

# Ülevaade integratsioonilepingute rakendamisest Euroopa Liidus

---

TAUSTAINFO

# Taustainfo: ülevaade integratsioonilepingute rakendamisest Euroopa Liidus

*Balti Uuringute Instituut*

2013

## SISUKORD

I OSA: INTEGRATSIOONILEPINGUTE TAUST.....	4
II OSA: NÄITED INTEGRATSIOONILEPINGUID RAKENDAVATEST RIIKIDEST .....	7



BALTI UURINGUTE INSTITUUT

Lai 30, Tartu 51005, Eesti

[www.ibs.ee](http://www.ibs.ee)

**Koostanud:** Balti Uuringute Instituut

**Autoriõigus:** Balti Uuringute Instituut ja Kultuuriministeerium

**Teemalehe rahastaja:** Kultuuriministeerium



KULTUURIMINISTEERIUM



## I OSA: INTEGRATSIOONILEPINGUTE TAUST

---

Integratsioonilepingute süsteemi on mitmed Euroopa riigid rakendanud uute sisserändajate lõimumiseks alates 1990ndate lõpust. Integratsioonilepingu või -kokkuleppe peamiseks eesmärgiks on luua riiki saabuvale uusimmigrandile individuaalne tegevustepõhine kava ühiskonda lõimumiseks. Sõltuvalt riigist võtab sisserännanu integratsioonilepingut allkirjastades endale kohustuse austada riigis olevaid seadusi, tutvuda ning omaks võtta sihtriigi kultuurilised ja sotsiaalsed põhiväärtused, õppida ära kohalik keel ning olla aktiivne tööturul. Integratsioonilepingu üheks kõige olulisemaks väljundiks on kohustus osaleda *integratsioonikursustel*, mis kätkevad endas eelpooltoodud eesmärkide saavutamiseks tehtavaid tegevusi. Siiski kaks peamist tegevust - keeleõpe ja ühiskondlike ning kultuuriliste väärtuste tundmaõppimine on kõige olulisemad osad integratsioonilepingutest.

Integratsioonilepingute süsteem on tugevalt päevakorra kerkinud ka Euroopa Liidus riikideülel tasandil. Prantsusmaa algatusena leppisid 2006. aastal kuue suurima EL liikmesriigi (nn G6) siseministrid kokku üldisemas põhimõttes proovida hakata üleliiduliselt ellu viima kohustuslike integratsioonilepingute süsteemi. Tulevase süsteemi aluseks oleks olnud Prantsusmaa poolt toona väljatöötamisel olnud integratsioonilepingute mudel (vt Prantsusmaa näidet allpool). Esimese sammuna nähti ette ekspertidest koosneva juhtrühma loomist, kes oleks lepingute kasutuselevõtu võimalusi hakanud ülejäänud EL riikides hindama. Ekspertühma ülesandeks oleks olnud koostada iga riigi taustast ja rändeolukorrast lähtuvalt ettepanekud igale EL liikmesriigile taolise poliitika rakendamiseks. Prantsusmaa eesistumise ajal 2008. aastal vastav ettepanek integratsioonilepingute osas ka tehti, kuid Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud nn Euroopa sisserände- ja varjupaiga paktis (*European Pact on Immigration and Asylum*) ehk EL-i ühise rändepoliitika põhimõtete hulgast jäi lepingute kohustuslikkuse aspekt siiski välja.

Tulenedes sisserände- ja varjupaiga paktis sätestatud eesmärkidest sisserännet ning EL välispiiri üha tõhusamalt kontrollida, on Euroopas täheldatav suundumus, kus riigid on hakanud oma lõimumise ja migratsioonipoliitikates sätestama selgepiirilisi ja rangeid kohustusi sisserännanutele. Märgata on trendi, kus sisserändajate õigustelt ja ülesannetelt on hakatud liikuma pigem kohustuse suunas. See tähendab, et sisserändajatel endil nähakse suuremat vastutust vastuvõtvast ühiskonnas hakkama saamiseks. Osades riikides on kohati mindud isegi niikaugemale, et sisserändajal tuleb juba enne riiki sisenemist täita teatud miinimumnõuded lõimumumisele ning tõestada enda suutlikkust ühiskonda integreeruda. See on omakorda hägustamas piiri immigratsiooni ja naturalisatsiooni vahel. Enamike riikide integratsioonilepingutes sätestatud nõuded on sisuliselt eeltingimused kodakondsuse omandamiseks. Seega on mitmetes Euroopa riikides uusimmigrantide lõimumise

fookusteravik liikumas kohustustele, ühtlasi on hakatud üha rangemalt ka kohustuste järgimist kontrollima, monitoorima, ning nende mittetäitmisel sanktsioone rakendama. Elukõige on see näiteks iseloomulik Itaaliale. Seega kaldub integratsioonilepingutes lõimumise kahesuunalisus jääma tahaplaanile ja esiplaanile on nihkumas kohustused ning mitte-ametliku alatoonina lisaks veel sundus ja kontroll teatud väärtuste omaksvõtule.

