

Teine väljaanne

Integratsiooni käsiraamat poliitikakujundajatele ja erialatöötajatele

Õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste
peadirekoraat



Integratsiooni käsiraamat poliitikakujundajatele ja erialatöötajatele

Teine väljaanne, mai 2007



Selle käsiraamatu autorid on Jan Niessen ja Yongmi Schibel MPG'st Euroopa Komisjoni nimel (õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadist).

Seda saab alla laadida Euroopa Komisjoni veebilehelt http://ec.europa.eu/comm/justice_home/

ISBN 978-92-79-03329-2

© Euroopa ühendused, 2007

Paljundamine on lubatud tingimusel, et viidatakse allikale.

© Fotod ja kujundus: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Italy

TRÜKITUD VALGELE KLOORIVABALE PAPERILE

Sisukord

Eessõna	4
Sissejuhatus	6
<hr/>	
1. peatükk. Sisserändajate integratsiooni ühtlustamine	13
1.1 Valitsus	15
1.2 Teenuseosutajad	19
1.3 Valitsusvälised organisatsioonid	25
Järeldused	27
<hr/>	
2. peatükk. Eluase linnakeskkonnas	31
2.1 Sisserändajate valikuvõimaluste laiendamine eluaseme osas	32
2.2 Integratsioon linnakeskkonnas	36
2.3 Heade eluasemealaste tavade vahetamine	44
Järeldused	46
<hr/>	
3. peatükk. Majandusintegratsioon	49
3.1 Vastuvõtmisest integreerimiseni tööturul: pakkumise ja nõudluse ühitamine	50
3.2 Oskused ja kvalifikatsioon	53
3.3 Mittediskrimineerimine ja mitmekesisus	58
3.4 Sisserändajate ettevõtlus	63
Järeldused	66
<hr/>	
4. peatükk. Integratsiooni juhtimine	69
4.1 Kohalikud integratsioonistruktuurid	70
4.2 Integratsioonipoliitika kavandamine ja hindamine	76
4.3 Vahendite juhtimine	80
Järeldused	87
I lisa. Praktikale tuginev poliitika – tavade ülekandmine poliitikasse	89
II lisa. Riiklikud integratsiooni kontaktpunktid	93



Eessõna

Usun, et käesolev käsiraamat on rändega kaasnevate probleemide lahendamisel ja võimaluste kasutamisel kõigile inspiratsiooni- ja uute ideede allikaks. Integratsiooni käsiraamatu esimene väljaanne äratas ilmumisel 2004. aasta novembris huvi nii integratsioonivaldkonna ametnikes/töötajates kui ka poliitikutes. Esimest väljaannet levitati Euroopa Liidu kanalite kaudu ning komisjonile saabunud tagasiside kinnitas, et see oli vajalik raamat teabe ja heade tavade levitamiseks riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Sellest sai üks justiits- ja siseküsimuste nõukogus 2004. aasta novembris kokkulepitud ühistel integratsiooni aluspõhimõtetal põhineva Euroopa ühtse integratsiooniraamistiku põhikomponente.

Käsiraamatu käesolevas, teises väljaandes, mis on koostatud koostöös riiklike integratsiooni kontaktpunktide võrguga, käsitletakse eluasemeküsimusi ja majandusintegratsiooni, mis mõlemad on sisserändajatele elutähtsad, et nad saaksid end teretulnuna tunda ja kasutada oma oskusi ja teadmisi Euroopa Liidu majanduskasvu ja arengu heaks. Käesolevas käsiraamatus vaadeldakse ka ühtlustamise rolli integratsioonipoliitika rakendamises. Dialoogi ja kaasatuse soodustamine võib aidata sisserändajail ja Euroopa kodanikel üksteist tundma õppida ja murda sellega usaldamatuse barjäärid. Seetõttu peame me edukalt kooskõlastama struktuure ja mehhanisme, mida integratsiooni valdkonna erinevad sidusrühmad eriti kohalikul tasandil kasutavad. Nüüd on integratsioonil ka rahaline toetus: olles konsulteerinud Euroopa Parlamendiga, kiitis Euroopa Liidu Nõukogu heaks minu ettepaneku moodustada arvestatav ja sihtotstarbeline integratsioonifond (825 miljonit eurot 2007.–2013. aastaks).

Võimatu on ülehinnata kohalike sidusrühmade tähtsust, eriti linnades. Kohalikul tasandil toimuvad praegu radikaalsed muutused: Euroopa linnad kasvavad ning nende rahvastik mitmekesistub sedamööda, kuidas saavad inimesed kogu maailmast täitma töökohti, mida meie vananev rahvastik ja tööjõud ei suuda täita. Linnavalitsused on kodanikele kõige lähemal ning see annab neile parima võimaluse kiiremaks ja tulemuslikumaks poliitiliseks reageerimiseks subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt. Sellepärast käivitasin ma 2006. aasta oktoobris uue integreeruvate linnade algatuse Rotterdami linnapea juhitud konverentsil, millel alustati Euroopa poliitika ja kohalike tavade läbivaatamist. Komisjon on juba ammu seisukohal, et kolmandate riikide kodanikele ühiskonnas osalemiseks kõigi võimaluste andmine aitab kaasa integratsiooniprotsessile.

Integratsioon võib olla keeruline nii vastuvõtjariikidele kui Euroopasse sisseändajale. Seetõttu on ideede ja edukate lahenduste jagamine väga tähtis. Loodan, et käesolev käsiraamat kui Euroopa võrgustiku põhiosa aitab meil, nagu ka selle eelkäija, leida vajalikke lahendusi sotsiaalse ühtekuuluvuse ning iga ühiskonnaliikme aktiivse osaluse tagamiseks.



A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Franco Frattini'.

Franco Frattini
Euroopa Komisjon
Asepresident

Brüssel, mai 2007



Sissejuhatus

Integratsiooni käsiraamat sisaldab kogu Euroopa poliitikakujundajate ja erialatöötajate praktilal põhinevaid häid tavasid ja saadud kogemusi. Käsiraamatus on esitatud sisserändajate integratsiooni eri valdkondadest kogutud konkreetseid näiteid ning see aitab kaasa Euroopa Liidu laiemale integratsioonipoliitika, nimelt Euroopa integratsiooniraamistiku kujundamisele.

Käsiraamatu koostamine: sidusrühmade koostöö ja kogemuste vahetamine

Käsiraamatu koostas Euroopa Komisjoni sõltumatu konsultant migratsioonipoliitika töörühm (Migration Policy Group) tihedas koostöös riiklike integratsiooni kontaktpunktidega ning selle aluseks on eri liikmesriikides integratsiooni eest vastutavate ministeeriumide korraldatud tehniliste seminaride tulemused.

Seminaride päevakorra koostab korraldav liikmesriik koos konsultandi ja Euroopa Komisjoni. Riiklikud kontaktpunktid võivad soovitada sobivaid esinejaid ning heade tavade näiteid töörühmades esitlemiseks. Samuti valivad nad vastavalt arutluse all olevale teemale igast liikmesriigist kuni kolm osalejat. Nendel seminaridel osalevad väga erinevate sidusrühmade esindajad, sealhulgas kohaliku, piirkondliku ja üleriigilise tasandi riigiametnikud, tööturu osapooled, teenuseosutajad, sisserändajate ühendused ja tugirühmad, sisserändajate õiguste eest seisvad rühmad ja muud.

Seminaridel osalenuid võib lugeda tinglikult käesoleva käsiraamatu autoreiks, sest peatükkides esitatud teave ja näited põhinevad suurel määral nende (suulistel ja kirjalikel) ettekangetel ning aruteludel. Euroopa Komisjoni, riiklike integratsiooni kontaktpunkte ja migratsioonipoliitika töörühma, kes koostasid seminaride põhimõttelise raamistiku, tegid ülevaate igal seminaril kogutud teabest, valisid välja head tavad ja täiendasid neid lisauuringutega, võib lugeda tinglikult toimetajateks. Käsiraamatu peatükkide aluseks on probleemdokumendid, milles enne iga seminari määratletakse teema ja arutlusele tulevad küsimused, ning lõppdokumendid, milles esitatakse esialgsed soovitused ja ka ideed parimate tavade näide- te kohta.

Käsiraamatu esimese väljaande peatükid käsitlesid vastsaabunud sisserändajatele ja pagulastele mõeldud tutvustusprogramme, kodanikuaktiivsust ja integratsiooni mõõtmisega seotud näitajaid. Raamatut esitleti Madalmaade eesistumise ajal 9.–11. novembril 2004 Groningenis toimunud ministrite integratsioonialasel konverentsil. Selle aluseks olid Kopenhaagenis (veebruaris 2004), Lissabonis (aprillis 2004) ja Londonis (juunis 2004) korraldatud tehnilised seminarid.

Nagu esimenegi käsiraamat, sisaldab ka teine väljaanne nii meetoodilisi kui ka sisulisi teemasid: ühtlustamist ja integratsiooni infrastruktuuri käsitlevates peatükkides uuritakse struktuure ja mehhanisme, mida kasutatakse edukate integratsioonistrateegiatega rakendamiseks erinevates poliitikavaldkondades, seevastu majutamist ja majandusintegratsiooni käsitlevates peatükkides kirjeldatakse tegevust ning nendes konkreetsetes valdkondades saadud kogemusi. Teise väljaande aluseks on viies liikmesriigis integratsiooni eest vastutavate mi-

nisteeriumide korraldatud tehnilised seminarid, nii et käsiraamatu koostamine toimus Tallinnas (mai 2005), Roomas (juuli 2005), Dublinis (oktoober 2005), Berliinis (detsember 2005) ja Madridis (aprill 2006). Seminaridel oli osalejaid kõigest 25 liikmesriigist, samuti Norrast ja Šveitsist.

Poliitikakontekst: väljakujunev Euroopa integratsiooniraamistik

Integratsiooni käsiraamatu teine väljaanne aitab otsustaval määral kaasa Euroopa integratsiooniraamistiku põhielemendi, nimelt ühiste aluspõhimõtete rakendamisele. Ühiste aluspõhimõtete eesmärk on abistada liikmesriike integratsioonipoliitika sõnastamisel ning pakuda võrdlusmaterjali praeguse ja tulevase integratsioonipoliitika rakendamisel ja hindamisel. Neid 11 põhimõtet on lähemalt käsitletud komisjoni teatises „Ühine integratsioonikava“, milles esitatakse ettepanekuid ühiste aluspõhimõtete elluviimise konkreetsete meetmete kohta. Teatise soovitakse rakendada meetmeid ELi ja siseriiklikul tasandil, võttes arvesse olemasolevaid ELi poliitikaraamistikke.

Ühenduse õiguse asjakohaste dokumentide ülevõtmise ja rakendamise kõrval moodustavad Euroopa integratsiooniraamistiku väljatöötamise olulise osa ka koostöövahendite pidev tugevdamine ja teabevahetus. Seda silmas pidades kutsus justiits- ja siseküsimuste nõukogu oma 1. ja 2. detsembril 2005 toimunud kohtumisel „riiklike kontaktpunktide võrgustikku üles jätkama poliitikakujundajatele ja erialatöötajatele suunatud integratsiooni käsiraamatu täiendamist. Kogemuste ja parimate tavade edukaks vahetamiseks kutsus nõukogu üles käsiraamatut laialdaselt ja kättesaadavalt levitama ning kohandama seda kavandatud lugejaskonnale“ (lk 37). Seetõttu otsustati tõlkida käsiraamat liidu ametlikesse keeltesse.

Praktilised arutelud ja tehnilised seminarid

Jõudsalt arenev Euroopa vajab aktiivseid kodanikke, kes elavad üheskoos integreeritud ühiskonnas. Jätkuvalt saabub ja jääb Euroopasse elama sisse­rändajaid, kes moodustavad osa siinsetest ühiskondadest ning kujundavad oma mitmekülgse sotsiaalse ja majandusliku panuse kaudu nende tulevikku.

Mitmed tegurid muudavad sisse­rändajate integratsiooni keerulisemaks. Liikmesriikides on erinevad valitsusstruktuurid, hoolekandesüsteemid ning riigi ja kodanikuühiskonna vahelised suhted, samuti on seal kirju sisse­rändamise ajalugu. Sisse­rändajate kogukonnad ei erine üksteisest mitte üksnes riigiti, vaid ka kohalikul tasandil. Lisaks sellele on ka Euroopa ühiskonnad ise muutumas. Pereelu, haridus, vabatahtlik tegevus, poliitilised parteid, ametiühingud, organiseeritud religioon, sotsiaalne dialoog ning muud mehhanismid ja institutsioonid on kiirete sotsiaal­majanduslike muudatuste mõjul oma kuju muutmas. Euroopa sisse­rändajad ja pagulased ei integreeru staatilisse ühiskonda, vaid pigem haaratakse nad ümbritsevasse muutlikusse ühiskondlikku korraldusse.

Integratsiooni kavandamine ei ole lihtne: tegemist on pikaajalise protsessiga, mis lisaks kõigele muule ei ole sirgjooneline. Mõni rahvusvaheline poliitikasündmus või kuriteojuhtum võib integratsiooniprotsessile märgatava tagasilöögi anda. Ühtlasi on integratsioon mitmetahuline ja nõuab kohanemisvõimet paljudelt osalejatelt, kaasa arvatud sisse­rändajailt en-



dilt. Euroopa ühiskonnad peavad muutuma õppivateks ühiskondadeks, mis tutvuvad uut liiki vastasmõjude ja suhtlemisvõimaluste ning uute ja mitmekesisete inimrühmade, sealhulgas sisserändajate ja pagulastega.

Mida tähendab integratsioon? Võiks arvata, et vastusena sellele küsimusele vallandub ammutuntud arutelu assimilatsiooni või mitmekultuurilisuse üle, ometi kasutasid tehnilistel seminaridel osalejad ja käesoleva käsiraamatu koostajad neid väljendeid väga harva. Sisserändajate integratsiooniga igapäevaselt kokku puutuvate poliitikakujundajate ja selle teostajatena valisid nad praktilisema lähenemisviisi, keskendudes sotsiaalse ja majandusliku liikuvuse, hariduse, tervishoiu, eluaseme, sotsiaalteenuste ja ühiskonnas osalemise valdkonnas saavutatud tulemustele.

Sisserändajate jaoks aitavad neid tulemusi parandada kaks otsustava tähtsusega protsessi: ebavõrdsuse kõrvaldamine ja oskuste omandamine. Need ülesanded moodustavad Euroopa integratsioonipoliitika keskme.

Majandusliku, hariduslase ja muu ebavõrdsuse vastane tegevus on kõigi riiklike ja valitsusväliste osalejate ülesanne, kuid eriline vastutus lasub neil, kelle kujundada on õiguslik raamistik. Määrava tähtsusega on sellised kodakondsuse elemendid nagu elukoha turvalisus, pereelu toetamine, naturalisatsiooni lihtsustamine ja mittediskrimineerimine, samuti sotsiaalse kodakondsusega seotud mõisted: osalemine, sotsiaalne liikuvus ja kohandatud teenused. Praktikas saab neid põhimõtteid rakendada siseriiklike ja üleeuroopaliste normide kehtestamise, haldustavasid käsitlevate tegevusjuhendite ning ebavajalike õiguslike piirangute kõrvaldamisega.

