni, kuni nad riigist välja saadetakse.⁴⁸

Leedus ja Saksamaal kehtivad koolikohustusega seonduvad reeglid ühtemoodi kõigile lastele. Migrantide laste **informeerimiseks** hariduse omandamise ja koolikorralduse kohta kasutatakse Saksamaal kohalikul tasandil toetava abimeetmena *informatiivseid brošüüre*.⁴⁹ Rootsis on kohalike omavalitsuste kohustus ulatuslikum, nad peavad äsjasaabunud immigrante teavitama nende õigustest eelkooli- ja kooliharidusele. Migrantidele korraldatakse *informatiivne kohtumine*, kus tutvustatakse riikliku õppekava põhiväärtusi ning vastatakse tekkinud küsimustele. Vajadusel võimaldatakse tõlk.

Koolieelne haridus

Rootsi puhul on immigrantide laste integreerimine kooliharidusse korraldatud **väga paindlikult**. Kui lapsed ei soovi käia eelkoolis, korraldavad paljud omavalitsused nn “*avatud eelkooli*”, millest võivad lapsed ja nende vanemad osa võtta paar tundi päevas. Paljude migrantide jaoks toimivad taolised eelkoolid kohtumispaigana ning pakuvad esimest võimalust tutvumiseks uue ühiskonnaga. Mõned omavalitsused korraldavad ka spetsiaalseid *keeleõppe eelkooli*, kus lapsed saavad paar tundi päevas õppida rootsi keelt. Mõlemad eelkoolid on tasuta. Koolid korraldavad tihti peale keelekoolituse ka vanematele ning seda just suuremates linnades.

Saksamaal on koolieelse keeleõppe edendamise programmidega alustatud üsna hiljuti, erimeetmed on suunatud nendele immigrantide lastele, kelle keeleoskus ei ole tavakoolis hakkama saamiseks piisav. Immigrantide lapsed peavad end kooliminekuks registreerima aasta varem ning sooritama suulise keeleeksami, millega hinnatakse nende suutlikkust õppida saksakeelses tavakoolis. Ebapiisava keeleoskustaseme korral suunatakse nad *keeleõppe programmi* kohaliku lasteaia või algkooli juures, kus keeleõpet viib läbi kvalifitseeritud lasteaednik või algklasside õpetaja. Keskmiselt toimub

⁴⁸ Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Sweden. National Description - 2003/04. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).*

⁴⁹ Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Germany. National Description - 2003/04. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).*

keeleõppe 6 tundi nädalas. U 50% immigrandide lastest vajavad taolist keelekoolitust.⁵⁰

Üldiselt on laste sujuvaks integratsiooniks sobivaim keskkond tavalasteaia rühm, pealegi on lasteaed esimene aste haridussüsteemis (k.a keeleõppes). Omavalitsuste jaoks on lasteaiaid esmase tähtsusega, kuna omavalitsused omavad nende üle rohkem kontrolli. Paraku on Saksamaale migreerunud immigrandide laste juurdepääs eelkooliharidusele piiratud, sest keskmise immigrandi jaoks on lasteaia maksud liiga kõrged. Muulaste laste vähesus lasteaedades võib olla tingitud ka kultuurilistest erinevustest või lasteaia-kohtade vähesusest piirkonniti. Olukorra parandamiseks kasutatavate meetmetena korraldavad omavalitsused *teavituskampaaniaid* ja vajadusel *suunavad lapsi naaberlasteaedadesse*. Eraldi lisameetmeid rakendatakse juhul, kui muulastest laste osakaal ületab teatud piiri (nt 20% Duisbergis, 40% Kölnis). Lisameetmetena kasutatakse lasteaedades *lasteaiaühmade suuruse vähenemist, pedagoogilise ja keeleõppe pakkumist kasvatajatele/õpetajatele, muulastest kasvatajate/õpetajate palkamist*. Siiski pole mainitud meetmed Saksamaal mitte alati seotud üldhariduslike ettevõtmistega, vaid pigem saksa keele õpetamisega.⁵¹

Leedus on koolidesse vastuvõtuga seonduvad abimeetmed kehtestatud vaid põgenike ja varjupaiga taotlejate laste jaoks. Leedu Punase Risti poolt juhitud Rukla keskus tagab neile piisava ettevalmistuse leedu keele õppe näol enne, kui nad suunduvad tavakooli ning on võimelised seal edasi jõudma.⁵² Enamus teadmistest, mis puudutavad immigrandide laste haridust, ongi akumulieritud Rukla vastuvõtukeskusesse. Keskuse õpetajad tegutsevad konsultantidena ning *nõustavad* peamiselt (immigrantide lapsi õpetavaid inimesi) keeleõppes, individuaalprogrammide koostamisel, tundide ettevalmistusel.⁵³ Keskus korraldab leedukeelsete ja immigrantidest lastega *ühisüritusi* (nt festivalid, ekskursioonid, spordivõistlused, matkad jmt), julgustades nende omavahelist läbikäimist ning osalust kohaliku kogukonna tegevuses.⁵⁴ Leedu Punane Rist ongi immigrandide lastega seonduvate probleemide lahendamise osas olnud

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Houle, René (2000) *Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies*; Centre d'Estudis Demogràfics

⁵² Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Lithuania. National Description - 2003/04*. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

teerajaja, tegeledes alates 2000.a teavitustööga ning organiseerides seminare, mida toetatud ka kohalike omavalitsuste poolt.⁵⁵

Kuna Leedus on immigrantide laste hulk koolides senini olnud väike, on meetmeid nende integreerimiseks hakatud riiklikul tasandil välja töötama alles viimastel aastatel. Üldine suundumus valitsuse tasemel on tähelepanu suurendamine immigrantide laste harimisele ning paremate võimaluste loomine, et tagada neile hea haridus.

Koostöös Hollandiga on Leedus läbi viidud immigrantide laste hariduse parendamise teemaline projekt, mille raames töötati välja valdkonna edendamist puudutavad põhimõtted, analüüsiti ja täiendati seaduseid, töötati välja migrantlapse koolitavatele õpetajatele vajalikke abimaterjale ning õpetajakoolituse kursused.

Kool

Kindlasti on keelelis-kultuurilise integratsiooni võtmeteemaks kooliharidus, mis uuritud riikide puhul on suunatud ennekõike kooliealistele **uusimmigrantide** lastele, kes sisenenud tavakoolidesse. Pikaajaliste või põliste rahvusvähemuste puhul on reeglina väljakujunenud omakeelsed koolid ja koolivõrgustikud, kus erilisi integratsioonimeetmeid lisaks kohustuslikule riigikeele ja ühiskonnaõppele ei rakendata. Kui Rootsis ja Saksamaal on uusimmigrantide lapsed olnud arvukamalt koolisüsteemis esindatud juba pikemat aega, siis Leedus on uusimmigrantide laste hulk koolides olnud senini väike.

⁵⁵ *Ibid.*

Tabel 4. Milline on muukeelsete laste osakaal uuritud riikide koolisüsteemides?

Rootsi	2002.a registreeriti eelkoolidesse 458 405 last, neist 59 592 (13.0%) olid muukeelsed. Üldhariduskoolidesse registreeriti 1 057 225 õpilast (kohustuslik kooliharidus kehtib 7-16aastastele lastele), neist 135 945 (12.9%) olid muukeelsed. Viimase 5 aastaga on muukeelsete laste arv tõusnud u 17 000 lapse võrra.
Saksamaa	2001/02. õppeaastal oli teisest rahvusest laste hulk saksa koolides u 1 miljon (11%) ⁵⁶ . 2001.a õppis saksa koolides 501 936 türgi päritolu last (43.4% kõigist immigrantide lastest), 195 005 pärines EL maadest s.h suurim grupp oli itaallasi (91 831 e 7.9%) ja kreeklasi (42 960 e 3.7%). Järgmine suurem grupp väljastpoolt EL-i olid lapsed endisest Jugoslaaviast (83 754 e 7.2%).
Leedu	2002/2003. õppeaastal õppis Leedu üldhariduskoolides 567 453 õpilast. Nendest 33 698 õpilast (5.9%) käis vene õppekeelega ja venekeelsete õppeklassidega segakoolides. Poolakeelsetes koolides ja poolakeelsete õppeklassidega segakoolides õppis ühtekokku 21 314 õpilast (3.7%). 2003.a septembris õppis leedu koolides 197 immigrandi taustaga last.

Allikad: Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Sweden. National Description - 2003/04.* Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Germany. National Description - 2003/04.* Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Lithuania. National Description - 2003/04.* Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).

Nii Rootsis, Leedus kui Saksamaal on mitmeid **piirkondi, kus immigrandid elavad suuremate kogukondade kaupa** ning see peegeldub ka antud piirkonna koolides. Põhiline probleem, mille kohalikud omavalitsused sel juhul viitavad, on kogukondade segregatiivne iseloom. Muukeelsed elanikud kipuvad suhtlema oma kogukonna siseselt ning ei teki sidemeid põhielanikkonnaga. Ka riigikeeleõpe läheb taolistes piirkondades vaevaliselt.

Rootsi suurlinnade äärealadel on koole, kus migrantide laste osakaal on 100% lähedal. Nendes piirkondades on täiskasvanud elanikkonna töötuse tase ning perekondade sõltuvus sotsiaaltoetustest keskmisest kõrgem. Selleks, et tagada immigrantide laste integreerimine ühiskonda, tuleb lisaks tavakooliharidusele korraldada lisategevusi (nt vastuvõtuklassid, tugiõpe).

Samas on muulastele emakeelse hariduse korraldamine lihtsam, kui nende grupp asub kompaktselt ühes piirkonnas ning on piisavalt arvukas. Nt Leedu puhul pole emakeelse hariduse korraldamine keeruline vene, poola, inglise, saksa või prantsuse keelt kõnelevatele lastele, kuna vene ja poola kogukonnad

⁵⁶ Sh pole arvesse võetud naturalisatsiooni korras saksa kodakondsuse omandanud lapsed ja mitmerahvuseliste perede lapsed e migratsiooni taustaga laste hulk saksa koolides on tegelikult suurem.

on koondunud ning nende keelerühmade puhul on olemas kvalifitseeritud õpetajate kaader. Väiksemate keelekogukondade keele- ja kultuuriõpe taandub pigem pühapäevakoolidesse.

Meetmed mitmekultuurilises koolis

Muukeelse lapse õppima asumisel mitmekultuurilisse kooli kerkivad seal esile kolm eesmärki: 1) tagada migrantide edasijõudmine ning oskused, mis on vajalikud toimetulekuks kohalikus kultuuriruumis ja ühiskonnas; 2) tagada vähemustele oma keele ja kultuuri õpe; 3) edendada koolikeskkonnas sallivust ja mitmekultuurilisuse õpet.

Koolis edasijõudmist toetavad meetmed

Reeglina on muukeelsete laste õpitulemused madalamad, mistõttu vajavad nad õpingutes spetsiaalset abi. Tavakoolis rakendatakse siinkohal erinevaid meetmeid, milles oluliseks põhimõtteks paindlikkus. Kindlasti tõuseb teistest meetmetest enam esile **riigikeeleõppe korraldamine ja toetamine**. Koolis edasijõudmist toetavate meetmetena võimaldatakse nt **Rootsi** tavaklassis õppivale migrantile vajadusel tugiõpe (nii keele- kui õppeainealane), mis toimib kas lisatundidena või õpilase assisteerimisega tavaliste tundide raames. Paljudes koolides toimuvad ka nn “õppealased töötoad”, kuhu õpilased võivad vajadusel minna ja nende kodukeelt valdavalt erialaõpetajatelt interneti teel abi paluda. Rootsis võivad migrantid rootsi keelt õppida kogu kooliaja vältel teise keelena, millel on iseseisev õppeplaan ning õppematerjalid.

Saksamaal ei ületa piiratud saksa keele oskusega muukeelsete laste osakaal tavaklassides reeglina 1/5. Juhul kui lapsi on rohkem, võib nendest moodustada eraldi klassi, kus õppekeeleks jääb saksa keel. *Liidumaa* peab tagama vajalikud ressursid leidmaks eriklassidele keeleõpetajad, samuti tuleb omavalitsustel leida ressursid õppematerjalideks. Muukeelsete laste jaoks on Saksamaal loodud erinevatel tasemetel kursused – põhikursus, edasijõudnute kursus (selle kursuse lõpus peab õpilane olema valmis ühinema tavaklassiga) ja toetav kursus (seotud aineõpetusega, aitab muukeelsetel lastel mõista aineomast terminoloogiat).

Saksamaal eristuvad viis klassitüüpi:

- Tavaklass (võib hõlmata õppeainena emakeelt);
- Ettevalmistusklass tavakooliks – kestus 2-3.a, vähendatud klassi suurusega, saksa keele intensiivõppe ja emakeele tunniga;
- Rahvuslik ettevalmistusklass - sarnane tavapärase ettevalmistusklassiga, aga suurema arvu emakeelsete õppeainetega;
- Pikk ettevalmistusklass - kestusega kuni 6.a.;
- Kakskeelne rahvuslik klass – õpe erineb tavaklassist märkimisväärselt.

Leedus püütakse keeleõppe edendamiseks ühe lahendusena leida parimad meetodid kakskeelse õpetuse rakendamiseks vähemuste koolides ja leedukeelsetes koolides, kus õpib muukeelseid noori.⁵⁷ Tavakoolides on muukeelsele õpilasele võimalik koostada individuaalne õppeplan, korraldada tugiõpe, eraldi grupid laste jaoks, kes mõistavad vähe leedu keelt, intensiivsed keelekursused tavatunniplaani raames.⁵⁸ Välja on töötatud spetsiaalsed õppematerjalid vähemuste lastele leedu keele õpeks ning mitmekultuurilises klassiruumis töötavatele õpetajatele.⁵⁹

⁵⁷ Gudynas, Pranas (2001) *Education and Social Inclusion in Lithuania*. In: *Curriculum Change and Social Inclusion: Perspectives from the Baltic and Scandinavian Countries*, Vilnius, Lithuania, 5-8 December 2001. Final report of the regional Seminar edited by Sobhi Tavil. Geneva. IBE, 2002. Internet: www.ibe.unesco.org/Regional/baltic_sea/vilreport.htm (11.11.2004).

⁵⁸ Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Lithuania*. National Description - 2003/04. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).

⁵⁹ *Ibid.*

Muukeelsete laste emakeele ja kultuuri õppe edendamine

Võrreldes teiste riikidega tõusis migrantide emakeele ja kultuuri õppe toetamises enam esile **Rootsi**. Suurema muulaste arvuga tavakoolides õpetatakse tihti peale mõningaid aineid vähemuskeeltes. Võimalusel on ka vastuvõtuklassides õpe migrantide emakeeles. Õpilastel, kelle emakeel on rootsi keelest erinev, on õigus nõuda ainet “emakeele õpingud”, mille õppekava hõlmab lisaks päritolumaa kirjandust, ajalugu ja kultuuri. Emakeele õpinguid korraldatakse u 60 erinevas keeles (araabia keeles 21 073 õpilasele; bosnia, horvaatia, serbia keeles 14 829 õpilasele; soome keeles 11 384 õpilasele; albaania keeles 7 704 õpilasele). Õppematerjalide osas on olukord erinev, mõningate vähemuste puhul ostetakse õpikud nende päritolumaalt, mõningate puhul valitseb terav õppematerjalide puudus. Õppematerjale arendatakse Rootsi riigi toel pidevalt juurde. Muuhulgas töötati riigi toetusel välja üle 20 erineva kakskeelse sõnaraamatu, mis on osutunud õpilastele väga suureks abiks. Rootsi puhul tekitab probleeme emakeeleõpetajate vähene kompetentsus ning koolitatus. Samuti vajavad koolitust ka tavaklassi õpetajad, et mitmekultuurilises klassiruumis paremini toime tulla. Kuigi omavalitsuste toetus migrantide omakeelse hariduse edendamisel on seni kesine, on tänu riigipoolsetele suunistele seda vähehaaval tähtsustama hakatud.

<p>Kõikides analüüsitud riikides rakendatakse meetmeid muukeelsete laste emakeele ja kultuuri õppe toetamiseks (luuakse emakeelseid klasse, palgatakse ‘etnilisi’ õpetajaid, õppekavades sisaldub mitmekultuurilisuse aspekt).</p>

Saksamaa puhul kasutatakse muukeelsete laste emakeele ja kultuuri õppe toetamiseks mõeldud meetmeid enamasti konkreetsest olukorrast lähtuvalt. Vastavalt seadusele pakub liidumaa emakeelset haridust lastele, kes tulevad Kreekast, Itaaliast, Horvaatiast, Marokost, Portugalist, Hispaaniast ja Türgist, eesmärgil, “et neil oleks võimalik tagasi integreeruda oma päritolumaa koolidesse”.⁶⁰ Lisaks keeleõppele sisaldab aine ka kultuuriõpet ning see toimub kuni 5 tundi nädalas. Osalus selles on vabatahtlik (v.a Hesseni maakonnas). Ida-Saksamaal, kus migrantide arv on väga väike, emakeelset õpetust ei pakuta. Emakeelse õppe korraldamise lihtsustamiseks on moodustatud kahepoolsed komisjonid (nt saksa-türgi ekspertide komisjon Saksamaal õppivate türklastest õpilaste õpetamiseks), kes kohtuvad regulaarselt ning arutavad õppekorraldusega seonduvaid probleeme (nt

⁶⁰ Eurydice (2004:5) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Germany. National Description - 2003/04. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).*

õpetajate palkamist, täiendkoolitust). Seadus ei sätesta koolide õppekeelt, kuid reeglina on üldhariduskoolides selleks saksa keel, samas on loodud ka kakskeelseid koole/klasse ja toimivad ka eelkirjeldatud emakeelsed klassid teatud vähemustele. Puhtalt vähemuskeelsed koolid on üldiselt erakoolid (nt taanikeelsete vähemuste koolid Schleswig-Holsteinis) ning saksa keele õpe on neis kohustuslik alates 2.klassist.⁶¹

Ka **Leedus** viibivad muukeelsed lapsed võivad nõuda oma emakeele ja kultuuri õpet, kui kool peab seda vajalikuks ning selleks on olemas sobiv kvalifitseeritud õpetaja. Leedu puhul on seatud piiriks, et vähemalt 5 last võivad nõuda oma emakeelse õppe korraldamist, kuid sobiva õpetaja puudumisel võib kool õppe korraldamisest keelduda. Emakeelse hariduse korraldamine pole keeruline vene, poola, inglise, saksa või prantsuse keelt kõnelevatele lastele, kuna olemas on kvalifitseeritud õpetajate kaader. Väiksemate keelekogukondade keele- ja kultuuriõpe taandub pigem pühapäevakoolidesse. Riik toetab taoliste koolide tegevust tagasihoidlikult ning vastavalt esitatud taotlustele.⁶²

2003.a lõpus oli Leedu kahel kõige suuremal vähemuste grupil – venelastel ja poolakatel - laiaulatuslik koolivõrgustik. Lisaks tegutsesid riigis üks valgevenekeelne kool, üks saksa ja üks juudi kool, neid kõiki rahastasid kohalikud omavalitsused.⁶³ Kui mitte-leedukeelsetes koolides on üldtendentsina õpilaste hulk aastatega järjest vähenenud, siis leedukeelsetes koolides muukeelsete õpilaste arv kasvab.⁶⁴ Muukeelsed koolid järgivad sama õppekava ja haridusstandardeid kui leedukeelsed koolid. Leedu keelt õpitakse alates 1. klassist kooli lõpetamiseni. Kooli nõukogu otsustab, milliseid aineid õpetatakse lisaks leedu keeles. Suundumus on sinnapoole, et rohkem leedukeelseid aineid õpetatakse keskkooli tasemel. Lõpueksami nõuded on samasugused nii leedukeelse kui muukeelse kooli jaoks. Vastavalt Pradas Gudynase (2002: 55) uuringule pole õppekvaliteeti muukeelsetes koolides

⁶¹ *The Education System in the Federal Republic of Germany 2002. Internet: www.kmk.org/dossier/dossier_2002/7_tertiary_2002.pdf (22.01.2005).*

⁶² *Eurydice (2004) Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Lithuania. National Description - 2003/04. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).*

⁶³ *Gudynas, Pranas (2001) Education and Social Inclusion in Lithuania. In: Curriculum Change and Social Inclusion: Perspectives from the Baltic and Scandinavian Countries, Vilnius, Lithuania, 5-8 December 2001. Final report of the regional Seminar edited by Sobhi Tavil. Geneva. IBE, 2002. Internet: www.ibe.unesco.org/Regional/baltic_sea/vilreport.htm (11.11.2004).*

⁶⁴ *Ibid., lk.55.*

põhjalikult uuritud, kuid tuginedes erinevatele andmetele (näiteks võrreldes lõpueksamite ja ülikooli sisseastunute tulemusi) väidab Gudynas, et laias laastus sarnaneb õppekvaliteet leedukeelsetele koolidele. Võib oletada, et väikesearvulisemate vähemusgruppide koolide õpetuse tase on siiski madalam. Esiteks tuleb arvesse võtta koolide väiksust ning madalat täituvust, mis muudab kooli ülalpidamise kohaliku omavalitsuse jaoks kallimaks. Ressursid on piiratud ning tõenäoliselt on koolid ka halvemini varustatud. Oletada võib ka, et õpetajate kvalifikatsioon on madalam ning tõenäoliselt õpetab üks õpetaja neis koolides mitut ainet, milles ta alati ei pruugi kvalifitseeritud olla. Seega võib oletada, et kohalikud omavalitsused on vähem motiveeritud toetama väiksemaid muukeelseid koole.

Vähemuste võimalus luua omakeelseid koole aitab kindlasti kaasa oma identiteedi säilimisele, kuid samas kätkeb endas ka ohtu ühiskonna sotsiaal-kultuuriliseks lõhenemiseks. Muukeelsetel noortel on vähem kokkupuuteid põhielanikkonnaga ning piiratud on võimalus omandada ja praktiseerida riigikeele oskusi. Tulemusena jääb nii muukeelsetel noortel kui ka etnilistel kohalikel endil vajaka üldisest multikultuurilisest sallivusest ning oskusest, kuidas suhelda teisest rahvusest inimestega või kuidas teha nendega koostööd.

Sallivuse edendamine ja mitmekultuurilisuse õpe

Ühiskonnas levivad hinnangud peegelduvad ka koolisüsteemis, sestap võib mitmekultuurilises koolis esineda migrantlaste diskrimineerimist ning vanemate, kooliametnike ja/või kaasõpilaste poolset vaenulikkust, mis tulemusena soodustab migrantlaste eraldatust kooli keskkonnas ning mõjutab negatiivselt nende edasijõudmist koolis. Taoliste negatiivsete ilmingute esinemise sagedust koolides võib käsitleda kui integratsiooni indikaatorit e mõõdikut.

Lahendusena nähakse vajadust edendada koolihariduses mitme-kultuurilisuse õpet. Kõikide riikide *õppekavades* sisaldub võimalus käsitleda aruteluteemadena rahvustevahelisi suhteid, teistsuguse kultuurilise taustaga inimeste eripärasid, sallivuse olulisust jne. Samas on *õpetajad* antud teemas väheharitud nii Rootsis, Saksamaal kui Leedus, ka õpetaja täiendkoolitus ei võimalda üheski uuritud

Nii Rootsi, Saksamaa kui Leedu puhul viidatakse rahvusvahelistes raportites fakte, et sallivusest "teiste" suhtes jääb vajaka.

riigis õpetajatel praktiseerida tugeva multikultuurilise taustaga koolides.⁶⁵ Isegi mitmekultuuriliste riikide esirinda kuuluvas Rootsis kritiseeritakse õpetajate mitmekultuuriliste oskuste puudulikkust, väites, et enamus õpetajaid pole veel koolitatud õpetama mitmekultuurilises klassiruumis.⁶⁶ Leedu ja Saksamaa puhul jääb mitmekultuurilisuse õpe koolides reeglina retoorika tasemele, kuigi positiivseid näiteid ja arenguid piirkonniti esineb ning eriti just viimastel aastatel. Nt Leedus lisati õpetajakoolituse õppeprogrammi 2003.a mitmekultuurilisuse kompetentse arendav kursus. See oli Hollandi koostööprojekti tulemus, milles osalesid ka kohalike omavalitsuste esindajad.

Üldist mitmekultuurilisust aitavad koolimaastikul edendada *ühised üritused* kohalikele ja immigrandide lastele, *õpilasvahetused* ja *koostöökontaktid* sõpruskoolidega teistest maadest, auhinnad õpilastele ja klassidele sallivuse edendamise eest (nt Saksamaal). Multikultuurilisest klassiruumist tulenevate eripäradega tuleb koolides arvestada, nt Rootsis ja Saksamaal *võimaldatakse vähemustele vabu päevi* oma rahvuspühade tähistamiseks. Rootsis julgustatakse õpilasi olema erinevad, nt lubatakse moslemi tütarlastel käia kaetud peaga. Samas 2003.a sügisel oli juhtum, kus 2 tüdrukut tulid kooli rahvusele iseloomulikus riietuses, mis katab kogu keha ja looritab näo. Kool leidis, et näo katmine pole tundides õigustatud. Jõuti kompromissile, et väljaspool tunde võib nägu olla kaetud, kuid mitte tundide ajal.

Kui Rootsis on ksenofoobia, rassismi ja diskrimineerimisevastane võitlus selgesti sihitud ning vastumeetmeid rakendatud lisaks haridusele ka teistes valdkondades, siis Saksamaal on vastav seadusandlus siiani puudulik⁶⁷. Leedus on problemaatikat enam teadvustatud ja diskrimineerimine õigusaktidega keelatud, kuid tegelikkuses leidub viiteid vastupidisele praktikale k.a keelelis-kultuurilises sfääris. Leedus on ühiskond väga negatiivselt meelestatud mustlaste suhtes ning see peegeldub ka koolides. Sallimatus võib olla üks põhjuseid, miks on koolist väljalangevuse tase mustlastest laste hulgas küllalt kõrge.⁶⁸ Koolid ei ole isegi huvitatud mustlaste laste koolitamisest.

⁶⁵ Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Lithuania. National Description - 2003/04*. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).

⁶⁶ Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Sweden. National Description - 2003/04*. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).

⁶⁷ Täpsemalt vt õiguslik-poliitiline sfäär, *ühiskonnapädevus ja sallivus*

⁶⁸ *International Helsinki Federation for Human Rights. (2003) Lithuania. IHF FOCUS: prisons and detention facilities; national end ethnic minorities; trafficking in human beings; asylum*

1997.a juulis otsustas valitsus, et Vilniuse linnavalitsus peab korraldama Kirtimai piirkonna mustlaste lastele vajalikud koolikohad. Kõik Vilniuse piirkonna koolid keeldusid lapsi vastu võtmast. Lõpuks nõustus ühe venekeelse õppekeelega segakooli direktor looma nende laste jaoks eraldi klassi. Mustlaste eraldamine teistest lastest pälvis aga avalikku kriitikat erinevatelt organisatsioonidelt ning edaspidi on püütud mustlasi integreerida tavaklassidesse.

Viimastel aastatel on mustlasi püütud haridussüsteemi aktiivsemalt integreerida ning seda ennekõike rahvusvahelisest kriitikast ja poliitilisest survest tulenevalt. Valitsus käsitles haridusprobleemide lahendamist *Mustlaste Integratsiooniprogrammis 2000-2004*. Peamiselt oli programm suunatud hariduse tagamisele ning kirjaoskuse likvideerimisele mustlaste laste hulgas, kuid käsitleti ka oma kultuuri säilitamist ja probleemide lahendamist tervishoiusektoris. Samas jäid tähelepanuta diskrimineerimine ning vanemate, kooliametnike ja kaasõpilaste vaenulikkus mustlaste suhtes, mis soodustab mustlaste eraldatust kooli keskkonnas ning mõjutab negatiivselt mustlaste edasijõudmist koolis.⁶⁹ Miinuseks on ka fakt, et programmi välja töötamisel ei konsulteeritud mustlaste endiga. 2001.a avati Vilniuses Kirtimai piirkonnas Mustlaste Avalik Keskus, mis pakkus erinevaid haridus- ja kultuurialaseid tegevusi. 2002/2003. õppeaastal avati keskus kaks eelkooli õppegruupi, kus osales 24 last. Keskus korraldas ka leedu keele kursuseid, täiendõpet, kultuuriprogramme. Alates 2002.a sügisest pakub keskus täiskasvanuharidust. Välja on töötatud mustlastele emakeelne õpik, korraldatud üritusi noorukitele, suvelaagreid lastele.⁷⁰ Õpetajatele, kes tegelevad mustlaste koolitamisega, on korraldatud seminare. Kuna keskus on tegutsenud väga lühikest aega, ei osata tegevuste tulemuslikkust veel hinnata.

seekers and immigrants; labor rights. Internet: www.ihf-br.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2257 (24.01.2005).

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ United Nations Information Service. Human Rights Committee Takes Up Lithuania's Second Report on Compliance with Covenant on Civil, Political Rights. Internet: <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2004/hrcit652.html> (09.11.2004).

Meetmete hindamine ja mõõtmine haridussektoris

Tuginedes Eurydice'i 2004.a raportites esitatud andmetele pole erinevaid koolipõhiseid meetmeid muukeelse elanik-konna integreerimiseks nii Rootsis, Saksamaal kui Leedus veel jõutud analüüsida ja mõõta.

Nii Rootsis, Saksamaal kui Leedus ei osata praegu kokkuvõtlikult hinnata, millised integratsioonimeetmed on haridussektoris tõhusamad.

Leedu puhul selged viited meetmete hindamisega seonduvatele kavatsustele puuduvad. Saksamaal on integratsioonialastes tegevustes kavas senisest enam tähelepanu pöörata programmidele ja meetmetele, mis on samaaegselt suunatud nii põliselanikele kui immigrantidele. Integratsiooniprotsessi hindamiseks on Saksamaal alustatud sõltumatute organisatsioonide koostatava uuringuga integratsiooniprotsessi ja selle korralduse (sh integratsioonimeetmete) kohta. Nimetatud sõltumatu uuringu tulemused lülitatakse tulevase integratsiooniprogrammi ja lisaks koostatakse ka 'parimate praktikate mudel'. Uuring saab olema aluseks Saksa integratsiooniga tegeleva ameti (*Bundesamt*) tegevusaruandele.

Rootsi on hindamise vallas jõudnud teistest kaugemale, kuigi informatsioon on sealgi puudulik ja süstematiseerimata ning vähe teatakse heade praktikate näidetest. Igatahes on Rootsi kohalikel omavalitsustel riigi poolt väga suur toetus. Näiteks loodi hiljuti koolide parendamise nimel spetsiaalne agentuur (*Agency for School Improvement*), kelle esmaseks ülesandeks aastatel 2003-2005 on toetada omavalitsusi ja koole immigrantide poolt asustatud segregatiivsetes piirkondades migrantide laste õpitulemuste paranemise toetamiseks koolis.⁷¹ Rootsi valitsus on andnud Integratsiooniametile ülesande teha koostööd erinevate osapooltega, et välja töötada integratsioonipoliitika võtmetegurid ja indikaatorid erinevates valdkondades, k.a hariduses. Seega meetmete tulemuslikkuse analüüsi hetkel teostatakse ning lähiaastatel on selles vallas oodata uute teadmiste omandamist. Samuti on mõistetud, et **rohkem on vaja uurimustes analüüsida ka immigrantide endi hinnanguid erinevate meetmete toimimise või mittetoimimise kohta.** Immigrandi perspektiivist

⁷¹ Eurydice (2004) *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Sweden. National Description - 2003/04*. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).

esitatud teadmisi tuleb koondada samuti süstemaatiliselt ja järjepidevalt ning selleks on Rootsi Integratsiooniametis meetmed ka välja töötamisel.

2.2. VÄHEMUSTE LOODUD ÜHENDUSTE TOETAMINE

Võib osutada raskeks hinnata, kas vähemuste vabähenduste k.a kultuuriühenduste tegevuse toetamine on integratsioonile kasuks või kahjuks. Üldiselt jagatakse Rootsis arvamust, et **kõigile tuleb anda võrdsed võimalused oma kultuuri arendamiseks**, mis tähendab nii rootsi seltside kui vähemuste seltside tegevuse toetamist omavalitsuste poolt võrdsetel alustel. Kultuuriline mitmekesisus on positiivne ja selles nähakse arengupotentsiaali kogu ühiskonna jaoks. Räägitakse ka Rootsi kultuuriruumi pidevast arengust ning püütakse vähem tõmmata piire rootslaste ja immigrantide vahele.

Saksamaal vaieldakse samuti, kas vähemuste seltside tegevus pigem integreerib või eraldab vähemusi põhiühiskonnast. Siiski näitavad saksa uurimuste tulemused, et need

Mida rohkem on vabähendused lõhestatud etnilise kuuluvuse alusel, seda vähem integreerunud on ühiskond.

vähemused, kes on suutnud luua tugevaid vabähendusi oma huvide kaitseks, on olnud ühiskonnas edukamad ka integreerumisel⁷². Seega on positiivne võidelda oma huvide eest ja luua selleks vabähendusi (mitte jääda sotsiaaltoetustest sõltuvusse nagu Rootsis), sest vabähendusi võetakse arvesse kui partnereid. Üldiselt on vähemuste organisatsioonide toetamine riigi poolt olnud senini tagasihoidlik, kontaktid kohalike omavalitsuste ja vabähenduste vahel puudulikud ning ressursid piiratud, mis tulemusena vähemuste organisatsioonid nõrgestunud. Esialgu napib Saksamaal informatsiooni vähemuste vabähenduste tegevuste kohta, kuna uuringuid selles vallas on vähe teostatud. Saksamaal ei koguta ka statistikat vähemuste osaluse kohta erinevates vabähendustes, heategevusorganisatsioonides või

⁷² Huth, Susan (2003:10) MEM-VOL *Migrant and Ethnic Minority Volunteering. Summary: Final Report Germany. A Transnational Exchange Programme in Austria, Denmark, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom Within the Framework of the Community Action Programme to Combat Social Exclusion (2002 - 2006). Lead Organisation: INBAS-Sozialforschung GmbH, Germany. Internet: www.inbas-sozialforschung.de (02.12.2004).*

valitsusvälistes organisatsioonides.⁷³ Piirkonniti on olukord küll erinev, kuid tendents on vähemuste vabaaühenduste suurema toetuse suunas ning mitmeid algatusi on erinevate omavalitsuste poolt ka ette võetud. Pigem soovitakse Saksamaal toetada selliseid vähemuste vabaaühendusi, mis on oma tegevuses suunatud ühiskondlikult kasulikule tegevusele, mitte vähemuste etnilise identiteedi tugevdamisele e **toetatakse ühendusi, mis soosivad vähemuste edukamat sotsiaalset integratsiooni saksa ühiskonnas.** Veelgi soovitavam oleks, et taolised vabaaühendused ei koosneks vaid ühe etnilise vähemusgrupi esindajatest, vaid kaasaksid ka sakslasi jt rahvuseid.

Leedus tunnustavad kohalikud omavalitsused vähemuste kogukondlikku kultuurilist tegevust, riik toetab ka vähemuste vabaaühendusi. Arvukamad vähemused on arenenud tugevateks kogukondadeks ning loonud erinevaid ühendusi oma huvide kaitseks, mh oma kultuuri ja keele edendamiseks (kõige enam vabaaühendusi on loonud venelased, poolakad, sakslased, juudid). Nt 2003.a lõpus tegutses Leedus 37 pühapäevakooli armeenia, valgevene, eesti, vene, rumeenia jt vähemusgruppide hüvanguks. Nendes koolides pakuti võimalust õppida oma keelt, ajalugu, kultuuri, kirjandust, muusikat. Riigi haridus- ja kultuuripoliitikas on sätestatud, et riik peab tagama toetuse etniliste vähemuste kultuuri arenguks. Nt on riigi toel loodud erinevaid kultuurikeskusi, kus vähemused ning nende loodud ühendused saavad tegutseda. Leedu puhul on murelikult viidatud faktile, et ühendusi, organisatsioone, parteisid jne luuakse peamiselt etniliste tunnuste alustel, mida võib vaadelda kui integratsiooni mõõdikut – mida rohkem on vabaaühendused lõhestatud etnilise kuuluvuse alusel, seda vähem integreerunud on ühiskond. Sellest võib järeldada, et riik pole vähemustele loonud piisavalt võimalusi oma keele, kultuuri jt huvide arenguks, mistõttu vähemused on organiseerunud peamiselt etnilistel alustel, et oma huve (mitte ühishuve), k.a etnilise identiteedi arengut, paremini kaitsta.

⁷³ *Ibid., lk.16.*

2.3. MUUD TEGEVUSED KEELELIS-KULTUURILISES SFÄÄRIS

Muukeelsete elanike keeleline ja kultuuriline integreerimine ühiskonda on tõhusam, kui sellesse suudetakse kaasata erinevaid osapooli ja need mõjutavad muulaste integratsiooni ka teistes sfäärides. Nt keeleõpet saab korraldada mitmel erineval moel, erinevate asutuste/ühenduste poolt ja erinevatele sihtgruppidele. Täiskasvanutele mõeldud keelekursuseid saab siduda tööturu nõuetega, et kergendada migrantide juurdepääsu tööturule (nt Rootsisis ja Saksamaal), riigiasutused saavad keeleõppe eesmärgil teostada ametnikevahetusprogramme. Lastele saab korraldada lastelaagreid, kus ühiselt tegutsevad erinevatest rahvustest lapsed ja noored (reeglina väga edukad), keeleõppe eesmärgil loodud vahetusprogrammid lastele toimivad hästi ka perede tasandil. Tasakaaluks riigikeeleõppele tuleb ruumi anda ka vähemuste identiteedile ja seda toetada. Abiks on riigi toetus vähemuste ajaloolise ja kultuurilise pärandi säilitamisele, mis rikastab riigi kultuurimaastikku. Nt Leedus on toetanud riik sünagoogide taastamist Marijampolès ja Kėdainiais.⁷⁴

Mitmekülgset keeleõpet arendavad tegevused aitavad kaasa immigrandi paremale toimetulekule teises ühiskonnas ja kultuurilises keskkonnas, aga nende kasutegur on väike, kui kohalikud elanikud uustulnukaid tõrjuvad. Seega on integratsiooniapektist ääretult oluline edendada kõigi elanike hulgas sallivust ja mitmekultuurilisuse õpet ning seda ka väljaspool koolikeskkonda.

<p>Integratsiooni tuleb teostada paindlikult ja loominguliselt ning erinevate partnerite koostöös.</p>

Kuna kõikides riikides on probleeme sallimatuse ilmingutega, siis kohalikud omavalitsused peavad leidma **sobivaid koostöövorme ja partnereid edendamaks mitmekultuurilisuse õpet** avatud loengute, täiskasvanukoolituse, erasektori ja kolmanda sektori (k.a etniliste vähemuste) organisatsioonide koolituse, kuid kindlasti ka ametnike koolituse raamides. Senine riikide kogemus näitab, et ametnike hulgas on taolist koolitust korraldatud harva, samas on see oluline, kuna aitab kaasa multikultuurilise

⁷⁴ *Report on the Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Lithuania 2001. Internet: http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Lithuania/Lithuania_CBC_2en.asp (10.11.2004).*

dialoogi tekkimisele institutsionaalsel tasandil.⁷⁵ Nii Rootsis, Saksamaal kui Leedus on ametkond reeglina põhirahvusekeskne ning teistest rahvustest ametnike hulk marginaalne. Taolises süsteemis peitub oht käsitleda kultuurilisi erinevusi kui probleemi ning muukeelsete inimestega seonduvaid küsimusi võidakse ignoreerida. Lisaks eelpool kirjeldatud koolitusmeetmetele on kohalikel omavalitsustel oluline roll täita sallivuse edendamisel erinevate integratsioonialaste kogukondlike ürituste (kultuuriüritused, noorsooüritused), nõustamiste, noorsootöö jmt korraldamisel.

Integratsioonimeetmete rakendamisest Saksamaal, Lollari omavalitsuses:

Kohalikud omavalitsused on ennekõike keskendunud keeleõppe toetamisele. Omavalitsusasutuste kaasfinantseerimisel on käivitatud 4 erinevat keelekursust ja 2 integratsioonikursust. Kuigi kursused ei ole otseselt naistele suunatud, on enamus osalejaid olnud naised. Korraldatakse naistele suunatud kohtumisi ning loodud on tasuta ujumisvõimalused. Suurt rõhku pannakse noorsootööle eesmärgiga pakkuda tänavanoortele vaba aja veetmise võimalusi. Samuti pakutakse noortele omavalitsuste poolt tööalast nõustamist ning keeleõpet. Väga aktiivne on venelaste kultuuriorganisatsioon, mis pakub erinevaid keelekoolitusi ja korraldab kultuuriüritusi⁷⁶.