### Terminoloogia

Lõimumisalaste kohustuste kehtestamiseks uusimmigrantidele kasutatakse termineid integratsioonileping (*intergration contract*), integratsiooni kokkulepe või integratsioonilepe (*integration agreement*), või mõningatel juhtudel ka tegevuskava (*action plan*), nagu näiteks Norras. Samal ajal on antud definitsioonide juures kritiseeritud asjaolu, et need kipuvad väärkasutama juriidilist mõistet 'leping'. Peamise kriitikana väärkasutuse juures tuuakse välja, et sõna leping või kokkulepe rakendatakse olukordades, kus üks osapooltest - üldjuhul uusimmigrant - on sunnitud nõustuma ükskõik milliste meetmetega ja kohustustega mida riik kehtestada soovib.<sup>1</sup> Juriidilisest terminoloogiast lähtudes ei ole terminid seega korrektsed, kuna sisuliselt eeldavad nad vabatahtlikkust mõlema, õiguslikult võrdväärse osapoole vahel. Samas on riikide poolt seatud kohustused ja tingimused uusimmigrantidele suures osas kehtestatud ühepoolsetel ning lepingutingimuste üle läbirääkimisvõimalused sisserändajal puuduvad. Osaliselt just neil põhjustel muudeti näiteks Austrias sõna integratsioonileping (*Integrationsvertrag*) ümber integratsioonikokkuleppeks (*Integrationsvereinbarung*). Samuti tõlgendatakse enamikes integratsioonilepingutes mõistet 'lõimumine' väga kitsalt pidades silmas eelkõige keeleõpet ja kodanikuõiguste ja -kohustuste alaste teadmiste omandamist, kuid nende teadmiste või oskuste omandamine ei pruugi *a priori* kaasa tuua inimese lõimumist ühiskonda.<sup>2</sup>

### Sihtrühmad

Integratsioonilepingute sihtrühmad riigiti küll erinevad, kuid reeglina kuuluvad selle alla ainult riiki saabuvald uusimmigrandid. Mõnedes riikides on ka rahvusvahelise kaitse saajatel ehk pagulastel kohustus integratsiooniprogrammidest osa võtta. Samuti on teatud juhtudel, nagu näiteks Taanis ja Saksamaal, õigus riigi poolt pakutavatel tasuta integratsioonikursustel (eelkõige keeleõppe kursused) osaleda ka juba mõnda aega riigis elanud sisserändajatel. Mõnedes riikides kaetakse suur osa lepinguga kaasnevast programmist osavõtmise kulust

---

<sup>1</sup> Vt lähemalt: Permoser, Julia-Morao (2011), "integration conditions as "symbolic politics"? Insights from Austria", paper presented at: Tag der Politikwissenschaft, Universität Salzburg; või Joppke, Christian (2007), 'Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe', West European Politics, 30.

<sup>2</sup> Integration per Unterschrift? (2011), "Zweckmäßigkeit von Integrationsvereinbarungen im Migrationsrecht", Dokumentation eines Workshops am 27. und 28. Oktober 2011 in Kloster und Schloss Salem.

(Prantsusmaa), samas kui teistes riikides on maksimaalne kulude hüvitamise määr kuni 50% (Austria või Saksamaa) ning täpne määr sõltub kursuse lõpetamise kiirusest.

### **Sanktsioonid**

Riikide omavahelises võrdluses on lepingu mitte-täitmisel peamised rakendatavad sanktsioonid enamasti rahalised (näiteks trahvid), või piirangud sotsiaalabile ja muudele riigi või omavalitsuse poolt antavatele toetustele või hüvedele. Mitte-rahaliste sanktsioonidena võib lepinguga võetud kohustuste mitte-täitmine kaasa tuua elamisloa tühistamise või piirangud selle pikendamisele, lepingus sätestatud tingimuste ebapiisav täitmine võib seada piiranguid näiteks ka perede taasühinemisele. Saksamaa ja Austria kogemus näitab, et integratsioonilepingud kutsuvad sihtrühma seas esile pigem kaitsvaid reaktsioone ning neid vaadeldakse sihtrühma hulgas kui sanktsioneerivat instrumenti.<sup>3</sup>

### **Teemalehe aluseks olevad pidepunktid**

Käesoleva teemalehe eesmärgiks on anda ülevaade Euroopa riikides rakendatavates integratsioonilepingutest - kuidas neid on rakendatud, millised on lepingute sisu, millised sanktsioonid lepingu mittetäitmisele järgneva jmt. Selguse huvides on andmed iga riigi kohta välja toodud alljärgnevat struktuuri silmas pidades:

1. Riigi sisserände ajalugu ja õiguslik ruum (milline juriidiline taustsüsteem on vajalik lepingu rakendamiseks, millised on olulised regulatsioonid-seadused-määrused);
2. Lepingu sihtrühm, st kellele leping rakendub;
3. Lepingu sisu ja tingimused;
4. Sanktsioonid, st mis toimub lepingu mittetäitmisel;
5. Kuidas ja kelle poolt lepingut finantseeritakse ja kuidas toimub selle täitmise kontrollimine.

---

<sup>3</sup> ibid.

## II OSA: NÄITED INTEGRATSIOONILEPINGUID RAKENDAVATEST RIIKIDEST

---

Euroopas rakendavad või plaanivad integratsioonilepinguid veel suhteliselt vähesel arvul riike. Käesolevasse kokkuvõttesse on näidetena kokku koondatud need riigid, kellel on olnud kas pikaajaline kogemuse lepingute rakendamisel, või kelle kogemustest lepingute rakendamisel või nende ettevalmistamisel oleks võimalik õppida ka Eestil.