Teine ülesanne – oskuste omandamine – on suunatud kogu elanikkonnale, sealhulgas sisserändajatele, ning sellega kutsutakse kõiki inimesi üles tegelema elukestva õppega. Keeleõppimine moodustab osa sellest ettevõtmisest, nagu ka pidev koolitus ja hariduse omandamine. Lisaks teadmiste omandamisele kujuneb inimestel aja jooksul välja ka õppimisvõime – see on „õppimise õppimine“. Ka õiguste suurendamine tugevdab teadmisi, ja vastupidi.

Uutest oskustest ei saa kasu vaid üksikisikud. Ka organisatsioonid, olgu need väikesed või suured, kutsealased või vabatahtlikud, tavaorganisatsioonid või sisserändajate juhitud, toovad mitmekultuuriliste teadmiste omandamisega kasu nii iseendale kui ka integratsiooniprotsessile. Pidevalt oma ümbruse ja selle muutliku mitmekesisusega kohanedes saavad neist õppivad organisatsioonid, mis tugevdavad oma ühiskonna sotsiaalset ühtekuuluvust.

Seega hõlmab üldiselt „integratsiooniks“ nimetatav mõiste selliseid justiits- ja siseküsimuste valdkonda kuuluvaid aspekte, mis on seotud vastuvõtu ja elamise, naturalisatsiooni ja mittediskrimineerimise õigusliku raamistikuga, samuti aspekte, mis on lähemalt seotud selliste poliitikavaldkondadega nagu sotsiaalküsimused, tööturg, haridus ja kultuur. See mitmekesisus esineb igal valitsustasandil ning integratsiooniga tegelevad nii komisjoni erinevad peadirektoraadid, ministriumid kui ka omavalitsuste osakonnad. Ühtlasi laieneb see erinevatele valitsusvälistele osalejatele. Selline mitmekesisus nõuab ministriumide ja mitmesu-

guste valitsustasandite, aga ka valitsuse ja valitsusväliste osalejate kooskõlastatud tegevust.

Ebavõrdsuste lahendamine, teenuste kohandamine mitmekesisele klientuurile ja organisatsiooni tavade muutmine võib tekitada pingeid. Sisserändajad ja muud elanikud võivad avastada, et neil on vastandlikud huvid ning et integratsiooniprotsess tekitab võitjaid ja kaotajaid nii erinevate sisserändajate rühmade kui ka põliselanike hulgas. Mitmekesisusega kokku puutuvad ühiskonnad peavad selliste võimalike vastuoludega toime tulema ja õppima lahendama oma erinevusi vahendamise ja läbirääkimiste teel. Isiklikud suhted ja kontaktid võivad soodustada sellises mõttevahetuses osalemise soovi. Järjepideva dialoogi ja koostöö aluseks on avatud suhtluskanalid.

Käsiraamatu teise väljaande sisu

Lisaks sissejuhatusel on käsiraamatus veel neli peatükki. Neile eelneb üldine ülevaade samudest, mis teevad heade tavade vahetamisest mõtestatud ja kasuliku teavet andva tegevuse. Lisa põhineb õppivate organisatsioonide tegevusel ja väljakujuneval integratsioonitavade üleeuroopalisel vahetamisel.

Ühtlustamist käsitlevas 1. peatükis vaadeldakse, kuidas integratsioon on paljudes erinevates valdkondades muutumas poliitika kujundamise ja rakendamise, teenuste osutamise ja organisatsioonilise kultuuri lahutamatuks osaks. Selles illustreeritakse riiklike ja valitsusväliste osalejate kaasamist sisserändajate integratsiooni ühtlustamisse ning pakutakse välja vahendeid, mis aitavad neil kohendada poliitikat ja tegevust vastavalt mitmekesise ühiskonna muutuvale tegelikkusele.

2. peatükis, milles käsitletakse eluaset linnakeskkonnas, kirjeldatakse tegevust, mille eesmärk on laiendada sisserändajate valikuvõimalusi eluaseme osas, kõrvaldades takistused eluaseme kättesaadavuselt ning parandades selle kvaliteeti. Kuigi need meetmed on enamjaolt väikesemõõtmelised ja sihtotstarbelised, rakendatakse neid laiema linnapoliitika ja -struktuuride taustal. Linnad on teerajajad linnauuenduse, segaomandi ja üürimise, kõigile avatud institutsioonide ja teenuste ning suhtlemise ja osalusega seotud meetmete väljatöötamisel. Selles peatükis tuuakse näiteid tegevuse kohta nendes valdkondades.

3. peatükis, milles käsitletakse majandusintegratsiooni, arutletakse sisserändajate majandusintegratsiooni üle, peatudes nii töötamisel kui ka füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemisel. Selles peatükis uuritakse, kuidas saab sisserändepoliitika abil kokku sobitada pakkumist ja nõudlust tööturul, hõlbustades seeläbi sisserändajate integratsiooni. Seejärel arutatakse sisserändajate oskuste hindamist ja omandamist terve tööturul tegutsemise aja vältel, käsitledes kvalifikatsiooni, muid tööalaseid oskusi või keeleoskust ning teadmisi töökorralduse ja tööotsimise protsessi kohta. Samuti uuritakse peatükis, kuidas mittediskrimineerimise ja mitmekesisusega seotud strateegiad soodustavad töökohas võrdsust, aitavad kaasa töökohtade säilitamisele ja edutamisele ning loovad mitmekesisust väärtustava õhkkonna. Viimaks kirjeldatakse käesolevas peatükis võimalusi toetada vähemusrahvustest ettevõtjaid



nõustamise, finantsteenuste lihtsustatud kättesaadavuse või tarnijate võrgustikku kaasamise teel.

Integratsiooni juhtimist käsitlevas 4. peatükis vaadeldakse neid struktuure, mehhanisme, protsesse ja koostöövorme, mis moodustavad integratsioonipoliitika ja -tegevuse raamistiku. Siin näidatakse, kuidas erinevad sisserändajate integratsioonis osalejad saavad üheskoos luua sellised suhted, mille puhul kasutatakse ära iga sidusrühma tugevad küljed. Peatükis kirjeldatakse integratsioonitegevuse kooskõlastamise võimalusi kohalikul tasandil. Seejärel vaadeldakse hindamist kui poliitika ja programmide eduka kujundamise võtmeaspekti. Lõpuks käsitletakse vahendite juhtimist ja arutletakse erinevate era- ja avaliku sektori osalejate rolli üle integratsioonipoliitika ja -tegevuse rahastamisel.

Selles peatükis toodud näited ja kogemused on tihedalt seotud 1. peatüki omadega. Nende kaudu pakutakse välja täiendavaid lähenemisviise teatavatele ühtlustamise kontekstis tõstatatud küsimustele: milline on sobilik vahekord juhtimise ja osalemise, kooskõlastamise ja paindlikkuse vahel? Millised rahastamismudelid on tegelike vajaduste ja võimaluste täitmisel edukad? Kuidas õppida positiivsetest ja negatiivsetest kogemustest ning poliitikat vastavalt kohandada?

I lisas esitatakse soovitusi integratsiooniprogrammide ja -projektide tulemuste ülekandmiseks poliitikaalastesse soovitustesse. Selle tulemusel tugineks poliitika rohkem praktikale, mis omakorda muudaks integratsioonitegevuse järjepidevamaks ja suurendaks toetust integratsioonipoliitikale.

II lisas on esitatud riiklike kontaktpunktide loetelu.



Heade tavade vahetamine ja nendest õppimine

Nii riiklikud kui ka valitsusvälised asutused, nii samal kui ka erineval valitsustasandil tegutsevad organisatsioonid võivad poliitika väljatöötamisel ja rakendamisel või konkreetsete programmide ja projektide elluviimisel üksteise kogemustest õppida.

See protsess koosneb järgmistest sammudest:

- poliitikavaldkondade ja integratsiooniprogrammide, mille suhtes teavet vahetatakse, ning loodetud tulemuste üsna üksikasjalik kirjeldus;
- otsustamine, kas eesmärk on partnerorganisatsiooni tavade ülevõtmine, tema tavade kohandamine oma olukorrale või koos partneriga tavade muutmine ja uute väljakujundamine;
- ühe või mitme partneri kindlaksmääramine ning kokkuleppimine põhimõtetes, mille alusel toimub vahetusprotsess (näiteks järgides Euroopa Kvaliteedijuhtimise Sihtasutuse võrdlusuuringute tegevusjuhendit);
- selle ülesande täitmiseks inim- ja muude ressursside eraldamine, organisatsiooni töötajate pühendumuse saavutamine ning selle demonstreerimine partneri(te)le;
- programmi ja ajakava kindlaksmääramine, töötajate ametisse määramine, omavahelise ja väljapoole suunatud suhtlemise strateegia kokkuleppimine, oma ja partnerite töötajate kokkuviiimine ning vahetusega tegeleva meeskonna moodustamine, lähtudes pädevusest ja usaldusest;
- teabeallikate kindlaksmääramine ja teabe hankimise, käitlemise (eriti juhul, kui tegemist on konfidentsiaalse teabega) ja vahetamise viiside kokkuleppimine. Andmetes esinevate lünkade kindlaksmääramine, nende ületamine või täitmine;
- põhjalik vahetusega tegelemine: kohapealsete külastuste tegemine, üldiste taustamaterjalide koostamine integratsioonipoliitika kohta, üksikasjalik programmi elluviimise tutvustamine ja tähelepanu nõudvate punktide sõnastamine;
- selle kindlaksmääramine, mil määral mõjutavad erinevad olukorrad nii poliitika ja tegevusega seotud ootusi ja nende tulemusi kui ka nende tegelikku mõju. Ühiste toimivuse ja tõhususe mõõtmise kriteeriumite väljatöötamine;
- poliitika ja tegevuse võrdlemine ning tugevate ja nõrkade külgede sõnastamine. Edukuse tagamisel otsustavate tegurite rõhutamine ja takistuste tuvastamine. Saadud kogemuste kinnistamine ja soovitude tegemine nende rakendamiseks;
- toimunud vahetuse hindamine, selle tulemuste jagamine sidusrühmadega ning asjakohase poliitika ja tegevuse kohandamine.



1. peatükk

Sisserändajate integratsiooni ühtlustamine



Käesolevas peatükis vaadeldakse, kuidas sisserändajate integratsioon on paljudes erinevates valdkondades muutumas poliitika kujundamise ja rakendamise, teenuste osutamise ja organisatsioonilise kultuuri lahutamatuks osaks. Siin kirjeldatakse riiklike ja valitsusväliste osalejate kaasamist sisserändajate integratsiooni ühtlustamisse ning pakutakse välja vahendeid, mis aitavad neil kohendada poliitikat ja tegevust vastavalt mitmekesise ühiskonna muutuvale tegelikkusele.

Väljend „ühtlustamine“ (*mainstreaming*) pärineb soolise võrdõiguslikkuse valdkonnast ja integratsioonipoliitika kontekstis seda üle Euroopa veel ei kasutata. Ent see võtab ilmekalt kokku mitmed punktid, mille ümber integratsioonialane arutelu on juba mõnda aega keerelnud:

- tavapäraselt poliitikakujundamisega tegelevad osapooled peaksid sisserändajate integratsiooniga arvestama kõigi poliitikavaldkondade igal tasandil ja igal etapil;
- ühiskonna kui terviku vajadustega tegelevad organisatsioonid peaksid tagama, et kõigil üha mitmekesisema elanikkonna liikmetel on võrdsed võimalused nende programmide ja teenuste kasutamiseks;
- mõnikord on võimalik üldisi meetmeid kohendada, et need vastaksid sisserändajate vajadustele. Mõnikord on vaja ajutisi või püsivaid sihtmeetmeid. Organisatsioonidel on võimalik õppida, kuidas selliseid meetmeid tasakaalustatult rakendada, tehes seda ideaaljuhul sidusrühmade, sealhulgas sisserändajatega nõu pidades.



Soolise võrdõiguslikkuse igakülgset arvestamist on määratletud mitmetes dokumentides, näiteks Euroopa Nõukogu 1998. aasta trükises „Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine. Kontseptuaalne raamistik, meetodid ja head tavad. Võrdõiguslikkuse valdkonna spetsialistide rühma lõpparuanne“ („Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices: final report of the Group of Specialists on Mainstreaming“).

Sisserändajate integratsiooni ühtlustamise eesmärk on sõnastatud ühises aluspõhimõttes nr 10, milles kinnitatakse, et „integratsioonipoliitika ja meetmete ühtlustamine kõigis asjaomastes poliitikavaldkondades ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike teenuste tasanditel on oluline kaalutlus riikliku poliitika kujundamisel ja rakendamisel“. Seda täiendab ühine aluspõhimõte nr 6, milles väidetakse, et „sisserännanute juurdepääs institutsioonidele, samuti avalikele ja erakaupadele ja -teenustele võrdsetel alustel riigi kodanikega ja vahetegematult on parema integratsiooni oluline alus“.

Ühtlustamine tähendab inimestele erinevat mõju avaldava poliitika kohandamist, pöörates tähelepanu ebavõrdsusele ja väiksemale esindatusele. Teiste sõnadega on tege mist võrdõiguslikkuse edendamisega. Nagu on märgitud komisjoni 2005. aasta teatises „Ühine integratsioonikava“, on integreerimise võtmeküsimusteks edendada põhiõigusi, diskrimineerimisvastast võitlust ja võrdsed võimalusi kõigile.



ELi õigusaktid moodustavad jõulise raamistiku siseriiklikele diskrimineerimisvastastele õigusaktidele. Need keelavad otsese ja kaudse diskrimineerimise ning diskrimineerimisele ja ahistamisele õhutamise ning soodustavad positiivseid meetmeid. Asjakohaseid algatusi töötatakse välja igal valitsustasandil ja neid toetavad sellised programmid nagu Euroopa diskrimineerimisvastane tegevusprogramm. Head ühtlustamistavad tuginevad diskrimineerimisvastastele seadustele ning näitavad samas, kuidas probleemide kindlakstegemisel ja üksikjuhtumite lahendamisel saab kasutada vähem juriidilisi mehhanisme, nagu näiteks vahendamist ja kaebuste esitamise menetlust.

Poliitikakujundajad, teenuseosutajad ja paljudes eri valdkondades tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid peavad oma tegevust kriitilise pilguga hindama. Mil määral tunnustavad programmid sisserändajate konkreetseid vajadusi ja olukordi, vastavad neile ja arvestavad nendega? Kas protsesse ja struktuure oleks võimalik võrdusest lähtuvalt kohandada, et parandada nende kättesaadavust sisserändajatele?



Üldprogrammidega saab edendada sisserändajate integratsiooni kui tervele ühiskonnale suunatud tegevuse lahutamatu osa. Samas on erivajadusi, mis nõuavad täiendavaid ja sihtotstarbelisi meetmeid. Käesolevas peatükis uuritakse ühtlustamise dünaamikat, mis kujutab endast pidevat navigeerimist üld- ja sihtmeetmete vahel. Ideaaljuhul täiendavad need teineteist ja toimivad koos sisserändajate juurdepääsu ja osalust hõlbustava keskkonna loomise nimel. Otsustades, millal mis liiki meetet kohaldada, võivad ühiskonna eri sektorites tegutsevad osapooled arvestada mõjutatud inimeste arvu, ajastamise ja oma suutlikkusega. Allpool uuritakse neid kriteeriume lähemalt.