**Kindlasti ei suuda kohalikud omavalitsused üksi integratsiooni-
protsessi edendada, vaid eesmärgistatud koostööd tuleb teha erinevate
osapooltega, siis on ka tulemus tõhusam. Ka erinevate sektorite
administreerimisega tegelevad ametnikud peaksid omavahel koostööd
tegema ja informatsiooni vahetama.**

Tihti peale ei saa ühe riigi kogemusi ja häid praktikaid teise keskkonda ümber tõsta. Iga riik peab katsetuste läbi leidma endale sobivaimad lahendused. Nii Rootsis, Saksamaal kui Leedus on toimunud hulgaliselt erinevaid algatusi ja programme, paljud neist on saanud teoks tänu Euroopa Nõukogu või Euroopa Liidu vm rahvusvahelise organisatsiooni/ ühenduse initsiatiivile. Just taoliste organisatsioonide vahendusel on saanud teoks ka mitmed kogemuste vahetamise alased seminarid ja konverentsid, mis tulemusena on osalistele

⁷⁵ *European Intercultural Competence Programme (EICP). Internet: http://www.lssa.smm.lt/docs/projects/Project_description.doc (30.11.2004).*

⁷⁶ *Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002), Integrationsangebote in ausgewählten bessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg*

kasu toonud uute teadmiste, ideede ja inspiratsiooni omandamisel ning kontaktide loomisel.

Näiteid “heast praktikast”

Näiteid riikide praktikast integratsioonimeetmete valikul ja programmide rakendamisel.

1. **Meede ‘Mustlaste kultuurilise integratsiooni programm 1993-1999’** (Leedu, Vilnius (Kirtimai), Panevežis, Kaunas), mille eesmärgiks oli pöörata tähelepanu mustlaste probleemidele, parendada rahvustevahelisi suhteid, julgustada mustlaste koolis käimist, korraldada ühiseid suvelaagreid, arendada mustlaste organisatsioone, koguda ning levitada informatsiooni mustlaste kultuuriliste eripärade kohta.
2. **Meede ‘Poolakeelse keskhariiduse arendamine Leedus 1990-2000’** (Leedu), mille eesmärgiks oli Leedu-Poola koostöös edendada poolakeelset keskhariidust, loodi poolakeelsete koolide võrgustik, kakskeelsete koolide baasil loodi juurde uusi poolakeelseid koole, koostati kultuuri- ja haridusealane tegevuskava, koolitati õpetajaid.
3. **Meede ‘Immigrantidest õpilaste kvalifikatsiooni parendamine’** (Rootsi, Nybro), mille eesmärgiks oli enne gümnaasiumisse sisenemist 16-18.a immigrantidele ühe aasta jooksul spetsiaalse kursuse läbi viimine, mis sisaldas keeleõpet, matemaatikat, inglise keelt, sotsiaaluskuste arendamist, haridusalaseid visiite omavalitsuse piirkonnas. Gruppides kohtusid erinevad osapooled (õpilased, vanemad, õpetajad, sotsiaaltöötajad), et arutada õpilase oskusi ja vajakajäämisi jt haridusalaseid probleeme.
4. **Meede ‘Koostöövõrgustikud õpilane-vanem-sotsiaaltöötaja-õpetaja’** (Rootsi, Nybro), mille eesmärgiks oli luua mitmepoolsed koostöövõrgustikud 13-16.a laste toetamiseks ning aidata kaasa vastastikuse mõistmise ja usalduse tekkimisele. Osapooled kohtusid eesmärgil teineteist tundma õppida, aru saada Rootsi ühiskonnast, kultuuriruumist, elustiilist, koolisüsteemist.
5. **Keeleõppeprojekt ‘Ema õpib saksa keelt’** (Saksamaa, Frankfurt, Mannheim), mille käigus oli kombineeritud keeleõpe kultuurilise ja

sotsiaalse integratsiooniga. Eesmärgiks oli lasteaias ja põhikoolis käivate laste keeleõppesse kaasata ka nende emad. Kohaliku omavalitsuse koordineeriv asutus viis projekti läbi koostöös noorteameti ja sotsiaalametiga.

6. **Meede 'Kultuuridevaheliste konfliktide juhtimine'** (Saksamaa, Offenbach), mille eesmärgiks oli politsei ja immigratsiooninõustajate koostöös kultuuridevaheliste konfliktide analüüsimine ja nende lahendamise nõustamisega tegelevate vahendajate grupi moodustamine. Vahendajatele, kelle hulgas oli nii muulasi kui sakslasi, töötati välja kaks 14-päevast koolitusprogrammi. Lisaks koolitusele läbisid osalejad ka pooleaastase praktika. Osalejate hulgas olid erinevate integratsiooniga tegelevate asutuste (politseinõustajad, sotsiaal- ja noortenõustajad) ning muulaste organisatsioonide esindajad.
7. **Meede 'Lugemiskeskus'** (Saksamaa, Mannheim), mille eesmärgiks oli luua kohtumispaik nii sakslastele kui muukeelsetele elanikele ning pakkuda neile võimalusi kirjanduse lugemiseks ning ostmiseks.
8. **Meede 'Teenistuse õpingud'** (Saksamaa, Mannheim), mille eesmärgiks oli edendada demokraatiat ja ühiskondliku hariduse uusi vorme kooliõppe raames. Pilootprojektide käigus koolitati noori läbi konkreetsete kollektiivsete teenistuskogemuste (nt vanurite või laste abistamine, keskkondlikud tegevused, immigrantide integreerimine jne), mida õpilased ise oma piirkonnas organiseerisid. Projekti arendati ning viidi läbi ühes õpetajatega ning selle kogemusi arutati hiljem haridusprogrammi raames.
9. **Meede 'Õpilaste ettevõtted'** (Saksamaa, Mannheim), mille eesmärgiks oli edendada noorte ettevõtlikkust, koostööoskusi ja suhtumisi ning kergendada nende üleminekut koolist tööellu. Projekt oli suunatud riskigrupi (k.a migrandi taustaga) noortele ning selle raames toimusid ühised algatused väikeste ettevõtete loomisel.
10. **Meede 'Muulastele suunatud hariduse edendamine'** (Saksamaa, Basel), mille eesmärgiks oli muulastele võrdsete õppimisvõimaluste loomine, muulaste keeleoskuse parendamine ja laste erinevate oskuste esiletoomine ning potentsiaali arendamine. Tulemusi saavutatakse läbi kõikide muukeelsete laste hariduse kvaliteeti mõjutavate aspektide

parentamise. Ei üritata rakendada vaid üksikuid projekte. Projekti raames töötati välja ja rakendati koolides järgmisi meetmeid:

- multidistsiplinaarne keeleõppekontseptsioon;
- muulaste gruppide emakeele- ja kultuurikursused;
- õpetajate koolituse programmid 'mitmekultuuriline õpetamine' ja 'saksa keel võõrkeelena';
- õppeprogrammi paindlikumaks muutmine;
- lapsevanematele suunatud nõustamisprogramm;
- muulaste organisatsioonide kaasamise ja nendega konsulteerimise mehhanismid.

Lisaks loodi õpetajatele suunatud andmebaas 'medioteek', mille kaudu on kiiresti võimalik leida erialast kirjandust, analüüse ja õppevahendeid ning käivitati eraldi **õpetajate koolituse ja vahendamise programm**. Eesmärgiks oli tagada, et igas koolis, kus muulaste osakaal ületab 50%, oleks vähemalt üks vastavat keelt vabalt valdav pikaajalise integratsiooni ja mitmekultuurilisuse kogemusega õpetaja.

KOKKUVÕTE

Keelelis-kultuurilised meetmed on peamiselt suunatud muulaste keeleoskuse tõstmisele, mille eesmärk on võimaldada neil ühiskonnas paremini toime tulla, edasi õppida või töötada. Keskse rolli on muukeelsete elanike integreerimisel ühiskonda omandanud haridussektor, sh on peamine integratsioonimeetmete elluviija kool. Ennekõike vajavad muukeelsed lapsed koolis spetsiaalset abi (nt tugiope, ettevalmistusope, jmt), et tulla toime õpitavaga, edasi jõuda ning omandada võrdsed võimalused edasi pürgimiseks. Samas on üha enam teadvustatud vajadust tagada muukeelsetele vähemustele võimalused ka oma keele ja kultuuri arenguks.

Koolihariduse raames ellu viidavate meetmete hulk võib olla väga lai, kuid paljuski sõltub see omavalitsuse ressursibaasist. Keelelis-kultuurilist integratsiooni oleks mugav teostada, kui kohalikul tasandil jätkuks finantse erinevate meetmete ja integratsiooniprojektide elluviimiseks. Realsuses on aga ressursid piiratud ning tihtipeale saab lisaks hädavajalikele koolipõhiste kulutustele (nt keeleõppe korraldamise, õppematerjalide koostamise finantseerimine jmt) tegeleda vaid nõustamise, koostöökontaktide ja infovõrgustike loomisega. Kuid ka see on roll, millest võib

integratsiooniprotsessis olulist kasu tõusta ning eriti kui väärtustatakse nimetatud tegevuste jätkusuutlikkust ja järjepidevust.

Lisaks koolipõhiste meetmetele on omavalitsuse jaoks oluline panustada ka koolivälisesse tegevusse ning haarata kaasa teisi sihtgrupe lisaks lastele ja noortele. Siinkohal tuleks rohkem ära kasutada rohujuure tasandilt võrsvat vabatahtlikku algatust ja migrantkogukonna enda potentsiaali. Immigrantide kogukondi ei peaks vaatlema vaid integratsiooni subjektidena, vaid neid tuleks ka realselt protsessidesse kaasata. Immigrantide loodud valitsusvälised organisatsioonid võivad osutada väga headeks teenuste osutajateks erinevate integratsioonimeetmete ellu viimisel (nt algtaseme keeleõpe uusimmigrantidele, mitmekultuurilisust toetavad üritused jmt). Migrantkogukonna liikmed on ka uute immigrantide jaoks esimene informatsiooniallikas. Seda enam on kohalikul omavalitsusel põhjust saavutada nende ühendustega head partnerlussuhted.

Keelelis-kultuuriline integratsioon peab olema tasakaalustatud. Lisaks muulastele suunatud integratsioonimeetmetele, peavad tegevused olema suunatud ka põhielanikkonna teadlikkuse tõstmisele. Nt mitmekülgsed keeleõpet arendavad tegevused aitavad küll kaasa immigrandi paremale toimetulekule teises ühiskonnas ja kultuurilises keskkonnas, aga nende kasutegur on väike, kui kohalikud elanikud uustulnukaid tõrjuvad. Seega on integratsiooniaspektist ääretult oluline edendada kõigi elanike hulgas sallivust ja mitmekultuurilisuse õpet ning seda ka väljaspool koolikeskkonda.

Muukeelsete elanike keeleline ja kultuuriline integreerimine ühiskonda on tõhusam, kui sellesse suudetakse kaasata erinevaid osapooli ja initsiatiive ning mille teostamine mõjutab integratsiooni ka teistes sfäärides (s.o õiguslik-poliitilises ja sotsiaal-majanduslikus sfääris).

3. SOTSIAAL-MAJANDUSLIK SFÄÄR

Integratsiooni puhul on tähtis muulaste osalemine kollektiivsetes ja individuaalsetes suhtevõrgustikes e sõprus- ja partnerlussuhetes. See eeldab loomulikult vastuvõtva ühiskonna valmisolekut ja avatust uusi liikmeid aktsepteerida. **Kohaliku omavalitsuse ülesanne on luua eeltingimused niisuguste võrgustike tekkeks ning kujundada avalikud suhtlusruumid nii, et muulaste ja teiste ühiskonnaliikmete suhtlus oleks soodustatud.** Muulaste integreerimine ei saa olla vaid selleks spetsiaalselt loodud institutsioonide ülesandeks. Lõimimisega peavad tegelema erinevad sotsiaalvõrgustikku toetavad ühiskondlikud institutsioonid. Ülesanne ei ole kerge, kuna mitmekultuurilisuse edendamine koondab endas eriti tundlikud kompetentsid – empaatia, rollidistants, sallivus, kommunikatsioon.

Integratsiooniprotsesside edukuse osas tegi oma uurimuses huvitavaid järeldusi Andreas Sandberg, kes võrdles integratsiooni kolmes Rootsi piirkonnas.⁷⁷ Sandberg eeldas, et integratsioon ühiskonda sõltub igapäevasest sotsiaalsest läbikäimi-sest kohalikul tasandil. Põhiliselt toimub see tööl, elupaigas ning sotsiaalsetes ja ühiskondlikes ühendustes. Sandberg leidis, et kuigi tööturгу integreerimine oli probleemiks kõigis uuritud piirkondades, oli integreerimises edukaim see omavalitsus, kes pakkus migrantidele parimaid võimalusi juurdepääsuks formaalsetele ja mitteformaalsetele sotsiaalsetele võrgustikele.⁷⁸

Integratsiooni aluseks on kaasatus, avatus ning võimalused ühiskondlikus elus osalemiseks. Immigrandid peavad olema aktiivsed neid võimalusi kasutama ning vastutust võtma.

Elamusektor peegeldab integratsiooniprotsessi edukust ühiskonnas laiemalt. Immigrantide getodesse kontsentreerumise probleem mõjutab kõiki kohaliku

⁷⁷ Uuritavad piirkonnad: 1) Lycksele – 14 000 elanikuga linnake Põhja-Rootsi maapiirkonnas, kus puuduvad varasemad kogemused immigrantidega; 2) tööstusliku immigratsiooni ajalooa Katrineholm – 32 000 elanikuga tööstuslinn asukohaga 150 km Stockholmist edelas ning 3) pealinna regioonis asetsev 50 000 elanikuga linn Sollentuna, mis omab mõningaid kogemusi nii võõrtöölise kui põgenikega.

⁷⁸ Sandberg, Andreas (1998) *Integrationens arenor. En studie av flyktingmottagande, arbete, boende, förenings- och församlingsliv i tre kommuner. Geografiska Regionstudier nr 36. Uppsala university, Department of Social & Economic Geography. Local Government and Public Service Reform Initiative, Managing Multiethnic Communities Project. Internet: <http://lgi.osi.hu/ethnic/> (03.11. 2004).*

integratsiooni poliitika aspekte ja seda nii Rootsi, Saksamaa kui Leedu puhul. Elamusektorist tulenevad integratsiooniprobleemid on sarnased kõigis vaadeldud riikides. Eriti rõhutatakse probleemseid tagajärgi kooli ja noortega seondult. Immigrantide koondumine mahajäänud ja kehva infrastruktuuriga piirkondadesse soodustab noorte marginaliseerumist lasteaias, koolis ja sotsiaal-kultuuriliselt ning loob aluse õpiraskuste tekkeks. Suurearvulised migrantkogukonnad saavad luua omakeelseid koole, pidada oma piirkonnas väikseid ärisid jne. Lähikäimist ei teki kohalike põlisrahvusest inimestega ja taolises situatsioonis integratsioon ei toimi. Seetõttu on nii Rootsis kui Saksamaal võetud ette samme taoliste eraldatud kogukondade tekke pidurdamiseks ja olemasoleva elukeskkonna parandamiseks, meetmed on sarnased. Vähem võimalusi omavalitsustepoolseks tegevuseks on Leedus, kuna omavalitustel on vähem võimupädevust ning puudub valitsusepoolne toetus.

Mitmete omavalitsuste puhul on integratsioonimeetmed suunatud ennekõike noortele. Saksamaa puhul kasutatakse vaba aja, kultuurilise tegevuse ja sotsiaaltööga seonduvaid meetmeid. 1960.aastatel tegelesid nende teemadega sotsiaaltöö-organisatsioonid koostöös kirikute ja ametiühingutega. Seoses migrantide perede ühinemise protsessiga 1970. aastate algusest alates on vajadus sotsiaal-kultuuriliste meetmete järele märkimisväärselt kasvanud.⁷⁹

3.1. SOTSIAALTEENUSED JA -TOETUSED

Sotsiaalteenused ja -toetused on immigratsiooni- ja integratsioonipoliitika põhihoobadeks paljude Euroopa riikide puhul. Immigrandid ja põhielanikkond erinevad oluliselt sotsiaalala teenuste tarbijatena. Tavaliselt on muulased tavapäraste sotsiaal- ja psühholoogiliste teenuste tarbimisel võrreldes teiste ühiskonna kihtidega alaesindatud. Seevastu 'lõpp-peatuse' teenuste osas (nt tänavalaste abistamine, naiste turvakodud, narkomaanide nõustamine) on immigrandid selgesti rohkem esindatud kui tavakliendid.⁸⁰

⁷⁹ Houle, René (2000:21); *Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies*; Centre d'Estudis Demogràfics

⁸⁰ Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002:88), *Integrationsangebote in ausgewählten bessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung*; *Europäisches forum für migrationsstudien*; Bamberg

Immigrantide ja põliselanikkonna gruppide eristatus on oluliseks probleemiks Saksamaal. Ajalooliselt kujunenud eristatus avaldus juba institutsionaalsest pädevusjaotusest, kus spetsiaalselt immigrantide probleemidega loodi tegelema eraldiseisvaid asutusi. Algselt olid migrantide eest vastutavad välismaalastega tegelevad ametid, tööhõiveametite tööhõivepunktid, kohalik sotsiaalamet ning ka asüülitaotlejate punktid ning välismaalaste sotsiaalteenused ja teenused hilistele sisserändajatele selgesti liigitatavad 'eriteenuste' hulka. Arvati, et tegemist on ajutise vajadusega ning nõudlus taoliste teenuste järele ei saa olema pikaajaline.⁸¹ Kõikides suuremates linnades loodi nõustamispunktid. Teenused ei olnud lähtuvalt valitsevast paradigmat integratsioonile suunatud, vaid tegelesid konkreetsete küsimustega: õigusküsimused, elukoht, ümberasumise teenused ning kodumaale tagasipöördumise teenused. Seejärel jaotati teenused lähtuvalt immigrantide etnilisest päritolust ning religioosest taustast.

Integratsiooniprotsessi toetab igapäevaste teenuste avamine migrantidele. See eeldab aga tihedat koostööd erinevate ametiasutuste vahel.

Koos migrantide pikaajalise viibimisega uues elukohas, perekonnasidemete tugevnemisega ning uute põlvkondade pealekasvamisega lähenes migrantide kogukond järk-järgult alalisele elanikkonnale ning tekkis vajadus pikaajaliste kohalike integratsioonimeetmete ja tavapäraste sotsiaalteenuste järele. Siiski ei vastanud algselt väljatöötatud meetmed sageli migrantide vajadustele ega suutnud lahendada migrantide igapäevaseid probleeme. Sageli viis see migrantidele suunatud erimeetmete ja tavaliste teenuste lahknemisele. Samas ei ole juba suures osas integreerunud muulastel vaja tarbida eriteenuseid ning ka uusasukad peaksid eriteenuseid kasutama vaid spetsiifiliste probleemide korral. Kuna migrantidele suunatud meetmed olid eristatud, pöördusid pikaajalised elanikud sageli vanast harjumusest migrantide nõustamispunktidesse. Harvad ei olnud ka juhused, kus nad keeleprobleemide tõttu teistest ametitest sinna suunati.⁸²

Seega on integratsiooniprotsessi areng Saksamaal jõudnud faasi, kus tunnetatakse tungivat vajadust avada migrantidele igapäevased sotsiaal- ja psühholoogilised teenused (noorsootöö, narkomaania-alane nõustamine,

⁸¹ *Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002), Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg*

⁸² *Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002:90), Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg*

perekonnanõustamine, haiglateenused, lasteaiateenused jne) ning soovitakse teha koostööd teiste ametiasutustega (sotsiaalamet, noorteamet, kooliamet jne).

Konkreetsemate toetusmehhanismide juurde jõudes on sotsiaalhüvede puhul oluline silmas pidada nende potentsiaalset mõju eriti kahes aspektis. Esiteks, riigipoolsete toetustega võimaldatav elatustase, mis võib osutuda määravaks rahaliseks argumendiks immigrandi otsusel antud riigi valikul. Teiseks, sotsiaaltoetuste ja keskmise teenitud tulu vahe antud riigis, ehk mis hetkest on otstarbekas töötul tööd otsima asuda.

Skandinaavia heaolu-mudeli põhimõtteks on kõigi kodanike võrdne õigus sotsiaalhüvedele, ent seda põhimõtet on küllalt keeruline täita 'avatud riigipiiriga'. Põhjamaid iseloomustavad kõrged alampalgad ja sotsiaaltoetused kõigile, kes vähemalt alampalgaga tasustatavat tööd ei suuda leida. Seega on Põhjamaad muutunud finantsilises mõttes eelistatumateks sihtmaadeks põgenike ja immigrantide silmis. Ometi on kogu Euroopale omane küllalt ulatuslik sotsiaalhüvede poliitika.

Igapäevase hakkamasaamise oluliseks toeks on töötutoetused, mis enamikus Euroopa riikides on kohustuslikuks või automaatseks tagajärjeks töötuse puhul. Seda enam, et nt Saksamaa puhul konkreetseid meetmeid uusasukate tööturule integreerimiseks otseselt ei rakendata.⁸³ Enamlevinud toetuse liikideks on *rahaline toetus* (ingl.k. *cash assistance*), *stardiabi* (ingl.k. *starting assistance*) ja *esmane toetus* (ingl.k. *introduction allowance*). Rüigiti varieeruvad iga konkreetse toetuse saajate sihtgrupp ja rahaline maht, toetuste võrdlemiseks on otstarbekam kõrvutada nende ostujõudu. Laiema dünaamika väljatoomiseks on tabelis esitatud ka teiste olulisemate integratsiooni sihtmaade vastavad näitajad.

⁸³ *Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries (2004:12); the Think Tank on Integration in Denmark; for Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs; June 2003*

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Tabel 5. Maksustamise järgsed toetussummad ostujõu alusel.

Riik	Kuu toetus (EUR)	Kuu rahaline toetus (EUR)
Holland	1150	838
Itaalia	551	315
Kanada	997	391
Rootsi	818	630
Saksamaa	807	511
Taani	850	816 (rahaline toetus) 558 (stardiabi)
Ühendkuningriik	721	721

Allikas: OECD ja Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Denmark

Toetused on samal ajal osaks majanduslikest hoobadest, mis suunavad muulasi toetustest elatamise asemel töö tegemist eelistama. Siin on oluline võrrelda keskmise palgasaja sissetulekut sotsiaaltoetustega, mida antud isik saaks töötuks jäämise korral. OECD kalkulatsioonid nende hoobade tugevuse ehk 'sissetulekute ja toetuste suhtarvu' kohaselt moodustaks Saksamaa töötu saadavad toetused u 60% tema senistest sissetulekutest ja Rootsis 71%. Toetust makstaks vastavalt Saksamaal 3.a ja 45 nädalat ning Rootsis kuni 300 päeva.⁸⁴

Rahalise toetuse saajate osas on toetussummade erinevused suuremad kui töötu abirahade saajatel. Sissetulekute ja toetuste suhtarv moodustab nii Rootsi kui Saksamaa puhul u poole tavapärastest sissetulekutest.⁸⁵

Tabel 6. Sissetulekute ja toetuste suhtarv töötuabiraha ja rahalise toetuse osas.

Riik	Töötu abiraha (EUR)	Rahaline toetus (EUR)
Holland	82%	60%
Itaalia	42%	24%
Kanada	62%	24%
Rootsi	71%	54%
Saksamaa	60%	38%
Taani	63%	60% (rahaline toetus) 41% (stardiabi)
Ühendkuningriik	46%	46%

Allikas: OECD ja Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Denmark

⁸⁴ *Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries (2004:14); the Think Tank on Integration in Denmark; for Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs; June 2003*

⁸⁵ *Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries (2004:15); the Think Tank on Integration in Denmark; for Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs; June 2003*

Ei ole ilmselt liialdus öelda, et töötute toetussüsteemide maht on Euroopas märkimisväärne. Immigratsioonivoolu suurenemise tingimusi on tugevnenud surve immigrantide töötuse vähendamiseks. Rootsi toetuste süsteem on võrreldes teiste Euroopa maadega küllaltki suuremeelne ja varasem immigratsioonipoliitika Rootsi omavalitsustes keskendus sotsiaaltoetuste jagamisele. See on kindlasti ka üheks põhjuseks, miks immigrandid valivad sihtasumaaks just Rootsi. Kuna taolise poliitika tulemusena on suur osa immigrante olnud ja jäänud abipaluja rolli, kritiseeritakse riigi poliitikat “õpitud abituse” sündroomi loomises. Seni on olnud tagasihoidlik immigratsiooni teema käsitlemine laiemate sotsiaalsete küsimuste lahendamise kontekstis.

Üldtrendina on immigrandid muutunud passiivseks ning nõrgaks grupiks, kes sõltuvad suures osas sotsiaaltoetustest. Rootsis käivad paljudes omavalitsustes abi ja toetust küsimas immigrandid, kes Rootsis elanud rohkem kui 10.a. Seega ei saa pidada mitte juhuslikuks ennekõike just Põhjamaade, sh Rootsi jõulist liikumist immigrantide töötuse määra vähendamise ja aktiivse tööturupoliitika suunas.

3.2. TÖÖTURG

Aastakümneid on mitmete Euroopa riikide rahvaarv tugevast tööturunõudlusest tingituna kasvanud nii Euroopa-sisese kui rahvusvahelise migratsiooni tulemusena. Saksamaa on tõenäoliselt parim näide riigist, kus tugeva majanduskasvu ja siseriikliku tööjõu nappuse koosmõju viis võõrtööjõu märkimisväärse värbamiseni kuni 1970.aastateni. Vaatamata tollasele arvamusele, et enamus võõrtööjõudu naaseb oma kodumaale, jäid paljud Saksamaale. Veelgi enam, peagi saabusid ka immigrantide pereliikmed. Tulemusena on tööjõu-immigratsioon koos perede taasühinemise ja asüülitaoletajatega tõstnud aastas Euroopa Liitu integreerujate taseme kõrgemale Ameerika Ühendriikide vastavast näitajast.⁸⁶ Migrantide integreerimine on saanud oluliseks väljakutseks igale ‘vastuvõtja’-riigile.

⁸⁶ Ray, Brian (2004) *Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets; Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs; HWWA Hamburg, Migration Research Group, Migration Policy Institute, Washington D.C.*

Tööhõive ja iseseisev toimetulek on võrdselt oluline nii põlisrahvastikule kui immigrantidele. See pole üksnes majanduskasvu alus, vaid ka täisväärtuslikuks ühiskonnaliikmeks olemise loomulik osa, mis muuhulgas tõstab inimese sotsiaalsed staatust.

Tööturule sisenemine

Viimaste aastate uurimused Euroopas osundavad selgesti, et integratsiooni edendamisel on äärmiselt oluline luua immigrantidele võimalused kiireks sisenemiseks tööturule ning anda talle võimalus seal areneda ja edasi liikuda.

Sujuv immigrantide integratsioon on igale omavalitsusele (ja laiemalt riigile tervikuna) oluline ka elanikkonna vananemisest tingituna. Nt Rootsi Kohalike Omavalitsuste Assotsiatsioon hindas oma hiljutises uurimuses, et 10.a möödudes on 30% Rootsi tööjõust vanuses 20-44.a välismaist päritolu (hetkel võõrtöölise osakaal kogu tööturul u 5%). Hetkeseisuga on immigrantid aga suuresti tööturult tõrjutute rollis või ei ole amet vastavuses nende kvalifikatsiooniga.⁸⁷ Sarnane on olukord mitmetes Euroopa riikides, sh Saksamaal. Vaatamata edusammudele viimastel aastatel, on mitte-kohalikku päritolu inimesed reeglina madalapalgalised ning töötavad madalamat kvalifikatsiooni nõudvatel ametikohtadel.⁸⁸ Kehvemas olukorras on Aasiast ja Aafrikast pärit uusimmigrantid, kelle hulgas on tööpuudus suurem (sõltumata riigis viibitud ajast, vanusest, soost või haridusest). Vastupidiselt on Leedus muukeelsete elanike (sh etniliste vähemuste ja võõrtöölise) osakaal tööturul väike. Ehk ka sellest tulenevalt on välismaist päritolu töötajate olukorda tööturul vähe uuritud⁸⁹, informatsioon on puudulik ja erinevate asutuste vahel killustatud.

Immigratsioonivoolu pideva suurenemisega on Euroopas üha enam võetud suund immigrantide aktiivsele tööturgu kaasamisele.

⁸⁷ *Vt. Uppsala Universitetet. Roger Andersson. Earlier Research. Burgeoning Sweden - studies of labour recruiting in expansive businesses, industries and regions, from an ethnic perspective (1999-2002). Internet: <http://www.ibf.uu.se/PERSON/roger/earlier.html> (04.11.2004).*

⁸⁸ *Inglisekeelses tuletises nn. "3D"-tööd s.o. "dirty"(räpane), "dangerous" (ohulik) ja "demanding"(nõudlik).*

⁸⁹ *Sipavicieno, Audra; Kanopiene, Vida (1997) Foreign labour in Lithuania: Immigration, employment and illegal work. Informal Network on Foreign Labour in Central and Eastern Europe ILO/LUXEMBOURG Cooperation: Project RER/97/MO2/LUX.*

Uusimmigrantidel on kahtlemata keerulisem tööd leida. Sõltumata tööstaažist, on neil vastavas riigis sündinutega võrreldes suurem risk oma töö kaotada.⁹⁰ Rootsisis läbiviidud uurimused viitavad selgesti ka faktile, et töökeskkonna seisukohalt on keerulisem integreerida inimesi, kelle kultuuriline ja keeleline taust on võõrustajamaa omast oluliselt erinev.⁹¹ Ka riigisektor ja omavalitsused, on osa tööturust, kuid paradoksaalselt on võõrtööliste osakaal selles madalaim. Taolises süsteemis peitub oht käsitleda kultuurilist mitmekesisust kui probleemi mitte võimalust ning tekib diskrimineerimise surnud ring. Seega võrreldes inimeste võimalusi tööturul, on antud riigis sündinutel selge eelis (seda isegi kohaliku keele oskusele vaatamata).

Põhilised probleemid:

- sõltuvus sotsiaaltoetustest;
- kõrge töötuse määr;
- migrantide oskuste ja hariduse alahindamine;
- puudulik kvalifikatsiooni hindamise süsteem;
- tutvustavate programmide vähene seotus tööturule sisenemisega;
- usaldamatus ja diskrimineerimine;
- täiendkoolituse vähene ühildumine tööturu eesmärkidega;
- vähene koostöö omavalitsuste ja teiste üksuste vahel.

Rootsi ega ka Saksamaa puhul ei saa uusimmigrantide väljajäämist tööturult otseselt seostada nende haridustasemega. Kui senini on väga palju tähelepanu osutatud immigrantidele, kes on väheharitud, siis hoopis tähelepanuta on jäetud välismaal sündinud akadeemikud (nt Rootsisis). Vastavalt Rootsi ametlikule integratsiooniraportile (2003:10) vastab vaid 60% akadeemikute positsioon nende haridustasemele (vastav näitaja Rootsisis sündinud akadeemikute hulgas on 80%). See viitab suurele kasutamata potentsiaalile Rootsi tööturul. Eriti nigelad on akadeemikute võimalused, kes pärinevad maadest, mis ei kuulu Euroopa Liitu või Euroopa Majandusruumi. Probleemiks on ka ühtse reguleeritud süsteemi puudumine välismaise kvalifikatsiooni ja hariduse hindamiseks⁹². Sestap on seatud eesmärgiks hindamissüsteemi korrastamine (hindamismeetodite väljatöötamine,

⁹⁰ *The Swedish Integration Board (2004:9) Integration Report 2003. Introduction, An Overview and An Agenda for Integration and Diversity. Internet: www.integrationsverket.se (09.11.2004).*

⁹¹ *Vt. näiteks Scott, K. (1999) The Immigrant Experience: Changing Employment and Income Patterns in Sweden, 1970-1993. Lund University Press.*

⁹² *The Swedish Integration Board (2004:13) Integration Report 2003. Introduction, An Overview and An Agenda for Integration and Diversity. Internet: www.integrationsverket.se (09.11.2004).*

kvaliteedikontroll), et suurendada välismaise kvalifikatsiooniga inimeste juurdepääsu tööturule.

Kutseõpe ja täiskasvanukoolitus

Sarnaselt paljudele Euroopa riikidele on ka Saksamaa tööturule iseloomulik immigrantide töötuse kõrge määr, eriti noorte seas. Suures osas on see tingitud nõrgast hariduslikust taustast ja diskrimineerimisest tööturul. Oluliseks meetmeks noorte konkurentsivõime parandamisel on kutseõpe.

Tabel 7. Noorte töötusemäär Saksamaal, ajavahemikul 1983-1999

Aasta	Kokku	Sakslasi	Kokku võõramaalasi	Kellest EL kodanikke	Teisi
1983	10.6	10.1	18.2	16.7	18.8
1987	7.5	6.9	15.4	10.6	18.0
1995	8.5	7.3	15.7	9.1	17.8
1999	8.9	7.8	17.4	15.2	18.1

Allikas: Migrants, Minorities and Employment in Germany, RAXEN 3 Report, 2002

Üleminek koolist tööturule on oluline mitte üksnes noorte suure tööpuuduse tõttu, vaid samuti seetõttu, et kvalifikatsioon osundab hilisematele töökoha/karjääri võimalustele. Kriitilisteks etappideks on üleminek koolist kutseõppesse (esimene lävepakk) ja teiseks üleminek kutseõppest hilisemale elukutsele (teine lävepakk).⁹³

Saksamaa kutseõppeasutustes moodustavad muulased enamuse väiksemamahulistest ja lühemaajalistest programmides. Samuti osalevad muulased keskvalitsuse ja liidumaade poolt välja töötatud eri-kutseõppe programmides ja noortele immigrantidele suunatud tööturuprogrammides⁹⁴, mis kujutavad endast tehnilist baasõpet või käitumis- ja õppeprobleemidega noortele suunatud programme. Mõlemad neist sisaldavad tugevat saksa keele õppe komponenti. Lisaks neile kahele programmile on veel

⁹³ Ray, Brian (2004:31); *Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets, Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs; HWWA Hamburg, Migration Research Group, Migration Policy Institute, Washington D.C.*

⁹⁴ Põhimeetmeteks: Kutseõppe eelne aasta, aasta pikkune töölemineku ettevalmistuskursus, meetme eesmärgiks on võimaldada noorel omandada kutseõppeks vajalikud eelteadmised; Põhi-kutseõppe koolituse aasta, aastapikkune kursus kvalifikatsiooni omandamiseks konkreetses valdkonnas (nt metallitöö, kodumajapidamine)

spetsiaalkoolitusena keeleõppe kursused ja 'motivatsiooni' koolitus⁹⁵. Seejuures on aga oluline vältida stigmatiseerumist ning arvamust, et kõik noored välismaalased vajavad spetsiaalset abi⁹⁶.

Saksa omavalitsused vastutavad karjäärinõustamise eest, pakkudes muulastele üldist teavet. Erinevad omavalitsused kasutavad ka teisi enam sihistatud ja piiritletud meetmeid sellealase teabe levitamiseks. Kuigi põhisihtrühmaks on noored muulased, tegeldakse väga erinevate sihtgruppidega. Integratsioonimeetmed antud valdkonnas hõlmavad:

- lapsevanemate informeerimist kutseõppe olulisusest, tehes koostööd erinevate liitude, kolmanda sektori organisatsioonide, koolide ja ühingutega;
- tööandjate ohutamine muulastest õpipoisse värbama;
- omavalitsuste endi teenuste avamine tööturule ja noorte töötute ametikohtade finantseerimine (suuremate omavalitsuste puhul).⁹⁷

Kindlasti on tööhõive suurendamise nimel omavalitsusel oluline tegeleda samuti täiskasvanute koolituse ning tutvustavate programmide ja nõustamisega. Viimaseid peetakse tööturule sisenemisel järjest olulisemaks. Ka Euroopa Liidu tasandil on just seda suunda hakatud üha enam tähtsustama. Täiskasvanukoolituse korraldamist on Rootsis paljudes omavalitsustes siiani vähetähtsustatud, mis tulemusena kätkeb endas ohtu jääda eraldiseisvaks süsteemiks, mis ei toeta täiskasvanute kiiremat ligipääsu tööturule.

Täiskasvanukoolituse liigne teooriale suunatus tekitab õppurites küsimusi, kuidas leida tööd (see on peamine põhjus, miks ennast koolitama asutakse). Kindlasti on täiskasvanuõppe puhul väga oluline osa keeleõppel (nt Rootsis ja Saksamaal), kuid kui pikaajaline peab see olema? Uurimused Rootsis näitavad, et pärast 5-aastast koolitust on täiskasvanutel 30% vähem võimalusi töö

Täiskasvanukoolitus ei saa olla väga pikaajaline, sest kauaaegne tööturult eemalolek on hiljem takistuseks tööturule sisenemisel ning inimene kaotab oma oskustes ja kvalifikatsioonis.

⁹⁵ Houle, René (2000:22); *Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies; Centre d'Etudis Demogrāfics*

⁹⁶ Ray, Brian (2004); *Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets, Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs; HWWA Hamburg, Migration Research Group, Migration Policy Institute, Washington D.C.*

⁹⁷ Houle, René (2000); *Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies; Centre d'Etudis Demogrāfics*

leidmiseks. Samuti ei soodusta pikk koolitusperiood migrandi integreerumist ja läbikäimist kohalikega.

Eriti oluline on antud valdkonnas jätkusuutlikkuse loomine omavalitsuse struktuuride ja nõustamissuutlikkuse arendamise kaudu. Rootsis koolitati 2.a pilootprojektis välja 275 tööhõivebüroo ametnikku, kes hakkavad uusimmigrante ja pikaajaliselt töötuid immigrante nõustama. Pilootprojekti rakendatakse 11 maakonnas ja 20 erinevas paigas ning selle projektiga loodetakse hõlmata 12 000 immigranti.⁹⁸ Lisaks näeb Integratsiooni raport 2003 vajadust muuta olemasolevaid omavalitsuste sissejuhatavaid programme viisil, mis kergendaks immigrantide võimalusi tööturgu sisenemisel. Selleks on allkirjastatud koostööleping Tööturuameti, Integratsiooniameti, Migratsiooniameti, Riikliku Koolide Arendamise Agentuuri ja Rootsi Kohalike Omavalitsuste Assotsiatsiooni vahel. Selle alusel on omakorda sõlmitud 7 regionaalset (maakondadeülest) kokkulepet ja 50 kohaliku tasandi kokkulepet. Regionaalsed kokkulepped on arendamisel veel 15 maakonnas ühes 50 kohaliku omavalitsusega.⁹⁹

Hoiakud ja diskrimineerimine

Põhiliseks takistuseks tööturule sisenemisel peetakse ennekõike tööandjate, erialaliitude ja kohalike inimeste endi diskrimineerivaid hinnanguid ja suhtumist immigrantidesse ning nende kvalifikatsiooni¹⁰⁰. Ühtviisi nii Saksamaal, Rootsis kui Leedus süüdistatakse tööandjaid negatiivses suhtumises immigrantide palkamise vaatamata nende haridustasemele. Paljud immigrantid väidavad, et nad pole tööd saanud oma nime, aktsendi või nahavärvi tõttu. Uuringute tulemused näitavad, et nt Leedus on mitte-leedu päritolu inimesed eriti haruldased just juhtivatel positsioonidel. Rootsis jällegi viidatakse, et Stockholmi metroo kontrolörid on kõige kõrgemini haritud kontrolörid kogu Euroopas.¹⁰¹ Kui töötotsija puhul ei ole kvalifikatsiooni hindamine esmane, siis otsustab tööandja “kõhutunne”. See võib viia just

⁹⁸ *The Swedish Integration Board (2004:21) Integration Report 2003. Introduction, An Overview and An Agenda for Integration and Diversity. Internet: www.integrationsverket.se (09.11.2004)*

⁹⁹ *Integration Report 2003. Introduction, An Overview and An Agenda for Integration and Diversity (2004:21) Integrationsverket. Internet: www.integrationsverket.se (09.11.2004)*

¹⁰⁰ *vt. samuti eelmine osa*

¹⁰¹ *Jederlund, L. (1998) From immigration policy to integration policy. The Swedish Institute http://www.sweden.se/templates/cs/Article_2283.aspx (05.11.2004)*

selliste inimeste elimineerimiseni, kes tunduvad “teistsugused”. Näiteks tööhõivega tegelevaid ametnikke on korduvalt süüdistatud mitte-rootsi päritolu noorte diskrimineerimises, mistõttu on neil tunduvalt raskem tööd leida võrreldes Rootsi päritolu noortega. Sellele tulemusele jõudis Fredrik Hertzberg oma uurimuses¹⁰², mis sisaldas 16 probleemidele suunatud intervjuud tööhõive ametnikega ning sõelale jäid neli enamkirjeldatud probleemi: sisemiste sotsiaalsete koodide e kirjutamata reeglite mittetundmine tööpaigal; soorollid võõrastes kultuurides; vähene rootsi keele oskus; sotsiaalsete võrgustike roll ja seotus tööturuga. Kolme esimese teema puhul viidati selgesti mitte-rootslaste puudustele.