### **Austria**

Austria viis integratsioonileppe (*Integrationsvereinbarung*) süsteemi sisse 2003. aastal, järgides sellega juba varem Hollandis rakendunud integratsioonilepingute süsteemi. Integratsioonileppe raames uusimmigrandile kohaldatav programm on kohustuslik kõikidele kolmandatest riikidest pärit sisserännanutele, kes on Austriasse saabunud pärast 1998. aastat. Ajaliselt võib Austria süsteemi jagada kaheks arenguetapiks: kuni 2011. aastani toimunud süsteem ning 2011. aasta järgne süsteem, mis tõi endaga kaasa mõningate tingimuste muutuse.

Enne 2011. aastat kehtinud integratsioonilepingus ettenähtud tegevused koosnesid kahest moodulist: (I) kirjaoskuse - lugemine ja kirjutamine - alased kursused (75 õppetundi) ning peale keeletestide edukat sooritamist või varasema keeleoskuse tõendamist tuli osaleda (II) saksa keele süvaõppes, millesse oli kombineeritud ka üldisemad integratsioonikursused (300 õppetundi). Antud moodulite eesmärgiks oli piisaval tasemel saksa keele oskuse saavutamine ning teadmiste omandamine osalemaks efektiivselt Austria sotsiaalses, kultuurilises ning majanduslikus elus.

Pärast 2011. aastat jõustunud uues integratsioonilepingus on olulisimaks muudatuseks keeleoskuse nõude täpsem piiritlemine. Integratsioonilepingus sätestatud tegevused koosnevad sarnaselt varasemale süsteemile kahest moodulist: esimene moodul näeb ette esimese kahe riigis viibitud aasta jooksul A2 keeletaseme nõude täitmise, ning teine moodul kätkeb endas B1 taseme saavutamist selleks, et saada pikaajalist elamisluba või tööluba. Lisaks sellele peab inimesel, kes soovib Austriasse jääda kauemaks kui 3 kuud, enne riiki sisenemist olema varasemalt tõendatud A1 tasemel saksa keele oskus. See kehtib ka pereliikmetele. Integratsioonilepingu sõlmimine on ühtlasi ka eelduseks elamisloa saamisele või selle pikendamisele, ning hilisemates etappides soovi korral ka kodakondsuse omandamisele.

Integratsioonilepingus ettenähtud eesmärkide mittetäitmise või tekkivate viivituste korral on võimalik rakendada erinevaid sanktsioone: töötubirahade maksmise peatamist, ajutise

elamisloa ajaperioodi ehk kestvuse lühendamist, programmis osalemise kulude hüvitamise vähendamist või ka rahalisi trahve. Näiteks juhul, kui uusimmigrant ei suuda 3 aasta jooksul pärast riiki saabumist programmis osalemisega alustada või 4 aasta jooksul seda edukalt lõpetada, võib see viia elamisloa lõpliku peatamiseni ning riigist väljasaatamiseni.<sup>4</sup> Rahaliste sanktsioonidena on ette nähtud ka rahalise toetuse vähendamist. Kui 18 kuu jooksul ei suuda inimene lepingu nõudeid täita, siis hüvitatakse talle ainult 25% kursustel osalemise tasust (sellele eelnevalt 50%), peale 2 aasta möödumist hüvitust enam ei maksta.

Lepingu täitmist hindab ja kontrollib Austria Integratsioonifond (*Österreichischer Integrationsfond*), kes ühtlasi sertifitseerib integratsioonikursusi pakkuvaid organisatsioone.

### **Prantsusmaa**

Prantsuse vastuvõtu- ja integratsioonilepingu (*Contrat d'accueil et d'intégration*, CAI) kehtestamine oli osa 2003. aastal vastu võetud uuest integratsioonikavast ning sellele eelnenud integratsiooniprogrammi reformist. 2005. aastal asutati Prantsuse migratsiooni ja integratsiooni ministeeriumi (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration*) juurde immigratsiooni ja integratsiooni büroo (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration*, OFII), kelle ülesandeks jäi integratsioonilepingutega seonduva korraldamine, sh keele- ja kodanikuhariduse kursuste haldamine. Enne 2006. aastat oli integratsioonilepingu sõlmimine vabatahtlik. Sellest hoolimata sõlmis lepingu ca 90% kõikidest sisserännanutest, kuid samal ajal osales ainult 65% lepingu sõlmijatest neile ette nähtud prantsuse keele kursustel.<sup>5</sup> Seetõttu seati 2006. aastal lepingu sõlmimine kohustuslikuks kõikidele saabuvatele uusimmigrantidele. Samas oli juba 2003. aasta integratsioonireformide tulemusena muudetud elamislubade saamine suhteliselt rangeks, ehk realselt oli elamisloa saamine otseselt sõltuv integratsioonilepingu sõlmimisest ja prantsuse keele piisavast oskusest.