1.1 Valitsus

Valitsuse ülesandeks on arvestada kõigi asjakohaste poliitikavaldkondade kujundamise, rakendamise, järelevalve ja hindamise käigus sisserändajate integratsiooniga. Selle ülesande edukus sõltub suuresti poliitilisest pühendumusest ja kõrgema tasandi juhtimisest. Samas sõltub see muutumist vajavate osalejate valmisolekust tegeleda sisserändajate integratsiooniga.

Riiklikul tasandil võib juhirolli täita vastav ministeerium või mõjukas eriasutus. Näiteks Hispaania töö- ja sotsiaalministeeriumis tegutseb sisse- ja väljarände riigisekretär, Madalmaade justiitsministeeriumis sisserände- ja integratsiooniminister, Taanis on pagulaste, sisserände ja integratsiooni ministeerium ning Portugalis sisserände ja rahvusvähemuste ülemkomissar. Kohalikul tasandil saab ka omavalitsuses moodustada spetsiaalse ühtlustamisega tegeleva üksuse.





Sisserändajad moodustavad üle veerandi Viini elanikest. 2004. aastal moodustas Viini linnavalikogu linna integratsiooni ja mitmekesisuse ameti (MA17). MA17 toetab linna muid ameteid ja osakondi mitmekesisusele suunatud poliitika rakendamisel, tehes näiteks koostööd linnavalitsuse osakondade ja talitustega, et täiustada mitmekesisele elanikkonnale kohapeal pakutavaid teenuseid. Näiteks õhutab MA17 linnaosavalitsuste vahelist vastastikust abistamist keeruliste küsimustega tegelemisel, alates kauplemislubade taotlemisest kuni pensioniõigustega seotud küsimuste lahendamiseni sisserändajate keeltes.

MA17 meeskonda kuulub 48 inimest, kellest 20 töötavad seitsmes büroos, mis paiknevad Viini eri osades. See lähedus annab MA17-le paremaid teadmisi kohalike kogukondade ja ühenduste ning erinevate linnaosade konkreetse olukorra kohta. Peaaegu kaks kolmandiku MA17 töötajaist on sisserännanud, paljud neist esimese põlvkonna sisserändajad. Nad on pärit 14 riigist ja räägivad kokku enam kui 23 keelt.



Veebisait: www.wien.gv.at/integration/ (saksa keeles).

Ühtlustamist edendav ministeerium või üksus võib kasutada mitmeid erinevaid meetodeid, et panna ka valitsuse muud osad tegelema sisserändajate integratsiooniga. Allpool kirjeldatakse neid meetodeid näidete varal, kasutades üldnimetust „integratsiooniametnik“ (see on isik või organisatsioon, kes teatava meetme konkreetselt läbi viib).



Kogemused näitavad, et ühtlustamistegevus on tõhusam siis, kui see põhineb järjekindlal poliitilisel sõnumil, mille kohaselt sisserändajate integratsiooniga arvestamine ei ole luksus, vaid lihtsalt osa üha mitmekesisemaks muutuvate klientide, liikmete või sidusrühmadega institutsioonide kohustustest.



Integratsioonikeskused: igas valitsusasutuses võib teha ühtlustamise edendamise mõne haldusüksuse või isiku ülesandeks. Ideaaljuhul on nendel integratsioonikeskustel kõige kõrgema tasandi poliitiline toetus ja nad lävivad tihedalt integratsiooniametnikuga.



Mitmekesisusega seotud meetmete edendamiseks on Ühendkuningriigi valitsus pannud igale kantslerile isikliku vastutuse selle eest, et tema ministeerium täidaks mitmekesisustamise osas täielikult oma kohustusi (kantsler on Briti valitsuse ministeeriumide kõrgeim riigiteenistuja, kelle ülesandeks on ministeeriumi igapäevane juhtimine). Lisaks sellele on mitmekesisuse alase tegevuskava edendamiseks loodud arvukalt uusi spetsialistide ametikohti ja -ülesandeid. Näiteks on mitmed kõrgemad riigiteenistujad nimetatud mitmekesisuse sponsoriteks või mitmekesisuse toetajateks, kes juhivad mitmekesisusega seotud tööd ministeeriumide sees ja nende vahel.



Poliitikaettepanekute läbivaatamine: integratsiooniametnik võib tutvuda kõigis valdkondades kavandatava poliitikaga ja vastavas ministeeriumis vahele astuda, kui ettepanekud tekitavad sisserändajate integratsiooni osas probleeme. Läbivaatamisega võib tegeleda ka ministeeriumidevaheline komitee või töörühm. Liikmesriikides tegutsevad sellised komiteed näiteks Taanis, Iirimaa, Poolas ja Prantsusmaal.



Poola peaminister määras 2005. aasta märtsis ametisse ministeeriumidevahelise välismaalaste integratsiooni rühma. Selle ülesandeks on koostada ettepanekuid sisserändajate sotsiaalse integratsiooni vallas kehtivate pädevusalade muutmiseks või säilitamiseks, kooskõlastada sisserändajate sotsiaalse integratsiooni alast koostööd ministeeriumide vahel, esitada arvamusi sisserändajate sotsiaalset integratsiooni käsitlevaid sätteid muutvate seaduseelnõude kohta, teha koostööd selle valdkonna valitsusväliste asutustega ning vahetada arvamusi üksikute ministeeriumide sisserändajate eri rühmadega seotud suundumuste ja strateegiate kohta.

Töö- ja sotsiaalpoliitika ministeeriumi riigisekretär, kes juhib sotsiaalabi ja integratsiooni osakonda, on selle rühma esimees. Liikmed esindavad üheksat ministeeriumi alates kultuuriministeeriumist ja lõpetades tervishoiuministeeriumiga, samuti kuulub rühma valitsuse täievoliline esindaja naiste ja meeste võrdõiguslikkuse alal.



Saksamaa föderaalne migratsiooniamet avaldas 2005. aastal trükise „Integratsioonitegevus föderaalatasandil – ministeeriumidevahelise integratsiooni töörühma raames koostatud ülevaade“. Selles kokkuvõttes on loetletud kõik erinevate föderaaltasandi ministeeriumide ja asutuste integratsioonialased tegevusvaldkonnad ning toodud ära vastav register.

Need tegevusvaldkonnad hõlmavad nii laiaulatuslikke programme kui ka üksikuid projekte, kampaaniaid, üritusi, uurimisprojekte ja trükiseid. Nende loetelu on esitatud tabeli kujul, mis sisaldab andmeid eelarveridade ja summade, eesmärkide, partnerite, sihtrühmade, ajakava, kaasatud piirkondade, läbiviivate organisatsioonide, hinnangute jms kohta. Iga tegevuse puhul on loetletud ka kontaktisikud.



Poliitikaettepanekute läbivaatamine võib hõlmata ka ametlikke oodatava mõju hinnanguid, millega üritatakse ennustada meetmete võimalikku mõju teatavatele rühmadele, nagu näiteks sisserändajatele. Näiteks on sisserändajate geograafilist jagunemist ja liikumismudeleid uurides võimalik mõjuhinnangu abil kindlaks määrata, kas uus investeering ühistransporti on proportsionaalne kasuga, mida need rühmad saavad. Integratsiooniasutus saab oma teadmistele tuginedes anda teistele asutustele nõu selliste mõjuhinnangute koostamiseks, eriti sellistes valdkondades, kus poliitika on keeruline ning tagajärjed võivad olla soovimatud ja raskesti kvantifitseeritavad.

Euroopa Komisjon on mõjuhinnangud välja töötanud poliitikaettepanekute majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnavalaste tagajärgede kaalumise vahendina. Kui mõjuhinnangus analüüsitakse poliitika tagajärgi konkreetsele valdkonnale või konkreetsele rühmale, on tege- mist osalise mõjuhinnanguga.

Selle näiteks on võrdõiguslikkuse hinnangud, millega mõõdetakse seadusandlike ja muude meetmete mõju erinevatele võrdõiguslikkusega seotud poliitikaaladele. Samuti kuuluvad siia soolised ja sisserändajate integratsiooniga seotud mõjuhinnangud, milles analüüsitakse üldpoliitika mõju vastavalt naistele ja sisserändajatele.





☒ Näitajad: integratsiooniasutus võib välja töötada mitmekesisuse ja sisserändajate integratsiooni näitajad, mis hõlmavad erinevate ministeeriumide pädevusalasid. Nende näitajate kohta võib nõuda korrapäraseid aruandeid. Üksikasjaliku kavandamise asemel peaks integratsiooniasutus kehtestama üldeesmärgid, pakkuma nõu ja eriteadmisi ning kogu protsessi jälgima. Edusammude mõõtmiseks kasutatavad näitajad võivad seega olla üsna üldised, et jätta vastutuse põhiosa ja meetodite valik asjaomasele ministeeriumile.

☒ Eelarve koostamine: integratsiooninäitajatega seotud aruandluse mehhanismid võib siduda eelarvetsükliga nii, et edasiste eelarvehendite eraldamine sõltub rahuldavatest tulemustest. Selle protsessi üle peaksid järelevalvet teostama parlamendikomisjonid.

Rahastamist saab kasutada ka stiimulina, mille abil ühtlustamist edendada. Näiteks saab eraldada tervishoiu- või haridusosakondadele täiendavaid vahendeid, kui nad sobitavad poliitikat sisserändajate vajadustega. Kaasfinantseerimist käsitlevad kokkulepped aitavad esile tõsta ühist vastutust integratsiooni eest, pidas silmas seda, et sisserändajate vajaduste täitmine moodustab osa kõigi riigiasutuste põhikohustustest.



Rahastamiskriteeriumide küsimus näitlikustab seda, et mõnikord võib üld- ja sihtmeetmete vahe olla vaevumärgatav. Näiteks toetusmeetmete rahastamise puhul koolides kasutatavad liikmesriikide valitsused nii üldisi (sotsiaalmajanduslikke) kui konkreetseid (sisserändajatele suunatud) kriteeriume.

Ühendkuningriigis antakse programmi „Excellence in Cities” raames täiendavaid vahendeid puudust kannatavate piirkondade koolidele, kasutades vajaduste hindamiseks puudust kajastavaid näitajaid. Kuna rahvusvähemused ja puudust kannatavad linnapiirkonnad on suures osas kattuvad, saab programmist „Excellence in Cities” raha 70% rahvusvähemustest õpilasi. Teisest programmist „Ethnic Minority Achievement Grant” rahastatakse kohalikke haridusosakondi vastavalt nende õpilaste arvule, kelle jaoks inglise keel ei ole emakeel, kes kuuluvad rahvusvähemustesse ning kellel on õigus saada tasuta koolilõunaid (puuduse näitaja).

Madalmaades saavad riskirühma kuuluvate õpilastega koolid haridusministeeriumilt lisavahendeid. „Riskirühma kuulumise” varasem mõõde „etniline päritolu” muudeti hiljuti mõõtmeks „vanemate haridustase”, sest uuringute põhjal mõjutab vanemate haridustase haridustulemusi rohkem kui etniline päritolu; üheks põhjuseks oli ka spetsiaalsete toetusmeetmete kättesaadavuse tagamine nõrkade õpitulemustega hollandi lastele.

Üldiselt peaksid kulutused kajastama väljakuulutatud poliitilisi prioriteete ja kohustusi. Integratsiooni juhtimist käsitlevas 4. peatükis arutletakse vahendite juhtimise üle üksikasjalikumalt.



Teadlikkuse tõstmine: sisserändajate ühendustel ja sisserändajaid abistavatel valitsusvälistel organisatsioonidel on otseseid kogemusi ebaadekvaatse poliitika ja selle tagajärgedega. Nad suudavad juhtida tähelepanu probleemidele sellistes valdkondades nagu tervishoid, eluase või haridus ning teha asjaomastele ministeeriumidele ettepanekuid olukorra parandamiseks. Integratsiooniasutus saab toetada tööd, mida sellised organisatsioonid sisserändajate õiguste kaitseks teevad.



Integratsiooniasutus võib tellida ka uuringuid, milles tuuakse esile teenustes esinevad puudujäägid ja tõstetakse teiste riigiasutuste teadlikkust sisserändajate vajadustest. Näiteks Norra integratsiooni- ja mitmekesisuse ministeerium tellis uuringu kohtus kasutatavate tõlkide kohta. Selle tulemuste põhjal esines probleeme tõlkide kvaliteedi ja sõltumatuse osas ning justiitsministeerium võttis meetmeid taseme tõstmiseks.

Ühtlustamisele saavad kaasa aidata sisserändajate integratsiooniga tegelevad parlamendikomisjonid või parteide kohalikud komisjonid, kes võivad viia läbi avalikke arutelusid ja järelepärimisi, küsida valitsusväliste ekspertide arvamust ja kutsuda kõiki riigiasutusi üles väljendama oma pühendumust integratsioonile.

Saksa linna Stuttgarti integratsiooniosakond allub otse linnapeale, tänu millele on integratsiooniküsimused poliitilise tegevuskava esiosas. Integratsiooniosakonna ülesandeks on tehniline järelevalve linnavalitsuse üksuste ja linnale kuuluvate ettevõtete üle. Näiteks tagab see, et tööhõivekeskused võtavad aktiivselt arvesse oma klientide mitmekesisust. Osakondade tasandil vastutavad integratsioonipoliitika ja -projektide elluviimise ja hindamise eest osakonnajuhatajad ja aselinnapead.

Integratsiooniosakonnal on eraldi eelarve ja ta algatab koostöös arvukate partneritega näidisprojekte. Nendes näidisprojektides toonitatakse mitmekultuurilise pädevuse ülevõtmist tavastruktuurides ning linnapea toetus aitab esile tõsta häid tavasid. Tehnilisele järelevalvele lisandub linnavolikogu rahvusvahelise komitee poolne poliitiline järelevalve: tegu on nõuandekomiteega, kuhu kuulub 13 valitud linnavolikogu liiget ja 12 alalist eksperti. Alaliste ekspertide pädevusvaldkonnad on järgmised.

Keeleõpe, haridus, sport: 3 kohta.

Linnaareng, ühtekuuluvus, turvalisus: 3 kohta.

Sotsiaalküsimused, noorsugu, tervishoid: 2 kohta.

Kutsekvalifikatsioon, tööhõive, majandus: 2 kohta.

Kultuur, religioonidevaheline dialoog: 2 kohta.

Rahvusvaheline komitee ei ole niivõrd võõrrahvuste esindus, vaid pigem kõiki integratsiooni seisukohast olulisi valdkondi käsitlev ekspertide rühm. Alates 2005. aastast esitab linnavalitsus linnavolikogule kaks korda aastas ka integratsiooniaruandeid.



1.2 Teenuseosutajad

Ühtlustamine tähendab ka teenuste võrdset kättesaadavust mitmekultuurilises olukorras. Era- ja avaliku sektori teenuseosutajad tunnustavad mitmekesisust, pakkudes uusi ja erinevaid vajadusi kajastavaid teenuseid. Need vajadused ei ole seotud üksnes kultuuri ja keelega: rahvastiku üha kasvava mitmekesisusega käib sageli kaasas tihedalt asustatud linnapiirkondade tekkimine, mille sotsiaalmajanduslik iseloom seab avalike teenuste osutamisele erinõudeid. Mitmekesisuses ja tihedalt asustatud piirkonnas on vajadus lastehoiu ja tervishoiuteenuste järele erinev, võrreldes mitmekesisega, kuid mitte nii tihedalt asustatud piirkon-





naga. Seega tuleb teenuseid kohandada vastavalt sihtrühmale, pidades meeles *kõiki* selle eripärasid, sealhulgas sisserändajate või pagulaste olemasolu.