Enamikes Euroopa maades on diskrimineerimine seadusandluse tasemel keelatud. Võõrtöölised, kes on omandanud tööloa, omandavad tööturul ka sarnased õigused antud riigi kodanikega. Mitte-kodanike puhul on avalikus sektoris julgeoleku kaalutlustel seatud siiski piirangud teatavatele ametikohtadele. Rootsis on diskrimineerimisvastane seadusandlus arenenud kõige kaugemale, kattes nii tööturu kui paljud teised ühiskonnasfäärid (sh osaliselt erasfäär). Saksamaal on diskrimineerimisvastase seadusandluse väljatöötamine osutunud vägagi valuliseks ning tänaseni vastav eriseadus Saksamaal puudub¹⁰³. Leedus on tänu liitumisele Euroopa Liiduga diskrimineerimisalane seadusandlus vastu võetud, samas on võrdsete võimaluste olemasolu tööturul vähe uuritud.

Rootsis on loodud eraldi ombudsmani ametikoht etnilise diskrimineerimise küsimustes, kes on viimaste aastatega vastu võtnud järjest rohkem kaebusi. 2001.a laekus 633 etnilise diskrimineerimise kaebust, neist 272 töötamisega seonduvalt. 2002.a detsembris langetas töökohus (*Arbetsdomstole*) esmakordselt otsuse etnilise diskrimineerimise küsimuses vastava diskrimineerimisvastaseid meetmeid sätestava seaduse alusel (jõustus 1999). Kohus otsustas, et kaudselt on diskrimineeritud Bosnias sündinud naist, kel ei õnnestunud saada tööd oma võõrapärase aktsendi tõttu. Kahjutasuks maksis firma naisele 40 000 Rootsi krooni.¹⁰⁴

¹⁰² http://www.arbetslivsinstitutet.se/publikationer/en/samm_en.asp?ID=1347 (03.11. 2004)

¹⁰³ *Vt ka õiguslik-politiiline sfäär, ühiskonnapädevus*

¹⁰⁴ *Täpsem juhtumikirjeldus vt. EIRO (European Industrial Relations Observatory on-line) Judgment issued in first ethnic discrimination case. Internet: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/03/feature/se0303103f.html> (03.11.2004).*

Diskrimineerimisest, asurkondade konsentreerumisest jt piiravatest teguritest tingituna võib täheldada muulaste teatud koondumist ja tööturu lõhestatust. Eriti ilmekalt on see avaldunud Leedu tööturul, kus joonistub välja lõhenemine etnilise kuuluvuse alusel¹⁰⁵. Vastavalt 2000-2001.a läbiviidud uurimusele, töötavad u 45% venelastest ja poolakatest ning u 30% juutidest etniliselt homogeenses töökeskkonnas. Paljud neist peavad väikeseid eraettevõtteid.¹⁰⁶ Võib eeldada, et muukeelsete elanike osakaal tööpaigal on kõrgem piirkondades, kus nende osakaal suurem, ning eeldatavasti on nende võrdsed võimalused tööturul just nendes piirkondades ka paremini tagatud. Raskusi töö leidmisel ja rohkem diskrimineerimist ilmneb peamiselt leedu päritolu inimestega asustatud piirkondades.

Kindlaid meetodeid ja strateegiaid etnilise diskrimineerimise arengute jälgimiseks tööturul välja töötatud pole, mistõttu täpsem ülevaade diskrimineerimise ulatuslikkusest puudub. Põhjaliku info puudumise tõttu on raske välja töötada ka legitiimseid meetmeid diskrimineerimisega võitlemiseks. Siiski on nt Rootsis valitsuse tasandil kokku kutsutud komitee, kelle ülesandeks on koondada diskrimineerimisalast informatsiooni tööpaigal ning välja töötada vastumeetmed. Kuna immigrantide osakaal pidevalt suureneb ning nende roll tulevikus Rootsi ühiskonnas heaolu tootmisel kasvab, on valitsuse tasandil eesmärgiks seatud ka etnilise mitmekesisuse suurendamine töötajate hulgas. See aitab vähendada sallimatust ja umbusaldust, mis integratsiooni oluliselt takistab.

Euroopas on jõutud arusaamisele, et uus-immigrantide diskrimineerimine tööturul ei ole harv nähtus.

Eelnevast tuleneb küllalt ühemõtteliselt, et kogu integratsiooniprotsessi võtmesõnaks on koostöö.

Koostöös peitub võti – ükski omavalitsus ei suuda integratsiooni ükski teostada.

Omavalitsustel **tuleb immigrantide tööturule**

¹⁰⁵ Teistest gruppidest veelgi nõrgema positsiooniga eristuvad Leedu tööturul mustlased, mis on tihedalt seotud nende madala haridustaseme, kvalifikatsiooni ja sotsiaalse staatusega. Sellele omakorda lisandub üldlevinud halvustav subtumine ja diskrimineerimine põhielanikkonna poolt. Valitsust on korduvalt kritiseeritud, et pole selgeid tegevusi ja meetmeid välja töötatud mustlaste olukorra leevendamiseks, k.a. tööhõive suurendamiseks mustlaste hulgas. Riigisektori töötajate subtumine on tõrjuv, väljendudes hinnangutena, et "mustlased on loomult laisad, nad ei tahagi töötada", "nad on ise süüdi oma töötuses".

¹⁰⁶ Vida Beresneviciute (2003:8-9) *Ethnic Structure of Contemporary Society: Dimensions of Social Integration of Ethnic Groups of Lithuania*

integreerimiseks leida sobivaid koostöövorme ning sõlmida leppeid väga erinevate osapooltega (ametiühingud, tööandjad, valitsus, kesksed administratiivüksused), et luua praktikakohti, nõustajate programme, sissejuhatavaid programme töökohtadel. Eriti oluline on koostöö arendamine ka erasektoriga, et saavutada ka nende hulgas tugevam toetus immigrantide integreerimisel tööturule ja kaasata aktiivselt erasektorit erinevate integratsioonile kaasa aitavate meetmete väljatöötamise-rakendamisse. Selleks on nt Rootsi valitsuse tasandil kokku kutsutud töögrupp (hõlmab erasektori ja valitsuse esindajaid), kelle ülesandeks on vastavad ettepanekud välja töötada.

Omavalitsuse koostöö erinevate osapooltega on oluline ka **töökohal võrdsete võimaluste realiseerimiseks** (kuigi sageli pole omavalitsused ise heaks näiteks selle rakendamisel). Omavalitsused saavad aidata jagada kogemusi ning infot heade praktikate osas diskrimineerimise vastases võitluses. Rootsis on 7 organisatsiooni – Sotsiaalkindlustusbüroode Liit, Maakonna Nõukogude Liit, Rootsi Kaubandusettevõtete

Meetmed tööturul:

- sissejuhatavad programmid;
- kvalifikatsioonisüsteemi korrastamine;
- keeõppekursused;
- täiskasvanute koolituse tähtsustamine ja arendamine tööturгу toetavaks meetmeks;
- tööhõivealane koostöö ja lepingud omavalitsuste ning teiste üksuste vahel projektide, programmide, kursuste jt algatuste eesmärgil;
- tööhõivealase koostöö arendamine erasektoriga;
- tööturuanalüüs tööturule sisenemise edukate meetmete väljaselgitamiseks ja diskrimineerimise vähendamiseks.

Liit, Rootsi Professionaalsete Ühenduste Liit, Rootsi Kohalike Omavalitsuste Liit, Rootsi Ettevõtete Liit, Rootsi Professionaalsete Töötajate Liit – sõlminud Rootsi Integratsiooniametiga lepingud, et tagada põhjalik ja süstemaatiline tegelemine võrdsete õiguste, kohustuste ja võimaluste temaatikaga Rootsi tööturul.¹⁰⁷ See on aluseks konkreetsetele integratsioonialastele tegevustele, nt ühiste analüüside koostamisele (osapoolte kogemused aitavad mõista probleemide olemust ja välja töötada paremaid lahendusi), koostööprojektide koostamisele ja elluviimisele. Tööturu-uuringutega plaanitakse jätkata, et nende alusel hinnata, millised meetmed on tõhusad diskrimineerivate hinnangute, väärtuste ja käitumise muutmisel ning immigrantide tööturule integreerimisel.

¹⁰⁷ *Integration Report 2003. Introduction, An Overview and An Agenda for Integration and Diversity (2004:10-11) Integrationsverket. Internet: www.integrationsverket.se (09.11.2004)*

Omavalitsuste võimalusi võib piirata institutsionaalne pädevusjaotus. Nt on omavalitsuste võimalused Leedus tööturupoliitikat mõjutada piiratud, kuna otsuste tegemine on tsentraliseeritud. Kohalikud tööbürood alluvad keskvõimule ning omavalitsusi käsitletakse harva partneritena¹⁰⁸, mistõttu ei tegele omavalitsused ka spetsiaalselt muukeelsete elanike toetamisega tööturu kontekstis. Muukeelsete elanike piiratum ligipääs tööturule ja diskrimineerimine on suuresti uurimata valdkond¹⁰⁹ ning väheaktuaalne probleem, mistõttu suuniseid või meetmeid olukorra parendamiseks ei töötata välja ka keskvõimu tasandil.

Tööturumeetmete hindamine

Just selgesti püstitatud eesmärgid tagavad efektiivse ning järjepideva toetuse integratsioonipoliitikale. Rootsis on valitsuse tasandil teadvustatud vajadust määratleda tööturule integratsiooni osas selged ning mõõdetavad eesmärgid. See annab omavalitsustele aluse ka tegevuste paremaks

Kõik osapooled peavad integratsioonialases tegevuses olema sihipärased, selleks on vajalikud konkreetsed ning mõõdetavad eesmärgid.

hindamiseks. Hetkel on konkreetse ja mõõdetava eesmärgina määratletud vaid tööhõivetaseme suurendamine välismaist päritolu elanike hulgas 80%-ni. Seega praegu on Rootsi puhul vara rääkida meetmete süstematiseeritud ja põhjalikust hindamisest või mõõtmisest tööturusektorist.

Saksamaal on võetud suund erinevate integratsioonimeetmete suuremale seostatusele ja koordineerimisele. Sõltumatu uuring, mida integratsioonikeskkonna kohta hetkel teostatakse, kujutab endast esimest sammu selles suunas. Uuringule saab põhinema ka integratsiooniameti aruanne hõlmates ülevaadet kasutatavatest meetmetest, sihtgruppidest ja teenusepakkujatest. Uuringu tulemused lülitatakse integratsiooniprogrammi ja koostatakse 'parima praktika platvorm'.¹¹⁰

¹⁰⁸ Algis Dobravolskas, Audronė Vareikytė (2003:41) *Impact of EU membership to Lithuanian local authorities in the field of social policy*

¹⁰⁹ Arvesse ei ole võetud leedukeelseid uurimusi s.t kindlalt ei saa väita, et puuduvad leedukeelsed uuringud antud valdkonnas.

¹¹⁰ *Vt Integration – understanding each other and living together*, Federal Office, www.bafg.de (08.11.2004)

Laiemalt kogu Euroopa taustal on senine vähene meetmete mõju hindamine küllalt tavapärase. Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Jälgimiskeskuse raport, mis analüüsis migrantide ja vähemuste olukorda 15 liikmesriigi tööturul, viitab samuti meetmete hindamise ja mõõtmise osas väga piiratud teadmistele.¹¹¹ Euroopa tasandil eksisteerib küll hulgaliselt erinevaid projekte ja algatusi, mis suunatud sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise vastu võitlemisele, kuid ometigi ei teata, milline on tegelikult erinevate meetmete mõju e millised meetmed viivad konkreetsete tulemusteni.

3.3. ELAMUMAJANDUS

Elamusektor on üks integratsiooniprotsessi edukust küllalt piltlikult iseloomustavaid valdkondi. Tõrjutud seisundis ja kehvemal järjel elanikkonnagrupid kalduvad koonduma vaesunud piirkondadesse e getodesse.

Immigrantide segregatiivne asustus toodab eraldatust ka ühiskonna teistes sfäärides. Immigrantide kontsentreerumise probleem mõjutab kõiki kohaliku integratsioonipoliitika aspekte, esmajoones aga kooli ja noortega seonduvat. Immigrantide koondumine mahajäänud ja kehva infrastruktuuriga piirkondadesse soodustab noorte marginaliseerumist lasteaias, koolis ja sotsiaal-kultuuriliselt ning loob aluse õpiraskuste tekkeks. Suurearvulised migrantkogukonnad saavad luua omakeelseid koole, pidada oma piirkonnas väikseid ärisid jne. Lähikäimist ei teki kohalike põlisrahvusest inimestega ja taolises situatsioonis integratsioon ei toimi. Seetõttu on nii Rootsis, Leedus kui Saksamaal võetud ette samme taoliste eraldatud kogukondade tekke pidurdamiseks ja olemasoleva elukeskkonna (sh linnakute) parandamiseks.

Muulaste positsioon elamusektoris peegeldab integratsiooniprotsessi edukust ühiskonnas laiema.

¹¹¹ *Vt European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (2003) Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-discrimination in 15 Member-state of the European Union Internet: http://ducc.gx.nl/kegs/serlet/nl.gx.siteworks.client.http.GetFile/id=190064/file=Migrants_Minorities_and_Employment.pdf*

Rootsis elavad enamuse immigrante kolme suurlinna – Stockholm, Göteborg ja Malmö - äärelinnades. See on suuresti 1970.aastate poliitika tulemus, mil ülerahvastatuse vältimiseks olemasolevates majades ehitati suuri 'magalalinnakuid'. Vaatamata valitsuse headele kavatsustele, kes tahtis ehitada ruumikad korterid ning luua atraktiivse elukeskkonna, iseloomustab neid piirkondi täna avaliku ja erasektori teenuste puudus, vaesunud keskkond ning arvukad immigrandid – väheharitud, töötud või madalapalgalised, vähese keeleoskusega, passiivsed. Ka väiksemates linnades toimib segregatsioon analoogselt suurlinnadele, kus uusimmigrandid asusid elama piirkondadesse, mis varem immigrantide poolt asustatud. Vastavalt uurimusele, kus võrreldi Stockholmi äärelinnades resideerivate muulaste olukorda väiksemate linnade immigrantide olukorraga, selgus, et suurlinnade immigrandid said paremini hakkama – suurem tööhõive, vähem sotsiaaltoetustest sõltuvust ning suurem toetus ja juhendamine kohalike omavalitsuste poolt.¹¹²

Leedus on probleemiks mustlaste segregatiivne ning vaene asurkond suurlinnade äärealadel. Nt Kirtimai piirkond¹¹³, kus elab u 500 mustlast. Piirkonna infrastruktuur on väga halvas seisukorras (puuduvad asfaltteed, kanalisatsioon), vett tuuakse kaevudest, ent kanalisatsioonivõrgu puudumise tõttu on vee kvaliteet kaheldav. Avalike teenuste kättesaadavus (nt prügiveedu, kiirabi) on halbade teede tõttu raskendatud. Telefonivõrk piirkonnas puudub. Majade seisukord on väga halb ning asustus legaliseerimata. 2002.a seisuga oli ainult üks elamu ametlikult registreeritud, mistõttu olid kõik piirkonna elanikud registreeritud aadressile Dariaus ir Girėno tänav, #185.¹¹⁴ Erinevad Euroopa tasandi ühendused, *k.a Euroopa Mustlaste Õiguste Keskus*¹¹⁵, on nendele probleemidele tähelepanu juhtinud ning kritiseerinud valitsust, et sel puudub nägemus meetmetest, kuidas mustlaste elamistingimusi ning olukorda parandada.¹¹⁶ Valitsuse toetus omavalitsusele on nõrk.

¹¹² *The Swedish Integration Board (2004:14) Integration Report 2003. Introduction, An Overview and An Agenda for Integration and Diversity. Internet: www.integrationsverket.se (09.11.2004).*

¹¹³ *Mustlaste poolt asustatud elamispiirkond Vilniuse lennujaama lähistel.*

¹¹⁴ *Kučinskaitė, Eglė Kristina (2002) In the Dark: Segregating Roma in Lithuania. Internet: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1655&archiv=1> (08.11.2004).*

¹¹⁵ *The European Roma Rights Center, ERRC*

¹¹⁶ *IHF FOCUS: prisons and detention facilities; national end ethnic minorities; trafficking in human beings; asylum seekers and immigrants; labor rights.*

Sarnaselt teistele Lääne-Euroopa riikidele, elavad immigrandid ka Saksamaal kehvades elamistingimustes ning on kontsentreerunud vaestesse ja mandunud linnapiirkondadesse, tavapäraselt kesklinna lähistel. Algselt püüti probleemi lahendada administratiivsete meetmetega, rakendades mõnedes linnades immigrantidele teatud

Immigrantide kontsentreerumise vältimise meetmed Saksamaal:

- ümbruskondade renoveerimine;
- elamusektorile parema ligipääsu võimaldamine, sh
 - sotsiaal-eluruumide ostmine;
 - sotsiaal-eluruumidele eelise andmine migrantide väikese osakaaluga piirkondades.

piirkondadesse 'sisse kolimise keeldu'¹¹⁷. Paraku ei toonud autoritaarne laiali hajutamise meede soovitud tulemusi, ergutades elamistingimuste edasist halvenemist ja varjatud asustust. Meetmest loobuti. Täna sel päeval aktsepteerivad omavalitsused lühiajaliselt teatud tasemeni immigrantide kontsentreerumist. Tugevama kontsentratsiooni vältimiseks kasutatakse erinevaid mitte-autoritaarseid meetmeid (vt loetelu)¹¹⁸.

Elamusektori olulisust on teadvustatud nii Saksamaal kui Rootsis. Oluliseks märksõnaks on jällegi **koostöö**. Rootsis on omavalitsused sõlminud koostööleppeid väga erinevate tasanditega - rahvusvaheline koostöö, riigisektor (senini kõige viljakam koostöövorm), vabäihendused, erasektor (kõige vähem koostööd)¹¹⁹ - peatamaks segregatsiooni ning arendamaks problemaatilisi piirkondi (nt Stockholm, Göteborg, Malmö, Haninge, Huddinge, Botkyrka, Södertälje). Võrdluses teiste maadega on Rootsi elamusektorit puudutav poliitika heaks näiteks, sest ressursid, mida erinevate tegevuste hindamiseks on eraldatud, on kaugelt suuremad kui mujal. Getostunud piirkondade edasise allakäigu vältimiseks on omavalitsused ellu viinud arvukalt programme, mille raames on nii maju renoveeritud, keskkonda arendatud, kui ka kohalikke vabäihendusi doteeritud, et suurendada sotsiaalseid kontakte elanike hulgas ning kergendada juurdepääsu avaliku sektori teenustele.¹²⁰ Pikemaajalise efekti saavutamiseks peaksid

¹¹⁷ Antud meetmeid asuti rakendama algselt 1970.aastatel keskvalitsuse ja liidumaade koostöös

¹¹⁸ Houle, René (2000:18-19); *Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies*; Centre d'Estudis Demogràfics

¹¹⁹ *Integration Report 2003. Introduction, An Overview and An Agenda for Integration and Diversity (2004:23) Integrationsverket. Internet: www.integrationsverket.se (09.11.2004).*

¹²⁰ Jederlund, L. (1998) *From immigration policy to integration policy. The Swedish Institute* http://www.sveden.se/templates/cs/Article_2283.aspx (05.11. 2004).

programmid kestma üle 3.a ning Rootsile on soovitatud programmide kestust pikemalt planeerida.

Näiteid 'heast praktikast'

Näiteid riikide praktikast integratsioonimeetmete valikul ja programmide rakendamisel.

1. **Sotsiaal-majanduslike meetmete rakendamine Offenbachi omavalitsuses¹²¹ (Saksamaa).** Põhilisteks meetmeteks Offenbachis on tööalane nõustamine ja täiendkoolitus ning keeleõpe. Piirkonnas on väga aktiivsed erinevad heategevusorganisatsioonid ja teised kolmanda sektori organisatsioonid, kes teevad ära märkimisväärse osa integratsioonitööst. Omavalitsus viis 2001.a läbi migrantidele suunatud uuringu, millega analüüsiti meetmete tulemuslikkust. Uuringu tulemustele toetudes saab välja tuua parimaid tulemusi andnud meetmed.

Olulisemad rakendatud meetmed on jaotatud lähtuvalt nende eesmärkidest ja iseloomust.

Sotsiaalprogrammid:

- tasuta toitlustamine abivajavatele;
- sotsiaalnõustaja olemasolu omavalitsuses;
- eraldi välismaalastega tegelevad töötajad politseis;
- naiste nõustamine;
- puuetega lastega perede ning teiste puuetega pereliikmete integratsiooninõustamine;
- võrdõiguslikkuse alane nõustamine;
- kultuurivaheliste konfliktide alane nõustamine;
- töötute nõustamine;
- Caritase poolt korraldatavad rahvusvahelised naisteseminarid.

Tööalane nõustamine ja koolitus:

- omavalitsuse poolt pakutav nõustamine töö leidmisel.

Eraldi võib ära tuua **kaks väga edukat integratsioonialast projekti:**

¹²¹ *Integrationskonzept Zusammenleben, Viele Kulturen – alles Offenbacher Zusammenleben (2004); Stadt Offenbach am Main*

- Omavalitsusasutuste töötajate võrdõiguslikkuse ja integratsioonialane koolitus. Koolitus sisaldas ka praktika komponenti ja võimaldas tõsta märkimisväärselt erinevate asutuste pädevust muulastega tegelemisel. Euroopa Sotsiaalfondi rahastatud projekti koostajaks oli keskvalitsus.
 - Vanurite nõustamisele ja abistamisele suunatud projekt, mille eesmärgiks oli erinevate osapoolte koostöös välja töötada: teenused vaba aja veetmiseks; lahendused vanurite tervishoiu ja elamistingimuste parendamiseks; teenused religioosete vajaduste rahuldamiseks haiglates ja hoolekandetasutustes.
2. **Lapsevanemate mitmekultuurilisuse ja töövõimaluste alane nõustamine (Saksamaa, Frankfurt)** eesmärgiga pakkuda kooli lõpetavatele noortele paremaid võimalusi tööturul orienteerumiseks. Meetme raames luuakse juba laste õppimise ajal kontakt vanematega. Väikestes gruppides arutatakse laste tööturule sisenemise strateegiaid, tutvustatakse tööturuameti poolt pakutavaid täiendkoolitusi ning pakutakse noortele nõustamist ettevõtetesse pöördumiseks ning tööintervjuul osalemiseks. Meedet rahastab koordineeriv asutus ning viivad läbi erinevad firmad koostöös koolide, õpetajate, sotsiaaltöötajate, noorsootöötajate töötajate, tööhõiveameti nõustajate, ettevõtjate organisatsioonide ja kolmanda sektori koolitusasutustega.
 3. **Vanurid ja migratsioon (Saksamaa, Frankfurt).** Vanuritele loodi spetsiaalsed mitte-saksakeelsed nõustamispunktid, mis pakkusid üldist nõustamist, muulaste õiguste ja võimaluste alast nõustamist ning psühholoogilist nõustamist. Samuti koolitati meetme raames hoolekandetasutuste spetsialiste ja teisi meditsiinitöötajaid.
 4. **'Kesköine sport' (Saksamaa; Limburg, Hofgeismar).** Eesmärgiks oli hõlmata muulastest noorukeid, keda tavapärase meetmete raames on keeruline kaasata. Meetme sisuks oli teatud osa spordihallide avamine kella 22.00 – 00.00, et muulastest noored saaksid korvpalli mängida. Samuti loodi muulaste tarbeks hilise õhtuni avatud rulluisukeskused.
 5. **Kohaliku omavalitsuse arenguleping riigiga (Rootsi, Haninge).** Haninge linnavalitsus on üks omavalitsusüksusi, mis on sõlminud riiklikust linnapoliitikast lähtuvalt riigiga kohaliku arengulepingu. Leping puudutas Jordbo piirkonna arendamist, kus märksõnadeks said täpselt eesmärgistatud tegevus, koostöö, pikaajalisus ja 'alt-üles' lähenemine.

Arengutegevused ja algatused olid seotud tööturu, rootsi keele õppe, kuritegevuse ennetuse, demokraatia ja kohustusliku koolihariduse valdkondadega. Rakendati paralleelseid algatusi erinevates sektorites.

6. **Linnaplaneerimise programmi analüüs (Rootsi, Huddinge).** Rootsi linnapoliitika üks põhimõtteid on takistada segregatiivseid arenguid. Huddinge linnavalitsuse teostatud analüüsi tulemusel tuleb segregatsiooni vältimise meetmeid arvesse võtta juba linnaehituse planeerimise faasis ja nii tehti Huddinge omavalitsusüksuses Värby Gård'i piirkonnas. Planeerimisprogrammi analüüsi erinevatest aspektidest, sh kohanemise võimalused, töövõimalused, kommunikatsioonid, atraktiivsus, identiteet, sotsiaalne võrgustik, osalemine ja võimalused ühistevõimeks. Analüüsi tulemusena esitati linnaplaneeringu programmi hulk muudatusettepanekuid.
7. **Immigrantide tööhõive suurendamisele suunatud programm (Rootsi, Järvafältet).** Programm sisaldas kohalikul tasandil läbiviidavaid mitmesuguseid projekte, milles oli erinevate valdkondade lõikes põimunud hariduse ja tööga seonduv probleemistik. Üks suuremaid projekte oli 'Ettevõtete maja', mis loodi eesmärgiga õhutada migrante tegelema ettevõtlusega ning vähendada pikaajalist töötust. Projekt 'Rinkeby keelekeskus' oli suunatud vähelevinud, kuid omavalitsusüksuses tarvitavate keelte oskuste arendamisele. Projekti 'Livstykten' raames koolitati immigrandi taustaga naisi (käsitöö, keeleoskus, matemaatika, sotsiaalteadused jmt).
8. **Tööhõive suurendamine (Rootsi, Kista).** Eesmärk oli kohaliku omavalitsusüksuse piires suurendada immigrandi taustaga töötajate arvu ning suurendada kohaliku elanikkonna hulgas sotsiaalset mobiilsust. Projekti raames otsiti koostöökontakte piirkonna tööandjatega ja koolitati immigrante. Hariduse andmisel jälgiti, et omandatavad teadmised ja oskused oleksid sellised, millest kohalikul ettevõtlusmaastikul ennekõike puudus on. Projekti koordineerimisel täitsid omavalitsuse ametnikud olulist rolli ning seega on tegemist pigem 'ülevalt-alla' initsiatiiviga.
9. **Heaolu ja sotsiaalse turvalisuse parendamine (Rootsi, Jordbro).** Kohalikud võimud algatasid selgesti segregatsiooni piiramisele elamusektoris ja tööhõive tõstmisele suunatud programmi. Programmi märksõnadeks olid 'sildade ehitamine', 'ehitamine koos nendega, kes siin

elavad' ja 'ehitamine sellele alusele, mis on olemas'. Programmi käigus püüti luua 'sildu' erinevate kultuuride, põlvkondade ja noorte gruppide vahele. Samuti oli eesmärgiks aidata kaasa seoste loomisele erinevate eluvaldkondade vahel (nt töö, puhkeaeg, kool, elamusektor). Arutleti piirkonna tänapäeva ja tulevikuvisionide üle ning püüti luua alust ühtse kohaliku identiteedi tekkele. Loodi kohtumispaiku, vähendati barjääre erinevate linnapiirkondade vahel, parendati linnakeskkonda. Erinevatesse tegevustesse püüti kaasata kohalikke. Tegevuste koordineerimiseks ja jälgimiseks loodi 6 nn ressursikeskust ('Tervisekeskus', 'Hariduskeskus', 'Demokraatiakeskus', 'Infokeskus', 'Arengukeskus', 'Noortemaja').

Tegemist on küllaltki ambitsioonika 'ülevallt-alla' lähenemisega, mis püüab ära kasutada ka 'rohujuure'-tasandilt võrsvat aktiivsust. Veelgi enam, omavalitsuse tasandil on ära märgitud, et tegevuste tulemused peavad olema ka mõõdetavad e omavalitsus kavatseb koguda andmeid ning jälgida, kas heaolu ning turvalisus kohalikul tasandil on suurenenud.

10. **Elanike kaasamine oma ümbruskonna arendamisse (Rootsi, Malmö).** Holma on aastaid olnud probleemne piirkond, kus valitseb kõrge tööpuudus. Elanikud on sotsiaalselt tõrjutud ning sõltuvuses sotsiaaltoetustest, suureks probleemiks on kõrge kuritegevus. Linna elamufirma *MKB Fastighets AB* algatas piirkonnas elamistingimuste parandamise kampaania.

Enne uuendas firma põhjalikult elamiskeskonda (renoveeris ja värvis üle majad, likvideeris metsistunud võsad, mis olid muutunud eaturvaliseks ning istutas asemele lilled), intervjueris kohalikke sooviga teada saada, mida nemad muudaksid. Firma tutvustas elanikele iseseisva hoolduse programmi, st elanikele pakuti võimalust osaleda majahooldustöodes, mida traditsiooniliselt teostas elamufirma. Motivatsiooni tõstmiseks lubati osalejatel langetada vastutasuks üürihindu.

Tulemusena osales 2000.a programmis u 5% piirkonna elanikest, ümbruskond on paremini korras, elamispiirkond muutunud atraktiivsemaks (vabu kortereid saadaval pole) ja turvalisemaks (kuritegevus peaaegu kadunud), üldine atmosfäär on muutunud sõbralikumaks.

KOKKUVÕTE

Sotsiaal-majanduslike meetmete eesmärgiks on vähendada barjääre muukeelsete inimeste konkurentsivõimes tööturul ja igapäevases iseseisvas hakkamasaamises. Üha enam tõstetakse kogu Euroopas esile migrantide tööturul osalemise olulisust

Integratsiooni tuleb käsitleda ühiselt majanduse, tööhõive ning teiste sotsiaal-majanduslike küsimustega – mida vähem sõltuvad immigrandid toetustest, seda paremini nad toime tulevad ning on edukamad ühiskonda integreerumisel.

integratsiooniprotsessi toetavana, seda eriti elanikkonna üldise vananemise ja tulevikus suureneva tööjõu-migratsiooni kontekstis. Tööturu-alaste meetmete ring on lai ning nende rakendamise võimalikkus seotud iga omavalitsuse ressursibaasiga (sh nii rahaline kui inimressurs). Rahaliste võimaluste piiratuse tingimuses saab omavalitsus konkurentsivõime tugevdamist tööturul toetada esmase nõustamise ja kontakte-infovahetusvõimalusi pakkuvate koostöövõrgustike kaudu. Samuti ei tohi alahinnata omavalitsuse rolli ka üldise teadlikkuse tõstmisel.

Üldise õigusliku keskkonna raames kõigile tööturul võrdse osaluse võimaldamise kõrval on omavalitsuse ülesandeks toetada muukeelsete **inimeste reaalseid võimalusi ja eeldusi konkurentsivõimeks tööturul**. Kuigi selline ülesanne näib ehk liigagi ambitsioonikas, saab omavalitsus oluliselt kaasa aidata muukeelsete inimeste potentsiaali realiseerumisele tööturul. Juba eeltingimusena iseseisvale hakkamasaamisele on oluline üldise **teadlikkuse tõstmine**, sh töötamisega seonduvatest garantiidest jms, et tekitada muukeelsetes elanikes motivatsiooni ja huvi tööturule sisenemiseks (vähendades samas ka survet omavalitsuse eelarvele erinevate toetuste maksmiseks).

Kohaliku omavalitsuse vahetu side kogukonnaga toob esile omavalitsuse rolli paindliku vahendaja-probleemide lahendajana. Omavalitsus näeb ja tunnetab vahetult inimeste igapäevaseid probleeme, mistõttu on omavalitsuse roll võtmetähtsusega aina olulisemaks muutuva **kutsenõustamise** tagamisel (võimalusel ka karjäärinõustamine). Oluline on teavitada inimesi kvalifikatsiooninõuetest ja **kvalifikatsiooni tunnustamise** mehhanismidest, samuti **täiend-ja ümberõppe** võimalustest (ja vajadustest kohalike ettevõtjate tagasisidena). Teisalt on oluline teavitada ka nn **apellatsioonivõimalustest** (sh töövaidluste lahendamine, diskrimineerimine). Nii saab omavalitsus inimeste

konkurentsivõime parendamisse tööturul panustada ka koolitus-teavitustegevuse ja nõustamise kaudu.

Lisaks selgele pädevusjaotusele vastava valdkonna ametiasutuste vahel, on oluline ka **omavalitsuste endi suutlikkus**. Omavalitsuse ülesandeks on osaleda (vajadusel luua) nn tugivõrgustikus, mille raames omavalitsuse ülesanded võivad olla vägagi erinevad alates nõustamis- ja tugikeskuste arendamisest kuni sotsiaalabi ja toetuste pakkumiseni. Vägagi hinnatuks on osutunud omavalitsuste praktika võimalusel omapoolsete nõustajate võrgustike arendamisel.

Samuti saab omavalitsus toetada muulaste sotsiaal-majanduslikku integratsiooni arendades koostööd kohalike ettevõtjate ja teiste partnerite võrgustikega, aidates nii kaasa vahetute kontaktide loomisele tööturul. Siia kuulub koostöö erialaliitude, tööandjate, teiste omavalitsuste, õppeasutuste, kolmanda sektori ja loomulikult piirkonna elanike vahel.

Sotsiaal-majanduslikku sfääri kuulub ka eluasemega seonduv, kus on oluline tagada võrdne ligipääs elamuturule ning vajadusel rakendada toetavaid meetmeid marginaliseerunud gruppidele. Mõistagi on sotsiaal-eluruumide võimaldamine jõukohane vaid vähestele omavalitsustele, kuid elukeskkonna parendamisel võiks proovida ka kohaliku elanikkonna aktiivsuse tõstmisele suunatud meetmeid, nt heakorra või ka elamute renoveerimise kulude osalist kompenseerimist jms.

Sotsiaal-majanduslike meetmete puhul on oluline nii üldine teadlikkus kui reaalne ligipääs neile valdkondadele. Sotsiaal-majanduslik integratsioon väga dünaamilise ühiskondliku elu koostisosana eeldab **pikaajalist ja mitmekülgset koostööd väga laia ringi partneritega**. Tulemusteni jõudmiseks peab see **olema pidev protsess**. Vaatamata sellele, et tegemist on ressursi- ja ajamahukate valdkondadega, aitab edu neis kaasa migrantide jt tõrjutud gruppide sotsiaalse staatuse ja ka enesehinnangu tõusule. Omavalitsuse vaatenurgast loob see aga kogukonnasisest sidusust, kus migrantid saavad võrdväärselt põhielanikkonnaga panustada kogukonna heasse käekäiku.

4. INTEGRATSIOONI MÕÕDIKUD

4.1. MIKS ON INTEGRATSIOONI MÕÕTMINE VAJALIK?

Integratsiooniprotsessi hindamine ning integratsioonimeetmete tulemuslikkuse analüüs on teemad, mis viimastel aastatel üha aktuaalsemaks muutuvad ning seda mitmetel põhjustel.

Esiteks on immigratsiooni ja muulastega seotud probleemid ennekõike teravnenud Euroopa Liidu maades. Ühelt poolt tekitab probleeme suurenev immigrantide arv, kes tulevad heaaluriikidesse 'õnne otsima'. Teiselt poolt näevad valitsused seoses rahvastiku vananemise ja tööjõu puudusega vajadust nn kontrollitud integratsiooni järele, mille puhul soodustab riik ise võõrtöölise saabumist kindlatesse sektoritesse.

Teiseks on aru saadud, et integratsioon ei toimi iseenesest ega ole teistest valdkondadest eraldiseisev poliitika. Integratsiooniga seotud meetmed peaksid olema üheks osaks erinevatest poliitikatest, kuid neid osi tuleb ühtselt kujundada ja jälgida. See ei ole võimalik ilma poliitika mõju ja tulemuste hindamiseta.

Nende põhjuste tõttu on tekkinud selge vajadus integratsiooniga seotud erinevate valitsemistasandite tegevuste ja integratsiooni üldise olukorra mõõtmise järele. Tänapäeval ei ole vajaduse tunnetamisest siiski palju kaugemale jõutud. Uuringus analüüsitud riikidest on integratsiooni mõõtmisega kõige rohkem tegeletud Rootsis, kus üksikuid mõõdikuid poliitika kujundamisel edukalt kasutatakse. Saksamaa ja Leedu puhul ei ole süsteemset mõõtmisest veel võimalik rääkida.

Riikides ei ole välja töötatud terviklikke integratsiooni hindamise süsteeme. Pigem tegeletakse hetkel andemete koondamise ning üksikute integratsioonimeetmete ja mõõdikute tulemuslikkuse analüüsi või jälgimisega (nt migrantide tööpuuduse taseme võrdlus keskmise tööpuudusega).

Integratsiooni mõõtmine on vajalik järgmistel põhjustel:

- o integratsioonimeetmete parem eesmärgistamine, mida on võimalik teha vaid trendide ja arengute pideva ja süsteemse jälgimise korral;
- o ellu viidud poliitika hindamine ja uute meetmete kujundamine (sh ebaõnnestunute vältimine tulevikus) erinevatel tasanditel;
- o erinevate meetmete tulemuslikkuse võrdlemine ning erinevate piirkondade olukorra võrdlemine, mis võimaldab võtta üle edukaid meetmeid ning suunata rohkem ressursse probleemsetesse piirkondadesse. Samuti võimaldab see kaardistada need tegevused ja meetmed, millega erinevates piirkondades või valitsuse tasandil piisavalt ei tegeleta;
- o ennetava tegevuse parem planeerimine, mis muutub järjest olulisemaks, kuna täna tegeletakse riikides väga palju tagajärgede likvideerimisega (eriti sotsiaal-majanduslike meetmete puhul), mis on oluliselt kulukam ega anna sama häid tulemusi kui ennetav tegevus;
- o nende osalejate määratlemine, kes integratsiooni mõjutavad ning nendevahelise koostöö tõhustamine (nt dubleerimise vältimine või ühisprojektide algatamine) veelgi paremate tulemuste saavutamiseks;
- o finantseerimise planeerimine, mis võimaldab analüüsida, kas algatatud meetmed ning integratsiooniga tegelevad asutused ja organisatsioonid on piisavalt rahastatud. Samuti on võimalik hinnata meetmete rahalist efektiivsust ning muuta tegevust seeläbi vähem kulukaks või saavutada sama mahuga finantseerimise puhul paremaid tulemusi.

4.2. INTEGRATSIOONI MÕÕTMISE TASANDID JA MEETODID

Integratsiooni mõõtmist saab teostada ning eeltoodud eesmäärke saavutada erinevatel tasanditel, alustades üksikisiku tasandist ning lõpetades rahvusvahelise tasandiga. Nende tasandite vahele jäävad projekti tasand, kohalik tasand (kogukonna tasand), regionaalne tasand ning riiklik tasand. Mõõtmine erinevatel tasanditel täidab sageli ka erinevaid eesmäärke, mistõttu tuleb valida sobivad mõõdikud ja meetodid. Kindlasti tuleb eristada integratsiooni **üldise arengu** ja integratsiooni **meetmete tulemuslikkuse** mõõtmist. Integratsiooni arengu mõõtmine on keerulisem ja laiapõhjalisem ülesanne ning eeldab tasandite ja osalejate head koostööd. Konkreetsete meetmete tulemuslikkuse mõõtmine on lihtsam ning seda saab teostada ka tasandite siseselt või meetmete kaupa. Lähtuvalt eesmärgist ning sellest, mida konkreetselt soovitakse mõõta, tuleb valida ka kasutatavad meetodid.

Kohalik tasand

Kõige parem on integratsioonimeetmete tulemuslikkust jälgida kohalikul tasandil. Seal väljendub eriti selgesti, kuidas erinevad migrantide grupid või konkreetsed inimesed on kogukonda sulandunud.