Nagu ka teistes riikides, on integratsioonilepingu eesmärgiks formaliseerida sisserännanu ja riigi vahelised kohustused. Prantsusmaa integratsioonileping on kantud Prantsuse rahvusliku deviisi vaimust ning seda iseloomustab üldiste väärtuste nagu demokraatia, vabaduse, võrdsuse ja vendluse ning sekulaarsuse tunnustamise rõhutamine (vt *Lisa 1. Prantsusmaa leping*). Lepingule allkirja andes avaldab sisserändaja selget soovi Prantsuse ühiskonda lõimumiseks ning nõustub aktsepteerima ja austama ka kõiki eelmainitud väärtusi. Seetõttu on hakatud integratsioonilepingut mitteametlikult kutsuma ka ühiskondlikus lepinguks - *contrat sociale*. Leping on sisserändajatele kohustuslik ning kestab 1 aasta.

---

<sup>4</sup> See toimub üldjuhul alles peale tõendamist, et isik tööpoolest ei soovi ühiskonda integreeruda; ehk kui inimene on niiöelda *integrationsunwillig*.

<sup>5</sup> Joppke, Christian (2007), 'Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe', *West European Politics*, 30.



Prantsuse integratsioonilepingu raames teostatav tegevus kätkeb endas esmalt ühepäevalist kodanikuõpetuse alast kursust (teemadel: Prantsusmaa poliitiline süsteem, ühiskondlikud-kultuurilised väärtused jmt). Sellele järgneb uusimmigrandi keeleoskuse hindamine kohapealses migratsioonibüroos, mille tulemusena inimene kas vabastatakse keelekursuse nõudest või suunatakse ta edasi 400 tunnisele keelekoolitusele. Programmist osavõtt on kõikidele tasuta. Samuti moodustab lepinguga seotud tegevustest ühe osa kutsealase väljaõppe saamine. Täiendavalt on integratsioonilepingu raames ette nähtud ka kohustuslik intervjuudel osalemine, mille eesmärgiks on sisserändaja edusammude monitooring ehk teisisõnu lepingu täitmise jälgimine.

Lepingu rikkumisele järgnevateks sanktsioonideks on üldjuhul kas elamisloa mitteväljastamine või olemasoleva elamisloa pikendamisest keeldumine.

### **Taani**

Taanis on kohalikel omavalitsustel kohustus koostada igale uusimmigrandile individuaalne integratsioonikava lõimumiseks Taani ühiskonda. Selle aluseks on omavalitsuse ja immigrandi vahelise lepingu sõlmimine hiljemalt üks kuu pärast sihtkohta saabumist. Lepingus fikseeritud tegevuskava kätkeb endas ühelt poolt kursuseid Taani kultuurist ja ühiskonnast (kodanikuõpetus), samuti ka keeleõpet ning aktiveerimismeetmeid tööturule sisenemiseks.

Integratsioonilepingu (*Integrationskontrakt*) sisuks on kohustus osaleda aktiivselt lõimumisalasest kohanemisprogrammis ning olla aktiivne kodanik. Selleks peab sisserändaja allkirjastama eraldiseisva deklaratsiooni (*Declaration on integration and active citizenship in Danish society*) (vt *Lisa 2. Taani deklaratsioon*), millega kinnitatakse, et nii tema ise, tema lapsed ning elukaaslane või abikaasa, kes Taanis elavad, lõimuvad ning saavad aktiivseteks kodanikeks Taani ühiskonnas.<sup>6</sup>

Lepingus sätestatud kohanemisprogramm võib kesta kuni 3 aastat, millest iga nädal toimub keskmiselt 37 tundi erinevaid tegevusi. Suure osas programmist moodustab taani keele õpe (eesmärgiga saavutada programmi lõpuks kirjalik B1 ning suuline B2 keeletase). Samas on lepingu sisu ning selles sätestatud tegevused personaalselt välja kujundatud, tuginedes sisserändaja tausta varasemal hindamisel omavalitsuse poolt: näiteks hinnates sisserändaja oskusi ja ootuseid, kuid ka tööturu vajadusi. Lepingus väljatoodud tegevuste täitmist kontrollivad omavalitsuse asutused (näiteks kohalik töökeskus) iga kolme kuu tagant.

---

<sup>6</sup> Lepingu sisust tulenevalt on seda kritiseeritud ka kui dokumenti, mis juba eos eeldab, et sisserändajate näol on tegemist "probleemiga".

Kohanemisprogrammis osalemine peab algab ühe kuu jooksul alates inimese riiki saabumisest.

Peamiste sanktsioonidena lepingu mittetäitmisel on ette nähtud omavalitsuse poolt pakutavate hüvede või toetuste vähendamine. Nii võib näiteks juba tõendamata puudumine rohkem kui 15% ulatuses viia toimetuleku- või teiste toetuse vähendamiseni või lausa äravõtmiseni. Lisaks toob lepingu mitte-täitmine kaasa negatiivseid tagajärgi alalise elamisloa saamisel. Lepingus ettenähtud tegevuste või tingimuste mittetäitmine võib kaasa tuua ka programmist eemaldamise, mis sisuliselt tähendab alalise elamisloa taotlusest keeldumist. Nagu ka Saksamaal, on ka Taanis positiivse motivaatorina võimalik neil, kes programmis aktiivselt osalevad ning kes endale kiirelt töökoha leiavad, saada alaline elamisluba ajaliselt kiiremini kui standardolukorras ette nähtud on.

Lepingus sätestatud tegevused on uusimmigrandile tasuta. Omavalitsustele hüvitatakse valitsuse poolt 50% kursustega seotud kuludest. Lisaks pakutakse valitsuse poolt omavalitsustele täiendavaid toetusi iga uusimmigrandi kohta juhtudel, kui inimene leiab püsiva töökoha kolme aasta jooksul või asub haridust omandama. Samuti antakse teotust iga inimese kohta, kes programmi kolme aastase kestuse vältel registreerib ja sooritab edukalt taani keele eksami.

