

Integratsioonipoliitika ja meetmed

Heade praktikate uuring Rootsi, Taani ja Suurbritannia näitel

Koostanud:

Kristina Kallas
Kristjan Kaldur

Töörühm:

Kristina Kallas
Kristjan Kaldur
Triinu Kaljuorg
Adrian Bieniecki
Kadri Nestra

Tartu 2007



Raamatust:

Käesolev uuring on valminud Euroopa Komisjoni toetusel.

Riigihanke nr. 034118

Riikliku Integratsiooniprogrammi 2008-2013 väljatöötamine

Tellijä: Rahandusministeerium

ISBN 978-9949-15-693-1

SISSEJUHATUS	5
I OSA: ROOTSI, TAANI JA SUURBRITANNIA SISSERÄNDE AJALUGU JA RIIKLIKUD INTEGRATSIOONIPOLIITIKAD	9
Rootsi	9
Taani	15
Suurbritannia	22
Kasulikke veebilinke	32
II OSA: PARIMATE PRAKTIKATE NÄITED INTEGRATSIOONIPOLIITIKA MEETMETEST	33
Haridus	33
Kodanikuõpetus	34
Interkultuuralne haridus ja õpetajate koolitus	39
Näiteid erinevatest interkulturaalse hariduse projektidest	42
Koolide segregatsiooni vähendamise meetmed	44
Immigrantnoortele suunatud meetmed	47
Kasulikke veebilinke	48
Tööturg	49
„Uus võimalus kõigile” – Taani heaolupoliitika reformikava	51
Täiskasvanute keeleõpe Taani näitel	52
Suurbritannia avaliku sektori hankepoliitika	55
Avaliku sektori töökoha mitmekesisuse poliitika Rootsis ja Suurbritannias	56
Näiteid meetmetest ja tegevustest tööturu integratsiooni vallas	59
Kasulikke veebilinke	61
Kaasatus ühiskondlikku ellu	62
Diskrimineerimise vastane poliitika	64
Uusimmigrantide integratsioon: integratsioonilepingud	66
Kohaliku omavalitsuse integratsioonipoliitika Malmö linna näitel	68
VALITUD BIBLIOGRAAFIA	73

Teise maailmasõja järgselt märkimisväärselt suurenenud immigratsioon Lääne-Euroopa riikidesse, osaliselt riikide endi poolt soodustatuna, on muutnud integratsiooni üheks olulisemaks poliitikavaldkonnaks pea kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides. Traditsiooniliste Euroopa immigratsiooniriikide Suurbritannia, Saksamaa, Prantsusmaa ja Põhjamaade kõrvale on tänaseks immigratsiooni ja integratsiooniprobleemidega silmitsi ka endised nn. saatjariigid Hispaania, Itaalia, Portugal ja Kreeka. Immigratsiooni ja integratsiooni teemad on kerkinud pea kõikides riikides poliitiliste vaidluste keskpunkti. Lisaks on immigratsiooniteema jõudnud ka juba Euroopa Liidu tasandil toimuvatesse poliitilistesse debattidesse, suunates liitu ühtse immigratsiooni- ja integratsioonipoliitika kujundamise suunas. Esialgne sõjajärgne optimism vaid ühe põlvkonna pikkuse kiire ja tõhusa integratsiooni suhtes ning 1970ndatel valitsenud „multikultuursuse ajastu” on tänaseks asendumas tunduvalt pessimistlikumate prognoosidega sisserändajate ja põliselanike võrdse ja harmoonilise kooselu võimalikkusest. Paljudes Euroopa riikides on muutumas domineerivaks arvamuseks arusaam, et senine integratsioonipoliitika on läbikukkunud. Mõnedes riikides on kriitika põhjustatud nägemusest, et jätkuv immigratsioon on surve alla pannud heaoluriigi mudeli elujõulisuse. Teistes on omakorda tähelepanu keskpunktis põliselanike ja immigrantide kultuuritaustadest tulenevad erinevad väärtushinnangud, mis viib ühiskonna fragmenteerumiseni ja turvalisuse (nii sise- kui välisjulgeoleku) vähenemiseni. „Sõda terrorismi vastu” on asetanud just islamiusuliste sisserändajate integratsiooniprobleemid esikohale kõrvuti immigrantidest naiste ühiskondliku positsiooni puudutavate probleemidega.

Kuigi Eesti on Euroopa riikidega võrreldes riikliku integratsioonipoliitikaga algust teinud tunduvalt hiljem, on vaatamata integratsiooni lühikesele ajaloole siiski võimalik ennast kõrvutada ka nende riikidega, kus integratsioonipoliitikat on ellu viidud juba alates 1960ndatest. Käesoleva uuringu eesmärgiks oli heita pilk kolmes Euroopa riigis - Rootsis, Taanis ja Suurbritannias - läbiviidavale integratsioonipoliitikale ning seal toimunud muutustele ning suundumustele. Teiste riikide parimate praktikate tundmaõppimine võimaldab Eesti poliitikakujundajatel saada informatsiooni ja ideid edukaks osutunud poliitikameetmetest ning neid ka Eesti poliitikakujundamises rakendada. Teisalt on tegemist ka võrdlemismeetodiga, kus ennast teiste riikidega kõrvutades saab oma poliitikat hinnata. Seetõttu ei ole antud uuringus kirjeldatud üksnes häid praktikaid poliitikameetmete vallas, vaid esile on toodud ka integratsioonipoliitika üldisi eesmärke, ülesehitust ja lähtepunkte, millega Eesti poliitikakujundajad saaksid ennast võrrelda.

Teistes riikides rakendatud edukate poliitikameetmete esiletoomine ei tähenda siiski nende praktikate automaatset ülevõtmise kohustust. Integratsioonipoliitika kujunemisel mängib iga riigi puhul olulist rolli riigis eksisteeriv etnoliitiline situatsioon, selle kujunemise ajalugu ning paljud muud faktorid, mis poliitilise konsensuse saavutamisel on olulise kaaluga. Tuleb rõhutada, et kuna Eestile sarnase sisserände ajaloo ja sisserännanute struktuuriga riike Euroopas peale Läti ei ole, siis on ka uuringus esitatud meetmed vaid osaliselt Eestile ülekantavad.

Riikide valikul osutus määravaks nii integratsioonipoliitikate elluviimise kogemuse pikkus, mis

kõigis kolmes riigis ulatub tagasi 1960-1970ndatesse aastatesse kui ka erinevad eksperthinnangud, mis on Euroopa riikide integratsioonipoliitikaid hinnanud. Rootsit on hinnatud kui Euroopa ühte parimat praktikat sisse­rändajate integreerimisel ja neile suunatud poliitika rakendamisel.¹ Rootsi integratsioonipoliitika on oma algusaegadest peale lähtunud riigi heaolupoliitika põhimõtetest, kus integratsiooni peamiseks eesmärgiks on sisse­rändajate ja põliselanike elatusasemete sarnasus. Taani integratsioonipoliitika oli algselt sarnane Rootsi mudeliga, kus rõhku pandi immigrantide ja põliselanike majandusliku ja sotsiaalse võrdsuse saavutamisele. Samas alates 2000. aastast on Taani immigratsiooni ja integratsioonipoliitika teinud kannapöörde ning liikunud uues suunas – mitmekultuurilisust rõhutavast ja sotsiaaltoetustel baseeruvast integratsioonist on liigutud sisse­rändele karmide piirangute seadmise suunas ning sisse­rändajatele suurema vastutuse panemisele integratsiooni edenemise eest. Heaoluriigi toetusmudelilt immigrantide omapoolse integreerimise kohustuse suunas on liikunud ka teised riigid, nende seas Holland ja Saksamaa, kui nimetada vaid mõned. Taani integratsioonipoliitika keskmes on tänaseks immigrantide senisest jõulisem tööturule integreerimine ning selle kaudu nende sotsiaaltoetuste sõltuvuse vähendamine ning just selles valdkonnas ettevõetud ulatuslikud poliitikameetmed on olnud heaks praktikanäiteks ka Eestile. Lisaks, nii Rootsi kui Taani on oma integratsioonipoliitika korralduses suure osa tegevustest ja vastutusest suunanud kohalikule tasandile pidades just seda tasandit kõige efektiivsemaks integratsioonipoliitika elluviimisel. Käesolevas uuringus on mõlema riigi integratsioonipoliitikate halduskorralduse kirjeldamisel just tähelepanu pööratud kohalike omavalitsuste rollile, mis Eestis on veel jätkuvalt tagasihoidlik. Suurbritannia omakorda on üks pikema integratsioonikogemusega riike Euroopas, kuid uuringusse kaasamise põhjuseks oli ka laiaulatuslik diskrimineerimise-vastane poliitika, mis integratsioonipoliitika osana on Eestis täna veel väljakujunemata.

Uuringu raames kaardistati integratsioonipoliitika erinevates valdkondades nagu haridus, tööturg, kaasatus avalikku ellu ning diskrimineerimise-vastane võitlus rakendatavaid meetmeid. Lisaks spetsiifiliste meetmete analüüsile oli uurijate eesmärgiks ka kirjeldada nende riikide integratsioonipoliitikate halduslikku korraldatust ning esile tuua eri võimutasandite vastutus ja tegevusulatus.

Uuringusse haaratud riikide integratsioonipraktikate analüüsi tulemusena võib välja tuua mõned olulisemad üldised tähelepanekud Eesti integratsioonipoliitika jaoks:

(1) Valitsus kui eeskuju: Valitsustel on täita integratsioonipoliitikas lisaks poliitika kujundaja, korraldaja, nõuandja ja elluviimise kontrollija rollile ka kolmas oluline roll – olla eeskujuks. Kõigi kolme riigi valitsus- ja riigisektor laiemalt näeb endal kohustust olla ka teerajaja integratsioonipoliitikas sõnastatud põhimõtete ellurakendamisel. Valitsusel on võimalik luua positiivne eeskuju ja kujundada parim praktika kuidas integratsiooni edendada. Selgelt on valitsuse eeskuju rolli deklareerinud nii Suurbritannia kui Rootsi oma integratsioonipoliitikas, rakendades näiteks meedet, millega toetatakse etnilisest vähemusest ja immigranttaustaga inimeste töölevõtmist avalikus sektoris ning seades sellega eeskuju erasektorile. Näited nendest poliitikameetmetest on esitatud tööturu alapeatükis.

1. Viimane selleteemaline uuring *Migrant Integration Policy Index MIPEX 2007*, paigutas Rootsi edetabeli tippu, kusjuures Rootsi edestas ka multikultuursuse muster-riigiks peetavat Kanadat (vaata: www.integrationindex.eu)

(2) *Suunatud meetmed versus süvalaiendamine*: Integratsioon on poliitikavaldkond, mis ei tähenda üksnes spetsiifiliste meetmete väljatöötamist sisseändajate sihtrühmale, vaid puudutab peaaegu kõiki nn tavapoliitikaid alates haridusest ja tööturupoliitikast ning lõpetades regionaalarengu ja välisjulgeolekuga.

OSCE seitsme riigi integratsioonipoliitikate võrdluse raportis² viidatakse integratsioonipoliitikaid iseloomustavale tendentsile liikuda spetsiifiliselt sihtrühmale suunatud meetmetest (*targeted activities*) süvalaiendamise (*mainstreaming*) meetodid juurde (OSCE 2006: 34). Kuigi spetsiifiliselt sihtrühmale suunatud meetmed nagu keeleõpe ja ettevõtluse alustamise toetus on jätkuvalt populaarsed, on üha rohkem jõutud arusaamale, et lisaks nendele meetmetele vajavad sisseändajate ja nende järeltulijate probleemid kajastamist ka üldistes poliitikavaldkondades. Nii näiteks ei ole integratsiooni seisukohalt oluline üksnes immigrantidele spetsiifiliste keelekursuste korraldamine, vaid ka valitsussektori teenuste osutamisel immigrantide kui sihtrühmaga arvestamine. Süvalaiendamine on esile kerkinud kui oluline printsiip integratsioonipoliitika elluviimisel ka kõigis kolmes antud raportis uuritud riigis. Süvalaiendamine tähendab poliitikameetodit, kus spetsiifiliste sihtrühmade (nagu näiteks sisseännanud ja etnilised vähemused) probleemid ja vajadused on integreeritud riigi kõikidesse olulisematesse programmidesse ja poliitikatesse tagades sellega integreerituma lähenemise nende sihtrühmade ning ühiskonna üldiste probleemide lahendamisel. Üheski kolmest riigist ei eksisteeri ühte kõikehõlmavat riiklikku integratsiooniprogrammi, vaid integratsioonipoliitika koosneb kombineeritult üldistest ja spetsiifilistest programmidest. Rootsis on vastu võetud riiklik integratsioonistrateegia, mis sõnastab üldised integratsiooni eesmärgid, kuid konkreetsed meetmed ja tegevused on välja töötatud juba spetsiifiliste valdkondade (nagu haridus, tööturg, diskrimineerimine) poliitikate raames. Süvalaiendamise meetod eeldab diskrimineerimisealase seadusandluse olemasolu, riigi poliitikate ja programmide sõelumist teostades jooksvalt mõjude analüüsi ning kultuuridevahelise suhtlemise kompetentside olemasolu.

(3) *Kohalik omavalitsus (KOV) kui integratsioonipoliitika elluviija*: Kõigis kolmes riigis on integratsioonipoliitika elluviimisel suur roll kohalikel omavalitsustel. Reeglina on meetme väljatöötajaks küll ministeerium, kuid nende elluviimine toimub peamiselt kohalikul tasandil. Nii näiteks on Taanis täiskasvanud sisseändajate keeleõppe programm koostatud ning ka finantseeritud ministeeriumi poolt, kuid keeleõpet korraldavad kohalikud omavalitsused. Lisaks on ka kohalikud omavalitsused nendes riikides olnud ise aktiivsed oma integratsioonipoliitikate väljatöötamisel. Antud uuringus on põhjalikumalt kirjeldatud Rootsi Malmö linna integratsioonipoliitikat.

2. Võrreldavad riigid olid Taani, Prantsusmaa, Saksamaa, Holland, Rootsi, Suurbritannia ja Kanada.

Kuigi Eestile ei ole ennustatud lähiaastatel suurema hulga uute immigrantide sisse­rännet, on antud uuringu autorid pidanud vajalikuks välja tuua näiteid Euroopa riikide uusimmigrantide vastuvõtmise ja integreerimise meetmetest. Euroopas on muutumas domineerivaks praktikaks nn. integratsioonilepingute sõlmimine, mis võib sõltuvalt riigist olla sisse­rännanule kohustuslik või siis seotud teatud tingimustega nagu näiteks sotsiaaltoetuse saamine. Integratsioonilepingutele on uuringus pühendatud eraldi peatükk.

Uuringu raport koosneb kahest osast, kus esimene osa esitab ülevaate analüüsitud riikide sisse­rände ajaloost, integratsioonipoliitika kujunemisprotsessist ning selle halduskorraldusest. Raporti teine osa keskendub konkreetsetele poliitikavaldkondadele ning seal rakendatavatele meetmetele tuues lisaks välja ka mõned näited elluviidavatest projektidest ja programmide­st. Eesti integratsioonipoliitika probleeme ja väljakutseid silmas pidades on hea praktika näited toodud põhitekstist välja eraldi kastikes­tes. Iga alapeatüki lõpus on esitatud nimekiri kasulikest veebilinkidest, mis sisaldavad nii uuringus väljatoodud meetmete põhjalikumaid kirjeldusi kui ka lisalugemist valdkonnast huvitatutele.

I OSA: ROOTSI, TAANI JA SUURBRITANNIA SISSEÄRÄNDE AJALUGU JA RIIKLIKUD INTEGRATSIOONIPOLIITIKAD

Rootsi

Rahvastiku koosseis ja sisseärände ajalugu

Rootsi on olnud rahvusvahelise migratsiooni sihtriigiks alates II Maailmasõja järgsest perioodist. 2004. a. moodustasid sisseärändajad 12,2% kogu elanikkonnast (ligikaudu 1,1 miljonit inimest).³ Võrrelduna teiste riikidega, on Rootsi sisseärändajate osakaalu poolest Lääne-Euroopas esirinnas, temast eespool on üksnes Luksemburg, kus sisseärändajad moodustavad 33% elanikkonnast (OECD 2006). Käesolevas uuringus uuritud riikide (Rootsi, Taani ja Suurbritannia) andmed välissündinute kohta on esitatud lisas tabelis 1.

Suure osa sisseärändajatest moodustavad inimesed Põhjamaadest ja Lääne-Euroopast, nende hulgas on kõige arvukam soomlaste kogukond, kes moodustab ligi 17% kõigist sisseärännanutest. Soomele järgnevad arvuliselt peamiste päritoluriigiina Serbia ja Montenegro (7%), Iraak (6%), Bosnia ja Hertsegoviina, Iraan (kumbki 5%) ning Poola (4%). Rootsi välissündinute päritoluriikide nimekiri ilmestab hästi riigi immigratsioonipoliitikat, kus põhirõhk viimastel aastakümnetel on olnud sõdadest ja konfliktipiirkondadest tulevate põgenike ja varjupaigataotlejate vastuvõtmisel.

Siiski moodustasid esimese sisseärändajate grupi 1950ndatel hoopiski töölistest immigrandid teistest Euroopa riikidest. Nn. esimene immigratsiooniperiood 1950-1960ndatel oli oma iseloomult tööjõu sisseäranne ning väljastpoolt Euroopat pärit põgenikud moodustasid sisseärännanutest vaid väikese osa. Seda perioodi iseloomustab Rootsi majanduse kiire kasv, mis oli mõjutatud naaberriikides toimuvast sõjajärgsest ülesehitustööst ning mis sai toimuda üksnes tänu võõrtööjõu sissetoomisele, esialgu peamiselt Lääne-Saksamaalt ja Põhjamaadest, hiljem ka Kreekast, Jugoslaaviast ja Türgist.

1960ndate aastate lõpus hakkas majanduskasv aeglustuma ning tekkis vastuseis tööjõu sisseärändele, seda peamiselt just ametühingute poolt, kes tõid esile sisseärändega seotud mitmed negatiivsed kõrvalnähud. 1968.a. viidi sisse uued immigratsioonireeglid, mille kohaselt väljastpoolt Põhjamaid tulevad töölised pidid taotlema töö- ja elamisluba veel enne riiki saabumist ning mis tagajärjena tõi kaasa tööjõu sisseärände märkimisväärse vähenemise. 1970ndad olid aga alguseks hoopis uut tüüpi immigratsioonile - põgenike- ja varjupaigataotlejate saabumisele. Eriti massiliseks muutus see sisseärände vorm 1990ndatel põhjustatuna konfliktikollete arvu mitmekordistumisest maailmas, aga teisalt ka Euroopas pärast kommunistlike režiimide kokkukukkumist. Sisseärände iseloomu muutumine tõi kaasa ka sisseärändajate päritoluriikide muutumise. Nii moodustasid 1970ndatel suurema osa sissetulnutest põgenikud Tšiilist, Poolast ja Türgist; 1980ndatel aga Tšiilist, Etioopiast ja Iraanist ning 1990ndatel Iraagist, Jugoslaaviast ja mujalt Ida-Euroopast (Bevelander 2004:8).

3. Tegemist on väljaspool Rootsit sündinud inimeste rühmaga, mis ei sisalda endas teise või kolmanda põlvkonna immigrante, kes on Rootsis sündinud.

Aastatel 1984-2001 esitati Rootsis ligi 400 000 varjupaigataotlust, millest 40% moodustasid inimesed endisest Jugoslaaviast. Koos põgenikega Iraagist ja Iraanist (põgenikud kummastki riigist moodustavad 10% taotlejatest), moodustasid antud riigid lõviosa varjupaigataotlejate arvust neil aastail (Bevelander 2004:12).

Laias laastus saab nn. mitte põlist päritolu elanikkonna Rootsis jagada kolme suuremasse gruppi:

- (1) Sisserändajad Põhjamaadest, peamiselt Soomest, kellele rakenduvad eritingimused (nende õiguste osas) tingituna Põhjamaade koostöölepetest ja –ajaloost. Tegemist on töö eesmärgil 1950-1960ndatel Rootsi saabunud inimestega, kelle integratsiooniprobleemid on olnud väikesed võrreldes teiste suuremate sisserändegruppidega;
- (2) Töö eesmärgil sisserännanud inimesed Euroopast (v.a. Põhjamaad) ja Türgist, kelle immigratsiooniperiood langes aastatele 1950-1970;
- (3) Põgenikud ja varjupaigataotlejad, kes alates 1970ndatest moodustavad peamise sisserändajate grupi ning on täna üks peamisi integratsioonipoliitika sihtrühmasid.

Nendele suurematele gruppidele lisanduvad omakorda perekondlikel põhjustel (perekondade taasühinemise ja abielu alusel) sisserändavad inimesed.

Rootsi integratsioonipoliitika

Kuna suur osa 1950-1970ndatel sisserännanud inimestest olid teistest Euroopa riikidest pärit võõrtöölised, kellest suur osa mõne aja möödudes pöördus tagasi kodumaale ning allesjääjate integreerumine kulges suuremate probleemideta, ei tekkinud Rootsis niipea vajadust riiklikult koordineeritud integratsioonipoliitika järele. Kuid immigratsiooni iseloomu muutumine ning selle tõttu üha kasvav keeleline ja kultuuriline mitmekesisus tõstatas peagi küsimuse riigi integratsioonipoliitika vajadusest ja peamistest eesmärkidest. Esimene riiklik integratsioonipoliitika dokument võeti vastu 1975.a. ning see sõnastas integratsiooni eesmärgid läbi kolme põhimõtte:⁴

- (a) *võrdsus* - immigrantide ja rootslaste elustandardite võrdsus. See põhimõte tulenes Rootsi heaoluriigi mudelist, millest lähtuvalt peeti põliselanike ja sisserännanute sotsiaal-majanduslikku võrdsust (sissetulekutes ja sotsiaalse kindlustatuse astmes) integratsioonipoliitika peamiseks eesmärgiks.
- (b) *valikuvabadus* – sisserännanute vabadus valida vabatahtliku assimileerumise ja oma eripärase identiteedi säilitamise vahel. See vabadus puudutas kultuuri, aga ka keeleteadust – eelistati kas assimileerida oma lapsed rootsi keelde või säilitada oma emakeel.
- (c) *partnerlus* - vastastikuse mõistmise, tolerantsi ja solidaarsuse edendamine läbi koostöö ja partnerluse immigrantide ja kohaliku elanikkonna vahel. Selle põhimõtte elluviimist toetatakse muuseas ka riigipoolse erifinantseeringuga immigrantide organisatsioonidele.

4. Rootsi integratsioonimudelit on seetõttu tihti esitatud ka kui multikultuurse demokraatia näidet kõrvuti Kanada ja Austraaliaga, kes samuti 1970ndatel sõnastasid oma sisserännanute integratsioonipoliitika eesmärgiks multikultuurse demokraatia loomise. Hiljem, 1980ndatel järgnesid nendele veel Suurbritannia ja Holland.

Tegemist oli Kanada kõrval maailma ühe esimese multikultuursust eesmärgiks seadva poliitikaga. Põhjusest varjupaigataotlejate suurest arvust 1980-1990ndatel tunti vajadust integratsioonipoliitika eesmärkide ümbersõnastamiseks. 1998.a. võttis Riksdagen vastu uue integratsioonipoliitika dokumendi (*Rootsi, tulevik ja mitmekesisus – immigratsioonipoliitikast integratsioonipoliitika suunas*, 1997/98:16), mis sõnastas osaliselt ümber integratsiooni põhimõtted. Uuteks märksõnadeks kujunesid *osalus, volituste andmine ja individide vastutus*. Vastavalt vastuvõetud programmile toimub integratsioon kahel tasandil – indiviidi ja kogukonna tasandil. Lisaks on valitsuse nägemuses tegemist selgelt kaheasuunalise protsessiga, kus kutsutakse ülesse „uue suhtumise kujundamisele, mille kohaselt integratsiooni nähakse kui kahepoolset, loomungulist ja stimuleerivat muutuste protsessi, mis haarab kogu ühiskonda ja mitte kui protsessi, mis eeldab immigrantide ühepoolset kohandumist” (1997/98:16). Integratsioonipoliitika olulisteks alaasadeks kujunesid ka soolise võrdõiguslikkuse poliitika ning etnilise diskrimineerimise, ksenofoobia ja rassismi vastu võitlemise poliitika.

2001.a. esitas Rootsi valitsus raporti *Rootsi integratsioonipoliitika 21. sajandil* (2001/02:129), milles kajastus senise integratsioonipoliitika analüüs ja tulevikusuundade määratlemine. Raport tunnistab, et hetkest, mil Riksdag võttis vastu riikliku integratsioonipoliitika 1998.a ning tänu selle rakendamisel tekkinud süvalaiendamise efektile, on üldine teadlikkus integratsiooni vajadustest ja väljakutsetest tõusnud ühiskonnas tervikuna ja eelkõige integratsiooniga otseselt seotud organisatsioonides ning samuti ka avalikus sektoris. Raport sõnastab peamise integratsioonipoliitika väljakutsena immigrantide integratsiooni tööjõuturule ning võrreldes põliselanikega kõrge töötuse probleemi lahendamise. Peamiste parandamist vajavate aspektidena nähakse lisaks töötuse probleemidele ka senisest suuremate ressursside ja fookuse asetamist välispäritolu laste ja noorte sihtrühmale, naiste ja meeste võrdsuse küsimustele ning ühiste põhiväärtuste arendamisele ja juurutamisele. Lisaks peab valitsus oluliseks täpsemini defineerida avaliku sektori asutuste ja organisatsioonide tegevusulatuse ja vastutuse integratsioonipoliitika vallas.

Rootsi kodakondsuspoliitika

Rootsi kodakondsuspoliitika on rajatud pärinevuse põhimõttele (*jus sanguinis*), mis tähendab, et kodakondsus omandatakse automaatselt sünnijärgselt juhul, kui üks vanematest on lapse sünni

Rootsi kodakondsuspoliitika üks põhiprintsiipe on kodakondsusetuse vältimine, mis tähendab seda, et kui seadusest tulenevad sätted põhjustaksid inimese kodakondsusetuse, siis need seadusesätted ei rakendu. Lihtsustatud korras saavad kodakondseteks Rootsis sündinud kodakondsuseta lapsed või lapsed, kes on elanud Rootsis alalise elamisloa alusel vähemalt viis aastat. Lisaks saavad lihtsustatud korras kodakondsuse noorukid, kes 18-aastaseks saamise hetkeks on Rootsis elanud alalise elamisloa alusel vähemalt 5 aastat.

hetkel Rootsi kodanik. Teine kodakondsuspoliitika põhiprintsiip on kodakondsusetuse vältimine, ehk juhul, kui seadusest tulenevad sätted põhjustaksid inimese kodakondsusetuse, siis need seadusesätted ei rakendu. 2001.a. kehtima hakanud uus kodakondsusseadus legaliseeris ka varem keelatud topeltkodakondsuse, jättes naturaliseerinud kodanikele võimaluse säilitada oma varasem kodakondsus. Kuid seadus sisaldab

endas ka territoriaalset printsiipi (*jus soli*), mille alusel antakse mitmele erinevale elanikkonnarühmale kodakondsus lihtsustatud korras, st. vaid avalduse alusel.

Sisuliselt tähendab teatud tingimustega jus soli printsiibi rakendamine seda, et kõikidel Rootsis sündinud või lapsena Rootsi kolinud noortel on võimalik saada kodakondsus lihtsustatud korras. Naturaliseerimistingimused on suhteliselt lihtsad võrreldes paljude teiste Euroopa riikidega – kehtib 5-aastane paiksusnõue (kodakondsuseta inimeste puhul 3 aastat ning Põhjamaade kodanike puhul 2 aastat) ning tingimus, et inimene „on seni olnud ja on ka tulevikus respektseeritava eluviisiga.”⁵ Rootsi kodakondsuspoliitika soodustab seega ka kõrgemat naturalisatsioonitempot. Keskmiselt naturaliseerub aastas 35 000 inimest, mis moodustab 7,5% kogu riigis elavate välismaalaste arvust. Võrdluseks: Taani naturalisatsioonitempo on 4% ja Suurbritannias 3% välismaalastest aastas (vt. lisas tabel 2).⁶ Kodakondsusküsimustega tegeleb Rootsi Migratsiooniamet.

Integratsioonidebatt

Rootsi integratsioonidebatti on läbi ajaloo iseloomustanud positiivne meelestatus põgenike ja varjupaigataotlejate suhtes, mis on osaliselt tingitud solidaarsuspõhimõtte tugevast juurdumisest ühiskonnas ja teisalt sellest tulenevast riigi pühendumusest põgenike aitamiseks üle kogu maailma. Taoline diskursus Rootsi moraalsest kohustusest maailmas on toetanud ka riigi põgenikepoliitikat. Lisaks ei ole immigratsiooni ja põgenike teema olnud avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all kui võrrelda seda võib-olla mõne teise Euroopa riigiga, mistõttu ka äärmuslike immigrantide-vastaste organisatsioonide esilekerkimine on olnud sellest tulenevalt vähem tähelepanuväärsem.

Septembris 2006.a. ametisse astunud uus integratsiooniminister Nyamko Sabuni on oma prioriteediks seadnud immigrantide integratsiooni tööturule. Tööjõus osalemise vahe rootslaste ja kolmandate riikide kodanike vahel on märkimisväärne 27,6% rootslaste kasuks, mis on omakorda veelgi suurem naiste ja noorte hulgas (MIPEX 2007). Seetõttu on poliitilisteks prioriteetideks seatud integratsiooni edendamine tööturul, keskendudes muuhulgas tööle kandideerimise protseduuri anonüümsuse nõudele avalikus sektoris, uuele keeleõppe süsteemile, parlamentaarse komitee loomisele tööjõu migratsiooni arutamiseks ning mitmetele kaasnevatele probleemidele nagu immigrantide oskuste arendamine, uute töökohtade loomine ja koduste abitööde teenuste (lapsehoidmine, majateenija) arendamine. Lisaks on poliitiline tähelepanu koondunud ka diskrimineerimisevastasele võitlusele.

Integratsiooni ja vähemuste poliitika korraldatus ja vastutustasandid

Seoses uue integratsioonipoliitika kujundamisega 1997-1998.a. restructureeriti ka integratsiooni ja immigratsioonivaldkondade koordineerimine. Integratsiooniamet (*Integrationsverket*) jaotati kaheks organisatsiooniks – Migratsiooniametiks ning Integratsiooniametiks, mis mõlemad allusid Tööstuse-, Tööturu ja Kommunikatsiooniministeriumile. 2006.a. muutis Rootsi taaskord oma

5. Tõlge seadusepunktist „has led and can be expected to lead a respectable life” (The Swedish Citizenship Act, March 2001).

6. Naturalisatsioonitempode sellist võrdlust tuleb võtta siiski teatud reservatsioonidega, kuna lisaks kodakondsuspoliitikale mõjutab seda ka välismaalaste päritolu ning mitmed muud faktorid. Näiteks, juhul kui on tegemist valdavalt põgenike ja varjupaigataotlejatega, kes on riigis juba pikemat aega elanud, võib ka eeldada nende suuremat huvi asukohariigi kodakondsuse vastu, samas kui töö tõttu riigis viibivad välismaalased (Suurbritannia puhul näiteks suur hulk USA kodanikke, kes töötavad ülemaailmsete korporatsioonide peakorterites Londonis) ei pruugi olla huvitatud asukohariigi kodakondsuse omandamisest.

integratsioonipoliitika elluviimise struktuuri luues spetsiaalse Integratsiooni ja Soolise Võrdõiguslikkuse Ministeeriumi, mis võttis üle Integratsiooniameti ülesanded.

Integratsiooni ja Soolise Võrdõiguslikkuse ministeeriumi vastutusvaldkond on väga lai ja mitmekesine, sisaldades järgmisi valdkondi: demokraatia toetamine ja arendamine Rootsis; koostöö arendamine valitsusväliste organisatsioonidega; integratsioonipoliitika koordineerimine, immigrantide kohanemisprogrammide väljatöötamine, diskrimineerimisvastaste meetmete väljatöötamine; valitsuse tegevuse koordineerimine soolise võrdõiguslikkuse edendamisel; tarbijakaitse küsimused; kodakondsuspoliitika ja vastava seadusandluse väljatöötamine ning ellurakendamine; rahvusvähemuste kaitse poliitika ja nende keele ja kultuuri toetamise meetmed; inimõiguste küsimused; suurlinnade jätkusuutliku arengu poliitika; ning noorsoopoliitika. Spetsiifiliselt integratsiooni valdkonnas on ülesandeks monitoorida integratsiooniprotsessi, välja töötada poliitikaid integratsiooni, diskrimineerimise ja mitmekesisuse valdkonnas, koordineerida horisontaalseid integratsioonimeetmeid ning rakendada riiklikke kohanemisprogramme koostöös kohalike omavalitsustega. Ministeeriumi ülesandeks on ka koostöö korraldamine tööturuametitega, eesmärgiga tagamaks sisserändajate ja põgenike integreeritus tööturule.