1.2.1 Vajaduste ja takistuste väljaselgitamine



Teenuseosutajad kasutavad erinevaid vahendeid otsustamiseks, kas pakutavad teenused on kõigi elanikkonna osade jaoks piisavad. Üks võimalus selle hindamiseks on uurida teenuseid endid: kas neid kasutatakse ettenähtud viisil või kasutatakse neid sihipäratult, mis viitab suhtlemises esinevatele lünkadele või vajaduste ja pakkumise kokkusobimatusel?



Iirimaa Ida-piirkonna tervishoiuasutus koostas 2003. aastal „Piirkondliku rahvusvähemuste tervishoiustrateegia“, milles määratakse kindlaks esmatähtsad küsimused seoses vähemusrahvustest klientidega, uurides tõendeid tervishoiuteenuste sihipäratu kasutamise kohta.

Erakorralise meditsiini osakondade suur töömaht viitas sellele, et teave saatekirjade süsteemi, ravijärjekordade, registreerimise ja tervishoiuteenuste kasutamise korra kohta ei olnud paljudele sisserändajatele kättesaadav. Vähene osalemine sündituseelsetes ja -järgsetes programmides näitas, et tervishoiu edendamise programmide ja materjalide esitlemine ei olnud sisserändajaist kasutajale piisavalt kohandatud. Sellest tulenevalt nõuti tervishoiustrateegias (lisaks muudele meetmetele) tõlketeenuse väljaarendamist ja haiglavälise rasedus- ja sünnitusabi osutamist.



Veebisait: www.hse.ie (Ida-piirkonna tervishoiuasutus läks 2005. aastal Tervishoiuameti alluvusse).

Teine moodus teenuste kasutamisel esinevate takistuste kindlaksmääramiseks on teenusekasutajatelt saadud tagasiside. Miinimumnõudena tuleks kontrollida teenuste osutamise seotud kaebusi ja nendega asjakohaselt tegeleda. Sisserändajatest ja pagulastest teenusekasutajaid saab kaasata ka uuringutes või uurimisprojektides osalemise teel, pidades silmas, et mõnede inimeste jaoks võib osavõtt ilma vahendajata keeruline olla. Siinkohal võib abi olla sellest, kui tehakse koostööd sisserändajate ühendustega, kaasatakse kogukondade liidrid või koolitatakse kogukonna teatavaid liikmeid (näiteks) tervishoiuvajaduste kindlaksmääramise alal. Ühtlasi peaksid teenuseosutajad meeles pidama, et rahvusvähemuste või kultuurirühmade liikmete kogemused teenuste osas ei pruugi tingimata olla ühesugused. Sotsiaalmajanduslikul klassil, keeleoskusel, õiguslikul seisundil ja muudel teguritel võib olla samaväärne või isegi suurem roll.



Projektiga SEEM (Services for Elders from Ethnic Minorities – teenused vähemusrahvustest vanuritele), mida Euroopa Komisjon rahastab ühenduse sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise tegevusprogrammi alusel, uuriti tervishoiu- ja sotsiaalhooldusvaldkonna teenuste kättesaadavust rahvusvähemustesse kuuluvatele vanuritele. Projekti käigus anti välja brošüür, mis sisaldab näiteid heade tavade kohta ja ka kohalikele võimudele ja teenuseosutajatele mõeldud kontrollnimekirja.



Üks headest tavadest, mida SEEMi raames esitleti, on Leedsi eakate foorum – rühmitus, kuhu kuulub 110 eakaid inimesi esindavat ja nendega töötavat vabatahtlikku organisatsiooni. Foorum määras ametisse mustanahaliste ja rahvusvähemuste tugitöötaja ning moodustas vähemusrahvustest vanurite ja nende organisatsioonide rühma, mis keskendub otseselt nende probleemidele. Nimetatud rühma esindajad kohtusid muu hulgas Leedsi sotsiaaltalituse direktoriga ning arutasid uut sotsiaalteenuste äriplaani ja koduhooldusteenuste osutamise muutmist. Sel viisil annab rühm vanuritele ja nende organisatsioonidele võimaluse aidata kaasa teenuste arendamisele ning tugevdab ühtlasi omaabi.

Kontaktandmed: seem@leeds.gov.uk, kodulehekülj: www.leeds.gov.uk/seem/.



Suunatud teenuste tekkimine, mida sageli osutavad valitsusvälised organisatsioonid ja siserändajate või pagulaste omaabiorganisatsioonid, on üks ilmekamaid täitmata vajaduste näitajaid.

Suunatud teenuste puhul võetakse arvesse isegi väikeste rühmade konkreetset olukorda. Need vastavad tekkivatele vajadustele kiiresti ja neid osutatakse paindlikult. Niipea kui tava-teenuste osutajad avastavad teenustes esinevad lõugad, tuleb neil leida tasakaal suunatud teenuste ja üldiste teenuste vahel. Teenuste kattuvust ning kooskõlastatuse puudumist aitab vältida rollide ja ülesannete selge jagunemine.



1.2.2 Üld- ja sihtmeetmete tasakaalustamine

Pideva teabe põhjal, mida teenuseosutajad oma sihtrühmade kohta saavad, tuleb neil otsustada, kas nad saavad oma tavapäraseid organisatsioonilisi protsesse, poliitikavaldkondi, tavad ja struktuure kohandada või tuleb võtta täiendavaid meetmeid.



Selliste otsuste tegemisel on kasulik kaaluda järgmisi tegureid: ajastamine, arvud ja suutlikkus.

Ajastamine

Ajastamine on eduka ühtlustamisstrateegia võtmeelement. Tõenäoliselt vajavad siserändajad ja pagulased eriprogramme kõige enam vahetult pärast riiki saabumist. Mõnedes liikmesriikides moodustavad uued tulijad siserändajate ja pagulaste enamiku.

Sihtmeetmetel, näiteks uutele tulijatele suunatud keelekursustel ja tutvustusprogrammidel on siserändajate ja pagulastega seotud poliitikas tõenäoliselt tähtis osa. Ent samuti mõjub see üldteenuseid, sest uued tulijad kasutavad samavõrra ka selliseid tavateenuseid nagu haiglad. Seega riikidel, kuhu siserändajaid on hakanud saabuma hiljuti, on kasulik ühtlustamisega kiiresti tegelema hakata. Lühiajaliselt on eriprogrammidega võimalik teatavaid probleeme edukalt lahendada, kuid pikema aja vältel saab nendega tegeleda ka üldprogrammide abil.





Arvud

Arvudel on tähtis osa otsustamisel, mil määral olemasolevaid teenuseid muuta. Kas organisatsioon peaks end märgatavalt muutma, et sobituda väikese, aga väga eripäraste vajadustega sisserändajate või pagulaste rühmaga (näiteks vastuvõtjariigis või -piirkonnas väga väikesesse keelerühma kuuluvad inimesed)? Selle asemel on ehk võimalik välja töötada sihtmeetmed. Need meetmed võiksid vastata täielikult rühma vajadustele, selle asemel, et rahulduda võib-olla mitterahuldava kompromissiga. Teisest küljest, kui muudatus on paljudele sisserändajatele olulise tähtsusega, peaks tavateenuste osutaja üritama seda igati läbi viia.



Et otsustada, kas kasutada antud olukorras üld- või sihtmeetmeid, võib kasutada erinevaid kriteeriume. Ajustamine on tähtis, nagu ka nende inimeste arv, keda teatav meede mõjutab. Nende tegurite arvestamisel tuleks lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest.



Haridus on üks peamisi integratsiooni valdkondi, mis mängib sisserändajate laste võimaluste parandamisel kesksel rollil. Haridusvaldkonnas leidub ühtlustamise kohta palju näiteid, mida on avaldatud näiteks Eurydice võrgustiku 2004. aasta trükises „Sisserändajate laste integreerimine Euroopa koolides“.

Eurydice aruandes märgitakse, et Belgia prantsuskeelses kogukonnas, Saksamaal, Prantsusmaal, Rootsis ja Ühendkuningriigis (Inglismaal) käib 5–20% õpilastest koolides, kus üle 40% vastuvõetud õpilastest on sisserändajad. Paljud neist koolidest on kohandanud ümber oma menüüd, koolivormi, ujumis- ja sporditunnid, usupühad ja muud igapäevased asjad. Mitmetes neist töötavad ka nõustajad ja/või kodu ja kooli vahelised kontaktisikud ning seal kasutatakse kodu, kooli ja laiema kogukonna vaheliste sidemete loomiseks kultuuridevahelisi vahendajaid. Koolid võivad pakkuda või hõlbustada emakeele õpetust ja hõlmata õppekavasse mitmekesisuse, andes õpilastele teadmisi muudest kultuuridest ja õpetades neid austama erinevusi. Rootsis ja Soomes on sisserändajaist vanematel ka seadusjärgne õigus kasutada kooliga suheldes tõlki.



Aruanne: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=045EN>.

Suutlikkus

Suutlikkus ja pädevus on võtmeküsimused, millele tuleb üldisemate meetmete või sihtmeetmete valimise käigus tähelepanu pöörata. Need toimivad kvaliteedi mõõdikutena: kas tavaorganisatsioonid ja nende töötajad suudavad end sisserändajate vajadustega kohandada? Kas nad peaksid oma mitmekultuurilist pädevust veelgi rohkem arendama? Kas selleks on piisavalt aega ja vahendeid või tuleks selle asemel kasutada sihtmeetmeid?



Tervishoiu ja tarbijakaitse peadirektoraadi toetusel läbiviidud projekti „Sisserändajasõbralikud haiglad“ raames koostati haiglatele hindamisvahend „Sisserändajasõbralikkuse kvaliteedi küsimustik“.

Küsimustikuga hinnatakse selliseid sisserändajasõbralikke struktuure nagu tõlketeenused, teabematerjal sisserändajaist patsientidele, kultuuriliselt tundlikud teenused (religioon, toit), samuti (kvaliteedi)juhtimissüsteemi elemente, mille abil tagada teenuste vastavus sisserändajate vajadustele, näiteks kas sisserändajatega arvestatakse missiooni sõnastuses, eelarve koostamisel ja töötajate arenguprogrammides.

Veebisait: www.mfh-eu.net/public/home.htm.



Mõnel juhul võib teatavatele rühmadele pakkuda suunatud abi ja tősta samal ajal mitmekultuurilist pädevust tavateenuste vallas.

Projekt Policesol on Cardiffi politsei kogukonna turvalisuse osakonna ja Cardiffi krahvkonna volikogu vaba aja ja elukestva õppe osakonna koostöös kavandatud koolitusprogramm. Policesol (ESOL on lühend sõnadest English for Speakers of Other Languages – inglise keel muukeelsetele inimestele) pakub keelealast tuge inimestele, kes ei oska inglise keelt.

Projekt ühendab endas ESOLi õpetajate läbiviidud tunde ning kogukonnas patrullivate politseinike ja katseajal olevate töötajate esinemisi. Politseitöötajad räägivad osalejatele sellistest küsimustest nagu laste järelevalveta jätmine kodus või pargis, dokumentideta autojuhtimine, perevägivald või rassiline ahistamine.

Projekti tulemusel kasvas vähemusrahvustest osalejate usaldus politsei vastu ning neil oli ka võimalus töötada vabatahtlikena või abipolitseinikena munitsipaaltasandil. See on parandanud politsei rahvuslikku mitmekesisust.

Samas väitsid ka projektis osalenud politseinikud, et mitmerahvuseliste rühmadega töötamine andis neile väga väärtuslikke praktilisi kogemusi. Nad mõistavad paremini raskusi, millega sisserändajad kokku puutuvad, ning leiavad, et see kogemus oli formaalsest mitmekesisusealasest koolitusest tõhusam.

Veebisait: www.cardiff.gov.uk.



Integratsiooni käsiraamatu esimeses väljaandes (2. peatükk) esitati arvukalt näiteid mitmekultuurilise pädevuse arendamise kohta, mis muudab organisatsioonid avatuks ja osalust toetavaks. Nii esimese väljaande kui ka käesoleva väljaande näited toonitavad, et teenuste osutamine peab tuginema põhjalikele teadmistele sisserändajaist klientide kohta: nende riiki elama asumise taust, ealine ja sooline jagunemine, keelealased vajadused, kultuuri- ja usukombed ning kõivõimalikud takistused, millega nad teenuste kättesaadavuse või kasutamise osas võivad kokku puutuda. Selle abil võib tavateenused sisserändajatele kättesaadavamaks muuta.





Teadmisi sisserändajatest ja pagulastest klientide kohta saab hankida erineval viisil: kogudes ja analüüsid andmeid, muutes mitmekultuurilise pädevuse töötajate valimisel, koolitamisel ja hindamisel üheks prioriteediks, kaasates organisatsiooniväliseid eksperte, pidades nõu kogukonnas tegutsevate rühmade või üksikisikutega ja õppides sihtotstarbelistest algatustest.

1.2.3 Ühenduse loomine inimeste ja institutsioonide vahel

Ühtlustamine tähendab seda, et inimesed muudavad neid institutsioone, millega nad puutuvad kokku töötajate, klientide või muude sidusrühmadena. Osalemisele ja tagasisidele avatud institutsioonid suudavad paremini kindlaks määrata need valdkonnad, kus võrdne juurdepääs ei ole veel tagatud, ning teenuseosutajatel, kes üritavad pakkuda isikustatud ja vajadustele reageerivaid teenuseid, on lihtsam saavutada edukaks ühtlustamiseks vajalik suhtumise muutumine.

Seevastu klientidest kaugel seisvad teenuseosutajad on sisserändajate vajaduste kindlaks määramisel aeglased. Sisserändajad ei pruugi võimalikest pakkumistest teadlikud olla, eeldades, et tavateenuste osutaja on paindumatu või vaenulik. Muutused võivad toimuda, kuid need ei pruugi olla piisavalt avalikustatud.



Valitsusvälised organisatsioonid võivad toimida vahendajatena ning aidata muuta teenuseosutajate ja -kasutajate arvamusi teineteisest. Sisserändajate teadmisi ja ootusi seoses teenuseosutajatega saavad mõjutada näiteks kogukonna tugirühmad.

Ühtlustamisel on kaks külge: sotsiaalne õiglus ja tõhusus. Ühtlustamise määratlemise ja rakendamise viis peaks kajastama mõlemat. Teiste sõnadega peaks poliitika tõhusa elluviimisega kaasnema süvenenud tähelepanu võrdsusküsimustele. Kuigi mõned ühtlustamisega seotud mehhanismid on üsna tehnilised, tähendab ühtlustamine peamiselt inimeste tundmuste ja mõtlemise muutmist ning sellise ühiskonna ülesehitamist, mis on mitmekesisusest teadlik ja suudab sellele vastata.



Eriti tähtis on töötajate suhtumine sellistes teenuseid osutavates institutsioonides, kus tuleb kohandada tööprotsesse ja arvestada mitmekesisusega. Kas neid on võimalik motiveerida teenusekasutajaid kuulama, oma meetodeid läbi vaatama ja oma pädevust täiustama?



Mõnikord viib töötajatele mõjuv tööpinge kliendisuhete halvenemisele. Eriti need töötajad, kes lävivad otse klientidega, ei pruugi suuta ega tahta kiiretel perioodidel sisserändajaist klientide peale lisa-aega kulutada. Belgia föderaalvalitsus on kehtestanud kultuuridevahelise vahendamise programmi, mille kaudu toetatakse kultuuridevahelisi vahendajaid või kooridinaatoreid ligikaudu 50 Belgia haiglas. Programm tugineb teenusele, mida osutavad 20 vabatahtlikku organisatsiooni üle riigi.