Pikemas perspektiivis on Taanis plaan rakendada süsteem, kus alalise elamisloa saamine sõltub otseselt indiviidi lõimumisastmest ning teatud määral ka sellest, kuidas ta oma kohanemisprogrammi on täitnud. Selleks on kavas välja töötada ning rakendada vastav punktide süsteem.

## **Holland**

Holland on riik 1990ndate lõpus pani esimesena Euroopas aluse integratsioonilepingule kui integratsioonipoliitika ühele instrumendile. 2007. aasta algul jõustunud uue integratsiooniseaduse (*Wet inburgering*) alusel on kõikidel Hollandisse tulijatel ning seal juba elavatel sisserännanutel kohustus lõimuda kohalikku ühiskonda, see tähendab õppida hollandi keelt ning omandada teadmisi Hollandi ühiskonnast.

Inimesed, kes soovivad asuda elama Hollandisse, vajavad ajutist elamisluba või luba lühiajaliseks viibimiseks riigis (nn MVV). Enne MVV saamist ja riiki sisenemist peavad kolmandate riikide kodanikud sooritama veel välismaal viibides integratsioonieksami (*Civic integration exam abroad*), millega hinnatakse taotleja teadmisi hollandi keelest ja

ühiskonnast.<sup>7</sup> Eksam sooritatakse riigis kus taotleja omab kehtivat pikaajalist elamisluba, või juhtudel, kui vastavas riigis pole Hollandi saatkonda, sooritatakse eksam mõnes teises lähiriigis. Enne riiki saabumist sooritatava MVV eksami hind on 350 EUR. Riiki jõudes on uutel tulijatel kohustus edasi õppida ning sooritada põhjalikum lõimumise eksam (*Civic integration exam*), kusjuures keeleoskus peab olema vähemalt tasemel A2.

Hollandi lõimumispoliitika on viimase kümne aasta jooksul teinud pöörde multikultuursusest assimileerivate meetmete suunas. Vastavalt koalitsioonileppele soovib Hollandi valitsus, et uusimmigrandid vastutaksid isiklikult enda lõimumise eest Hollandis. See tähendab, et lõimumisega seonduvad kulud ja tegevused (keeleõpe jmt) jäävad isikute endi kanda, kohustus on sooritada ainult integratsioonieksam. Kui neil puuduvad vastavad rahalised vahendid, on võimalik taotleda selleks eraldi laenu, kuid see tuleb hiljem tagasi maksta. Need isikud, kes ei suuda lõimuda (sh ei suuda sooritada ühiskonda integreerituse eksamit) kolme aasta jooksul, võivad sanktsioonina kaotada elamisloa. See ei kehti varjupaigataotlejatele, keda võib sellistel juhtumitel ainult trahvida. Omavalitsustel on kohustus pakkuda uusimmigrantidele integratsioonikursuseid, mille kulud kaetakse kuni 2013. aasta lõpuni riigieelarvest.

Hollandi valitsus on kaalumas järgmisi muudatusi integratsioonilepingute süsteemi: sisserändajate keeleoskuse ja kvalifikatsiooninõuete tõstmist; isikute, kes ei suuda lõimumise eksamit sooritada, ajutiste elamislubade kehtetuks tunnistamist; Euroopa Liidu ja Türgi vahelise majanduskoostöö lepingu muutmist selliselt, et Türgi kodanike suhtes rakenduksid samad lõimumisnõuded, mis teiste välisriigi kodanike puhulgi.

Kuigi allkirjaga tõendatud lepingulist kohustust uusimmigrandid täna Hollandis ei sõlmi, samas kui seadusega on sätestatud kohustus eksamite sooritamiseks, esitati 2013. aasta alguses valitsuse poolt selge seisukoht, et ka Hollandis tuleb uusimmigrandil sõlmida riigiga lepingu Hollandi normide, väärtuste, Põhiseaduse ja õigusriikluse järgimiseks.<sup>8</sup> Vastav aruteludokument saadeti läbiarutamiseks ka parlamendile. Esialgsete plaanide kohaselt saab uusimmigrandid ja riigi vahel sõlmitada lepingu nimetuseks olema osalusleping (*participation contract*) või deklaratsioon.

## Rootsi

2008. aasta septembris võttis Rootsi valitsus vastu üldise integratsioonistrateegia, mille üheks eesmärgiks oli uusimmigrantide integreerumisprotsessi kiirendamine. 2010. aastal jõustus ka vastav reform, mis sätestas selgema ja rohkem eristuva vastutusjaotuse kõikide erinevate osapoolte vahel, kes lõimumisprotsessis osalevad.

---

<sup>7</sup> Vaata täpsemalt eksami ja selle sisu kohta: <http://www.naarnederland.nl/en/>

<sup>8</sup> Herderscheê, Gijs (2013), "Asscher wil elke migrant contract laten tekenen", 20.02.2013, Volkskrant.