Kindlustamaks poliitika põimumise võimalikult paljude erinevate sektorite ning poliitikatasanditega on valitsus süstemaatiliselt üritanud sisse viia süvalaiendamise printsiipi, mille kohaselt peavad integratsioonipoliitika eesmärgid olema integreeritud teistesse poliitikavaldkondadesse. Neist olulisemad on tööturupoliitika, hariduspoliitika, elamumajandus ja tervishoiupoliitika. Lisaks saab süvalaiendamise näidetena tuua laiaulatuslikuma seadusandluse rakendamise diskrimineerimise valdkonnas (selle kohaldamine kõikide poliitikavaldkondade osana), arengualased initsiatiivid erinevates suurlinnade piirkondades, kus immigrantid moodustavad enamuse, kuid samuti ka senisest selgemalt määratletud vastutuse jagamine erinevatele valitsusorganitele. Integratsioonipoliitika dokumendi vastuvõtmisega 1998.a. viidi sisse ka vastavad muudatused valitsusasutuste ja –organisatsioonide töö määrusesse (1995:1322), ning täiendavalt määrusesse, mis pani paika erinevate valitsusasutuste vastutuse integratsioonipoliitika vallas (1986:856). Muudatused sätestasid, et avaliku sektori asutused peavad kõikide oma tegevuste ja poliitikate planeerimisel võtma arvesse ühiskonnas eksisteerivat etnilist ja kultuurilist mitmekesisust. 2000.a. loodi erinevate ministeeriumite vaheline töögrupp (justiits-, välis-, sotsiaal-, haridus-, kultuuri- ning põllumajandusministeerium), mille ülesandeks on koordineerida valitsuse integratsioonipoliitika alaseid meetmeid, kindlustada, et integratsioonipoliitika eesmärgid omaksid mõju erinevates valdkondades ning aidata monitoorida ja hinnata selle tulemuslikkust.

1980ndatel arendati välja spetsiaalsed riiklikult finantseeritavad kohanemisprogrammid värskelt saabunud immigrantidele ja põgenikele, mis sisaldavad integratsioonimeetmeid rootsi keele õpetamise, hariduse ja tööturu valdkondades (samuti ka eluasemega varustamine). Kohanemisprogrammide väljakujundamine ja finantseerimine toimub küll riiklikul tasandil (esialgu Integratsiooniamet, alates 2006.a. ministeerium), kuid nende ellurakendamine ja vastutus immigrantide integratsiooni eest langes väga suures mahu kohalike omavalitsuste õlgadele. 1998.a. integratsioonidokument sõnastas selgelt, et kohalikud omavalitsused peavad korraldama kohanemisprogrammide elluviimise individuaalse printsiibi põhimõtet järgides, see tähendab, et tegevuskava peab olema koostatud viisil, mis kätkeb

endas iga põgeniku ja saabunud immigrandiga konsulteerimist nende spetsiifilisi vajadusi arvesse võttes. Sellise tegevuse eesmärgiks oli vältida passiivse rolli omistamist sisserännanutele.

Kohanemisprogrammid on mõeldud valmistamaks ette ning tagamaks immigrandi sujuvat siiret tööjõuturule. Enne programmi algust tehakse iga inimese puhul kindlaks, kas viimane on valmis kohehelt tööturule sisenema, vastasel korral koostatakse igale immigrandile vastav tegevuskava. Viimane sisaldab endas enamasti rootsi keele kursuseid ning üldist Rootsi ühiskonna ja kultuuri tutvustust. Osalemine kohanemisprogrammis ei ole kohustuslik, kuid juba selles osaleja peab antud kava järgima sotsiaaltoetuste saamiseks. Naturaliseeritud kodanikele korraldavad kohalikud omavalitsused sageli erinevaid tseremooniasid, tervitades nõnda uut kodanikku. Samas, hoolimata mitmetest arengutest on integratsioonipoliitikate rakendamist kohalikes omavalitsustes kritiseeritud. Ühe näitena on puudus selgetest meetoditest või struktuuridest identifitseerimaks ning kandmaks üle parimaid praktikaid just omavalitsuste endi vahel. Ka riiklikul tasandil on välja antud mitmeid erinevaid juhendeid ning poliitikasoovitusi programmide parandamiseks või täiustamiseks, kuid programmi enda regulaarset uuendamist pole veel välja töötatud. Viimane tagab küll selle, et kohalikul tasandil toimuvad mitmed erinevad uuenduslikud initsiatiivid, kuid nende tulemuslikkus ei pruugi alati tagada minimaalset vajalikku tõhusust.

Üheks Rootsi integratsioonipoliitikat iseloomustavaks aspektiks on kohaliku arengu kokkulepped. Viimased sõlmitakse riigi ning vastava kohaliku omavalitsuse vahel jätkusuutliku arengu tagamiseks ning etnilise segregatsiooni peatamiseks peamiselt just suurlinnade tundlikumates piirkondades (Stockholm, Göteborg, Malmö). Suurlinnade projektid seavad endale eesmärgiks segregatsiooniprobleemi lahendamise läbi haridusvõimaluste parandamise, eritähelpanuga immigrantidest naiste võimalustele ja kuritegevusmäära vähendamisele immigrantide hulgas. Antud eesmärkide saavutamiseks kasutatakse alt-ülesse lähenemist, ehk antud piirkondade elanike endi kaasamist olukorra paremaks muutmiseks läbi erinevate dialoogi suurendavate ürituste, võimalikke kokkupuutepunkte võimaldavate kohtade loomise ja muude sarnaste initsiatiivide läbi. Kohaliku arengu kokkulepete raames seni suurim teostamisel olev projekt on „Suurlinnade poliitika“, mis on olnud ühtlasi ka heaks praktikaks teistele riikidele, pakkudes suhteliselt edukat meetodit etnilise segregatsiooni ning sotsiaalse tõrjutuse vähendamiseks.

Olulisemaiks lülits riigi ja kohalike omavalitsuste vahel on Rootsi maakonna haldusnõukogud (MHN). MHN on riiki esindav täidesaatev organ maakonna tasandil, mille ülesandeks on tagada, et valitsuse ning Riksdagi poolt vastuvõetud otsused omandaksid maksimaalselt võimaliku efekti ja tulemuslikkuse ka vastavas maakonnas. Samuti vastutavad MHNid selle eest, et Rootsi rahvusvähemustel oleks õigus kasutada oma keelt avaliku teenistusega ning kohtutega suheldes. Viimane on peamiselt Norrbotteni maakonna haldusnõukogu ülesanne, kes jälgib, et saami, soome ning meä keele⁷ kõnelejatel oleks võimalus seda riigiinstitutsioonidega suheldes tarvitada. MHN jaotab ühtlasi ka riiklike toetusi kohalikele omavalitsustele vastavate tegevuste toetamiseks (s.o. näiteks rahvusvähemuste keele kasutamine). MHN koostab iga-aastaselt aruande valitsusele riigi toetuste jaotamisest ning erinevate regionaalsete initsiatiivide tulemustest.

7. Meänkieli (*meie keel*) või meä keel on läänemeresoome keel, mida räägitakse Rootsi põhjaosas. See on arusaadav soome keele rääkijale, kuid seda peetakse poliitilistel ning ajaloolistel põhjustel Rootsi vähemuskeeleks. Meä keelt kõneleb umbes 40 000-70 000 inimest. Meä keel tunnistati Rootsi vähemuskeeleks 1. aprillil 2002.a.

Taani

Rahvastiku koosseis ja sisse­rände ajalugu

Taani ei ole ennast traditsiooniliselt pidanud immigratsiooniriigiks ning põgenikud, võõrtöölised ja nende perekonnaliikmed moodustavad vaid väikese osa muidu etniliselt homogeensest rahvastikust. 2004.a. seisuga moodustavad sisse­rändajad Taani elanikkonnast 6,3%.⁸ Võrreldes 1995. aastaga on välispäritolu elanikkonna osakaal rahvastikus kasvanud, kuid seda peamiselt nn. teisejärgulise sisse­rände (perede taasühinemine ja abielud) ning välispäritolu inimeste kõrgema iibe tõttu. Sisse­rändajate hulk on samas aasta-aastalt vähenenud, mis on põhjustatud Taani karmistunud immigratsioonipoliitikast. Riikide andmed välissündinute kohta on esitatud lisas tabelis 1.

Taani immigratsiooni- ja integratsioonipoliitika eristab kolme peamist immigrantide gruppi:

- (1) suurima rühma moodustavad varjupaigataotlejad, kelle puhul varjupaiga taotlemisega nõustumine muudab nende staatuse põgenikeks;
- (2) suuruselt teise grupi moodustavad inimesed, kes on riiki saabunud perekonnaga taasühinemise teel, näiteks taanlase või Taanis elava elamisloaga välismaalasega abiellumise kaudu;
- (3) suuruselt kolmanda grupi moodustavad immigrandid, kes on saabunud Taani tänu seal valitsevale tööjõupuudusele ehk täitmata töökohtadele, mida nad täidavad vastavalt oma erioskuste või vastava väljaõppega. Enamasti värvatakse nad juba enne riiki saabumist Taani organisatsioonide poolt.

Sisse­rändajate hulk on vähenenud alates 1995. aastast järk-järgult, ning eriti hoogsalt just viimastel aastatel. Kui 1995.a. saabus Taani 27 700 inimest, siis 2004.a. oli see arv kõigest 9385 inimest Võrreldes 2001. aastaga on tänaseks aastane sisse­rändajate arv vähenenud poole võrra (SOPEMI 2006). 1995.a. oli ühtlasi ka põgenike ja varjupaigataotluste tippaasta (20 347 taotlust võrreldes 1147 taotlusega 2005.a). Samas kasvas kuni 2001. aastani, mil rakendusid karmistunud immigratsioonimeetmed, perekonnaga taasühinemise alusel toimuv sisse­ränne.

Taani sisse­rännanute gruppidest on kõige arvukam Türgist pärit immigrantide kogukond, kes moodustab 12% kõikidest sisse­rännanutest. Tegemist on 1960-1970. aastatel võõrtööjõuna sisse­rännanud inimestega ning nende järeltulijatega. Türgile järgnevad päritolumaana Saksamaa (7%), Iraak (6%) ning Bosnia ja Hertsegoviina (5%). Sarnaselt Rootsile on sisse­rändajate hulgas ka palju teistest Põhjamaadest pärit inimesi, peamiselt Rootsist ja Norrast. Võrreldes 1995.a. on jõuliselt kasvanud just väljastpoolt Euroopat kriisipiirkondadest nagu Iraagist, Somaaliast, Pakistanist ja Afganistanist pärit sisse­rändajad.

Sisse­rändajatest ja nende järeltulijatest 43,2% omab Taani kodakondsust. Esimese põlve sisse­rändajate hulgas on kodanikke 35%, Taanis sündinute hulgas 68,4% (SOPEMI 2006).

8. See protsent näitab üksnes esimese põlve sisse­rändajate osakaalu jättes välja teise ja kolmanda põlvkonna. Raporti koostajad eelistavad selle suhtarvu esiletoomist eesmärgiga võimaldada võrdlust teiste raportis analüüsitud riikide Rootsiga ja Suurbritanniaga. Sisse­rännanud ja nende järeltulijad koos moodustavad aga 8,4% elanikkonnast (Taani Välisministeerium 2006).

Taani integratsioonipoliitika

Taani alustas riiklikult koordineeritud integratsioonipoliitika kujundamisega hiljem võrreldes Rootsi ja Suurbritanniaga. Esimesed integratsioonipoliitika alased dokumendid võeti Taanis vastu 1983.a., kui valitsus allkirjastas migratsioonipoliitika memorandumi. Memorandum sõnastas, et integratsioon on Taani poliitiline eesmärk, kuid immigrantide kultuurilist omapära tuleb respektierida, hoides ühtlasi ära immigrantide geograafilist kontsentratsiooni metropolide äärelinnadesse (Petersen 2004: 7).

Tänase riikliku integratsioonipoliitika aluseks on 1999.a. vastu võetud integratsiooniseadus.⁹ Seaduse eesmärgiks on kindlustada integratsioonimeetmete rakendatus kõikidele sisseännanud inimestele. Alates seaduse vastuvõtmise hetkest kehtib kõigile sisseännanutele (v.a. töö või õppimise eesmärgil riiki saabunutele) kohustus läbida 3-aastane integratsiooniprogramm. Integratsioonialase tegevuse vastutus on nihutatud riigilt ning Taani Põgenike Nõukogult kohalikele omavalitsustele – nii elukoha tagamise, kohanemisprogrammide väljatöötamise ning rakendamise kui ka sotsiaaltoetuste jm hüvede väljamaksmise osas. 2003.a. lisareaktsiooniga suunati integratsiooniprogramm ka varjupaigataotlejatele, vahepealsel perioodil rakendus seadus ainult põgenikele.

Kuigi avalikkuse rahuolematus Taani immigratsiooni ja integratsioonipoliitikaga kerkis esile juba 1990ndatel sotsiaaldemokraatide valitsemisperioodil, jõudis see tippu 2001.a. valimiskampaania ajal. Tulemuseks oli sotsiaaldemokraatide kaotus ja parempoolne liberaal-konservatiivne valitsuskoalitsioon, kuhu kuulus ka tugevalt immigrantide-vastaste seisukohtadega Taani Rahvapartei. Uue valitsuse poliitika oli suunatud immigratsiooni piiramisele ning integratsioonipoliitika jõulisemaks muutmisele sisseännanute suhtes. 2002.a. karmistas Taani oma sisseändepoliitikat, seda peamiselt just teisejärgulise sisseände, ehk abielude ja perede ühinemise põhimõtte alusel toimuva sisseände osas. Selleks, et abikaasa saaks loa Taani sisseändamiseks peavad mõlemad abikaasad olema vähemalt 24 aasta vanused. Lisaks rakendus nn. sidemete olemasolu tingimus, mille kohaselt peavad abikaasad tõestama, et nende seotus Taaniga on tugevam kui mõne teise riigiga. Vaid juhtudel, kui inimene on elanud Taanis või omab Taani kodakondsust kauem kui 28 aastat või on sündinud ja elanud Taanis lapsest saati, ei ole ta kohustatud tõendusmaterjale esitama. Lisaks mitmetele muudele tingimustele on perekondlikel põhjustel toimuva sisseände lubamiseks vastuvõtja poolel kohustus tõestada oma finantsilist iseseisvust €7407 ulatuses (SOPEMI 2006). Immigratsioonipoliitika muutmise eesmärgiks oli piirata väheste oskustega ning majanduslikult sõltuvate inimeste sisseännet Taani. Uue seaduse mõju sisseändevooogudele oli märgatav juba järgmisel aastal – kui 2002.a. esimesel poolel abiellusid 2083 sisseändajat või nende järeltulijat inimesega väljastpoolt Taanit, siis sama aasta teisel poolel langes see arv 289 inimesele (Gulicova-Grethe 200: 3).

Taanis ei eksisteeri ühte kõikehõlmavat riiklikku integratsiooniprogrammi, kuid alates 2001.a. on valitsus integratsioonipoliitika vallas võtnud vastu rea poliitilisi strateegiaid ja tegevuskavasid, mis kas keskenduvad integratsiooniproblemaatikale üldiselt või spetsiifilisele valdkonnale nagu näiteks majanduslikult mahajäänud piirkondades elavate etnilistest vähemusgruppide inimeste integratsioonile.

9. Taani Välisministeeriumi andmetel on tegemist maailma esimese integratsiooniseadusega (Factsheet Denmark, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2006).

2005.a. võttis valitsus vastu programmi „Uued sihid”, milles märgitakse, et viimastel aastatel toimunud sisserände vähenemine on loonud soodsa pinnase integratsiooni edendamiseks nende inimeste suhtes, kes juba elavad Taanis. Seetõttu tõdetakse, et karmim immigratsioonipoliitika on õnnestunud ning valitsus plaanib seda jätkata. Eduka integratsiooni tunnusteks peetakse sisserännanute head taani keele oskust, korralikku haridust (kõigi haridusastmete läbimist) ning aktiivsust tööturul. Seega on integratsioonipoliitika peamiseks fookuseks (1) haridus – eesmärgiks on seatud, et sisserändajad läbivad nii põhi- kui keskhariduse astmed ning (2) tööturg – eesmärgiks on seatud immigrantide parem integreeritus tööturule, nende oskuste parandamine ning selle abil töötuse vähendamine.

Tänapäevaseks integratsioonipoliitika peamiseks väljakutseks Taanis ongi just sisserännanute kõrge töötusprotsent. Väljastpoolt Euroopa Liitu sisserännanute töötuse protsent on 8,3% kõrgem kui Taani kodanikel, 15-24 aasta vanuste noorte töötuse määra erinevus on aga juba 25,2% (MIPEX 2007). 2001.a. võimule tulnud valitsus sõnastas oma eesmärgiks tegeleda peamiselt töötuse probleemiga ning siduda kohanemisprogrammide raames toimuv väljaõppe konkreetsete tööturu olukordadega (väljaõppe töökohal, erialase taani keele õpetamine jne.).

2001.a. võimule tulnud valitsuskoalitsioon sõlmis nn. heaolukokkuleppe – tegemist on reformipaketiga, mis puudutab tööturu, hariduse, pensionide, tulevikuinvesteeringute, teaduse- ja innovatsiooni ja ettevõtluse valdkondi. Integratsiooni vallas seadis valitsus endale eesmärgiks tuua 2010. aastaks tööturule lisaks 25 000 immigrantide või nende järeltulijat. Selle eesmärgi saavutamiseks töötati 2005. a. välja strateegiadokument „Uus võimalus kõigile”, mis sätestab konkreetsete sammude integratsiooni, hariduse ja immigrantide tööhõive osas nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Strateegiadokument nägi ette ka omavalitsuste sihtfinantseerimise ümberkorraldamist tulemuslikkuse põhiseks. Heaolukokkuleppe ja strateegiadokumendi meetmeid on kirjeldatud raporti tööturu integratsiooni puudutavas alapeatükis.

2004.a. rakendus uus integratsiooniseadus ning uus seadus taani keele õpetamisest täiskasvanud välismaalastele. Mõlema seaduseuuenduse eesmärgiks oli tagada integratsioonimeetmete parem vastavus tööturule integreerimise vajaduste ja nõuetega. Uue integratsiooniseaduse kohaselt on integratsioonimeetmed kolmeosalised: (1) nõustamine ja immigrantide oskuste ja kvalifikatsioonide tõstmine koolitusprogrammide abil; (2) tööalane praktika riigiettevõtetes ja erasektoris; ning (3) tööhõive, mida toetab tööandjale makstav palga-toetus kuni ühe aasta pikkusel perioodil. Lisaks eraldatakse uue seaduse alusel KOV-idele ka rahalisi vahendeid sisserännanud abikaasade paremaks integreerimiseks tööturule.

Taani kodakondsuspoliitika

Taani kodakondsuspoliitika on üks rangemaid Euroopas, erinevates sellega tugevasti oma põhjanaabri Rootsi poliitikast. Sarnaselt Rootsile kehtib ka Taanis kodanikuks saamisel päritolu printsiip (*jus sanguinis*), kuid samas ei seata kodakondsusetuse vältimist poliitiliseks eesmärgiks. Ka on Taanis erinevalt Rootsist keelatud topeltkodakondsus. Lihtsustatud korras on võimalik Taani kodakondsus omandada Taanis sündinud inimestel ning Põhjamaadest pärit kodanikel.

Taani uus, 2004.a. vastu võetud kodakondsusseadus sätestab kõrged piirid naturaliseerimiseks. Enne taotluse esitamist peab välismaalane olema Taanis elanud alalise elamisloa alusel vähemalt 9 aastat (kodakondsuseta isiku ja põgeniku puhul 8 aastat, abikaasade puhul 6-8 aastat). Välismaalane peab sooritama kaks eksamit, millest üks on sertifitseeritud taani keele eksam ja teine nn. kodakondsuseksam, mis sisaldab Taani kultuuri ja ajaloo tundmise kontrolli. Lisaks peab välismaalane tõestama oma finantsilist sõltumatust viimase nelja kuni viie aasta jooksul (näiteks ei tohi olla saanud riiklikke toetusi sotsiaalpoliitika seaduse ja integratsiooniseaduse alusel) ning allkirjastama kaks erinevat deklaratsiooni – üks Taani riigi seaduste ja inimõiguste järgimise kohta ning teine kriminaalkuritegude mittesooritamise kohta minevikus ja tulevikus.

Perioodil 1995-2004 naturaliseerus Taanis keskmiselt 11 000 inimest aastas, mis teeb 4% kõikidest välismaalastest (vt. lisa tabel 2). Võrreldes Rootsiiga on Taani naturaliseerumisprotsess aeglasem ja esineb ka tõsisemaid kõikumisi. 1998.a toimus naturalisatsioonitempo kahekordistumine (1997.a. naturaliseerus 5487 inimest, järgmisel 1998.a aga juba 10 277 inimest), mis oli tingitud Kodakondsusosakonna ressursside (töötajate arvu) järsust suurendamisest ja sellest tulenevast avalduste läbitöötamise suutlikkuse kasvust. Samas toimus 2003.a järsk langus, kui naturaliseerus vaid 6583 inimest. Põhjuseks on jällegi karmistunud naturaliseerumisreeglid, mis kehtestati 2002.a. (taani keele eksami nõude ning pikema paiksustsensuse sisseviimine seadusesse). Siiski 2004.a. sai naturaliseerumisprotsess tagasi oma endise hoogsuse. Kodakondsuse andmine otsustatakse parlamendi otsusega ning valitsus esitab seadusandjatele nimekirjad heakskiitmiseks kaks korda aastas. Sisse- ja väljarände ning dokumentide vormistamisega tegeleb Taani Immigratsiooniteenistus.

Integratsiooni ja vähemuste poliitika korraldatus ja vastutustasandid

Sarnaselt Rootsiiga on ka Taanis olemas keskne koordineeriv ministeerium – pärast liberaal-konservatiivse valitsuse moodustamist 2001.a, loodi uue immigratsiooni ja integratsioonipoliitika elluviimiseks Põgenike, Immigratsiooni ja Integratsiooni Ministeerium, mille haldusalasse koondati teiste ministeeriumite alt immigratsiooni ja integratsiooniga seotud tegevused. Näiteks suunati taani keele kui võõrkeele õpetamine haridusministeeriumi haldusalast ning põgenike ja immigrantide tööturule integratsiooni valdkond tööjõu ministeeriumist uue ministeeriumi vastutusalasse. Ministeeriumi allüksusena on loodud integratsiooniosakond, mis tegeleb integratsioonipoliitika koordineerimisega erinevate ministeeriumite, kohalike omavalitsuste ja immigrantide organisatsioonide vahel. Osakonnas eksisteerib eraldi finantsi- ja analüüsi büroo, mis vastutab poliitika ressursside planeerimise (eelarvestamise) ja kvaliteedi tagamise (monitooring, uuringud, analüüsid) eest.

Integratsioonipoliitika meetmed ja erinevate riigiasutuste ning võimutasandite vastutus nende elluviimise eest on Taanis reguleeritud 1999.a. vastu võetud integratsiooniseadusega (*Act on Integration of Aliens in Denmark*). Integratsioonipoliitika korraldatus seaduse ja mitte riiklike programmide alusel võimaldab selgemalt paika panna eri võimutasandite, eelkõige aga just riikliku ja kohaliku võimu vastutuse ulatuse ja kohustused integratsiooni vallas.

1999.a. vastu võetud integratsiooniseadus pani paika selged integratsioonialased meetmed ja tingimused ning nende elluviimise korraldatuse. Sarnaselt Rootsiiga vastutab riikliku integratsioonipoliitika

väljakujundamise eest riik, sealhulgas ka immigrantide kohanemisprogrammide eest, kuid lõviosa poliitika elluviimisest on pandud KOV õlgadele. Vastavalt seadusele rakendub kõikidele põgenikele ja värsketele immigrantidele (kuid mitte töö või õppimise eesmärgil sisse­rändajatele) 3-aastane integratsiooniprotsess, mis kätkeb endas mitmeid erinevaid elemente. Üheks olulisimaks elemendiks on uute immigrantide majutamine, s.o. neile elukoha tagamine. Selle rakendamisel lähtutakse laialihajutamise printsiibist, mis utreeritult tähendab põgenike laialijagamist üle kogu riigi erinevatesse kohalikesse omavalitsustesse (peamiselt just madala immigrantide kontsentratsiooniga piirkondadesse), kusjuures kohalikud omavalitsused on kohustatud vastavalt neile jagatud kvootide alusel konkreetse arvu uusimmigrante vastu võtma. Sobivate elukohtade leidmine ning nende tagamine immigrantidele on seega KOV pädevuses, kes muuhulgas peavad kindlustama ka selle, et immigrant antud 3 aasta jooksul oma elukohas püsiks. Kuivõrd ka getostumist ja etnilist segregatsiooni peetakse üheks vähemuste integreerimist takistavaks teguriks, kasutatakse Taanis omavalitsuste poolt erinevaid meetmeid tagamaks vähemuste majutamist erinevatesse piirkondades nõnda, et see tagaks suurema ning tõhusama sotsiaalse segunemise. Erandina võivad immigrantid kohanemisprogrammi toimumise aja jooksul ühest omavalitsusest teise liikuda vaid siis, kui vastuvõttev omavalitsus on nõus üle võtma kogu vastutuse immigrantide elamiskoha tagamisel ning kohanemisprogrammi teostamisel. Peamiselt toimuvad immigrantide liikumised ühest omavalitsusest teise just uue töökoha leidmise tõttu.¹⁰ Oluline on seejuures silmas pidada aspekti, et KOV-id on kohustatud tagama elukoha ainult põgenikele; perekondadega ühinejate ning Taani tööle asuvate immigrantide puhul eeldatakse, et nad lahendavad oma majutusprobleemid ise.

Varjupaigakeskustest kohalikku omavalitsusse ning püsivasse elukohta suundumisel on omavalitsused kohustatud koostama igale immigrantile individuaalse integratsioonikava lõimumiseks Taani ühiskonda, mis päädib KOV ning immigrantide omavahelise lepingu sõlmimisega hiljemalt 1 kuu peale sihtkohta saabumist. Tegevuskava kätkeb endas ühelt poolt kursuseid Taani kultuurist ja ühiskonnast (kodanikuõpetus), aga samuti keeleõpet (testide väljatöötamisega tegeleb Haridusministeerium) ning „aktiveerimismeetmeid“ tööjõuturule sisenemiseks. Stimuliteks, mis motiveeriks immigrante antud kursustel osalema, on ühelt poolt sotsiaal­toetused, mida kõik immigrantid saavad võrdses summas sotsiaal-majanduslikult samal tasemel olevate Taani kodanikega, samuti sõltub integratsioonilepingu täitmisest alalise elamisloa saamine. Teiselt poolt võivad omavalitsused antud toetusi vähendada juhul, kui integreeritav ei võta osa keeleõppe tundidest või teistest kohustustest, millega ta on leppinud individuaalses integratsioonikavas. Samas on programm suhteliselt paindlik – näiteks juhul, kui vastav isik, kes on sõlminud integratsioonilepingu, peaks töötama, on KOV kohustatud talle tagama kursuseid õhtuti või nädalavahetustel.

Kuigi kohanemisprogrammide läbiviimise ning korraldamise küsimused on delegeeritud kohalikele omavalitsustele (kes võivad need omakorda vastavatele (era)organisatsioonidele täitmiseks edasi delegeerida - näiteks keeleõpe; vastutus tulemuste ning kvaliteedi eest jääb siiski omavalitsusele),

10. Peale 3-aastast programmi võivad immigrantid liikuda vabalt nii riigi siseselt kui ka välisriikides, v.a. oma päritolumaale (põgenike puhul). Repatrieerumise soovi korral tagab vastuvõtnud omavalitsus põgenikule: (1) ühe-otsa pileti, (2) ca €2500 (39 000 EEK) sularaha, (3) erialase varustuse ostmisele kulunud summa - kuni €10 000 (156 000 EEK), (4) kulud ühe-aastasele tervisekindlustusele. Riik hüvitab kohalikule omavalitsusele 75% - 100% eelmainitud kuludest.

kaetakse kõik sellega seonduvad kulud riigi poolt. Viimane toimub kohalike omavalitsuste sihtfinantseerimise läbi, milleks on: (1) kindlalt fikseeritud summa inimese kohta, kes KOV-iga lepingu sõlmib; (2) kindel summa vastavalt rakendatavale programmile (kuni €1000 kuus terve programmi eest); (3) boonussumma vastavalt programmi tulemustele (€2500 makstakse iga kord, kui uusimmigrant läbib taani keele kursused ettenähtud 3 aasta jooksul; täiendavalt lisasumma, mida makstakse juhul kui immigrant leiab töö jmt). Taoline finantseerimismeetod tagab, et omavalitsustel on kindel ning piisav stiimul erinevate integratsiooniprogrammide väljatöötamiseks.

Taanis pannakse väga suurt rõhku erinevate kohaliku tasandi sotsiaalala töötajate väljakoolitamisele, s.o. inimestele, kelle ülesandeks on aidata immigrante tööjõuturule, haridussüsteemi ning ühiskonda lõimumisel ka peale ametliku 3-aastase integratsiooniperioodi lõppemist. Kopenhaageni linn tegutseb väga aktiivselt uusimmigrantide integreerimisel – omavalitsusse saabumisel korraldatakse igale inimesele 2-tunnine intervjuu, kus selgitatakse välja milliseid kursuseid vastav indiid vajab ning millised tööjõuturule integreerumise meetodid on talle tarvilikud. Iga kolme kuu tagant inspekteerib omavalitsuse integratsioonitöötaja iga tema vastutusalas olevat isikut, kontrollides kursustest osavõttu ning aidates immigranti muudes esile kerkida võivates küsimustes. Samas tõstatub just väiksemates omavalitsustest sageli ülesse probleem sellest, et integratsioonitöötajate interkultuuriliste oskuste tase on suhteliselt madal, samuti on kritiseeritud nende liigset administratiivset tööd, mis jätab liiga vähe tunde individuaalseks nõustamiseks.

Omavalitsused on integratsiooniseadusest lähtuvalt kohustatud looma kohaliku integratsiooninõukogu (*Integrationsråd*) juhul, kui seda taotleb vähemalt 50 inimest. Nõukogu liikmed moodustavad enamasti erinevate kohalike vähemuste ühingute esindajad, mis kindlustab selle, et vähemuste huvid on kui mitte täielikult tagatud, siis vähemalt nii kohalikul kui ka riiklikul tasandil esindatud. Nõukogu liikmed nõustavad omavalitsusi kõikides teemades, mis puudutavad kohaliku tasandi integratsioonipoliitikaid. Nad omavad kas seaduslikku õigust vastavates küsimustes kaasarákimiseks või on konsultantideks kohalikele võimudele integratsioonipoliitikate loomisel ning elluviimisel, mistõttu on neil suhteliselt tihe dialoog nii poliitikute kui ka ametnikega. Integratsiooninõukogu teeb tihedat koostööd kohalike komiteedega (nagu näiteks tööjõu ja integratsiooni küsimustega tegelev komitee Kopenhaagenis), aga ka kohaliku omavalitsuse ametitega (integratsiooniosakonnad või –bürood). Integratsiooninõukojal on siiski vaid nõuandev roll, mis ei ulatu formaalse võimu sfääri. Hetkel tegutseb Taanis ligi 60 integratsiooninõukogu.

Taani üheks omapäraseks meetmeks integratsiooni tõhustamisel ja dialoogi pidamisel riikliku tasandi ning kohaliku tasandi vahel on Etniliste Vähemuste Nõukogu, mis toimib koostöös kohalike integratsiooninõukogudega. EVN loodi 1999.a. integratsiooniseadusega eesmärgiga edenda kõikide uute kodanike osalust ühiskonna erinevates valdkondades. EVN nõustab Põgenike, Immigratsiooni ning Integratsiooniministrit peamiselt just immigrantide ning põgenikega seonduvates valdkondades. EVNi ülesandeks ja õiguseks on ühtlasi kommenteerida ka erinevaid ministeeriumi poolseid algatusi ning seadusandlusi, kuid nende pädevuses ei ole individuaalsete juhtumite ülevaatamine. EVN koosneb 14 liikmest, kes kohtuvad ministriga konsultatsioonideks iga kolme kuu tagant. Liikmed on valitud kohalike integratsiooninõukogude poolt ja pärinevad erinevatest omavalitsustest.

Integratsiooni monitooringu ning edukuse hindamise juures on väga oluline roll 1999. aastal loodud immigratsiooni andmebaasil. Andmebaas koondab endas riigi ning kohaliku omavalitsuse koostöös iga-aastaselt kokkukogutavaid andmeid sisseännanute ning nende järglaste kohta. Andmeid kasutatakse nii üldiste integratsioonialaste arengute jälgimiseks riiklikul tasandil, kuid ka kohalike omavalitsuste integratsioonialase tegevuse monitooringuks. Kogutavatest muutujatest olulisemad on rahvus, päritoluriik, vanus, hariduslik seisund, tööhõive, elukoht (piirkond), samuti aga ka keeleoskus, seotus kuritegevusega, abikaasa rahvus, osalemine kohalikel valimistel ning diskrimineerituse aste (tuletatud mh. erinevatel töökohtadel ja sektorites ametipositsioonide jaotusest). Iga-aastaselt kogutud andmed võimaldavad tõhusalt hinnata näiteks immigrantide keeleoskuse paranemist, muutust kuritegevuse astmes ning poliitilises osaluses. Tulemused näitavad, et alates 1999.a. on KOV-ide integratsioonialased püüdlused järk-järgult paranenud. Muuhulgas on märgatav ka töötuse vähenemine immigrantide seas, mis tähendab omakorda ka seda, et kohalikud omavalitsused on hakanud üha aktiivsemalt koostööd tegema eraettevõtetega.¹¹

11. 2006. aastal töötati integratsiooniministeeriumi poolt välja indikaator, mis hindas integratsiooni tulemuslikkust lähtuvalt sellest, kui pikk on ajavahemik elamisloa saamisest kuni püsiva töökoha saamiseni. Viimase alusel oli võimalik järjestada ka erinevaid kohalikke omavalitsusi ning analüüsida nende integratsiooni tulemuslikkust.