Veebisait: www.cofetis.be.



Üks ühtlustamise edasiviivaid jõude on poliitiline tahe. Mida tihedamalt on poliitilised organisatsioonid ja asutused sisserändajatega seotud, seda aktiivsemalt nad ühtlustamist taotlevad.



Siinkohal võib tõstatada sisserändajate kohaliku tasandi hääleõiguse küsimuse, sest suur osa teenuseid osutatakse kohalikul tasandil. Sageli rahastab teenuseid omavalitsus ja otsused nende osutamise kohta langetatakse kohalikul tasandil. Nagu väidetakse ühises aluspõhimõttes nr 9, toetab sisserännanute integreerimist nende osalemine demokraatlikus protsessis ja integratsioonipoliitika ja -meetmete väljatöötamises, eriti kohalikul tasandil, ning seejärel tuleks seda igal võimalikul juhul soodustada.

1.3 Valitsusvälised organisatsioonid

Üldiste ja suunatud teenuste dünaamilises vahekorras on valitsusväliste organisatsioonide ja tavateenuste osutajate vahelised suhted muutlikud. Neid suhteid võib iseloomustada vastastikune täiendavus või konkurents, kooskõlastatus või kattumine, läbipaistvus või ebatõhusus. Siinkohal on eesmärgiks ühistele huvidele ja kummagi tugevatele külgedele tuginedes luua võrdne partnerlust võimaldav suhe.

Valitsusvälised organisatsioonid on harilikult loodud konkreetsetel eesmärkil või kindlatest huvidest lähtuvalt, näiteks kui tajutakse puudujääke valitsuse poliitikas või teenuste osutamises. Sageli osutavad nad konkreetsetele sisserändajate või pagulaste rühmadele suunatud teenuseid. Mõnikord nähakse neid lahendusena lühiajaliste puudujääkide kõrvaldamisele, sest tavaliselt on nende tegevus projektipõhine ja sõltub toetajate ajaliselt piiratud rahastamisest. Valitsusväliste organisatsioonide põhimureks ongi järjepidevus. Kas suunatud tegevuse tulemusel hakkavad tavateenuste osutajad rakendama sellest saadud kogemusi? Kas pikaajalises planeerimises võetakse arvesse sisserändajate ja pagulaste muresid?

Järgmine juhtum illustreerib valitsusväliste organisatsioonide ja tavateenuste osutajate vahelise koostöö tingimuste tähtsust. Kuidas on võimalik luua organisatsioonidevahelisi ühendusi nii, et selle tulemusel saaksid kasutajad parimaid teenuseid ja organisatsioonid säilitaksid oma identiteedi?

Pagulaste sotsiaalnõustamine Ungaris

- Valitsusväline organisatsioon Menedék (Ungari sisserändajate ühendus) loodi aastal 1995 kodanikualgatuse korras ÜRO pagulaste ülemkomissari (UNHCR) rahastamisel.
- 1998. käivitas Menedék UNHCRi rahastatud projekti, mille eesmärk oli olla kasutajate ning riiklike või omavalitsuste teenuseosutajate vahendajaks. Projekti käigus leidis Menedék, et tavateenused ei hõlma tõhusalt paljusid juhtumeid. Seetõttu alustas ta pagulaste nõustamisega.
- Tavaasutused kuulsid sellest nõustamisteenusest ja sinna suunati üha enam pagulastest teenusekasutajaid.





- 2002.–2003. aastal lõpetas UNHCR projekti rahastamise. Seejärel üritas Menedék tulutult tekitada tavateenuste osutajates huvi oma teenuse vastu. Eelkõige jäeti tähelepanuta soovitus, et tavaasutused peaksid ise pagulaste ja sisserändajatega töötama, kasutades Menedéki üksnes ressursikeskusena.
- 2005. aastal töötas Menedék välja juhtumikorraldusliku süsteemi, milles organisatsioonil on kooskõlastav ja vahendav roll pagulastest teenusekasutajate ja teenusepakkujate vahel. Üks Menedéki eesmärke on olnud tema positsiooni ja asjatundlikkuse tunnustamine poliitika tasandil.



Sisserändajatele suunatud tegevus on tavaorganisatsioonide jaoks peamine teadmisteallikas. Poliitikakujundajad peaksid teatavate rühmadega otseselt kokku puutuvatelt vabatahtlikelt ja kogukondlikelt organisatsioonidelt ennetavalt teavet küsima.

Teavet võib koguda kvalitatiivsete uuringute tellimise või otse praktikutega konsulteerimise teel. Korraldada võib sihtotstarbeliste algatustega seotud parimaid tavasid käsitlevaid seminare, milles osalevad sihtmeetmete elluviijad ja nende asutuste töötajad, mis sisserändajate integratsiooni ühtlustamisega veel ei tegele. Kui suunatud tegevust rahastab riik, võib seda tegevust elluviivaid organisatsioone paluda koostada oma hinnanguaruanded nii, et need võimaldaksid kogemuste jagamist. Näiteks võiks üks osa aruandest olla suunatud tavaorganisatsioonidele ja käsitleda saadud kogemusi. Siinkohal tuleks suhtuda hindamisse kui kasulikku õppimisvõimalusse. Hindamist käsitletakse lähemalt käsiraamatu 4. peatükis.

Lisaks eriprojektidele võivad valitsusvälised organisatsioonid, sealhulgas sisserändajate ühingud, toimida ekspertkeskustena ning kasutada ära oma teadmisi kogukondade kohta, koolitades ja nõustades tavateenuste osutajaid või valitsusasutusi. Samuti võivad nad koostada materjale, mida saaks kasutada haldusjuhtidele, sotsiaaltöötajatele jt mõeldud tavakursustel. Nõudlus sellise tegevuse järele tõenäoliselt kasvab, sest mitmekultuurilist pädevust hakatakse üha enam hindama.

Valitsusvälised organisatsioonid võivad tegeleda ka õiguste kaitsmise ja reklaamiga. Keskenudes sisserändajate integratsiooni konkreetsetele tahkudele, aitavad nad seda teemat päevakorras hoida. Head tavad näitavad, et valitsused peaksid tunnustama valitsusväliste organisatsioonide erinevaid rolle sisserändajate õiguste kaitsjana, tõlketeenuse osutajana, teabe jagajana ja dialoogi hõlbustajana. Valitsusväliste organisatsioonide kõigi tegevusalade rahastamine toetab nende autonoomiat ja väljendab valitsuse pühendumust suhtlemisele ja aktiivsele osalusele, mis on sisserändajate integratsiooni põhielemendid.



1. peatükk. Järeldused

1. Poliitikakujundajad, teenuseosutajad ja paljudes eri valdkondades tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid peavad oma tegevust kriitilise pilguga hindama. Mil määral tunnustavad programmid sisserändajate konkreetseid vajadusi ja olukordi, vastavad neile ja arvestavad nendega? Kas protsesse ja struktuure oleks võimalik võrdlusest lähtuvalt kohandada, et parandada nende kättesaadavust sisserändajatele?
2. Kogemused näitavad, et ühtlustamistegevus on tõhusam siis, kui see põhineb järjekindlal poliitilisel sõnumil, mille kohaselt sisserändajate integratsiooniga arvestamine ei ole luksus, vaid lihtsalt osa üha mitmekesisemaks muutuvate klientide, liikmete või sidusrühmadega institutsioonide kohustustest.
3. Teenuseosutajad kasutavad erinevaid vahendeid otsustamiseks, kas pakutavad teenused on kõigi elanikkonna osade jaoks piisavad. Üks võimalus selle hindamiseks on uurida teenuseid endid: kas neid kasutatakse ettenähtud viisil või kasutatakse neid sihipäraselt, mis viitab suhtlemises esinevatele lünkadele või vajaduste ja pakkumise kokkubimatusetele?
4. Suunatud teenuste puhul võetakse arvesse isegi väikeste rühmade konkreetset olukorda. Need vastavad tekkivatele vajadustele kiiresti ja neid osutatakse paindlikult. Niipea kui tavateenuste osutajad avastavad teenustes esinevad lüngad, tuleb neil leida tasakaal suunatud teenuste ja üldiste teenuste vahel. Teenuste kattuvust ning kooskõlastatuse puudumist aitab vältida rollide ja ülesannete selge jagunemine.
5. Pideva teabe põhjal, mida teenuseosutajad oma sihtrühmade kohta saavad, tuleb neil otsustada, kas nad saavad oma tavapäraseid organisatsioonilisi protsesse, poliitikavaldkondi, tavadid ja struktuure kohandada või tuleb võtta täiendavaid meetmeid.
6. Et otsustada, kas kasutada antud olukorras üld- või sihtmeetmeid, võib kasutada erinevaid kriteeriume. Ajastamine on tähtis, nagu ka nende inimeste arv, keda teatav meede mõjutab. Nende tegurite arvestamisel tuleks lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest.
7. Teadmisi sisserändajatest ja pagulastest klientide kohta saab hankida erineval viisil: kogudes ja analüüsides andmeid, muutes mitmekultuurilise pädevuse töötajate valimisel, koolitamisel ja hindamisel üheks prioriteediks, kaasates organisatsiooniväliseid eksperte, pidades nõu kogukonnas tegutsevate rühmade või üksikisikutega ja õppides sihtotstarbelistest algatustest.
8. Valitsusvälised organisatsioonid võivad toimida vahendajatena ning aidata muuta teenuseosutajate ja -kasutajate arvamusi teineteisest. Sisserändajate teadmisi ja ootusi seoses teenuseosutajatega saavad mõjutada näiteks kogukonna tugirühmad.
9. Eriti tähtis on töötajate suhtumine sellistes teenuseid osutavates institutsioonides, kus tuleb kohandada tööprotsesse ja arvestada mitmekesisusega. Kas neid on võimalik motiveerida teenusekasutajaid kuulama, oma meetodeid läbi vaatama ja oma pädevust täiustama?



10. Üks ühtlustamise edasiviivaid jõude on poliitiline tahe. Mida tihedamalt on poliitilised organisatsioonid ja asutused sisserändajatega seotud, seda aktiivsemalt nad ühtlustamist taotlevad.
11. Sisserändajatele suunatud tegevus on tavaorganisatsioonide jaoks peamine teadmisteallikas. Poliitikakujundajad peaksid teatavate rühmadega otseselt kokku puutuvatelt vabatahtlikelt ja kogukondlikelt organisatsioonidelt ennetavalt teavet küsima.





2. peatükk

Eluase linnakeskkonnas



Eluase on üksikisikutele, peredele ja kogukondadele eluliselt tähtis ning see on otsustav tegur integratsiooni edendamisel. Käesolevas peatükis kirjeldatakse tegevust, mille eesmärk on laiendada sisserrändajate eluaseme valiku võimalusi, suurendades eluaseme kättesaadavust ja parandades selle kvaliteeti. Kuigi need meetmed on enamjaolt väikesemõõtmelised ja sihtotstarbelised, rakendatakse neid laiema linna- poliitika ja -struktuuride taustal. Mõnede Euroopa linnade elanikest on enam kui pooled sisserännanud, mis tekitab mitmekesisuse seisukohast uudse olukorra. Sellised linnad on sageli teerajajad linnauuenduse, segaomandi ja üürimise, kõigile avatud institutsioonide ja teenuste ning suhtlemise ja osalusega seotud meetmete väljatöötamisel, mis aitavad üha mitmekesisemale elanikkonnale paremat elukeskkonda luua.



Ühises aluspõhimõttes nr 7 asetatakse eluasemepoliitika sisserrändajate integratsioonirahastiku konteksti. Selle sõnastus on järgmine: „Sisserännanute ja liikmesriigi kodanike vaheline tihe suhtlemine on integratsiooni alusmehhanism. Ühisfoorumid, kultuuridevaheline dialoog, teabe levitamine sisserännanute ja nende kultuuri kohta ning elutingimuste parandamine linnakeskkonnas avardavad sisserännanute ja liikmesriigi kodanike vahelist suhtlemist.”

2.1 Sisserrändajate valikuvõimaluste laiendamine eluaseme osas



Nagu kõigil elanikel, kujunevad ka sisserrändajatel eluasemestrategieid välja nende vajaduste ja keskkonna pakutavate võimaluste põhjal. Poliitika eesmärk peaks olema nende valikuvõimaluste laiendamine, tagades neile eluasemeturul võrdsed võimalused nii kättesaadavuse kui kvaliteedi osas.

Eluaseme kättesaadavus

Mitmed sisserrändajad puutuvad eluasemeturul kokku otsese ja kaudse diskrimineerimisega. Omanikud ei pruugi üldse soovida eluruume sisserrändajatele müüa või üürida. Mõned omanikud võivad küsida liiga kõrget üüri ja tagatisraha, keelduda aktsepteerimast käendajaid või nõuda ebavajalikke dokumente ja soovitusi. Kuna erasektorile kuuluvate eluasemete kättesaadavus on sisserrändajate jaoks raskendatud, on nõudlus sotsiaalkorterite järele nende hulgas kõrge. Ent sotsiaalkortereid napib ja ootenimekirjad on pikad. Ebasoodsat olukorda ja diskrimineerimist, millega sisserrändajad ja vähemusrühmad EL15s kokku puutuvad, on kirjeldatud EUMC 2005. aasta trükises „Sisserrändajad, vähemused ja eluase. Tõrjumine, diskrimineerimine ja diskrimineerimisvastane võitlus Euroopa Liidu 15 liikmesriigis”, mis põhineb siseriiklike EUMC teabekeskuste aruannetel.

Ühenduse õigusega nähakse ette, et pikaajalisi elanikke tuleb kaupade ja teenuste kättesaadavuse osas kohelda kodanikega võrdselt, ning tagatakse kaupade ja teenuste (sealhulgas eluaseme) pakkumisel kaitse rassilise või rahvusliku diskrimineerimise vastu.



Diskrimineerimist keelavaid õigusakte saaks teenuste osutamise, sealhulgas eluaseme valdkonnas tõhusamalt kasutada.



Diskrimineerimisvastase seaduse kasutamine Prantsusmaal

Kaasus: Hamida ja Audrey Brahmia, Grenoble'i kriminaalkohus, 14. september 2004

Selle juhtumi puhul mõistis kohus karistusseadustiku artikli 225-2 alusel maaomaniku süüdi rassilises diskrimineerimises, sest viimane keeldus maatüki müümisest rassi tõttu. Olles võtnud vastu pakkumise maatüki ostuks, keeldus omanik tehingut lõpule viimast, väites, et ta kardab probleeme naabritega, sest ostja on „araablane“. Pärast seda, kui ta oli nõudnud ostja abielutunnistuse koopiat, et veenduda tema „sündsas käitumises“, pulmapilte, et hinnata tema kombeid, ning tõstnud hinda ja vähendanud müüdava maatüki pindala, keeldus ta ikkagi tehingut lõpetamast, tuues ettekäändeks tehnilised probleemid ning pärandi- ja asjaõiguse probleemid, mis takistasid müügitehingu teostamist.

Grenoble'i kriminaalkohus mõistis maaomaniku süüdi, kuid viimne kaebas otsuse edasi. 27. oktoobril 2005 suurendas apellatsioonikohus tema karistust, määrates talle kuuekuulise tingimisi karistuse ning lisaks 6000eurose rahaträhi ja nõude, et kohtuotsus avaldatakse kahe suurema kohaliku ajalehe kinnisvararubriigis ja kinnisvaratööstuse tähtsaimas väljaandes „La Revue Bleue“.