Samas ei võimalda üksikute näidete analüüs teha põhjalikumaid järeldusi integratsiooni-meetmete tulemuslikkusest. Ühe positiivse näite kõrval võib olla kümneid negatiivseid ning ilma põhjaliku analüüsi ning kokku lepitud mõõdikuteta on keeruline teha järeldusi, mis aitaksid kaasa kohaliku tasandi või riigi poliitika parendamisele. Integratsiooni mõõtmise kohalikul tasandil teeb veelgi keerulisemaks asjaolu, et ühiskonna sidusus ja mitmekultuurilisus saavutatakse erinevate tasandite meetmete **koosmõjus**. Kohalik omavalitsus võib olla integratsiooni-alases tegevuses väga tulemuslik, kuid ilma keskvalitsuse tulemusliku poliitikata ei ole võimalik head lõpptulemust saavutada. Samuti on keeruline hinnata, kas positiivne või negatiivne olukord on ennekõike seotud kohaliku omavalitsuse tegevusega või tuleneb hoopis teistest mõjudest.

Mõõdikud jagunevad integratsiooni arengut mõõtvateks ja integra-tsiooni arendamiseks vajalikke tegevusi mõõtvateks. Omavalitsus saab iseseisvalt tegeleda tegevuste mõõtmisega. Arengu mõõtmist saab teostada koostöös riigiga, kuna arengut mõjuvad erinevate tasandite meetmed.

Seetõttu saab integratsiooni mõõtmine kohalikul tasandil sageli piirduda vaid omavalitsuse või kohalike organisatsioonide tegevuse tulemuslikkuse mõõtmisega. Tervikliku pildi saamiseks integratsiooni olukorrast on vajalik riiklike mõõdetavate eesmärkide püstitamine ning mõõdikute väljatöötamine.

Riigi tasand ning riikidevaheline tasand

Riiklikul tasandil on võimalik mõõta integratsiooni üldist edukust ning teha seda võrdlevalt riigi erinevate piirkondade vahel. See võimaldab analüüsida erinevate piirkondade integratsioonisituatsiooni ning kujundada vajalikke riiklikke meetmeid. Samuti võimaldab riiklike mõõdikute väljatöötamine võrrelda integratsiooni tulemuslikkust riikide vahel, st rahvusvahelisel tasandil. Riikide integratsioonipoliitika tulemuslikkuse võrdlemisega tegeletakse järjest rohkem Euroopa Liidu tasandil, kust lähiaastatel on oodata ka konkreetseid

initsiatiive ühtsete mõõdikute paikanemiseks ja kasutuselevõtuks. Hetkel on Euroopa Liidu institutsioonid keskendunud riikide õigusliku raamistiku hindamisele. See tähendab, et üritatakse võrrelda seda, kas riigid on loonud migrantidele teiste ühiskonna gruppidega võrdsed õiguslikud tingimused. Samuti on algatatud esimesed tegevused hindamiseks võrdlevalt migrantide olukorda riikide tööturul. Teiste õiguslik-poliitiliste, keelelis-kultuuriliste ja sotsiaal-majanduslike meetmete tulemuslikkuse hindamiseni ei ole veel jõutud. Samuti pole aktiivselt tegeletud kohaliku tasandi integratsiooni mõõtmise temaatikaga.

Integratsiooni mõõtmise meetodid

Kogu mõõtmisprotsessi aluseks on regulaarne ja terviklik andmete kogumine. Just seetõttu on nii Rootsis kui Saksamaal põhjalikuma integratsiooni arengu mõõtmist ette valmistatud läbi erinevate tegevuste andmestiku koondamisest. **Esimeseks sammuks on olnud luua tingimused integratsiooni-meetmetest tervikliku pildi saamiseks.**

See tähendab lisaks valitsuse tasandil ellu viidavatele meetmetele info kogumist ka regionaalsete, omavalitsuste ning erinevate organisatsioonide poolt rakendatavate meetmete kohta.

Mõõtmise puhul on oluline hinnata arengut, mitte jälgida vaid lõpptulemust. Kuna piirkondade lähtekohad on erinevad on mõõtmise eelduseks mõõdikute baastaseme paikanek ning arengu jälgimine sellega võrreldes.

Järgmiseks sammuks saab olla meetmete analüüs ning kokku leppimine, kuidas mõõta ühelt poolt meetmete tulemuslikkust ja teiselt poolt kogu integratsiooni arengut ühiskonnas. Üks põhjusi, miks seda sammu enamikes riikides veel astutud pole, on kindlasti see, et integratsiooni arengu hindamine on keeruline ülesanne. Raske on kindlaks teha, kas olukord on muutunud tänu rakendatud meetmetele või 'vaatamata meetmetele'. Samuti ei ole lihtne läbi viia võrdlevat tulemuste hindamist, kuna piirkondade lähtekohad (ennekõike migratsiooni põhjused, ajalugu ning ühiskonna erinev kooslus) on erinevad. Seetõttu on mõistlik keskenduda just arengu mõõtmisele, mitte tegeleda lihtsalt lõpptulemuse hindamisega.

Lisaks ei ole põhjalik arengute mõõtmine sugugi odav ülesanne. Näiteks on paljude Euroopa Liidu meetmete ja projektide hindamiseks planeeritud 5-7%

kogu meetme eelarvest. Seetõttu üritavad liikmesriigid vältida ohtu, mille puhul arengute mõõtmisele kulub märkimisväärne osa meetmetele ette nähtud rahalistest vahenditest ning mõõtmine muutub eesmärgiks iseeneses aitamata tegelikkuses kaasa integratsioonipoliitika parendamisele.

Integratsiooni arengu mõõtmisel on kasutatud kahte tüüpi meetodeid: kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid. Meetoditest tulenevalt pannakse paika ka mõõdikud. Kvalitatiivsete meetoditega analüüsitakse nt integreerijate ja integreeritavate hinnanguid protsesside ja meetmete tulemuslikkusele ning üldisele olukorrale, viiakse läbi meediaanalüüse ning analüüsitakse hinnanguid konkreetsetele tegevustele. Sel juhul on mõõtmise aluseks enamasti positiivseid hinnanguid andnute suhtarv kõikidest vastanutest. Kvantitatiivsete meetodite puhul kasutatakse statistikat ning arvandmeid, analüüsitakse valitud mõõdikute muutumist ning tehakse järeldusi valitsevatest trendidest ning toimunud arengutest.

Heade tulemuste saamiseks kasutatakse integratsiooni arengu mõõtmisel nii kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid mõõdikuid.

II OSA

INTEGRATSIOON EESTIS

EESTI MIGRATSIOONITAUST JA AJALOOLINE KOGEMUS

Euroopa kogemus on näidanud, et ühte kindlat 'mitmekultuurilisuse mudelit' ei eksisteeri ja pikka aega on integratsioon kujutanud endast vähetähtsat valdkonda. Sagedane **arusaam, et liberaalsed riigid peaksid olema 'neutraalsed' oma kodanike rahvusidentiteedi suhtes** ja ükskõiksed etniliste gruppide võime suhtes end taastoota, on aga pahatihti **olnud kattevarjuks, et lükata tagasi vähemuste nõudmised eriõiguste järele**.¹²² Nii kummutab prof. Will Kymlicka Lääne liberaalsete demokraatiate neutraalsuse eelduse. Ajapikku on eelkirjeldatud põhimõtte küll nõrgenenud ja muutunud pigem tasakaalu otsinguks ühiskondliku sidususe kindlustamisel. Sarnaselt Euroopa praktikaga on ka **Eestis muudetud ühiskonna ülesehitamise poliitikat nii, et vähemuste suhtes ei esineks potentsiaalset ebaõiglust**.

Eesti omapära peitub suuresti venekeelse elanikkonna kui grupi ainulaadsusel (võrrelduna etniliste gruppidega Lääne-Euroopa riikides), millest tuleneb ka Euroopa praktikaga võrreldes teistsugune poliitika. Eesti ühendati sunniviisiliselt Nõukogude Liiduga (Euroopas pigem hõlmati etnilisi grupepe oma riigi territooriumil). Venekeelset elanikkonda Eestis iseloomustab ajaloolise kodumaa lähedus (Euroopa vähemustel tavapäraselt puudub). Nõukogude perioodil toimus ränne vormiliselt ühe riigi piires, nii leidsid immigrandid eest hulga venekeelseid institutsioone ja teenuseid, mis võimaldas neil moodustada praktiliselt täieliku oma ühiskondliku kultuuri Eestis. Nõukogude okupatsiooni perioodist tulenevalt kujunes sinise põlisrahva suhtumine sel perioodil siia elama asunutesse kui inimestesse, kellelt mitmedki ootasid oma kodumaale naasmist Eesti Vabariigi taasiseseisvumise järgselt (sarnaselt ootusega Euroopas sealsete (töö)migrantide osas). Võrdluses Euroopaga eristub ka venekeelse kogukonna pikem viibimine sünnimaal, nende tulek eesmärgiga jääda ning proportsionaalselt suurem osakaal kogu elanikkonnas.

¹²² Kymlicka, Will (2000), "Eesti integratsioonipoliitika võrdlevas perspektiivis", raamatust "Integratsioonimaastik: ükskõiksusest koosmeeleni", Avatud Eesti Fond, Jaan Tõnissoni Instituut, Tallinn

Eesti integratsioonipoliitika suunitlus ja eesmärk luua alus stabiilsele elukorraldusele eeldab, et kõik osapooled hindavad ümber esialgsed suhtumised. See tähendab järeleandmisi mõlemalt poolelt. Tulemusena oodatakse, et eestlased suhtuksid muukeelsesesse vähemustesse kui tulevastesse kodanikesse usaldusega ning muukeelsed inimesed omandaksid riigikeele ja osaleksid ühiskonna elus (mitte kahe eraldatud kogukonna tekkimine riigis)¹²³.

Mitmekultuurilisus on oluline siseriikliku stabiilsuse tagamiseks, arengupotentsiaali paremaks realiseerimiseks, samuti Euroopa Liidu liikmelisuse ja globaalsete arengutega kaasaamineku kontekstis.

Mitmekultuuriline Eesti kätkeb endas mitmekultuurilist ühiskonda, mida iseloomustab tugev rahvuslik-keeleline vastandumine. Maailma praktikas on tänapäeval enamus riike elanikkonna koosseisult mitmekultuurilised, mille vastureaktsioonina on täheldada kohaliku identiteedi tähtsustumist. Ent polariseerunud ühiskond ei toimi efektiivselt.

Umbes 100.a tagasi Euroopas aset leidnud '*rahvuse ülesehitamise*' sisuks oli eelmise ühiskonnakorralduse erinevate sotsiaalsete gruppide homogeniseerumine - ühtse juriidilise staatuse, keele, haridussüsteemi, ajakirjanduse jms kaudu. Seega tähendas rahvuslik ülesehitus erinevate kultuuriliste gruppide suhteliselt terviklikku assimileerumist ühtseks rahvuseks.¹²⁴ Tänapäeva Eesti arenguetapi struktuurne vastuolu seisneb aga vajaduses ühitada kaks vastandlikku protsessi: (a) rahvuslik ülesehitamine - ühiskonna kui terviku ühtlustumine, ja (b) mitmekultuurilisuse esiletõus - ühiskonna teatud alaosade erinevuste säilitamine ja arendamine. See on **integratsioon kui erinevate osade ühendamise tervikuks viisil, kus erinevused ei kao, vaid arenevad laiemaks ühtsuseks**¹²⁵.

¹²³ Kymlicka, Will (2000), "Eesti integratsioonipoliitika võrdlevas perspektiivis", raamatust "Integratsioonimaastik: ükskõiksusest koosmeeleni", Avatud Eesti Fond, Jaan Tõnissoni Instituut, Tallinn

¹²⁴ Vetik, Raivo; "Multikultuuriline Eesti: mida me soovime?", ettekanne RV konverentsil "Kultuuriline pluralism Eestis: poliitikad ja labendused", TPÜ RASI, Tallinn 08.-09.10.1999

¹²⁵ Vetik, Raivo; "Multikultuuriline Eesti: mida me soovime?", ettekanne RV konverentsil "Kultuuriline pluralism Eestis: poliitikad ja labendused", TPÜ RASI, Tallinn 08.-09.10.1999

EESTI INTEGRATSIOONIPOLIITIKA ARENG

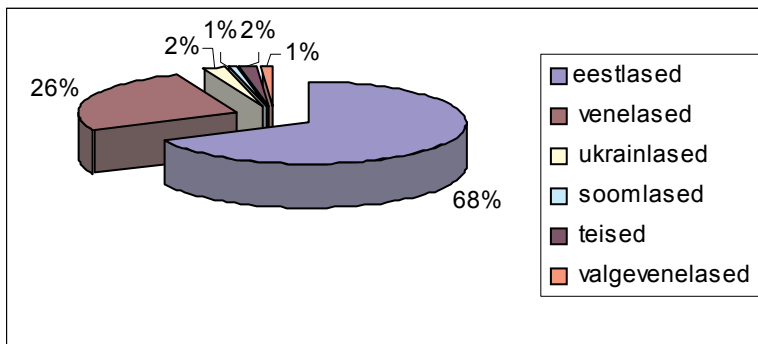
Eesti ühiskonnas on integratsioonipoliitika olnud pikka aega aktuaalne teema. Muulaste märkimisväärsed osakaalu Eesti elanike seas on pidevalt tajutud suurema või väiksema probleemina. Ühe peamise valupunktina on nähtud seda, et hulk mitte-eestlasi ei võta osa Eesti ühiskonnaelust, mis on halb nii sotsiaalses, majanduslikus kui ka julgeolekupoliitilises plaanis.

Alates taasiseseisvumisest 1991.a on Eesti läbinud peadpööritava arengu, mille lähtepunktiks oli rahvusriigi taastamine ja etnilise demokraatia tugevdamine. Erinevalt 0-kodakondsuse poliitikat rakendanud Leedust, rakendati arvuka muulaskonna (1989.a 39% elanikkonnast) taustal taustal Eestis ranget kodakondsuspoliitikat (sh ranged keeleeksaminõuded, pikad tähtajad kodakondsuse omanda-misel jne), mille tulemusel on veel tänagi peamiselt vene keelt kõnelevaid mitte-kodanikke u 165 000 inimest (12% elanikkonnast).

Nõukogude Liidu lagunemine tähendas Eesti jaoks võimalust hakata ellu viima ümberkorraldusi eestlaste endi huvidest lähtudes. Need huvid seondusid peamiselt eesti keele ja kultuuri hoidmisega.

On arusaadav, et taoline rahvusekeskne poliitika oli loomulik samm pärast eestlaste etnilise identiteedi pikaajast mahasurumist nõukogude võimu poolt ning täitis tekkinud tühiku ühiskonna arengus. Samuti on mõistetav, miks arvukas muukeelne elanikkond, kes senini oli nautinud privileegeritud eeliseisundit ühes teadmiseaga oma etnilise kodumaa suurusest (vähemuste päritolumaade rahvaarv on mitmeid kordi suurem eestlaste koguarvust), oli vägagi tõrges toimuvate muudatuste suhtes senises elukorralduses. Etniliste gruppide erinevad ootused poliitilise õhustiku muutumise taustal kinnistasid ühiskonna jagunemist etnilisel baasil. Mitmed sotsiaalteadlased armastavad tänagi iseloomustavalt ja murelikult viidata *kabele ühiskonnale ühe riigi piirides*.

Joonis 1. Eesti elanikkonna etniline koosseis 2000.a



Allikas: Eesti Statistikaamet, 2000.a rahvaloendus, www.stat.ee/statistika (11.12.2004)

2000.a elas Eestis 1 370 052 inimest, neist 930 219 eestlast. Teistest rahvustest oli 439 833 inimest: 351 178 venelast, 29 012 ukrainlast, 17 241 valgevenelast, 11 837 soomlast. Enamik Eestis elavaid rahvusrühmi on arvuliselt suhteliselt väikesed - 10 000 inimese päri ületavad neist ainult eestlased, venelased, ukrainlased, valgevenelased ja (ingeri)soomlased. Lisaks tuleb silmas pidada, et kahe suurema rahvusgrupi kõrval ei ela ukrainlased, valgevenelased, (ingeri)soomlased ega ka teised arvuliselt veel väiksemad rahvusrühmad kontsentreeritult mõnes omavalitsuses. Seetõttu on igas üksikus omavalitsuses nende hulk küllaltki tagasihoidlik. Paljud väiksemate rahvusgruppide esindajatest on sulandunud venekeelsesesse elanikkonda.

Muukeelseid elanikke defineeritakse nii muulaste, mitte-eestlaste kui etniliste vähemustena. Valitsuse poolt 1997.a heaks kiidetud "Teesid Eesti integratsioonipoliitika kohta" defineerib põhimõistet muulased üsna lihtsalt: need on Eesti põhielanikud, kes keeleliselt ja kultuuriliselt erinevad eestlastest. Vähemusrahvused on *vähemusrahvuste kultuuriautonomiasaaduse*¹²⁶ kohaselt:

- Eesti kodanikud, kes elavad Eesti territooriumil;
- omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga;
- erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest;
- on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile.

¹²⁶ Riiği Teataja I, 1993, 71, 1001.

Alates 1990.aastate teisest poolest on muutunud rõhuasetused muukeelsetele vähemustele suunatud poliitikas ning seda osaliselt ka tänu Euroopa Liiduga ühinemisele ja teiste rahvusvaheliste institutsioonide konstruktiivsele survele.¹²⁷ Eesti ametiasutused on loobunud 1990.aastate alguses avalikes aruteludes domineerinud etnotsentristlikust toonist.

Eesmärgiks on luua Eestis mitme-kultuuriline demokraatia, mis tähendab vähemuste kaasamist ning vähemuste huve ja vajadusi arvestavat integratsiooni.

Eesti integratsioonipoliitika lähtealused on heaks kiidetud nii parlamendi kui valitsuse tasandil. Vajadus riikliku integratsiooniprogrammi järele on määratletud 10. juunil 1998.a Rüügikogu poolt vastu võetud dokumendis „Eesti riikliku integratsioonipoliitika lähtekohad mitte-eestlaste integreerimiseks Eesti ühiskonda“. Selles öeldakse: „*Muutunud sise- ja välisolukord eeldab Eesti integratsioonipoliitikal järgmist sammu. See samm peab lähtuma rahvusvaheliselt üldtunnustatud tavadest ja Eesti põhiseaduslikest põhimõtetest, meie tänastest riiklikest ja ühiskonna huvidest, sibist tagada ühiskonna kiire moderniseerumine Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis, säilitades seejuures nii sisestabiilsuse kui ka orientatsiooni eesti kultuuri kaitsele ja edasiarendamisele.*“

Integratsiooniprotsessi alusdokumendiks on riiklik programm „*Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007*“, mille valitsus kiitis heaks 14. märtsil 2000.a Programm deklareerib eesmärgi ja integratsiooniprotsessi väljundina Eesti mudeli mitmekultuurilisest ühiskonnast, mida iseloomustavad *kultuurilise pluralismi, tugeva ühisosa ning eesti kultuuriruumi säilitamise ja arendamise põhimõtted*. Integratsiooni nähakse kahepoolse protsessina, milles osalevad võrdselt nii eestlased kui mitte-eestlased.

Riiklik integratsiooniprogramm määrab kindlaks peamised integratsiooni valdkonnad ja kavandab mitmeid alaprogramme pakkudes välja ajavahemiku nende elluviimiseks. Ühiskonna sisemise sidususe arendamist nähakse läbi ühiskonna keelelis-kommunikatiivse, õiguslik-poliitilise ja sotsiaal-majandusliku integratsiooni. Integratsioonipoliitika põhieesmärgid on vastavalt:

¹²⁷ *Veel tänagi jätkub Euroopa Liiduga ühinemise positiivne mõju vähemuste olukorrale. Paljud alles hiljuti sisseviidud juriidilised parandused, sh kodakondsuseta vanemate laste ja invaliidide kodakondsuse saamise lihtsustamine, on alguse saanud just Euroopa Komisjoni soovitustest. Vt Euroopa Komisjon (1999:11-12) Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession.*

- keelelis-kommunikatiivne integratsioon – ühise teabevälja ja eestikeelse keskkonna taastootmine kultuurilise mitmekesisuse ja vastastikuse sallivuse tingimustes;
- õiguslik-poliitiline integratsioon – Eesti riigile lojaalse elanikkonna kujunemine ja Eesti kodakondsuseta inimeste arvu vähenemine;
- sotsiaal-majanduslik integratsioon – senisest suurema konkurentsivõime ja sotsiaalse mobiilsuse saavutamine ühiskonnas sõltumata etnilisest või keelelisest tunnusest.¹²⁸

Riikliku programmi analüüsidest saab järeldada, et integratsioonialases tegevuses on põhiohk asetatud keelelis-kultuurilistele meetmetele. Seetõttu on siiani rahastatud eelkõige hariduse ja eesti keele õpetamisega seotud programme. Eesti kohalike omavalitsuste hulgas märtsis 2004.a läbiviidud küsitluse tulemused näitavad samuti, et integratsiooni teematikat seostatakse eelkõige eesti keele ja kultuuri tundmaõppimisega mitte-eestlaste poolt, hinnates oluliseks ka etnilise kultuuritausta säilitamist. Vähem oluliseks peetakse etnilistele vähemustele emakeelse hariduse saamise võimalusi, muulaste ühiskonnapädevuse ja otsustusprotsessidesse kaasatuse suurendamist.

Riiklikus integratsiooni-programmis paika pandud ühtseid integratsiooni alus-põhimõtteid iseloomustab tugev Eesti-kesksus ning kitsam suunitletus keelelis-kultuurilisele sfäärile.

¹²⁸ Riiklik integratsiooniprogramm "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007", <http://www.rabvastikuminister.ee/et/home/programs/integration.html>

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Tabel 8. Kui oluliseks peavad kohalikud omavalitsused riiklikus integratsiooni-programmis fikseeritud eesmäärke?

	Väga oluline	Küllaltki oluline	Vähe või mitte oluline	Ei oska öelda
Tagada põhikooli lõpetanud mitte-eestlaste eesti keele oskus kesketasemel ning ühiskonnapädevus (toimetulek kodanikuna ning edasise õpitee ja elukutse valijana)	54%	27%	15%	4%
Tagada keskhariduse omandanud mitte-eestlaste eesti keele oskus tasemel, mis võimaldaks nende edasiõppimist ja töötamist eestikeelses keskkonnas	49%	31%	15%	5%
Võimaldada etnilistel vähemustel hoida ja arendada oma emakeelset kultuuri	31%	48%	17%	4%
Suurendada mitte-eestlastest elanike kaasatust ühiskonnaellu (kodanikuühiskonna toimimisse)	38%	35%	26%	1%
Lüüa täiskasvanud mitte-eestlastele võimalused eesti keele oskuse parandamiseks	38%	31%	27%	4%
Võimaldada etnilistel vähemustel saada emakeelset haridust	19%	31%	36%	4%

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Kõrge mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes peetakse kõiki riikliku integratsiooniprogrammi eesmäärke oluliseks. Viiendik või veidi enam neist omavalitsustest peab vähemoluliseks etnilistele vähemustele emakeelse hariduse andmise võimalusi, täiskasvanutele eesti keele oskuse parandamiseks võimaluste loomist ning muulaste ühiskonnaellu kaasatuse suurendamist.

Väiksema tähelepanuga on jäänud sotsiaal-majanduslik integratsioon. Programmis sätestatakse, et ei soovita dubleerida teisi sotsiaalmajanduslikke ja regionaalseid arengukavu ja strateegiaid, mis hõlmavad sihtgruppidenä ka mitte-eestlasi. Erinevate institutsioonide, tasandite ja poliitikate seosed (k.a omavalitsuste pädevus) ning tegevuste rahastamise süsteem jäävad ebamääraseks, sest olulised tegevused on ette nähtud pigem teistes programmides ja strateegiates. Samas peetakse elluviimisel oluliseks valitsusasutuste, maavalitsuste, kohalike omavalitsuste, teadusasutuste ja ülikoolide ning valitsusväliste organisatsioonide vahelist tihedat **koostööd**. Programm ei hõlma tegevusi diskrimineerimise ja inimõiguste kaitse osas.¹²⁹

¹²⁹ Terminit "õigused" on kasutatud tekstis kaks korda: kui etniliste vähemuste kultuuriõigusi (3.2), ja etniliste gruppide õiguste tunnistamist, mis väljendub kultuurilise pluralismi ja Eesti

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Riikliku programmi elluviimisel peetakse oluliseks takistuseks rahaliste ressursside nappust. Integratsioonialaste tegevuste finantseerimisel on olnud märkimisväärne kaal välisabil. Projekte on rahastanud Soome, Rootsi, Norra, Ühendkuningriik, Kanada, Ameerika Ühendriigid ja Euroopa Liit.¹³⁰ Paljuski just välisabi rahalisel ja sisulisel toetusel on riiklikku integratsiooniprogrammi rakendatud. 2003.a moodustas välisabi üle 16 mln krooni integratsioonialastele tegevustele eraldatud rahalistest vahenditest.

Tabel 9. Integratsioonile eraldatud raha aastatel 2002–2003 (miljonites kroonides).

Riikliku programmi alamprogramm	2002	2003
Haridus	19,8	24,7
Etniliste vähemuste haridus ja kultuur	4,6	3,5
Täiskasvanute eesti keele õpe	6,7	7,6
Ühiskonnapädevus	4,3	6,9
Programmi juhtimine ja bindamine	8,0	11,3
KOKKU	43,4	54,0

Allikas: Rahvastikuministri Büroo. Internet:

<http://www.rahvastikuminister.ee/et/home/plans/integrationprogram.html> (10.12.2004).

Toetusi on omavalitsustele eraldatud reeglina ühekordseteks algatuseks, eeldades, et tegevusi jätkatakse juba kohalikest ressurssidest. Kuna erinevate meetmete rakendamise kohustused ja nendega seotud rahalised allikad ei ole täpselt määratletud, on omavalitsuse puhul integratsiooniprogrammi elluviimise peamiseks takistuseks vahendite nappus. Keskvõimu ja kohalike omavalitsuste koostöö on Eestis olnud aastaid raskendatud pingete tõttu halduskohustuste ning maksuraha ebaproportsionaalsel jagamisel. On selge, et riik ei saa omavalitsustele delegeerida ülesandeid, kui sellega ei kaasne piisavalt vahendeid ülesannete täitmiseks.

Omavalitsustes läbiviidud uuringust selgus, et võimalikke lisaallikaid, kust integratsioonimeetmete rakendamiseks finantsvahendeid taotleda, teatakse. Samas toodi probleemina välja asjaolu, et vahendid on piiratud ja

kultuuripärandi säilitamise printsiipides (3.4). Mõlemal juhul on viidatud pigem vähemusgruppide õiguste kui vähemusgruppidesse kuuluvate isikute inimõigustele. Vt Aratud Ühiskonna Instituut. Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm (2001) Rahvusvähemuste kaitse Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Jaan Tõnissoni Instituut. Tallinn.

¹³⁰ Nt Põhjamaade ja Ühendkuningriigi abi projektile "Mitmekultuuriline Eesti" 2002–2004; Phare abi projektile "Sotsiaalse integratsiooni ja eesti keele õppe programm etnilistele vähemustele" 2001–2003; Kanada abi projektile "Keelekäimblus Eesti koolides" 2000–2003. Allikas: Riigikontrolli aruanne nr.2-5/04/51, 30.06.2004, Integratsiooniprogramm 2000-2007

projektipõhised ega võimalda arendada jätkuvat tegevust ning luua püsistruktuure integratsiooniga tegelemiseks. Olukorda parandaks kindlasti projektitaotluste jt ühekordsete eraldiste kasutamise eesmärkide sidumine selgesti omavalitsuse arengukavaga, võimaldades seeläbi omavalitsuse arengut planeerida ja ka ühekordsete ettevõtmiste kaudu seatud sihtide poole liikuda.

Lisaks riigipoolsele küllalt selgele esmatahtsa integratsioonitegevuse sihtgrupi määratlusele, ilmestab omavalitsuse tasandi hinnangul integratsiooniprotsessi ka regionaalne 'ettemääratus', mis määrab raha-voogude liikumissuuna. Alarahastatus tekitab pahameelt ja nõrdimust eriti omavalitsustes, mis asuvad integratsioonialase tegevuse pealiinidest (Tallinn, Ida-Virumaa) eemal (nt Valga ja Võru).

Integratsioonialaste tegevuste järjepidevuse tagamiseks on omavalitsuste panus võtmetähtsusega. Reaalne ja sisuline integratsioon toimub alati inimese vahetus sotsiaalses keskkonnas.

Samas on omavalitsuste roll integratsioonipoliitika elluvijana äärmiselt oluline, kuna just kohalik omavalitsus on kõige vahetum, inimeste igapäevast elukeskkonda kujundav võimuinstitsioon. Reaalne ja sisuline integratsioon toimub alati inimese vahetus sotsiaalses keskkonnas. Kogukondlikul tasemel avaldub, kuidas erinevatest rahvustest inimesed teineteisesse suhtuvad, kui tihe on nendevaheline läbikäimine ning milline on nende valmisolek ja tahe integreeruda.

INTEGRATSIOONI MÕÕTMINE EESTIS

Eesti olukord integratsiooni mõõtmisel on sarnane uuringus analüüsitud riikide ning üldise integratsiooni mõõtmise hetkeseisuga laiemalt. Integratsiooni arengu mõõtmist ning meetmete tulemuslikkuse hindamist peetakse küll oluliseks, kuid süsteemse mõõtmise ja analüüsiga ei tegeleta.¹³¹ Regulaarselt teostatakse meediamonitooringut ning Mitte-estlaste integratsiooni sihtasutus koondab igal aastal andmeid riikliku integratsiooniprogrammi täitmise kohta. Samas kajastab kogutud andmestik

¹³¹ Kasemets, Keit; foorum "Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud", Eesti Avaliku Halduse Instituut, 21.12.2004

ennekõike läbi viidud tegevuste ja kasutatud finantsressursside mahtu ega keskendu tegevuste tulemuslikkusele ja integratsiooni arengu mõõtmisele.

Riiklikus integratsiooniprogrammis on ära toodud suur hulk erinevaid mõõdikuid, kuid see ei ole viinud integratsiooniprotsessi süsteemse mõõtmiseni. Põhjuseid selleks on mitmeid, kuid olulisemad on eeldatavalt järgmised: (1) segamini on esitatud integratsiooni arengut kajastavad ja tegevuste tulemuslikkust või toimumist hindavad mõõdikud; (2) ei ole kokku lepitud, kes ja mil viisil peaks mõõdikuid jälgima ning vajalikku andmestikku koguma; (3) mõõdikuid on liiga palju ning loetelust ei selgu, millised on olulisemad (iga tegevuseesmärgi kohta, mida on ligikaudu 100, on ära toodud kuni 5 mõõdikut).

Integratsiooni mõõtmine kohalikes omavalitsustes

Läbiviidud uuringust selgus, et omavalitsused integratsiooni süsteemset mõõtmist veel ei tähtsusta. Intervjuude käigus selgus, et mõõdikutest jälgitakse sotsiaal-majanduslike meetmete puhul vaid migrantide tööpuuduse taset ning keelelis-kultuuriliste meetmete osas gümnaasiumi lõpetanud õpilaste edasisi valikud (kui suur osa migrantidest läheb edasi õppima ülikooli ning kui suurel osal õnnestub siseneda tööturule).

Samas näitasid läbiviidud intervjuud ilmekalt, et just kohalikul tasandil on võimalik saada kõige parem ülevaade reaalsest integratsiooni olukorrast ja kaudselt ka olulisematest mõõdikutest. Omavalitsuste esindajad kirjeldasid integreerunud mitte-eestlasi näiteks järgmiselt:

Ma räägin sellest mehest, kes seal õues parajasti muru nüüdab. Eile vestlesime temaga, ta on ukrainlane ja teenis raketivägedes. Pärast iseseisvumist kauples ennast Kiviõli kombinati tööle. Läks siis elektrivõrkudesse, et saaks Eestisse jääda. Ukrainas ei olnud tal passi. Tal on nüüd töökoht ja ma ei usu, et tal mingit probleemi oleks, ta on rahul oma eluga. Ta ei kurda absoluutselt.

On üks tubli tüdruk, kes lõpetas gümnaasiumi ja läks eesti keeles edasi õppima. Tema ei tee enda jaoks mingeid probleeme. Keel selge, õpib edasi, näeb, et tal on tulevikku.

Need kirjeldused annavad edasi hinnangu üksikisiku integreerumise tasemele st annavad aluse integratsiooni arengu kvalitatiivseks mõõtmiseks. Samas ei võimalda need analüüsida integratsiooni üldist olukorda ja erinevate meetmete tulemuslikkust. Toodud näidetest saab järeldada ka seda, et igapäevaelus eristuvad küllaltki selgesti mitmed mõõdikud, mis integratsiooni iseloomustavad. Veel ei tegeleta piisavalt nende sihitud analüüsiga. Eeltoodu lühikirjeldustest saab mõõdikutena välja tuua: töökoha olemasolu (sotsiaal-majanduslik mõõde); elamisloa või isikuttõendava dokumendi olemasolu, mis võimaldab tunda ennast täisväärtusliku ühiskonnaliikmena (õiguslik-poliitiline mõõde); mitte-eestlase rahuolu oma eluga (sotsiaal-majanduslik mõõde); keeleoskus (keelelis-kultuuriline mõõde); edasi õppimine pärast kooli lõpetamist (keelelis-kultuuriline mõõde).

Mõõdikutele mitte piisava tähelepanu pööramine omavalitsustes on mõistetav seoses valdkonna üldise tagasihoidliku arenguga ka teistes riikides. Samuti peaks nii väikese riigi puhul kui Eesti integratsiooni mõõtmise initsiatiivid algama siiski riiklikult tasandilt. Toimiva mõõdikute süsteemi ülesehitamine eeldab mitmeid tegevusi, mida on riiklikult tasandilt otstarbekam suunata.

Ettepanekud integratsiooni mõõtmise parendamiseks

Ennekõike on integratsiooni arengu mõõtmise parendamisel olulised järgmised tegevused. Need hõlmavad nii riiklikku kui kohalikku tasandit, kuid on kindlasti kasulikud omavalitsuste integratsiooniga tegelevatele spetsialistidele, kes sooviksid integratsiooni mõõtmisega põhjalikumalt tegeleda.

Esiteks tuleks paika panna **olulisemad mõõdikud** nii riigi kui omavalitsuse tasandil, eristades tegevuste mõõdikuid ja integratsiooni taseme mõõdikuid.

Mõõdikuid ei pea olema üleliia, muidu muutub protsess raskesti hallatavaks ja kalliks.

Kohaliku tasandi mõõdikute võrreldavuse tagamiseks on vajalik omavalitsuste tihe koostöö nt läbi omavalitsusliitude.

Samuti on väga vajalik omavalitsuste kaasamine riiklike mõõdikute määratlemisel, kuna keskse integratsiooni hindamise kaudu on omavalitsustel

võimalik saada suurel hulgal olulist informatsiooni integratsiooni arenguteks kohalikul tasandil.

Lisaks tuleb selgesti määratleda, missuguste mõõdikutega hinnatakse konkreetsete integratsioonimeetmete tulemuslikkust ja missugustega üldist integratsiooni arengut. Ei ole mõtet mõõta asju, mida riik või omavalitsus oma tegevusega mõjutada ei suuda. Seega peavad meetmete ja mõõdikute seosed olema selged ja lihtsasti hinnatavad.

Teiseks tuleks määratleda erinevate **mõõdikute baastasemed** ja seada **konkreetsed eesmärgid**. Seda on võimalik teha pärast olulisemate mõõdikute kokkuleppimist. Baas-tasemete määratlemine ei pea olema eraldiseisev

Ükskõik missuguse arengu mõõtmiseks tuleb paika panna nn baastase ja seada eesmärgid, milleni tahetakse teatud ajaperioodil jõuda.

protsess. Seda on võimalik teha regulaarse tulemuste hindamise käigus, võttes kasutusele täiendatud metoodika ning kokkulepitud mõõdikud.

Kolmandaks tuleks üle vaadata **statistiliste andmete kogumise süsteem** ning analüüsida, kas kehtiv statistiliste andmete kogumise kord võimaldab saada piisavalt integratsiooni mõõtmiseks vajalikku andmestikku. Kui kogutav informatsioon ei ole piisav, peaksid ennekõike siseministeerium ja rahvastikuminiistri büroo tegema ettepaneku statistiliste vaatluste loetelu täiendamiseks.

See on vajalik ennekõike niisuguse olukorra loomiseks, kus võimalikult palju informatsiooni saab koguda regulaarsete tegevuste käigus ilma suuri lisakulutusi tegemata. Nii on võimalik kulusid kokku hoida ja muuta erinevate integratsiooni arengu mõõdikute jälgimine oma igapäevatöö osaks.

Mõõtmiseks vajalike andmete kogumine peaks olema tegevuste loogiliseks osaks.

Et mõõtmisega alustamist veidi lihtsustada, on Eestis kasutatavaid integratsioonimeetmeid käsitlevates alapeatükkides integratsioonimõõtmete lõikes ära toodud võimalikud mõõdikud. Mõõdikud on seostatud riigi ja omavalitsuse ülesannete ning konkreetsete meetmetega. Esitatud mõõdikute loetelu ei ole ammendav, kuna lähtuvalt kohalikest olukorrast tuleb valida erinevad lahendused. Kuid kindlasti võimaldab loetelu mõõdikuid oma töös aluseks võtta, neid vajadusel täiendades või mugandades.

INTEGRATSIOONIMEETMED JA - MÕÕDIKUD

1. MEETMED ÕIGUSLIK- POLIITILISES SFÄÄRIS

1.1. OMAVALITSUSE ROLL

INTEGRATSIOONIPROTSESSI

INSTITUTIONAALSES KORRALDUSES JA

PÄDEVUSJAOTUSES

Integratsiooni temaatikaga tegelemisse on haaratud lai ring institutsioone ja partnereid, portfollita ministrist kuni erinevate nõuandvate kogudeni, mis on kokku kutsutud alates omavalitsustest kuni Vabariigi Presidendini.

Integratsiooni temaatika olulisust rõhutab kindlasti Vabariigi Presidendi juures juba alates 10.juulist 1993.a tegutsev rahvusvähemuste ümarlaud, mille eesmärgiks on riigi- ja ühiskonnaelu, sh rahvuslike, majanduslike ja sotsiaalpoliitiliste küsimuste arutamine. Alaliselt tegutsev ümarlaud on nõuandev ja oma tegevuses rõhutatult sõltumatu, hõlmates ekspertkogu ja rahvusvähemuste esindajate koda. Rahvusvähemuste koja koosseis kujundatakse arvestades võimalikult palju vähemusrahvuste ühenduste ja kogukondade esindatuse vajadust.

Ümarlaua ülesandeks on välja töötada soovitusel ja ettepanekud¹³²:

- Eestis stabiilse ja demokraatliku ühiskonna kujundamise kohta, oma elu Eestiga sidunud või seda soovivate inimeste Eesti ühiskonda integreerimiseks;
- alaliselt Eestis elavate välismaalaste ja kodakondsuseta isikute, samuti rahvusvähemuste sotsiaal-majanduslike, kultuuriliste ja õigusprobleemide lahendamiseks;
- Eesti kodakondsuse taotlejate toetamiseks;

¹³² Vabariigi Presidendi rahvusvähemuste ümarlaua töökord, Vabariigi Presidendi 23.05.2002 käskkiri nr.20, www.president.ee (12.12.2004)

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

- eesti keele õppimise ja kasutamisega seonduvate küsimuste lahendamiseks;
- Eestis elavate rahvusvähemuste kultuurilise ja keelelise identiteedi säilitamiseks;
- väljaspool Eestit sündinute vabatahtliku tagasirände võimaluste ja tingimuste kohta oma ajaloolisele kodumaale, samuti nende liikumise kohta kolmandatesse riikidesse.

Valitsuse tasandil tegeleb mitte-eestlaste Eesti ühiskonda integreerimise poliitika korraldamisega portfelli rahvastikuminister¹³³. Samuti koordineerib minister naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmist, välismaalaste remigreerumist ja pagulaspoliitika elluviimist. Rahvastikuministri pädevusse kuulub mh ka riikliku integratsiooniprogrammi elluviimise koordineerimine. Eraldi ministri nimetamisega antud valdkondadega seonduvate küsimuste koordineerimiseks võimaldab rõhutatud (sh poliitilist) tähelepanu neile teemadele. Ministeeriumide lõikes haakuvad integratsiooniküsimused ennekõike Siseministeeriumi haldusalaga.