Suurbritannia

Rahvastiku koosseis ja sisse- ja väljarände ajalugu

Välissündinute osakaal Suurbritannia rahvastikust oli 2004.a. 9,3% (võrdlust Rootsi ja Taaniga vaata lisas tabel 2). 2001. aastal läbi viidud rahvaloenduse andmeil moodustavad etnilised vähemused (mitte-valged) 8,1% Suurbritannia elanikkonnast (vt. tabel 1). Siiski ei ole need andmed teiste Euroopa riikidega võrreldavad kuna ükski teine riik ei kasuta analoogset rassilist kategoriseerimist.¹²

Tabel 1. Suurbritannia rahvuslik koosseis 2001. aasta rahvaloenduse andmetel

Etnilised grupid	Arv (tuhandetes)	% rahvastikust
Kogu rahvaarv	57 104	100
Valged: britid/šotlased, iirlased, teised valged	52 481	91,9
Segatud (<i>mixed</i>)	674	
Asiaadid, Briti/Šoti asiaadid: indialased, pakistaanlased, bangladeshlased, teised asiaadid	2 329	
Mustad, Briti/Šoti mustad: Kariibi piirkonna mustad, Aafrika mandri mustad, teised mustad	1 148	
Hiiinlased, teised etnilised grupid	473	
Kõik mitte-valged grupid	4 623	8,1

Allikas: *Ethnic Minorities in Great Britain. Commission for Racial Equality Factfile 2 (2007)*

Immigratsioon riiki on kasvanud aasta-aastalt, ainuüksi 2006.a. oli rändeiive 191 000 inimest. Suurima sisse- ja väljarändajate grupi moodustavad 2006.a. Briti Rahvaste Ühendusest pärit immigrandid (Indiast, Pakistanist, Bangladeshist ning Sri Lankalt), uutest Euroopa Liidu liikmesriikidest pärit immigrandid on 75% ulatuses pärit Poolast (88,000 inimest). Valdav osa sisse- ja väljarändajatest on tööalane - 40% riiki saabunutest on ajenditeks märkinud 'tööga seotud' põhjused, 27% saabunutel oli juba riiki saabumisel töökoht olemas, samas kui 12% saabunutest alles hakkavad töötamisega tegelema. Tänu üha suurenevale immigratsioonile hakanud üha enam kasvama ka negatiivne meelestatus immigrantide ning erinevate etniliste vähemuste suhtes. 2007.a. alguses läbiviidud küsitlus näitas, et 47% brittidest on kindlad tööalase migratsiooni negatiivses mõjus riigi majandusele (aasta lõpuks on antud näitaja kasvanud 52%) ning vaid 19% hinnangul on viimase näol tegemist positiivse nähtusega (Immigration Survey 2007).

12. Euroopa riikide välispäritolu elanikkonna, immigrantide ja nende järeltulijate andmete võrdluse probleeme vaata *Policies on integration and diversity in some OSCE participating states. An exploratory study prepared by the Migration Policy Group. MPG & OSCE (Brussels, 2006).*

Suurbritannia integratsioonipoliitika

Suurbritannia integratsioonipoliitika üheks peamiseks alustalaks on 1976.a. vastu võetud rassisuhete seadus (*Race Relations Act*) ning selle täiendus 2000.a., mis piiritleb ja paneb paika igakülgse raamistiku diskrimineerimise vältimiseks ning selle vastu võitlemiseks. Seadusest tulenevalt iseloomustab tänapäeva Suurbritannia üldist integratsioonipoliitikat eesmärk kaasa aidata ning hõlbustada integratsiooni just rassilise diskrimineerimise ennetamise ning selle kõrvaldamise kaudu ühiskonnas. Sellest lähtuvalt on mitmed valitsused heaks kiitnud ja vastu võtnud erinevaid seaduseelnõusid, mis ühelt poolt on aidanud kaasa rassilise võrdõiguslikkuse edendamisele ning teisalt on loodud mitmeid erinevaid nõuandvaid organeid, mille eesmärkideks on vastava seadusandluse elluviimine või selle elluviimise jälgimine. Seega pole Suurbritannia integratsioonipoliitika keskmes rõhku pandud mitte niivõrd erinevatele etnilistele või religioossetele identiteetidele või sotsiaal-majanduslikule integratsioonile, vaid pigem on võetud suund just rassilise diskrimineerimise elimineerimisele kõikvõimalikes valdkondades pidades just sellist diskrimineerimist peamiste integratsiooniprobleemide põhjustajaks.

Integratsioonipoliitikas ja ka igapäevaelus kasutatakse Suurbritannias seega alati suhteliselt pealiskaudset määratlust 'rass', samas kui näiteks Taanis või Rootsis toimub rahvusrühmade määratlemine peaaegu alati etnilisusest või päritolust lähtuvates kategooriates, ehk teisisõnu kultuuriliste, poliitiliste või religioossete erinevuste alusel. Niisamuti on Suurbritannia integratsioonipoliitika normatiivsetest alustest arusaamiseks vajalik ühtlasi ka Briti Rahvaste Ühenduse ning Briti impeeriumi endise koloniaalpärandi ajaloo täiendav tundmine ning mõistmine, kuivõrd II Maailmasõja järgne Suurbritannia immigratsioonipoliitika tugines paljuski just poliitikale, mis tagas kõikidele endistele Briti koloniaalriikide inimestele automaatselt Briti kodakondsuse andmise nende riiki sisenemisel. Just sõjajärgsed ulatuslikud immigratsioonivoolud määrasid paljuski tänapäeva Suurbritannia demograafilise ning sotsiaalse olukorra. Analoogselt Lääne-Euroopa riikidega tekkis ka Suurbritannias aja jooksul põhirahvastiku seas vastandumine liigsuurele immigratsioonile. Poliitilise poole pealt andsid selleks omakorda täiendav tuge konservatiivide erinevad immigratsiooni-vastalised kampaaniad, mis lõpuks kulmineerusid 1968. a. vastu võetud seadusega, mille alusel said kodakondsuse ainult need Rahvaste Ühendusest pärit immigrandid, kelle üks vanematest või vanavanematest oli sündinud Suurbritannias.

Oluliseks integratsioonipoliitika osaks on immigratsiooni- ja varjupaigalaane seadusandlus (*Immigration and Asylum Act*, vastu võetud 1999.a.). Varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks, majutamiseks, ümberpaigutamiseks ning regiooniti kohustuslikuks ajutiseks laialihajutamiseks on analoogselt Taaniga loodud keskne riiklik süsteem. Taolise süsteemi eesmärk on hoida varjupaigataotlejad nende taotlusprotsesside ajaks eemale Londonist, selle eeslinnadest ning teistest peamistest suurlinnadest ja industriaalpiirkondadest, kuhu immigrandid esmajärjekorras sageli suunduvad.¹³ Viimane on Rahvusliku Asüülitoetuste Ametkonna (NASS) ülesandeks, olles Piiri- ja Immigratsiooniameti üks olulisemaid allüksusi. Seevastu varasemalt, enne 2000.a. oli varjupaigataotlejate toetamine, majutamine ning muude ülesannetega tegelemine kohalike omavalitsuste ülesanne. Immigratsiooni- ja asüülialse

13. Kuigi viimane välistab ühelt poolt esialgu nende koondumise teatud piirkondadesse ning segregeerituse või getostumise, siis teiselt poolt raskendab asüülitaotlejate saatmine piirkondadesse, kus neil puudub piisav sotsiaalne kapital või võrgustik näiteks nende võimalusi töö leidmiseks või laiemas plaanis tööjõuturule sisenemiseks.

statistika kogumise ning haldamisega tegeleb Uuringute Arendamise ja Statistika ja Uuringute direktoraat, mis on samuti siseministeeriumi (*Home Office*) haldusalas olev allüksus.¹⁴ Kogu eelnev kuulub ühtlasi ka Piiride ja Immigratsiooniministri Liam Byrne võimupädevuse ning vastutuse alla.

2007. aasta juunis tutvustas Piiri- ja Immigratsiooniamet uut skeemi integratsioonalases tegevuses – integratsiooni-laenu pakkumist, mille eesmärgiks on aidata põgenikel paremini riiki integreeruda. Laenu andmise eesmärgiks on toetada inimesi just sel kriitilisel hetkel, mil nad peavad hakkama otsima endale elamispiinda, töökohta või töö omandamiseks tarvilikku täiendõpet. Laenu intressivaba, suuruses £100 – £1000 ning väga soodsa tagasimakse graafikuga.

Siseministeeriumi poolt 2005.a. alustatud pilootprojekt *SUNRISE (Strategic Upgrade of National Refugee Integration Services)* on üks võtmemehhanismidest millega tagatakse põgenikest immigrantidele võimalikult sujuv üleminek nende riiki saabumise ning integratsiooniprotsessi alustamise vahel ja selle läbiviimisel. Antud programmi raames võimaldatakse igale soovi avaldavale põgenikule tema personaalne juhendaja, kelle abiga koostatakse individuaalne integratsiooni-plaan, mis sisuliselt mõtestab lahti põgeniku

pikaajalised integratsioonalased eesmärgid. Integratsiooni-plaan kätkeb endas abi majutuskoha leidmiseks, tervishoiu-alaseks toetuseks ning lapse hariduslike vajaduste täitmiseks, samuti edastab nõustaja immigrantidele tööhõive ning keeleõppe alast informatsiooni ning abistab kogukonnaga kontakti loomisel. Kogu programmi kestuseks on ette nähtud maksimaalselt kuni 1 aasta (võrdluseks on integratsiooni-plaanide kestvuseks Taanis ja Rootsis 3 aastat).

Integratsiooni-laenu kasutusala:

- (1) tööhõivealaseks või hariduslikuks väljaõppeks, juhul kui see puudub riigi poolt pakutava tasuta väljaõppe nimistust;
- (2) elamispiinna soetamise deposiidina;
- (3) majapidamise jaoks hädavajalike esemete ostmiseks;
- (4) ametikoha tarbeks vajaliku riietuste/tööriistade ostmiseks.

Suurbritannia kodakondsuspoliitika

Briti kodakondsuspoliitika põhialused tuginevad suures jaos 1981.a. vastuvõetud kodakondsuse seadusele (*British Nationality Act*), mis on tänu Suurbritannia koloniaalimpeeriumi pärandile suhteliselt keerukas, võrreldes näiteks Taani või Rootsi kodakondsuse omandamisega. Omavahel eristatakse seaduses mitmeid erinevaid rahvusliku kuuluvuse kategooriad: näiteks Briti kodanikud, Briti ülemereterritooriumi kodanikud, Briti alamad, Briti kaitse all olevad kodanikud jne. Samas on kaks viimast eelmainitud kategooriat tulevikus kaduvad määratlused, kuivõrd nende näol on tegemist vaid vanemalt lapsele ülekantava õigusega teatud erandlikel juhtudel (peamiselt vaid endistes koloniaalvaldustes) ning sisserändajaid puudutab vaid 'Briti' ning 'ülemereterritooriumi' kodaniku kategooria. Briti kodanikuks on võimalik saada kahel moel: registreerimise (puudutab peamiselt Suurbritannia ülemereterritooriumite

14. Samas puudub Briti süsteemis immigrantide monitooring *peale* seda, kui asüülitaotlejad on näiteks juba omandanud põgenikustaatus, s.o. raskendades nende edaspidise toimetuleku osas andmete kogumist.

kodanikke)¹⁵ ning naturalisatsiooni kaudu. 1981.a. seadusega loobuti ühtlasi sättest, mis varasemalt tagas kõikidele Suurbritannias sündinud lastele automaatselt Briti kodakondsuse.

Naturalisatsiooni korras Briti kodanikuks saamise taotluse saab inimene esitada pärast 5 aastat riigis elamist (Briti kodanike abikaasade puhul 3 aastat), mille täiendavad lisatingimused sätestavad keeleoskustõude (piisav inglise, uelsi või gaeli keele oskus¹⁶) ning nõude tõendada piisavate teadmiste olemasolu Ühendkuningriigi igapäevaelust. Viimast on võimalik tõendada kas (a) sooritades vastava testi või (b) osaledes kursustel, mis kombineerivad omavahel nii keeleõppe (ESOL kursus) kui kodanikuõpetuse tunnide.¹⁷ Juhul, kui tegemist on inimesega, kes kuulub ühte ülalpool nimetatud kategooriasse (näiteks ülemereterritooriumi kodanik), saab ta peale 5 aastat riigis elamist kodakondsuse lihtsustatud korras ehk registreerimise läbi. Riigis sündinud lapsed omandavad automaatselt kodakondsuse juhul, kui vähemalt üks vanematest on Briti kodanik või omab alalist elamisluba. Suurbritannia kodakondsusseadus võimaldab täiendavalt rakendada nn 10 aasta reeglit, mis annab lapsele, kelle vanemad ei oma immigrandi staatust, kuid kes on sündinud Briti territooriumil ning elanud Suurbritannias sünnist saati, 10 aastaseks saades võimaluse registreerida ennast Briti kodanikuks lihtsustatud korras (s.o. ilma naturalisatsiooniprotsessi teisi nõudmisi nagu keeleoskus ja kodakondsustest täitmata).

Briti kodakondsuse omandamiseks peab taotleja tõendama ka oma materiaalselt kindlustatust – minimaalselt läheb kodakondsuse omandamise protsess taotlejale maksma £650, mis sisaldab avalduse esitamisega seonduvaid bürokraatlike kulusid. Viimasele lisandub veel täiendavalt ka (kohustuslikul) kodakondsuse tseremoonial osalemise tasu £80. Kui Briti kodakondsuse saamise protsess mingil põhjusel peaks katkema või taotlus lükatakse tagasi, siis tagasimakset ei toimu, v.a. vaid tseremoonial osalemise raha ulatuses. Viimastel aastatel on suhteliselt järsult valitsuse poolt tõstetud kodakondsuse omandamise tasusid eesmärgiga saavutamaks seda, et kodakondsuse taotluse esitaksid tõepoolest ainult need, kes seda tõsiselt soovivad. Viimane on ka üheks põhjuseks, miks taotluse esitanute arv on võrreldes varasemate aastatega proportsionaalselt langenud – kui 2005. a. esitas taotluse kodakondsuse saamiseks ühtekokku 219 000 inimest, siis 2006. a. juba märgatavalt väiksem arv ehk 149 000 inimest. Teine põhjus taotlejate arvu vähenemises peitub 1. novembrist 2005. a. vastuvõetud seaduses, kus kõik kandideerijad peavad lisaks keeleoskusele suutma tõendada ka oma teadmisi elust Ühendkuningriigis. Vastavalt 2006. a. kodakondsusseadusesse sisse viidud täienduste alusel on siseministri pädevuses inimeselt kodakondsuse ära võtmine juhul, kui kodakondsusest ilmajäämine toob endaga kaasa “ühishüve- ning huvi edendamise”. Samuti eksisteerib üldise kohtusüsteemi osana ning siseministeeriumi vastavatele otsustele vastukaaluks Asüüli ja Immigratsiooni Tribunal eesotsas immigratsioonikohtunikuga, kelle ülesandeks on siseministeeriumi sellesuunaliste edasikaebuste ülevaatamine ning nende kinnitamine või tühistamine.

15. Briti ülemereterritooriumid on Anguilla, Briti Antarktika Territoorium, Bermuda, Briti India Ookeani Territoorium, Briti Neitsisaared, Kaimanisaared, Falklandi saared, Gibraltar, Montserrat, St Helena ja sõltkonnad (Ascensiooni saar ja Tristan da Cunha), Turki ja Caicose saared, Pitcairni saar, Lõuna-Georgia ja Lõuna- Sandwichi saared.

16. Ametlikult puudub Suurbritannias riigikeel.

17. Antud nõuetele on ettenähtud erandid ka üle 65 aastastele inimestele, kes on nii keele- kui ka kodakondsustestist enamasti vabastatud.

“Life in the UK” on elektrooniline valikvastustega test (24 küsimust), mis kontrollib erinevate teemavaldkondade lõikes teadmisi Inglismaa ühiskonnaelust ning mille edukas sooritamine on vajalik kodakondsuse omandamiseks. Kogu testimine ja küsimused on lahti seletatud spetsiaalselt koostatud käsiraamatus “Life in the UK Handbook”. Aastatel 2005-2007 sooritas testi positiivselt keskmiselt 69% testi tegema tulnud inimestest, kusjuures sooritustulemuslikkus sõltub üsna sageli ka sooritaja päritolumaast – kui Afganistanist, Angoolast ning Türgist pärit sooritanute läbimisprotsent on alla 50%, siis näiteks Eesti puhul on vastav näitaja 72,3% ning Poola puhul 81% (Second Annual Report of the Advisory Board on Naturalisation and Integration 2007). Iga-aastaselt kulutatakse antud programmi raames keeleõppele ca £250 miljonit, samuti kulub erinevate materjalide tõlkimisele täiendavalt ca £50-60 miljonit.

Vastupidiselt paljudele teistele riikidele (näiteks Taani, Eesti) on Suurbritannias lubatud mitmikkodakondsus, s.o. kahe või enama kodakondsuse omamine. Viimast nähakse riigi poolt naturalisatsiooni soodustavana ning integratsiooniprotsessi edendava tegurina, mis peaks ideaalis aitama immigrantidel kiiremini ning tõhusamalt ühiskonnaga kohaneda. Briti kodakondsus kätkeb endas ka vähem kohustusi (näiteks puudub kohustuslik sõjaväeteenistus). Kodanikuidentiteedi arendamine on viimastel aastatel kerkinud ühiskondlikes debattides olulisele kohale ning sellest tulenevalt on suur rõhk pandud ka koolides õpetatavale kodanikuõpetusele (vt. hariduse alapeatükki).

Omandamaks Briti kodakondsust naturalisatsiooni korras, tuleb kõikidel soovijatel viimase instantsina läbida kodakondsuse andmise tseremoonia (alates 1. jaanuarist 2004). Tegemist on linnosavõimude või kohalike omavalitsuste poolt läbiviidava protseduuriga, kus kodakondsuse taotlejad peavad ühiselt vanduma truudust riigile (kahes erinevas vormis: ühes on sees viide Jumalale ja kuningannale, teises viide ainult viimasele). Teine vanne on töötuse andmine riigile: olema ustav Ühendkuningriigiile ning austama tema seadusi, vabadusi ning demokraatlikke väärtusi. Samuti on kohustuslik hümniga mängimine (osades Inglismaa omavalitsustes ka kodakondsuse soovijate poolne ühislaulmine), mille järel saavad kõik osalejad ametlikult Briti kodakondsuse ning seda tõendava vastava tunnistuse (sertifikaadi).

Integratsiooni ja vähemuste poliitika korraldatus ja vastutustasandid

Suurbritannia integratsioonipoliitika üheks peamiseks elluviijaks on siseministeerium (*Home Office*), kelle haldusalasse kuulub enamik immigratsiooni, integratsiooni ning põgenike ja varjupaigataotlejate probleemidega tegelemine. Üheks siseministeeriumi peamiseks ülesandeks on rassilise võrdsuse ning kogukondliku sidususe edendamine ja seeläbi kaasa aitamine just sellele, et erineva taustaga noortel inimestel oleks võimalik ülesse kasvada ühtse kuuluvustunde ning arusaamaga nende ühisest panusest Briti ühiskonda. Kuigi siseministeerium kujundab paljuski just seadusandlikku ning teatud määral ka ideoloogilist immigratsiooni- ja integratsioonipoliitika raamistikku, ei ole ta

Erinevad Rassilise Võrdõiguslikkuse Nõukogud:

Devoni maakonna nõukogu:
www.devonrec.org.uk

Leicestershire maakonna nõukogu:
www.lrec.org.uk

Northamptonshire maakonna nõukogu:
www.northamptonshirerec.org.uk

Nottinghamshire maakonna nõukogu:
www.nottsrec.com

poliitika tsentraalne ega ainuisikuline koordineerija nagu see toimub näiteks Taanis ning Rootsis. Integratsiooniga tegelevaks võtmeinstituutsiooniks oli kuni 2007.a. siseministeeriumi haldusalas olnud Rassilise Võrdõiguslikkuse Komisjon, mille ülesandeks oli rassilise diskrimineerimise alaste uuringute koostamine, nendel põhineva tegevusraamistiku loomine ning võimalike halduspoliitikate kujundamine. Samuti aga ka diskrimineerimise all kannatanutele õigusabi andmine, kohalikele organisatsioonidele toetuste jagamine ning täiendavalt veel valitsuse nõustamine kõigis rassilise võrdõiguslikkusega seotud küsimustes. Antud komisjoni poolt on loodud ja toetatud ka rassilise võrdõiguslikkuse nõukogude võrgustik kohalikul tasandil.

Kohaliku tasandi võrdõiguslikkuse nõukogudele on antud mitmeid erinevaid ülesandeid: ühelt poolt kätkevad nad endas erinevate etniliste kogukondade arengu toetamist, avalikkuse harimist võrdõiguslikkuse teemadel, koostöö edendamist era-, avaliku ja vabatahtliku sektorite vahel ning seeläbi erinevate poliitikate väljatöötamist, kuid teisalt ka nõuannete ning toetuse pakkumist individidele, kes on kogenud rassilist diskrimineerimist või ahistamist. Ühtlasi teostavad nõukogud ka sellealast monitooringut. Nõukogud koosnevad enamasti nii erinevatest kohaliku tasandi organisatsioonidest (nt. moslemite ühingud, koolid, tööliste assotsiatsioonid jmt) kui ka üksikindiviididest. Nõukogude eelarve kujuneb erinevatest toetusrahadest ning sihtfinantseerimistest kohalike omavalitsuste ja maakonna poolt, mingi osa laekub Rassilise Võrdõiguslikkuse Komisjoni (nüüdse Võrdõiguslikkuse ning Inimõiguste

Komisjoni) ning erinevate erasektori poolsete toetuste läbi.

1. oktoobril 2007 integreeriti omavahel kokku kolm erinevat diskrimineerimise ennetamisega tegelevat organit - Rassilise Võrdõiguslikkuse Komisjon, Võrdsete Võimaluste Komisjon ning Puudega Inimeste Õiguste Komisjon - ühtseks riiklikult finantseeritavaks, ent samas oma tegevuses valitsusest sõltumatuks Võrdõiguslikkuse ning Inimõiguste Komisjoniks. Komisjoni pädevuses (mille tegevusala katab piirkondlikult ühtlasi nii Inglismaa, Walesi kui ka Šotimaa kuid mitte Põhja-lirimaa), on erinevatelt

osapooltelt sisendi saamiseks ametlike järelepärimiste tegemine, uurimiste algatamine, õigusalse abi osutamine, vastava seadusandluse väljatöötamine, võrdõiguslikkuse suunalise kommunikatsioonialase tegevuse teostamine ning ühtlasi ka kohalike riigiinstituutsioonide alane tulemuslikkuse mõõtmine (ning vajadusel sekkumine).

Võrdõiguslikkuse ning Inimõiguste Komisjoni tegevus on tugevalt läbipõimunud mitmete teiste organisatsioonide tegevusega, kes teevad omavahel tihedat koostööd nii teiste riiklike valitsusasutustega kui ka valitsusväliste organisatsioonidega. Läbi on viidud erinevaid uuringuid, analüüse ja monitooringuid - näiteks järelevalve teostamine selle üle, kas ning kuidas rakendab Tervishoiuministeerium oma asutustes rassilise võrdsuse strateegiast tulenevaid seadussätteid. Koostöös Haridusministeeriumiga

Näiteid Võrdõiguslikkuse ning Inimõiguste Komisjoni koostööst teiste asutustega:

Haridusministeeriumis:
Ethnic Minority Achievement Unit

Parlamendikojas:
Education & Skills Select Committee
(mh. kodanikuõpetuse programmide väljatöötamine)

Valitsuskabinetis:
Social Exclusion Task Force

Innovatsiooni, Ülikoolide ja Oskuste Ministeeriumis:
Ethnicity and Degree Attainment steering group

Tööjõuturul:
Minority Employment Task Force

Põgenikud ja asüülitaotlejad:
National Refugee Integration Forum

on läbi viidud erinevaid programme ning projekte (näiteks etnilisest vähemusest perede laste heaolu parandamine), teostatud on vähemusgruppidest pärit noorte identiteedi ning integratsiooni alased uuringuid, samuti on koostöös Justiitsministeeriumiga käsil 2-aastane projekt, mis uurib etnilise päritoluga inimeste kohtlemist kriminaalõigussüsteemis jpm. Muuhulgas kaasneb kogu komisjoni tegevusega ühtlasi ka ulatuslik ettepanekute tegemine ning raportite koostamine nii valitsusele, ministeeriumitele, vähemusorganisatsioonidele kui ka avalikkusele.

Suurbritannia süsteemi üheks omapäraks on seega asjaolu, et lõimumise tõhusaks toimimiseks on ellu kutsutud märkimisväärne hulk erinevaid kogusid, komisjone, komiteesid ning nõuandvaid kodasid, kelle ülesandeks on integratsioonipoliitika alane nõustamine ning teatud määral ka järelevalve. Erinevalt näiteks Taanist või Rootsist, kus taoliste organisatsioonide liikmed esindavad enamasti ka oma erinevate etniliste kogukondade liikmeid, on Suurbritannias liikmete määramise aluseks pigem isikute kvalifikatsioon, pädevus ning oskused, kuid mis samas ei välista vähemusgruppide liikmete esindatust.

Kõikidel riiklikel ning ühiskondlikel organisatsioonidel, mh ka kohalikel omavalitsustel on kohustus edendada läbi oma igapäevatöö rassilist võrdsust ning alati lähtuda üldisest võrdõiguslikkuse poliitikast (*Race Relations Act* ning selle täienduseelnoolest). Üheks taolist tegevust kontrollivaks ning kindlustavaks meetmeks on Rassilise Võrdõiguslikkuse mõjukuse hindamine (*Race Equality Impact Assessments*),¹⁸ mille alusel hinnatakse konkreetsete organisatsioonide poliitika ning tegevuse üldist mõju rassilisele võrdõiguslikkusele ning mille alusel tehakse ühtlasi kindlaks, kas organisatsiooni tegevus kätkeb endas erinevate rasside eristamist ning kas taolise tegevuse mõju on vastavate gruppide jaoks ebasoodne või hoopis kahjulik. Taolist hindamist ja järelevalvet viivad läbi Võrdõiguslikkuse ja Mitmekesisuse Üksused, kelle tegevus kuulub siseministeeriumi haldusalasse, kuid mida on omal initsiatiivil loodud ka erinevates kohalikes omavalitsustes ning muudes riiklikes institutsioonides.

2007.a. juunis Integratsiooni ja Sidususe Komisjoni poolt avaldatud raport *Jagatud Tulevik* toob esile erinevad praktilised lähenemised kohalikele omavalitsustele kogukondade sotsiaalse sidususe ning üldise suutlikkuse kasvatamiseks ja erinevate pingete vähendamiseks, tuues esile viise kuidas on võimalik luua rohkemaid võimalusi integreerunud ühiskonnaks. Selle tulemusena on ca 220 kohalikku omavalitsust loonud oma haldusüksustesse nn kogukondliku sidususe töörühmad, kelle eesmärgiks on kohalikul tasandil edendada multikultuursust, kultuuridevahelisi ning -üleseid kontakte, soodustada teineteisemõistmist ja austust ning ühtlasi arendada välja programme, mis võimaldaksid

Rassilise võrdõiguslikkuse mõjukuse hindamine igas oma tegevuses on sundinud võime konsulteerima oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel erinevate vähemusgruppidega ning kogukondadega, kelle organisatsioone leidub praktiliselt igas suuremas või väiksemas linnas. Praktikas toetutakse esindajatega konsulteerimistele, s.o. kogukonna liidritega suhtlemisele. Viimastel aastatel on üha suuremat rõhku pandud mitte niivõrd poliitilistele kogukonna liidritele, kes peavad sageli lähtuma ametlikust ettenähtud doktriinist, vaid pigem volitatakse poliitiline esindusõigus just kogukonna enda poolt aktsepteeritud liidritele (jalgpallurid, doktorid jm), kes on suutelised ühtlasi olema ka oma kultuurilise grupi siseseks rollimudeliks. Kohalikud omavalitsused toetavad liidreid otseselt, nt palga maksmise näol, kuid samas tagatakse neile ka mitmeid erinevaid materiaalsed ja poliitilisi ressursse oma tegevuse teostamiseks.

18. vt. lähemalt: <http://www.communities.gov.uk/corporate/about/howwework/equalitydiversity/raceequalityimpact/>

murda erinevaid müüte, mis sageli taastoodavad põhjendamatuid ning eelarvamuslikke stereotüüpe. Muuhulgas on kõikidel kohalikel omavalitsustel võimalus jagada sihtotstarbelisi toetusi erinevatele vähemusorganisatsioonidele, mis võimaldaks seeläbi suurendada vähemuste üldist osalust poliitikas ja ühiskonnaelus, kuid teisalt kaasata neid tihedamalt KOV konsultatsiooniprotsessidesse.

Iga-aastaselt viiakse kohalikes omavalitsustes läbi küsitlusi ning järelevalvet, mille alusel hinnatakse muuhulgas ka kohalike võimude suutlikkust ning pädevust integratsiooniga toimetulekul (s.o. võrdõiguslikkuse ning sidususe tagamisel). Ühelt poolt toimub monitooring uurimisküsitluste kaudu,¹⁹ teiselt poolt hinnatakse omavalitsusi täiendavalt ka erinevate objektivsete indikaatorite abil nagu näiteks rassistlike avalduste levik, ekstremistliku graffiti ulatus, korrarikkumised ning vähemusgruppide omavaheliste pingete jälgimine jmt. Hindamine (*comprehensive performance assessment*, CPA) viiakse läbi Auditi Komisjoni poolt ning selle alusel jaotatakse kõik omavalitsused skaalale 'vilets' kuni 'suurepärase'.²⁰ Kuna peamine omavalitsuste finantseering tuleb riigieelarvest, siis on riiklikul tasandil välja töötatud kolm erinevat meetet, millega kohalikke võime tõhusamalt toimima motiveerida:

- (1) esmalt toimub erinevate ideede põhjal (nt. ideaalidel tuginev) veenmine, julgustamine ning vastavate mõtete stimuleerimine: millegi tegemine sellel eesmärgil, kuna see on *õige*.
- (2) Teine vahend kätkeb endas vastavate ergutuste, ajendite või stiimulite rakendamist. Näiteks täiendavate rahasüstide andmine, preemiasüsteemi sisseseadmine (nn. majaka süsteemi rakendamine – “*see ja see omavalitsus on eeskujuks kõikidele teistele*”), samuti aga ka auhindade jagamine (nt. autasu “*kõige eesrindlikum KOV kogu riigis*”).
- (3) Kui eelmised meetmed tulemust ei anna, siis võib keskvoim võtta kasutusele kõige äärmuslikumad meetmed – kas vähendada omavalitsuse toetust teatud eelarveridadel või rakendada karmimat inspekteerimist.

Eelnevast johtuvalt on Briti kohalik võim küll suhteliselt vaba tegutsemaks oma äranägemise järgi erinevate valdkondade arendamisel, kuid samas keskvoimust olulisel määral sõltuv.

Tagamaks migrantide sidusa lõimumise Briti ühiskonda loodi 2004.a. uus nõukoda – Naturalisatsiooni ja Integratsiooni Nõukoda (ABNI). ABNI on riiklik asutus, mille ülesandeks on tagada valitsuse varustamine sõltumatute ekspertnõuannetega nii kodakondsuspoliitika kui ka integratsioonipoliitika valdkonnas. ABNI ei kuulu otseselt ühegi ministeeriumi alluvusse, samas on organisatsioonis töötavad ametnikud nii hariduse, keeleksamite, kodakondsuse- ja integratsioonipoliitika valdkonna eksperdid. Nõukoda keskendub oma tegevuses ning uuringutes peamiselt ESOL keeleõppe (*English for Speakers of Other Languages*) ja kodakondsustestide väljaarendamisele ning analüüsimisele, kuid samas ka kodakondsustseremooniade vaatlemisele ning neile hinnangute andmisele. 2007.a. oli ABNI üheks osalejaks ka “Life in the UK” käsiraamatu väljatöötamisel ning selle sisu täiendamisel ja uuendamisel.

19. Küsimused on paljuski sarnased Eestis monitooringutes kasutatavate küsimustega. Näiteks: kas te saate läbi teistsuguse taustaga inimestega? Mida sa tead oma naabrast? Kuidas sa ennast antud piirkonnas tunned?, Missugusel tasemel sa teistsuguse kultuuritaustaga inimestega suhtled? jmt.