European Anti-discrimination Law Review, väljaanne nr 3, aprill 2006, lk 66;

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm.



Arvukad õigusaktid sisaldavad eluaset käsitlevaid sätteid, millega määratletakse – sageli keerulises sõnastuses – maaomanike ja elanike õigused ja kohustused.

Eluasemealastes tegevusjuhendites saaks eluaset käsitlevate õigusaktide tegelikku tähendust mõistetavalt selgitada.



Eluaseme valdkonnas võrdsuse tagamiseks mõeldud tegevusjuhistel võib olla neli laiemat eesmärki:

- kehtestada võrdsuse saavutamiseks normid ja anda praktilisi juhiseid selle kohta, kuidas vältida eluaseme- ja sellega seotud teenuste valdkonnas ebaseaduslikku rassilist diskrimineerimist ja tagada võrdsed võimalused;
- aidata elamuorganisatsioonidel ja teistel, kellel on elamumajandus- ja planeerimissätete alusel kohustusi, mõista oma vastutust ja õigusi;
- aidata advokaatidel ja teistel nõustajatel oma klientidele nõu anda ning abistada kohitud õiguslike printsiipide tõlgendamisel ning
- veenduda selles, et kõik, kes kaaluvad õiguslike meetmete võtmist, saaksid selgelt aru nii eluaseme- ja sellega seotud teenuste valdkonna õigusaktidest kui ka headest tavadest.





Sisserändajate otseseks ja kaudseks toetamiseks saab kohaldada mitmeid erinevaid meetmeid.

Praktilist abi saab neile osutada soovituskirjade, ettemaksude või üüritagatise näol. Enamik piirkondlikke sisserände- ja integratsioonikavasid Hispaanias sisaldab programme, mille alusel riigiasutused annavad üürileandjale tagatise üüri maksmise ja võimalike kahjude korvamise kohta. Kataloonia valitsus on loonud sotsiaalkorterite võrgustiku (Red Bolsa de Vivienda Social), mis annab tehnilisi ja õiguslikke tagatise, kindlustuspoliisi kõikide riskide vastu ja laenu ettemaksu tegemiseks.

Ühenduse diskrimineerimisvastase võitluse tegevusprogrammi raames töö- ja sotsiaalpoliitika ministeeriumi poolt tellitud Itaalia instituudi CENSIS uuringus on esitatud loetelu kohalikul tasandil edukalt katsetatud vahenditest, mille abil sisserändajaid kodu üürimise või ostmise käigus toetada. Uuringus tuuakse esile 99 teenust, mis on jagatud mitmesse kategooriasse: teave ja nõustamine, kinnisvarahaldus või eluaseme ostmine, kinnisvara ehitamine või restaureerimine, tagatistfondid ja laenud. Heade tavadena on esitatud neli näidet: Milano Stadera linnaosa taastamise programm, Perugia projekt „Un tetto per tutti“, Padova kooperatiiv „Nuovo Villaggio“ ja Rimini elamute üürimise büroo. Itaalia valitsus ja muud osapooled on kaasatud nende tavade levitamisse siseriiklikul ja Euroopa tasandil.



Näide „Un tetto per tutti“

Projekt „Un tetto per tutti“ töötati välja Umbria piirkonnas ja laiendati seejärel Lombardia piirkonnale.

Tulevased omanikud – sisserändajad ja itaallased – ehitavad või restaureerivad maju omavalitsuste antud maal. Ekspertid ja kohalikud ühingud koordineerivad projekti ning pakuvad logistilist ja tehnilist tuge, sealhulgas kredidivõimalusi.

Alates 2001. aastast on ehitatud 52 uut maja ja projektis on osalenud 72 peret, kellest pooled on sisserändajad. Tulevikus aitavad pangalaenu ja sisserändajaist töötajate makstud üür projekti välisest abist sõltumatumaks muuta.

CENSIS, Eluasemepoliitika ja teenused sisserändajatele Itaalias, ingliskeelne kokkuvõte, Rooma, november 2005, lk 38–40.

Eluasemeturul on sisserändajate ja teiste väikese ja korrapärase sissetulekuga inimeste valikud piiratud ning nende liikuvus takistatud. Mõnikord raskendab seda olukorda sisserändajate õigusliku seisundi küsimus. Näiteks tähtajalise elamisloaga sisserändajad ei pruugi täita nn eluruumidega kindlustatuse nõuet, mis on pikaajalisema elaniku staatuse saamise eeltingimuseks, sest üürileandjad keelduvad ruume välja üürimast, kui elamisloa ei ole tagatud tervelt lepinguperioodiks. Samamoodi võivad ametiasutused nõuda perekondade taasühinemise taotlejalt tõendite esitamist selle kohta, et neil on samas piirkonnas samaväärse perekonna kohta normaalseks peetav eluase, mis vastab üldistele kehtivatele tervishoiu- ja ohutusnõuetele.



Tuleks hinnata elukohanõuete vastavust eluasemepoliitikale ja nende mõju sisserrändajate positsioonile eluasemeturul.



Eluaseme kvaliteet

Taskukohase eluaseme kvaliteet on sageli kehv. Näiteks esineb mitmes liikmesriigis pärast sõda ehitatud elamurajoonides veekahjustusi, isolatsiooniprobleeme, tõrkuvaid lifte ja muid ehitusmaterjalidest tingitud probleeme. Ka väiksem kinnisvara võib olla halvasti hooldatud, eriti siis, kui sisserrändajatele ruume üürivad üürileandjad ei tee vajalikke remonttöid. Mõned sisserrändajad ja pagulased sõltuvad juhuslikust eluasemest, mis võib olla hooletusse jäetud või isegi ohtlik.

Riiklike ja kohalike võimude eesmärk peaks olema tõsiste eluaseme kvaliteediga seotud probleemide kindlaksmääramine ning nende algatused peaksid tuginema usaldusväärsetele andmetele sisserrändajate eluasemeolukorra kohta. Seda on võimalik teha uuringute abil. Selliseid uuringuid saab kavandada nii, et need võimaldaksid üleeuroopalist võrdlust ja norme kehtestamist Euroopa tasandil.



Omanikke saab innustada oma kinnisvara kvaliteeti tõstma ja seda samas sisserrändajatele kättesaadavaks tegema. Näiteks pakub Scicli omavalitsus Itaalias (Ragusa provintsis Sitsiilias) toetust kuni 50% ulatuses restaureerimis- ja remondikuludest nendele üürileandjatele, kes nõustuvad seda kinnisvara vähemalt viie aasta jooksul kokkulepitud madalama hinna eest sisserrändajatele üürima. See algatus toob kasu ligi 15 perekonnale ning tähendab omavalitsuse jaoks 50 000 euro suurust investeeringut.



Üks eluaseme kvaliteediga seotud probleeme on eluasemevõimaluste sobitamine sisserrändajate vajadustega. Mitmes liikmesriigis ei võeta taskukohase eluaseme puhul arvesse, et sisserrändajate või pagulaste pered võivad olla keskmisest suuremad. Näiteks Rootsis ei ole suuri kortereid peaaegu üldse mujal kui erakätes olevates vanades üürimajades, kust nende üürimine või ostmine on kallid. Mõnel juhul on sellise vajaduse ja pakkumise vastuolu tagajärjeks ülerahvastus, millega seonduvad hingamisteede haigused ja muud terviseprobleemid, aga ka sotsiaalsed raskused. Ühendkuningriigis viidi loendusandmete põhjal läbi uuring „Moslemite kogemused eluasemega“. Sellest selgub, et ligi 42% moslemilastest elab ülerahvastatud eluruumides, võrreldes keskmiselt 12%ga muust elanikkonnast.

Uutes sotsiaalkorterites saab sisserrändajate või pagulaste mitmekesiseid vajadusi arvesse võtta, pakkudes näiteks kortereid ka suurematele peredele. Ka olemasolevaid elamuid saab sisserrändajatest üürnikega nõu pidades kohandada ning pakkuda selliseid lisateenuseid nagu ühised pesuköögid, katuseaiad või ühised paraboolantennid. Selliste algatustega toetab ühiselu näiteks Viini Sozialbau AG – elamurajoon, kus pooled elanikud on välismaalased (erinevatest riikidest) ja pooled Austria põliselanikud.





Elamuettevõtted, kes ennetavalt püüavad sisserändajaist klientidele suunatud teenuseid täiustada, on nende vajaduste ja soovide täitmisel edukamad. Elamuettevõtted saavad oma töötajatele sellealast koolitust pakkuda või palgata sisserändajaist töötajaid.



Ühendkuningriigis on mitmed mustanahaliste ja rahvusvähemuste elamuühistud, mille tegevusalaks on eluasemeteenuste osutamine oma sihtrühmale. Näiteks on Ashram Housing Association Lääne-Midlandsi suurim mustanahaliste ja rahvusvähemuste ühing. See omab ja haldab 727 eluaset, millest enamik (543) asub Birminghamis. 49% ühingu üürikest on Aasia päritolu, 27% valged, 13% mustanahalised ja 8% segapäritolu. Ühingu põhieesmärk on peamiselt, kuid mitte ainult mustanahaliste ja rahvusvähemuste vajaduste täitmine.

Üle 20% ühingu eluruumidest on mõeldud suurtele peredele ning seal on neli või enam magamistuba (kõige rohkem seitse magamistuba). Ashram pakub ka selliseid eluruume, millega kaasneb erinevate spetsialistide tugi eakatele aasialastele ja perevägivalla eest põgenevatele naistele; samuti viib ühing ellu Aasia naistele suunatud psühhiaatrilise abi projekti.

Revisjonikomisjoni hiljutise aruande põhjal on 75% Ashrami juhatuse liikmetest ja 71% selle kõrgematest ametnikest mustanahalised või rahvusvähemuste esindajad. Üldse peegeldab ühingu 100-liikmeline personal oma kogukonna demograafilist profiili ning tõlkimisvajaduse rahuldamiseks peab organisatsioon nimekirja töötajate keeleoskuse kohta. 40% ühingu töövõtjatest kuulub samuti mustanahaliste ja rahvusvähemuste organisatsioonidesse.



Ashram Housing Association Limited, www.ashramha.org.uk.

Eluasemete kontrollaruanne: www.audit-commission.gov.uk.

2.2 Integratsioon linnakeskkonnas

Mitmes Euroopa linnas on piirkonnad, kus vaesus esineb kontsentreeritud kujul, sageli ülejäänud linnast isoleeritult. Paljudel juhtudel on neis kõrge sisserändajate osakaal. Nagu muid elanikke mõjutab ka sisserändajaid kaugus ametlikust tööturust, selliste erasektori teenindustevõtete nagu poodide ja pankade puudumine, suur nõudlus avalike teenuste järele ja nende halb kvaliteet, selliseid vaesemaid linnaosasid iseloomustav kuritegevuse ja antisotsiaalse käitumise kõrge tase ning halb maine. Lisaks sellele võib ka ühte piirkonda koondumine sisserändajad ühiskonnast veelgi enam isoleerida ja piirata nende keeleõppevõimalusi, eriti laste puhul.



Poliitika ja tegevuse eesmärk on töötada vastu vaesemaid piirkondi iseloomustavale sotsiaalsele tõrjutusele ja eraldatusele. Samas saab nende abil tugevdada kõike positiivset, mida kogevad paljud sisserändajaist elanikud: ühiskondlike, perekondlike ja rahvuslike võrgustike kaudu saadavat tuge, rahvusvähemuste tööturu võimalusi, kiiret abi uutele tulijatele ja rahvusvähemuste ühingute olemasolu.

Järgnevatel lõikudes esitatakse näiteid linnauuenduse, segaomandi ja üürimise, kõigile avatud institutsioonide ja teenuste ning suhtlemise ja osaluse kohta. Head tavad näitavad,



et kuigi füüsiline infrastruktuur on tähtis, peaks poliitika rõhutama ka sotsiaalseid, majanduslikke ja kultuurilaseid tahke. Poed, tervishoiuasutused, religiooni- ja kultuurikeskused ning muud asutused ja teenused on toimiva linnapiirkonna vajalikud osad. Suhtlemise kujudamisel linnakeskkonnas on olulised ka sugudevahelised suhted ja soospetsiifilistel algatustel võib olla oluline mõju.

Vaesematele piirkondadele suunatud poliitika eesmärgid peaksid ühilduma linnaplaneerimise kui tervikuga ning linnaarenduse põhimõtetes tuleks esikohale tõsta linnapiirkondade vaheliste ühenduste loomine. Esmajärjekorras tuleks lahendada eri piirkondades teenuste osutamise vahel esinevad ebavõrdsused.



Linnauendus

Uuendusprogrammid on harilikult suunatud konkreetselt piiritletud linnapiirkondadele. Sageli kujutavad need märkimisväärset finantsinvesteeringut, millega uuendatakse ja kaasaajastatakse füüsilist infrastruktuuri. Elanike heaolu saab selliste meetmetega oluliselt tõsta, sest mustus, praht ja müraaaste on sageli tingitud arhitektuurist. Elamurajoonide parendamine võib hõlmata privaatsust tagavate rõdude ja terrasside ehitamist, kaja vähendamist sisehoovides ja sissekäikudes, välisvalgustust, piisavaid ja sageli tühjendatavaid jäätmekorvaldusalasid koos suuremõtmelise prahi korrapärase eemaldamisega. Hoonetevahelised kasutamata tühimikud saab täis ehitada ja elamispiirkonna, sealhulgas sissepääsualad, mänguväljakud ja muud osaliselt avatud alad selgelt märgistada.

Infrastruktuuriprogrammid võivad hõlmata ka investeeringut transpordiühendusse, näiteks metrooliinide pikendamise või piirkonda rongijaama ehitamise näol. Liikumisvõimalus on vaeste piirkondade elanike jaoks otsustava tähtsusega ning ühendab nad linna ressurside, kaupade ja teenustega.

Linnauendusprogrammid toovad sageli kaasa olulisi muutusi linnaosa elanike elukeskkonnas. Ideaaljuhul osalevad selle planeerimises erinevad osapooled ja tähelepanu pööratakse sisserändajaist elanike kaasamisele. Elamuettevõtete töötajad võivad lävida otse elanikega, luues isiklikke kontakte sellistes igapäevastes suhtlemispaikades nagu toidupoe, kohvikud, lasteaiad või pühakojad. Korrapärasem osalemine hõlmab sageli märkimisväärset investeeringut ettevalmistustesse ja suutlikkuse tõstmisesse.

Madalmaade FORUM: „Sotsiaalne olümpia“

Algatus „Sotsiaalne olümpia“ on kasutatud nendes piirkondades, kus koostatakse pikaajalisi ehituskavasid, mis hõlmavad muu hulgas majade lammutamist ja inimeste kohustuslikku väljaviimist. „Sotsiaalne olümpia“ on konverentsimeetod, mille eesmärk on tagada teatavate rühmade võrdne roll otsuste tegemisel.