Integratsiooniprotsessi paindlikumaks toetamiseks on asutatud eraldi Mitteeestlaste integratsiooni sihtasutus. Sihtasutuse ülesandeks on algatada ja toetada Eesti ühiskonna integreerumisele suunatud projekte ning koordineerida erinevate ressursside tõhusat kasutamist selles valdkonnas¹³⁴. Sihtasutuse tegevus on peamiselt seotud riikliku integratsiooniprogrammi realiseerumise toetamiseks projektide rahastamise ja täiendavate finantseerimisvõimaluste otsimisega. Rahaeraldide jaotamise süsteemi ülesehitus suuresti projektipõhisusele korreleerub aga omavalitsuste kriitikaga uuringus, kelle hinnangul ei võimalda projektipõhine integratsioonitegevus jätkusuutlikkuse loomist ja püsivate struktuuride ülesehitamist¹³⁵. Nagu ka eelpool viidatud, võimaldaks projektide ja projekteesmärkide sidumine omavalitsuse arengukavaga (ja selles paikapandud eesmärkidega) ning seeläbi loogiliste etappide ja tegevustena ka lühemaajaliste projektide kaasabil panustada kaugemate arengueesmärkide saavutamisse.

¹³³ Rahvastikuministri büroo, www.rahvastikuminister.ee (12.12.2004)

¹³⁴ Mitteeestlaste integratsiooni sihtasutus, www.meis.ee (12.12.2004)

¹³⁵ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004; vt ka ptk. Eesti integratsioonipoliitika areng

Nõuandva staatusega kogusid rahvusvähemustega seonduvate teemadega sügavamalt tegelemiseks on moodustatud ka mitmetes omavalitsustes. Viimaseid sellealaseid näiteid on suurima omavalitsuse, Tallinna Linnavalitsuse juurde rahvusvähemuste konsultatiivnõukogu moodustamine¹³⁶, mis hakkab analüüsima rahvusvähemuste probleeme Tallinnas ning tegema ettepanekuid nende lahendamiseks. Rahvusvähemuste esindusorgani loomine linnavalitsuse juurde Eesti suurimas omavalitsuses on küllalt loogiline tingimusi, kus ligikaudu poole omavalitsuse elanikkonnast moodustavad mitte-eestlased. Antud temaatika olulisusele viitab ka nõukogu kõrgetasemelisus - konsultatiivnõukogu hakkab juhtima Tallinna linnaeap. Loodav kogu võimaldab rahvusgruppidele otseväljundi linnavalitsusse. Rahvusvähemuste konsultatiivnõukogu koosseisu hakkavad kuuluma kultuuritegelased, eksperdid, rahvusvähemuste ühenduste esindajad, abilinnapead ja linnaosade vanemad ning Tallinna linnavolikogu kõikide fraktsioonide esindajad.¹³⁷

Omavalitsuste motivatsioon vähemustele suunatud integratsioonialaste meetmete ellurakendamiseks on piirkonniti väga erinev. Kuigi lõimimisega on riiklikul tasandil mitmeid aastaid teadlikult ja intensiivselt tegeletud, on Eesti elus palju teisi lahendamist vajavaid probleeme. Pole siis ime, et kohalikele omavalitsustele võivad muud probleemid tunduda hetkel teravamadki, kui vajadus suunata oma tähelepanu ja ressursid mitte-eestlaste integratsioonile.

Uurimiskeskuse *Faktum* poolt 2004.a kevadel läbi viidud inter-netiküsitluse tulemused Eesti omavalitsusesindajate hulgas näitavad, et maakondlikke integratsiooniprogramme uuringus osalenute kinnitusel koostatud pole. Maakondlikest arenguprogrammidest lähtutakse vähestel juhtudel, lähtumist riiklikust integratsiooniprogrammist kinnitasid 11 uuringus osalenud omavalitsust. Reeglina näevad omavalitsused integratsiooni läbi kõigi omavalitsuse ees seisvate ülesannete perspektiivi. Enamasti ei käsitleta integratsiooni eraldi valdkonnana. Integratsioon haakub teiste omavalitsuse pädevuses olevate ülesannetega ning jaguneb erinevate valdkondade vahel.

Integratsiooniga seotud küsimused ei kujuta enamikus Eesti omavalitsustes iseseisvat töovaldkonda, nendega tegeletakse peamiselt omavalitsuse juhtimisega seotud muude funktsioonide raames.

¹³⁶ 'Tallinn moodustab rahvusvähemuste konsultatiivnõukogu', *Baltic News Service* (11.01.2005)

¹³⁷ vt Tallinna Linnavalitsus, www.tallinn.ee (14.01.2005)

Omavalitsuse olukorrast lähtuvalt on vaatenurgad integratsioonile väga erinevad. Laias laastus pühendavad need omavalitsused, kus vähemuste hulk suurem, integratsiooniteematikale rohkem aega ja ressursse. Piirkondades, kus muukeelsete elanike arv väike, on integratsioonialane tegevus madal või puudub üldse. Spetsiaalselt integratsiooni küsimustega tegelev spetsialist on palgal vaid ühes uuringuga hõlmatud omavalitsuses, Noarootsi vallas. Spetsialistid, kelle tööülesannete hulka kuuluvad ka integratsiooniküsimused, on tööl 13 uuringus osalenud omavalitsuses.

Enamikus omavalitsustest leitakse, et integratsiooniga seotud küsimused pole seal aktuaalsed. Nü arvavad peaaegu kõik (91%) madala mitte-eestlase osakaaluga omavalitsused ning enamus (80%) keskmise muulaste osakaaluga omavalitsustest. Seevastu kõrge muulaste osakaaluga omavalitsustest peab integratsiooniga seotud ülesandeid väheaktuaalseks vaid neljandik. Pooled neist omavalitsustest on fikseerinud integratsiooniga seotud ülesanded ka oma linna/valla arengukavas, 43% lähtub integratsiooni korraldamisel riiklikust integratsiooniprogrammist.¹³⁸ Enamik neist, kelle jaoks on integratsiooni temaatika väheoluliseks, ei näe seda probleemiks tõusvat ka tulevikus.

Reeglina ei taju omavalitsused lõimimisega seonduvaid probleeme teravalt.

Sisulise külje pealt on riiklik tegevus keskendunud ennekõike keeleõppele ja koolihariduse kindlustamisele. Integratsioonipoliitika raskuskese on suunatud nooremale põlvkonnale, eriti aga õppivatele noortele. Ajapikku ongi koolidest mitmetegi omavalitsuste puhul kujunenud omamoodi integratsioonimootorid, seda nii õppekavade kaudu toimuva integratsioonilise tegevuse (lisandunud kodanikuõpe jms) kui ka koolide omapoolse initsiatiivi kaudu (nt meediaõpe, kooli ajalehtede väljaandmine, ringiline tegevus jms). Mõningane laialivalgusus integratsiooni lahtimõtestamisel ja selle taandamine ennekõike keeleõppele peegeldab ebaselgust integratsiooni sisulisel mõistmisel. Kui riikliku programmi teoreetilised lähtealused näevad ette süstemaatilist tegevust ühiskonna sidususe tagamisel rahvusriigi taastamisel mitmekultuurilisuse tingimustes¹³⁹, siis enamikes küsitletud omavalitsustest taandatakse

¹³⁸ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

¹³⁹ *Vt Vetik, Raino (2004) Eesti ühiskonna integratsioonipoliitika kujunemine, Acta Politica 1/2004, TPÜ*

integratsioon peajasalikult eesti keele omandamisele muulaste poolt. Nagu märkis omavalitsustes läbiviidud uuringu vestlusgrupis osalenu:

Keegi ju täpselt ei tea, mis on integratsioon. Et venelased peavad õppima eesti keelt, see on selge. Kõik muu on väga amorfne ...

1.2. ÕIGUSLIK KESKKOND JA OSALUS ÜHISKONDLIKUS ELUS

Liitumine tuumikinstutatsioonidega

Võrdsed võimalused ühiskonnas toimetulekuks ja aktiivseks osaluseks määrab võrdne juurdepääs ühiskonna olulisematele eluvaldkondadele e tuumikinstutatsioonidele, s.o ettevõtluskeskkond, tööturg, sotsiaalsüsteem, kvalifikatsioonisüsteemid, elamispindade turg, aga ka poliitilised ringkonnad jm.

Tervikuna võib kinnitada, et uuringus osalejad formaalseid takistusi neile ligipääsul esile ei toonud. Pigem võiks öelda, et Euroopa Liidu liikmelisuse tingimustes on mitmedki valdkonnad (EL-siseselt riigipiiride üleselt) avatud rohkem kui kunagi varem – tulenevalt kaupade, kapitali, tööjõu ja teenuste vabast liikumisest. Vabal töökohavalikul on erandiks teatud ametikohad avalikus teenistuses, millel töötamise eeltingimusteks on riigikeele valdamisele lisaks ka Eesti kodakondsus.¹⁴⁰ Avaliku teenistuse alla kuulub ka töö kohaliku omavalitsuse teenistujana, mis avaldab omapoolset mõju ka muulaste osalusele kohaliku tasandi võimuorganites.¹⁴¹ Tulevikuvõimaluste avaradajana nähti omavalitsustes läbiviidud uuringu¹⁴² kohaselt suuresti kodakondsuse omandamist, mille taotlemise lihtsustumist toodi välja väga positiivse arenguna.

¹⁴⁰ *Vt Avaliku teenistuse seadus (RT I 1999, 7, 112; 2004, 29, 194; 2004, 22, 148; 2003, 90, 601; 2003, 58, 387; 2003, 51, 349; 2003, 20, 116; 2003, 13, 69; 2003, 13, 67; 2002, 110, 656; 2003, 4, 22; 2002, 62, 377; 2002, 21, 117; 2001, 47, 260; 2001, 42, 33; 2001, 17, 78; 2001, 7, 17; 2001, 7, 18; 2000, 102, 672; 2000, 28, 167; 2000, 25, 144; 2000, 25, 145; 1999, 10, 155; 1999, 16, 276; 1999, 16, 271)*

¹⁴¹ *Muulaste mõju kohalikul tasandil vt järgmine ptk*

¹⁴² *Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004*

Piirangute puudumisel erinevast rahvusest inimeste ligipääsul olulistesse elusfääridesse avaldub siin kohaliku keele oskuse tähtsus, kuna neis tuumikintitutsioonides kasutatakse tavapäraselt nn domineerivat keelt. Uuringust selgus, et igapäevaelus ja võimuorganitega suhtlemisel suuremad probleemid puuduvad. Ometi on tunnetatav teatav konkurentsinoorikus riigikeele mitte-valdamisel. Sarnane on olukord ka mujal Euroopas, mistõttu on **riigikeele oskus vägagi oluline igapäevase eduka toimetuleku ja ühiskondlikes protsessides osaluse võimaldaja**. Nii tundub küllalt loogiline ja õigustatud ka senise integratsioonipoliitika märgatav rõhuasetus eesti keele oskuse parandamisele, toetades seeläbi muulaste toimetulekut ja osalust laiemalt kogu ühiskonnas.

Kohaliku domineeriva keele oskus avab võimalused ühiskondlikus elus osalemiseks. Keelele toetub osalus ühiskondlikes institutsioonides ja erinevates elusfäärides (sotsiaalsfäär, haridus, majandus jm).

Kodakondsus

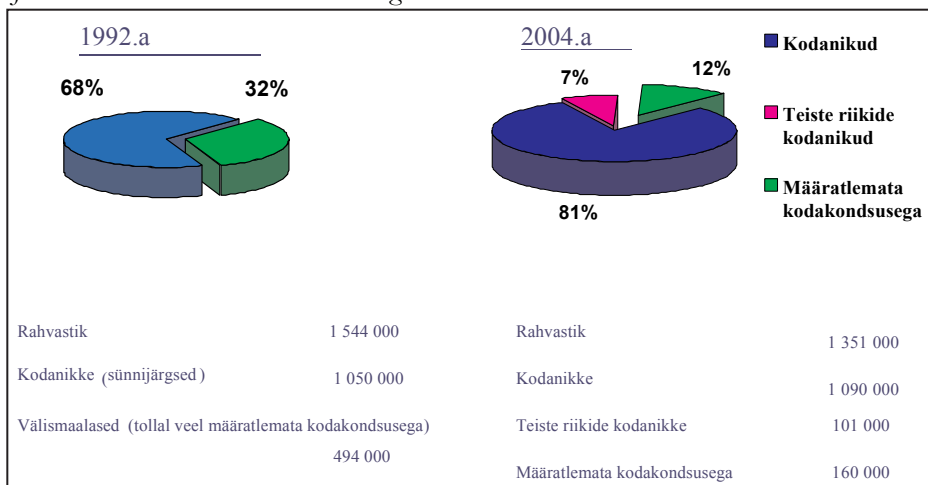
Integratsioonipoliitikas, ja selle olulise osana ka kodakondsuspoliitikas, panustatakse ennekõike noorte põlvkonnale. Noortes nähakse nii praegusel hetkel kui ka tulevikus ühiskonna edasivõitjaid.

Kodakondsuspoliitikas on põhitähelepanu suunatud noorte naturalisatsioonile.

Naturalisatsiooni korras taotleb Eestis kodakondsust aastas 3000-4000 inimest, Euroopa Liiduga liitumise eel 2004.a taotluste arv kahekordistus. Alates taasiseseisvumisest on naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandanud 129 078 inimest. 01.oktoobri 2004.a seisuga on Eestis 157 035 määratlemata staatusiga inimest.¹⁴³ Tõusnud huvi kodakondsuse taotlemise vastu seostasid uuringus osalenud nii lihtsustunud taotlemistingimuste kui ka Euroopa Liidu liikmelisusega kaasnevate avardunud õppimis- ja reisimisvõimalustega.

¹⁴³ Kodakondsus- ja migratsiooniamet, www.mig.ee (14.12.2004)

Joonis 2. Määratlemata kodakondsusega isikute arvu muutumine 1992-2004.a.



Allikas: Kodakondsus- ja migratsiooniamet, 2004

Kuivõrd integratsiooniprotsessi keskmesse on asetatud ühelt poolt eesti keele õpe ja teisalt noored, pole ka ime, et **üheks peamiseks integratsiooni teostajaks on kujunenud kool. Üheks olulisemaks integratsioonihoovaks aga õppekavad.** Sisuliselt aga võib täheldada peamise sihtgrupi veelgi selgemat väljajoonistumist – need on õppivad noored, kellele üldhariduse õppekava raames pakutakse lisaks eesti keele õppele ka kodanikuõpetust jms, mis loob samal ajal eeldused kodakondsuse taotlemiseks.

Kaotatud on varasem topelt-eksamite tegemise vajadus. 2001.a ühildati gümnaasiumi eesti keele lõpueksamid kodakondsuse taotlemiseks vajalike eesti keele eksamitega. 2002.a ühildati kodakondsuse taotlemisel nõutav *põhi- ja kodakondsusseaduse* tundmise eksam gümnaasiumi vastava lõpueksamiga. Samuti lihtsustati eksami tegemise korda ja alandati sooritamiseks vajalikku õigete vastuste osakaalu. Seega on nüüdsest võimalik **kodakondsuse saamiseks vajalikud eksamid sooritada kooli juures, sisuliselt lõpueksamite raames**, ning kodakondsuse taotlemisel pole vaja täiendavaid eksameid sooritada. Seega toetatakse jõuliselt õppivate muukeelsete noorte integreerumist ja selleks vajalike eeltingimuste loomist.

Koolide esindajate hinnangul ei tea lapsevanemad kohati veel uutest kodakondsuse omandamise võimalustest ning selles osas tuleb tegeleda aktiivse teavitustööga.

Kodanikuõppe tõhustamine leidis uuringus integratsioonialaste tegevuste pingereas eraldi äramärkimist (keeleõppe ja õpetajate probleemi järel). Eriti ilmekalt joonistus välja **vajadus laiema teavituse järele kodakondsuse saamise võimalustest ja tingimustest**, ühelt poolt nii taotlemistingimuste lihtsustamise ja samal ajal ka suurenenud huvi valguses kodakondsuse taotlemise vastu¹⁴⁴.

Viimaste sellealaste initsiatiividenä teavitavad Riiklik eksami- ja kvalifikatsioonikeskus koostöös rahvastikuminiistri bürooga 2004.a eraldi projekti raames eesti- ja venekeelsete üldhariduskoolide õpilasi kodakondsuse taotlemise võimalustest üldhariduskoolides. Õpilasi teavitatakse¹⁴⁵ koolides ühiskonnaõpetuse, teabematerjalide ja- päevade kaudu ning tagatakse võimalus sooritada *Eesti Vabariigi põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse* tundmise eksam¹⁴⁶ oma kooli juures. Samuti lihtsustatakse vajalike dokumentide esitamist kodakondsuse taotlemiseks. Teavitusmaterjalidena koostati infobrošüürid „Eesti Vabariigi kodakondsuse saamine – miks ja kuidas?“ ning „Приобретение гражданства Эстонской Республики- зачем и как?“

Abi- ja teavitusmaterjalid:

- „Ühiskonnaõpetuse õpetamisest“ ühiskonnaõpetuse õpetajatele (2003);
- „Abiks Eesti Vabariigi põhiseaduse õpetamisel“ vene õppekeelega üldhariduskoolidele ning üldkeskharidust andvatele kutsekoolidele (2004);
- „Eesti Vabariigi kodakondsuse saamine – miks ja kuidas?“ ning „Приобретение гражданства Эстонской Республики- зачем и как?“ kodakondsuse taotlemise vajalikkust ning protseduure tutvustavad infobrošüürid (2004).

Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, 2004

¹⁴⁴ 2003.a registreerus kodakondsuse eksamitele 4941 eksaminandi, 2004.a 10 kuuga on registreerunud u 6500 eksaminandi. 2005.a eksamineerib riiklik eksami- ja kvalifikatsioonikeskus kuni 11 000 isikut.

¹⁴⁵ Koolipersonalile viidi 2004.a septembris läbi vastavad teabepäevad Tallinnas, Narvas, Pärnus ja Tartus.

¹⁴⁶ Projekti raames eksamineeritakse 2004.a kuni 2000 üldhariduskoolide õpilast ja õpetajat ning 2005.a on eesmärgiks seatud vähemalt 4000 õpilase ja õpetaja eksamineerimine.

Ühiskonnapädevus ja sallivus

Integratsiooniprogrammi eesmärgiks on vähendada barjääre, mis piiravad mitte-eestlaste konkurentsivõimet töjõuturul ja avalikus elus. Lisaks tööhõivele ja sotsiaalse kindlustunde tagamisele on vajalik luua soodsamad tingimused ka mitte-eestlaste laiemaks osalemiseks valitsusvälistes ühendustes.

Integratsioonimudeli järjepidevus ja motivatsioonitegurid

Omavalitsuste hinnangul¹⁴⁷ on teatud venekeelsed sotsiaalsed grupid tõrjutud. Vähe on venelastest riigiametnikke, integratsioonialastes tegevustes on hõlmamata venekeelsed kurtummad¹⁴⁸. Integratsioonialastes tegevustesse on keeruline kaasata vanemaalisi vene keelt kõnelevaid inimesi, tulenevalt nt projektidele esitatavatest nõuetest – integratsioon on suunatud sageli vaid noortele ja vanema põlvkonnaga tekivad lõhed¹⁴⁹. Kohaliku tasandi soov kaasata kogu muukeelset kogukonda võib seega tähendada reeglitest kõrvalehiilimist. Uuringus osalenu tõi järgmise näite:

Me teeme lastele mingi ürituse või ekskursiooni ja tegelikult kaasas on 100 last ja 50 täiskasvanut...see on selline nõme petmine /ametlikult peaks kõik lapsed olema/, aga seda tuleb teha selleks, et vanemad saaksid aru, et neid ei ole kõrvale tõngatud. Tegelikult on vanematel väga valus, me kogu aeg eestistame ja integreerime lapsi ja jätame vanemad sellest eemale. Nii ei julge lapsed tunnistada oma vanemaid ja vanemad ei julge laste juurde tulla ja nii tekivadki konfliktid.¹⁵⁰

Nagu juba eespool viidatud, seab praegune üldine suhtumine esiplaanile tõhusa keeleõpetuse ja kodanikupädevuse kujundamise õppivate noorte hulgas, pöörates oluliselt vähem tähelepanu keskealistele ning tunnistades integratsiooni mõttes praktiliselt lootusetuteks üle 50-aastased mitte-eestlased. Integratsiooni tulevikumudeleid

Integratsiooni-protsessi on vaja hõlmata ka eakad ning aidata ka neil end oluliste kogukonnaliikmetena tunda.

¹⁴⁷ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

¹⁴⁸ viipekeel on seotud rahvuskeelega ja Astangu rehabilitatsioonikeskuses eestikeelne viipekeel, samuti ei saa kerge vaimse puudega inimesed ilma eksamiteta kodakondsust

¹⁴⁹ samuti toodi uuringus näide, kus isegi 14-16.a on (sibgrupina raba taotlemisel) hinnatud liiga vanaks

¹⁵⁰ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

kavandades jäeti kõige sagedamini just eakate mitte-eestlaste grupp ühiskonna sidusast tuumikust eemal- ja eraldiseisvaks. Ometi ei tohiks alahinnata vanemate-vanavanemate suhtumiste ja hoiakute mõju laste soovile keelt õppida ning suhtumisele Eesti riiki ja eesti kultuuri. Seega tuleks igati tervitada mõningate omavalitsuste püüdlusi õpilastega tehtavasse töösse kaasata ka nende vanemaid.

Täisealiste motiveerimine on uuringus osalenute hinnangul oluliselt keerukam, nt kõneldi vestlusgrupis (omavalitsuste uuringu raames):

Nad on nõus seda tegema (integreeruma) ja kaasa tulema, kui nad teavad, miks. Ja ma arvan ka, et nad peavad teadma, mis sotsiaalsed garantiid nende muutustega tulevad. Neil on isegi see teadmine hämar ja kui nad teavad, miks see toimub, et mingid garantiid neile antakse, siis kindlasti on nad nõus ka sellega kaasa tulema - nii lapsed kui vanemad. Eelkõige tahame integreerida 50, 60, 70-aastaseid inimesi, keda praktiliselt arvatakse, et ei ole mõtet enam integreerida, nad on juba übe jalaga hauas. Me peame tegema väga palju tegelikult vanematega tööd. Lapsed võtavad selle asja kiiremini omaks. Integratsioonist on jäänud kõrvale vanematega töö.¹⁵¹

Kodanikuühendused ning mitte-eestlaste aktiivsuse ja pädevuse tõstmine

Kodanikuühendused aktiivse kodaniku staatuse väljendusena taanduvad omavalitsuse tasandil (mitte-eestlaste osas) pigem nn eluliste probleemide varju. Siiski on märgata ka kolmanda sektori aktiveerumist kohalikul tasandil.

Ühiskonnapädevus on suunatud inimeste endi aktiivsuse arendamisele – võimaluste loomisele ja soodustava keskkonna kujundamisele. Omavalitsuste roll piirdub siin enamasti kodanikuühenduste tegevuse rahalise või muul viisil toetamisega, ülejäänud ühiskonnapädevuste tõstmise meetmed leiavad valdavalt aset koolide initsiatiivil (nt kodanikuõpetuse tunnid, Eesti Vabariigi aastapäeva tähistamise üritused jmt).

Elanikkonna omavalitsuse otsustusprotsessidesse kaasatuse tugevdamiseks on lõviosas omavalitsustes panustatud ametnike teeninduskultuuri tõstmisele, samuti mittetulundusühingute asutamise toetamisele, õpilasomavalitsuste ja noorteühenduste koolitamisele ning eri rahvustest noorte koostöö

¹⁵¹ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

toetamisele. Ligi pooltes omavalitsustes toetatakse ka kodakondsuse taotlemist.

Tabel 10. Ühiskonnapädevuse tõstmisele suunatud integratsioonimeetmed

	<i>On tehtud</i>	<i>On kavas</i>
<i>Ametnike teeninduskultuuri tõstmine</i>	86%	-
<i>Mittetulundusühingute asutamise toetamine</i>	73%	5%
<i>Õpilasmavalitsuste ja noorteühenduste koolitamine</i>	73%	5%
<i>Eri rahnustest noorte koostöö toetamine</i>	73%	-
<i>Erinevate rahnustest peretutvuste soodustamine</i>	45%	14%
<i>Kodakondsuse taotlemise toetamine</i>	45%	9%
<i>Meediabariduse andmine koolis, sh kooli ajalehe väljaandmine</i>	36%	18%
<i>Eratele- ja raadiojaamade toetamine</i>	18%	9%
<i>Mitte-eestlastest üliõpilaste toetamine eestikeelses kõrgkoolis</i>	14%	14%

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Esindatus ja osalus omavalitsustasandil

Riikliku programmi üheks ülesandeks on tagada, et mitte-eestlased oleksid võimelised võrdselt eestlastega osalema kolmanda sektori tegevuses. Eestis elavate rahvusvähemuste esindajad osalevad järjest aktiivsemalt mittetulundusühingute töös, kuid sageli saavad neile takistuseks liigselt keerukad administratiivsed protseduurid mittetulundusühingute loomisel ja projektidele toetuse taotlemisel (mis on tihti liialt keerukad ka eestlaste jaoks). Samuti on nõrgaks küljeks koostöö ja infovahetus kolmanda sektori siseselt, kuna sageli toimub organiseerumine rahvustunnuse alusel. Paljuski rahvuslike ja kultuuriliste tunnuste alusel toimub ka poliitiline organiseerumine, ent just omavalitsuse tasandil võiks olla ainest sisuliste ühishuvide leidmiseks (nt haridus, sotsiaalküsimused, tervishoid jms). Üldisema taustana avaldab siin mõju kindlasti ka Eesti elanike tagasihoidlik osalemine erakondades. Kodanikeühendustest on aga suurima liikmeskonnaga korteriühendused, mis enamikult oma liikmetest olulist ühiskondlikku aktiivsust ei eelda, vaid mille loomine on pigem kohustus.

Tõenäoliselt on ühiskondlikult aktiivsemad suurema mitte-eestlaste osakaaluga piirkondades elavad muulased. Madala mitte-eestlaste osakaaluga piirkondades on neil kahtlemata raskem ühiskonnaelus mõjukamale positsioonile pääseda. Omavalitsustes, kus mitte-eestlaste osakaal jääb alla 10%, koosneb nii volikogu kui ka valla ametnikkond ligi 100% eestlastest. Neis omavalitsustes, kus mitte-eestlasi on üle 30%, on ka nende esindatus valla juhtorganites sellele proportsioonile vastav.

*Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud*Tabel 11. *Mitte-eestlaste osakaal volikogus ja valla-ametnike hulgas*

	mitte-eestlaste osakaal omavalitsuses			
	0%	5 – 10 %	11 – 30 %	üle 30%
OSAKAAL VOLIKOGUS				
<i>pole üldse</i>	91%	90%	58%	9%
<i>kuni 33%</i>	9%	10%	42%	52%
<i>üle 50%</i>	-	-	-	39%
OSAKAAL AMETNIKE SEAS				
<i>pole üldse</i>	100%	90%	67%	23%
<i>kuni 20%</i>	-	10%	33%	41%
<i>33% ja rohkem</i>	-	-	-	36%

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Üldiselt tundub kohaliku demokraatia olukord olevat erineva mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes küllaltki sarnane – nii erakondade, kodanikuühenduste, ettevõtjate organisatsioonide ja linna/valla elanike mõju kohalikkude elu puudutavate otsuste langetamisele hinnatakse erinevat tüüpi omavalitsustes sarnaselt.

Tabel 12. *Valla/linna elu puudutavate küsimuste lahendamisele avaldavad ...*

<i>väga või küllaltki olulist mõju</i>	mitte-eestlaste osakaal omavalitsuses		
	<i>Kõrge</i>	<i>Keskmine</i>	<i>Madal</i>
<i>Erakonnad</i>	50%	50%	45%
<i>Kodanikuühendused</i>	32%	48%	32%
<i>Ettevõtjad, nende org.-d</i>	68%	61%	73%
<i>Valla/linna elanikud</i>	68%	88%	86%

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Ühine teaberuum

Eesti keele oskust on käsitatud ühe peamise ühiskonnapädevuse eeldusena ning ühise teaberuumi kujundamisel ei ole Eestis riiklikul tasandil erilist edu saavutatud.

Eestlaste ja mitte-eestlaste kommunikatsiooniväljade traditsioonilise erinevuse tingimuses on keeruline saavutada informeeritust ning luua dialoogi ka kohalikul tasandil. Seda enam, et kohalikes infokanalites käsitletakse rahvussuhete temaatikat pigem harva. Keskmisest suurema mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes on rahvussuhete teema kohalikes infokanalites aegajalt kõne all 41%, väga harva 36% ja mitte kunagi 18% uuringus osalenute

hinnangul.¹⁵² Läbi proovimata on aga kombinatsioon, kus ühiskonnapädevust üritatakse suurendada vene keeles, lootuses, et suurem ühiskonnapädevus toob omakorda kaasa teadlikuma suhtumise eesti keele omandamise vajalikkusesse.

Kui seni on kommunikatsiooniteemaatikaga tegeletud vähem kui pooltes omavalitsustes, siis tulevikus kavatakse uue tegevusena enim panustada just meediahariduse andmisele koolis (sh kooli ajalehe väljaandmine). Siin joonistub omavalitsuse tasandil taas välja koolide eriline roll ja kohaliku meedia tähtsus integratsiooniprotsessi vahetus sotsiaalses keskkonnas. Nt Loksal tegutseb nii venelaste kui eestlaste osalusel meediaring, mis teeb kohalikest üritustest kaabeltelevisioonis üle kantavaid saateid. Erinevate infoedastuskanalite valikul on oluline jälgida nende sisulist efektiivsust e meediatarbimisharjumusi erinevate gruppide lõikes. Kaabeltelevisioon ongi üheks peamiseks infokanaliks kohalikele muulastele¹⁵³ ja seega sageli võtmetähtsusega kohalike inimeste informeerimisel. Ent kõrge muulaste osakaaluga omavalitsustest on vaid 45%-l kaabeltelevisioon. Enam kui 80%-l valdadest/linnadest on olemas interneti-koduleheküljed ja valla/linna ajalehed, ent isegi kõrge mitte-eestlaste osakaaluga piirkondades on kodulehekülg vene keeles olemas vaid pooltel juhtudest.

Tabel 13. Milliste vahendite abil annab Teie omavalitsus elanikele informatsiooni?

	Muulaste osakaal omavalitsuse elanikkonnas		
	Kõrge	Keskmine	Madal
Valla/ linna ajaleht	73%	83%	95%
Kodulehekülg	86%	88%	91%
Raadio	18%	10%	5%
Kaabeltelevisioon	45%	3%	-

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

¹⁵² Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

¹⁵³ nende meediatarbimisharjumusi arvestades

Tabel 14. Mis keeles annab Teie omavalitsus elanikele informatsiooni?

	eesti	vene	inglise
Valla/linna ajaleht	77%	64%	-
Kodulehekülg	91%	41%	32%
Raadio	27%	18%	-
Kaabeltelevisioon	36%	45%	-

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Senine integratsioonipoliitika on ennekõike keskendunud muulastele, muulaste integreerimisele. Endisest enam oleks aga vaja suunata integratsioonimeetmeid ka eestlastele, st meetmeid vastastikuseks integreerumiseks, mis erinevatest rahvustest inimeste teineteise-mõistmist ning omavahelist kommunikatsiooni nii isiklikul kui kogukondlikul tasandil soodustaksid ning looksid aluse vastastikuseks integreerumiseks. Et veelgi vähemaks jääks juhuseid, kus eestikeelne kogukond muulast vaatamata viimase aktiivsusele ja püüdlikkusele omaks võtta ei taha, rääkimata kaasabist ja toetusest esimeste sammude tegemisel eesti keele ja kultuuri omandamisel¹⁵⁴. Soodsa õhustiku loomisel muulaste motivatsiooniks integreerumisel tuleks üha enam kaasata integratsiooniprotsessi vahetumalt ka eestlasi ja tegeleda ka eestlaste suhtumise kujundamisele suunatud meetmetega.

Edu integratsiooni-alases tegevuses seostatakse eelkõige mitte-eestlaste endi tubliduse ja pealehakkamisega.

Kogu ühiskonda ehk erinevaid sotsiaalseid ja kultuurilisi grupe haarava integratsioonialase tegevuse arendamise aade näib aga omajagu naiivne tingimuses, kus **elanikkonna vajaduste, ootuste ja rahulolu uuringuid on teostatud umbes pooltes omavalitsustes**¹⁵⁵. Vähem on selliseid uuringuid tehtud madala mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes (36%), mis on ootuspärane, arvestades, et nende hulgas on palju väikevaldu. Neis keskmisest suurema mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes, kus taolisi uuringuid on läbi viidud, on enamikus neis (80%) käsitletud ka muukeelse elanikkonna probleeme. Eesmärgipärane ja tulemustele orienteeritud integratsioonitegevus peab tuginema usaldusväärsetele lähteandmetele elanikkonna vajadustest ja ootustest, seega on äärmiselt oluline vastavateemaliste uuringute läbiviimine ja analüüs.

¹⁵⁴ Vt. Kruut, Margus; Olgem keele suhtes tolerantsemad, Postimees, 11.01.2005

¹⁵⁵ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

VALIK OMAVALITSUSTE INTEGRATSIOONIMEETMEID JA MÕÕDIKUID ÕIGUSLIK-POLIITILISES SFÄÄRIS

Ülesanne	Valik võimalikke meetmeid	Mõõdikud
Integratsiooni-meetmete kujundamine ja rakendamine	<input type="checkbox"/> Institutsionaalse suutlikkuse tõstmine: integratsiooniga tegeleva üksuse loomine või töötaja(te) palkamine	<input type="checkbox"/> Integratsiooniga tegeleva üksuse või töötaja olemasolu omavalitsuses <input type="checkbox"/> Ülesannete ja pädevuse määratletus (nt algatusõigus)
	<input type="checkbox"/> Mitte-estlaste probleemidest ja vajadustest parema ja põhjalikuma informatsiooni hankimine, süstematiseerimine ja analüüsimine ning seeläbi paremini eesmärgistatud integratsioonimeetmete kujundamine	<input type="checkbox"/> Mitte-estlaste rahulolu omavalitsuse poolt pakutavate teenustega ja rakendatavate meetmetega <input type="checkbox"/> Mitmekülge süstematiseeritud ning analüüsitud informatsiooni (k.a statistika) olemasolu; <input type="checkbox"/> Meetmete tulemuslikkuse analüüsi olemasolu;
	<input type="checkbox"/> Integratsioonialaste eesmärkide selge määratletus strateegilistes dokumentides	<input type="checkbox"/> Eesmärkide kattuvus riiklikes ja regionaalsetes, samuti valdkondlikes strateegilistes dokumentides paikapandud eesmärkidega <input type="checkbox"/> Integratsioonialaste eesmärkide kajastatus omavalitsuse arengukavas <input type="checkbox"/> Eraldi tegevuskava olemasolu konkreetsete mõõdetavate eesmärkide, tähtaegade, teostajate ja ettenähtud rahaliste vahenditega
	<input type="checkbox"/> Integratsiooni alaste tegevuste elluviimiseks vajalike tegevuste sisaldumine omavalitsuse eelarves	<input type="checkbox"/> Eelarvehahendite maht võrreldes eelnevate aastatega
	<input type="checkbox"/> Omavalitsuste mitte-estlastega tööalaselt kokkupuutuvate töötajate teadmiste taseme tõstmine integratsiooni valdkonnast	<input type="checkbox"/> Omavalitsuse teenuseid kasutavate mitte-estlaste hinnang asjaomastele töötajatele <input type="checkbox"/> Töötajate hinnang koolituse kvaliteedile <input type="checkbox"/> Läbiviidud koolitusprogrammide maht

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

	<input type="checkbox"/> Partnernõrgustiku arendamine ja infovahetuse soodustamine partneritega	<input type="checkbox"/> Kaasatud osapoolte hulk ja mitmekesisus (esinduslikkus) <input type="checkbox"/> Algatatud koostööprojektide arv <input type="checkbox"/> Regulaarse infovahetussüsteemi olemasolu
Mitte-estlaste ühiskondliku aktiivsuse ja pädevuse suurendamine	<input type="checkbox"/> Infovahetuse parendamine ja teabekampaaniate korraldamine muulaste ühiskonnaalaste ja nende võimaluste alaste teadmiste tõstmiseks	<input type="checkbox"/> Kohalike omavalitsuse valimistel osalenud muulaste arv võrreldes eestlaste valimisaktiivsusega <input type="checkbox"/> Kodakondsuse taotlemisest huvitatud muulaste arv ja kodakondsust taotlenud muulaste arv (aastate võrdlus) <input type="checkbox"/> Muulaste hinnang nende diskrimineerimise kohta <input type="checkbox"/> Muulastele korraldatud teavituse- ja informatsioonikampaaniate arv <input type="checkbox"/> Koostatud infomaterjalide arv ja maht ning kvaliteet (viimane kasutajate hinnangu põhjal)
	<input type="checkbox"/> Mitte-estlaste organisatsioonide ja integratsiooniga tegelevate organisatsioonide aktiivsuse tõstmine	<input type="checkbox"/> Püürkonnas registreeritud muulaste organisatsioonide arv (aastate võrdlus) <input type="checkbox"/> Püürkonnas integratsiooni küsimustega tegelevate eesti mittetulundusühingute arv (aastate võrdlus) <input type="checkbox"/> Muulaste aktiivsus ja huvitus kohalike organisatsioonide töös osalemisel (aastate võrdlus) <input type="checkbox"/> Muulaste organisatsioonidele pakutavate infomaterjalide ning kooolituste arv ja maht
Sallivuse suurendamine ühiskonnas	<input type="checkbox"/> Mitmekultuurilisust edendavate pilootprojektide läbiviimise toetamine ja nende tulemuslikkuse hindamine	<input type="checkbox"/> Mitte-estlaste hinnang ühiskondlikule sallivusele ja eestlaste hinnang muulaste integreerumisvõimele või -soovile <input type="checkbox"/> Etnilistel põhjustel toime pandud diskrimineerimisjuhtumite arv <input type="checkbox"/> Algatatud pilootprojektide arv
	<input type="checkbox"/> Kontaktide loomine ja suurendamine mitte-estlaste ja eestlaste vahel (ühiskondlikult kasulikud ettevõtmised, ühisüritused erinevast rahvusest inimestele, erinevaid kultuure tutvustavad üritused jne)	<input type="checkbox"/> Suhtlustasandi kokkupuuteid soodustavate initsiativide ja ürituste arv ja mitmekesisus <input type="checkbox"/> Omavalitsuse poolt korraldatud või omavalitsuse poolt finantseeritud üritustel osalenute arv

2. MEETMED KEELELIS-KULTUURILISES SFÄÄRIS

Vastavalt riiklikule integratsiooniprogrammile tuleneb keelelis-kommunikatiivse integratsiooni vajadus asjaolust, et paljude mitte-eestlaste eraldatus Eesti ühiskonnast on tingitud nende puudulikest eesti keele oskusest. Integratsiooniprogramm vaatleb seega eesti keele õpetamist – nii koolides kui täiskasvanutele – kui prioriteetset tegevust, mistõttu siiani on kaks programmi neljast alaprogrammist (mis tegelevad eesti keele õpetamisega) pälvinud tunduvalt rohkem tähelepanu, planeerimist ja finantseerimist.¹⁵⁶ Sealjuures on integratsiooni eesmärgiks erinevate etniliste vähemuste kultuuride kohanemine Eestis, *mitte* nende assimileerimine eesti kultuuri. Keelelis-kultuurilises sfääris on oluliseks veel sallivus ning vastastikune tunnustamine, mis kujundavad Eestist avatud mitmekultuurilise ühiskonna. Valdakonniti eeldavad nimetatud eesmärgid integratsioonimeetmete rakendamist peamiselt haridussektoris, lisaks eesti keele õppe edendamist erinevatele sihtgruppidele ka väljaspool haridussüsteemi ning mitmekultuuriliste hoiakute edendamist.

2.1. RAKENDATUD JA KAVANDATAVAD MEETMED HARIDUSSEKTORIS

Kohalikud omavalitsused on integratsiooniprogrammi eesmärkide saavutamisel põhitähelepanu pööranud **kooliealistele noortele**, toetades formaalses ja mitte-formaalses hariduskeskkonnas toimuvaid tegevusi.¹⁵⁷ Haridus on ühelt poolt noorte sotsialiseerija ühiskonda, teiselt poolt nende ettevalmistaja edasiseks tööeluks.

¹⁵⁶ Euroopa Komisjon on 1996.a alates toetanud eesti keele õpet ning vähemusse kuuluvate isikute integratsiooni Eestis u 156 miljoni krooniga. Toetust on antud mitmete programmide kaudu. Allikas: Eesti teine aruanne Euroopa Nõukogu Rabvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni täitmise kohta (2004:4). Internet: www.vm.ee/est/kat_475/4501.html (12.01.2005).