20. 2006.a jaotusid kohalikud omavalitsused tulemuslikkuse alusel järgmiselt: (a) suurepärase: 69, (b) hea: 146, (c) rahuldav: 119, (d) nõrk: 44 ja (e) vilets: 10. Vt. lähemalt: <http://www.audit-commission.gov.uk>

Samuti on ABNI tugevalt seotud Integratsiooni ja Sidususe Komisjoniga, tehes viimasega koostööd just kohalikul tasandil segregatsiooni ning etniliste konfliktide uurimisel. Samuti on ABNI välja kujundanud erinevaid programme keeleõppeks (näiteks kahasse toimuv vanemate ning laste ühine õpe). ABNI on teinud ühtlasi ettepaneku tsentraalse kodakondsuse büroo loomiseks USA eeskujul, mis tagaks kodakondsuspoliitika fookuse, tõhusama koordineerituse ning jätkusuutliku edendamise. Lisaks erinevate raportite koostamisele ning ettepanekute tegemisele on ABNI läbi viinud mitmeid kohtumisi tööandjatega, jagades neile praktilisi kogemusi immigrantidest tööjõuga toimetulemisel, samuti korraldatakse ühe väljundina erinevaid üleriigilisi konverentse spetsiifilistel integratsioonialastel teemadel (keeleõpe immigrantidele, kodanikuõpetus koolides). Siiski ei ole ABNI poolt vastuvõetud otsused või soovitused valitsusele siduvad.

Üheks oluliseks institutsiooniks Briti integratsioonisüsteemis on Põgenike Nõukogu, mis korraldab otsest abi ning toetust põgenikele ja varjupaigataotlejatele. Nõukogu on ülesandeks võtnud töötada ka selle nimel, et pärast riiki saabumist ning seal pikaajalist elamist oleks varjupaigataotlejate ja põgenike huvid ning vajadused kaitstud. Põgenikele antakse võimalikult tõhusat abi oma elu kordaseadmiseks, tehakse tihedat koostööd erinevate põgenikke esindavate organisatsioonide ning kogukondadega. Samuti pakub nõukogu tööalast väljaõpet erinevates valdkondades, mis võimaldavad põgenikel ja varjupaigataotlejatel juba oma varem omandatud oskusi ning kvalifikatsiooni täies mahus ära kasutada.²¹ Lisaks otsesele põgenikega seotud tegevusele on Põgenike Nõukogu tegevus suunatud ka tavakodanike harimisele ning nõ vähemuste häälde kuuldamakstegemisele ühiskonnas, kindlustades ühtlasi ka selle, et antud temaatikaga seotud küsimused oleksid kajastatud nii meedias kui ka poliitilisel areenil. Muuhulgas tegeleb Põgenike Nõukogu ka erinevate uuringute ja raportite koostamisega ning põgenike ja asüülitaotlejate alase statistika kogumisega ning analüüsimisega. Põgenike nõukogu tegevus on finantseeritud keskvalitsuse eelarvest, samas moodustub oluline osa sissetulekutest ka mittekohustuslikust liikmemaksust ning heategevuslikest eraannetustest. Nõukogu koondab endas ca 200 erinevat organisatsiooni, kelle eesmärgiks on ühiste väärtuste ning vastastikkuse üksteisemõistmise arendamine erinevate sotsiaalsete ning kultuuriliste gruppide vahel. Lisaks kõigele muule on Põgenike Nõukogu aktiivselt kaastegev ka projekti SUNRISE raames põgenikele individuaalse integratsiooniplaani koostamisel ning nende abistamisel.

2007. a. loodi täiendavalt siseministeeriumi poolt ja koostöös Integratsiooni ja Sidususe Komisjoniga Migratsiooni mõjude Foorum, mille eesmärgiks on regulaarse ning organiseeritud dialoogi võimaldamine erinevatele valitsusväliste osapooltele. Foorum keskendub peamiselt migratsiooni tulemusel tekkinud mõjude arutamisele ning nende analüüsimisele kohalikes omavalitsustes: vaadeldes migratsioonist tulenevat võimalikku kasulikkust, tuvastamaks ning jagamaks erinevate osapoolte vahel parimaid praktikaid ning jälgides sotsiaalse sidususe alaseid edusamme või probleeme, mh ka seda, kuidas avalik teenistus saaks integratsioonile võimalikult tõhusalt kaasa aidata. Foorumisse kuuluvad peale valitsuse esindajate ka mitmed migratsiooni ning integratsiooniga tegelevad organisatsioonid: kohalike omavalitsuste liidu esindaja, vastavate KOV-ide ja linnavalitsuste endi, Põgenike Nõukogu,

21. Erinevad Põgenike Nõukogu poolt läbi viidud uurimused näitavad, et töötamisel tuginevad põgenikud pigem mitteametlikule võrgustikule või abile, olemata seejuures teadlikud seadusega ettenähtud ametlikest meetmetest (nt. *Jobcentre Plus*).

ametiühingute liidu, maakondade ja kohtunike ühingu esindajad. Kuna foorum kaasab mitmeid erinevaid institutsioone ning valdkonnaga seotud organisatsioone, on viimastel aastatel, peamiselt just Naturalisatsiooni ja Integratsiooni Nõukoja initsiatiivil, kuid mille idee sisaldus ka Integratsiooni ning Sidususe Komisjoni poolt 2007.a. välja antud lõppraportis,²² hakatud rääkima teatud ühtse koordineeriva üksuse vajadusest, nn riiklikust integratsiooniagentuurist. Viimase üheks võimalikuks kandidaadiks peetakse ühelt poolt just Migratsioonimõjude Foorumit, kuid teisalt nähakse selle mudelina ka Naturalisatsiooni ning Integratsiooni Nõukoda. Taolise agentuuri eesmärgiks oleks ühtse riikliku integratsiooni ning sotsiaalse sidususe alase strateegia loomine nii uusimmigrantidele, põgenikele kui ka juba pikaajaliselt riigis elavatele immigrantidele. Agentuuri loomise küsimus otsustatakse ilmselt 2008.a.

Briti integratsioonipoliitika esmane prioriteet on niisiis luua seadusandlik ning institutsionaalne infrastruktuur ja raamistik erinevate võõramaalaste või teistsuguse kultuurilise ja etnilise taustaga inimeste diskrimineerimise vähendamiseks. Teatud mõttes puudub Briti integratsioonipoliitikal ühtne ja keskne koordineerija (küll on see olemas aga immigratsioonipoliitika puhul) – sellesuunaline tegevus ning vastutuse jaotus on liigendatud erinevate ministeeriumite, komiteede, üksuste, komisjonide ning nõukogude vahel, toimides seega üsna edukalt võrgustikulaadse süsteemina. Samuti on väga oluline roll mängida kohalikel omavalitsustel, kuna viimastele on jäetud üsna vabad käed otseselt integratsioonivaldkonnaga tegelemisel, näiteks uusimmigrantidele suunatud keeleõpe, kuid ka muud sotsiaal- või diskrimineerimisvaldkonnaga seotud küsimused. Ühelt poolt on taoline detsentraliseeritus õigustatud, kuivõrd võimaldab läbistada mitmeid erinevaid poliitikatasandeid ning ühiskonnakihte, samas teiselt poolt ei pruugi kõikide vajalike ametkondade koostöö olla maksimaalse tõhususega just selle liigse laialihajutuse tõttu. Tulenevalt Briti riigihalduse süsteemist on siseministeerium üheks üldist integratsioonipoliitikat teatud määral koordineerivaks või suunavaks institutsiooniks ning suurem osa immigratsiooniga ning integratsiooniga otseselt tegelevaid üksusi on koondatud just siseministeeriumi haldusalasse (Piiri- ja Immigratsiooniamet, endine Rassilise Võrdõiguslikkuse Komisjon, Migratsioonimõjude Foorum, integratsiooniplaani väljatöötamine jm). 2001.a. loodi Kogukondade ja Kohaliku Omavalitsuse ministeerium, kelle pädevusse on muuhulgas üle kantud ka paljuski varem siseministeeriumi haldusalas olevaid ülesandeid, näiteks 2006. aastal diskrimineerimise vastane tegevus, millega tegeleb peamiselt ministeeriumi Rassi, Sidususe ning Usundite Osakond.

Seetõttu, nagu eelnevalt juba mainitud, on peamiselt just viimastel aastatel hakatud Briti valitsusringkondades, kuid ka teistes integratsiooniga tegelevates institutsioonides üha rohkem diskuteerima ühtse koordineeriva üksuse olemasolu vajadusest, ehk nn võimalikust riiklikust integratsiooniagentuurist. Samas on antud plaan saanud ka terava kriitika osaliseks just kohalikke omavalitsusi ühendava võrgustiku poolt, kes on tõdenud, et integratsioon saab toimuda reaalselt vaid kohalikul tasandil kuna integratsioon on oma olemuselt väga kompleksne protsess, siis nõuab see väga täpset ning sügavat kohaliku dünaamika tundmist, mida ükski tsentraalne riiklik asutus ei suudaks pakkuda.

22. vt. lähemalt "Our Shared Future" (2007): http://www.integrationandcohesion.org.uk/Our_final_report.aspx

Suurbritannia integratsioonipoliitika debatt

Pidades silmas integratsioonialast üldist debatti, siis 2001. a. 11. septembri sündmused Ameerika Ühendriikides, 2001. aasta sügisel toimunud massimeeleavaldused Põhja-Inglismaal ning 2005.a. pommirünnakud Londoni metroom on esitanud väljakutse senisele integratsioonipoliitikale. Ühelt poolt on tegemist poleemikaga mitmekultuurilisusest ning selle võimalikkusest just paralleelsete ühiskondade reaalse tekkeprotsessi raames, nähtus, millele on hakatud Suurbritannias ka tunduvamalt suuremat tähelepanu osutama. Kuivõrd kultuur, kui oluline tähendus- ja identiteedisüsteem on teatud mõttes vastutav selle eest, kuidas inividid teatud tingimustes käituvad, siis ühiskonnas ohu või ähvarduse tajumine grupe ning selle enesemääratlusele võib paratamatult viia kollektiivse mobiliseerumise ning konfliktini erinevate kogukondade vahel. Viimasest tulenevalt on kogu Briti integratsioonipoliitikas üha enam rõhku pööratud just sotsiaalse ning kogukondliku sidususe suurendamisele: ideoloogiale, mis kuulutab osaluskeskset ja kõigi poolt jagatud kontseptsiooni kodakondsusest; eluviisist, mis loob ning edendab ühiseid kooseluks vajalikke riiklikke väärtusi ning mis omakorda tugineb moraalil ning üldistel kodanikuvoorustel. Sellest tulenevalt on näiteks alates 2007.aastast mitte ainult kõikidel ministeeriumitel ning omavalitsustel, vaid ka kõikidel koolidel kohustus edendada üldist sotsiaalset sidusust.

Kasulikke veebilinke

OECD riikide sisseännu-alane statistika: OECD International Migration Outlook 2007:
<http://www.oecd.org>

Migrant Integration Policy Index MIPEX 2007:
<http://www.integrationindex.eu>

Euroopa riikide integratsioonipoliitikate raportid: An Overview of Immigration, Integration, Asylum and Refugee Policies in all EU Member States (*MigPol*):
http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1E.htm

Rootsi Integratsiooni ja Soolise Võrdõiguslikkuse Ministeerium:
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/8366>

Taani Põgenike, Immigratsiooni ja Integratsiooni Ministeerium:
<http://www.nyidanmark.dk/en-us>

Suurbritannia Kogukondade ja Kohaliku Omavalitsuse Ministeerium:
<http://www.communities.gov.uk/corporate/>

Suurbritannia Integratsiooni ja Sidususe Komisjon:
<http://www.integrationandcohesion.org.uk/>

Suurbritannia kodakondsustest Life in the UK:
<http://www.lifeintheuktest.gov.uk>

Suurbritannia nädis-kodakondsustest
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/magazine/4099770.stm>

Suurbritannia kohalike omavalitsuste tulemuslikkuse hindamine:
<http://www.audit-commission.gov.uk>

Naturalisatsiooni ja Integratsiooni Nõukoda, raportid:
<http://www.abni.org.uk/publications/index.html>

II OSA: PARIMATE PRAKTIKATE NÄITED INTEGRATSIOONIPOLIITIKA MEETMETEST

Haridus

Sisserändajate integratsioon haridussüsteemi on ülimalt oluline võttes arvesse hariduse võtmerolli inimese ettevalmistamisel tööeluks ning ühiskondliku sidususe saavutamisel. Probleemid immigrantide laste haridusnäitajatega on olemas kõikides uuritud riikides. OECD PISA 2003 uuring²³ tõi ilmsiks asjaolu, et haridustulemuste erinevus põliselanike ja immigrantide laste vahel on viimaste kahjuks ning immigrantide laste suurem väljalangevus haridussüsteemist ei puuduta mitte üksnes esimese põlvkonna immigrante, vaid ka teist põlvkonda. Kuigi erinevusi saab osaliselt selgitada sotsiaal-majanduslike faktoritega, on uurijad viidanud asjaolule, et osad immigrantide ja nende järeltulijate madalamad haridustulemused on põhjustatud just nende laste immigrantstaatuses (OSCE 2006: 8). Teise põlvkonna immigrantlaste ja põliselanike laste õpitulemuste erinevus oli võrreldavatest riikidest suurim Taanis (OSCE 2006: 58). Samas uuritavates riikides kogutakse õpitulemuste andmeid õpilaste etnilise tausta arvesse võttes üksnes Suurbritannias. Taani ja Rootsi selliseid andmeid riiklikul tasandil ja regulaarselt ei kogu, v.a. kakskeelsete laste osas.

Haridusel on oluline roll etendada ka riigikeele õpetamises võõrkeelsetele lastele ja noortele. Asukohamaa riigikeele tundmist peetakse integratsiooni seisukohast mõõdapääsmatuks oskuseks, kuna see eemaldab takistused võrdseks kohtlemiseks ning avab sisserännanutele ligipääsu asukohamaa ühiskondlikku, poliitilisse ja majanduslikku ruumi.

Hariduse integratsioonimudelid varieeruvad riigiti. Suurbritannias ja Taanis paigutatakse immigrantlaps tavalisse klassi ning toetusmeetmeid rakendatakse kas individuaalselt koolitundide raames või väljaspool, kuid alati kooli territooriumil. Sellist süsteemi nimetatakse sageli integreeritud mudeliks. Teine mudel on see, kus immigrantlapsele suunatud toetusmeetmed on mõeldud läbiviimiseks väljaspool regulaarseid klassitunde. Rootsis rakendatakse nn. üleminekumeetmeid, kus immigrantlapsed saavad erikohtlemise osaliseks läbi selle, et nad koondatakse teatud ajaks kokku ning teistest lastest eraldi, eesmärgiga valmistada neid paremini ette tavalises klassis õppetööga hakkamasaamiseks. Sarnaselt korraldatakse ka Hollandis spetsiaalselt immigrantlastele mõeldud nn. vastuvõtuklasse põhikooli astmes ning üleminekul algharidusastmelt põhiharidusastmele viiakse läbi lisaks eraldi keeletunde. Nendes klassides saavad hollandi keele lisatunde immigranttaustaga noored, kellel muidu on ainetes head õpitulemused, kuid on keskmisest halvem hollandi keele oskus.

Hariduses läbiviidavad integratsioonimeetmed sisaldavad nii üldisi kui spetsiifiliselt sihtrühmale suunatud tegevusi. Üldiste integratsioonimeetmetena on käesolevas uuringus välja toodud kultuuridevahelise teadlikkuse arendamine koolides, mis puudutab kõiki lapsi ega ole suunatud spetsiifiliselt ühele grupile. Kooliharidusel on etendada väga oluline roll ühiskondliku sidususe ja kultuuridevahelise teadlikkuse arendamisel, mistõttu on kõikides uuritud riikides kultuuridevahelise teadlikkuse arendamine integreeritud õppekavadesse. Selle sisu siiski erineb riigiti märgatavalt. Osades riikides on kultuuriõpe

23. Uuringus ei osalenud Suurbritannia.

keskendunud maailma erinevate kultuuride tutvustamisele (Taani), teistes jällegi riigis sees oleva kultuurilise mitmekesisuse tutvustamisele (Suurbritannia, Rootsi, ka Holland). Riigid erinevad ka selle poolest kuidas koolisüsteem on kohanenud õpilaste erineva kultuurilise taustaga – Rootsis ja Suurbritannias aktsepteeritakse erinevaid riietumisvorme ja kehakatteid, samas kui on ka riike, kus on suund võetud välise erinevuste mittetunnustamisele (Prantsusmaa).

Spetsiifiliselt immigrantidele ja nende lastele suunatud tegevuste näitena võiks välja tuua ülevaatlike infomaterjalide olemasolu immigrantidest vanematele riigi haridussüsteemi kohta (Taani), samas kui näiteks Hollandis kaasatakse vanemad haridusotsuste tegemisse koolide juurde moodustatud nõuandvate kogude kaudu. Rootsis on koolidel kohustus korraldada lapsevanemaga ja lapsega kaks korda aastas personaalseid arenguvestlusi, kus lapsevanemal on õigus ka tõlketeenusele. Immigrantlaste riigikeele õpe moodustab osa haridussüsteemist kõikides uuritud riikides, samas näiteks Taanis ja Rootsis pööratakse immigrantide keeleoskusele eritähelepanu lisaks ka läbi koolivälise (ka eelkooliealistele) keeleõppe korraldamise.

Samuti on paljudes Euroopa riikides probleemiks koolide geograafiline ja etniline segregatsioon. Immigrantide kontsentreerumine vähearenenud piirkondadesse on saanud eritähelepanu osaliseks ka hariduspoliitikas. Suurbritannias käimasoleva riikliku programmi (*Excellence in Cities Programme*) sihtrühmaks on metropolide vähemarenenud piirkondade koolid, mida varustatakse lisafinantseeringutega õppementorite kohtade ning õppetoetusüksuste loomiseks ja andekate õpilaste toetamiseks.

Haridus moodustab kõikide Euroopa riikide integratsioonipoliitikatest kõige mahukama osa. Samas ei ole paljudes Euroopa riikides murelapseks olevate immigrantlaste oluliselt halvemad haridustulemused Eesti kontekstis oluliseks probleemiks, mistõttu on ka käesolevas uuringus välja toodud just need meetmed, mis on kohaldatavad ka Eesti puhul. Peatüki esimeses pooles antakse ülevaade kodanikuõpetuse parimatest praktikatest erinevates Euroopa riikides,²⁴ seejärel esitatakse näiteid interkulturaalsest õppest ja õpetamisest, koolide koostööprojektidest ning koolivälisest integratsioonitegevusest. Alapeatüki lõpus on esitatud rida veebilinke, kust ka suur osa käesolevast informatsioonist pärineb ning kust on võimalik saada täpsustavat lisainformatsiooni.

Kodanikuõpetus

Kodanikuõpetuse (*citizenship education*) õpetamine hariduse erinevates astmetes on kõikides Euroopa riikides korraldatud erinevalt. Osades riikides on sarnaselt Eestiga olemas eraldi õppeaine, mis kannab nime kas kodanikuõpetus või ühiskonnaõpetus. Samas paljudes teistes riikides moodustab kodanikuõpetus osa teistest õppeainetest, peamiselt sotsiaalteadustest (*social studies*), ajaloo, geograafiast ja inimeseõpetusest. Sellistes riikides nagu Taani ja Holland, kus riiklik õppekava puudub, on iga kohaliku omavalitsuse otsustada millises mahus ja millise aine raames kodanikuõpetust õpetatakse.

24. Hariduse olulisuse tõttu integratsioonipoliitika edukuses on selles valdkonnas häid praktikaid võimalik tuvastada väga paljudes riikides. Seetõttu on ka selle alapeatüki meetmete näidetes uuritud häid praktikaid ka teistest Euroopa riikides, mitte üksnes antud uuringus fookuses olnud Rootsis, Taanis ja Suurbritannias.

Kodanikuõpetuse aine sisu varieerub samuti riigist riiki. Domineerivaks ühendavaks jooneks on nn. ühiskonnakõlbliku inimese kasvatamine. Mõnes riigis nagu näiteks Taanis, Hollandis ja Soomes²⁵ pööratakse suurt tähelepanu riikliku identiteedi arendamisele ja kohaliku poliitilise süsteemi tutvustamisele, samas kui teistes riikides (Rootsi) on rõhk rohkem demokraatia ja selle põhiväärtuste õpetamisel. Pika ning verise kogukondliku konflikti ajalooa Põhja-lirimaa kodanikuõpetuse programm näeb muuhulgas ette ka keskendumist ühiskondliku konflikti mõistmisele, kus õpilastele seatakse eesmärgiks arusaamist erinevates kontekstides kerkiva ühiskondliku konflikti olemusest ning õpetatakse, kuidas sellele positiivselt ning loominguliselt reageerida. Lisaks on kodanikuõpetuse ülesandeks seatud Põhja-lirimaa kultuurilise ja religioosse mitmekesisuse teadvustamine ja tunnustamine õpilaste poolt.

Siinkohal esitatud näited on valitud sellistest kodanikuõpetuse programmidest, mis sisaldavad lisaks demokraatia ja ühiskonna toimimise õpetamisele ka multikultuursuse ja kultuuridevahelise dialoogi aspektide õpetamist.

Kodanikuõpetus **Ühendkuningriigi** koolides kätkeb endas enamasti õpilaste suunamist just teatud hoiakute ja väärtuste, kriitiliste mõtlemise arendamise ning aktiivse osaluse edendamise suunal. Suurbritannia kodanikuõpetuse süsteemi eripäraks võibki pidada just asjaolu, et põhirõhk on suunatud teatud võtmekontseptsioonidele, ehk keskendumine toimub pigem paaril määrava tähtsusega ideel nagu näiteks truud ja seadust armastavad kodanikud, kogukondlikult sidus ühiskond ja osalusdemokraatlikud väärtused.

Peamisteks valdkondadeks, mida Suurbritannia kodanikuõpetuse tundides käsitletakse on õigused (poliitilised-, seadusandlikud- ja inimõigused), parlamentaarne demokraatia ning riigivalitsemine, otsuste mõjutamist võimaldavad osalusvormid, kohalike ning riiklike konfliktide ja eriarvamuste lahendamise strateegiad, majanduspoliitiliste otsuste tegemine ning riigieelarve rahade jaotamine, Briti ühiskonna muutuv loomus ning selle jagatud ja ühised väärtused, globaalsete protsesside ning muutuste mõistmine jpm. Õpetamise eesmärgiks on riigiteaduslike ning seeläbi avalikus elus osalemiseks, riigi arengut puudutavates küsimustes ning üldistes demokraatlikes protsessides ja debattides kaasalöömiseks ettevalmistatud, kuid ühtlasi ka üldiseid väärtuseid evivaks ja ühiskonna mitmekesisust toetavaks aktiivseks kodanike ettevalmistamine.

Samas ei koosne kodanikuõpetus mitte ainult koolitundide raames teostatavast õpetamisest vaid ka konkreetsetest vastava teemaga seonduvatest tegevustest (nn. *learning activities*) eesmärgiga viia teooria kokku praktikaga. Tegevusteks, mille eesmärgiks on just aktiivse kodaniku väljakujundamine, on sageli eri tüüpi grupiüritused, konverentsid, töötoad ja kogukondlikud tegevused.

Kodanikuõpetus on kohustusliku õppekava osa alates 2002. aastast, rakendudes õppekava 3. ja 4. õppeastmel ehk olles ette nähtud õpilastele vanuses 11-14 (3. aste) ning 14-16 (4. aste). Samas on palju koole, ametiasutusi ning koolituskeskusi, kes pakuvad kodanikuõpetuse alast väljaõpet ka vanematele

25. Soome kodanikuõpetus seab selgelt eesmärgiks tugevdada põhikooli astme õpilaste rahvuslikku identiteeti läbi kodumaa ajaloo ja kultuuri õpetamise.

inimestele (alates 16. eluaastast) ning mille tarbeks on riiklikul tasandil eraldi väljatöötatud sellealane spetsiifiline programm ("*Post-16 citizenship*"). Kodanikuõpetuse alase õppe juurutamisel Briti haridussüsteemis on määrav roll Kvalifikatsioonide ja Õppekavade Ametil (*Qualifications and Curriculum Authority*), kelle ülesandeks on ka vastavasisulise riikliku õppekava koostamine ning täiendamine.

Koolid ja õpetajad peavad oma õpitegevuses lähtuma riiklikust õppekavast ning ettenähtud üldistest juhistest, mis aitavad neil planeerida, kujundada ning ette valmistada kodanikuõpetuse tundideks. Suunised sisaldavad laia valikut võimalikest tunnis kasutatavatest teemadest või ideedest, näpunäiteid diskussiooni loomiseks või suunamiseks, juhiseid erinevate kogukondadega koostöö tegemiseks, meediakasutuse võimalikkusest jmt. Nende kaudu on omakorda sõnastatud peamised ning üldised kodanikuõpetuse alased kontseptsioonid ning eesmärgid. Õppetöö hindamine ning selle aluseks olevad standardid on iga kooli enda pädevuses, samas on ka riiklikul tasandil välja töötatud täiendavaid juhendeid (nt kas hindamise aluseks on grupidiskussioonide läbiviimine, kirjalikud allikapõhised ülesanded vmt).

Õpetajate täiendkoolituseks ning erialaseks ettevalmistuseks on erinevates ülikoolides välja töötatud riiklikult atesteeritud kodanikuõpetuse erialad (*Citizenship Studies in Education*). Samuti koondab õpetajad Kodanikuõpetuse Ühing (*Association for Citizenship Teaching*), pakkudes neile nii organisatoorse tuge, toetavat võrgustikku, täiendõpet ning konverentse, käsiraamatuid keerulisemate ja vaieldavate teemade õpetamiseks, ning andes muuhulgas välja ka igakuulist erialaajakirja "*Teaching Citizenship*".

Aasta-aastalt on kasvanud kodanikuõpetuses lõpueksami sooritajate ning selle läbimisel antava tunnistuse (*General Certificate of Secondary Education, GCSE*) saajate arv. Kui 2005.a. läbis vastavasisulise eksami 38 000 õpilast, siis 2007.a. omandasid antud sertifikaadi juba 75 000 õppurit. Kodanikuõpetuse alast monitooringut ning inspeksiooni teostab koolides 2007.a loodud eraldiseisev asutus (*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, OFSTED*).

Ühe näitena on multikultuursuse päevi läbi viidud Kuningliku Mereväe värbamiskampaaniate kaudu (*Diversity Action Teams*), kes koole ja muid haridusasutusi külastades tutvustavad mereväes teenimist kui ühte võimalust erinevate kultuuriliste taustadega inimestega kohtumiseks. Samuti on multikultuursuse alaseid päevi läbi viidud ka paljudes koolides (ning seda just nooremate õpilaste hulgas) eesmärgiga "avastamaks" kultuurilist mitmekesisust koolide poolt kehtestatud õppekavades. Ühtlasi toimub see sihiga leidmaks õpetajatele täiendavaid võimalusi õpetavate kursuste raames rassilise eelarvamuse ning diskrimineerimise teemade tutvustamiseks ning vajadusel ka tunnis sisseseadmiseks. Antud päevade raames töötavad õpilased üheskoos erinevates õpitubades – muusika, tantsu, kunsti, kultuuri ja religiooni teemadel, uurides ja analüüsides näiteks erinevaid religioosseid kombeid, tavaid ja festivale; kuid samuti hinnates ka

Suurbritannias on koolidele soovituslik korraldada lisaks kodanikupäevale ka multikultuursuse teadlikkuse tõstmise päevi. Ideeks on edendada rassilist võrdsust ning tõhustada rassidevahelisi häid suhteid vastavalt rassilise võrdse kohtlemise seadustes püstitatud eesmärkidele. Oma olemuselt on antud päevad sisutihedad koolituskursused, mille raames tõstetakse õpilaste teadlikkust etnilistest vähemustest ning mitmekultuuriliste kogukondade erinevatest vajadustest. Multikultuursuse teadvustamise päev ongi suunatud just kohalike sidemete tugevdamisele ning teadlikkuse tõstmisele mitmekülgsete kultuuriliste taustadega inimestest.

läbi näitena India, Aafrika tantsukursuste erinevate kultuuride traditsioone. Sageli toimuvad rassilise diskrimineerimise ja ahistamise alased simulatsioonid, mis õpilaste endi poolt reaalselt läbi mängitakse ning millele üheskoos ka lahendust otsitakse. Multikultuursuse päevade üldiseks eesmärgiks ongi õpilaste julgustamine pühenduma rohkem just kultuurilise mitmekesisuse positiivsetele väärtustele, erinevuste väärtustamisele ning isikliku tasandi empaatiavõime suurendamisele.

Täiendavalt on käimas haridusministeeriumi poolt toetatud programm 'Teotahtelised Kodanikud Koolides' (*Active Citizens in Schools*), mille eesmärgiks on abistada ning hinnata neid noori, kes on kaasatud projektidesse, mis tulevad kasuks nii koolile kui ka kohalikule kogukonnale laiemalt. Programm rakendati ellu 2001.a paralleelselt koos koolides kodanikuõpetuse kohustuslikuks muutumisega, ning selles nähti eesmärgipõhiselt väljundi loomist just neile õpilastele, kes soovivad osaleda nii kooli kui ka kogukondliku elu arendamises. Lisaks eelnevale toetab ministeerium sihtfinantseerimise toel Riikliku Haridusuuringute Fondi (*National Foundation for Educational Research*) jätku-uuringut (aastatel 2001-2009), mis analüüsib võimalikku põhjuslikku seost õpilaste ühiskonnaelus osalemise, kodanikuõpetuse tunni tulemuste ning üldiste õppetulemuste vahel.

Suurbritannia kodanikuõpetuse üheks peamiseks eesmärgiks võib seega pidada just osaluskeskse koolikultuuri arendamist sellisena, mis võimaldaks noortel õppurite kujuneda aktiivseteks, teotahtelisteks ning vastutusvõimelisteks kodanikeks. Koolikultuur omakorda on kujundatud juba eelpool mainitud demokraatlike väärtuste alusel, mis edendavad vastastikust austust, sallivust, usaldust ning kultuurideülest solidaarsust, ning eelkõige just ühisele koostööle alusepanemist.

Kodanikuõpetuse sisseseadmisega võib seostada ka ühiskondlikku debatti valimisea langetamise teemal 16 või 17 eluaastale. Valimisea langetajad argumenteerivad muuhulgas, et lapsed, kes antud eluperioodil veel koolisüsteemis viibivad, võivad õppida valimistel hääletamist juba konkreetsetl kodanikuõpetuse tunni raames, s.o. ühildades teoreetilise teadmise reaalse otsustamisõigusega. Teiselt poolt võimaldaks kodanikuõpetuse tunni raames läbiviidav diskussioon ning sellealane üldine sotsialiseerimine suurema tõenäosusega õpilastest välja kujundada nõ eluaegseid valijaid või ühiskonnaelus osalejaid (kuivõrd üldine tendents arenenud riikides näitab hetkel valimistel osalemise üldist langust). Pilootprojekt on teostamisel Cambridge kooliõpilaste seas.

Lisaks laste ja noorte kodanikuõpetusele finantseeritakse riiklikest vahenditest ka kodanikuühiskonna algatust *Take Part*. Tegemist on täiskasvanute kodanikualgatust ja –teadlikkust tõstva projektiga, mis tegeleb läbi oma kogukondade võrgustiku täiskasvanute õpetamisega. Peamiselt keskendutakse teadmiste, oskuste ja enesekindluse arendamisele, mis aitavad aktiivsemalt osaleda oma kogukonna arengus kaasärääkimisel.

Hollandis, kus riiklik õppekava puudub, on koolidele ette seatud eesmärgid, milleni õppeprogrammi läbinud õpilane peab jõudma. Põhikooli astmes (vanus 4-12) peab õpilane geograafia tundide raames olema muuhulgas omandanud teadmisi ka sisserände ajaloost ja hetkeolukorrast, ajalooõpetuses aga olema tuttav multikultuursete ühiskondade arenguga Euroopas pärast 1945. aastat. Sarnaselt on gümnaasiumiastmes õpilastele seatud eesmärgiks, et nad peavad ajalooõpetuse tundide raames

olema võimalised selgitama ja kirjeldama Lääne-Euroopa multikultuursete ühiskondade arengut alates 1945. aastast. Keele- ja kultuuriõppe valdkonnas peavad õpilased omama teadmisi keelte erinevatest variatsioonidest ning keele muutumisest ajas ja ruumis.

Kodanikuõpetuse õppekavade väljatöötamine Hollandis on usaldatud spetsiaalse õppekavade arendamise instituudi *Stichting Leerplanontwikkeling* (SLO) kätte. Instituudil on oluline roll hariduslike kontseptsioonide ja meetodite väljatöötamisel ning ka kodanikuõpetuse kontseptsiooni väljatöötamine on üheks oluliseks ja prioriteetseks valdkonnaks.