„Sotsiaalsel olümpial“ jagunevad osalejad viide rühma ehk „ringi“: poliitikakujundajad, kutsetöötajad (näiteks sotsiaaltöötajad), elanikud, poliitikud ja välisekspertid (nt akadeemikud või inimesed teistest linnadest/piirkondadest). Konverentsil kujundavad kõik osalejad oma





arvamuse välja kõigepealt oma rühma sees. Seejärel teavitatakse neid teiste arvamustest ja neil on võimalik oma seisukohti muuta. Siis proovivad kõik osalejad üheskoos pikaajaliste ehituskavade prioriteetide suhtes üksmeelt saavutada. Sellise meetodi puhul on elanikel, kellel ei pruugi avalike arutelude alal nii palju kogemusi olla, võimalus kujundada välja oma arvamus enne, kui nad on sunnitud teistega väitlema. FORUMi kogemuste põhjal on leidnud tõestust, et võimalus kaitstumas ja piiratumas keskkonnas kaasa rääkida suurendab teatavate rühmade osalust.

Sellised ulatuslikud nõupidamised nõuavad märkimisväärseid ettevalmistusi ja investeerin-
guid ning pädevaid eesistujaid. Ent linnaplaneerimises on panused sageli kõrged ja sellesse kaasatud vahendid õigustavad nõupidamiste läbiviimist, sest nende tulemusel on lahendus-
sed tõenäoliselt sobilikumad, vastuvõetavamad ja lõppkokkuvõttes ka majanduslikult tasu-
vamad. Näiteks korraldas FORUM „sotsiaalse olümpia“ konverentsi Arnhemi linnas (Malbur-
genis), kus toimus eraldatud ümbruskondade uuendamine ja kus kõrvalmeetmena kasuta-
tud ühiskondliku meetodi eelarve oli 1 miljon eurot.



Veebisait: www.forum.nl.

Segaomand ja üürimine

Mitme liikmesriigi eluasemepoliitikas mängib olulist rolli segaomandi põhimõte. Eraarendajatele ja -omanikele, kes investeerivad peamiselt sotsiaalkorteritega piirkondadesse, saab anda maksu- ja muid soodustusi. Erinevat liiki ja erinevate hindadega ning mitmesuguste omandivormidega eluasemete kokkusalendamiseks saab rajada uusehitisi. Ka olemasolevaid sotsiaalmaju võib lammutada ning ehitada nende asemele eramaju. Kui ühes piirkonnas on nii omanike kasutuses olevaid eluasemeid kui ka sotsiaalüürikortereid, on hea tava nendevahelisi arhitektuurilisi erinevusi võimalikult suures ulatuses vältida. Niimoodi toimitakse Helsingis, kus segaomandi põhimõtet on elamurajoonte kavandamisel rakendatud alates 1960ndatest aastatest.



Ühendkuningriigis saavad planeerimisasutused linnade ja maapiirkondade planeerimissea-
duse 106. jao alusel nõuda, et arendajad annaksid oma panuse taskukohaste eluasemete või
muude avalike rajatiste, näiteks koolide või parkide ehitamisse, kajastades uute eramajade
ehitamise laiemat mõju. Selle tulemusel on loodud uusi elamurajoone, mis hõlmavad nii
turuhindadega kui ka taskukohaseid eluasemeid.

Leidub mõningaid tõendeid selle kohta, et nii era- kui sotsiaalmajadest koosnevad linnapiir-
konnad on atraktiivsed keskklassi kuuluvate sisserändajate jaoks, sest need on muude piir-
kondade eluasemetest tavaliselt taskukohasemad ja võimaldavad neil jääda oma perekonna
lähedusse. Sellised kogukonnad, kus esineb segaomandit, pakuvad sisserändajatele oma
elutsükli jooksul erinevaid võimalusi ja aitavad laiendada nende eluasemevalikuid.

Veel üks segunemist soodustava poliitika liik on seotud avalike üürimajade üürnike kooslu-
sega. Valitsemis- ja omandistruktuuridest sõltuvalt saavad omavalitsused (või muud riiklikud
osalejad) neid protsesse erineval määral mõjutada. Abi võib olla stiimulitest: näiteks Ham-



burgis antakse üüritoetust üliõpilastele, kes asuvad elama peamiselt sisse- rändajate asusta- tud piirkondadesse. Sotsiaalmajades mitmekesise elanikkonna saavutamisele suunatud te- gevuse puhul tuleb hoolikalt vältida diskrimineerimist. Näiteks võivad elamuühistud sisse- rändajate koondumise vältimise nimel kasutada ühe valikukriteeriumina taotlejate päritolu.

Kuna eluasemeküsimused mõjutavad otseselt üksikisikute ja perede isiklikku elu, peab selle valdkonna sekkumistegevuses pöörama erilist tähelepanu eraelu puutumatus tagamisele, mõjutatud elanikega konsulteerimisele ja diskrimineerimise vältimisele.



Kõigile avatud institutsioonid ja teenused

Mitme tegevuse puhul, mille eesmärk on integratsiooni edendamine suure sisse- rändajate arvuga piirkondades, keskendutakse kohalike institutsioonide ja teenuste kättesaadavuse ja reageerimisvõime tagamisele. Eelkõige suure sisse- rändajate osakaaluga linnades on linna- valitsused sageli avanud kohalikud esindused, mis ühendavad mitmeid funktsioone. Selline tegevus toob munitsipaalteenused kodanikele lähemale ja võimaldab linnavalitsusel tege- leda probleemidega niipea, kui need esile kerkivad.

Paljude mitmekesiste rajoonide koolidest on saanud kogukondlikud institutsioonid, millel on arvukalt sidemeid muude avalikku, era- või valitsusvälisesse sektorisse kuuluvate kohali- ke osalejatega. Heategevusühingud või valitsusvälised organisatsioonid võivad kooli ruumi- des pakkuda õhtuõpet, millega kaasneb ka lastehoiuteenus. Kooli võivad kohtumispai- gana kasutada nii elanike ühendused kui ka sisse- rändajate klubid. Koole kokkupuutepunktina kasutades võivad linnavalitsused elanikkonnale lähedasemaks saada. Kaasata saab ka koha- likke ettevõtteid, mida õpilased saaksid karjäärinõustamise raames külastada.

Saksamaal Hammi linnas asuv Karlschule on ümbruskonna eluga tihedalt seotud. Näiteks aitasid õpilased taastada lähedalasuvat mänguväljakut ning kooli spordiklubi korraldab kohalikele noortele diskosid. Kool osales ka rajooni 750. aastapäeva paraadidel. Kodundus- klassis korraldatakse türklannadele õmbluskursusi. Koolis tegutsevad aktiivselt ka kooliväli- sed partnerid: näiteks tegelevad heategevusorganisatsiooni Arbeiterwohlfahrt projektiju- hid karjäärinõustamistega, Caritas korraldab Karlschules pärast koolipäeva lapsehoidu ja linnavalitsuse haljastusbüroo aitab katta kooli katust muruga.

Veebisait: www.karlschule.schulnetz.hamm.de/.

Karlschule on üks heade tavade näidetest, mis on ära toodud Schaderi Sihtasutuse väljaan- des „Sisse- rändajad linnas“ – see on osa suuremast projektist, milles käsitletakse sisse- rändaja- te sotsiaalruumilist integratsiooni Saksamaal. Projekti rahastab haridus- ja teadusministeerium ning see kestab 2004. aasta jaanuarist 2006. aasta augustini. Projektis osalevad parte- ritena ka Saksamaa Linnade Ühendus (DST), Saksamaa Elamu- ja Kinnisvaraühistute Pealiit (GdW), Saksamaa Linnauuringute Instituut (Difu) ja Bochumi Ruhri Ülikooli elamu-, kinnisva- ra-, linna- ja regionaalarengu instituut (InWIS).





Väljaande „Sisserändajad linnas“ heade tavade kogumikus vaadeldi kokku 232 projekti ja esitati põhjalik ülevaade 136 projektist. Nendest 136 projektist 28 toodi esile heade tavade näidetena.

Kuna algatused on paljuski sarnased, kirjeldati kogumikus projektiliike. Näiteks on paljude projektide eesmärk luua väikeste juurdepääsutoketega kohtumispaiku, suunata elanikke vajalike teenuste juurde või pakkuda tegevusruumi kohalikele ühingutele.



Veebisait: www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf.



Ümbruskonna koole saab kasutada terve rajooni integratsiooni- ja koolituspaigana, kus pööratakse tähelepanu ka täiskasvanutele.

Samamoodi saab kogukondlike keskustena kasutada avalikke raamatukogusid, viies seal läbi lisategevust ja -programme.



Kaks Taani linna Århusi avalikku raamatukogu pakkusid programmi URBAN raames infotehnoloogiakursusi ümbruskonna elanikele, kel puudus kodus arvuti kasutamise võimalus. Eri- list tähelepanu pöörati sisserändajaist naistele ja muudele rühmadele, kellel ei pruugi infotehnoloogiaalaste põhiteadmiste hankimiseks olla piisavalt aega või rahalisi vahendeid.

2003. aasta mais alanud 18kuulise programmi käigus pakuti arvutiõpet ja tutvustati Interneti ning ühtlasi koolitati mõned kursuselased IT juhendajateks, kes suudavad teisi õpetada. Juunis 2004 asutati IT juhendajate ühendus. Lisaks infotehnoloogiaalastele oskustele suures andas projekt ka elanike osalemisvõimalusi.



Veebisait: www.urbanbydel.dk.

Omavalitsused saavad üksikute organisatsioonide kohapealset tegevust täiendada ning viia sisserändajad kokku kohalike rühmade ja ühingutega.



Saksamaa linn Münster aitab etniliste sakslaste (*Aussiedler*'ite) peredel pärast vastuvõtukeskusest lahkumist majutust leida ja toetab neid oma uues ümbruskonnas kogukonnaellu integreerumisel.

Kõigepealt kohtuvad pered linnavalitsuse teavitustöötajaga. Üheskoos koostavad nad individuaalse ülevaate haridus- ja tööalasest taustast, ühiskondlikust tegevusest enne riiki saabumist, ametialastest ja ühiskondlikest eesmärkidest ja huvidest. Ülevaadete põhjal koostatakse kohalike institutsioonide ja organisatsioonide loetelu, kellega tuleks ühendust võtta. Nende hulka kuuluvad spordiklubid, kogudused, noorteklubid jmt. Sisserändajad sõlmivad linnavalitsusega integratsioonilepingu ja lubavad teavitustöötajaga kaks korda nädalas kohtuda. Tegelikult toimuvad kohtumised – eriti esialgsel perioodil – veel tihedamini.

2004. aasta jooksul aidati 21 perel eluase leida. Hiljutise hinnangu kohaselt oli projektiga seotud sisserändajate rühm tööturul pärast peaaegu kaheaastast osalemist projektis kont-



rollrühmast ligi 2,5 korda aktiivsem. Ka projektirühma kuuluvate üksikisikute pühendumus integratsiooniprotsessi tundus olevat suurem ja nende soov lahkuda väiksem. Praegu kaalub Münsteri linn projekti laiendamist muudele (heterogeensematele) sisserändajate rühmadele.

See algatus on osa projektist Interreg IIIa, mille raames teeb Münster koostööd Enschede ja Twentega Madalmaades. Madalmaade ja Saksa partnerid töötavad oma programme välja paralleelselt ja vahetavalt pidevalt kogemusi.

Veebisait: www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html.



Suhtlemine ja osalus

Sisserändajate ja liikmesriigi elanike tihe lävimine on integratsiooni põhimehhanism. Mitmete kohalike tegevusvaldkondade eesmärk on muuta see lävimine viljakamaks ja vähem vastuoluliseks, soodustades ümbruskonda kuulumise tunnet ja muutes arusaamasid nii vaeste ümbruskondade siseselt kui ka neist väljaspool. Üle Euroopa viiakse linnades läbi suuremaid ja väiksemaid projekte suhtlemise ergutamiseks ja pingete maandamiseks. Näiteks võib sisserändajatest üürnikele ja muudele üürnikele välja pakkuda vahendamist sellistes küsimustes nagu hoonete olukorra halvenemine, vägivald ja vägivaldlaoh. Samuti võib elanikele, nende hulgas noortele, pakkuda koolitust vastuolude lahendamise meetodite alal.

Portugalis algatati 2001. aastal teise ja kolmanda põlvkonna noorte integratsiooniga seotud projekt Escolhas, mille tingisid 50 problemaatilises ümbruskonnas aset leidnud vägivaldajuhtumid, sealhulgas röövimised, kus osalesid paljud teise ja kolmanda põlvkonna sisserändanud.

Pärast 2003. aastal toimunud läbivaatamist muudeti projekti keskpunkti, suunates selle vägivalda mahasurumisel sisserändajate kaasamisele ja käsitledes selliseid küsimusi nagu kuuluvustunne, kodakondsusseaduse tagajärjed ja pere/päritolumaa kultuuri väärtustamine. Nüüd koosneb sihtrühm 6–19aastastest ja projektis võivad osaleda ka kuni 24aastased noored. Projektid ei pea tingimata olema suunatud sisserändajatele, kuid kõik projektijuhid läbivad mitmekultuurilisust käsitleva e-õppe kursuse. Selle eesmärk on kogemuste omandamine munitsipaaltasandil ja projektijuhtide ettevalmistamine sellistes kogukondades, kus sisserändajaid veel ei ole, aga kuhu nad tulevikus asuda võivad.

Projektiettepaneku esitamiseks peab koostösse olema kaasatud vähemalt kolm partnerit, nende hulgas koolid ja muud organisatsioonid. Programmi teisel etapil laekunud 500 taotluse hulgast valiti välja 80 projekti, mida rahastatakse aastas ligikaudu 60 000 euro ulatuses. Projekt kestab 2009. aastani.





Rotterdami linn üritab tugevdada linnaelanike omavahelisi sidemeid ja nende sidemeid linnaga mitmete algatuste abil.

- Projektiga „MIXEN aan de Maas“ luuakse side linna pikaajaliste ja uute elanike vahel ning toetatakse nende ühistegevust. Projektimeeskond pakub pikaajaliste ja uute elanike rühmadele välja tegevusvõimalusi ja hüvitab väiksemad kulutused.
- Sotsiaalintegratsiooni projektide büroo väljatöötatud tegevuskava „Islam ja integratsioon“ on protsess, kuhu on alates 2004. aasta oktoobrist kaasatud ligikaudu 8000 inimest. „Islam ja integratsioon“ kujunes välja ekspertide kohtumiste, Rotterdami moslemikogukonna (mis koosneb peamiselt türklastest, marokolastest ja somaallastest) siseste arutelude, kõigile Rotterdami elanikele suunatud islamialaste teavitusürituste ja üheksa kõigile avatud avaliku väitluse kaudu. Väitluste teemad tuginesid moslemikogukonna sisestele aruteludele ja ekspertide kohtumistele ning hõlmasid järgmist:
 - „meie ja nemad“ tunne moslemite ja mittemoslemite hulgas;
 - põhiseadusliku riigi ja islami väärtused ja normid;
 - naiste / soolise võrdõiguslikkuse / homoseksuaalsuse olukord;
 - islam kui uus usk Rotterdamis / kirik ja riik;
 - haridus ja majanduslik olukord;
 - turvalisus ja terror.

Väitluste tulemusel kujunesid välja põhialused Rotterdami sotsiaalse harta jaoks, mida linnavalitsus hetkel koostab. Harta toetuseks korraldatakse ümbruskonna tasandil arutelusid, mis hõlmavad nii Rotterdami moslemeid kui ka muid elanikke.