Integratsiooniprotsessi koordineeritakse suures osas läbi Rootsi riikliku tööhõiveameti (*Arbetsförmedlingen*). Põhiline vastutus on kohalikel omavalitsustel, kes saavad riigilt toetust, et katta sisserändajate ning varjupaigataotlejate vastuvõtmise ja integreerimisega kaasnevad kulud. Tööhõiveamet koostab igale uuele saabujale temaga koostöös kohanemisplaani (*introduction plan*), mis võtab arvesse inimese eelnevaid õpinguid ning töökogemust, ning sisaldab üldjuhul rootsi keele kursusi, kodanikuõpetust ja tööhõivealast ettevalmistust. Plaani pikkus määratakse iga juhtumi puhul eraldi, kõige pikemalt 24 kuuks. Personaalne lõimumiskava ehk integratsiooniplaan ei ole kohustuslik, samas ainult neil juhtudel, kui sisserändaja plaaniga nõustub, on tal võimalik saada kohanemistoetust. Sellest tulenevalt plaani mittetäitmisele muid sanktsioone peale toetuse kaotamise ei järgne.

Igal uusimmigrandil, kes osaleb kohanemisplaani koostamises ning järgib seal sätestatud tegevusi, on õigus sisseelamis- ehk kohanemistoetusele. Toetus on individuaalne ja kõigile rahaliselt võrdses suures, hoolimata inimese elukohast riigis. Toetuse eesmärgiks on soodustada töötamist kõikide lõimumistegevuste kõrvalt. Uue meetmena rakendatakse Rootsis ka nõ tugiisikut, kes aitab äsjasaabunul tööd leida. Tugiisikut, kes töötab iseseisvalt Tööhõiveameti juhiste alusel, on võimalik sisserändajatel ise valida. Tugiisikute tasustamine on tulemuspõhine, mistõttu on neil ka suurem majanduslik huvi aidata inimestel võimalikult kiiresti iseseisvuda.

Kohanemisplaanide rakendamist omavalitsuste poolt finantseerib rahaliselt Rootsi keskvalitsus. 2010. aastal jõustunud reformi hinnangulised lisakulutused 920 miljoni Rootsi krooni ulatuses (~110 miljonit EUR). Samas loodetakse, et reformi tulemusena saavutatakse sisserändaja kiirem lõimumine ja sisenemine tööturule, mis toob ühiskonnale kasu vähendades keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste kulutusi toetustele ja sotsiaalabile ning suurendades maksutulu.

### **Itaalia**

Järgides teiste Euroopa riikide eeskujul võttis Itaalia valitsus 2007. aastal vastu kodaniku- ja integratsiooniväärtuste harta. Sellega seonduv regulatsioon, mis sätestas kriteeriumid ja protseduurid integratsioonikokkuleppe (*integration agreement*) allkirjastamiseks sisserändajatega, jõustus Itaalias 2012. aastal. Integratsioonikokkuleppes nähakse vahendit, mille eesmärgiks on hõlbustada välismaalaste integreerumist Itaalia ühiskonda.

Itaalias sõlmitakse integratsiooni kokkulepe riigi ning kolmandast riigist pärit kodaniku vahel, kes: siseneb riiki esmakordselt; esitab vähemalt üheaastase kestusega elamisloa taotluse; on vähemalt 16-aastane.<sup>9</sup> Kokkulepe on kõikidele neile sihtrühmadele kohustuslik.

Sisserändajatele pakutakse itaalia keele õpet ja kodanikuõpetust, mis võimaldavad välismaalastel omandada vähemalt põhitasemel itaalia keele oskuse (vähemalt A2 tase kahe aasta jooksul). Samuti on eesmärgiks tutvustada riigi põhiseadust ja avalike institutsioonide toimimise põhimõtteid. Kursused on osalejatele tasuta, need kaetakse keskvalitsuse eelarvest. Itaalia integratsioonikokkuleppes kasutatakse (aine)punktidel põhinevat lähenemist, kus kahe aasta jooksul tuleb koguda 30 punkti. Lepingu sõlmimisel määratakse välismaalasele automaatselt 16 punkti. Kolme kuu jooksul pärast lepingu sõlmimist kutsutakse välismaalasi osalema 5-10-tunnisele kodanikukoolitusele, mille eesmärk on selgitada üldist elukorraldust Itaalias. Antud koolitusel puudumisel kaotab isik 15 punkti. Samuti kaotatakse punkte kriminaalkaristuste eest, avalikule julgeolekule ohu põhjustamise eest, haldus- ja maksurikkumiste eest jne. Punkte on võimalik juurde teenida Itaalia keele oskuse tõendamisel, kursuste läbimisel, hariduse omandamisel, sotsiaal- ja tervishoiuteenustes osalemise ning järjepideva korteri üürimise või selle eest sissemaksu tasumisel jne.

Lepingu täitmist hinnatakse üks kuu enne kahe-aastase lepingu kehtivuse lõppu kohalike omavalitsuste juures olevates spetsiaalsetes riigi allasutustes. Kui välismaalasel puuduvad nõutavad dokumendid, võidakse neil paluda tõestada nõutavat itaalia keele, kultuuri ja kodanikuteadmiste taset. Hindamine võib viia kolme erineva tulemuseni: (1) lepingu tähtajaline lõpetamine, kui välismaalane on saavutanud nõutava integreerituse taseme (kogunud 30 punkti või enam); (2) lepingu pikendamine ühe aasta võrra, kui välismaalane ei ole kogunud piisavalt palju punkte lepingu tähtajaliseks lõpetamiseks (on kogunud 1 kuni 29 punkti); (3) lepingu katkestamine, kui välismaalane ei ole saavutanud vajalikku integreerituse taset; tema elamisloa tunnistatakse kehtetuks ning ta saadetakse riigist välja (0 punkti või vähem).