Taanis, kussarnaselt Hollandiga puudub riiklik õppekava, moodustab kodanikuõpetus osa sotsiaalteaduse õppeainest. Aine jaguneb 4 peamiseks osaks:

- (1) Inimene ja riik, kus peamiselt keskendutakse Taani poliitilise süsteemi tundmaõppimisele.
- (2) Inimene ja ühiskond, kus tutvustatakse inividid ja ühiskonna suhet, sugudevahelisi suhteid, tööturгу ja äritegemist; selgitatakse sissetuleku, maksude maksmise, heaoluteenuste ja tarbimise omavahelisi suhteid ning kirjeldatakse noorte inimeste olukorda Euroopas.
- (3) Inimene ja kultuur, kus õpilased peavad olema võimalised mõistma väärtushinnangute ja normide loomist inimestevahelises kommunikatsioonis, suutma aru saada väärtustest, mis iseloomustavad erinevaid religioone ja elustiile, selgitama ja mõistma rahvusluse tagamaid ning suutma aru saada globaliseerumisprotsessist.
- (4) Inimene ja loodus, kus õpilastele selgitatakse loodust kui esteetilist ja majanduslikku ressursi, diskuteeritakse kohalike, riiklike ja globaalsete ökoloogiliste probleemide üle ning arutletakse inimese õiguse üle käsutada loodust oma äranägemise järgi.

Rootsis nähakse kodanikuõpetust hariduse olulise osana, mis horisontaalselt läbib kõiki õppeprogramme ega tähenda üksnes ühe konkreetse õppeaine raames teadmiste omandamist.

Rootsi hariduspoliitika sätestab, et õpilaste kodanikuks kasvamise ei toimu mitte üksnes läbi kodanikuõpetuse aines õpetatava omandamise vaid ka läbi koolikultuuri. Seetõttu on kodanikuõpetuse printsiibid viidud sisse ka kooli igapäevatöösse. Iga kool peab sätestama oma „*demokraatia koodeksi*“, mis sisaldab demokraatlike põhiväärtusi ning kus kooli ülesandeks on tagada sellest koodeksist kinnipidamine. Kohustusliku hariduse õppekava sätestab, et fundamentaalsed väärtushinnangud, see tähendab demokraatlikud väärtused nagu solidaarsus, inimeste võrdsus ja võrdsed võimalused peavad läbima kõiki koolides teostatavaid tegevusi. See kehtib nii inimestevahelistes suhetes kui ka selles kuidas lapsed, noored ja täiskasvanud üksteisesse suhtuvad. Fundamentaalsed väärtuste õpetamine ja nende järgimine puudutab kõiki koolisituatsioone: õpetamist, vahetunde, käitumist kooli koridorides, õpetajate toas ning suhteid õpetajate ja õpilaste vahel.

2004. a. koostatud juhised „Poliitika koolis“ (*Politik i skolan*) annavad koolidele juhtnööre selle kohta, kuidas koolid peaksid reageerima mitte-demokraatlike, rassistlike ja ksenofoobsete parteide ja organisatsioonide tegevusele, mis avalikkuses sageli kajastust leiavad. Lisaks sätestab dokument ka kooli ja erinevate poliitiliste organisatsioonide omavaheliste kontaktide ja koostöö reeglid.

Interkultuuriline haridus ja õpetajate koolitus

Interkultuurilist haridust (*intercultural education*) on Euroopa erinevates riikides hakatud rakendama suhteliselt hiljuti. Peamiselt puudutab see juhendite koostamist õpetajatele ja koolijuhtidele oma ainete õpetamisel ja koolikultuuri arendamisel, kuid samas ka mitmekultuurilisuse aspektide sissetoomist tundidesse eesmärgiga edendada mitmekesisuse teadvustamist õpilastes ja suurendada austust ning tolerantsi endast erineva kultuuritaustaga inimese suhtes. Lisaks on mitmed juhendid keskendunud ka õpilaste kultuuridevahelise suhtlusoskuse arendamisele.²⁶

Taanis on interkultuuralse hariduse puhul fookusesse võetud maailma kultuuride tutvustamine ning selle osaks peetakse ka näiteks võõrkeelte õpet ning õpilasvahetust. Samas Suurbritannias ja Rootsis peetakse interkultuuralse õppe all silmas pigem õpilaste kultuuridevahelise suhtlusoskuse ja tunnetuse arendamist, samuti keskendutakse riigis endas eksisteeriva mitmekesisuse tutvustamisele õppeprogrammi kaudu. See sisaldab nii multikultuursete ühiskondade tutvustamist, sisserändevoogude ja nende põhjuste tundmaõppimist, diskrimineerimisega seotud probleemistiku teadvustamist ning kaasatust kogukondlikus ja ühiskondlikus tegevuses.

Nii näiteks sisaldab **Suurbritannia** riiklik õppekava eesmärgipüstistust, mille kohaselt peab kool kaasa aitama lapse ja noore inimese positiivse mina-pildi kujunemisele läbi Briti ühiskonna kultuurilise ja sotsiaalse mitmekesisuse tutvustamise, läbi erinevate uskumuste ja kultuuride tunnustamise ja mõistmise arendamise ning läbi harjutuste, millega teadvustatakse õpilastele diskrimineerimise, sallimatuste ja teistsuguste inimeste kohta loodavate stereotüüpide kujunemist (OSCE 2006: 85).

Suurendamaks õppekava vastavust mitmekultuurilisuse ning õpilaste erisugusest kultuurilisest taustast tulenevate väljakutsetega on Inglismaa haridusministeeriumi juurde loodud eraldi etniliste vähemuste õppealaste saavutuste tõhustamise alane töögrupp (*Ethnic Minority Achievement Unit*), kelle ülesandeks on abistada koole ning õpetajaid erineva etnilise päritoluga õpilaste õpetamisel.

Sarnaselt on **Rootsi** haridusstrateegias sõnastatud, et kõikide ainete õppekavad peavad seadma endale eesmärgiks „vastastikuse mõistmise ja kaastunde” arendamise. See sisaldab sallimatusele ja ksenofoobiaile vastuseismist ning kultuurilise mitmekesisuse väärtustamist. Koolid on kohustatud edendama neid väärtusi kõikides oma tegevustes, nii õppetöös kui ka igapäevases koolielus (OSCE 2006: 85).

26. Sellel teemal kirjutatud akadeemilistest uurimustest võiks nimetada Leeman, Yvonne & Carol Reid (2006). „Multi/intercultural education in Australia and the Netherlands” in *Compare*, Vol. 36, No. 1, pp. 57–72; Leeman, Yvonne & Guuske Ledoux (2005). “Teachers on intercultural education” in *Teachers & Teaching*, Vol. 11, No. 6, pp. 575–589; Regnault, Elisabeth (2006). “Good Practices in Intercultural Education in Europe” in *Education and Society*, Vol. 24, No. 1, pp. 45–56; Norberg, Katarina (2000). “Intercultural education and teacher education in Sweden” in *Teaching and Teacher Education*, Vol 16, No. 4, pp. 511–519; Virginia E. Causey, Christine D. Thomas, Beverly J. Armento (2000). “Cultural diversity is basically a foreign term to me: the challenges of diversity for preservice teacher education” in *Teacher Education*, Vol 16, No. 1, pp. 33–45; Karen Noordhoff & Judith Kleinfeld (1993). “Preparing teachers for multicultural classrooms” in *Teaching and Teacher Education*, Vol 9, No. 1, pp. 27–39.

Riigiti on interkultuurilist haridust rakendatud jällegi mitmeti.²⁷ **Põhja-lirimaal** on tsentraalselt koostatud hariduspoliitilised dokumendid, kohustades kõiki õpetajaid jälgima interkultuurilise hariduse põhimõtteid, ning ühtlasi on spetsiaalselt välja antud ka põhjalik juhend. Põhja-lirimaa on alates 2005. aastast rakendanud põhikooli astmes interkultuurilise hariduse põhimõtet. Antud põhimõtte seisneb asjaolus, et haridussüsteem ja –programm põhikooli astmes peab tunnustama ja väärtustama erinevusi kõikides inimliku valdkondades ning teadvustama õppurile ideed, et inimesed on loomult arenenud erinevates suundades, arendanud välja erinevad tavad ja maailmavaated. Samuti peab õpilane mõistma, et taoline erinevus on kõikide osapoolte jaoks rikastav. Lisaks peab õppeprogramm edendama inimeste võrdsust ja inimõigusi ning vastu seisma diskrimineerimisele.

Põhikooli õppekava peab toetama neid peamisi põhimõtteid. Koolil on väga oluline roll lapse interkultuuriliste oskuste, suhtumiste, väärtuste ja teadmiste arendamises. Seetõttu on õppeprogrammide interkultuurilisus hädavajalik valmistamiseks last ette osalemaks üha multikultuursemaks muutavas ühiskonnas.

Põhja-lirimaa Aineprogrammide ja Hindamise Nõukogu (*National Council for Curriculum and Assessment*) väljatöötatud juhend õpetajatele ja koolijuhtidele sisaldab järgmisi interkultuurilise hariduse (IKH) põhimõtteid:

- IKH on mõeldud kõikidele lastele, sest kõik lapsed peavad oskama toime tulla kultuuriliselt mitmekesisuses ühiskonnas;
- IKH on seotud nii teadmiste, mõistmise, oskuste ja võimete kui ka hoiakute ja väärtustega;
- IKH on integreeritud kõikide ainete ja kogu koolieluga;
- IKH peab olema seotud tegeliku eluga, et õpilased mõistaksid interkultuurilise hariduse tegelikku tähendust;
- Keel on IKH keskne element;
- IKH edendamine nõuab aega;
- Koolikeskkond on oluline õppimise toetamiseks.

Juhendmaterjali eesmärgiks on anda informatsiooni õpetajatele ja koolijuhtidele etnilise ja kultuurilise mitmekesisuse, rassismi ning interkultuurilise hariduse teemadel. Samas on juhendi eesmärgiks olla ka praktiliseks materjaliks, mida õpetajad saavad kasutada oma igapäevases töös. See sisaldab lisaks üldiste mõistete lahtiseletamisele (nagu näiteks - mis asi on rassism) ka mitmeid klassipõhise tegevuse näiteid interkultuurilise hariduse põhimõtte rakendamiseks oma aine õpetamisel. Juhendis on ka põhjalik nimekiri lisainformatsiooni ja lisamaterjalide kohta.

27. Näiteks Saksamaal on haridusküsimused põhiseaduslikult liidumaade otsustada ning interkultuurilise hariduse rakendamine õppeprogrammides varieerub. Saksamaa haridusveeb *Deutscher Bildungsserver* on kokku kogunud erinevates liidumaades rakendatavad interkultuurilise hariduse õppekavad ja juhendid, mis on (saksa keeles, osaliselt ka inglise keeles) kõigile kättesaadaval aadressil http://www.bildungsserver.de/zeigen_e.html?seite=789. Hollandis on sarnaselt Saksamaale jäänud interkultuuriline õpe valdavalt koolide omanike ja juhtide initsiatiiviks.

Interkultuuralse hariduse edendamine ei tähenda ainult selle põhimõtete järgimist õppeainete õpetamisel, vaid see hõlmab terve kooli tegevust ning korraldust. Interkultuuralseks koolikeskkonnaks peetakse õppekeskkonda, mis peegeldab laiemalt ühiskonna kultuurilist, rahvuslikku ja keelelist mitmekesisust, toetades eri rahvusest õpilaste positiivset mina-pilti ning kinnitab kõigile õpilastele, et mitmekesisus on normaalne nähtus. Kogu kooli kogukond oma liikmetega, sh õpetajad, õpilased, lapsevanemad, abitöötajad, juhtkond, peaksid olema kaasatud mitmekultuurilise hariduse väärtuste edendamisele. Vanemate kaasamine on üks kesketest tegevustest, sh on oluline tähelepanu pöörata järgmistele aspektidele:

- edastada vanematele infot selle kohta, mida kool teeb selleks, et arvesse võtta õpilaste erinevat keeleoskust ning kultuurilist ja keelelist mitmekesisust;
- kutsuda vanemaid osalema koolivälistes tegevustes ning interkultuurilistel üritustel;
- leida võimalusi, kuidas vanemad saaksid koolile abi pakkuda näiteks tõlketevuste või klubilise tegevuse kaudu.

Lisaks vanemate ja laiemalt kogukonna kaasamisele on interkulturaalsusele oluline tähelepanu osutada ka kooli tegevuse planeerimises. See eeldab esiteks kooli tegevuse hindamist interkulturaalsuse ning kaasatuse aspektist. Selleks on välja töötatud vastav hindamisraamistik, mille alusel koolid oma missiooni ning praeguseid praktikaid (sh administratiivsed protseduurid, keel, sotsiaalne ja füüsiline keskkond, seaduskuulekus) interkulturaalsuse aspektist analüüsima peavad. Analüüsi tulemusel peaksid koolid kujundama või ümber vaatama kooli missiooni, poliitika ning tegevuskava. Siin on oluline ka õppekava analüüs ja ümbervaatamine. Koolikeskkonna interkulturaalsuse hindamisraamistik sisaldab näitena küsimusi sellest, kas koolis üleval olevatel piltidel on kujutatud eri rahvusest inimesi? Kuidas tegeletakse rassistlike vahejuhtumitega? Kas üritused võtavad arvesse erinevaid kultuure? jne.

Nagu koolikeskkonda, nii tuleb interkulturaalsuse aspektist lähtudes analüüsida ka klassiruumi. Sotsiaalne ja füüsiline klassikeskkond peavad olema interkulturaalsust toetavad. Selleks tuleks klassiruumi vaadelda nt järgnevatest aspektidest lähtuvalt: kas klassiruumi erinevad osad peegeldavad ühiskonna ja kooli rahvuslikku mitmekesisust? Kas õpilased ja õpetajad oskavad üksteise nimesid korrektselt hääldada? Kas vähemusi koheldakse nii, et nende identiteet leiab positiivset kinnitust? Kas on olemas tegevusplaanid juhuks, kui esineb diskrimineerivat käitumist? Kas on olemas meetod, mille abi kontrollida õppematerjalide sobilikkust? Õppevahendite puhul on samuti oluline tähelepanu osutada nende tundlikkusele, muuhulgas on oluline, et:

- eri õpilaste taustateadmisi hinnatakse realistlikult – jutud, illustratsioonid peavad pakkuma midagi tuttavlikku kõigile õpilastele;
- tekstid, ülesanded peegeldaks rahvuslikku ja kultuurilist mitmekesisust positiivselt ja realistlikult, tekitamata stereotüüpe;
- õppevahendid annaks võimaluse arutada ebavõrdsuse, inimõiguste, diskrimineerimise, konfliktide, rahu ja mitmekesisuse väärtuslikkuse teemade üle.

Lisaks toob juhend palju praktilisi näiteid ja õpetusi harjutustest, mida on interkulturaalsuse õpetamiseks võimalik kasutada.

Näiteid erinevatest interkultuuralse hariduse projektidest

Maailmakooli projekt Utrechtis (Holland)

Utrechti põhikoolid osalevad kohaliku omavalitsuse algatatud ja osaliselt riiklikest vahenditest finantseeritud Maailmakooli projektis. Koolid tegutsevad eesmärgiga andmaks lastele võimalust tutvuda üksteise kultuurilise ja etnilise pärandi ning taustaga. Projektis osalevad koolid on välja arendanud oma meeskondlikud visioonid ja töömeetodid interkultuuralse hariduse osas ning on selle sisse kirjutanud kooli õppekavasse.

Koolid organiseerivad erinevaid tegevusi, tihti toimub see projektinädala vormis. Projektinädala eesmärk on tõsta õpilaste teadmisi erinevatest kultuuridest, kasutades sellena ühte konkreetset kultuuridevahelise dialoogiga seotud teemat. Lisaks korraldatakse mitmeid kohtumisüritusi nagu näiteks koolidevahelised vahetusprogrammid või ühised koolilaagrid. Kõik koolid, kes projektis osalevad annavad koos välja „Maailma Ajalehte” ja osalevad „Maailma Partei” tegevustes.

Projektis osalemiseks ja Maailmakooli nime kasutamisoiguse saamiseks peab kool kõigepealt alustama oma visiooni ja tegevusplaani väljatöötamisega. Maailmakooli projekt töötatakse välja vähemalt kahe kooli töötaja poolt ning võimalusel abistatuna lastevanemate poolt. Utrechtis Mitmekultuurilisuse Instituut abistab koole visioonide ja projektide koostamisel (50 tundi kooliaasta kohta) ning varustab koole vastavate haridusmaterjalide ja metoodikaga. Põhikoolidele eraldatakse spetsiaalne finantstoetus Maailmakooli projektis osalemiseks. Linn korraldab korra aastas ka Maailmakoolide ühiskonverentsi.

Esimesel aastal osales projektis ligikaudu 2000 õpilast, 250 lapsevanemat ja 150 koolide töötajat. Täna on projekt laienenud linnast ka maapiirkonda (Utrechtis provintsis on hetkel 15 Maailmakooli). Projekti tulemusena on õpilaste hulgas saavutatud suurenenud teadlikkus tänu erinevate tegevuste läbi edastatud mitmekülgsele informatsioonile.

Projekti finantseerib Utrechtis linn, Utrechtis provintis ja Hollandi Justiitsministeeriumi Integratsiooni- poliitika ja Etniliste Vähemuste Direktooraat.

Malmö Ülikooli õpetajate täiendõppekursus

Erinevalt Põhja-lirimaast ei ole näiteks Rootsis koostatud riiklikku juhendit õpetajate interkultuuriliste oskuste arendamiseks. Õpetajate sellealane koolitus toimub piirkonniti erinevalt ja seda viivad läbi erinevad asutused kasutades oma õppeprogramme. Neist tuntumas, Stockholmi Haridusinstituudis toimuv õpetajakoolitus keskendub mitte üksnes kultuurilise mitmekesisuse alasele koolitusele, vaid hõlmab endas ühiskondlikku sallivust selle laiemas mõttes (nii soolist, seksuaalset, religioosset jne).

Malmö Ülikoolis toimuv õpetajate täiendõppekursus „Õppimine ja õpetamine mitmekultuurilises koolis” on osa riiklikust õpetajate haridusereformist, mis sai Rootsis alguse 2001. aastal. Lisaks juba praktiseerivate õpetajate koolitusele puudutab multikultuurne kursus ka kõiki õpetajaametit omandavaid tudengeid. Kursuse eesmärgiks on valmistada õpetajaid ette nende professionaalseks karjääriks koolis ja lasteaias, kohtades, mis iga aastaga muutuvad üha mitmekultuurilisemaks. Kursus koosneb nii teoreetilisest kui ka praktilisest osast ning katab järgmisi teemasid: isiklik ja professionaalne

eneseteadlikkus; haridussüsteemide võrdlev analüüs; mitmekultuurilises ja –keelises keskkonnas õpetamise strateegiad ja meetodid; keel ja kontseptuaalne areng; migratsioon ja rahvuslik ning vähemusgrupi identiteet; maailma filosoofiad, religioonid, ideoloogiad ja väärtussüsteemid Rootsi klassiruumis.

Arhusi ja Kopenhaageni õpetajate täiendkoolitusprojektid

Taani kaks suurimat omavalitsust Aarhus ja Kopenhaagen on seadnud ülesandeks panustada senisest enam ressursse põhihariduse esimesel ja teisel astmel immigranttaustaga lastele taani keelt teise keelena õpetava personali koolitusse ja ümberõppesse, viimaks õpetajate oskused vastavusse tänapäevaste vajadustega. Peamiseks eesmärgiks on õpetajate suutlikkuse parandamine tulemaks toime üha kasvavate multietniliste rühmadega.

Aarhusi kohalik omavalitsus alustas 2002. aastal koostöös Taani Haridusülikooliga ning Aarhusi Regionaalse Kõrghariduskeskusega ulatuslikku projekti „Kultuuridevaheline haridus“. Laiahaardelise projekti kestvuseks oli 3 aastat, millele järgnes strateegiline infolevitamine ka teistes piirkonnas asuvates koolides. Projekti tegevus kätkes endas osalevate koolide haridustöötajate täiendkoolitust ning arengujuhtimist (nõustamist ja arengu suunamist).

Teiseks näiteks kultuuridevahelisest õpetajakoolitusest on Kopenhaageni omavalitsuse projekt, mis pakub kõikidele omavalitsuses töötavatele õpetajatele (ca 1000) taani keelt teise õppekeelena õpetamise alast täiendkoolitust. Koolituse üheks eesmärgiks on anda kõikidele õpetajatele põhilised oskused ning teadmised kakskeelsete õpilaste õpetamisest, teisalt aga tagada ka kõikidele õpetajatele baasteadmised sellest, mil moel oleks võimalik kohandada nende õpetamisstiili kakskeelsete õpilaste erinevate lingvistiliste, pedagoogiliste ja kultuuriliste vajadustega. Programm algas 2003. aastal ning selle kestvuseks oli üks aasta.

Arhusi Kultuuridevaheline Keskus (Interkulturelt Center)

Arhusi kultuuridevahelise keskuse (loodud 1984. aastal) eesmärgiks on korraldada kokkusaamisi taanlaste ning immigrantide vahel. Institutsiooni peamiseks ülesandeks on tugevdada ja suurendada Taani ühiskonna kultuuridevahelist kompetentsi ning pädevust. Viimase teostamiseks pakub keskus erinevaid praktilisi kursuseid nii tööhõive suurendamiseks, erinevate asutuste töötajatele kultuuridevahelise mõistmise tõhustamiseks (hoiakud, suhtumine jmt), kuid pakutakse ka õpetajate täiendkoolitusi toetamaks ning edendamaks õppetööd sotsiaalselt ja kultuuriselt segatud gruppides (pedagoogiline täiendõpe kakskeelsete õpilaste ja sellega seonduva psühholoogia, kultuuridevahelise mõistmise ning kommunikatsiooni valdkondades, kestvusega kokku 44 nädalat). Samuti korraldab asutus mitmeid ühisüritusi erinevate etniliste taustadega kooliõpilastele (laste õiguste, demokraatia, tänapäeva noorte ja muude sarnaste teemadega töötubade kaudu). Keskuses avatud maailmamuusika kohviku *verdensmusikcafeen Karavanen* (<http://ikc.dk/karavanen/eng.htm>) peamiseks ideeks on kasutada muusika mõju individidele ning selle olemuslikku potentsiaali, toomaks omavahel kokku mitmekesiste kultuuritaustadega inimesi ning loomaks seeläbi nendevahelist positiivset integratsiooni.

Põhja-lirimaa Koolide Kogukondadevaheliste Suhete Edendamise Programm (UK)

Põhja-lirimaal alustati 1987. aastal riikliku finantseerimisskeemiga (*Schools Community Relations Programme*), mis toetab piirkonna koolide omavaheliste kontaktide arendamise algatusi ja projekte. Programmi eesmärgiks on julgustada koole viimaks kokku erinevatest kogukondadest pärit õpilasi (eriti konfliktis olevates kogukondades) läbi erinevate tegevuste, mis edendaksid kogukondadevahelisi häid suhteid. Programm on täienduseks Põhja-lirimaa koolides rakendatava Vastastikuse Mõistmise Hariduse (*Education for Mutual Understanding*) ja Kultuuripärandi (*Cultural Heritage*) põhimõtetele, mida koolid rakendavad nii oma õppetegevuses kui ka koolikultuuris alates 1992. aastast. Programmis on sätestatud, et iga õpetaja, koolijuht, kooli hooldekogu liige ja iga haridusametnik on vastutav selle eest, et aidata lastel õppida mõistma ja austama teineteist, üksteise erinevaid tavasid ja traditsioone ning valmistama neid ette elama tolerantsses ja harmoonilises kogukonnas.

Programmi algusaastal eraldati tegevuste finantseerimiseks £500 000 ja programmis osales 15% kõikidest koolidest. Aasta-aastalt on koolide osalemine ja sellega koos ka programmi finantseerimine kasvanud, püsid viimasel viiel aastal ligikaudu £1 200 000 ringis ning haarates 59% koolidest (kuigi ainult 24% õpilastest). Lisaks sellele eraldatakse programmi raames aastas £3 100 000 õpetajate lisakulude katteks. Programmi haldamiseks loodi Põhja-lirimaa Haridusosakonda *Kogukondadevaheliste Suhete Büroo*.

Programmi finantseeritavateks tegevusteks on kõikisugu koolivälised tegevused, mis võivad, kuid ei pea olema seotud õppekavaga. Koolidel soovitatakse tegevusi läbi viia neutraalsel pinnal, näiteks muuseumites või noorte vabaajakeskustes. Nii õpetajad kui koolijuhid pidasid riigipoolset finantseerimist koolide koostöös väga oluliseks ning ilma milleta suurt osa tegevustest poleks suudetud läbi viia. Võrdselt oluline programmi edukuse puhul oli ka õpetajate professionaalne ja personaalne pühendumus.

Hindajate poolt (2002) on programmile antud üldiselt positiivne hinnang ja seda peetakse väga kasulikuks meetmeks kogukondadevaheliste suhete parandamisel, aga ka koolis läbiviidava interkultuuralse õppeprogrammi toetamisel. Programmi üheks positiivseks tulemuseks peetakse õpetajate omavaheliste kontaktide arendamist, kus õpetajad saavad teineteisele vastastikust tuge osutada ning arvamusi ja kogemusi vahetada. Samas on hindajad välja toonud mõningad nõrgad küljed: näiteks liiga kalli programmi maksumuse ühe õpilase kohta (keskmiselt £22 aastas), aga ka õpilaste kontaktide liigse pinnapealsuse ning keskendumise sportlikele üritustele.

Koolide segregatsiooni vähendamise meetmed

Kooliõpilaste vahetusprogramm ning kohaliku kogukonna sidususe edendamine (UK)

Mõned aastat tagasi alustati osades Suurbritannia linnades erineva kultuurilise taustaga koolide õpilaste omavaheliste vahetusprogrammidega (i.k. *school twinning* või *school linking*). Pilootprojekti algatamise üheks peamiseks põhjuseks oli asjaolu, et ühes ja samas piirkonnas asuvad koolid võivad olla etniliselt väga erineva ülesehitusega, s.o. mitte ainult mitmekultuurilised, vaid sageli tuleb ette, et omavahel naabruses olevates koolides on ühtedes 90% või enam valgeid, ning teistes samapalju

vähemustaustaga noori. Teisalt näitasid uuringud (nt. Bristolis, Kirklees, Oldhamis), et nooremaealised ning rahulolematud inimesed, eriti just noored valged mehed, panevad toime enamiku linnas toimunud teadaolevatest rassistlikest ilmingutest. Niisamuti selgus, et enamikel noortel puudub nii õpiaegne kui ka õppeväline kokkupuude või kontaktivõimalus teistest rahvustest noortega – ka juhul, kui selleks oli lähinaabruses olev etniliselt, rassiliselt või kultuuriliselt erineva ülesehitusega kool.

Kooliõpilaste vahetusprogramm kätkeb endas peamiselt kohustusliku kooliaja raames läbi viidud õppetunde, milles osalevad erineva etnilise taustaga noored ning kus arutletakse lisaks konkreetsele õppeainele (näiteks geograafia, ajalugu, vmt) muuhulgas ka mitmekesisuse, erinevuste ning kultuuride omapäradega seotud küsimusi. Teisisõnu osalevad õpilased diskussioonides ning õpivad keskkonnas, mis ühelt poolt aitab vähendada stereotüüpide teket (nt. lastel esineb sageli eelarvamuslik mõte, et nahavärv määrab ära religioosse kuuluvuse, vmt) ning suurendada sotsiaalset sidusust, kuid teisalt võib panna ka aluse noorte pikaajalisemaks koostööks või sõprussuhteks. Kui enamasti toimub vahetus erinevate monokultuuriliste koolide vahel, siis Šotimaal on aset leidnud kooliõpilaste vahetusprogrammid ka religioossete (konfessiooni kuuluvate) ning mitte-religioossete koolide vahel. Enamasti kätkeb vahetus endas ühe või mitme erineva vanuserühmaga klasside viimist üheks või pooleks päevaks vastavasse partnerkooli, toimudes reeglina kord nädalas, kuid kestes regulaarselt terve õppeaasta vältel. Peale tundide või spordipäevade toimuvad ühiskülastused ka koolivälistesse asutustesse, näiteks kirikutesse, mošeedesse või gurdwaradesse (sikhitempel). Sageli kulmineerub kogu projekt ka mõne lõppürituse või ühisetendusega, kus osaleb kogu kool ning laste vanemad.

Kui esialgu oli tegemist pigem ühes linnas asuvate õppeasutuste ning kahest koolist pärinevate väiksemamahuliste gruppide omavaheliste vahetustega, siis varsti laiendati programmi ulatust ka erinevate linnade vaheliseks koostööprojektiks. Täiendavalt võib tuua näite näiteks hiljuti alanud projektist (*Meet Your Neighbours*) Blackburni ja Darweni omavalitsuses, kus õpilaste vahetusprogrammi arendatakse 4 erinevas koolis: moslemikooli, juudikooli, katoliikliku ning mitte-religioosse kooli vahel. Tänu programmi suurele edukusele muudeti kooliõpilaste vahetusprogramm ka riiklikul tasandil koordineeritavaks ning läbiviidavaks projektiks, kusjuures üheks põhjuseks oli programmi tulem, mis oli viinud juba osade koolide täieliku ühinemiseni. Järelhindamise käigus selgus, et noored olid programmi tulemusena õppinud palju kõrgemalt hindama inimestevahelisi erinevusi ning sarnasusi just positiivsel, ühisosast lähtuval viisil. Ühtlasi olid projektis osalevad noored võimelised harima ka teisi inimesi oma tutvusringkonnas just linnas elavatest erinevatest kogukondadest, omades seeläbi positiivset mõju nii oma perekonnale kui ka lähedastele. Bradfordis läbiviidud küsitluste analüüs näitas, et projektis osalenud ~1900 õpilasest omandas igaüks keskmiselt 2,6 uut kultuuridevahelist sõprussuhet, kusjuures programmi mõjukus ei sõltunud ei õpilase sotsiaal-majanduslikust taustast ega ka partnerkooli konfessioonist (religioosne *vis-a-vis* mittereligioosne) (vt. *Bringing Communities and People Together*).

Samuti muutus väga populaarseks meetmeks sotsiaalse sidususe suurendamisel nn. “teepaki” projekt, kus igale Suurbritannia kodanikule saadeti koju teepakk kirjaga “*Please, have a cup of tea with your neighbour*”. Paljudes kohalikes omavalitsustes on seatud suur rõhk ühiste kokkusaamiskohtade arendamisele (tehes taustauuringuid sellest, kus inimesed meelsasti käivad ning oma aega viidavad) – näiteks meelelahutuse- või poesikäimise kohad, raamatukogud, spordisaalid, festivalid jmt. Viimase

eesmärgiks on jagatud kogemustel, ühistel arusaamadel, usaldusel ning kollektiivsetel väärtustel tugineva ühise ruumi loomine ja arendamine. Antud näited on siiski vaid mõned vähesed erinevatest lähenemistest, mida on läbi viidud sotsiaalse kapitali, kogukondadevahelise teineteisemõistmise ning sotsiaalsete võrgustike suurendamise eesmärgil.

Magnetkooli projekt - koolide segregatsiooni vähendamise projekt Enghoj koolis (Taani)

Taanis, nii nagu ka paljudes teistes Euroopa immigratsiooniriikides on tõsiseks probleemiks koolide segregatsioon – kui kooli õpilaskonnast moodustavad immigrantide lapsed kasvõi väikese enamuse kipuvad taanlastest lapsevanemad oma lapsi teise kooli üle viima. Koolide segregatsioon vähendab immigrantidest laste taani keele oskuse määra ning viib madalama tasemele nende üldise integreerituse. Teadvustades segregatsiooniprobleemi seadis Hvidovre kohalik omavalitsus eesmärgiks saavutada tulemus, kus igas piirkonna koolis ei moodusta välispäritolu lapsed rohkem kui 25% õpilaskonnast. Enghoj kooli Magnetkooli projekti eesmärgiks oli läbi hariduslike ja vaba aja tegevuste kvaliteedi tõstmise meelitada kooli senisest enam taanlastest lapsi. Selleks eraldati koolile lisaraha 20 miljonit Taani krooni, millest 75% oli riigipoolne finantseering ja 25% tuli kohaliku omavalitsuse eelarvest. Nelja aasta jooksul õnnestus Enghoj koolil saavutada õpilaste suhe, kus etnilisse vähemusgruppi kuuluvad õpilased moodustasid ligi ühe kolmandiku õpilaskonnast. Koolijuhtide hinnangul oleks see osakaal ilma Magnetkooli projektita olnud kõrgem.

Arhusi omavalitsus rakendas Magnetkooli projekti oma koolides 2006/2007 õppeaastal. See on osa Taani parlamendi 2005. aasta plaanist vähendada koolide segregatsiooni üleriigiliselt. Arhusi Magnetkooli projekti keskne fookus on oskuste arendamisel: kodutööde puhul suurema abi tagamise tõhustamisel, kooli ja kodu vahelise partnerluse suurendamisel, õpetajate ja kooli juhtkonna täiendkoolitusel ning õppetöö ja vaba aja tegevuste paremal koordineerimisel.