¹⁵⁷ Integratsiooniprogrammi rakendamise 2003. aasta aruanne (2004) Internet: www.rabvastikuminister.ee/et/home/programs/integration.html (10.12.2004).

Põhiseaduse järgi on igal inimesel õigus haridusele (PS § 27) ning kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu (PS § 12). Kohalike omavalitsuste pädevuses on tagada kõigile lastele hariduse

kättesaadavus, õppimistingimused põhihariduse omandamiseni ning koostöös kooliga jälgida koolikohustuse täitmist (*põhikooli- ja gümnaasiumiseadus* (PGS) § 17 p 5). Koolikohustuse alla kuuluvad mh Eestis elavate välisriikide kodanike ja kodakondsuseta isikute lapsed, kuid ei kuulu välisriikide esindajate lapsed (*haridusseadus* § 8, p 6, PGS §17).

Muukeelsete laste integreerimine ühiskonda eeldab kohaliku omavalitsuselt toetavate tegevuste korraldamist. Omavalitsused peavad koostöös erinevate partneritega (lasteaed, kool, kolmas sektor, erasektor) looma võimalusi muukeelsete laste sujuvaks integreerumiseks.

Siiani on etniliste vähemuste hariduskorralduses kesken-
dutud enam kui kaks põlvkonda Eestis elanud rahvusgruppidele, kelle kodu-seks suhtluskeeleks on ennekõike vene keel ning kes õpivad venekeelses koolis. Venekeelses koolis käib ka enamasti teiste vähemuste esindajate lapsi, kes kaua Eestis elanud ja kelle kodukeeleks ei ole vene keel, vaid ukraina, valgevene vm keel. Venekeelses koolivõrgustikus õppivad lapsed on mõistagi peamine integreerimise sihtgrupp. Samas on muukeelsete uusimmigrantide¹⁵⁸ osakaal Eesti ühiskonnas suurenenud ning omavalitsuste kokkupuuted erinevas vanuses uusimmigrantidega sagenevad. Koolidesse asub üha enam õppima lapsi, kes ei valda Eesti koolide õppekeelt, s.t eesti ja

Muukeelsete laste osakaal Eesti ühiskonnas

Kuna olemasolevaid õpilaste registri andmeid laste päritolu ja koduse keele kohta alles töödeldakse, puuduvad hetkeseisuga täpsed andmed muukeelsete laste arvukuse ja etnilise päritolu kohta Eesti koolides. 2000.a rahvaloenduse andmetel on 23% lastest vanusegrupis 5-9.a ja 30% 10-14.a laste emakeeleks vene keel (vastavalt 18 374 ja 32 067 last). 0.9% lastest vanusegrupis 5-9.a ja 10-14.a rääkisid emakeelena mõnda muud keelt peale eesti või vene keele (vastavalt 709 ja 1 003 last; 2002.a elas Eestis ajutiselt 307 Euroopa immigrandi last vanuses 0-19.a

¹⁵⁸ Uusimmigrantidena käsitletakse siin Euroopa Liidust saabuvate tööliste lapsi, asüülitöötajate, pagulaste, aga samuti kolmandatest riikidest saabuvate migrantide lapsi, kes soovivad alustada õpinguid eesti koolis ning kes on Eestis elanud/võibunud vähem kui kolm aastat.

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

vene keelt. Uusimmigrantide laste integreerimine haridussüsteemi on riiklikul tasandil alles värske teema, mistõttu kiired arengud on selles vallas toimunud just viimastel aastatel. Seega rääkides lõimimisest tulevikuperspektiivis **peavad kohalikud omavalitsused olema ettevalmistatud integreerima Eesti ühiskonda lisaks pikalt Eestis viibinud vähemusgruppidele ka uusimmigrante.**

Vastavalt kohalike omavalitsuste hulgas teostatud uuringule on Eesti omavalitsused läbi viinud ja kavandanud vägagi erinevaid haridusalaseid meetmeid integratsiooni tõhustamiseks. Esitatud tabel annab kokkuvõtliku ülevaate erinevatest teostatud ja kavandatavatest meetmetest hariduse vallas kõrge, keskmise ja madala osakaaluga omavalitsuste lõikes.

Tabel 15. Milliseid alljärgnevatest integratsiooni-alastest tegevustest Te olete läbi viinud?

	<i>Muulaste osakaal omavalitsuses</i>					
	<i>Kõrge</i>		<i>Keskmine</i>		<i>Madal</i>	
	<i>On tehtud</i>	<i>On kavas</i>	<i>On tehtud</i>	<i>On kavas</i>	<i>On tehtud</i>	<i>On kavas</i>
<i>Eesti keele õppe korraldamine lasteaedades</i>	86%	18%	25%	15%	9%	5%
<i>Eesti keele õpetajate, sh lasteaia õpetajate ettevalmistus ja täiendkoolituse korraldamine</i>	82%	14%	30%	18%	27%	5%
<i>Koodanikuõppe tõ bustamine õppeasutustes</i>	77%	18%	33%	18%	32%	9%
<i>Ühised õpilasvõistlused ja muude ürituste korraldamine (sh sport, huvitegevus jmt)</i>	73%	27%	30%	20%	27%	18%
<i>Kooli arengukava koostamine pidades silmas integratsiooni</i>	73%	27%	23%	23%		14%
<i>Koolide raamatukogude varustamine eestikeelse õppekirjandusega</i>	73%	18%	25%	8%	9%	9%
<i>Eesti keele laagrite ja pereõppe korraldamine (sh õpilaste vastuvõtmine)</i>	68%	18%	18%	20%	9%	14%
<i>Koolijuhate, huvijuhtide, õpetajate teadlikkuse tõstmine mitmekultuurilisest ühiskonnast ja koolist</i>	59%	27%	23%	25%	23%	9%
<i>Eesti kultuuri ja ajaloo õppe tõ bustamine</i>	55%	36%	25%	15%	9%	9%
<i>Uute õpetajate toetamine elamispiinaga</i>	50%	41%	20%	15%	23%	14%
<i>Keelekäimblusprogrammi rakendamine</i>	45%	32%	8%	23%		9%

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

	Muulaste osakaal omavalitsuses					
	Kõrge		Keskmine		Madal	
	On tehtud	On kavas	On tehtud	On kavas	On tehtud	On kavas
Õpetajate ja õpilaste vahetusprogrammid teiste koolidega	41%	23%	18%	25%	18%	23%
Õppekäigud ja praktika korraldamine eesti keelsetes asutustes gümnaasiumiklassidele	41%	14%	18%	13%	5%	15%
Üksikute ainete õpetamine eesti keeles	36%	45%	18%	10%	9%	9%
Aineõpetajate eesti keele oskuse ja aine eesti keeles õpetamise suhtelikkuse tõstmine	36%	41%	20%	10%	5%	5%
Nõustamisteenuse ja kutsesuunitluse tagamine muukeelsete õppurite jaoks	36%	32%	20%	18%		9%
Eesti keele õppematerjalide väljatöötamine	36%	9%	13%		9%	
Integreeritud ainekavade koostamine	27%	27%	10%	15%	5%	14%
Untele õpetajatele rahalise toetuse pakkumine	18%	32%		10%	9%	9%
Eesti keele süvaõppe sissevüümine gümnaasiumiastmes	5%	45%	15%	13%	5%	15%

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Kõrge mitte-estlaste osakaaluga omavalitsustes on erinevate integratsioonimeetmete rakendamine väga aktiivne. Kõige enam on kasutatud nii õpilaste kui ka õpetajate koolituse tõhustamist – seda nii keeleõppe kui ka kodanikuõpetuse vallas, korraldatud ühisüritusi, töötatud välja arengukavasid ja varustatud kooliraamatukogusid kirjandusega. Tabelis paiknevad kõrge mitte-estlaste osakaaluga omavalitsuste poolt rakendatud tegevused järgmiselt: ülalosas asetsevad enim rakendatud tegevused, tabeli keskmistelt positsioonidelt leiab tegevusi, mida veel nii ulatuslikult pole rakendatud, kuid mida samas paljude poolt tulevikus kavatakse alustada: õpetajate toetamine elamispinna, keelekümblusprogrammi rakendamine, õpetajate ja õpilaste vahetusprogrammid, üksikute ainete õpetamine eesti keeles ning sellega seotud aineõpetajate keeleoskuse parandamine, kutsenõustamise arendamine jms. Vähe on kõrge mitte-estlaste osakaaluga omavalitsustes jõutud veel tegeleda eesti keele süvaõppe sissevüümisega, kuid seda kavatakse tulevikus teha paljud. Rahalise toetuse pakkumine õpetajatele takerdub aga ilmselt omavalitsuste materiaalsete võimaluste piiratuse tõttu.

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Keskmise mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes on aktiivsemalt tegeldud kodanikuõppe tõhustamisega, eesti keele õpetajate ettevalmistustega, koolide ühisüritustega, eesti keele õppega lasteaedades, eesti kultuuri ja ajaloo õppe tõhustamisega, koolide raamatukogude varustamisega.

Madala mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsused on rohkem tegelenud kodanikuõppe tõhustamisega, eesti keele õpetajate koolitamisega ja koolide ühisüritustega.

Loomulikult on keskmise ja madala mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes integratsiooni-alane tegevus oluliselt väiksema intensiivsusega.

Millest alustada?

Esmalt on omavalitsuste jaoks oluline teadvustada olukorda omavalitsuspiirkonnas, milline on muukeelsete elanike (sh õpilaste) hulk, millised on nende probleemid ja vajadused, millist toetust oodatakse, mida saaks omavalitsus ette võtta. Seega esimene samm enne tegevuste planeerimist on saavutada kontakt muukeelse sihtgrupiga ning koondada muukeelseid inimesi (sh lapsi) puudutav *oluline informatsioon ja statistika*. Teiseks peavad kohalikud omavalitsused korraldama ka ise vajaliku *informatsiooni jagamise muukeelsetele elanikele* nii koolikorralduse¹⁵⁹ kui teiste oluliste eluvaldkondade kohta. Tihtipeale ei piisa informatsiooni jagamisest eesti keeles, infoteenuste korraldamisel tuleb jälgida muulastest sihtgrupi keeleoskuste tausta.

Toetavate meetmete kavandamine peaks lähtuma soodsa keskkonna loomisest ning hõlmama ka *nõustamisteenuste organiseerimist ja tugivõrgustiku loomist*. Taoliste teenuste pakkumine on vajalik sõltumata mitte-eestlaste osakaalust omavalitsuspiirkonnas. Selmet keskenduda vaid ühe kitsa tegevuse edendamisele (tihtipeale nähakse integratsioonis vaid keeleõpet), tuleb meetmete kavandamist vaadelda laiemas kontekstis ning näha ka seoseid erinevate valdkondade vahel, sest integratsioon on horisontaalne ning sestap äärmiselt komplitseeritud teema.

¹⁵⁹ Muukeelseid õpilasi silmas pidades on Haridus- ja Teadusministeerium koostanud inglisekeelse Eesti koolikorraldust tutvustava informatiivse voldiku "Going to school in Estonia". Voldik on kättesaadav Haridus- ja Teadusministeeriumi koduleheküljel www.hm.ee Haridus → Unsimmigrantide haridus → Võõrtööliste laste hariduskorraldus Eestis (24.01.2005).

Koolieelse hariduse korraldamine

Meetmete rakendamine muukeelsete laste paremaks integreerimiseks ühiskonda algab juba koolieelse hariduse korraldamisega. Eesti seadusandlus kaitseb eesti laste õigust saada eestikeelset koolieelset haridust, teises keeles võib õppe- ja kasvatustegevus lasteasutuses toimuda kohaliku omavalitsuse volikogu otsusel.¹⁶⁰ Kui lasteasutuste õppekeel on mõni muu keel kui eesti keel, siis alustatakse eesti keele õppega 5-6a lastele.¹⁶¹ Eesti keele õppe korraldamine lasteaedades on kõrge mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes kõige enam rakendatud integratsioonimeede (86%).

Olin poes järjekorras ja seal seisis üks ema ja üks kolmeaastane, kes mu ära tundis /lasteaia eesti keele õpetaja/. Ta vaatas, piilus ringi ja ütles tere. Sai aru, kes ma olen, ja hakkas näpuga näitama leti peale ja ütles eesti keeles – liha, viinerid jne. Siis ajas naerma. Ema imestas, et kust see laps teab seda.¹⁶²

Koolieelse hariduse korraldamisel peab omavalitsus jälgima, kas see on ühtviisi kättesaadav kõigile elanike gruppidele, nt kui muukeelsete elanike sissetulekute tase on oluliselt madalam põhielanikkonna sissetulekute tasemest, võib see pärssida muukeelsete laste ligipääsu koolieelsele haridusele. Kohaliku omavalitsuse kohuseks on sel juhul välja töötada toetavad mehhanismid. Kuid integratsiooni aspektist on kõrge mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsuste jaoks pigem probleemiks, **kuidas tagada soovi korral muukeelsele lapsele lasteaiaaegne eesti lasteaia**, sest just lasteaia keskkonnas toimib integratsioon kõige sujuvamalt. Hetkel on nõudlus eesti lasteaia rühmadesse muulaste hulgas kõrge ning arvata võib, et see jätkub ka lähitulevikus. Samas joonistub välja trend, et juhul kui venekeelsed lasteaiaid pakuvad heal tasemel eesti keele õpetust, siis vanemate huvi oma laste panemiseks eestikeelsesse lasteaeda väheneb.

¹⁶⁰ Koolieelse lasteasutuste seadus (RT I 1999, 27, 387) p. 8 sätestab, et (1) lasteasutuses toimub õppe- ja kasvatustegevus eesti keeles. Teises keeles võib õppe- ja kasvatustegevus lasteasutuses või lasteasutuse rühmas toimuda omavalitsuse volikogu otsusel; (2) Omavalitsuse volikogu tagab kõikidele eesti keelt kõnelevatele lastele võimaluse käia sama valla või linna eestikeelses lasteasutuses või lasteasutuse rühmas, kus õppe- ja kasvatustegevus toimub eesti keeles; (3) lasteasutuse rühmas toimub õppe- ja kasvatustegevus ühes keeles.

¹⁶¹ Hetkel jagunevad lasteasutused õppekeele alusel järgmiselt: eesti keel - 87%, vene keel - 13%, inglise keel - 0,3%.

¹⁶² Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

Integratsiooni vägagi toetavaks meetmeks on eesti keelt mitteoskavatele lastele lasteaedade või koolide juurde *ettevalmistus- ja vastuvõtuklasside rajamine ja finantseerimine*. Tulevikuperspektiivis on koolieelse õppe korraldamise osas uusimmigrantidele ette näha järgmisi muudatusi¹⁶³:

- Uusimmigrandist õpilane, kes on elanud Eesti vähem kui kolm aastat ja astub Eesti üldhariduskooli, osaleb enne kooli minimaalselt 0,5 aasta vältel ettevalmistavas õppes/*kohandumisõppes*. *Kohandumisõpe* võib kesta kuni 1 aasta ja sisaldab endas eesti keele algõpetust (min 250 tundi) ning üldhariduslikke õpinguid, mille käigus püütakse õpilase teadmiste ja oskuste tase erinevates ainetes viia vastavusse tulevase kooli/klassi õppekavaga. Koostöös kooliga kaardistatakse õpilase oskused- teadmised õppeaineti ja koostatakse ühiselt edasine õpingute kava. Kindlustamiseks sujuvama ülemineku kooli, võib õpilane osaleda kohandumisperiodil oskusainete tundides.
- Kõik kuni 7-aastased lapsed läbivad enne kooli kohustusliku aastase *eelõpetuse* (sh eesti keele õpe) alushariduse omandamiseks, kindlustamaks sujuva ülemineku kooli.

Kool

Kooliga seonduvalt on linna- ja vallavalitsuste tegevuste loetelu lühike, kuna enamuse olulistest haridusalastest tegevustest viivad läbi koolid ning huvialaühendused omal algatusel.

Kohalike omavalitsuste roll on jäänud pigem nõustamise, finantseerimise, järelevalve ja koostöövõimaluste loomise tasandile.

Peamised põhjused, mis piiravad omavalitsuste tegevust, on seotud vähese või riigi tasandil ebaselgesti sõnastatud pädevuse ja rahaliste ressursside puudumisega.

Integratsioonimeetmete eesmärgiks koolisüsteemis on saavutada olukord, kus põhikooli lõpetanud muukeelsetel noortel pole keelelisi ega kultuurilisi barjääre haridustee jätkamisel või tööturul konkureerimisel.

Nõukogude Liidu ajastul Eestisse saabunud arvuka ning peamiselt venekeelsete immigrantide puhul on väljakujunenud omakeelne

¹⁶³ Haridus- ja teadusministeerium (2004) Uusimmigrantide lapsed Eesti hariduses. Hariduspoliitilised põhimõtted ja hariduskorraldus. Internet: www.hm.ee (10.12.2004)

koolivõrgustik, kuid siinkohal on oluline regionaalne eripära – 2002/2003. õppeaastal asus 89-st vene õppekeelega üldhariduskoolist 51% (46 kooli) Harju maakonnas ja 32% (28 kooli) Ida-Viru maakonnas, kusjuures 46-st Harju maakonna koolist asus 40 Tallinnas.¹⁶⁴

Seoses riigikeeleõppe probleemidega venekeelses koolis on muukeelsete laste hulk eestikeelses koolis aastatega suurenenud. Küsitlus omavalitsuste esindajate hulgas kinnitas tendentsi, et mida parem on eesti keele õpetuse tase venekeelsetes koolides, seda väiksem on mitte-eestlastest vanemate soov panna oma laps eesti kooli.

Kohtla-Järve: *Üksikud juhtumid, kus meie lapsed lähevad eestikeelsesse kooli. Keelekümbelus on integratsioonispektist parem moment. Nad võtavad osa nii eesti- kui venekeelsetest üritustest ja traditsioonidest. See mudel on parem, kuna ka õpetajad on ettevalmistatud selliste lastega töötama.*

Lasnamäe: *Tung eesti koolidesse on väga suur, aga see üks väga halb asi... üks ideaalsemaid variante on integratsiooniklassid. Põhiharidus emakeeles käes ja nüüd hakkab eesti keeles õppima.*

Tapa: *Aastaid tagasi oli rohkem levinud, nüüd hakkab see tagasi tõmbuma. Vene koolis on ka võimalik eesti keelt õppida.*¹⁶⁵

Muukeelsete lastega seonduvas hariduskorralduses kerkivad esile kolm eesmärki: 1) tagada migrantide edasijõudmine ning oskused, mis vajalikud toimetulekuks kohalikus kultuuriruumis ja ühiskonnas; 2) tagada vähemustele oma keele ja kultuuri õpe; 3) edendada koolikeskkonnas sallivust ja mitmekultuurilisuse õpet.

Koolis edasijõudmist toetavad meetmed

Kui uuringukeskuse *Faktum* korraldatud küsitlusel 2002.a paluti inimestel hinnata Eesti riigis viimase 10.a jooksul toimunud muutusi hariduse omandamise valdkonnas, siis osutus hinnang hea hariduse omandamise kohta positiivseks 37% mitte-eestlaste puhul, samal ajal kui eestlaste puhul oli see 69%.¹⁶⁶ EMORi küsitlustulemused 2002.a¹⁶⁷ viitavad rahulolematuse

¹⁶⁴ Rabvastikuministri büroo (2004) Riiikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007" rakendamise 2003.a aruanne. Internet: www.rabvastikuminister.ee/et/home/programs/integration.html (10.12.2004).

¹⁶⁵ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus *Faktum*, Tallinn, 2004

¹⁶⁶ *Ibid.*, lk.8.

põhjustele - ühe põhjusena koolis, kursustel või eraõpetaja puhul nimetas 49% mitte-eestlastest ebaprofessionaalset õpetust ja halba õpetajat. Ühe eesti keele õppimist takistava mõjurina toonitati suhtlemis- ja praktiliseerimisvõimaluste puudumist (s.o kõrge mitte-eestlaste osakaaluga piirkondades). Sotsioloogide Ivi Proosi ja Iris Pettai 2002.a uurimusest selgub, et 62% 15–19aastastest mitte-eesti noortest peab oma keeleoskust ebapiisavaks ja 38% piisavaks.¹⁶⁸

Seega oluliseks meetmeks koolides on **keeleõpe**. Kõrge mitte-eestlaste osakaaluga piirkondade venekeelsetes koolides on eriti soovitatav rakendada kakskeelse õppe mudeleid, mis annavad keeleõppes paremaid tulemusi. Põhjalik ülevaade erinevatest riigikeeleõppemudelitest, mida rakendatud eestikeelsetes ja venekeelsetes koolides, on antud integratsiooniprogrammi rakendamise 2003.a aruandes¹⁶⁹. **Keelekümblust nimetasid omavalitsuste esindajad ka üheks õnnestunumaks praktikaks.**

Kohtla-Järve: Keelekümbluses osalemine on mõjutanud õpilaste arvamust juba 10.klassi lõpuks. Nad on aasta seal olnud ja esimene asi, mida märganud, et barjäär on kadunud. Nad ei karda suhelda. See on kõige esimene rõõm neile. Üks tüdruk ütles, et nüüd ma julgen poes küsida, kuigi võib-olla teadsin aasta tagasi eesti keelt sama hästi. Keelekümblus on nagu auto juhtimine, et alguses kardab ja siis ei karda enam.

Tapa: Alguses oli kahtlejaid rohkem, praegu huvi suurem. Et kui laps ei saa hakkama, siis ta jääb teistest maha. Aga nüüd nad juba räägivad.¹⁷⁰

Nii õpilaste kui ka vanemate hulgas on populaarne **mitte-formaalses keskkonnas eesti keele oskuse parandamise võimalus**. Selliste tegevuste

¹⁶⁷ Muukeelse elanikkonna eesti keele õppe vajadusuuring. AS Emor. Oktoober-november 2002. Internet: www.meis.ee/phare/new/ktmp/keeleoppe_aruanne_fin.pdf (12.01.05).

¹⁶⁸ Rahvastikuministri büroo (2004:14) Riikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007" rakendamise 2003.a aruanne. Internet: www.rahvastikuminister.ee/et/home/programs/integration.html (10.12.2004).

¹⁶⁹ Nt üksikute muukeelsete lastega klass eestikeelses koolis (Tartu, Pärnu, väikse muulaste osakaaluga piirkonnad), vene emakeelega õpilaste klass eesti koolis (Tallinna Laagna Gümnaasium, Kohtla-Järve Järve Gümnaasium), aastase ettevalmistusklassi järel vene emakeelega õpilased eesti õpilastega ühes klassis (Aseri Gümnaasium), erinevad kakskeelse õppe mudelid venekeelses koolis, üksikud ained eesti keeles (Mäetaguse), erinevad keelekümbluse mudelid (Kohtla-Järve, Tapa, Lasnamäe, Valga.. Internet: www.rahvastikuminister.ee/et/home/programs/integration.html (10.12.2004).

¹⁷⁰ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

alla kuuluvad nt keelelaagrid ja õpilasvabetusprogrammid, mis on toimunud nii üldhariduskoolide kui ka kutseõppeasutuste õpilastele.¹⁷¹ **Ka omavalitsuste esindajad peavad õpilasvahetuste ja keelelaagrite korraldamist integratsiooni seisukohalt eriti oluliseks ning reeglina õnnestunud praktikaks.** Samas leidub ka näiteid, kus õpilasvahetuste korraldamine pole õnnestunud.

Haapsalus üritati koostööd teha Narva Keslinna Gümnaasiumiga, et Narva õpilased tuleksid Haapsalu kooli ja peredesse. Plaan ei õnnestunud, kuna vanemad pidasid ettevõtmist liiga kulukaks ning koolide programmid ei ühildunud.

Võrus tabeti õpilaste ja õpetajate vahetusprogrammi teha Kreutzvaldi kooliga, kuid raha selleks ei saadud (põhjus "teil on vähe venelasi, raha on vaja saata Ida-Virumaale, küll teie kuidagi hakkama saate"). Võrus on puudu matemaatika-füüsika õpetajatest, venelaste hulgas on neid jällegi palju ja seega tabeti neid eesti koolis arendada.¹⁷²

Laste soovile keelt õppida ja nende suhtumisele Eesti riiki ja eesti kultuuri avaldavad mõistagi mõju nende vanemate ja vanavanemate hoiakud. Seetõttu on igati tervitatavad mõningate omavalitsuste/ koolide püüdlused **õpilastega tehtavasse töösse kaasata ka nende vanemaid** (ehkki seda mõnikord tuleb teha salaja, fondide poolt kehtestatud rahastamisreegleid eirates – nagu tuli välja vestlusgrupis Võrus). Erinevad välisuuringud näitavad, et vanemate kaasamine laste haridusse on seotud õpilaste jaoks positiivsete tulemustega (paranenud õppeedukus, väiksem väljalangevus, sagedasem edasiminekkeskooli). Tulemus on positiivne ka vanemate jaoks (enesehinnangu tõus, kasvavad võimalused osaleda kogukonna elus, tihenened sotsiaalne võrgustik, suurenenud teadmised lapse arengust jm). Siiski on Eestis muukeelsete lastevanematega koostööle seni vähe tähelepanu pööratud.¹⁷³

¹⁷¹ Aastatel 2001–2003 on erinevate välisabi projektide (Phare "Sotsiaalse Integratsiooni ja Eesti Keele Õppe Programm", välisabi projekt "Integreeruv Eesti 2002-2004") raames osalenud õpilaste vahetusprogrammides 76 vene õppekeelega kooli õpilast eesti koolides; kutseõppeasutuste vahetusprogrammides (Phare 2001 ja välisabi projekt "Integreeruv Eesti 2002-2004") 122 kutseõppeasutuse õpilast, keelelaagrites 3100 last. Allikas: Rahvastikuministri büroo (2004:17) Riikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007" rakendamise 2003.a aruanne. Internet: www.rahvastikuminister.ee/et/home/programs/integration.html (10.12.2004).

¹⁷² Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

¹⁷³ Vt Rannut, Ülle (2004) Usimmigrandid meie ühiskonnas ja haridussüsteemis. "Astu sisse!" Käsi raamat eesti õppekeelega kooli õpetajatele, koolijuhthidele ja haridusametnikele. Pt.3 Immigrantidest lastevanemate kaasamine haridusse.

Kuigi keeleõpet peetakse väga oluliseks integratsiooni eelduseks, on seda ootamatumad 2004.a septembris korraldatud uuringu tulemused, mis selgitasid Eesti elanike suhtumist mitte-eestlaste eesti keele oskuse ja eestikeelse koolihariduse vajalikkusesse. Kui enamik eestlasi ja siin elavaid venelasi arvab, et muukeelne elanikkond peab riigikeelt oskama, siis ligi kolmandik (!) vene õpilastest ja üliõpilastest ei pea eesti keele oskust üldse vajalikuks. Seda võib pidada indikaatoriks, mis näitab, millises identiteedikriisis on siinne vene kogukond ja et noored ei tunne ennast ühiskonna täielike liikmetena. Lisaks tunnistas õpilasomavalitsuste liidu aseesimees Mihhail Solovjov, et paljud vene noored ei seo tulevikku Eestiga.¹⁷⁴

Riiklikus integratsiooniprogrammis on eesmärgiks seatud, et õpetajad koolides oleksid ette valmistatud tööks mitmekeelse ja -kultuurilise õpilaskonnaga ning koostatud Eesti-kesksed õpikud ja õppevahendid. Seega on muukeelsetele lastele suunatud toetavate meetmete puhul oluliseks **eestikeelset aineõpetust ja eesti keele omandamist toetava õppevara olemasolu ning õppevara ja -materjalide jätkuv arendamine.** Küsitlusest selgus, et 73% omavalitsustest olid tegelenud kooliraamatukogude varustamisega eestikeelse õppekirjandusega.

Õpetajate kvalifikatsiooni tagamine venekeelses koolis on kohalikes omavalitsustes aga veelgi aktuaalsem teema. Nagu selgus küsitlusest, on kõrge mitte-eestlaste osakaaluga piirkondades tõsisid probleeme venekeelsete lasteaedade ja vene koolide pedagoogide kvalifikatsiooniga. Kui kõrge muulaste osakaaluga omavalitsustes peeti 77% juhtudest vene õppekeelele koolide õppetöö taset heaks või väga heaks, siis riigikeele õpet hinnati heaks vaid 55% vastanute poolt. Kui vene koolide õpetajate erialaseid oskusi peeti heaks või väga heaks 78% vastanute poolt, siis nende eesti keele oskust hinnati 60% vastanute poolt halvaks. Nende numbrite valgusel tekitavad plaanid venekeelses koolis eestikeelsele aineõppele üleminekust loomulikult vastuolulisi hinnanguid.

Paljude vene koolide õpetajate riigikeeleoskus ei kannata kriitikat. On küll tõendeid, aga tõend ei pane inimest rääkima.

Õpetajad käivad eesti keele kursustel ja nad on täitnud oma normatiivid. On kolm õpetajat, kellel ei ole praegu kesktaset, ülejäänutel on. See tõend on neil olemas, aga kasutada eesti keelt oma subtleemises ja vestluses koha peal nad ei saa,

¹⁷⁴ Kuus, Agnes (2004) Vene voored kahtlevad eesti keele vajalikkuses. Postimees 04.10.2004.

sest pole eesti keeles subtilevat ühiskonda. Selle pärast unustavad nad keele ära ja peavad hakkama seda uuesti õppima.¹⁷⁵

Seetõttu leidsid omavalitsuste esindajate hulgas kõige elavamad vastukaja järgmised tegevused:

- pedagoogide eesti keele oskuse tõstmine (45% lasteaedades ja 60% koolides peetakse eesti keele oskust halvaks);
- pedagoogide suutlikkus õpetada ainet eesti keeles;
- üksikute ainete õpetamine eesti keeles;
- õpetajate täiendkoolituse korraldamine.

Eesti keelealast täiendkoolitust õpetajatele on korraldatud erinevate (välis)abiprojektide raames. Lisaks tavapärastele keelekursustele on positiivset vastukaja saanud just õpetajatele suunatud keelealased vahetusprogrammid, mis sisaldavad ka kultuurilise sotsialiseerimise aspekti.

Phare 2001 Sotsiaalse integratsiooni ja eesti keele õppe programmi ning välisabiprojekti "Integreeruv Eesti 2002-2004" raames osalesid 2003.a 16 vene õpperühmade kutseõppeasutuste õpetajat ja 10 kohaliku omavalitsuse ametnikku tööjõuvahetuslähete programmis, mille raames õpetati eesti keelt väikestes gruppides ja õpetati oma ainet partnerkoolis. Samalaadses projektis osalesid ka 57 vene õppekeeleuga üldhariduskoolide õpetajat, kes praktiseerisid eesti õppekeelega partnerkoolis, tegid koostööd oma eesti kolleegiga, parandades oma eesti keele oskust ja vastastikku erialaseid kogemusi täiendades.¹⁷⁶

Integratsiooniga seonduvalt on kindlasti vajalik **õpetajate täiendkoolitus mitmekultuurilisest hariduskorraldusest, õpestrateegiast mitme-rahvuselisest klassis, võõrkeele õpetamise meetodikatest, mitmekultuurilise ühiskonna ja kultuurierinevustega toimetulekust.**

Koostöös Tartu Ülikooli Narva Kolledžiga ja Illuka Vallavalitsusega viidi 2003.a läbi kahe ainepunkti ulatuses koolitus teemal „Kuidas toimub pagulaste õpe üldhariduskoolis?“, mille käigus omandati ja täiendati multikultuurilisusega seonduvaid teadmisi ja oskusi. Koolituse käigus valminud koolitusmaterjalid on kasutatavad ka edaspidi sarnastel koolitustel.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

¹⁷⁶ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

¹⁷⁷ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

Muukeelsete laste emakeele ja kultuuri õppe edendamise

Haridussüsteemi ülesanne ei ole mitte ainult inimesi 'ühiskonnastada' ja eluks ette valmistada, vaid see on ka üks olulisemaid kultuuri taastootmise mehhanisme ning tähtis identiteedi kujundaja. Etnilise identiteedi säilitamise küsimus tõstatub veelgi selgemalt venekeelses koolis, kus õpib enamik Eesti etnilistesse vähemustesse kuuluvaid lapsi, k.a lapsed, kelle kodukeeleks ei ole vene keel.

Praegu on Eestis elavate muukeelsete laste võimalused oma emakeele ja kultuuri õppeks küllalt avatud. Vastavalt seadustele võib põhikoolis, põhikooli üksikutes astmetes või klassides õppekeeleks olla mistahes keel.¹⁷⁸ Alus-, põhi- ja kesklaridust on võimalik omandada eesti, vene ning eraõppeasutustes ka inglise keeles. Samas on hulk koole, kus osa aineid õpetatakse teistes keeltes (nt inglise, saksa, heebrea, rootsi keeles). Koolis või klassis, kus õpe ei toimu eesti keeles, on eesti keele õpe 1. klassist alates kohustuslik. (PGS § 9 p2). Hiljemalt 2007.a. alustatakse **venekeelses gümnaasiumiastmes üleminekut eestikeelsele õppele** (PGS §52). Vastupidiselt algselt planeeritule, ei lõpetata teise astme venekeelse hariduse pakkumist täielikult. Aprillis 2000 sisse viidud muudatus lubab koole, kus 60% õppekavast õpetatakse eesti keeles, vaadelda "eestikeelsete institutsioonidena." **Kõrge mitte-eestlaste osakaaluga kohalike omavalitsuste hulgas peetakse seda eesmärki valdavalt teostamatuks vastupidiselt eestikeelsetele piirkondadele** nagu Haapsalu või Võru e üleminekut eestikeelsele õppele soodustab ennekõike eestikeelne keskkond. Suurimate takistustena nähakse õpetajate puudust ja ühtse riikliku strateegia puudumist. Samuti sooviti õpilastele jätta valikuvabadust, mis haakus laiemalt mõttega, et integratsioon peab olema sujuv, pehme ja paindlik.

Võimalused eestikeelses koolis

Põhiharidust omandavatele õpilastele, kelle emakeel ei ole sama kooli õppekeelega (eesti või vene), **loob kool koostöös riigi ja kohaliku omavalitsusega võimalused oma emakeele õppimiseks ja rahvuskultuuri tundmaõppimiseks eesmärgiga säilitada oma rahvuslik identiteet.**¹⁷⁹ Muukeelsete laste vanemad (vähemalt 10 sama emakeelega

¹⁷⁸ *Vastava otsuse teeb munitsipaalikoolides kohaliku omavalitsuse volikogu, riigikoolides haridus- ja teadusminister. Gümnaasiumiastmes on õppekeeleks üldjuhul eesti keel. Loa muus keeles toimuvaks õppetööks annab Vabariigi Valitsus (põhikooli ja gümnaasiumi seadus § 9).*

¹⁷⁹ *02.07.2002 võttis Vabariigi Valitsus vastu määruse, millega sätestati eesti õppekeelega koolide õpilastele, kelle emakeel ei ole eesti keel, oma emakeele õppimiseks ja rahvuskultuuri*

inimest) võivad nõuda oma lastele emakeele ja kultuuri õpet valikainena ning kool peab vastavad võimalused selleks looma. Seadusest tulenevat nõuet on tegelikkuses problemaatiline rakendada, kui soovitav keel ei lange kokku koolis õpetatavate võõrkeeltega, sest kvalifitseeritud õpetaja leidmine ning vajalike õppevahendite tagamine muu keele õppeks on reeglina keeruline, kui mitte võimatu ülesanne. On ju igas üksikus omavalitsuses eesti või vene keelest erinevat rahvuskeelt emakeelena kõnelejate hulk niivõrd väike, et reaalne vajadus ja võimalus ulatuslike integratsioonimeetmete rakendamiseks on paratamatult väike.

Sallivuse edendamine ja mitmekultuurilisuse õpe

Laias laastus ei ole kultuuriliste erinevuste aktsepteerimine Eestis suureks probleemiks ning teravaid konflikte etnilisuse baasil ei esine. Positiivne on fakt, et üksnes 10% eestlaste ja 14% mitte-eestlaste arvates peavad vähemusgruppide esindajad loobuma oma kultuurist selleks, et saada Eesti ühiskonna aktsepteeritud liikmeks (s.t assimileeruma), valdav enamus aga ei poolda seda väidet.¹⁸⁰ Kui mitte-eestlastest arvab valdav enamus (72%), et igasugusele ühiskonnale on kasulik, kui sinna kuulub erineva rassilise, religioosse ja kultuurilise taustaga inimesi, siis eestlastest pooldab sellist väidet u kolmandik (35%). Hoiakud eestikeelsetes koolides vene keele, kirjanduse ja kultuuri ning teiste rahvusvähemuste kultuuri ja tavade õpetamise suhtes on üldiselt positiivsed. Integratsiooni monitooringu 2002.a andmetel nõustub 87% vastajaist, et vene keelt tuleb õpetada jätkuvalt, 72% on samal arvamusel vene kirjanduse ja kultuuri suhtes. Teiste Eestis elavate rahvusvähemuste kultuuri ja tavasid tuleks õpetada 53% eestlaste arvates. Mitte-eestlastest vastuist pooldab vene keele jätkuvat õpetamist 96%, vene kirjanduse ja kultuuri õpetamist 91% ning teiste rahvusvähemuste kultuuri ja tavade õpetamist 70%.¹⁸¹

tundmaõppimiseks vajalike tingimuste loomise kord. Nimetatud määruse rakendamine peaks avaldama positiivset mõju nende õpilaste rahvusliku identiteedi tunnetusele.

¹⁸⁰ *Rahvastikuministri büroo (2004:36-38) Riiikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007" rakendamise 2003.a aruanne. Internet: www.rahvastikuminister.ee/et/home/programs/integration.html (10.12.2004).*

¹⁸¹ *Eesti teine aruanne Euroopa Nõukogu Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni täitmise kohta (2004:17). Internet: www.vm.ee/est/kat_475/4501.html (12.01.2005).*

Kohalikud omavalitsused saavad noorte hulgas sallivust teiste kultuuride suhtes edendada läbi toetuse eesti ja vene õppekeelega **koolide keelelis-kultuurilisele koostööle** (nt Lasnamäel õpilasvahetused, Haapsalus õpilaste omavahelised kontaktid ja kohtumised koolide vahel). Vahetusprojektide tulemusena paraneb mitte-eesti noorte eesti keele oskus, taanduvad keelebarjäärid ja kujunevad sidemed erineva keelelis-kultuurilise taustaga noorte vahel, mis on ühiskonna sidususe seisukohast väga oluline. Samas osutub see keeruliseks, kui eesti kool ei ole koostööle avatud ning just sellele omavalitsuste esindajad ka viitavad märkides, et **integratsioon toimib ühepoolsetl**

Võrreldes eestlaste ja mitte-eestlaste suhtumist kultuurilisse ja keelelisse mitmekesisusse võib väita, et mitte-eestlased on tunduvalt avatumad.

Minu arust on see väga ühbekeelne, et kogu aeg rõhutatakse, et venelased peavad, et vene kool peab. See rõhk on venekeelse elanikkonna peal. Eestlased nagu ei peagi, nagu see ei ole eesti kooli ja elanikkonna probleem. Las need venelased kuidagi integreeruvad, leiavad võimalusi... eesti koolid ei teagi, mis üldse toimub, millega tegeleb vene kool... miks eesti koolide arengukavades ei ole integratsiooni?

Koostöö eesti kooliga – saadaks 9. klassi praktikale, eesti kool ei ole selleks valmis, ühepoolne, vene kooli ei tulda praktikale.¹⁸²

Uusimmigrandid Eesti koolisüsteemis

Viimastel aastatel on omavalitsustel ja koolidel tekkinud kokkupuuteid ka **kooliealiste uusimmigrantide lastega**, kes ei valda eesti ega vene keelt. Tulevikuperspektiivis töötab nende laste arv veelgi kasvada, mistõttu kohalikud omavalitsused peaksid olema ettevalmistatud ka nende integreerimise eripäradega. Uusimmigrantide laste haridustemaatika vastu on hakatud rohkem tähelepanu pöörama ka riigi tasandil. Mõistetud on õpetajate, koolijuhtide ja haridusametnike kasvavat vajadust toetuse ja nõustamise järele. Seda paljuski tänu Hollandi MATRA koostööprojektile “*Võõrtööliste laste hariduskorraldus Eestis?*” aastatel 2002-2004, mille eesmärgid olid järgmised:¹⁸³

¹⁸² Uuring “*Munkeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud*”; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

¹⁸³ Koostöösse haarati erinevaid partnereid nagu Haridus- ja Teadusministeerium, Tartu Ülikool, Tallinna Pedagoogikaülikool, Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus (MEIS), Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, k.a omavalitsuste esindajad (Tartu, Tallinn).