### **Saksamaa**

Alates 2005. aastast, mil Saksamaal võeti vastu uus sisserändajate seadus (*Zuwanderungsgesetz*), on uusimmigrantidel kohustus võtta 600 õppetunni ulatuses saksa keele kursuseid ning 60 tunni ulatuses õppetunde Saksamaa ühiskonna kohta (kultuur, ajalugu, konstitutsioon, õigussüsteem ja poliitilised institutsioonid). Selle eesmärgiks on teadmiste omandamine ja esmase ülevaate saamine riigi sotsiaalsetest ning poliitilistest struktuuridest. Mõlemal kursusel osalemine on eeltingimus ajutise elamisloa saamisele.

---

<sup>9</sup> 16-18-aastaste alaealiste puhul allkirjastavad lepingu vanemad või vanemlikke õigusi omavad eestkostjad.

Seejärel sõltub alalise elamisloa saamine nii keele- (B1 tase) kui ka orientatsioonikursuse lõppemisel toimuva lõpueksami edukast sooritamisest.

Saksamaa orientatsioonikursus ehk kohanemisprogramm on kohustuslik kõigile, kellel puudub minimaalne saksa keele oskus või kes saavad riigi poolt sotsiaaltoetusi. Liidumade ja linnade kohalikud migratsioonibürood on vastutavad asutused, kes määravad iga inimese puhul ära kohustuse programmis osalemiseks või sellest vabastuse. Kohutuse hindamine toimub büroos kohapeal koos ajutise elamisõiguse väljastamisega. Antud büroode kaudu toimub ka regulaarne konsulteerimine sisserännanutega, kus ühelt poolt tuvastatakse sisserännanu kompetentsid ja soovid ning luuakse nende põhjal individuaalne toetusplaan, kuid teisalt kontrollitakse ka sellesama plaani täitmist ehk inimese lõimumisprotsessi kulgu.

Programmis mitteosalemine võib kaasa tuua rahatrahvi (kuni 1000 EUR) või sotsiaalabi kuni 30% vähendamise. Samuti on võimalikeks sanktsioonideks elamisloa pikendamise taotluse tagasilükkamine või elamisõiguse äravõtmine. Motiveerimaks inimesi kursusel osalema on teisalt ette nähtud ka nn positiivsed sanktsioonid, kus kursusel osalemine võib uusimmigrandil aidata vähendada alalise elamisloa saamiseks kuluvat aega.

Integratsiooniprogrammi kulud kaetakse peamiselt föderaalvalitsuse eelarvest juhtudel kui isik saab töötü abiraha või sotsiaalabi toetust, ülejäänud juhtudel tuleb uusimmigrandil endal maksta mõõdukat osalemistasu (1,20 EUR iga õppetunni eest, s.o. 792 EUR kogu 660-tunnise kursuse eest). Kui programmis osalemine lõpetatakse edukalt 2 aasta jooksul, siis võib föderaalvalitsus hüvitada 50% makstud osalustasust.

Saksamaa erinevuse teistest riikidest seisneb selles, et ametlikult lepingut kui sellist uusimmigrandiga ei sõlmita. Samas on uusimmigrantidel seadusest tulenev kohustus kursustel osaleda, mille mittetäitmisel võivad rakenduda vastavad sanktsioonid (vt ülal). Kahepoolse allkirjastatud lepingu sisseviimine ja jõustamine (sarnaselt Prantsusmaa või Austriaga) on hetkel riigi poolses planeerimisfaasis.

### **Norra**

2003. aastal võeti Norras vastu seadus, nõ sisserändaja kohanemisseadus (*Introduksjonsloven*), millega sätestati norra keele õppe ja kodanikuõpetuse kursustel osalemise kohustus äsjasaabunud sisserändajatele. Norra süsteem on sarnane Taani integratsioonilepingule, kuid selle nimeks on individuaalne tegevuskava (*individual action plan*).

Kohanemisseaduse eesmärk on läbi norra keele õppe ja kodanikuõpetuse kursuste pakkuda sisserändajatele võimalust paremaks osalemiseks töö- ja ühiskonnaelus. Programmi on kaasatud uusimmigrandid vanuses 16 - 55 aastat; perega ühinevad sisserändajad; üle 55-

aastased sisserändajad ning majandusmigrandid väljastpoolt EEA/EFTA piirkonda. 16-55-aastastel sisserändajatel ning perega taasühinejatel on kohustus osaleda 600-tunnisel norra keele ja ühiskonnaelu (*social studies*) tutvustaval koolitusel. Üle 55-aastastel sisserändajatel, kes kuuluvad ühte eelmainitud rühma, on võimalus, kuid mitte kohustus osaleda keele- ja ühiskonnaelu puudutavatel koolitusel. Kolmandatest riikidest pärit majandusmigrantidel on kohustus osaleda lühemal, 300-tunnisel koolitusel.