Teine näide koolide segregatsiooni ja taani keele kui võõrkeele õpetamise tõhustamise eesmärgil elluviidud poliitikatest on Arhusi omavalitsuses meede, millega suunatakse taani keelt halvasti rääkivad ja lisaabi vajavad immigrantide lapsed teise kooli juhul, kui piirkondlik kool ei võimalda piisaval tasemel taani keele omandamist (näiteks on immigrantidest laste osakaal liiga suur). Kui taani keele oskus on jõudnud rahuldavale tasemele, on lastevanematel võimalus oma laps tuua kas piirkondlikku kooli või jätkata suunatud koolis. Arhusi omavalitsuse poliitikameede baseerub Taani parlamendi määrusel 2006. aastast, mis lubab taani keeles eriõpet vajavad lapsed suunata ka mitte-piirkondlikesse koolidesse.

„Multikultuurse hariduse ideekoolid” – eksperimentaalkoolid Karlskronas (Rootsi)

Karlskrona eksperimentaalkoolide programm puudutab koole, kus 80% õpilastest ei räägi rootsi keelt emakeelena. Eksperimentaalkoolid loodi spetsiaalse eesmärgiga rakendada integreeritud lähenemist haridusele just neis sotsiaalselt problemaatilistes piirkondades, kus immigrandid moodustavad üle 40% elanikkonnast. Karlskrona koolis käivad lapsed esindavad 45 erinevat etnilist rühma, 65% lastest tuleb madala sissetulekuga perekondadest ja enamusel vanematest on puudulik haridus. Kool korraldab ettevalmistusklassse varjupaigataotlejate lastele, vastuvõtuklasse värselt saabunud immigrantidele ning emakeele õpet kuues peamises immigrantide keeles. Eritähelepanu pööratakse kehalisele kasvatusel

ja terviseõpetusele. Teisel aastal alustatakse rootsi keele lugemistundidega, mis baseeruvad Astrid Lindgreni raamatutel. Kunsti õpetatakse aktiivsel ja osavõtlikul viisil, kus partneriteks on kohalik teater ja meremuuseum.

Immigrantnoortele suunatud meetmed

GAM3 – tänavakultuuri toetamise projekt (Taani)

GAM3 (hääldatakse kui inglisekeelne sõna mäng: *game*) on 2002. aastal suuresti kolmanda sektori ja vabatahtlike poolt algatatud tänavakultuuri toetamise projekt, mille eesmärgiks on pakkuda puudustkannatavate piirkondade noortele vanuses 12-25 tähendusrikast vaba aja veetmise võimalusi, mis oleks alternatiiviks lihtsalt tänaval hulkumisele. Projekti peamiseks lähtekohaks on kohtuda noortega seal, kus nad niikuinii regulaarselt liiguvad – tänaval – ning kohtuda nendega nende enda väljapakutud tingimuste raames. Üldine eesmärk on noorte ühiskonda integreerumise toetamine.

GAM3 raames viiakse läbi järgmisi tegevusi:

- (1) Nädalased treeningud ja nädalavahetuse laagrid hip-hopi ja tänavakorvpalli alal praeguses 14 GAM3 tsoonis (linnapiirkondades);
- (2) Iga-aastased tänavakorvpalli ja hip-hopi Olümpiamängud, mis peetakse linnavalitsuse esisel väljakul Kopenhaageni kesklinnas;
- (3) Igal GAM3 tsoonil on oma treenerite meeskond, kes töötavad vabatahtlikena. Neid varustatakse GAM3 stardipaketiga, milles on pallid, *ghetto*-raadio hip-hopi jaoks jne;
- (4) Loodud on GAM3 veebilehekülg kus GAM3 liikmed saavad jututubades vestelda ja olla kursis viimaste uudistega tänavakorvpalli ja hip-hopi alal;

2005. aastal toetasid projekti Taani Immigratsiooni, Pögenike ja Integratsiooni Ministeerium, kaasatud olid ka kohalikud omavalitsused, erasponsorid nagu Nike, MTV ja Kopenhaageni Tehnikakool.

Riiklik kampaania „Me vajame kõiki noori inimesi” (Brug for alle unge) (Taani)

2002. aastal alustas Taani Immigratsiooni, Pögenike ja Integratsiooni Ministeerium kampaaniaga, mille eesmärgiks on suunata senisest enam immigrantnoori kutseõppeasutustesse õppima ning ka oma õpinguid lõpetama, saavutamaks piisavat kvalifikatsioon tööjõuturul läbilöömiseks. Uuringud on näidanud, et immigrantnoored langevad haridussüsteemist ja –programmidest välja kaks korda tihedamini kui taanlastest noored. Väljalangemine on sarnaselt suur nii esimese kui teise põlvkonna immigrantnoorte hulgas. Kõige kõrgem väljalangemisprotsent on aga kutseõppeasutustes – 60% noori ei lõpeta oma alustatud õpinguid.

Kampaania keskendus informatsiooni levitamisele noorte ja lastevanemat hulgas haridus- ja koolitusvõimalustest, samuti heade eeskujude pakkumisele, üldisele suhtumisele õppesse ja kutseõppesse, seostele hariduse ning tööjõuturu vahel ja muudele analoogsetele teemadele. Kampaania käigus palgati kaheksa konsultanti, kes tegelesid informatsiooni kokkupanemise ja laialijagamisega, rollimudeliteks olevate inimeste külaskäikude korraldamisega koolidesse,

koostööd koolide kutsenõustajatega, vabatahtlike kodutööde abistajate skeemi rakendamisega ning praktikakohtade organiseerimisega. Spetsiaalsed praktikaprogrammid töötati välja koostöös politsei, armee ja päästeametiga.

Headeks eeskujudeks, nn. rollimudeliteks valiti välispäritolu taustaga noored, kes on olnud edukad nii hariduse kui kutseameti omandamisel. Rollimudelite meeskond külastas koole, noortekeskusi ja immigrantide organisatsioone, kus rääkisid oma isiklikust kogemusest ja valikutest. Hetkeseisuga on meeskond rääkinud ligi 10 000 immigratsiooni taustaga noorele erinevates Taani piirkondades.

Kampaania algatajaks ja finantseerijaks on Taani Immigratsiooni, Pögenike ja Integratsiooni ministeerium, 2006 ja 2007. a. finantseering tuli osaliselt ka Euroopa Sotsiaalfondi toetustest. Kampaania elluvijateks on kohalikud omavalitsused, haridusasutused ja kolmanda sektori organisatsioonid. Kestvuseks on planeeritud detsember 2002 – 2009.

Kasulikke veebilinke

Euroopa hariduse infoportaal, mis sisaldab raporteid riikide kodanikuhariduse süsteemi kohta:
<http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/>

Take Part projekt täiskasvanute kodanikuharidusest:
<http://www.takepart.org/>

„Politik i skolan” (Poliitika koolis) raport (rootsi keeles):
<http://www.skolverket.se/>

Suurbritannia Kvalifikatsioonide ja Õppekavade Keskuse kodanikuõpetuse leheküljed (QCA):
http://www.qca.org.uk/qca_4791.aspx

Suurbritannia Post-16 Citizenship:
<http://www.post16citizenship.org/>

Suurbritannia Kodanikuõpetuse Assotsiatsioon:
<http://www.teachingcitizenship.org.uk/>

Teotahtelised Kodanikud Koolides (UK):
<http://www.continyou.org.uk/node/923>

Kodanikuõpetuse jätkusuutlikkuse uuring (UK):
<http://www.nfer.ac.uk/research-areas/citizenship/>

Briti Nõukogu veebileht hariduse rahvusvahelistamiseks: Global Gateway. *Contributing to an International Dimension in Education*:
<http://www.globalgateway.org.uk/>

Intercultural Education in Primary School Curriculum (Northern Ireland):
<http://www.ncca.ie/index.asp?locID=257&docID=102>

Intercultural Education at Primary School – Utrecht (The Netherlands):
http://www.eukn.org/netherlands/themes/Urban_Policy/Social_inclusion_and_integration/Education/Primary_education/world-school_1022.html

Deutscher Bildungsserver. Saksamaa Liitvabariigi haridusveebi interkultuuralse hariduse lehekülj:
http://www.bildungsserver.de/zeigen_e.html?seite=3071

Kompendium: Euroopa kultuurpoliitika ja trendid:
<http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>

Bringing Communities And People Together (2007). *Commission on Integration and Cohesion*:
http://www.integrationandcohesion.org.uk/bringing_communities_and_people_together.pdf

Tööturg

Integreeritus tööturule on üks olulisemaid eduka integratsiooni aspekte, kuna majanduslikku kaasatust peetakse tihti oluliseks teguriks, mis omakorda edendab sotsiaalset ja kultuurilist kaasatust. OSCE rõhutab oma integratsioonipoliitikate raportis, et võrdsete võimaluste ja võrdse ligipääsu tingimuste loomine peab olema kõikide tööturu integratsioonipoliitikate keskmes (OSCE 2006: 48).

Kõigis kolmes uuritud riigis on probleemiks sisserändajate madal tööhõive ning kõrge tööpuudus võrreldes põliselanikega. Eriti kõrged on erinevused hõive ja tööpuuduse osas Taanis ja Rootsis. Mõlemad riigid on ka seadnud tööturu küsimused oma integratsioonipoliitikas esikohale. Töäjõus osalemise vahe rootslaste ja kolmandate riikide kodanike vahel on märkimisväärne 27,6% rootslaste kasuks, mis on omakorda veelgi suurem naiste ja noorte hulgas (MIPEX 2007). Taanis on vastav näitaja 12,3% ning Suurbritannias 9,4% (MIPEX 2007). Sageli on kõige suuremad käärid tööhõive ja tööpuuduse osas just naiste ja noorte osas. Eriti märkimisväärne on töäjõus osalemise määra erinevus immigranttaustaga ja põliselanikest naiste osas Taanis (vahe 31,1%, võrdlusena Rootsis 13,5%). Ka sisserändajate tööpuudus oli Rootsis ja Taanis kõrge – mõlema riigi puhul on immigrandi töötuks jäämise võimalus kaks korda tõenäolisem kui põliselanikul (OSCE 2006: 49).

Probleemid, millega sisserändajad ja nende järeltulijad tööturul silmitsi seisavad ei erine reeglina teiste vähemusgruppide probleemidest, olles peamiselt tingitud madalamast hariduskvalifikatsioonist, vähesest töökogemusest ning suurematest perekondlikest kohustustest. Samas, sisserändajate puhul võib lisateguriks osutuda puudulik riigikeele oskus või nende hariduskvalifikatsiooni tunnustavate dokumentide mittetunnustamine tööandja poolt. Täiskasvanutest sisserändajate keeleoskuse parandamist nähakse tööturu probleemide lahendamisel olulise meetmena, rõhutades üldise keeleõppe kõrval just erialase keele õpetamise olulisust integratsiooni parandamisel. Nii on Taanis viimastel aastatel toimunud poliitikamuutuste tulemusena keskendunud täiskasvanute keeleõppe sidumisele tööturuga (vt. peatüki täiskasvanute keeleõppe). Noorte ja täiskasvanute keeleoskuse on ka näiteks Saksamaa seadnud oma integratsioonipoliitikas üheks olulisemaks prioriteediks, rakendades mahukat riiklikku keeleõppeprogrammi sisserännanutele.

Rootsi, Taani ja Suurbritannia on määratlenud immigrandid ja nende järeltulijad spetsiifilise siht-rühmana Euroopa Komisjonile esitatavates tööturu arendamise strateegiates.²⁸ Laias laastus saab riikides rakendatavad tööturu poliitikameetmed jagada kaheks:

- (1) meetmed, mis on suunatud pakkumise poolele, püüdes arendada immigrantide oskusi sobivaks vastavalt riigi tööturu nõuetele, ning
- (2) meetmed, mis on suunatud nõudluse poolele, sealhulgas tööandjate teavitamine ja koolitamine erineva kultuuritaustaga töötajate integreerimiseks tööturule.

Pakkumise poole meetmete seas on domineerivaks erialase keeleõppe läbiviimine, tööturu nõustajate koolitamine aga ka praktiliste oskuste arendamine läbi kutsehariduse propageerimise ja

28. Riiklikud reformiprogrammid on saadaval aadressil http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/national_en.htm

praktikakohtadele suunamiste. Nõudluse poolt mõjutavate poliitikameetmete hulgas domineerivad mitmesugused diskrimineerimise-vastased tegevusprogrammid ning töökoha mitmekesisuse propageerimise meetmed. Riigid julgustavad või uurivad võimalusi kuidas veenda tööandjaid mitmekesisuse kasulikkusest töökohas ning reeglina nähakse just avalikus sektoris eeskuju erasektori tööandjatele. Eriti arenenud on töökoha mitmekesisuse propageerimine avalikus sektoris Suurbritannias, kus lisaks kasutab riik ka oma hankepoliitikat kui hooba, millega julgustada ettevõtjaid töökollektiivi mitmekesisust edendama. Ka Rootsi on viimastel aastatel asunud rakendama sellesuunalist poliitikat. Samas on Suurbritannias vähem tähelepanu pööratud just immigrantide oskuste arendamisele ning riiklik tööturupoliitika keskendub üksnes võrdsete võimaluste loomisele. Immigrantide oskuste arendamisega tegeleb aktiivselt aga Taani, kes on selleks ka välja töötanud riikliku programmi „Uus võimalus kõigile” (vt. allpool). Seega riikide erinevused tööturu meetmetes peegeldavad riikide tööturgude struktuurseid erinevusi, erinevat tööturupoliitikat ning ka immigratsiooni ajalugu. Millisesse tööturu reguleerimise valdkonda rohkem panustatakse peegeldab ka selle riigi nägemust sellest, milles seisneb peamine integratsiooniprobleem. Pakkumise poolele keskendunud poliitikad peavad peamiseks probleemiks immigrantide oskuste puudulikkust, nõudluse poolele keskenduvad poliitikad aga tunnistavad võrdsete võimaluste puudumist tööturul. Uuritavate riikide tööturu integratsiooni meetmed on kokkuvõtlikult ära toodud alljärgnevas tabelis (tabel 2.).

Tabel 2. Tööturu integratsioonimeetmed võrdlevalt

	Pakkumise poole tööturumeetmed	Nõudluse poole tööturumeetmed	Ettevõtluse toetamise meetmed
Rootsi	Tasuta (erialase) rootsi keele õpe;	Laiaulatuslik diskrimineerimisealane seadusandlus ja poliitikaprogramm; Töökohataotluse protsessis CV-de anonüümsus; Avaliku sektori töökoha mitmekesisuse propageerimise poliitika.	ALMI spetsiaalsed konsultatsiooniteenused immigranttaustaga ettevõtjatele
Taani	Tasuta (erialase) taani keele õpe täiskasvanutele; Immigrantide tööturu nõustajate võrgustik; Palgatoetuste süsteem; Kohustuslik osavõtt aktiveerimisprogrammist.	Läbirääkimised tööandjate, ametühingute ning valitsuse vahel sisserändajate tööturu näitajate parandamiseks; Partnerluskokkulepped töövõtjatega immigrantide töölevõtmiseks.	-
Suurbritannia	Tasuta keeleõpe vastavalt vajadusele (ESOL), mis on seotud tööhõive programmiga; Jobcentre Plus teenused immigrantidele; Etniliste Vähemuste nõustajad (<i>Ethnic Minority Outreach</i>) üldise tööturu nõustamissüsteemi osana.	Laiaulatuslik diskrimineerimise alane seadusandlus ja poliitikaprogrammid; Avaliku sektori hankepoliitika; Avaliku sektori töökoha mitmekesisuse poliitika (<i>race equality duty</i>).	Businesslink - Ettevõtlusealane <i>online</i> konsultatsiooniteenus

Euroopa Komisjon on oma ettevõtluse toetamise poliitikas määratlenud vähemusrühvustest ja immigrantidest ettevõtjad eraldi sihtrühmana, kelle ettevõtlikkuse toetamisega peaksid liikmesriigid tegelema. Immigrantide ettevõtlusaktiivsus on uuritavatest riikides kõrgeim Suurbritannias, kus ligi 12% immigrantidest tegeles eraettevõtlusega. Siiski ei olnud see uuritavates riikides poliitiliseks prioriteediks seatud, kuigi üksikuid meetmeid on rakendatud. Suur osa immigrantide ettevõtlust toetatavatest tegevustest viiakse läbi kodanikeorganisatsioonide poolt. Riikidest aktiivseim selles vallas on olnud Suurbritannia.

Tööturu integratsioonimeetmete uurimisel võib kokkuvõtvalt väita, et edukus saavutatakse tihti nii pakkumise kui nõudluse poolt stimuleerivaid meetmeid kombineerituna rakendades. Immigrantide oskuste arendamisest üksi ei piisa kui tööturul eksisteerib etnilisel pinnal diskrimineerimist ja tööandjate teadlikkus probleemidest on madal.

„Uus võimalus kõigile” – Taani heaolupoliitika reformikava

Taani integratsioonipoliitika eesmärgiks on muuta sisseerändajad majanduslikult iseseisvaks ehk riigi sotsiaaltoetustest mitte sõltuvateks ning integratsioon tööturule omab selles protsessis võtmerolli. 2005. a. vastu võetud riikliku programmiga „Uus võimalus kõigile” seadis Taani valitsus endale eesmärgiks tuua tööturule 2010. aastaks täiendavalt lisaks 25 000 sisseerände taustaga inimest. Reformikava kujundamisel ja elluviimisel ning immigrantide tööhõive parandamise osas on peetud intensiivselt neljapoolseid läbirääkimisi valitsuse, ametühingute, tööandjate organisatsioonide ja kohalike omavalitsuste vahel. Kõikide osapoolte kokkulepet ja panustamist peetakse ülioluliseks tööturu reformikava elluviimisel. Kokkuleppe peamiseks osaks on kõigi osapoolte panus sisseerännanute ja nende järeltulijate tööhõive suurendamisesse, mis peamiselt saavutatakse läbi taani keele kursuste korraldamisel (valitsus ja KOV) ning samaaegse seotuse loomisel tööturuga (tööandjad).

Taani tööturupoliitika, sealhulgas ka immigrantidele ja nende järeltulijatele suunatud meetmete väljatöötamine on toimunud neljapoolsete läbirääkimiste kaudu, kuna tööturu meetmete edukus sõltub just kõikide osapoolte kokkuleppest ja panusest. Läbirääkimiste osapoolteks on olnud valitsus, ametühingud, tööandjate organisatsioonid ja kohalikud omavalitsused. Lisaks on valitsus loonud Pögenike, Immigratsiooni ja Integratsiooni ministeeriumisse eraldi osakonna, mis tegeleb immigrantide tööturu probleemidega ning mille ülesandeks on nõustada üle riigi paiknevaid töökeskusi just spetsiifiliselt immigrante puudutavate tööturuprobleemide osas.

2005.a Pögenike, Immigratsiooni ja Integratsiooni ministeeriumi poolt loodud Integratsiooniteenuse (*Integrationsservice*) ülesandeks on abistada ja nõustada KOV-e nende tegevuses immigrantide tööhõive parandamiseks (aktiveerimisprogrammide ning muude reformikavas ettenähtud tegevuste planeerimisel ja elluviimisel). Reformi eesmärgiks on sisseerändajate ja nende järeltulijate tööhõive suurendamine rakendades järgmisi meetmeid:

- *Palgatoetuse süsteemi sisseviimine* eraettevõtetes nendele sisseerände taustaga inimestele, kellel on raskusi töökoha leidmisega (kes on olnud tööta vähemalt 90% ajast viimase kolme aasta jooksul). Tegemist on riiklikest vahenditest palgatoetuse maksimisega ettevõtetele, kes võtavad tööle pikaajase immigranttaustaga tööt. Taani Tehnoloogiainstituudi uuring kinnitas, et iga

kolmanda palgatoetusega töötanud immigrandiga sõlmitaks hiljem alaline tööleping (Danish National Reform Programme 2006: 47);²⁹

- *Partnerluskokkulepped* tööandjate ja riigi või kohaliku omavalituse vahel nende immigrantide töölevõtmiseks, kellel on raskusi töökoha leidmisega. Tegemist on raamkokkulepetega, mille alusel toimub ka eelpool nimetatud palgatoetussüsteemi ellurakendamine. Partnerluskokkulepped sisaldavad nii ettevõtja poolset praktikaprogrammi, sellega kaasnevat koolitust ja vajadusel mentorsüsteemi. Kui tööandja on subsideeritud töötaja töötulemustega rahul, sõlmitakse töövõtjaga juba alaline tööleping normaalpalgaga;
- Sotsiaaltoetust ja sissejuhatusprogrammi toetust saavad immigrandid (kes on vähemalt 30 aastat vanad) on kohustatud osa võtma KOV-i poolt pakutavatest *tööturule integreerumise meetmetest* iga 6 kuu tagant. Iga osaluse pikkuseks on vähemalt neli nädalat. Neid meetmeid, mida nimetatakse aktiveerimisprogrammiks, kujundavad kokkulepete alusel kohalike tööandjatega KOV-id ning need sisaldavad kas praktikakohti ettevõtetes või spetsiaalseid kutsekoolitusi. Uue reformikava järgi saavad need KOV-id, kes on aktiivsed aktiveerimisprogrammide väljatöötamisel immigrantidele, suurema osa oma kuludest kaetud riiklikust finantseerimisest kui need KOV-id, kes aktiveerimisprogramme aktiivselt ei paku;
- €40,2 miljonit eraldatakse senisest suurema arvu *tööturu nõustajate palkamiseks* ning immigrantidele suunatud teenuste parandamiseks nendes 10-15 kohalikus omavalitsuses, kus immigrandid moodustavad märkimisväärse hulga elanikest. Konsultantide ülesandeks on jälgida hoolikalt töötuid immigrante ning on ühtlasi kohustatud aitama inimesel leida kontakti tööturuga või leidma mentori.

Meetmete sihtrühmaks on nii uued põgenikud, kes on kohustatud läbima integratsioonilepingu alusel tööturu koolituse, kui ka juba riigis elavad immigrandid ja nende perekonnaliikmed. Meetmete elluviimiseks on planeeritud kulutada 500 miljonit Taani krooni.

Täiskasvanute keeleõpe Taani näitel

Täiskasvanud immigrantide keeleõppe riikliku korraldamisega on Taanis tegeletud alates 1983. aastast, kui esmakordselt sõnastati riikliku integratsioonipoliitika eesmärgid. Varasemal perioodil, 1960-1970ndatel oli keeleõpe riigi eri piirkondades organiseeritud erinevalt ilma suurema riikliku koordinaatsioonita. Taani keele kui võõrkeele õpetamise ulatuslik ümberkorraldus toimus 1998.a, mil võeti vastu uus taani keele kui võõrkeele õpetamise seadus ja käesolev näide kirjeldab sellest hetkest toimivat keeleõppe süsteemi.³⁰

29. Reformikava sisaldab lisaks ka meetmeid sisseändajate ja nende järeltulijate haridustaseme tõstmiseks ning getostumise piiramiseks. Vaata *A New Chance for Everyone – the Danish Government's Integration Plan*. Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs (May 2005). Spetsiaalselt tööturule suunatud meetmetest saab lisainformatsiooni Taani riiklikust reformikavast, mis esitati Lissaboni strateegia täitmise aruandena 2006.a. Euroopa Komisjonile.

30. Seaduse inglisekeelne nimetus on *Consolidated Act on Teaching Danish as a Second Language For Adult Foreigners and Others, and Language Centres*. Mitteametlik tõlkevõersioon on saadaval leheküljel: <http://eng.uvm.dk/publications/laws/danishlow.htm?menuid=1530> (kasutatud 05.12.2007).

1999. aastal vastu võetud integratsiooniseaduse järgi peavad kõik Taani saabuvad põgenikud ja immigrandid ning nende perekonnaliikmed osa võtma kohanemisprogrammist, mille üheks osaks on ka keeleõpe.³¹ Taani keele õpet korraldavad keelekeskused, kelle tööd koordineerib Põgenike, Immigratsiooni ja Integratsiooni ministeeriumi Integratsiooni osakonna taani keele kursuste büroo. Keeleõpet võivad pakkuda ka erakapitalil baseeruvad keeltekoolid, kes on saanud riigilt vastava akrediteeringu. Samas, keelekeskuste töö korraldamise kohustus lasub kohalikul omavalitsusel. Reeglina moodustavad mitu kohalikku omavalitsust koostöös ühe keelekeskuse. Keelekeskused on kohustatud tööle võtma võõrkeele õppe pedagoogi, kes kontrollib keelekeskuste keeleõppe programme ja metoodikat. Üle riigi töötab 2004. a. seisuga 65 keelekeskust. Keelekeskusi finantseeritakse riiklikult ja see baseerub tasemeeksami läbinud õppurite arvil.

Keelekursustele suunatakse kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja poolt (kes koostab ka immigrandi

Taani täiskasvanute keeleõppe korralduses võetakse arvesse õppuri hariduslikku tausta ja oskusi. Oskuste põhjal jagatakse keeleõppijad keelekeskuse nõustaja poolt kolme erinevasse kategooriasse:

- (1) Esimene kategooria puudutab neid õppureid, kelle on kas puudulik või madal hariduslik taust ning kes ei ole õppinud kirjutama ja lugema oma emakeeles;
- (2) Teisse kategooriasse lähevad need õppurid, kes on saanud haridust vähesel määral ning kelle edasijõudmist õppeprotsessis hinnatakse aeglaseks;
- (3) Viimasesse, kolmandasse gruppi liigitatakse need õppurid, kellel on olemas põhi-, kesk- või kõrgharidus.

individuaalse integratsiooni-plaani) ja kõik üle 18-aastased täiskasvanud põgenikud või sisserändajad ning nende perekonnaliikmed, kes on vastavas omavalitsuses arvel kui integratsioonilepingu täitmise kohuslased. Taani keelt on võimalik õppida nendes keskustes kuni kolm aastat. 2003. a. seisuga

õppis selles süsteemis keelt 45 882 inimest (Petersen 2004: 11).

Iga kategooria raames jaguneb keeleõpe omakorda 6 mooduliks (vt joonist 1. raporti lisas). Kolmanda kategooria viimane aste (6. moodul, mis lõppeb *Studieprøven* eksamiga ning mille tase võrdub ühtse Euroopa standardiga C1; eksam koosneb omakorda neljast komponendist: lugemine, kirjutamine, kuulamine ja rääkimine), on mõeldud nendele õppuritele, kes soovivad omandada taani keele oskust edasiõppimise eesmärgil. Pea kõik Taani ülikoolid tunnistavad kõrgkooli sisseastumisel antud taseme keeleoskuse tunnistust.

Selline keeleõppe korraldus võimaldab rakendada erinevaid õppemeetodeid lähtuvalt õppuri oskustest. Erinevate meetodite rakendamine omakorda muudab keeleõppe tulemuslikumaks. Kuni 1998. aastani ei arvestatud keeleõppe korraldamisel õppurite hariduslikku tausta, kuid tänaseks on lisaks sellele seatud eesmärgiks koostada ka igale õppurile individuaalne õppeplan, võttes arvesse kõiki õppimise ja tulevikuplaanidega seotud aspekte. Individuaalse õppeplani koostamisel võetakse näitena arvesse asjaolu, kas keelt õpitakse töökoha leidmise või edasiõppimise eesmärgil. Individuaalse õppeplani koostab keelekeskuse nõustaja koostöös iga õppuriga.

31. Kuni 1999. a olid integratsioonikursused, sh keeleõpe kohustuslik üksnes põgenikele. Immigrandid ja nende perekonnaliikmed pidid keeleõppega tegelema omal initsiatiivil ilma riikliku toetuseta. Samas tööturu koolitusprogrammis saavad jätkuvalt osaleda üksnes põgenikud kuna immigrantide puhul nõutakse nende finantsilist iseseisvust (vt. Taani integratsioonipoliitika peatükki muutustest sisserändepoliitikas).

Värske immigrant peab läbima integratsioonilepingus kehtestatud kohustusliku tundide arvu ca 340–2000 aastas, omandades sellega kirjalikku B1 ning suulise B2 taseme. Antud taseme täitmine on eelduseks kodakondsuse omandamiseks. Keeleõppe maksumuseks ühe inimese kohta on keskmiselt ca €20 000 aastas ning see on keeleõppijale tasuta.

Tundidest ei ole lubatud puududa enam kui 15% ulatuses. Keelekursustelt saadud diplom annab omakorda õiguse taotleda Taani kodakondsust.³²

Kogu keeleõppe programmi peamine fookus on suunatud tööturul osalemisele. Keeleõppe programm on riiklikult koostatud ning akrediteeritud kõikides astmetes ja moodulites. 2004. aastal korraldati keeleõppe programm ümber (muudeti eelpool nimetatud keeleõppe seadust), eesmärgiga suunata ta veelgi tugevamini tööturul osalemiseks vajaliku keeleoskuse omandamisele. Seda eesmärki silmas pidades pannakse suuremat rõhku kommunikatiivsele keeleoskusele ning keeleõppe seotusele tööturu vajadustega. Keeleõpe peab looma õppurile parimad võimalused töö leidmiseks, mistõttu rakendatakse erinevaid õppemooduleid, kus klassiõpet kombineeritakse tööpraktikaga. Osades keelekeskustes toimub õpe 3-2 süsteemi järgi, kus 3 päeva nädalas on klassiõpe ja 2 päeva tööpraktika. Teistes keskustes toimub keeleõpe hommikuti ning keelepraktika õhtuti. Lisaks kätkeb keeleõppe programm paindlikumaid keeleõppe meetodeid: sisaldades nii individuaalõppe võimalusi arvuti abil kui ka paindlikke õppeaegu koos kaugõppega.

32. Lisainformatsiooniks vaata Petersen 2004. Taani, kui võõrkeele õppimise internetikeskkond on saadaval aadressil <http://www.dansk.nu>

Suurbritannia avaliku sektori hankepoliitika

Suurbritannia on rakendanud riiklikku hankepoliitikat mehhanismina, millega mõjutada etniliste ja rassiliste vähemuste osalust tööturul. Allpool on esitatud mõned näited erinevate institutsioonide parimatest praktikatest (Maksu- ja Tolliamet, Riigiprokuratuur, Siseministeerium, Briti Telekom, Šoti parlament jt), mis kirjeldavad, kuidas on lahendatud etnilisi ja rassilisi vähemusi puudutavad tööturu diskrimineerimise ja üldisemalt tööhõive probleemid just riigihangete puhul toimuvate protsesside raames.

Enamikel mainitud institutsioonidest esines oma rassilise võrdsuse skeem (*Race Equality Scheme*) või mõni muu täiendav akt või eeskiri, mis tuginedes 1976. aastal vastu võetud seadusele kaitseb indiviide rassilise diskrimineerimise eest nii tööjõuturul, hariduses, eluasemeturul kuid ka teenuste ja kaupade jaotamisel (vt Suurbritannia integratsioonipoliitika peatükki).

Inglismaa Maksu- ja Tolliametis (*HM Revenue & Customs*) on loodud eraldi võrdsuse ja mitmekesisuse osakond (*Equality and Diversity Team*), kes vastutab kogu organisatsioonis kõikide riigihangete protsesside puhul rassilise võrdsuse hindamise eest. Riigihangete planeerimise faasis on nende vastutusalaks dokumentatsiooni läbivaatamine, tagamaks rassilise võrdsuse tähtsuse ning proportsionaalsuse hindamise võimalikkuse igas hankelepingus. Samuti on antud osakonna ülesandeks eelkvalifitseerimise faasis etnilise monitooringu küsimustiku kujundamine, mille eesmärgiks on potentsiaalse hankija suutlikkuse hindamine rassilise võrdsuse standardite täitmiseks. Paljudel juhtudel vaadatakse uuesti üle ka lepingute standardtingimused ning luuakse riigihangete lepingutesse uued klauslid, mis aitavad lepingupooltel oma tegevuses efektiivsemalt rassilise võrdsuse küsimusi monitoorida. Samuti lisatakse Maksu- ja Tolliametis kõikidele hangetele ning nendest tulenevatele lepingutele, kus rassiline võrdsus mängib olulist rolli klauslid, mis sätestavad, et lepingu sõlmija ei diskrimineeri kedagi värvi, rassi, soo jmt. alusel, ning tegutsetakse vastavalt selleks ette nähtud ning kohaldatud seadusandlusele.

Osades riigiametites on riigihangetega tegelevatele inimestele loodud vastavasisuline õppematerjal, mille eesmärgiks on suurendada vastutavate ametnike teadlikkust nii õiguslikest kohustustest kui ka vajalikkusest rassilise võrdsusega arvestamisel. Ka reklaamide kujundamise puhul on nõue lähtuda just taolisest formuleeringust ja disainist, mis julgustaks riigihankes osalema kandideerijad ka etnilistest vähemusgruppidest.

Inglismaa Riigiprokuratuuris (*Crown Prosecution Service*) on kõikide riigihangete puhul loodud vastav kontroll-loend rassilise võrdsuse ja

mitmekesisuse aspektidest, mida tuleb arvestada pakkujal lepingu planeerimisel ja ettevalmistamisel. Teisalt esineb analoogne kontroll-loend ka nende ametiisikute jaoks, kes on vastutavad riigihangete lepingute haldamise ning nende järelevalve eest. Ka Inglismaa siseministeerium (*Home Office*) kasutab analoogseid küsimusi hangete järeelmõjude hindamisel (s.o. hinnates, kas riigihanke eesmärgid edendavad üldist võrdsust), rakendades vastavalt rassilise võrdsuse vajalikkuse astmele erinevaid meetmeid selle tõhustamiseks – vastavad reklaamid, lepingute sisulised klauslid jmt. Teisest küljest on Briti Telekomil näitel hakatud mõistma ka asjaolu, et positiivne rassilise võrdsuse ning mitmekesisuse suunaline toetav tegevus aitab organisatsioonidel kaitsta oma brändi ning suurendada ja täiustada ka institutsiooni enda üldist mainet ja reputatsiooni. Samuti on paljude riigihangetes osalejate hulgas mõistetud, et rassilise võrdsuse ja mitmekesisuse valdkonna proaktiivne toetamine on muutumas üha suuremaks plussiks ning eeliseks erinevate riiklike lepingute saamisel ja hangete võitmisel.