- võõrtööliste laste hariduskorraldust tutvustava dokumendi¹⁸⁴ ja vajalike õigusaktide muudatuste ettevalmistamine;
- algtaseme eesti keele tööraamatu (12–16aastastele) koostamine ja trükkimine; õpetajakoolituskursuse koostamine ja rakendamine kõrgkoolides; õpetaja käsiraamatu koostamine ja trükkimine;¹⁸⁵
- avalikkuse teavitamine võõrtööliste laste hariduskorraldusega seotud teemadest ja probleemidest.

Projekti teise eesmärgi raames nimetatud **abistav käsiraamat** on tänaseks välja töötatud ning mõeldud nii uusimmigrantidega tegelevatele eesti õppekeele koolide õpetajatele, koolijuhtidele kui ka haridusametnikele. Käsiraamatut "*Uusimmigrandid meie ühiskonnas ja haridussüsteemis. Astu sisse!*" tutvustab autor Ülle Rannut¹⁸⁶ järgmiselt: "Käsiraamat lähtub mitmekultuurilisuse ja avatuse põhimõttest, olles samaaegselt sammuks nii teistele kultuuridele avatuse suunas kui ka eesti keele ja kultuuri väärtustamise suunas. Käsiraamatust saab teada, kes on uued immigrandid Eestis ja Euroopas, missugused on nende haridusvajadused ja kuidas toimub nende lõimimine meie ühiskonnas ja haridussüsteemis. Samas antakse ka nõu, kuidas uusimmigrante paremini eesti keeles õppimiseks ette valmistada, kuidas korraldada õppetööd erineva keele- ja kultuuritaustaga õpilastest koosnevas klassis ning kuidas uusimmigrantidest lapsevanemaid tulemuslikumalt õppetöösse kaasata."¹⁸⁷

Senini ei olnud immigrantõpilaste koolis kohandumine ja õppeprotsessis osalemine toimunud kindla mudeli järgi, vanemad-õpilane ja kool on mõlemapoolseid võimalusi arvestades kokku leppinud õppeviisis:

- õpilane jätkab õppimist oma riigi õppekava järgi (nt sooritab taseme- ja lõputööd saatkonna juures), kuid võtab osa ka kooli ainetundidest;

¹⁸⁴ *Vastavat hariduspoliitikat puudutav alusdokument on kättesaadav Haridus- ja Teadusministeeriumi koduleheküljel. Internet: www.hm.ee (07.12.2004).*

¹⁸⁵ *Täiendkoolituse õppekava "Uusimmigrandid meie ühiskonnas ja hariduses" rakendatakse Tallinna Pedagoogikaülikoolis. Õpilase tööraamat ja õpetajaraamat "Astu sisse!" - tekstide ja ülesannete valikul on arvestatud erinevatest maadest pärit uusimmigrantide eesti kultuurist erineva kultuuritaustaga. Tööraamat sisaldab mitmeid tekste, ülesandeid ja tegevusi, mis lõimivad ja väärtustavad uusimmigrantide emakeelt ja kultuuri.*

¹⁸⁶ *Tallinna Pedagoogikaülikooli lektor Ülle Rannutilt on varem samas vallas ilmunud ka Muukeelsete õpilaste integreerimine eesti koolis (2003), Mitteverbaalsed strateegiad ja keeleline rikastamine teise keele õppes (2003), lisaks arvukalt artikleid ja uurimusi.*

¹⁸⁷ *Ülle Rannuti koduleheküljel. Internet: <http://www.tpu.ee/~yrannut/> (07.12.2004)*

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

- õpilane on lülitunud tavalisse õppeprotsessi, ehkki talle on koostatud individuaalne õppekava, milles on täiendavad eesti keele tunnid.

Neid õpilasi hinnatakse nii sõnaliselt¹⁸⁸ kui numbriliselt vastavalt vanemate soovile.

Võimalusel lisandub tugiope (eesti keeles) ja täiendav eesti keele õpetus. Kuigi seaduse järgi on Eestis loodud võimalus emakeele õppeks, on see hetkel rakendunud vaid juhul, kui õpilase emakeel on üks koolis õpetatavatest võõrkeeltest ning rühma moodustamiseks on piisav arv õpilasi. Õppematerjalidena kasutatakse ühelt poolt olemasolevaid eestikeelseid ja teisalt eesti keele kui teise keele õpikuid (mõeldud vene koolide õpilastele), samuti lastele kirjutatud teatmekirjandust. Uussaabujate õpe on praegu rahastatud üldistel alustel (õpilaskoha maksumuse järgi), seega on kogu lisatöö toimunud kooli sisemiste finantsressursside arvelt.

Projekti raames on kõiki eelnimetatud valdkondi hakatud arendama selliselt, et see toetaks paremini muukeelsete laste integreerumist Eesti koolisüsteemi. Seega nähakse tulevikuperspektiivis vajadust korraldada koolides järgmisi tegevusi:

Maavalitsuse, kohaliku omavalitsuse ülesanded muukeelsete laste hariduse korraldamisel:

- 1) igal aastal andmete kogumine koolidesse saabunud uusimmigrantidest laste kohta ja nende esitamine Haridus- ja Teadusministeeriumile;
- 2) uusimmigrantidele, võõrtöelistele vajaliku info kättesaadavuse eest vastutamine, nõustamisteenuse organiseerimine, tugivõrgustiku loomine ja finantseerimine (sotsiaalne tugivõrgustik);
- 3) muukeelsete laste hariduskorralduse organisatoorsete küsimuste lahendamine (transport, keskuste töö finantseerimine);
- 4) eesti keelt mitteoskavatele lastele ettevalmistusklasside rajamine ja finantseerimine;
- 5) regioonis õpetajate täiendkoolituse ja koostöö organiseerimine;
- 6) koolide nõustamine õppe korraldamise küsimustes, järelvalve teostamine õppetöö organiseerimise üle, probleemide lahendamine.

Allikas: Haridus- ja teadusministeerium (2004) Uusimmigrantide lapsed Eesti hariduses. Hariduspoliitilised põhimõtted ja hariduskorraldus.

¹⁸⁸ Õpilast, kelle emakeel ei ole kooli õppekeel, võib pädeva organi (nt kooli õppenõukogu) otsuse alusel kolme esimese õppeaasta jooksul hinnata sõnaliselt.

- Uusimmigrantidest õpilastele koostatakse *individuaalne õppeplaan* ning rakendatakse *integreeritud eesti keele ja aineõpetust*. Eesti keele tunnid toimuvad individuaalselt või väikestes gruppides. Õpilasele võimaldatakse kolmel esimesel aastal vajadusel *tugiõpetust/õpiabi* kuni 3 tundi nädalas.
- Individuaalse õppekava raames võib pikendada uusimmigrandist õpilase õppeaega sõltuvalt tema akadeemilisest edasijõudmisest kuni 3.a.
- Sihtgruppi kuuluvate õpilaste arvu suurenemisel on otstarbekas avada *piirkondlikud kohandumisklassid uusimmigrantidele*, kus õpetatakse eesti keelt integreeritult aineõpetusega, ning vastavad *ettevalmistusrühmad koolieelse õppeasutuse või kooli juures* kuni 7.a lastele.
- Kogu põhikooli ajal võivad uusimmigrandid, kelle kodune keel ei ole eesti keel, õppida *eesti keelt teise keelena*. Selleks töötatakse välja vastav ainekava.
- Uusimmigrandid on *vabastatud esimese võõrkeele õppimisest*. Võõrkeelt hakkavad nad õppima alates 2. kooliastmest.
- Uusimmigrantidele on tagatud soovi korral emakeele õpetus.

2.2. MUUD TEGEVUSED KEELELIS-KULTUURILISES SFÄÄRIS

Huvitegevus

Kohalikud omavalitsused saavad integratsiooni ja sallivust noorte hulgas edendada ka koolivälise tegevuse toetamise kaudu, luues vaba aja veetmise või huvialadega tegelemise võimalusi ühiselt erinevast rahvusest lastele (Tapal toimus suvine töölaager, kus ühisrühmas nii eestlased kui venekeelsed noored; Valgas on muusikakool, kus puuduvad eraldi venekeelne ja eestikeelne osakond; Loksal eesti ja vene noortele ühine kultuurikeskus, ühised spordivõistlused, Vasalemmas jalgpallimeeskond).

Minu näide Ida-Virumaa elaniku kohta on ebatüüpiline, aga tabaks loota, et see saab tüüpiliseks. Õppisin venekeelses koolis. Käisin ka lastemuusikakoolis ja seal olid minu õpetajad eestlased. Tähebänd, läbi huvihariduse kultuuri tundma õppimine... see toimub väga valutult...väga sjuuvalt...see kõik saab tema omaks.

Valgas tegutseb 10.a laste ja noorte huvikeskus Joy (tantsu-, laulu- ja muusikaringid). Studio tekkis, kui vene keelt kõnelevad huvitöötajad koondati ja nad soovisid jätkuvalt pakkuda muukeelsele noorele huvitegevust ning leida ka endale uut väljundit. Alguses oli mitte-eestlaste loominguline ühendus, nüüd

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

bakanud stuudio ringides käima järjest rohkem eesti lapsi ja noori. Läbi viidud ka projekte, mis suunatud lapsevanematele.

Loksal tegutseb mittetulundusühing Loksa Arenduskeskus. Tegevused: eesti keele õppimise ring täiskasvanutele, lastele matemaatika ring, lastelooming, kunstiring, motoring, poksiring, esimene ühisüritus eestlastele ja venelastele harrastuslauljate konkurs "Harmoonia", vene laste puhkelaager, kus mängud eesti keeles.¹⁸⁹

Keelelis-kultuurilised koostöövõrgustikud

Integratsiooni-alastes tegevustes on üha suuremat tähtsust omandamas koostöö. Koostöö pakub võimalusi kontaktide loomiseks, kogemuste vahetamiseks, uute ideede ja inspiratsiooni omandamiseks. Küsitlusest selgus, et u pooled vastanutest on loonud koostöösidemeid välispartneritega (54%), vähem levinud on integratsiooni-alane koostöö Eesti-siseselt (17%).

Tabel 16. Kohalike omavalitsuste koostöösidemed välis- ja Eesti partneritega.

		KOKKU		Muulaste osakaal					
		Arv	%	Kõrge		keskmine		madal	
				Arv	%	Arv	%	Arv	%
<i>Kas omavalitsusel on välispartnereid, kellega olete teinud ühisprojekte viimase 3.a jooksul?</i>	JAH	45	54	12	55	18	45	15	68
	EI	39	46	10	45	22	55	7	32
<i>Kas teil on partnereid Eestist, kellega olete teinud integratsiooni-alaseid ühisprojekte viimase 3.a jooksul?</i>	JAH	14	17	8	36	4	10	2	9
	EI	70	83	14	64	36	90	20	61

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

¹⁸⁹ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

Etniliste vähemuste kultuuri arendamisele suunatud meetmed

Kuigi riiklikus integratsiooniprogrammis on eraldi ülesannetena välja toodud kohustus toetada rahvuskultuuriseltside ja pühapäevakoolide tegevuse kaudu etniliste vähemuste keele ja kultuuri säilimist ning soodustada rahvuskultuuriseltside koostööd (sh erasektori toetuse ja välisrahastajate leidmiseks seltsidele) on taolist tegevust senini toetatud tagasihoidlikult. 2003.a eraldati selleks 3.5 miljonit krooni, mis moodustas erinevate integratsiooni-alaste tegevuste finantseerimise kogumahust 6.5%. Mitteeestlaste integratsiooni sihtasutuse eelarvest eraldati etniliste vähemuste rahvuskultuuriseltsidele 600 000 krooni (s.o 15.6% kogu eelarvest).¹⁹⁰ Kuna projektikonkursi tulemusel ei laekunud selles mahus kriteeriumidele vastavaid projekte, otsustas sihtasutuse nõukogu vähendada rahvuskultuuriseltside projektikonkursi eelarvet ning tegelikud kulud moodustasid 2003.a eelarvest lõpuks 478 500 krooni (13,3%).¹⁹¹ Kuni 2004.a toimus rahvusvähemuste kultuuriseltside, -ühingute, liitude, loominguliste ühenduste ja kollektiivide finantseerimine peamiselt Kultuuriministeeriumi kaudu. 2003.a rahastati Kultuuriministeeriumi eelarvest 127 projekti¹⁹² kogusummas 2 408 500 krooni.¹⁹³ Lisaks jagati ministeeriumi reservist veel 71 350 krooni.¹⁹⁴ Raha eraldati kõikidele rahuldatud taotlustele, kuid reeglina ei saanud keegi kogu taotluses küsitud summat.¹⁹⁵

Kuna riiklikud toetused on piiratud, **ootavad vähemused toetust ka kohaliku omavalitsuse tasandilt**. Omavalitsuste hulgas läbiviidud küsitluse tulemuste kohaselt toetavad kõrge mitteeestlaste osakaaluga omavalitsused etniliste vähemuste kultuuriseltside tegevust vastavalt võimalustele. Toetused on enamasti projektipõhised, vähem antakse üldist tegevustoetust. Aidatakse kaasa emakeelse kirjandusega varustamisel ja ürituste korraldamisel. Kuid

¹⁹⁰ Laekus 29 taotlust, millest toetati 18; 11 projekti ei tunnistanud rahastamiskõlblikeks.

¹⁹¹ Riigikontrolli aruanne nr 2-5/04/51, 30.06.2004, Integratsiooniprogramm 2000/2007.

¹⁹² 47 esitati vene, 17 ukraina, 8 valgevene seltsidest ning 55 teistest etnilistest ühendustest.

¹⁹³ Sh vene seltsid – 911 000 krooni; ukraina seltsid – 243 000 krooni; valgevene seltsid – 131 000 krooni; muude rahvuste seltsid – 1 123 500 krooni.

¹⁹⁴ Sh Vene Kultuuri Rahvapäevakoolile 14 350 krooni; Rahvusvähemuste Rahvuskultuuride Ühenduste Liidule Läära 50 000 krooni; Vene Romansi Klubile 45 000 krooni; Kammerteatrile Soolo 2500 krooni.

¹⁹⁵ Riigikontrolli aruanne nr 2-5/04/51, 30.06.2004, Integratsiooniprogramm 2000/2007.

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

rahvuskeelse emakeeleõppe andmine nõuab ka muud, kui omavalitsuse poolset abi – eelkõige õpetajaks sobivate isikute olemasolu.

Tabel 17. Milliseid alljärgnevatest integratsiooni-alastest tegevustest Te olete läbi viinud (kõrge mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsused)?

	<i>On tehtud</i>	<i>On kavas</i>
<i>Rahvuskultuuriseltside kultuuri- ja haridusprojektide toetamine</i>	68%	14%
<i>Rahvuskeelse emakeelse kirjandusega varustamine</i>	64%	18%
<i>Mitmekultuurilisuse kajastamine kultuuri- jm ühisürituste kaudu</i>	59%	23%
<i>Rahvuskeelse põhikoolihariduse korraldamine</i>	36%	14%
<i>Rahvuskultuuriseltside tegevuse üldine toetamine (kantslei- ja üldkulud)</i>	36%	18%
<i>Rahvuskeelsed emakeele-õppe tunnid üldhariduskoolis</i>	32%	14%
<i>Rahvuskultuuriseltside emakeele õppe toetamine pühapäevakoolide kaudu</i>	27%	23%

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Keskmise mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsused keskenduvad oma tegevuses peamiselt mitmekultuurilisust kajastavatele ühisüritustele (30%), rahvuskeelse põhikoolihariduse andmise toetamisele (20%) ning rahvuskultuuriseltside kultuuri- ja haridusprojektide toetamisele (20%).

Madala mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes esineb vastavaid tegevusi väga harva (ilmselt organiseerunud etniliste vähemuste puudumise tõttu).

Kultuurilise integratsiooni (ekskursioonid, kontsertide külastamine) teostamine on peamiselt piiratud rahaliste ressursside vähesuse tõttu ning selles nähakse ka probleemi. Erinevatele projektidele on raha taodeldud, kuid alati ei ole vastus positiivne või eraldatakse raha planeeritust vähem. Seda enam peaksid omavalitsused teadlikult toetama ja arendama koostööd kolmanda sektori institutsioonidega, sest ka kolmanda sektori initsiatiivil toimunud tegevused on osutunud integratsiooni edendamisel tõhusaks. Nt nimetasid kohalikud omavalitsused **professionaalsel tasandil pakutavat rahvusvähemuste kultuuri üheks õnnestunumaks praktikaks.**

Valgas tegutseva stuudio *Joy* korraldatud kontserdid erinevast rahvusest publikule: *Kui ka teisi kultuure tutvustavaid üritusi korraldada, siis on väga oluline, millisel kvaliteetisel tasandil neid korraldada. Kui ta on korraldatud halvasti, siis mõjub ta anti-reklaamina sellele kultuurile, kuigi võib-*

olla on mõeldud hästi seda korraldada. Kui kultuuri tutvustavat üritust teha professionaalselt kehvast tasemelt, siis on see kuritegu selle rahvuse suhtes.¹⁹⁶

KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD EDASISTEKS TEGEVUSTEKS

Keelis-kultuurilises sfääris on kohalikud omavalitsused oma tegevuses keskendunud ennekõike keeleõppele ja koolihariduse kindlustamisele, mis on eelduseks muulaste ühiskonnapädevuse kujunemisel. Sestap on integratsioonipoliitika suunatud peamiselt õppivatele noortele. Koolidest on kujunenud olulised integratsioonimeetmete rakendajad ning seda nii õppeprogrammi raamides (nt keele- ja kodanikuõppe, muulastele emakeele õppe korraldamine) kui omapoolsete initsiativide ellu viimisel (multikultuurilist teadlikkust loovate ürituste korraldamine, sõprussidemed teistest rahvustest koolilastega, õpetajate osalemine keeleõppe vahetusprogrammides jmt). Laias laastus hinnatakse kohaliku omavalitsuse tasandil edukamateks tegevusteks keelelaagrite ja õpilasvahetuste korraldamist, keelekümblust ja professionaalsel tasandil pakutatavat rahvusvahemuste kultuuriüritusi.

Keelelis-kultuurilist integratsiooni teostades peaksid omavalitsused rohkem tähelepanu pöörama faktile, et **pelgalt keeleõppele keskendumine ei taga kohaliku tasandi sotsiaalset sidusust ja kaasatust**. Need on aga märksõnad, mis integratsiooniprotsessis omandanud fundamentaalse tähtsuse. Seega tulemuslikum lõimimine eeldab keelelis-kultuuriliste meetmete sidumist ka teiste sfääride tegevustega.

Samuti tuleb tõsisemalt arvesse võtta vana tõdemust, et “koostöös peitub jõud” ning seda eriti tingimustes, kus ressursid on piiratud. **Ükski kohalik omavalitsus ei suuda integratsiooni üksi teostada, seda tuleb teha erinevate partnerite koostöös** (kohalikud omavalitsused, kool, kolmas sektor, erasektor jt). Eesti kontekstis võib koostööle ja partnerlusele ennustada suuremat perspektiivi. Koostööd tuleks edendada kõikides kohalikes omavalitsustes nii omavalitsuse siseselt, kui ka teiste omavalitsustega Eestis ja välismaal. Omavalitsused saavad kokku tuua

¹⁹⁶ Uuring “Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud”; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

erinevaid osapooli ning olla läbirääkimistel vahendaja rollis ning aidata jõuda tulemusteni, mis rahuldavad nii põhielanikkonna kui vähemuste huve. Praktikute omavahelised kohtumised, info- ja koostöövõrgustike loomine ning kogemuste vahetamine annab uusi ideid ja inspiratsiooni integratsiooni teostamiseks. Ning integratsioonile tuleb läheneda loominguiliselt.

Integratsiooni kontekstis aitab koostöö luua suuremat sidusust erinevate rahvusgruppide vahel e keelelis-kultuurilise integratsiooni subjektiks ei ole vaid muukeelne elanikkond, vaid ka põhielanikkond. Kui nt Eesti puhul on kõrge mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsused hädas eesti keele õppe ja koolitusega, siis keskmise ja madala muulaste osakaaluga omavalitsused saavad siin koostöö näol pakkuda omapoolset tuge (toetades nt õpilas-, õpetaja- ja ametnikevahetuse projekte). Valdavalt eestikeelsed piirkonnad peaksid olema hoopis rohkem avatud (integratsioon ei ole ühepoolne!) ning koostöös venekeelsete piirkondadega arendama ühiselt läbi praktilise mõõdme multikultuurse kodanikuühiskonna ideed, multikultuurset suhtumist ja sallivust.

VALIK OMAVALITSUSTE JA KOOLIDE INTEGRATSIOONIMEETMEID JA MÕÕDIKUID KEELELIS-KULTUURILISES SFÄÄRIS

Ülesanne	Valik võimalikke meetmeid	Mõõdikud
Muukeelsete laste parem ettevalmistamine kooliks	<input type="checkbox"/> Kooliks ettevalmistavate eelkoolide korraldamine (nt lasteaedade ja/või algkoolide juures)	<input type="checkbox"/> Eelkoolides või ettevalmistusklassides käivate mitte-eestlastest laste hulk
	<input type="checkbox"/> Informatsiooni jagamine (info hariduskorraldusest ja muukeelsete laste õigustest)	<input type="checkbox"/> Infovoldikute olemasolu ning infokohtumiste arv
	<input type="checkbox"/> Lasteaedades muukeelsete lastega tegelemiseks lisatöökohtade loomine (sh muukeelsete lasteaednike palkamine)	<input type="checkbox"/> Muukeelsetes koolieelsetes lasteasutustes käivate laste arv ja eesti keelsetes koolieelsetes lasteasutustes käivate muulaste arv <input type="checkbox"/> Muukeelsete lasteaednike olemasolu kõrge muulaste osakaaluga lasteaedades
	<input type="checkbox"/> Muukeelsete lastega tegelevate lasteaednike nõustamine ja koolitus	<input type="checkbox"/> Koolitatud lasteaednike arv <input type="checkbox"/> Töötajate hinnang koolituse kvaliteedile <input type="checkbox"/> Läbi viidud koolitusprogrammide maht
Muukeelsete õpilaste õpitulemuste parendamine ning paremate eelduste andmine edasisteks õpinguteks või tööeluks	<input type="checkbox"/> Individuaalsete õppekavade kasutuselevõtt ning tugiõppe läbiviimine	<input type="checkbox"/> Muukeelsete laste õpitulemused; <input type="checkbox"/> Kooli lõpetanud muulaste arv võrreldes kõigi lõpetanutega <input type="checkbox"/> Kooli lõpetanute edasiõppimine ülikoolis, kutsekoolis, sisenemine tööturule <input type="checkbox"/> Muukeelsete laste väljalangevuse tase <input type="checkbox"/> Muukeelsete koolide lõpetajate teadlikkus haridustee jätkamise ja tööturu võimalustest
	<input type="checkbox"/> Muukeelsetele lastele suunatud haridusalase, tööalase ja psühholoogilise nõustamise korraldamine	
	<input type="checkbox"/> Muukeelsete laste vanematele suunatud haridusalase, tööalase ja psühholoogilise nõustamise korraldamine	
Õppematerjalide kvaliteedi tõstmine	<input type="checkbox"/> Muukeelseid lapsi toetavate õppe- ja abimaterjalide väljatöötamine õpilasele/õpetajale	<input type="checkbox"/> Õppematerjalide olemasolu ja mitmekesisus <input type="checkbox"/> Õpilaste hinnang õppematerjali kvaliteedile
Muukeelsete inimeste eesti keele oskuse parendamine	<input type="checkbox"/> Kvaliteetne ja paindlik keeleõppe korraldus haridusasutustes (erinevad keeleõppemudelid, lisakeeleõppe tunnid, eraldi klassid, keelekümblus jne);	<input type="checkbox"/> Keeleeksami tulemused <input type="checkbox"/> Koolivälises tegevuses eesti keele õppega seotud õpilaste arv (mh keelelaagrid) <input type="checkbox"/> Õpilaste rahulolu keeleõppe kvaliteediga ja hinnang oma

		keeleoskusele <input type="checkbox"/> Piirkonna laste huvi ja valmiduse tase keeleõppeks <input type="checkbox"/> Eestikeelse aineõpetuse maht omavalitsuse vene õppekeelega koolides
	<input type="checkbox"/> Kvaliteetne ja paindlik riigikeeleõpe ja täiendkoolituse korraldus täiskasvanutele (lasteaednikud, õpetajad, koolijuhid, huvijuhid, ametnikud jne)	<input type="checkbox"/> Keeleoskuse tase erinevates sihtgruppides <input type="checkbox"/> Ametnike jt. spetsialistide keeleoskuse tase vastavalt kehtestatud nõuetele <input type="checkbox"/> Mitte-eestlaste rahulolu keeleõppe kvaliteediga ja hinnang oma keeleoskusele ning keeleõppe vajalikkusele
Teadlikkuse ja kompetentsuse tõstmine mitmekultuurilisest koolist	<input type="checkbox"/> Mitmekultuurilisuse aspekti arendamine õpetajakoolituse ja kooli õppe- ja ainekavades	<input type="checkbox"/> Õpilaste ja õpetajate hinnang ainete kvaliteedile <input type="checkbox"/> Õpilaste ja õpetajate kultuurihoiakud ja väärtushinnangud <input type="checkbox"/> Mitmekultuurilisust käsitlevate õppeainete arv kooli õppekavades ja õpetajakoolituse kavades
	<input type="checkbox"/> (Täiend)koolituse korraldamine erinevatele sihtgruppidele multikultuuriliste kompetentside arendamiseks	<input type="checkbox"/> Koolitatute hinnang õppe kvaliteedile <input type="checkbox"/> Koolitatud inimeste arv erinevate sihtgruppide lõikes (nii eestlased kui muukeelsed elanikud)
Muukeelse elanikkonna emakeele ja identiteedi säilitamisele kaasaaitamine	<input type="checkbox"/> Üldhariduskoolides vähemustele emakeelse hariduse paindlik korraldamine	<input type="checkbox"/> Vähemuste emakeelsete klasside/tundide mitmekesisus (mitmes keeles) ja arvukus
	<input type="checkbox"/> Mitteeestlaste kultuuriorganisatsioonide ja ühenduste tegevuse toetamine	<input type="checkbox"/> Mitteeestlaste poolt loodud kultuuriseltside ja ühenduste arv ning liikmeskonna suurus <input type="checkbox"/> Keeleõppealaste tegutsevate pühapäevakoolide arv, mitmekesisus ja õpilaste arv <input type="checkbox"/> Rahvuskultuuriseltsidele suunatud finantsvahendite maht
Osapoolte vahelise koostöö tõhustamine	<input type="checkbox"/> Osapoolte koostöövõrgustike arendamine (omavalitsused, koolid (õpilane-vanem-õpetaja), sotsiaaltöötajad, noorte nõustamiskeskused jmt)	<input type="checkbox"/> Toimivate koostöövõrgustike arv

3. MEETMED SOTSIAAL- MAJANDUSLIKUS SFÄÄRIS

Sotsiaal-majandusliku integratsiooni vajadus on seotud eesmärgiga vältida olukorda, kus inimese rikkus või vaesus, edukus või edutus karjääriredelil oleksid tugevasti seotud etnilise tunnusega. Praegu tulenevad paljud mitte-eestlaste probleemid nende ebapiisavast keeleoskusest ja sotsiaal-majanduslike ümberkorralduste keerukusest, mis toovad endaga tööpuuduse kasvu ja sotsiaalse tõrjutuse. Omavalitsuste hinnangul ongi mitte-eestlaste integratsiooni raskuskese pigem sotsiaalsel integratsioonil – inimesel on töökoht ja ta saab selles mõttes hakkama.

Eduka sotsiaal-majandusliku integratsiooni aluseks on kindlasti ühelt poolt keeleõppe tõhustamine, mis on vastavalt riiklikule integratsiooniprogrammile esmatähtis integratsiooni valdkond. Ent ilma regionaalpoliitikata ja teiste toetavate meetmeteta jääb pelgalt keelelis-kultuurilistest lähenemisest väheseks.

Üldisel tasandil on oluline teadvustada kõigi inimeste eluga toimetuleku võimalusi ning kujundada keskkond, mis soodustaks individuaalse heaolu tõusule ja vabale eneseteostusele suunatud valikuid. Eesti olukorra teeb keeruliseks süvenenud majanduslik kihistumine tuues endaga vaesusrisiki, mille taustaks omakorda on etniliste rühmade seni eraldiseisvad tegevusalad ja ametid, segmenteeritud tööturg ning elupaigaga seonduv majanduslik ja sotsiaalne tõrjutus. Majanduselus toimunud muutuste lahtimõtestamisel on dominantseks teguriks varasem kogemus ja kohanemisvõime. Lisades süia mõnede vähemusgruppide eelistused rahvussuhete arengus¹⁹⁷ on majanduses tõrjutuse kogemust omavate mitte-eestlaste seas küllalt ootuspärane rohkemate funktsionaalsete nõudmiste (võrdluses eestlastega) esitamine riigile, sh tänaseni kestav ootus riikliku sekkumise järele töökohtade loomise näol, ning majandusliku ebavõrdsuse ja vaesusrisiki teadvustamine poliitilise ebavõrdsuse ja ebaõigluse sõnavaras.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Kruusvall, Jiiri (2002), *Integratsiooni pidurdavad boiakud ja rahvussubete arenguvariandid*

¹⁹⁸ Pavelson, Marje (2002), *Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi*

Majandusliku heaolu tõus soodustab ka poliitilist integratsiooni, kuna enamkindlustatud ja kohanemisevõimelisemad inimesed suhtuvad mõistvamalt integreerumisvajadusse. Võimalus leida tööd võiks ja peaks olema samuti üheks olulisemaks täiskasvanud muulaste keeleõppe motivaatoriks.

Erinevate elusfääride omavaheline põimumine kinnitab integratsiooniprotsessi laiaulatuslikkust ja erinevate meetmete omavahelist seotust. Sotsiaal-majandusliku integratsiooni aluseks on ühelt poolt õiguslik-poliitiliselt määratletud staatus ja sellest tulenevad võimalused, eeldused eduks tööturul loob suuresti keelelis-hariduslik taust. Samas tõlgendatakse majandusliku heaolu kaudu poliitilis-õiguslikke võimalusi ühiskondlikus elus osaleda, seega aitab toimetulek sotsiaal-majanduslikus sfääris kaasa ka osalusele ja integratsioonile poliitilisel tasandil.

3.1. ÜLDINE KESKKOND JA EUROOPA LIIDU MÕJU

Rahvusvaheline uuring etnilisuse mõjust võimalustele tööturul¹⁹⁹ näitab Eesti sotsiaal-majandusliku integratsiooni nõrkust. Eesti tööturupoliitika etniliste vähemuste integreerimiseks eraldi meetmeid ei rakenda. Põhjalikud tööturu-uuringud etniliste vähemuste majandusliku diskrimineerimise alal puuduvad.²⁰⁰ Tööandjate, töövõtjate kui ka professionaalsete ühenduste teadlikkus nende õigustest ja kohustustest diskrimineerimise osas tööturul on madal. Ühelt poolt on Eesti sotsiaal-majanduslikuks arenguks oluline etnilistele vähemusgruppidele suunatud aktiivsete tööturumeetmete rakendamine ja teisalt diskrimineerimise ohjeldamine töökohal mitmekultuurilisuse teadvustamise aktiivsete meetmete kaudu. Ometi on ka Euroopa Liidu tasandil rahvusvähemuste (nagu ka teiste tõrjutud gruppide) kaitsmine diskrimineerimisvastaste meetmete abil küllalt hiline praktika²⁰¹.

¹⁹⁹ *Evas, Tatjana (2003), Influence of Ethnicity on the Labour Market Opportunities in Estonia, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, Hungary, draft 02.09.2003*

²⁰⁰ *peamiselt on senistes uuringutes keskendunud integratsiooni õiguslik-poliitilistele ja bariduslikele aspektidele*

²⁰¹ *Evas, Tatjana (2003:6), Influence of Ethnicity on the Labour Market Opportunities in Estonia, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, Hungary, draft 02.09.2003*

Euroopa Liidu liikmelisuse tingimustes on liidu tööhõivepoliitikast kujunemas riikliku tööhõivepoliitika keskne osa, peegeldades seega lisaks siseriiklikele vajadustele ka Euroopa taseme suuniseid ja põhimõtteid. Euroopa tasemel on eesmärgiks seatud Euroopa kujunemine “maailma kõige konkurentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmispõhiseks majanduseks” (Lissaboni tippkohtumine), mille saavutamiseks peetakse oluliseks tööturupoliitika koordineerimist Euroopa tasandil.²⁰² Eesmärgi tegelikuks saavutamiseks pööratakse olulist tähelepanu etnilistele vähemustele. On ju Euroopa sihiks ‘kaasav’²⁰³ ühiskond, mille vajalikuks komponendiks diskrimineerimisvastane poliitika. Sotsiaalpoliitika kvaliteedi osas on seega küllalt loogiliseks eesmärgiks “ennetada ja välja juurida vaesus ja eraldatus ning edendada integratsiooni ja kõigi osalust majandus- ja sotsiaalelus”²⁰⁴. Märkimisväärne tähelepanu ja panustamine integratsiooni edendamisse on Euroopa tasandil viimasel ajal üha enam hoogustunud. Tulenevalt tööturuga seonduvate meetmete esmatähtsusest Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide integratsioonipoliitikas²⁰⁵, leiab neist tuge kindlasti ka Eesti integratsioonipoliitika senisest suurema tähelepanu omistamisel tööturumeetmetele.

Euroopa Komisjoni roheline raamat Euroopa Liidu põhimõtetest majandusliku migratsiooni juhtimisel²⁰⁶ rõhutab vajadust strateegilise algatuse järele migratsioonivoogude juhtimiseks. Euroopa migratsioonipoliitika peab tagama kindla juriidilise staatuse ja kindlustama terve rea õigusi integratsiooniprotsessi hõlbustamiseks. Samal ajal jätab Euroopa Liidu põhiseadusliku leppe eelnõu liikmesriikidele õiguse otsustada vastava riigi territooriumile siseneva migratsioonivoo täpsema mahu. Seega rõhutatakse Euroopa tasandil legaalse migratsiooni olulisust (koos selleks vajalike

²⁰² Evas, Tatjana (2003:3), *Influence of Ethnicity on the Labour Market Opportunities in Estonia*, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, Hungary, draft 02.09.2003

²⁰³ *Ingl.k. inclusive*

²⁰⁴ *Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Social Policy Agenda*, Brussels, 28.6.200 COM (2000) 379 final

²⁰⁵ *Vt Draft Conclusions On the establishment of Common Basic Principles for immigrant integration policy in the EU, Council of the EU and the Representatives of the Governments of the Member States, 03.11.2003; samuti Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries (2004:13); the Think Tank on Integration in Denmark; for Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs; June 2003*

²⁰⁶ *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration, Commission of the European Communities, Brussels; COM(2004)811 final, 11.01.2005*

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

eelingimuste loomisega), mis paindlikult arvestaks tööturu muutuvate vajadustega.

Üha süveneva trendina Euroopas on täheldatav meetmete suunitlus kõigi elanikkonna gruppide aktiivsuse tugevdamisele sotsiaal-majanduslikus sfääris, sh ennekõike tööturu avatuse väärtustamisele, kogu integratsiooniprotsessi ja majanduskeskkonna arengus. Sellest trendist lähtuvalt keskendutakse järgnevalt ennekõike tööturuga seonduvatele meetmetele, kui iseseisvat hakkamasaamist ja sotsiaalselt sidusust toetavatele tegevustele.

3.2. TÖÖTUS JA SOTSIAALTOETUSED

Töötus ja sotsiaaltoetused mõjutavad kahtlemata integratsiooni. Töötus on Eesti tööturu oluline probleem, eriti etniliste vähemuste lõikes, kelle töötuse määr (14,9%) on põhirahvuse vastavast näitajast (7,9%) ligi 2 korda kõrgem²⁰⁷. Üldiselt korreleerub töötute rahvuslik koosseis mitte-estlaste osakaaluga vastavas omavalitsuses.

Tabel 18. Majanduslik aktiivsus rahvusgruppide kaupa.

Majanduslik aktiivsus (%)	Rahvus										
		Kokku		Eestlane		Venelane		Teised etnilised rahvused		Etniline rahvus teadmata	
	Kokku	632 849	100	421 422	66,6	168 286	26,6	42 443	6,7	698	0,1
	Töötavad kokku	544 650	100	372 767	68,4	135683	24,9	35627	6,5	573	0,1
	Töötud kokku	88 199	100	48 655	55,2	32603	37,0	6816	7,7	125	0,1

Allikas: Statistikaamet, sotsiaaltrendid 2003

Omavalitsustes läbiviidud uuringu tulemused näitavad, et omavalitsuse tasandil sotsiaalseid probleeme reeglina rahvusliku taustaga ei seota. Ühelt poolt tundub väga „integratsioonimeelne“, kui omavalitsused ei seo tööpuuduse probleemidega tegelemist või sotsiaaltoetuste jagamist abivajaja rahvuse või keeleoskusega. Teisalt võib see uuringu koostajate hinnangul anda

²⁰⁷ Pavelson, Marje (2002) Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi

märku integratsiooniprotsessi vähesest mõistmisest ja endas sisaldada ohtu mitte märgata või tunnetada abivajajate võimalikke objektiivseid erinevusi kogukonnas, mistõttu ei pruugi ühtse mõõdupuuga lähenemine (erinevatele abivajajatele) alati tagada võrdseid võimalusi tegelikkuses.

Integratsiooniprotsessidega tegelemisel on vaja näha erinevate valdkondade koostoimet. Integratsioonialase tegevuse tulevikusuund omavalitsustes peaks hõlmama meetmete sidustamist igapäevase sotsiaalproblemaatikaga, et leida kompleksseid lahendusi elanikkonna elu-olu parandamiseks. Pikemaajaliste ja valdkondlike tegevuste edukuse näitajateks on mh vastavad statistilised näitajad (mõõdikud).

Töötuse põhjuste osas avaldub tähelepanuväärne erinevus ühelt poolt omavalitsuste ja sidusorganisatsioonide²⁰⁸ esindajate antud hinnangute ning teisalt mitte-estlaste endi arvamuste vahel. Omavalitsustes peetakse halba eesti keele oskust küsimustikus loetletud töötuse põhjuste hulgas kõige ebaolulisemaks teguriks (olles siiski oluliseks 50% vastajate arvates) ning tähtsamateks töötuse põhjusteks tõusevad vajalike oskuste ja kvalifikatsiooni puudumine (95%), asotsiaalsed eluviisid (86%) ja töökohtade puudumine (77%). Seega võiks järeldada, et keeleoskus on oluline, ent mitte kõige põletavam probleem.

Tabel 19. Kui olulisel määral on töötuse põhjusteks ...

	<i>Väga oluline</i>	<i>Küllaltki oluline</i>	<i>Vähe- või mitte oluline</i>
<i>Vajalike oskuste puudumine</i>	32%	44%	8%
<i>Asotsiaalsed eluviisid, alkoholism</i>	31%	40%	10%
<i>Töökohtade puudumine</i>	40%	30%	13%
<i>Halb eesti keele oskus</i>	4%	17%	59%

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Samal ajal töö- ja toimetulekualase uuringu²⁰⁹ kohaselt seostatakse mitte-estlaste töötust eeskätt senise venekeelse hariduse sisu ja eriti keeleoskuse nappusega. Tööpuuduse eripäraks on mitte-estlastest töötute kõrgem

²⁰⁸ *nuringus osalesid lisaks omavalitsustele ka omavalitsuste territooriumil tegutsevate koolide, rahvusseltside jt organisatsioonide esindajad*

²⁰⁹ *Pavelson, Marje (2002) Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi*

haridustase eestlastega võrreldes ja silmapaistvalt suured raskused noorte tööleasumisel. Seega pole tööeas mitte-eestlaste soodne haridusstruktuur realiseerunud tööhõivena. Vastupidiselt omavalitsustes läbiviidud uuringule ei peeta võimete ja tööoskuse vähesust töötuse põhjusena kuigi oluliseks, aga sõltumata rahvuslikust taustast rõhutatakse soovitajate olulisust töökoha saamisel (sotsiaalne kapital). Vaatamata erinevate uuringute lahknemisele hinnangutes regionaalse aspekti mõjule tööpuudusele²¹⁰, iseloomustab ilmekalt regiooni mõju elanikkonna sotsiaalsele kindlustatusele ja seeläbi ka integratsioonile antud kirjeldus ühes Eesti omavalitsuses²¹¹:

Nii palju, kui mina tean seda, mis puudutab lapsevanemaid, siis nende sotsiaalne taust teeb üsna murelikuks. Tegin 5. klassi päeviku tagant lahti ja vaatasin, et ainult mõnes peres oli nii ema kui isa, ja töötuse % ulatus 80-ni. Keskealiste hulgas on üldine pilt üsna raske.²¹²

Lõhet tööturul võimendab omakorda töötute tööotsimise julgus ja ettevõtlikkus. Eestlased on aktiivsemad tööotsijad, mitte-eestlased aga pigem madala töötuabiraha taotlejad. Nii on muukeelsed inimesed sagedamini ka registreeritud töötud²¹³, kui seda on enamasti maapiirkondades elavad eestlastest töötud. Kui eestlased osutuvad töötuks seetõttu, et piirkonnas pole tööd ja nende madal suutlikkus (oskused, haridus) ei võimalda neil tööturule naasta, siis mitte-eestlaste puhul lisandub ka konkurentsis allajäämine eestlastele ning nende valikud on sageli sundvalikud. Sellest tulenevad ka erinevused suhtumises töökoha omamisse ja töötuks jäämisse, mida mõjutab omakorda kindlasti ka süvenev pensionile siirdumise trend mitte-eestlaste hulgas.