Lisaks norra keele ja ühiskonnaelu tutvustaval koolitusel osalemisele on teatud sihtrühmadel (pagulased, humanitaarsetel kaalutlustel elamisloa saajad) õigus ja kohustus osaleda kohanemisprogrammis. Kohanemisprogrammi pakkumine on kohalikele omavalitsustele delegeeritud kohustus. Programmi raames koostatakse igale uuele tulijale individuaalne kuni 2-aastase kestvusega tegevusplaan, mille eesmärk on edendada äsjasaabunud sisserändaja võimalust osaleda töö- ja sotsiaalses elus ning suurendada nende majanduslikku iseseisvust. Positiivse sanktsioonina on programmis osalejatel õigus taotleda kohanemistoetust. Kohanemisprogrammis osalemine peab algama kolme kuu jooksul alates inimese riiki saabumisest.<sup>10</sup> Samuti on nii kohanemisprogrammi kui ka keeleõppe ning ühiskonnaelu kursuste läbimine eeltingimuseks alalise elamisloa, ja hiljem kodakondsuse, saamisele.

Kohanemisprogrammi rahastatakse riigieelarvest. Koolitusi korraldavad kohalikud omavalitsused saavad selleks riigipoolset toetust. 2007. aastal ületas sisserändajatele mõeldud integratsiooni- ja sotsiaalse kaasamise tegevuskava maksumus 300 miljonit Norra krooni (40 miljonit EUR). 2008. aastal jätkati tegevustega ning rahastust suurendati veel ligikaudu 30 miljoni EUR võrra.<sup>11</sup>

Lisaks äsjasaabunud sisserändajate toetamisele rakendus 2006. aastal pilootprojekt “Uus võimalus” (*Ny sjanse*), mis toetab sisserändajaid, kes pärast mitmeid Norras elatud aastaid pole leidnud püsivat töökohta. Projekti eesmärk on muuta osalejad läbi töötamise või hariduse majanduslikult iseseisvaks.

---

<sup>10</sup> Vrd näiteks Taaniga, kus programmis osalemine tuleb omavalitsuse poolt algatada ühe kuu jooksul.

<sup>11</sup> 2011. aastal osales kohanemisprogrammis 12 800 inimest. Vt lähemalt: <http://www.ssb.no/en/introinnv/>

	Austria	Prantsusmaa	Saksamaa	Taani	Holland	Rootsi	Itaalia	Norra
<b>Lepingu kestus</b>	4 aastat	1 aasta	<i>Kuni 2 aastat*</i>	Kuni 3 aastat	3 aastat	Kuni 2 aastat	2 aastat	<i>2 aastat*</i>
<b>Peamised sisuelemendid</b>	Keeleõpe	Kodanikuõpetus, keeleõpe	Keeleõpe, kohanemiskursus	Keeleõpe, kodanikuõpetus, meetmed tööjõuturule sisenemiseks	Keeleõpe, kodanikuõpetus	Keeleõpe, kodanikuõpetus, ettevalmistus tööhõiveks	Keele- ja kodanikuõpetus	Keele- ja kodanikuõpetus
<b>Sihtrühm</b>	Uusimmigrandid	Uusimmigrandid	Uusimmigrandid	Uusimmigrandid, lisaleping pereliikmetele	Uusimmigrandid, varjupaigataotlejad, riigis elavad sisserändajad	Uusimmigrandid	Uusimmigrandid	Uusimmigrandid, pagulased, riigis pikemalt viibinud sisserändajad
<b>Sanktsioonid</b>	Elamisloa lõplik peatamine ja riigist väljasaatmine; ajutise elamisloa kehtivuse lühendamine; rahalised sanktsioonid (toetuse vähendamine, rahatrahv)	Sanktsioonid elamisloa väljastamisel või pikendamisel	Rahatrahv või sotsiaalabi vähendamine; elamisloa pikendamise taotluse tagasilükkamine või elamisõiguse äravõtmine; nõ positiivne sanktsioon – elamisloa saamiseks kuluva aja lühendamine	KOVi poolt pakutavat hüvitiste ja toetuste vähendamine või äravõtmine; elamisloa taotluse tagasilükkamine; positiivne motivaator – alalise elamisloa saamiseks kuluva aja lühendamine	Elamisloa kaotamine, rahatrahv	Positiivne motivaator: sisseelamistoetus	Elamisloa kehtetuks tunnistamine ja väljasaatmine	Positiivne motivaator: kohanemistoetus; eeltingimus alalise elamisloa ja hiljem kodakondsuse saamisele
<b>Seadusandlus</b>	Integratsioonilepe ( <i>Integrationsvereinbarung</i> )	Vastuvõtu- ja integratsioonileping ( <i>Contrat d'accueil et d'intégration, CAI</i> )	Sisserändajate seadus ( <i>Zuwanderungsgesetz</i> )	Integratsioonileping ( <i>integrationsloven; "Danish Integration Act"</i> )	Integratsiooniseadus ( <i>Wet inburgering; Law on integration</i> )	Introduction Act	Kodaniku- ja integratsioonivääratuste harta; regulatsioon, mis sätestab kriteeriumid ja protseduurid integratsioonikokkuleppe allkirjastamiseks	Kohanemisseadus ( <i>Introduksjonsloven</i> )

\* Hetkel ametlikult kahepoolseid lepinguid ei sõlmita, kuid kohustus osaleda integratsioonikursustel (keeleõpe ja kodanikuõpetuse/ühiskonnaõpetuse alased kursused).