Avaliku sektori töökoha mitmekesisuse poliitika Rootsis ja Suurbritannias

Väga olulisel kohal **Rootsi** integratsioonipoliitikas on mõte, et valitsus peab olema heaks eeskujuks töökollektiivide etnilise ja kultuurilise mitmekesisuse osas. Etnilist ja kultuurilist mitmekesisust, mis tähendab vähemusrahvuste ja –rasside esindatust töökohtadel, ei vaadelda aga ainult kui kvaliteediindikaatorit, vaid sellel on palju olulisem tähendus – see on demokraatia üks näitajatest ning sellele tähelepanu pööramine toob kaasa suurema usalduse avalikku sektorisse. Karjäär avalikus teenistuses nõuab väga head rootsi keele tundmist ja teadmisi Rootsi halduskultuurist. Need kaks faktorit ongi Rootsi puhul peamisteks takistusteks, miks immigrantidel on raske avalikus sektoris tööd leida. Samuti on osadel kõrgematel ametikohtadel Rootsi kodakondsuse nõue, mis samuti välistab paljud muudel tingimustel sobivad kandidaadid. Nendel ja ka teistel põhjustel on võõramaalaste esindatus avalikus sektoris olnud aastaid väga madal. Toetudes aga statistikale, võib öelda, et see olukord on muutumas – näiteks on võõramaa päritoluga inimeste osakaal riigiteenistujate hulgas tõusnud 9,1%-lt 2000. a. 11,1%-ni 2006. a.³³

Olukorra muutuse on tinginud Rootsi valitsuse sammud etnilise mitmekesisuse edendamise osas. 1999. a. vastu võetud etnilise diskrimineerimise vastase seaduse³⁴ kohaselt on tööandjad kohustatud soodustama etnilist mitmekesisust töökohas ning võib öelda, et just sellest ajast on see olnud kõikide valitsusasutuste üheks oluliseks eesmärgiks. Sellealased ettepanekud on valitsus sisse kirjutanud ka mitmetesse valitsusasutuste seaduseelnõudesse.³⁵

Töökoha mitmekesisuse propageerimisel nähakse avalikus sektoris rollimudelit ja eeskujulikkust tööandjate. Rootsi valitsuse seisukoht on, et meetmed, mida avalikus sektoris rakendatakse etnilise mitmekesisuse edendamiseks töökohal, võetakse üle ka erasektori poolt ning see omakorda edendab meetmete rakendamist ühiskonnas tervikuna. Integratsiooniminister Ulrika Messing tuli 1999. a. kevadel välja initsiatiiviga töötada välja valitsuse tegevuskava etnilise mitmekesisuse edendamiseks valitsusasutustes. Tegevuskava eesmärgiks on suurendada ühiskonna teadlikkust sellest, kuivõrd töötajate mitmekesisus soodustab omakorda kompetentside mitmekesisust ja paremat kvaliteeti avalike teenuste osutamisel erinevatele sihtrühmadele. Tegevuskava näeb ette, et valitsusasutuste värbamispoliitika peab lähtuma etnilise mitmekesisuse printsiibist ja selle paremaks ellurakendamiseks soovitatakse asutustel vastu võtta etnilise mitmekesisuse suurendamise tegevuskavad. Need tegevuskavad varieeruvad oma sisus ja ulatuses ning suur osa neist tegelikult ei sisalda kvoodisüsteemi või konkreetseid arvudes mõõdetavaid näitajaid. Kõige aktiivsemad selliste tegevuskavade väljatöötamisel on olnud tööturu asutused.

Raporti *Utländsk bakgrund i staten 2006* andmetel töötas 2000. a. keskvalitsuse asutustes 7,5% mujal sündinuid ning 2006. a. oli see arv juba 9,1% ja riigiasutustes üldiselt 11% (Arbetsgivarverket 2007: 5). Kui arvestada sealjuures näitajat, et 2000. a. oli üldisest rahvastikust (vanuses 20-64) mujal sündinuid 14% ning 2006. a. 16,2%, võib järeldada, et Rootsi pingutused integratsiooni ja etnilise mitmekesisuse süvendamiseks on õnnestunud.

33. "Utländsk bakgrund i staten – 2006" Arbetsvarverket, 2007, lk 4

34. *The Act on Measures against Discrimination in Working Life on Grounds of Ethnic Origin, Religion or other Belief*

35. Telefoniintervjuu: Hans Hillforth, Integratsiooni ja Soolise Võrdõiguslikkuse ministeeriumi referent (02.11.2007, Kadri Nestra)

Alates 1999. aastast on riigiasutustel kohustus anda aru valitsusele meetmetest, mida nad on rakendanud ning tulevikuplaanidest etnilise mitmekesisuse edendamiseks oma asutuste töötajate värbamisel. Rootsi Haldusarengu Agentuur (*Swedish Administrative Development Agency*) on määratud selle eest vastutavaks ning on ka saanud ülesande juhtida ja koordineerida antidiskrimineerimise projekti viies Rootsi maakonnas. Esimene valitsusasutuste koondraport, mis koostati juba enne seaduse vastuvõtmist 1998. aastal näitab, et ligi 8% riigiasutustest ei ole rakendanud spetsiifilisi meetmeid mitmekesisuse suurendamiseks. 2000. a. koostatud raportis aga tõdeti, et ligi 20% asutustest on välja töötanud laiaulatuslikud plaanid ning asunud tõsiselt tegutsema töökoha etnilise mitmekesisuse suurendamise nimel. Mõned asutused on tööle võtnud sisserände taustaga inimesi, mõned on seadnud endale ka arvulised eesmärgid ning mitmed asutused suunavad oma värbamiskampaaniad spetsiaalselt välispäritolu elanikkonnale.

Värbamisprotsess avalikus sektoris põhineb anonüümsetel avaldustel. Sellise meetodi pani tööle eelmine valitsus, kuid see pole veel täielikult juurdunud ning seda kasutatakse vaid teatud piirini ning teatud juhtudel. Meetodi efektiivsust on kahjuks raske hinnata, kuid siiski arvatakse, et see vähendab diskrimineerimise võimalust. Anonüümse värbamisprotsessi käigus arvestatakse esimeses ringis ainult formaalseid kvalifikatsioone (nt haridus ja töökogemus) ning personaalsed ja sotsiaalsed näitajad avalduvad alles intervjuu käigus – seega pööratakse esialgu tähelepanu teadmistele ning eelarvamuste tekkimine inimese rahvusliku tausta pärast välistatakse. Taoline meetod tagab ühtlasi ka selle, et rahvusvähemustel on seeläbi suurem võimalus esimesest ringist edasi pääseda.

Lisaks ülaltoodud skeemidele on Rootsis immigrantidel, kes soovivad tööle asuda avalikus sektoris võimalik osaleda ka täiendkursustel. Hetkel on võimalik osaleda nelja ülikooli juures (Stockholm, Göteborg, Malmö ja Linköping) toimuvatel kursustel ning nende täiendus- või ettevalmistuskursuste eesmärgiks on suurendada immigrantide võimalusi tööturul pakkudes neile ülikooliharidust, mis on administratiivkarjääri aluseks.³⁶

Rootsi ringhäälingunõukogu (*Sveriges Radio*) algatas projekti pealkirjaga „Rohkem värve meedias“, mille eesmärgiks on värvata tööle rohkem etnilistest vähemusgruppidest või immigrantide kogukondadest pärit ajakirjanikke. Valitsus eraldas ka lisaraha Stockholmi Ülikooli ajakirjanduse, meedia ja kommunikatsiooni osakonnale sihteesmärgiga välja töötada loengukursus „*Meedia-Mitmekesisus-Inimesed*“, mis keskenduks sellistele teemadele nagu etniliste vähemuste ja immigrantide representatsioon meedias ning uudistereporterite rollile eelarvamustega võitlemisel ning kultuurilise mitmekesisuse edendamisel ühiskonnas.

Valitsus on suunanud oma töökoha etnilist mitmekesisust edendava poliitika ka kohalikule tasandile. Alates 2000. aastast antakse välja auhinda, millega premeeritakse omavalitsust, kes on olnud kõige edukam selles valdkonnas. Mitmekesisuse auhinda annab välja ka FORUM, katusorganisatsioon, mis ühendab endas kaheksat ametühingut ja

nõukoda, eesmärgiga tunnustada neid valitsusväliseid asutusi, kes edendavad kultuurilise mitmekesisuse poliitikat oma tööjõu värbamisel ja töötingimuste seadmisel.

36. Telefoniintervjuu Hans Hillforthiga, Integratsiooni ja Soolise Võrdõiguslikkuse ministeeriumi referent (02.11.2007, Kadri Nestra).

2006. aasta seisuga oli Suurbritannia riigiteenistuses 8,4% rahvusvähemustest pärit töötajat, mis on proportsiooniliselt riigi üldise rahvusliku koosseisuga. Andmetest võib aga järeldada, et erinevates piirkondades varieerub vähemuste esindatuse protsent märgatavalt ning on otseses seoses piirkonna eripäraga. Näiteks varieerub Londonis elavate rahvusvähemuste protsent piirkonniti

Suurbritannias 2000. aastal sisse viidud rassisuhete akti täienduses on oluliseks lisapunktiks märkus, et kõik avaliku teenistuse asutused on kohustatud edendama etnilist võrdsust. Eesmärgiks on riigivõimuorganitel aidata pakkuda õiglast ning ligipääsetavat teenust ning täiustada võrdseid võimalusi ka tööle värbamises. Lisaredaktsiooni vastuvõtmisega sai Suurbritannia endale ühe kõige mõjuvõimsama etnilise võrdsuse alase seadusandluse – antud akt pani sellealase legaalse kohustuse rohkem kui 43 000 riigiasutusele. Riiklik statistikaamet kogub regulaarselt andmeid riigiteenistujate etnilise koosseisu kohta.

tunduvalt, kuid keskmine on seal 40,2% ning riigiteenistuses on nende esindatus 30%, samas kui Kagu-Inglismaal on vastavad protsendid 8,7 ja 5,2. Kui uurida rahvusvähemuste esindatust kõrgematel ametikohtadel, saab öelda, et võrreldes brittidega on nad alaesindatud, kuigi ka selles valdkonnas on toimumas edusamme. Kui aastal 2005 leidis kõige kõrgematel kohtadel (SCS tase) rahvusvähemusi vaid 3,5%, siis aastal 2006 oli see arv 4,1%. Aste madalamal (klass 6/7) olid nende esindatuse protsendid vastavatel aastatel 5,3 ja 5,9 (National Statistics Online 2007).

Ametitest on heaks näiteks Londoni Politseiamet, millele on 2005. a. avaldatud valitsuse strateegias erilist tähelepanu pööratud (City of London Police, Race Equality Scheme Monitoring Report 2005). Leitakse, et tagamaks kõikide ühiskonnaosade võrdset kohtlemist, peab soosima etnilist mitmekesisust nii politseijõududes kui ka politsei juhtkonnas. Selle eesmärgi täitmiseks on oluline, et igas piirkonnas vastaks politseijõudude etniline koosseis selle piirkonna etnilisele koosseisule. Londoni politsei on alates 2004. aastast monitoorinud detailselt töötajate etnilist kuuluvust ja pööranud vähemusrahvuste esindatusele suurt tähelepanu. 2004-2005. a. raport kinnitas, et 4,9% politseinikest ja 16,6% kõikidest politseitöötajatest on pärit vähemusrahvustest. Aasta hiljem tehtud uurimus näitas, et samad näitajad olid vastavalt 5,35% politseinikest ja 18,62% kõikidest töötajatest (City of London Police, Race Equality Scheme Monitoring Report 2006). Londoni politseile on seatud eesmärgiks, et aastaks 2008 on vähemusrahvustest politseinikke vähemalt 7,3% ning vaadates viimase aja arenguid on selline tulemus täiesti saavutatav.

2005. a. novembris andis Rassilise Võrdsuse Komisjon välja dokumendi pealkirjaga „Rassilise võrdsuse praktikate koodeks tööturul”,³⁷ mis on väga heaks suunanäitajaks etnilise diskrimineerimise vähendamiseks. Nimetatud dokument on siiski vaid soovituslik ning ei pane töövõtjatele mingeid seaduslikke kohustusi. Samas esitab see dokument põhjalikult seaduslikud alused diskrimineerimise vähendamiseks, nii töötajate kui ka -võtjate õigused ja kohustused, seletab lahti diskrimineerimise erinevad vormid. Samuti on dokumendis asutuste töö lihtsustamiseks välja toodud avalduste näidised, mille abil vältida hilisemat diskrimineerimist (töökoalutused, diskrimineerimist välistavate tööpõhimõtete kirjapanek jne).

37. Code of practice on racial equality in employment (Statutory)

Avaliku sektori sellealased initsiatiivid on saanud positiivse kajastuse nii riikide sees kui ka väljaspool. Samas on poliitikaanalüütikud viidanud mõningatele ohtudele, mis kerkivad eelkõige korraliku monitoorimissüsteemi puudumise korral. Antud poliitika edukuse mõõtmisel on vajalik hoolikalt jälgida ka etniliste vähemuste ja immigrantide positsiooni ametiastmete järgi, vastasel juhul toimub sihtrühma kontsentreerumine madalamatele ametiastmetele. Näitena moodustavad Suurbritannia avalikus teenistuses etnilised ja rassilised vähemused 3,3% kõrgema astme ametnikest võrreldes 10% madalama astme ametikohtadest (OSCE 2006: 53).

Näiteid meetmetest ja tegevustest tööturu integratsiooni vallas

Etniliste Vähemuste Tööhõive Rakendusrühm (UK)

Etniliste Vähemuste Tööhõive Rakendusrühm (*Ethnic Minority Employment Task Force*) loodi Suurbritannias eesmärgiga tegeleda spetsiifiliselt etniliste vähemuste tööhõive probleemidega. Uuringud on näidanud, et etnilistel vähemustel, eriti tumedanahalistel on võrreldes oma valgenahaliste kaaskodanikega väiksemad võimalused töökoha leidmiseks ning ka selle pidamiseks. Rakendusrühm loodi Peaministri büroo strateegilise osakonna poolt 2001. a. läbi viidud etniliste vähemuste olukorda tööturul uurinud raporti soovitude kohaselt.

Raportis toodi esile vajadus tegelemaks etniliste vähemuste tööhõiveprobleemide lahendamisel valdkondade ja tegevuste kaudu:

- ..., mis tegeleksid etniliste vähemuste haridusliku taseme tõstmisega ja oskuste arendamisega;
- ..., mis looksid inimestele kokkupuute tööga, reformides seniseid tööhõive programme, soodustades oma äri alustamist ning eemaldades barjääre, mis takistavad töötamist puudustkannatavates valdkondades;
- ..., mis edendaksid võrdset kohtlemist töökohal läbi tööandja teadlikkuse suurendamise ja parema nõustamise ning läbi riiklike mõjutusvahendite kasutamise, nagu avalike teenuste hangete läbiviimise üldine poliitika.

Üksuse eesmärgiks on raportis esitatud probleemidele lahenduste leidmine, püstitatud ülesannete järelevalve, erinevate riiklike asutuste tööde koordineerimine ning valitsuse etniliste vähemuste strateegia elluviimise tagamine.

Rakendusrühma kuuluvad järgmised valitsusüksused – Töö ja Pensioni Osakond, Tööstuse ja Kaubanduse Osakond, Hariduse ja Oskuste Osakond, Kogukondade ja Kohaliku Omavalitsuse Osakond, Kultuuri, Meedia ja Spordi Osakond. Rühma töös osalevad ka Rassilise Võrdsuse Komisjoni esindajad, Ametühingute Kongress, Suur-Londoni Organisatsioon ja Briti Tööstuse Konföderatsioon.

Amsterdami noorte tööhõiveprogramm

Amsterdami omavalitsuse noorte tööhõiveprogrammi eesmärgiks on noorte töötuse probleemi lahendamine. Noored töötud, kes kooli õppetöös ei osale, jäetakse ilma omavalitsuste poolt pakutavatest töötü abirahadest ning muudest heaolu suurendavatest hüvedest. Selle asemel üritatakse noori suunata tagasi pöörduma kooli või värbama ennast mõnele kohaliku omavalitsuse poolt pakutavale tööprojektile, mis on mõeldud teatud kindla kutsealase ameti õppimiseks. Kuigi taoline lähenemine iseloomustab Amsterdami üldist noortepoliitikat, puudutab viimane reaalselt peamiselt siiski immigrandi taustaga noorte sihtrühma. Kuigi enamikul antud noortest on olemas head praktilised töökogemused, on neil siiski puudu vajalikest sotsiaalsetest oskustest, evides segu erinevatest sotsiaalsetest probleemidest ning keda ei suudeta väga kergelt keelitada end kirja panemaks riiklikele tööhõiveprogrammidele.

Erinevad kohaliku omavalitsuse institutsioonid (koolid, sotsiaaltöötajad, tööturuametkonnad ning politseijaoskond) teevad omavahel tõhusat koostööd, pannes paika väga jäigad ning ranged suunised ja reeglid, mis sunnivad noorukeid kas tööprojekti programmis osalema või tagasi kooli minema. Niipea, kui üks antud eesmärkidest on saavutatud, jätkavad võimuesindajad noorte juhendamist, eesmärgiga selgitamaks välja just need vajalikud oskused, mis võimaldavad noortel töötutel leida oma koht tööjõuturul.

Antud praktiline meetod tagab noortele aktiivse isikliku tähelepanu viisil, mis on ühelt poolt positiivne ning teisalt tulevikku suunatud. Poliitikapraktika loojate põhiliseks eesmärgiks ongi muuta noored seeläbi teadlikumaks oma isiklikust vastutusest ning (arengu)potentsiaalidest. Ühelt poolt ka seetõttu on Amsterdami võimud hakanud teadlikult pooldama poliitikat, mis on vaba etnilistest kategooriatest ja spetsiifilistest sihtrühmadest, kuid mille individuaalsele arengule suunatud ettekirjutused on näidanud enda tõhusust eriti just noorte immigrantide puhul.

Arbeidsvoorziening – avaliku sektori teenistus (Holland)

Holland on alates 1997. aastast rakendanud nn. tööturu trajektooride poliitikat, mis on suunatud avaliku sektori töökohtade reguleerimisele ning mis näeb ette etniliste vähemusgruppide proportsionaalse esindatuse saavutamist avaliku sektori ametikohtadel hiljemalt 2000. aastaks. Kuigi tänaseks on saavutatud etniliste vähemuste senisest suurem esindatus riiklikel tööpostidel, on selle rühma töökohale määramiste määr siiski oluliselt madalam hollandlaste omast.

Lisaks on muudetud ka seadusandlust mõjutamaks täiendavalt nõudmise poolt. Siinkohal võib aga tuua Hollandi negatiivse kogemuse, millest on ka üht-teist õppida. Eesmärgiga vähendada ebavõrdseid tingimusi tööturul otsustas Hollandi valitsus 1994. aastal vastu võtta seaduse, mis kohustaks iga enama kui 35 töötajaga ettevõtet palkama etnilisest vähemusest pärit inimesi proportsionaalselt nende arvule ettevõtte tegutsemispiirkonnas. Need ettevõtted olid sunnitud raporteerima iga-aastaselt oma selles suunas astunud sammudest. Seaduse nõrkusteks peeti asjaolu, et see ei kehti ettevõtetele, mis on väiksemad kui 35 töötajaga, kuid just sellised väikeettevõtted on reeglina tööjõumahukamad. Lisaks puudusid karistused seaduse mittetäitmise puhul. Ettevõtted kaebasid administratiivse töö suure mahu üle, mida seaduse täitmine nendelt nõudis ning 1996. aasta seisuga täitsid ettekirjutusi vaid 14%

seadusega kohustatud ettevõtetest. 1998. aastal asendati seadus leebemate regulatsioonidega, milles etniliste vähemuste palkamist nähti boonusena, kuid mitte kohustusena.

Kasulikke veebilinke

Euroopa Liidu Lissaboni strateegia rakendamise riiklikud reformiprogrammid:

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/national_en.htm

ALMI spetsiaalsed konsultatsiooniteenused immigranттаustaga ettevõtjatele (Rootsi):

http://www.almi.se/downloads/almi_english.pdf

Jobcentre Plus (UK):

<http://www.jobcentreplus.gov.uk>

Businesslink (UK):

<http://www.businesslink.gov.uk>

Seadus taani keele kui võõrkeele õpetamisest täiskasvanutele ning keelekeskustest:

<http://eng.uvm.dk/publications/laws/danishlow.htm?menuid=1530>

Taani keele kui võõrkeele õppimise internetikeskkond:

<http://www.dansk.nu>

Tööturul rassilise võrdsuse saavutamise koodeks (UK):

<http://www.equalityhumanrights.com/Documents/Race/Employment/Code%20of%20practice%20on%20racial%20equality%20in%20employment.pdf>

Etniliste Vähemuste Tööhõive Rakendusühm:

<http://www.emetaskforce.gov.uk/index.asp>

Statistika Suurbritannia riigiasutuste töötajate etnilise tausta ja ametikoha kohta:

http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/CivilService2006TablesandCharts.xls

Kaasatus ühiskondlikku ellu

Osalus ühiskondlikus elus tähendab kõikide elanike võimalust osa võtta ühiskondlike institutsioonide tegevusest. Mida avatumad on ühiskondlikud institutsioonid ja ühiskond tervikuna, seda paremini on kõikide ühiskonna liikmete arvamused ja huvid esindatud. Ühe olulise osa ühiskondlikku ellu kaasatusest moodustavad poliitilised õigused, mis on riigiti sätestatud erinevalt. Kodanikuõiguste omandamine on kõigis kolmes riigis erinev, varieerudes üsnagi liberaalsest kodakondsuspoliitikast Rootsis kuni aegade jooksul karmistunud poliitikani Taanis. Suurbritannia jääb nende kahe näite vahepeale (vaata I osas riikide kodakondsuspoliitikate kirjeldusi). Siiski ei ole kodakondsuse omandamine ainuke viis osalemaks ühiskondlikus elus. Nii näiteks võimaldavad Rootsi ja Taani teiste riikide kodanikel osaleda ka kohalikel valimistel. See sisaldab võimalust mitte üksnes valida, vaid ka oma kandidatuuri ülesse seada.

Lisaks formaalsetele poliitilistele õigustele mõjutab sisserändajate osalust ühiskondlikus elus ka aktiivsus kodanikuühiskonna organisatsioonides. Mida rohkem on ühiskonnas kodanikuühendusi

Sisserändajatele informatsiooni jagamist nende emakeeles ei peeta vastuolus olevaks samaaegse riigikeele õpetamisega. Näitena võiks tuua Taani Põgenike, Immigratsiooni ja Integratsiooni ministeeriumi koduleheküljel olevat informatsioon sisserändaja õigustest ja võimalustest Taani ühiskonnas, mis on esitatud lisaks taani ja inglise keelele veel 14 suuremaarvuliste immigrantrühmade emakeeles (www.inm.dk).

ning mida tihedam on nende koostöövõrgustik, seda aktiivsemad on elanikud ühiskondlikus tegevuses, sealhulgas ka valimistel osalemises. Kõikides uuritud riikides on keskvalitsused astunud samme immigrante ühendavate nõuandvate kogude loomiseks. Rootsi on üks väheseid riike Euroopas, kes on seadnud sisserändajate poliitilise aktiivsuse toetamise üheks integratsioonipoliitika oluliseks valdkonnaks.

Sisserändajate ühiskondliku kaasatuse suurendamisel peetakse vajalikuks nende informeerimist just emakeeles nendest aspektidest, mis puudutavad nende osalust ja võimalusi uues asukohariigis. Nii näiteks koostatakse immigrantidele emakeelseid infomaterjale riiklikust haridussüsteemist, kuid eriti aktiivsed on kohaliku elu kohta käiva infomaterjali koostamises immigrantide emakeeles just kohalikud omavalitsused.

Immigrantide poliitilise aktiivsuse toetamine Rootsi näitel

Mittekodanikel, kes on Rootsis elanud vähemalt kolm aastat on lisaks õigusele kandideerida ja hääletada kohalikel valimistel ka õigus kuuluda poliitilistesse parteidesse ning luua ühinguid, mis omavad õigust taotleda riiklikku finantseeringut. 2002. a. valimiste järel oli 349 Riksdagi saadikust 25 immigranttaustaga inimesed (7%), mis on proportsioonis nende osakaaluga kogu ühiskonnas (7% kodanikkonnast, kuigi 12% kogu elanikkonnast). Rootsi valitsus on alates 2000. aastast näidanud ülesse aktiivsust poliitilise osalusaktiivsuse suurendamiseks kogu ühiskonnas läbi mitmete demokraatiat arendavate programmide, kus immigrandid ning nende järeltulijad on esile toodud eraldi sihtrühmana.

2000. a. esitas valitsuse poolt loodud Rootsi demokraatia analüüsimise komisjon oma raporti, milles toodi välja murettekitav tendents poliitilise passiivsuse suunas mitmetes ühiskonnagruppides (Time for Democracy 2001). Komisjoni aruande põhjal algatas valitsus kodanikuaktiivsuse strateegia ja tegevuskava pealkirjaga „Aeg demokraatiaks”. Projekti sihtrühmaks ei ole mitte üksnes immigrandid,

vaid kogu Rootsi elanikkond, samas peetakse immigrante ja noori olulisteks sihtrühmadeks just nende väiksema osaluse ja kaasatuse tõttu. Projekti kestvuseks oli 2 aastat (2000-2002) ning eelarveks SEK 30 miljonit. Programmi elluviimise eest vastutas spetsiaalne demokraatia propageerimise nõukoda, mida juhtis tollane demokraatia, administratsiooni ja tarbijakaitse minister Britta Lejon.

Ühiskondliku aktiivsuse edendamiseks loodi spetsiaalne veebilehekülg www.demokratitorget.gov.se. Kohalikud omavalitsused näitasid tihti üles isalgatuslikku aktiivsust luues oma nõuandvaid kogusid demokraatia arendamisega ja osalusega seotud probleemide arutamiseks. Projekti raames finantseeriti ka mitmeid omaalgatuslikke projekte, mis olid suunatud vähem aktiivsetele ühiskonnagruppidele ning mis keskendusid peamiselt kohaliku tasandi demokraatia arendamisele või kooli ja demokraatia küsimustele (finantseeriti 101 projekti kogumahuks SEK 13 miljonit). 2001. ja 2002. aastal tähistati ka suurejoonelise riikliku kampaaniaga universaalsete poliitiliste õiguste ellurakendamise 80. aastapäeva.

2002.a. võttis valitsus vastu demokraatia tugevdamise strateegia (*Democracy in the new century*)³⁸, mille peamiseks ülesandeks on elanikkonna valimisaktiivsuse tõstmine. Vaatamata asjaolule, et Rootsi valimisaktiivsus on Euroopa üks kõrgemaid (2006. a. valimistel oli see 81,9%), teeb valitsust murelikuks selle pidev langus. Jällegi on sihtrühmaks kogu elanikkond, eritähelpanuga noortele, välispäritolu inimestele ja töötutele suunatud tegevustele. Selles strateegias rõhutati veelkord vajadust astuda samme valimisaktiivsuse tõstmiseks. Peamise tegevusena planeeriti teavituskampaaniate läbiviimist valimisõiguse olulisuse kohta. Nii näiteks tähistati 2001.a kampaaniaga lisaks 80 aasta möödumisele universaalsete poliitiliste õiguste kehtestamisest ka 25 aasta möödumist mitte-kodanikele poliitiliste õiguste andmisest kohalikul tasandil. 2006. a. kohalike omavalitsuste valimistest võttis osa vaid 37% hääleõiguslikest mittekodanikest, mis oli aegade madalaim osalusprotsent. Immigrantide kaasatuse edendamisel nähakse olulist rolli informatsiooni olemasolul ja teadlikkusel. Seetõttu on tehtud ettepanek viia sisse Rootsi demokraatliku süsteemi ning immigrandi õiguste ja kohustuste tutvustamine kohanemisprogrammide raames pakutavatesse kursustesse. Demokraatliku süsteemi tutvustamise teema on sisse viidud ka immigrantide rootsi keele õppe programmidesse.

Rootsi valitsus on alates 2003.a valimis- perioodidel läbi viinud elanikkonna teavituskampaaniaid suurendamaks inimeste poliitilist aktiivsust, eelkõige just valimisaktiivsust. Kampaaniad on suunatud kogu elanikkonnale, kuid eraldi sihtrühmana on esile toodud noored ja immigranttaustaga inimesed, kelle valimisaktiivsus on olnud madalam riigi keskmisest.

Lisaks viib valitsus läbi osalust propageerivaid kampaaniaid riiklike valimiste perioodil. Esimesed kampaaniad viidi läbi 2003. a. valimistel ja 2004. a. Europarlamendi valimistel. Programmi erinevate alaprojektide näidetega saab tutvuda „*Time for Democracy – eight good examples*” aadressil www.sweden.gov.se. 2006.a. valimiskampaania ajaks ja perioodiks kuni järgmiste valimisteni (2009) eraldas

valitsus SEK 22 miljonit eesmärgiga propageerida elanikkonna hulgas valimis- ja kodanikuaktiivsust. Tegevused peavad olema suunatud inimeste teadlikkuse suurendamisele nende võimalustest mõjutada igapäevaelu küsimusi ning erinevate lähenemisviiside efektiivsusest kaasatuse suurendamiseks ja tõrjutuse vähendamiseks.

38. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5464/a/42391>

Diskrimineerimise vastane poliitika

Võrdsete võimaluste loomist peetakse paljudes Euroopa riikides integratsioonipoliitika alustalaks. Ilma riigipoolse võrdsete võimaluste poliitika elluviimiseta ei peeta võimalikuks ka sisseännanute ja vähemusrahvuste integratsiooni mistahes valdkonnas. Võrdsete võimaluste poliitika on segu individuaalõiguste poliitikast (diskrimineerimise vastane seadusandlus) ja proaktiivsest võrdsuse poliitikast (positiivne diskrimineerimine ja võrdsete võimaluste mõjude hindamine). Oluline muutus toimus diskrimineerimise alases seadusandluses Euroopa Liidu mõjul pärast diskrimineerimise vastase direktiivi vastuvõtmist 1999. aastal, millega liikmesriigid said kohustuse integreerida direktiivi sätteid riiklikkusse seadusandlusesse. Paljud riigid on läinud oma diskrimineerimise vastases seadusandluses tunduvalt kaugemale EL direktiivis sätestatud nõuetest. Samas on OSCE hinnangul just rahvuslikul pinnal diskrimineerimine riikides kõige nõrgemini sätestatud, eriti puudutab see kolmandate riikide kodanikke (OSCE 2006: 6).

Diskrimineerimise vastase poliitika ulatus oli uuritud riikides vägagi erinev. Suurbritannias moodustab võrdsete võimaluste poliitika kõige olulisema alustala, millest lähtutakse integratsioonipoliitika väljatöötamisel. Sarnaselt on ka Rootsis diskrimineerimise teema kujunenud integratsioonipoliitika oluliseks osaks. Samas on Taanis diskrimineerimisealane seadusandlus küll vastu võetud, kuid võrreldes Suurbritannia ja Rootsiga ei ole kujunenud välja ulatuslikku poliitikavaldkonda oma institutsioonide ja meetmetega. Ka värskest avaldatud EL liikmesriikides rakendatava kolmandate riikide kodanike integratsioonipoliitikate võrdlev uuring (MIPEX 2007) leiab, et seaduse elluviimise mehhanismid Taanis on nõrgad ning riik ei vii läbi proaktiivset teavitamist. Sarnaselt Taaniga saab ka Eesti diskrimineerimise vastane poliitika uuringus kriitika osaliseks. Sama uuring hindab kõrgelt Suurbritannia ja Rootsi diskrimineerimise vastast poliitikat asetades Rootsi esimesele ja Suurbritannia viiendale kohale (Portugali, Ungari ja Kanada järel). Suurbritannia integratsioonipoliitika põhineb pea täies ulatuses mitte-diskrimineerimise põhimõttel ning kõik selle valdkonna tegevused on suuremal või väiksemal määral seotud diskrimineerimise vastase võitlusega. Seetõttu on Suurbritannia puhul raske eraldi välja tuua integratsioonipoliitikat ja diskrimineerimise vastast poliitikat ning viimane kajastub antud raporti esimeses osas, kus on antud ülevaade Suurbritannia integratsioonipoliitikast tervikuna. Antud alapeatükis on ära toodud üksnes Rootsi diskrimineerimisvastased poliitikad ja selle korraldatus.