Eeltoodud võrdlus osapoolte erinevatest hinnangutest töötusele ja selle põhjustele viitab töötuse temaatika vaieldamatu keerukuse kõrval selgesti ka

²¹⁰ *Võrdle Ervas, Tatjana (2003), Influence of Ethnicity on the Labour Market Opportunities in Estonia, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, Hungary, draft 02.09.2003; ja Pavelson, Marje (2002) Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslike tagapõhi*

²¹¹ *Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004*

²¹² *Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004*

²¹³ *Üldiselt on korreleerub sarnaselt töötute struktuurile omavalitsuse rahvusliku koosseisuga ka toimetulekutoetust saavate isikute struktuur – kõrge mitte-eestlase osakaaluga omavalitsustes on ka toimetulekutoetuste saajateks rohkem mitte-eestlased, mujal eestlased.*

meetmete väljatöötamise alusena vajaliku teabe ja analüüsi vähesusele. Mistahes valdkonna meetmete eesmärgipäraseks toimimiseks on oluline **osapoolte sarnane arusaam probleemist ja selle põhjustest**, mida peab omakorda toetama kindlasti ka sihtgrupi, kellele meetmed on suunatud ja kelle käekäiku nad peaksid parandama, **nõustumine nii probleemipüstituse kui lahenduste suhtes**. Siinkohal avaldub ilmekalt elanikkonna vajaduste uuringute vähesus või nende sihistatuse küsitavus – kuivõrd suudavad need välja tuua erinevate elanikkonnagruppide jaoks olulisi probleeme ja kuivõrd suudetakse saadud tulemusi analüüsida. Omavalitsustes läbiviidud uuringu kohaselt on elanikkonna vajaduste, ootuste ja rahulolu alaseid uuringuid tehtud vaid u 50% omavalitsustes. Omavalitsusi on Eestis suhteliselt palju, varieerudes elanike arvult kuni 100 korda, nii on igati mõisteta ka omavalitsuste võimaluste aga ka lahendamist vajavate küsimuste erilaadilisus. Seega on omavalitsustöötajate subjektiivsete valikute vältimiseks vajalik **usaldusväärne teave elanikkonna vajaduste ja ootuste osas**, et sellele tuginevalt välja töötada ja rakendada mõjusaid meetmeid olulistest valdkondades.

3.3. TÖÖTURG

Eesti tööturg on Euroopa kontekstis omanäoline. Eesti on üks väiksemaid riike Euroopa Liidus, samas on siinsete etniliste vähemuste osakaal 5-6 korda kõrgem Saksamaa, Prantsusmaa ja Rootsi vastavatest näitajatest, ning 3 korda kõrgem Euroopa keskmisest²¹⁴. Samas on Eesti ja Läti Euroopa Liidu liikmelisusega kaasnenud vene keelt kõnelevate inimeste osakaalu tõus Euroopa Liidus üle 1 miljoni inimese (kokku 1 054 421 inimest) ehk vene keelt emakeelena kõnelevaid inimesi on liidus enam kui nt eesti keele kõnelejaid (kokku 930 219 inimest)²¹⁵.

Eesti tööturg peegeldab üldist demograafilist olukorda ja omavalitsustes läbiviidud uuringu kohaselt korreleerub omavalitsuse territooriumil tegutsevate ettevõtjate rahvuslik koosseis mitte-estlaste osakaaluga vastavas

²¹⁴ 1989.a andmetel välismaal sündinute osakaal rahvastikust 26% ja 36% koos nende järeltulijatega

²¹⁵ Social Trends, Statistikaamet; vrdl. Central Bureau of Statistic of Latvia, http://www.csb.lv/ateksts.cfm?tem_kods=tsk&datums=%7Bts%20%272002%2D01%2D25%2013%3A00%3A00%27%7D

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

omavalitsuses. Pooltes kõrge mitte-eestlaste osakaaluga omavalitsustes on ettevõtjate hulgas ülekaalus mitte-eestlased, neljandikus on eestlastest ja mitte-eestlastest ettevõtjaid võrdselt.

Tabel 20. Omavalitsuse territooriumil tegutsevate ettevõtjate rahvuslik koosseis

	Osakaal %
Ettevõtjateks on ainult või peamiselt eestlased	45
Ettevõtjate seas on rohkem eestlasi kui mitte-eestlasi	32
Ettevõtjate seas on eestlasi ja mitte-eestlasi võrdselt	8
Ettevõtjate seas on rohkem mitte-eestlasi kui eestlasi	11
Ettevõtjateks on ainult või peamiselt mitte-eestlased	1

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Sotsiaal-majandusliku staatuse võimalikke muutusi peegeldab erinevate rahvusgruppide rahulolu majandussituatsiooniga. Seejuures on oluline, et rahulolematu majandusliku situatsiooniga, ebavõrdsuse ja ebaõigluse tajumine on vähem seotud konkreetsete palganumbrite või sissetuleku suurusega kui võimalustega oma vajadusi rahuldada²¹⁶. Seega on rahulolu majandusliku olukorraga küllalt hinnanguline.

Töö- ja toimetulekualase uuringu²¹⁷ kohaselt lahknevad hinnangud muutustele majanduslikus seisundis rahvusgruppide lõikes oluliselt. Kui oma praeguse majandusliku olukorraga on eestlastest rahul 36%, siis mitte-eestlastest vaid 26%, võrrelduna rahulolematutega vastavalt 83% ja 73%. Enamus eestlastest hindab oma majanduslikku seisundit viimaste aastatega paranenuks, eeldades paranemise jätkumist ka lähitulevikus. Mitte-eestlastest (Eesti kodanikud) hindab majanduslikku seisundit paranenuks ligi 2 korda vähem inimesi (kui halvenenuks), kellest samas mitmed näevad oma majandusliku seisundi paranemist lähitulevikus. Uuring viitab kodakondsuseta ja Vene kodakondsusega isikute seisundi teatavale paranemisele, mis väljendub nii isikliku netosissetuleku kasvus kui ka pere majandusliku olukorra subjektiivses hinnangus.

²¹⁶ Pavelson, Marje (2002:14) Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi

²¹⁷ Pavelson, Marje (2002) Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi

Tabel 21. Majandusliku seisundi muutuste hinnang viimase 5.a jooksul ja 5.a moodsuses.

Kodakondsus	5.a jooksul on majanduslik seisund...		5.a moodsuses on majanduslik seisund...	
	paranenud	Halvenenud	Paranenud	Halvenenud
Eestlane, Eesti kodanik	39	20	41	13
Mitte-eestlane, Eesti kodanik	22	40	31	16
Kodakondsuseta	30	32	18	18
Venemaa kodanik	18	43	16	31
Kokku	34	33	35	15

Allikas: Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi, 2002

Samal ajal kinnitab hõivatute sissetulekute analüüs vaid piiratud erinevust eestlaste ja mitte-eestlaste sissetulekutes²¹⁸. Seega pole probleem enam niivõrd kättesaadava palga diferentsides kuivõrd ebasoodsas ameti ja hõivestruktuuris, millele lisanduvad mitte-töötajate²¹⁹ osakaalulised erinevused mitte-eestlaste kahjuks. Töö- ja toimetulekualase uuringu kohaselt näib mitte-eestlasi palgast enam häirivat valikuvõimaluste piiratus, mis sõltub nii elukohast (Ida-Virumaa) kui ka jätkuvast lõhest kohaliku tööturu nõuete ja mitte-eestlasest töövõtja tööalase võimekuse vahel²²⁰. Järelikult võiks olukord paraneda, kui mitte-eestlastel oleks reaalne võimalus saada tööd või konkureerida nn parematele töökohtadele.

Pääs tööturule ja konkurents

Haridusele ligipääsu osas, mis olulisel määral mõjutab inimese konkurentsivõimet, on eestlaste ja etniliste vähemuste võimalused küllalt lähedased. Muulaste konkurentsivõimalused ahenevad kõrghariduse tasandil, kus õpe toimub peamiselt eesti keeles.

Tabel 22. Keskmiste sissetulekute võrdlus haridusrühmade lõikes (Eesti kroonides)

Haridus	Eestlased	Mitte-eestlased
Kõrgharidus	5323	3691
Keskharidus	3025	2568
Põhiharidus (või madalam haridus)	1782	1676

Allikas: Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi, 2002

²¹⁸ *kuigi mitte-eestlaste keskmised sissetulekud pereliikme kohta jäävad maha ametlikest statistilisest Eesti keskmisest.*

²¹⁹ *töötud, pensionärid, õppurid*

²²⁰ *Pavelson, Marje (2002:5) Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi*

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Võtmetähtsuse omandab tööandja poolne tunnustus töötaja omandatud haridusele. Rahvusvahelised uuringud näitavad, et kohalikud ettevõtjad ei hinda väikestes eraõiguslikes õppeasutustes omandatud haridust samaväärselt avalik-õiguslikes ülikoolides omandatud kraadiga²²¹.

Tabel 23. Hõivatud rahvuse ja ametiala järgi (%)

Ametiala	Eestlased	Mitte-eestlased	Kokku
<i>Seadusandjad, kõrgemad ametnikud</i>	14	7	12
<i>Tippspetsialistid</i>	15	8	13
<i>Keskastme spetsialistid</i>	15	11	14
<i>Ametnikud</i>	5	5	5
<i>Teenindus- ja müügitöötajad</i>	12	11	12
<i>Põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised</i>	4	1	3
<i>Oskus- ja käsitöölised</i>	13	22	15
<i>Seadme- ja masinaoperaatorid</i>	11	19	14
<i>Libitöölised</i>	10	16	12
<i>Relvajõud</i>	1
Kokku	100	100	100

Allikas: Tööjõud 2001, ESA 2002, lk 78

Nõustamisteenuste ja kutsesuunitluse osas avaldub (ehk ka riikliku integratsiooniprogrammi põhisihtgrupi mõjul) omavalitsuste suunitlus nooremale põlvkonnale. Teenuseid osutatakse koolide kaudu ja need on noortele tasuta. Omavalitsuste lõikes esineb rahaliste ressursside nappust, kuid selles tegevuses nähakse perspektiivi – senise 36% antud teenuste pakkumisega tegeleva omavalitsuse kõrval kavatakse ligi viiendikus omavalitsustes tulevikus sellealaste tegevustega alustada.²²²

²²¹ Evas, Tatjana (2003), *Influence of Ethnicity on the Labour Market Opportunities in Estonia*, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, Hungary, draft 02.09.2003

²²² Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

Tööturule sisenenute konkurentsivõimele avaldavad lisaks hariduslikule taustale²²³ olulist mõju keeleoskuse ja kodakondsusega seonduv. Selle kinnituseks arvab nt viiendik töötutest mitte-eestlastest, et eestlasena oleks neil kindlasti võimalik tööd leida (56% pole sellega nõus) ja 17% hindavad Eesti kodakondsust oma võimalusi avardavaks (43% ei ole nõus)²²⁴.

Keeleoskuse mõju konkurentsivõimele tööturul

Eesti keel on riigis ametlik keel, sh suhtluses ametiasutustega peab olema võimalik pöörduda ja vastuseid saada eesti keeles. Seega eeldab töö avalikus teenistuses tavapäraselt teatud tasemel eesti keele oskust. Kuigi Eestile on integratsioonialaselt ette heidetud liigset keskendumist keeleõppele, on ka Euroopa Komisjon rõhutanud “haridusvõimaluste vähemuste vajadustele kohandamise ja integratsiooniprotsessi kiirendamise vajadust kandidaatriikides [praegused liikmesriigid, viimases laienemisingis Euroopa Liiduga ühinenud riigid, sh Eesti]”²²⁵. Samuti nõustatakse, et eesti keele õpe on Eesti integratsiooniprotsessis väga oluline, kuna sellega on otsesest seotud ka võimalused tööturul.

Teatud ametialade lõikes on eesti keele oskuse nõudeid avalikes huvides²²⁶ kehtestatud ka erasektoris²²⁷. Ennekõike puudutavad need töökohti, mis puutuvad kokku teatud laadi teenuste pakkumisega suuremale avalikkusele või tulenevalt teatud teemade keerukusest.

²²³ vt põhjalikum käsitlus eelmine ptk

²²⁴ Pavelson, Marje (2002:9) Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi

²²⁵

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/communication/Comm_0037_en.pdf, p. 7

²²⁶ avalikeks huvideks on ühiskonna turvalisus, avalik kord, avalik baldus, rahvatervis, tervisekaitse, tarbijakaitse ja tööobutus

²²⁷ Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määrus nr.164 “Kobustusliku eesti keele oskuse tasemed äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste töötajatele ning füüsilisest isikust ettevõtjatele” (RT I 2001, 48, 269)

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

Tabel 24. Kohustusliku eesti keele oskuse tasemed erasektori ametialade lõikes

Keeleoskuse tase	Ametiala
Algtase	1) ühissõidukite juhid (v.a arvatud laevade ja õhusõidukite juhid) ning veduri- ja rongijuhid; 2) teenindus- ja müügitöötajad, kelle tööülesannete hulka kuulub teabe edastamine pakutava kauba või teenuse omaduste, hinna, päritolu ja kasutamistingimuste kohta; 3) isikuhooldustöötajad.
Keskstase	1) teenindus- ja müügitöötajad, kes osutavad seadusega sätestatud kohustuslikku kindlustusteenust ja nõustavad selles valdkonnas kliente; 2) teenindus- ja müügitöötajad, kes tegelevad isiku elu ja tervist, ühiskonna turvalisust või keskkonda ohustada võivate kaupade müügi või käitlemisega ja selles valdkonnas klientide nõustamisega; 3) alus-, põhi-, kesk- või kõrghariduse omandamist võimaldavate erakoolide juhid ja nende asetäitjad ning pedagoogid (v.a eesti keele ja eesti keeles õpetatavate ainete õpetajad), kelle tööülesannete hulka kuulub õpilaste ja üliõpilaste turvalisuse tagamine erakoolis; 4) tervishoiu abispetsialistid, kelle tööülesannete hulka kuulub patsientidega suhtlemine ja teabe edastamine; 5) päästetöötajad; 6) lootsid; 7) turvatöötajad, kelle tööülesanded on seotud avaliku korra tagamisega või kes seoses tööülesannete täitmisega kannavad relvi või kasutavad erivahendeid.
Kõrgtase	1) eesti keele ja eesti keeles õpetatavate ainete õpetajad; 2) arstid, farmatseudid ja psühholoogid; 3) laevade ja õhusõidukite juhid (v.a lootsid); 4) õhu-, mere- või raudteeliiklust korraldavad ja sellekohast teavet edastavad töötajad.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 16.05.2001.a määrus nr.164 "Kohustusliku eesti keele oskuse tasemed äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste töötajatele ning füüsilisest isikust ettevõtjatele"

Töandja kohustuseks on tagada töötajate keeleoskuse vastavus nõutud tasemele. Nõutud keeleoskuse taset kontrollib ka Keeleinspeksioon. Riigikeele ebapiisava valdamise korral, kui vastaval ametikohal töötamine seda nõuab, on võimalik töötaja vallandada.

Tööturualaselt on mitte-estlastest elanikkonnale suunatud meetmetes keskendunud peamiselt informatsiooni levitamisele keeleõppe võimaluste kohta. Kolmandikus omavalitsustes on leitud ka võimalusi keeleõppe doteerimiseks sotsiaalsetele riskigruppidele. Viimane on eriti oluline kõrge tööpuudusega piirkondades inimeste konkurentsivõime tõstmiseks tööturul. Tööjõuvahetust on täiskasvanute keeleoskuse arendamise vahendina praktiseeritud vähem, küll aga nähakse kolmandikus mitte-estlaste kõrge

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

osakaaluga omavalitsustes sellel meetodil perspektiivi. Keskmise ja madala muulaste osakaaluga omavalitsustes on peamiseks tegevusvormiks teavitus keeleõppe võimalustest.²²⁸

Tabel 25. Milliseid alljärgnevatest integratsiooni-alastest tegevustest Te olete läbi viinud?

	On tehtud	On kavas
Informatsiooni levitamine keeleõppevõimaluste kohta	86%	5%
Keeleõppe doteerimine sotsiaalsetele riskigruppidele	32%	14%
Tööjõuvahetus (s.h. ametnikud)	14%	32%

Allikas: Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud", 2004

Lisaks riigikeelele kohalike rahvusvähemuste keelte oskus võib aga kujutada endast olulist konkurentsieelist, kuna omavalitsusasutustes on võimalik asjaajamises kasutada ka etniliste vähemuste keelt, kui vähemuse osakaal elanikkonnas moodustab olulise osa²²⁹ (nt. Ida-Virumaal ja Tallinnas jm). Seeläbi on oluline ka ametnike vastav keeleoskus, rääkimata erasektorist. Samal ajal lihtsustab rahvusvähemuse keele kasutamise võimalus lisaks isiklikule suhtlusele inimeste lävimist ka kohalike võimuorganitega ja tõstab ühtlasi omavalitsuste teadlikkust kogukonna elu-olu puudutavast.

Kodakondsuse mõju konkurentsivõimele tööturul

Kodakondsusnõudega on seotud töötamine avalikus teenistuses ehk riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses, kuhu teatud juhtudel võib ametisse nimetada ainult Eesti kodaniku. Taoline praktika on küllalt levinud ka teistes Euroopa riikides.

Eestis võib riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuna teenistusse võtta vähemalt 18-aastaseks²³⁰ saanud vähemalt keskkharidusega teovõimelise Eesti kodaniku, kes valdab seadusega ettenähtud ulatuses eesti keelt. Samas võib ametisse nimetada ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele.

²²⁸ Uuring "Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud"; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

²²⁹ "Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus" § 41 (RT I 1993, 37, 558)

²³⁰ Teatud juhtudel 21.a

Ametisse võib nimetada ainult Eesti kodaniku, kui ametikohal teostatakse avalikku võimu ja kaitstakse avalikku huvi. Sellised ametikohad on näiteks seaduses nimetatud ametiasutuste juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või riigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohad ning ametikohad, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamisel piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi.²³¹

Eesti kodakondsuse omamisele on lisanud kaalu ka Euroopa Liidu liikmelisus. Ühenduse neli põhivabadust (inimeste, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumise põhimõtted) laienevad ühtviisi liidu kodanikele, kelleks on kõigi liikmesriikide kodanikud. Seega laieneb avaram liikumis- ja tegevusvabadus Euroopa Liidu siseturul ka Eesti kodanikele²³². Teisalt aga hakatakse Eesti (ega ühegi teise Euroopa Liidu liikmesriigi) kodakondsust mitte-omavaid isikuid käsitlema nn kolmandate riikide kodanikena, kelle liikumis- ja tegutsemisvabadus liidu piires samaväärselt ei avardu, nagu seeläbi ka konkurentsivõime kogu Euroopa Liidu tööturul.

3.4. ELAMUMAJANDUS

Vaesus Eestis on seotud elukoha tüübiga, mis mõjutab ka mitte-eestlaste seisundit ja elustiili, kuna majanduslike muutuste ja heaolu tõusu ootuste sarnastumise taustal on mitte-eestlaste võimalused oma olukorra parandamiseks piiratumad. Elukoha ja elamumajanduse olulisust rõhutab ka asjaolu, et kinnisvara (sh uue eluaseme) soetamine on probleemne mõlemale rahvusrühmale.²³³

Elukoha ja regioonini mõju võimendab piirkondlik ettevõtluse struktuur. Eluaseme soetamise üle jõu käimise ja seega teise piirkonda elama asumise võimatuse tingimustes on paljud muutunud omamoodi sunnismaisteks. Eriti

²³¹ *Avaliku teenistuse seadus* (RT I 1999, 7, 112; 2004, 29, 194; 2004, 22, 148; 2003, 90, 601; 2003, 58, 387; 2003, 51, 349; 2003, 20, 116; 2003, 13, 69; 2003, 13, 67; 2002, 110, 656; 2003, 4, 22; 2002, 62, 377; 2002, 21, 117; 2001, 47, 260; 2001, 42, 33; 2001, 17, 78; 2001, 7, 17; 2001, 7, 18; 2000, 102, 672; 2000, 28, 167; 2000, 25, 144; 2000, 25, 145; 1999, 10, 155; 1999, 16, 276; 1999, 16, 271) § 14

²³² *Mitmete liikmesriikide kehtestatud vastavate ülemineku perioodide lõppdes*

²³³ *Pavelson, Marje* (2002:17); *Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi*

raskes olukorras on seega inimesed, kes elavad monofunktsionaalsetes asulates või piirkondades, kus sisuliselt kogu piirkonna tööandjaks on 1-2 suurettevõtet. Tulenevalt integratsiooni ja töötuse probleemide seotusest on selliste tegevuse lõpetanud suurettevõt(t)e(tega) omavalitsuste puhul (nt raudteelaste koondamised jms) halvatud ka integratsiooniprotsess:

Osaliselt on integratsiooni takistanud see, et töökohtade kaupa on see valdkond getostunud. Õmblusvabrik 90% venekeelne, raudteedepoo oli puhtalt venekeelne. Kes ei leidnud pärast selle pankrotistumist tööd, on venekeelne elanikkond. Just sellised töökohad on aidanud kaasa getostumisele, on integratsiooni pidurdanud.²³⁴

Omavalitsuste rahalised võimalused keskmiselt on pigem tagasihoidlikud. Siiski püütakse õpetajate suurematest tõmbekeskustest väljapoole meelitamiseks mõnedes omavalitsustes neile elamispiinda pakkuda. Kui omavalitsustes läbiviidud uuringus hinnati Vasalemmas sellist võimalust realistlikuks, siis Tapa esindajad ütlesid lakooniliselt, et “elamispiindad on, aga õpetajaid ei ole”.

KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD EDASISTEKS TEGEVUSTEKS

Sotsiaal-majanduslike meetmete eesmärgiks on vähendada barjääre muukeelsete inimeste konkurentsivõimes tööturul ja igapäevases iseseisvas hakkamasaamises. Üha enam tõuseb esile tööturule ligipääsu ja selleks vajalike eelduste tagamine, vajadusel aga peavad sotsiaal-majanduslikud meetmed tagama ka ulatuslikuma toe nt sotsiaalteenuste jms kaudu. Tööturul osalemine on üks integratsiooniprotsessi edukuse olulisemaid mõõdupuid. Integratsioon tööturule on oluline igale inimesele, kuna iseseisva hakkamasaamise kõrval tõuseb ka tema sotsiaalne staatus ja enesehinnang. Ent see on samuti oluline ka teda vastuvõtvale omavalitsusele ja kogukonnale, kogukonnasisese sidususe tugevnemise ja immigrandipoolse panuse läbi omavalitsuse heasse käekäiku tervikuna.

Asjakohaste ja sihtgrupile sobivate toetavate meetmete väljatöötamine eeldab põhjalikumat analüüsi muukeelsete inimeste vajadustest ja ootustest nt

²³⁴ Uuring “Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud”; Uuringukeskus Faktum, Tallinn, 2004

aktiivseks osaluseks tööturul. Seega on esmalt vaja koondada usaldusväärne statistika jm olulised lähteandmed. Alles seejärel saab asuda võimalikke lahendusvariante analüüsima. Üldiste trendide ja statistika analüüsi kõrval oluline arvestada ka tööandjate vajadustega. Üheks võimaluseks siin on koostöövõrgustike loomine, mis võimaldaks osapoolte vahel pidevat ja vahetut kontakti hoida.

Tööturu-alaste meetmete ring on lai ning nende rakendamise võimalikkus seotud iga omavalitsuse ressursibaasiga (sh nii rahaline kui inimressurss). Rahaliste võimaluste piiratuse tingimusi saab omavalitsus konkurentsivõime tugevdamist tööturul toetada esmase nõustamise ja ka üldise teadlikkuse tõstmisel. Olulisemaks on siinkohal informeerimine kutse- ja täiend-
ümberõppe võimalustest, kvalifikatsiooni ja hariduse tunnustamise süsteemidest jms.

Põhirahvusest erineva taustaga inimestel on põlisrahvastikuga võrreldes keerulisem tööd leida ja tööstaažist sõltumata on neil suurem risk oma töö kaotada. Omavalitsuse kui vahetut kontakti nii tööandjate kui töövõtjatega omava üksuse ülesandeks on muuhulgas pöörata tähelepanu ka sallivuse edendamisele ja diskrimineerimise vähendamisele.

VALIK OMAVALITSUSTE INTEGRATSIOONIMEETMEID JA MÕÕDIKUID SOTSIAAL-MAJANDUSLIKUS SFÄÄRIS

Ülesanne	Valik võimalikke meetmeid	Mõõdikud
Mitte- eestlaste konkurentsi- võime tõstmine tööturul	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Kutse- ja karjäärinõustamise arendamine ning koolitus- ja teavitusprogrammide algatamine <input type="checkbox"/> Täiend- ja ümberõppe ning nn motivatsioonikoolituste korraldamine (maksimaalse hulga sotsiaaltoetustest elatuvate pikaajaliste töötute tagasitoomine tööturule) <input type="checkbox"/> Ettevõtjate koolitamine vältimaks mitte-eestlaste diskrimineerimist etnilistel põhjustel ja muutmaks tööandjate väärtushinnanguid 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Tööhõive ja tööpuuduse määrad võrreldes eestlastega <input type="checkbox"/> Muulaste arv, kelle ametikoht vastab nende kvalifikatsioonile <input type="checkbox"/> Muulaste sissetulekud võrreldes kogu elanikkonnaga <input type="checkbox"/> Muulaste rahulolu töökoha ja töötasuga võrreldes kogu elanikkonna rahuloluga <input type="checkbox"/> Õppetöö kvaliteet (sh vastavus piirkondlikele prioriteetidele ja tööjõuvajadusele) <input type="checkbox"/> Erinevatele muulaste elanikkonna gruppidele (vanurid, noored, pikaajalised töötud jne) suunatud täiend- ja ümberõppe programmide maht
Ettevõtlik- kuse suurenda- mine muulastest elanikkonna hulgas	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ettevõtluse alustamiseks vajalike mitte-eestlastele suunatud koolitus- ja teavitusprogrammide käivitamine 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Mitte-eestlaste ettevõtete osakaal kõikidest piirkonna ettevõtetest <input type="checkbox"/> Mitte-eestlaste ettevõtetes töötavate inimeste arv võrreldes piirkonna keskmise inimeste arvuga ettevõttes
Mitte- eestlastele suunatud sotsiaal- teenuste arendamine	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Sotsiaalabi teenuste parem sihistamine mitte-eestlaste vajadustele 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Sotsiaalkeskusi külastanud muulaste arv ja nende rahulolu pakutud teenustega <input type="checkbox"/> Mitmekultuurilise alase koolituse läbinud sotsiaaltöötajate arv, koolituste maht ning sotsiaaltöötajate hinnang koolituse kvaliteedile
Teadlikkuse tõstmine ning koostöö- võrgustike arendamine	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Mitte-eestlaste nõustamis- ja tugikeskuste loomine (töölased, vaidlused, sotsiaalabi ja toetused, teised sotsiaalteenused, tööturu võimalused, perekondlik nõustamine, psühholoogiline nõustamine jne. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Keskusi külastavate mitte-eestlaste arv ning nende rahulolu pakutavate teenuste kvaliteediga

	<ul style="list-style-type: none"> □ Osapoolte (ettevõtjad, ametühingud, eriala- ja kutseliidud, kolmas sektor, õppeasutused) koostöövõrgustike arendamine ning teadlikkuse tõstmine 	<ul style="list-style-type: none"> □ Erinevatel ametikohtadel töötavate muulaste arv (nt muulaste osakaal haritlaste, rügiametnike, arstide, tööliste, advokaatide jt ametialade lõikes kohalike elanikega võrreldes) □ Koostöövõrgustike ulatuslikkus ja mitmekesisus □ Korraldatud teabeürituste arv ning osalenute hinnangud ürituste tulemuslikkusele
Elukeskkonna kvaliteedi parendamine	<ul style="list-style-type: none"> □ Võrdse ligipääsu võimaldamine elamusektorile (sh vajadusel sotsiaaleluruumide soetamine) 	<ul style="list-style-type: none"> □ Elukohta omavate muulaste osakaal kõikidest muulastest ja kogu elanikkonnast □ Muulaste rahulolu elamistingimustega
	<ul style="list-style-type: none"> □ Vaba aja veetmise võimaluste arendamine erinevatele sihtrühmadele (ennekõike vanurid, noored emad ja noored) 	<ul style="list-style-type: none"> □ Teadlikkus vaba aja veetmise võimalustest □ Võimaluste mitmekesisus ja mitteeestlaste rahuolu pakutavate võimalustega

KASUTATUD KIRJANDUS

- AS Emor (2002) Muukeelse elanikkonna eesti keele õppe vajadusuuring. Internet: www.meis.ee/phare/new/ktmp/keeleoppe_aruanne_fin.pdf (12.01.05).
- Avatud Ühiskonna Instituut. Euroopa Liiduga liitumise seireprogramm (2001) Rahvusvähemuste kaitse Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Jaan Tõnissoni Instituut. Tallinn.
- Bacik, Cicek (2004) IntPol – Germany. The Politics of Adaption and Integration in Germany.
- Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002) Institutional offers in selected Hessian districts and their institutional implementation.
- Bosswick, Wolfgang; Will, Gisela (2002), Integrationsangebote in ausgewählten hessischen Kommunen und ihre institutionelle Umsetzung; Europäisches forum für migrationsstudien; Bamberg
- Commission of the European Communities (2005), Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration, Brussels; COM(2004)811 final, 11.01.2005
- Council of the EU and the Representatives of the Governments of the Member States, Draft Conclusions On the establishment of Common Basic Principles for immigrant integration policy in the EU, 03.11.2003
- Eesti teine aruanne Euroopa Nõukogu Rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni täitmise kohta (2004) Internet: www.vm.ee/est/kat_475/4501.html (12.01.2005).
- Euroopa Komisjon (1999) Regular Report on Estonia's Progress Towards Accession.
- European Intercultural Competence Programme (EICP). Internet: http://www.lssa.smm.lt/docs/projects/Project_description.doc (30.11.2004).
- Eurydice (2004) Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Germany. National Description - 2003/04. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004)
- Eurydice (2004) Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Lithuania. National Description - 2003/04. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).
- Eurydice (2004) Integrating Immigrant Children into Schools in Europe. Sweden. National Description - 2003/04. Internet: www.eurydice.org (05.11.2004).

- Evas, Tatjana (2003), Influence of Ethnicity on the Labour Market Opportunities in Estonia, Center for Policy Studies, Open Society Institute, Budapest, Hungary, draft 02.09.2003
- Federal Government, Integration concerns everyone, Regierungonline, www.bundesregierung.de (16.11.2004)
- Federal Office, Integration – understanding each other and living together, www.bafl.de (08.11.2004)
- Final report of the regional Seminar edited by Sobhi Tawil. Geneva. IBE, 2002. Internet: [www.ibe.unesco.org/Regional/baltic sea/vilreport.htm](http://www.ibe.unesco.org/Regional/baltic%20sea/vilreport.htm) (11.11.2004).
- Gil-Robles, Alvaro; Report by Mr.Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, for attention of the Committee Ministers and the Parliamentary Assembly, Strasbourg, 12.02.2004
- Gudynas, Pranas (2001) Education and Social Inclusion in Lithuania. In: Curriculum Change and Social Inclusion: Perspectives from the Baltic and Scandinavian Countries, Vilnius, Lithuania, 5-8 December 2001.
- Haridus- ja Teadusministeerium (2004) *Going to school in Estonia*. Internet: www.hm.ee Haridus→Uusimmigrantide haridus→Võõrtöölise laste hariduskorraldus Eestis (24.01.2005).
- Haridus- ja Teadusministeerium (2004) Uusimmigrantide lapsed Eesti hariduses. Hariduspoliitilised põhimõtted ja hariduskorraldus. Internet: www.hm.ee (10.12.2004)
- Houle, René (2000) Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies; Centre d'Estudis Demogrāfics; Communication presented at II seminar on Language Training and Socio-cultural Adaptation in Moscow 7th-9th April 1999
- Houle, René (2000:17) Integration of Migrants and Refugees in Local Communities: Problems and Policies, Communication presented at II seminar on Language Training and Socio-cultural Adaptation in Moscow 7th-9th April 1999; Centre d'Estudis Demogrāfics.
- Huth, Susan (2003:10) MEM-VOL Migrant and Ethnic Minority Volunteering. Summary: Final Report Germany. A Transnational Exchange Programme in Austria, Denmark, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom Within the Framework of the Community Action Programme to Combat Social Exclusion (2002 - 2006). Lead Organisation: INBAS-Sozialforschung GmbH, Germany. Internet: www.inbas-sozialforschung.de (02.12.2004).
- Hönekopp, Elmar; Will, Gisela; Rühl, Stefan (2003) Migrants, Minorities and Employment in Germany. Exclusion, Discrimination and Anti-

- Discrimination; RAXEN 3 Report to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC); by the RAXEN Focal Point for Germany, the European forum for migration studies (efms), Institute at the University of Bamberg
- International Helsinki Federation for Human Rights. (2003) Lithuania. IHF FOCUS: prisons and detention facilities; national end ethnic minorities; trafficking in human beings; asylum seekers and immigrants; labor rights. Internet: www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2257 (24.01.2005).
 - Kruusvall, Jüri (2002), Integratsiooni pidurdavad hoiakud ja rahvussuhete arenguvariandid
 - Kuus, Agnes (2004) Vene voored kahtlevad eesti keele vajalikkuses. Postimees 04.10.2004.
 - Kymlicka, Will (2000), "Eesti integratsioonipoliitika võrdlevas perspektiivis", raamatust "Integratsioonimaastik: ükskõiksusest koosmeeleni", Avatud Eesti Fond, Jaan Tõnissoni Instituut, Tallinn
 - National Minorities in the Republic of Lithuania 2001. Internet: http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Lithuania/Lithuania_CBC_2en.asp
 - Niessen, Jan; Schibel, Yongmi (2004) Handbook on integration for policy-makers and practitioners; on behalf of the European Commission, Directorate-General for Justice, Freedom and Security; by the Migration Policy Group (MPG)
 - Pavelson, Marje (2002) Töö, sissetulek ja toimetulek: integratsiooni sotsiaal-majanduslik tagapõhi
 - Pettai, Iris (2002), Eestlaste ja mitte-eestlaste sallivustüpoloogia
 - Rahvastikuministri büroo (2004) Riikliku programmi "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007" rakendamise 2003.a aruanne. Internet: www.rahvastikuminister.ee/et/home/programs/integration.html (10.12.2004).
 - Rannut, Ülle (2004) Uusimmigrandid meie ühiskonnas ja haridussüsteemis. "Astu sisse!" Käsiraamat eesti õppekeelega kooli õpetajatele, koolijuhtidele ja haridusametnikele.
 - Ray, Brian (2004) Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets; Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs; HWWA Hamburg, Migration Research Group, Migration Policy Institute, Washington D.C.
 - Report on the Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of (10.11.2004).

Kohaliku omavalitsuse muukeelse elanikkonna integratsiooni meetmed ja mõõdikud

- Riigikontrolli aruanne nr 2-5/04/51, 30.06.2004, Integratsiooniprogramm 2000/2007.
- Riiklik programm “Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007”. Kiidetud heaks Vabariigi Valitsuse poolt 14.03.2000.a.
- Stadt Offenbach am Main (2004), Integrationskonzept Zusammenleben, Viele Kulturen – alles Offenbacher Zusammenleben
- The Education System in the Federal Republic of Germany 2002. Internet: www.kmk.org/dossier/dossier_2002/7_tertiary_2002.pdf (22.01.2005).
- The Think Tank on Integration in Denmark (2004), Immigration and Integration Policies in Denmark and Selected Countries; Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs
- Turmann, Anna (2004) Is Ignorance Really Bliss? Germany's Labour Migration Policy; Center for European Policy Studies, Brussels
- United Nations Information Service. Human Rights Committee Takes Up Lithuania's Second Report on Compliance with Covenant on Civil, Political Rights. Internet: <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2004/hrct652.html> (09.11.2004).
- Uuringukeskus Faktum (2004), uuring “Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud”; Tallinn
- Warchol-Schlottmann, Malgorzata (2001) Polonia in Germany, the Sarmatian Review, April 2001
- Vetik, Raivo (2002), Ühiskonda siduva ühisosa kujunemisest õiguspoliitilises integratsioonis
- Vetik, Raivo; “Multikultuuriline Eesti: mida me soovime?”, ettekanne RV konverentsil “Kultuuriline pluralism Eestis: poliitika ja lahendused”, TPÜ RASI, Tallinn 08.-09.10.1999
- Ülle Rannuti kodulehekül. Internet: <http://www.tpu.ee/~yrannut/> (07.12.2004)

Õigusaktid:

Avaliku teenistuse seadus

http://estlex.ee/estlex/kehtivad/AktDisplay.jsp?id=13738&akt_id=13738

Eesti Vabariigi haridusseadus

http://lex.andmevara.ee/estlex/kehtivad/AktDisplay.jsp?id=6527&akt_id=6527

Eesti Vabariigi põhiseadus

http://lex.andmevara.ee/estlex/kehtivad/AktDisplay.jsp?id=7020&akt_id=7020

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

http://estlex.ee/estlex/kehtivad/AktDisplay.jsp?id=8874&akt_id=8874

Koolieelse lasteasutuse seadus (RT I 1999, 27, 387)

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus

http://lex.andmevara.ee/estlex/kehtivad/AktDisplay.jsp?id=9569&akt_id=9569

Vähemusrahvuse kultuuriautonomia seadus

http://lex.andmevara.ee/estlex/kehtivad/AktDisplay.jsp?id=9791&akt_id=9791

LISAD

Uuringukeskuse Faktum teostatud uuringu “Muukeelse elanikkonna integratsioon kohalikes omavalitsustes, meetmed ja mõõdikud” (2004) andmed.

Tabel A. Millistest allikatest on teie omavalitsus integratsiooniga seonduvatele projektidele lisaraha taotlenud?

	Muulaste osakaal							
	Kõik		Kõrge		Keskmine		Madal	
	Arv	%	Arv	%	Arv	%	Arv	%
Mitte-eestlaste integratsiooni sihtasutus	20	71	12	67	7	78	1	100
Kultuurkapital	18	64	13	72	4	44	1	100
Hasartmängu Nõukogu	11	39	7	39	3	33	1	100
Välisriikide saatkond	9	32	8	44	1	11		
Põhjamaade Ministrite Nõukogu	7	25	4	22	2	22	1	100
Aratud Eesti Fond	6	21	4	22	2	22		
Euroopa Liit (Phare)	6	21	5	28	1	11		
Omavalitsuste Liit	2	7	2	11				
Mujalt	3	11	1	6	2	22		
KOKKU	28	100	18	100	9	100	1	100

* omavalitsused võivad olla taotlenud lisavahendeid ka mitmest allikast

Tabel B. Kui levinud on muukeelsete laste paigutamine eestikeelsesse ...

väga või küllaltki levinud	Muulaste osakaal omavalitsuses		
	kõrge	keskmine	madal
... lasteaeda	77%	78%	45%
... põhikooli	64%	68%	50%
... gümnaasiumi	41%	69%	40%

Tabel C. 2002/2003. õppeaastal üldharidust (põhi- ja keskeharidust) andvate päevakoolide ja õpilaste arv ning protsentuaalne osakaal õppekeele alusel.

	KOKKU	eesti õppekeelega	vene õppekeelega	eesti/vene õppekeelega
Üldharidust (põhi- ja keskeharidust) andvad päevakoolid	636	83%	14%	3%
Koolid erivajadustega lastele	48	79%	13%	8%
Õpilased üldhariduskoolides	200 478	75%	25%	



TASUTA