1986. aastal loodi **Rootsis** Etnilise Diskrimineerimise-vastane Ombudsman³⁹ (*Ombudsman mot etnisk diskriminering, DO*), mille ülesandeks on nõustada valitsust kõikides etnilise diskrimineerimise küsimustes, aga ka sisseändajate ja põgenikega seotud teemadel. Ühe peamise ülesandena tegeleb ombudsman elanikkonnalt laekuvate diskrimineerimisalaste kaebuste läbivaatamisega ning lisaks toetab anti-diskrimineerimise seaduse rakendamist: luues infomaterjale, korraldades seminare ja koolitusi ning pöörates eritähelepanu just hariduse valdkonnale.

39. Lisaks on Rootsis veel võrdsete võimaluste ombudsman (tegeleb peamiselt soolise võrdõiguslikkusega), seksuaalse orientatsiooni alusel diskrimineerimise-vastane ombudsman ning puuetega inimeste diskrimineerimise-vastane ombudsman.

Tuleb eraldi esile tõsta seda, et ombudsmani tööülesannete hulka ei kuulu mitte üksnes diskrimineerimisjuhtumite lahendamine, vaid ka diskrimineerimisvastaste tegevuste ja meetmete algatamine. See tähendab peamiselt kohtumisi valitsusasutustega, ettevõtetega ja teiste organisatsioonidega, avaliku arvamuse mõjutamist ning informatsioonikampaaniate läbiviimist. Ombudsmani büroo on koostanud käsiraamatu parimatest praktikatest mitmekesisuse toetamisest töökohas, mis keskendub töölevõtmise protseduuride läbipaistvusele ja kultuurilisele avatusele, töötingimustele ja rassilise diskrimineerimise teemadele. Töölevõtmise protseduuride puhul pööratakse muuhulgas näiteks tähelepanu töökoha reklaamimisele ka immigrantide organisatsioonide ja koolide abiga. Töötingimuste osas tuuakse välja vajadust pöörata tööandja poolt tähelepanu muuhulgas ka toidule, vormiriietusele, pühade tähistamisele jne. Lisaks on büroo välja andnud ka eraldi teavituslehe avalikule sektorile, kus personalijuhte kutsutakse ülesse rakendama mitmekesisuse põhimõtet värbamisel ja koostama nn mitmekesisuse tegevuskavasid (Vollmer 2002).

Igat tüüpi diskrimineerimise vastu võitlemine on Rootsi integratsiooni ja vähemuste poliitikas kesksel kohal. Vastu on võetud rida diskrimineerimise vastaseid seadusi, alates diskrimineerimisest tööturul ja lõpetades võrdse kohtlemise seadusega kõrghariduses. Endine Integratsiooniamet, nüüdne ministeerium vastutab diskrimineerimise-vastase poliitika eest. Tema ülesandeks on lisaks seadusandluse ja poliitika väljatöötamisele

ka selle ellurakendamise järgimine, muuhulgas konsultatsiooni ja nõuga abiks olemine kohalikele omavalitsustele, kellel on selles vallas probleeme, aga ka riigi, kohaliku omavalitsuse ja teiste võtmeorganisatsioonide ametnike (sealhulgas ka ettevõtjate) koolitamine etnilise, rassilise, soolise ja seksuaalse diskrimineerimise ja selle vastu võitlemise meetmete alal. 2000. a. võttis valitsus vastu tegevuskava, mille eesmärgiks on võidelda etnilise, soolise ja seksuaalse diskrimineerimise vastu (2000/01:59). Selle plaaniga pandi muuhulgas Integratsiooniametile kohustus koostada riiklik infopank, mis sisaldaks seni rakendatud efektiivseid meetmeid diskrimineerimise-vastases võitluses nii Rootsis kui mujal maailmas. Lisaks pidi amet tegelema ka infopanka kogunenud informatsiooni levitamise ja sellele laiaulatusliku ligipääsu võimaldamisega. Integratsiooniamet sai ka ülesande luua ja pidada aktiivset dialoogi ning konsultatsiooni kodanikuühiskonna organisatsioonide ja kohalike omavalitsustega diskrimineerimise-vastaste meetmete ja nende edukuse osas. 2002. a. loodi parlamentaarne komitee, mille ülesandeks oli üle vaadata senine diskrimineerimise-vastane seadusandlus ja võrdse kohtlemise olukord ühiskonnas tervikuna ning teha oma ettepanekud edasisteks meetmeteks ja poliitilisteks sammudeks.

Suuremate kohalike omavalitsuste juures töötavad diskrimineerimise-vastased bürood, mis on loodud valitsusväliste organisatsioonide poolt nagu Punane Rist või Tööliste Haridusassotsiatsioon ning kellega on liitunud ka erasikud. Päris mitmed neist büroodest saavad rahalist toetust riigilt Integratsiooniministeeriumi kaudu. Ombudsmani büroo on läbi viinud nendes büroodes töötavate inimeste koolitust ning varustab neid vajaliku info- ja koolitusmaterjalidega.

Rootsis on algust tehtud strateegia ja meetodite väljatöötamisega süstemaatiliseks andmetekogumiseks, mis informeeriks poliitikakujundajaid ja teisi osapooli etnilise diskrimineerimise ilmingutest. Andmete kogumine on vajalik diskrimineerimise ulatuse ja selle suurenemise või vähenemise hindamiseks. Andmete kogumist peetakse vajalikuks ka paremate meetodite väljatöötamiseks rassismiga võitlemiseks ning diskrimineerimis-barjääride kõrvaldamiseks integratsiooniprotsessist.

Uusimmigrantide integratsioon: integratsioonilepingud

Käesolev alapeatükk sisaldab näiteid uutele sisse­rändajatele suunatud integratsioonimeetmetest nendest Euroopa riikidest, kes ei olnud selle uuringu fookuses. Eesmärgiks on anda lisainformatsiooni, tuues võrdlusena juurde ka teised riigid. Alates 1990ndate lõpust on integratsioonilepingute süsteemi uute sisse­rändajate integreerimiseks rakendanud peaaegu kõik suurema immigratsiooniga silmitsi seisvad Euroopa riigid. Integratsioonilepingu või –kokkuleppe peamiseks eesmärgiks on püstitada riiki saabuvale uusimmigrantile reaalne (individuaalne) kava ühiskonda integreerumiseks. Immigrant võtab sellega kohustuse austada riigis olevaid seadusi, tutvuda ning omaks võtta valitseva kultuuri tuumikväärtused ning õppida ära sihtmaa keel.

Integratsioonilepingute sihtrühmad riigiti küll erinevad, kuid reeglina on kõikidel põgenikel kohustus integratsiooniprogrammidest osa võtta. Samas, osades riikides, nagu näiteks Taani on riigi poolt pakutavatest tasuta integratsioonikursustest (eelkõige keeleõppe kursustest) õigus osa võtta ka juba mõnda aega riigis elanud sisse­rändajatel.

Saksamaa

Alates 2005. aastast, mil Saksamaal võeti vastu uus sisse­rändajate seadus (*Zuwanderungsgesetz*), on uusimmigrantidel kohustus võtta 300 tunni ulatuses (maksimaalselt 600) saksa keele kursuseid ning 30 tunni raames õppetunde Saksa ühiskonna kohta (kultuur, ajalugu, konstitutsioon, õigussüsteem ja poliitilised institutsioonid), omandamaks esmase ülevaate riigi sotsiaalsetest ning poliitilistest struktuuridest. Ajutise elamisloa saamine sõltub otseselt sellest, kas isik antud programmis osaleb, ning alalise eluloa saamine sõltub omakorda õppele järgnevast edukast lõpueksami sooritamisest. Antud kohanemisprogramm ja integratsioonileping on kohustuslikud kõigile, kellel puudub minimaalne saksa keele oskus või kes evivad teatud riiklike sotsiaaltoetusi. Programmis osalemise ebaõnnestumine võib kaasa tuua rahatrahvi või sotsia­labi kuni 10% vähendamise. Integratsiooniprogrammi kulud kaetakse peamiselt föderaalvalitsuse eelarvest, kuid teatud juhtudel tuleb immigrandil endal siiski maksta mõõdukat tasu (€1 tunnis). 2005. a. oli integratsioonikursuste eelarve €208 miljonit.

Austria

Austria seadis integratsioonileppe (*Integrationsvereinbarung*) sisse 2003. aastal. Programm on kohustuslik kõikidele mitte-EL riikidest pärit uusimmigrantidele, kes on saabunud riiki peale 1998. aastat. Leping sõlmimisest on vabastatud ühelt poolt kõrgelt kvalifitseeritud professionaalid, kes jäävad riiki vähem kui kaheks aastaks, ning teiselt poolt isikud, kes suudavad vastava testi sooritamise läbi tõendada oma piisavat saksa keele oskust. Integratsioonilepingu sõlmimine on eelduseks elamisloa saamisel või selle pikendamisel. Leping raames teostatav integratsiooniprogramm koosneb keelekursusest (75 õppetundi) ning peale viimase edukat sooritamist omakorda kodanikuhariduse kursusest (100 õppetundi). Antud kursuste eesmärgiks on piisaval tasemel saksa keele oskuse (põhisõnavara ja –kommunikatsiooni selgeks saamine, lihtsamate tekstide lugemine) ning suutlikkuse

omandamine osalemaks efektiivselt Austria sotsiaalses, kultuurilises ning majanduslikus elus. Uusimmigrante õpetatakse tundma igapäevaelus vajalikke oskusi, samuti aga ka teadmisi Austria riigist ning selle haldussüsteemist, demokraatlikest ja üldistest euroopalikest väärtustest. Poole integratsiooniprogrammis osalemise kuludest maksab immigrant või tema tööandja, teine pool kaetakse riiklike sihtfinantseeringute kaudu. Integratsiooniprogrammis lepinguliselt ettenähtud eesmärkide mittetäitmise või tekkivate viivituste korral võib riik rakendada erinevaid sanktsioone - töötubirahade maksmise peatamist, ajutise elamisloa ajalise perioodi lühendamist, programmis osalemise kulude dotatsiooni vähendamist või rahalisi trahve. Juhul kui uusimmigrant ei suuda 3 aasta jooksul peale riiki saabumist programmis osalemisega alustada või 4 aasta jooksul seda edukalt lõpetada, võib see viia elamisloa lõpliku peatamiseni ning riigist väljasaatamiseni (peale tõendite esitamist, mis näitavad isiku soovimatust ühiskonda integreeruda - *integrationsunwillig*). Integratsiooniprogrammi võivad Austrias läbi viia ainult Austria Integratsioonifondi (*Österreichischer Integrationsfond*) poolt sertifitseeritud instituudid.

Prantsusmaa

Prantsuse vastuvõtu- ja integratsioonilepingu (*Contrat d'accueil et d'intégration*) kehtestamine oli osa 2003. aastal vastu võetud uuest integratsiooniprogrammist ja sellele eelneva programmi reformist, mille algatas 2002. a. peaministriks saanud Jean-Pierre Raffarin. Integratsioonilepingu raames teostatav tegevus kätkeb endas esmalt ühepäealise kodanikuõpetuse alaseid instruksioone (kokku 6 õppetundi Prantsusmaa üldisest olustikust), millele järgneb 300-500 tunnine prantsuse keele õpe. Programmist osavõtt on kõikidele tasuta, selle lõppedes saavad osalejad ametliku osavõttu tõendava sertifikaadi. Kuivõrd integratsioonilepingu eesmärgiks on formaliseerida immigrandi ja riigi vahelised otsesed kohustused, iseloomustab lepingut Prantsuse Vabariigi üldiste väärtuste nagu demokraatia, vabaduse, võrdsuse ja vendluse ning sekulaarsuse tunnustamise rõhutamine. Ühtlasi avaldab immigrant lepingule allkirja andes selget soovi Prantsuse ühiskonda integreerumiseks ning nõustub aktsepteerima ja austama kõiki eelmainitud väärtusi, mistõttu on hakatud seda mitteametlikult kutsuma ka ühiskondlikus lepinguks - *contrat sociale*. Samuti moodustab programmist ühe osa kutsealase väljaõppe saamine. Täiendavalt on integratsioonilepingu raames ette nähtud ka kohustuslik intervjuudel osalemine, mille eesmärgiks on immigrandi edusammude monitooring, mistõttu puudub Prantsusmaal ka üldine naturalisatsiooniks vajalik keele- või kodakondsustest (küll on aga selle sisseseadmise eesmärgiks seadnud 2007. a. presidendiks valitud Nicolas Sarkozy). Otseseid sanktsioone lepingu rikkumisele või programmist mitteosavõtmisele ei järgne, kuid see võib oluliselt mõjutada elamisloa saamist.

Kui enne 2006. aastat oli integratsioonilepingu sõlmimine vabatahtlik, siis tänu asjaolule, et hoolimata sisserännanute üldisest positiivsest meelestatusest lepingu allkirjastamisel (viimast tegi ca 90% kõikidest uusimmigrantidest), osales ainult ligi 65% neile määratud prantsuse keele kursustel, mistõttu seati lepingu sõlmimine kohustuslikuks kõikidele saabuvatele uusimmigrantidele (v.a. EL kodanikud). Samas oli juba 2003. aastal reformitud süsteemi tulemusena muudetud elamislubade saamine suhteliselt rangeks ning nende omandamine seati otsesesse sõltuvusse integratsioonilepingu sõlmimisest ja prantsuse keele piisavast oskusest. Laiemas plaanis moodustavad integratsioonileping ning seda täiendav diskrimineerimisvastane poliitika kaks peamist sammast Prantsusmaa riiklikus integratsioonipoliitikas.

Kohaliku omavalitsuse integratsioonipoliitika Malmö linna näitel

Käesoleva alapeatüki eesmärgiks on tuua välja hea praktika näide integratsioonipoliitikate väljatöötamisest ja rakendamisest kohaliku omavalitsuse poolt. Rootsis (ja ka teistes Põhjamaades) on kohalike omavalitsuste roll integratsioonis oluline, seda nii seetõttu, et suur osa riiklike poliitikate elluviimisest on suunatud KOV-ide vastutusalasse kui ka seetõttu, et KOV-id ise on tulnud välja mitmete omapoolsete initsiatiividega ja poliitikameetmetega integratsiooni edendamiseks omavalitsuse territooriumil. Hea praktika näitena on seetõttu esitatud just Rootsi Malmö linna näide.

26% Malmö elanikest on sündinud välisriigis, millele lisandub 8% elanikest, kellede mõlemad vanemad on välispäritolu. 45% Malmö kooliealistest lastest on kas ise või on nende vanemad välismaal sündinud. Immigrandid elavad reeglina põhirahvusest eraldatult, peamiselt Malmö ebasoodsate oludega eeslinnades, mis omakorda loob barjääri nende tööhõive parandamiseks ning võimendab täiendavalt ühiskonnast võõrandumist ja sotsiaalset tõrjutust. Kokkuleppel riigiga on Rootsi suurlinnades ette võetud suurlinnade projekt (*Metropolitan Policy*), mis muuhulgas peaks peatama sotsiaalse ja etnilise segregatsiooni suurlinnades ning tagama võimalikult võrdsed ja võrreldavad töötingimused ning soolise võrdsuslikkuse linnaelanike hulgas. Segregatsiooni indeksi tase, mis mõõdab vähemuste ja põlisrahvastiku omavahelist geograafilist kihistatust on Rootsi kolme suurima linna puhul muutunud järgnevalt: Malmö on see mõnevõrra vähenenud, Stockholmis kasvanud ning Göteborgis jäänud enam-vähem samaks; samas kui Malmö on viimastel aastatel kasvanud märgatavalt just välissündinute osakaal.

Malmö linna integratsiooni tegevuskava ning administratiivne korraldatus

Malmö linna integratsioonipoliitika põhialused tuginevad 1999. aastal vastuvõetud tegevuskavale (*Action plan to promote integration in the City of Malmö*), milles sõnastatakse integratsiooni üldisemad põhimõtted, eesmärgid ning ettevõtmised. Tegevuskava on horisontaalne poliitikadokument, mis sätestab, et seal formuleeritud põhimõtetest ja eesmärkidest peaksid lähtuma kõik Malmö linna ametnikud, komiteed, poliitilised komisjonid ning omavalitsuse haldusalas olevad ettevõtted. Üldisemas raamistikus nähakse integratsiooni olulise osisena paljudest erinevatest kultuuridest koosneva kogukonna elujõu tagamisel. Samas tõdetakse asjaolu, et immigrandid elavad põlisrahvusest selgelt eraldatuna, mistõttu kontakti loomiseks või selle hoidmiseks on erinevatel kogukondadel omavahelisi kokkupuutekohti kas vähe või puuduvad täielikult.

Malmö linna integratsioonipoliitika on selgelt välja toonud immigrantide erineva staatuse ja tausta küsimuse – kõiki riigis elavaid vähemusi ei vaadelda ühtse grupina. Inimesi eristatakse vanuse, religiooni, perekondlike väärtuste, uskumuste ja tavade ning keele alusel, samuti aga ka klassikuuluvusest, haridusest ning elukutsest lähtuvalt. Täiendavalt vaadeldakse neid veel riigis oleku ajalise kestvuse (s.o. sisserännu iseloomu järgi – kas soov jääda riiki elama on ajutine või püsiv), elamispinna ja ümbritseva elukeskkonna, kuid ka diskrimineerimiskogemuse ning sõprade, pereliikmete ja teiste oluliste indiviidide üldiste hoiakute alusel. Niisamuti on tegevuskavas teadvustatud asjaolu, et integratsioon ei ole mitte

ainult pikaajaline protsess, vaid nõuab omakorda ka kogu ühiskonna aktiivset osalust ja omapoolset panust.

Malmö integratsioonipoliitika põhipostulaatideks on seega kõikide inimeste võrdne väärtustamine ning mitmekesisuse hindamine ressursi ja rikkusena, mitte niivõrd takistusena. Eesmärgiks on kõikidele Malmö elanikele võrdsete õiguste ja kohustuste tagamine, kuid ka võrdsete võimaluste kindlustamine hoolimata indiviidi kultuurilisest päritolust, religioonist või sotsiaalsest staatusest. Samavõrra olulisena on püstitatud eesmärk loomaks ühist elukeskkonda, mis on vaba hirmust võõraste eest, diskrimineerimisest, ksenofoobiast ning rassismist. Osalt seetõttu on Malmö integratsioonipoliitika võtmesõnaks määratletud sõna 'austus' - arusaam mitte ainult inimeste erinevustest ja nende erinevuste tunnustamisest, vaid ka erisuguste inimeste võimalikust ühisosast. Malmö linn on oma tegevuskavas osundanud, et ühtse sotsiaalse kogukonna toimimiseks on vajalik ühine keel, ühtsed õiguslikud normid ja ühised kohtumispaigad ning veelgi enam vastastikkune austus ja sallivus.

Tegevuskava rõhutab kohalike omavalitsuste tähtsust integratsiooni edendamisel, s.o. integratsiooni viimist tasandile, kus see on kodanikule kõige lähemal, olles samaaegselt ka vahendajaks teiste ühiskonnasektorite vahel. Samuti on Malmö linna integratsiooniplatvormi üheks sihiks etendada rollimudelit ka teiste Rootsi kohalikele omavalitsuste jaoks. Sellest tulenevalt nähakse ette vabatahtlike organisatsioonide, klubide ja kultuuriliste ühingute suuremat rolli integratsioonis, rakendamaks neid kohtadena, kus erinevatel etnilist ning kultuurilist päritolu inimestel on võimalik omavahel kohtuda. Samavõrra olulisena omistatakse ettevõtetele ja erasektorile suuremat rolli integratsiooniprotsessi edukusel, viimast just läbi vähemuste osaluse tööturul.

Malmö linnavalitsuses on peamiseks integratsioonipoliitikat koordineerivaks organiks Integratsiooni ja Tööhõive Direktoraat (*Integration and Employment Directorate*), millele lisandub olulise asutusena sõltumatu Diskrimineerimisvastane Büroo (*Anti-Discrimination Bureau*). Direktoraadi vastutusalasse kuuluvad järgmised tegevused: kohaliku võimu integratsioonitegevuse koordineerimine, tööjõuturu koolitusmeetmete koordineerimine, uusimmigrantide vastuvõtmine (näiteks rootsi keele kursuste korraldamine), erinevate meetmete väljatöötamine ja rakendamine erivajadustega inimestele, täiskasvanute haridus ning lõpuks ka Malmö linna kohaliku arengukava elluviimine vastavalt kokkuleppele Rootsi valitsusega. Osakond vastutab ka poliitikate väljaarendamise ja hindamise eest ning koostöö koordineerimise eest erinevate riiklike ja kohalike tasanditega. Direktoraadis töötab 14 täiskohaga töötajat, 2007. a. eelarve on veidi üle 559 miljoni Eesti krooni.

Näited rakendatavatest meetmetest

Integratsioonialase tegevuskava sihtrühmaks on küll kogu omavalitsuse territooriumi elanikkond, kuid eritählepanu on pööratud erivajadustega gruppidele nagu seeniorid, naised, ja identiteedi-probleemidega noored.

Omavalitsuse ülesandeks peetakse ka aktiivset tegevust võtmaks ette meetmeid, mis edendavad

erinevates KOV-ide organisatsioonides suuremat etnilist mitmekesisust ning mis pakuvad enam võimalusi töötutele tööpraktika sooritamiseks, kuid oluline on ka omavalitsuse aktiivne kaasamine teadmiste ning informatsiooni levitamiseks tööjõu mitmekesisuse eelistest ning sellest tulenevast võimalikust arengupotentsiaalist kohalikele ettevõtjatele.

Malmö linna integratsioonialases tegevuskavas pööratakse erilist tähelepanu linnavõimu ja ametnike teadlikkusele ja ettevalmistatusele tegelemaks integratsiooniprobleemidega. Näiteks on eesmärgiks seatud omavalitsuse tööjõustruktuuri ümberkujundamine selliseks, et see peegeldaks Malmö linna elanikkonna etnilist ja kultuurilist mitmekesisust, mis omakorda aitaks tagada ka teenuste paremat kvaliteeti läbi sügavama arusaama elanikkonna erinevatest vajadustest. Lisaks nähakse ette omavalitsuse ametnikkonna koolitamist ja teavitustegevust barjääride eemaldamiseks, mis võib viia ka ametnike eneseanalüüsini ning sellest tuleneva vajaduseni teatud hoiakute muutmiseks.

Hariduse valdkonnas näeb tegevuskava ette järgmisi tegevusi:

- spetsiaalsete hariduslike ja informatiivsete programmide läbiviimine, suurendamaks Malmö elanike teadmisi erinevatest etnilistest gruppidest ja religioonidest teineteisest arusaamise ning rassismi, ksenofoobia ja diskrimineerimise vähendamise eesmärgil.
- Koolide tegevuse tõhustamine kultuuridevahelise dialoogi edendamisel, ka lapsevanemate senisest tõhusam kaasamine dialoogi arendamisse.
- Rootsi keele õpetamise tõhustamine koolides ja koolieelsetes asutustes.
- Kõikidele kooliõpetajatele eriväljaõppe ning täiendkoolituse tagamine, mis võimaldaks neil tõhusamalt õpetada erinevatest keelelistest ja religioossetest vähemustest pärit lapsi.

Muudes valdkondades näeb linna integratsioonipoliitika ette näitena pankadelt võrdse starditoetuse saamise tagamist viisil, et selle omandamine ei sõltuks taotleja sotsiaalsest või etnilisest taustast; segregatsiooni vältimiseks elamuehituse ulatuslikumat koordineerimist erinevate vajadustega arvestamise läbi; samuti aga ka ühiste suvekoolide, vahetusprogrammide, praktikate, laagrite jmt korraldamist erinevatest linnaosadest pärit lastele ja noortele.

LISAD

Tabel 1. Välissünninute arv ja osakaal rahvastikust (1995-2004) (OECD 2007).

Aasta	Rootsi		Taani		Suurbritannia	
	arv	% elanikkonnast	arv	% elanikkonnast	arv	% elanikkonnast
1995	936 000	10,5	249 900	4,8	4 030 700	6,9
1996	943 800	10,7	265 800	5,1	4 131 900	7,1
1997	954 200	10,8	276 800	5,2	4 222 400	7,2
1998	968 700	11,0	287 700	5,4	4 335 100	7,4
1999	981 600	11,8	296 900	5,6	4 486 900	7,6
2000	1 003 800	11,3	308 700	5,8	4 666 900	7,9
2001	1 028 000	11,5	321 800	6,0	4 865 600	8,2
2002	1 053 500	11,8	331 500	6,2	5 075 600	8,6
2003	1 078 100	12,0	337 800	6,3	5 290 200	8,9
2004	1 100 300	12,2	343 400	6,3	5 552 700	9,3

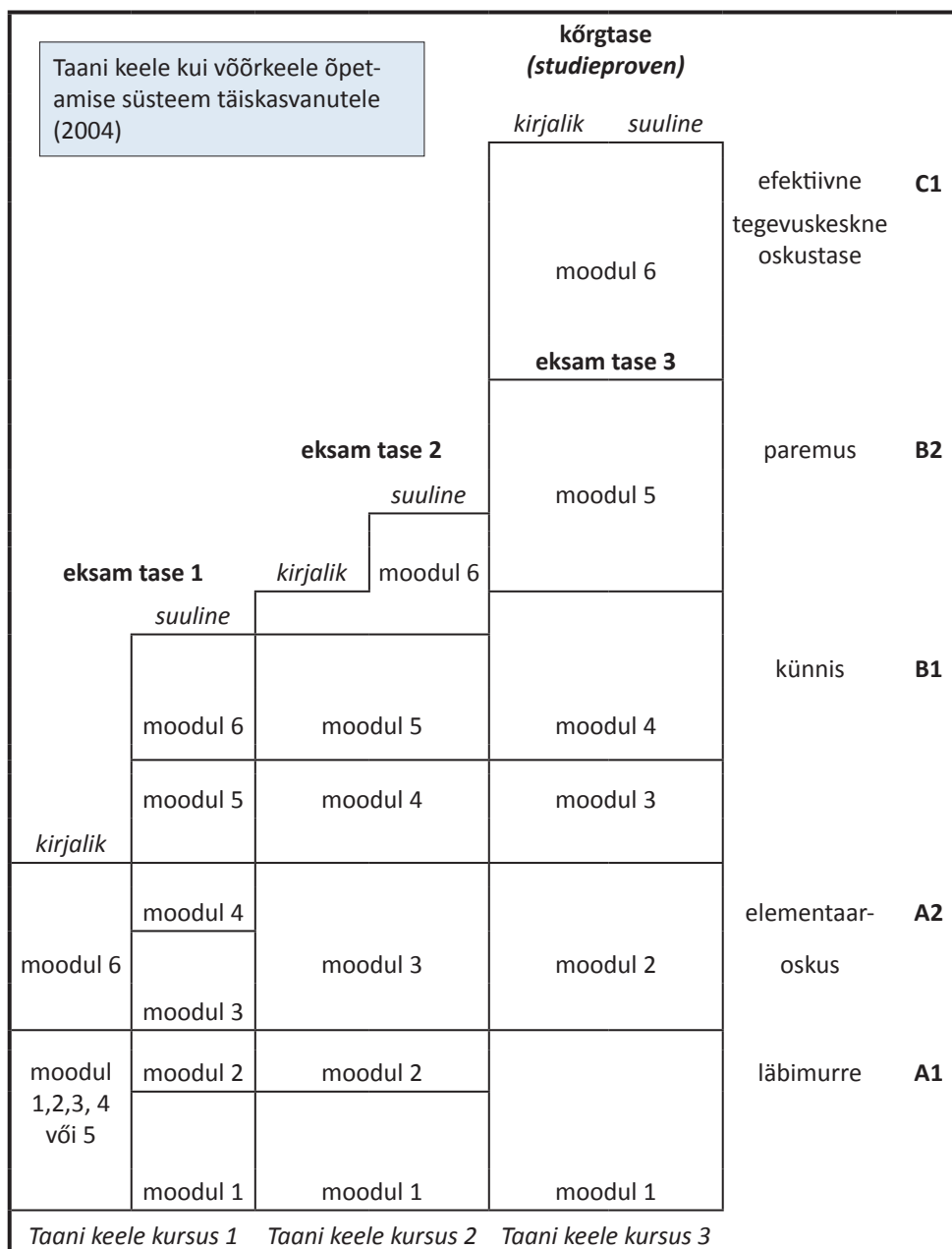
Allikas: OECD International Migration Outlook 2007.

Tabel 2. Natrualisatsiooniprotsess (1995-2004) (OECD 2007).

Aasta	Rootsi		Taani		Suurbritannia	
	arv	% välismaalastest	arv	% välismaalastest	arv	% välismaalastest
1995	31 993	6,0	5260	2,7	40 516	2,0
1996	25 552	4,8	7283	3,3	43 069	2,2
1997	28 867	5,5	5482	2,3	37 010	1,9
1998	46 502	8,9	10 262	4,1	53 525	2,6
1999	37 777	7,6	12 416	4,8	54 902	2,5
2000	43 474	8,9	18 811	7,3	82 210	3,7
2001	36 397	7,6	11 902	4,6	90 295	3,9
2002	37 792	7,9	17 300	6,5	120 125	4,6
2003	33 006	7,0	6583	2,5	125 535	4,9
2004	26 769	5,9	14 976	5,5	140 795	5,1

Allikas: OECD International Migration Outlook 2007.

Joonis 1. Taani keele õpetamise süsteem täiskasvanutele (Petersen 2004)



VALITUD BIBLIOGRAAFIA

Action Plan to Promote Integration in the City of Malmö (1999). Proposal drafted by the Malmö Integration Council 11 November 1999.

Active Participation of Ethnic Minority Youth in Society. Catalogue of Ideas (2006). Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs.

Arbetsgivarverket (2007). *Utländsk bakgrund i staten* 2006. Arbetsgivarverket

Bevelander, Pieter (2004). „Immigration Patterns, Economic Integration and Residential Segregation Sweden in the Late 20th Century.” *Current Themes in IMER Research*, No. 2. (Malmö University).

Eurydice (2004). *Citizenship Education at School in Europe. Country reports of Austria, Finland, Denmark, Germany, Ireland, Latvia, The Netherlands, Sweden and United Kingdom* 2004/05. Saadaval: <http://www.eurydice.org>. The informal network on education in Europe.

Ethnic Minorities in Great Britain. Commission for Racial Equality Factfile 2 (2007).

City of London Police, Race Equality Scheme Monitoring Report (2005).

City of London Police, Race Equality Scheme Monitoring Report (2006).

Consolidated Act on Danish Nationality (2004). Act No. 422 of 7 June 2004.

Factsheet Denmark (2006). Ministry of Foreign Affairs of Denmark

Geddes, Andrew. *Ethnic Minorities in the Labour Market: Comparative Policy Approaches* (Western Europe). Report commissioned by the Ethnic Minorities in the Labour Market Project of the Performance and Innovation Unit, Cabinet Office. Saadaval: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/geddes.pdf>

Gulicova-Grethe, Maria (2003). *IntPol – Denmark. A Politics of Adaptation and Integration in Denmark*. Saadaval: http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1E.htm (kasutatud 05.12.2007)

Home Office (2005). *Improving Opportunity, Strengthening Society. The Government's Strategy to increase race equality and community cohesion*. Home Office.

Immigration Survey (2007). CATI Fieldwork: November 2nd – 4th 2007. Saadaval: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/TABLESv3.pdf> (kasutatud 07.12.2007)

Intercultural education in the primary school. Guidelines for schools. The National Council for Curriculum and Assessment, Republic of Ireland.

International Centre for Migration Policy Development (2005). *Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or Voluntary Nature – Comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in*

Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland. International Migration and Denmark. SOPEMI Report to OECD (2006). Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs.

Managing Integration. The European Union's responsibilities towards immigrants (2004). Edited by Rita Süssmuth and Werner Weidenfeld (Bertelsmann Stiftung).

MIPEX (2007). *Migrant Integration Policy Index*. Migration Policy Group.
Saadaval: www.integrationindex.eu

National Statistics Online (2007). Civil Service Employment September 30, 2006. Saadaval: http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/CivilService2006TablesandCharts.xls (kasutatud 05.12.2007)

A New Chance for Everyone. The Danish Government's integration plan (2005). Ministry of Refugee, Immigration and Integration.

OECD (2007). *International Migration Outlook 2007*. SOPEMI

OSCE (2006). *Policies on integration and diversity in some OSCE participating states. An exploratory study prepared by the Migration Policy Group*. MPG & OSCE (Brussels)

Petersen, Karen Bjerg (2004). Language-Teaching. Danish as a Second Language for Migrants in Denmark. History-Background-Context of Language teaching. Country Report. www.uvi2.dk

Procurement and Race Equality – A Framework of Practical Guidance (2005). Department for Work & Pensions: Review of Race Equality and Public Sector Procurement (Appendix 4).

Race Equality and Public Sector Procurement. Best practice case studies (2005). Department for Work & Pensions: Review of Race Equality and Public Sector Procurement (Appendix 3).

Second Annual Report of the Advisory Board on Naturalisation & Integration (2007). ABNI. Saadaval: http://www.abni.org.uk/docs/4954_ABNI_Report%20LO.pdf (kasutatud 07.12.2007)

Swedish Integration Policy for 21st Century (2002). Regeringskansliet.

The Swedish Citizenship Act (2001). Ministry of Industry, Employment and Communications.

Vollmer, Bastian (2002). *The Politics of Integration in Sweden*. IntPol Project report. European Migration Centre (Berlin). Saadaval http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1pdf/IntPol_Sweden.pdf