- Projekt Mensenbieb (Rahvaraamatukogu) töötati välja selleks, et õhutada erinevate inimrühmade vaheliste kontaktide loomist ja viia inimesed niikaugele, et nad hakkaksid oma eelarvamustest rääkima. Kokku tuleb erineva kultuuri- ja rahvusliku taustaga vabatahtlike rühm, mida huvitatud inimesed võivad „laenutada“. Sõltuvalt konkreetsest sihtrühmast võivad kokkusaamised toimuda erinevates paikades: liikuv raamatukogu, kohvikus, koolis vm. Laiemat avalikkust õhutatakse astuma eelarvamusi käsitlevasse dialoogi ja kohtuma oma mõtete arutamiseks erinevate vabatahtlikega, kasutades selleks plakateid ja kleepse selliste eelarvamustega nagu „välismaalased ei soovi integreeruda“ ja/või „moslemid on ekstremistid“. Viie festivali jooksul on niinimetatud raamatukogu külastanud üle 1000 inimese. Projekti reklaamitakse loominguiliselt ja odavalt, mille tulemuseks on laialdane meediahuvi ja idee levimine.

Veebisait: www.mensenbieb.nl.



Mõningate projektidega uuritakse konkreetset avalikes paikades, näiteks tänavatel, väljakutel ja parkides toimuvat suhtlemist. Sageli muudavad Euroopa linnade sisserändajad avalikud paigad, näiteks pargid elavamaks, kuid samas tajutakse, et nad kasutavad neid paiku erinevalt. Viini linnavalitsus reageeris sellele sisserändajatest nn pargi grillimisabiliste koolitamise ja palkamisega, kes viibivad parkides pühapäeviti ja riiklikel pühadel ning aitavad sisserändajatel ja muudel pargikülastajatel omavahel suhelda.



Ühistegevuse abil saab soodustada elanikevahelisi kontakte ja ümbruskonna identiteeditekkimist. Näiteks saab integratsiooni soodustamiseks jätta elamurajoonides või tihealt asustatud ümbruskondades ruumi aedadele, kus elanikud saavad üheskoos ümbrust kujundada ja taimede eest hoolitseda.

Ühingutes ja tugirühmades osalemine võib aidata parandada sisserändajate võimalusi. Näiteks tegelevad üürnike ühingud harilikult remondiküsimuste ja ühiste eeskirjadega. Väikese tasu eest on need kõigile elanikele avatud. Sisserändajate organiseerumise keskpunktideks võivad olla ka olemasolevad kogukondlikud asutused, näiteks koolid.

Göteborgi Hammarkulleni linnaosa Nytorpsskolanis käib 450 õpilast vanuses 6–16 aastat. Neist enamiku jaoks ei ole rootsi keel emakeel. Kuna õhkkond klassiruumides oli rahutu ja kaootiline, otsustasid mõned vanemad kooli tegevusse rohkem sekkuda. Pärast üheaastast ettevalmistusetappi otsustas rajooninõukogu 2001. aastal, et Nytorpsskolanis võiks moodustada lastevanemate nõukogu – koolinõukogu, mille enamik liikmeid on lapsevanemad.

Nõukogu vastutab rootsi keele kui teise keele, emakeele õpetamise, õpilastele hea töökeskkonna loomise, kodu ja kooli koostöövormide ja muude küsimustega seotud otsuste tegemise eest. Ent nõukogul ei ole õigust teha otsuseid kooli töötajate ega finantsküsimuste osas.

Lapsevanemate nõukogu on koolile suurt mõju avaldanud. Vanemad suudavad koolis toimuvat mõjutada ja lapsevanemate nõukogu teeb tõhusat koostööd õpilasnõukoguga, mis tegutseb samuti aktiivselt. Mõnede vanemate arvates on laste austus nende vastu tänu osalemisele tõusnud, sest nende teadmised Rootsi koolist on kasvanud ja nad suudavad seda mõjutada. Teisalt nähakse tõsise piiranguna asjaolu, et nõukogul ei ole õigust teha finantsotsuseid.

Tegemist on URBACTi projektiga. 2005. aasta oktoobris Palermos teemal „Linnad, sisserändajad ja rahvusvahemused“ peetud URBACTi seminarile kogunes 16 Euroopa linnade esindajat, kes olid seotud 13 URBACTi projektiga.

Koduleheküljed: www.urbact.org, <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>.



Kogemused näitavad, et sisserändajad osalevad suurema tõenäosusega rühma (nt lapsevanemad) kui üksikisikutena. Ka rahvuse põhjal tekkinud rühmad võivad osalemist hõlbustada, tõstes üksikisikute enesekindlust seeläbi, et neil on võimalus rahvuskaaslastega küsimusi arutada ja neis üksmeelele jõuda.



Kuna sisserändajate või pagulaste suur osakaal ümbruskonnas tagab sageli rahvusühingu loomiseks vajaliku kriitilise massi, võib ühte piirkonda koondumine mõnikord osalemisele ja kaasatusele positiivset mõju avaldada, eriti sisserändajaist naiste puhul.





2.3 Heade eluasemealaste tavade vahetamine

Kuna suur hulk eluaseme ja integratsiooniga seotud tegevustest toimub linnades paiksel, on eriti oluline luua toimivad mehhanismid kohalike kogemuste ja ideede vahetamiseks.

Siseriiklikud poliitikakujundajad, kohalike omavalitsuste ametnikud ja ühiskonna kõigi sektorite sidusrühmad saavad ära kasutada teadmisi, mida leidub parimate tavade kogumikes, uurimisprogrammides või nende küsimuste käsitlemiseks loodud võrgustikes.

Kasu võib olla ka käsiraamatutest, eriti juhul, kui kohalikus piirkonnas on mitmekesisuse alased kogemused suhteliselt värsked või kui integratsioon ei ole siiani prioriteetide hulka kuulunud.



Eestis algatas Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus 2003. aastal projekti, mille eesmärk oli tõsta kohalike omavalitsuste haldussuutlikkust integratsiooniküsimuste lahendamiseks kohalikul tasandil. Projektiga reageeriti olukorrale, kus vaid vähestel kohalikel omavalitsustel olid pikaajalised integratsioonialased tegevuskavad. Sihtasutus koostas käsiraamatu kohalikele riigiteenistujatele, kellega uurimistöökäigus ka vesteldi.

Kohalikud omavalitsused jagati kolme allrühma:

- a) need, kus mitte-eestlaste osakaal on keskmisest suurem;
- b) need, kus mitte-eestlaste osakaal on keskmisest madalam, kuid siiski üle 5%; ja
- c) need, kus mitte-eestlaste osakaal on väiksem kui 5%.

Käsiraamat hõlmas tegevusnäiteid nii erinevatest kohalikest asutustest kui ka muudest riikidest, nimelt Leedust, Rootsist, Taanist, Itaaliast ja Saksamaalt.

Teadmisi saavad koguda ka eriorganisatsioonid, mis võivad kohalikke osalejaid vajaduse korral nõustada.



Madalmaade laiapõhjaline sotsiaalse ühtekuuluvuse algatus keskendub muu hulgas linna poliitikale ja integratsioonile.

Selleks rahastab riik organisatsiooni FORUM, mis juhib linna integratsioonipoliitika teeninduskeskust. See teeninduskeskus pakub integratsioonipoliitika väljatöötamise ja elluviimise alal tuge kohalikes omavalitsustes töötavatele riigiteenistujatele. Ekspertid annavad nõu konkreetsete kohalikul tasandil esile kerkivate probleemide osas. Samas pakub interaktiivne Interneti-lehekülg riigiteenistujatele platvormi nende murede arutamiseks, millega nad kokku puutuvad.

Võrgustikud annavad võimaluse häid tavasid järjepidevalt vahetada. Euroopa tasandil võimaldavad need ka luua tõhusaid seoseid kohalike kogemuste ja ELi poliitiliste mehhanismide, näiteks sotsiaalse kaasamise protsessi ning muude poliitika- või rahastamisprogrammide vahel.



Mitmed võrgustikud pööravad tähelepanu sisserändajate integratsiooni ja eluaseme vaheliste seostele. Nende võrgustike liikmeteks on muu hulgas piirkonnad (ERLAI); piirkonnad ja omavalitsused (CEMR); omavalitsused, kohalikud ametivõimud ja valitsusvälised organisatsioonid (Quartiers en Crise); suuremad linnakeskused (Eurocities) või sotsiaalelamutega seotud organisatsioonid (CECODHAS).

Aastatel 2004–2006 korraldasid CECODHAS ja Eurocities üheskoos kolm integratsiooni ja eluaset käsitlevat seminari. Seminarid toimusid Amsterdams, Stockholmis ja Århusis. Näiteks aprillis 2005 Stockholmis toimunud seminaril, mis käsitles „integratsiooni parema eluaseme ja õiguste andmise kaudu“, osalesid nii sotsiaalelamutega seotud organisatsioonide kui ka linnavalitsuste ja muude sidusrühmade esindajad.

Koduleheküljed: www.eurocities.org, www.cecodhas.org.





2. peatükk. Järeldused

1. Nagu kõigil elanikel kujunevad ka sisserändajatel eluasemestrategiad välja nende vajaduste ja keskkonna pakutavate võimaluste põhjal. Poliitika eesmärk peaks olema nende valikuvõimaluste laiendamine, tagades neile eluasemeturul võrdsed võimalused nii kättesaadavuse kui kvaliteedi osas.
2. Diskrimineerimist keelavaid õigusakte saaks teenuste osutamise, sealhulgas eluaseme valdkonnas tõhusamalt kasutada.
3. Eluasemealastes tegevusjuhendites saaks eluaset käsitlevate õigusaktide tegelikku tähendust mõistetavalt selgitada.
4. Tuleks hinnata elukohanõuete vastavust eluasemepoliitikale ja nende mõju sisserändajate positsioonile eluasemeturul.
5. Riiklike ja kohalike võimude eesmärk peaks olema tõsiste eluaseme kvaliteediga seotud probleemide kindlaksmääramine ning nende algatused peaksid tuginema usaldusväärsetele andmetele sisserändajate eluasemeolukorra kohta. Seda on võimalik teha uurin-gute abil. Selliseid uuringuid saab kavandada nii, et need võimaldaksid üleeuroopalist võrdlust ja normide kehtestamist Euroopa tasandil.
6. Elamuettevõtted, kes ennetavalt püüavad sisserändajaist klientidele suunatud teenu-seid täiustada, on nende vajaduste ja soovide täitmisel edukamad. Elamuettevõtted saavad oma töötajatele sellealast koolitust pakkuda või palgata sisserändajaist tööta-jaid.
7. Poliitika ja tegevuse eesmärk on töötada vastu vaesemaid piirkondi iseloomustavale sotsiaalsele tõrjutusele ja eraldatusele. Samas saab nende abil tugevdada kõike positiiv-set, mida kogevad paljud sisserändajaist elanikud: ühiskondlike, perekondlike ja rah-vuslike võrgustike kaudu saadavat tuge, rahvusvähemuste tööturu võimalusi, kiiret abi uutele tulijatele ja rahvusvähemuste ühingute olemasolu.
8. Vaesematele piirkondadele suunatud poliitika eesmärgid peaksid ühilduma linnapla-neerimise kui tervikuga ning linnaarenduse põhimõtetes tuleks esikohale tõsta linna-piirkondade vaheliste ühenduste loomine. Esmajärjekorras tuleks lahendada eri piir-kondades teenuste osutamise vahel esinevad ebavõrdsused.
9. Kuna eluasemeküsimused mõjutavad otseselt üksikisikute ja perede isiklikku elu, peab selle valdkonna sekkumistegevuses pöörama erilist tähelepanu eraelu puutumatusse tagamisele, mõjutatud elanikega konsulteerimisele ja diskrimineerimise vältimisele.
10. Ümbruskonna koole saab kasutada terve rajooni integratsiooni- ja koolituspaigana, kus pööratakse tähelepanu ka täiskasvanutele.
11. Kogemused näitavad, et sisserändajad osalevad suurema tõenäosusega rühma (nt lap-sevanemad) kui üksikisikutena. Ka rahvuse põhjal tekkinud rühmad võivad osalemist



hõlbustada, tõstes üksikisikute enesekindlust seeläbi, et neil on võimalus rahvuskaaslastega küsimusi arutada ja neis üksmeelele jõuda.

12. Kuna suur hulk eluaseme ja integratsiooniga seotud tegevustest toimub linnades paikselt, on eriti oluline luua toimivad mehhanismid kohalike kogemuste ja ideede vahetamiseks.





3. peatükk

Majandusintegratsioon



Käesolevas peatükis arutletakse sisserändajate majandusintegratsiooni üle, peatudes nii töötamisel kui ka füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemisel. Kõigepealt vaadeldakse sisserändajate vastuvõtmist ning uuritakse, kuidas saab sisserändepoliitika abil kokku sobitada pakkumist ja nõudlust tööturul. Seejärel arutatakse sisserändajate oskuste hindamist ja omandamist terve tööturul tegutsemise aja vältel, käsitledes kvalifikatsiooni, muid tööalaseid oskusi või keeleoskust ning teadmisi töökorralduse ja tööotsimise protsessi kohta. Samuti uuritakse peatükis, kuidas mittediskrimineerimise ja mitmekesisusega seotud strateegiad soodustavad töökohas võrdsust, aitavad kaasa töökohtade säilitamisele ja edutamisele ning loovad mitmekesisust väärtustava õhkkonna. Viimaks kirjeldatakse käesolevas peatükis võimalusi toetada vähemusrühvustest ettevõtjaid nõustamise, finantsteenuste lihtsustatud kättesaadavuse või tarnijate võrgustikku kaasamise teel.



Käesolev peatükk tugineb peamiselt ühisele aluspõhimõttele nr 3, mille kohaselt „tööhõive on integratsiooniprotsessis võtmetähtsusega ning põhiline sisserännanute osalemiseks vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnas, panuse andmiseks sellesse ning selleks, et see panus muutuks nähtavaks“. Raamistiku majandusintegratsiooni arutamiseks loovad ka haridust käsitlev ühine aluspõhimõte nr 5, institutsioonide, kaupade ja teenuste kättesaadavust käsitlev aluspõhimõte nr 6 ja osalemist käsitlev aluspõhimõte nr 9.

Euroopa valitsused peavad sisserändajate integratsiooni tööturul pidevalt üheks oma integratsioonialaseks prioriteediks. Selle põhjuseks on asjaolu, et paljudes riikides on sisserändajate, sealhulgas ja eelkõige sisserändajatest noorte ja naiste olukord tööhõive ja tööpuuduse taseme, palga või kvalifikatsioonile vastava töökoha osas ebaproportsionaalselt halb. Samas moodustavad sisserändajad ka selle osa tööjõust, mille abil Euroopa ja liikmesriigid püüavad saavutada Lissaboni eesmärke. Sisserändajad ja nende integratsioon ei kuulu töökohtade ja kasvu suurendamise kavasse mitte üksnes seepärast, et nad kujutavad konkreetset proovikiivi kehtestatud eesmärkide saavutamisele, vaid ka seepärast, et nad saavad aidata neid eesmärke saavutada.

3.1 Vastuvõtmisest integreerimiseni tööturul: pakkumise ja nõudluse ühitamine



Sisserändajate vastuvõtmise eeskirju võib käsitleda integratsiooni algpunktina, millega kehtestatakse integratsiooniprotsessi otsustavalt mõjutavad tingimused.

Hetkel kehtivad 25 liikmesriigis sisserändajate vastuvõtmisel erinevad eeskirjad. Mitmed riigid pööravad majandusintegratsioonile üha suuremat tähelepanu, kasutades valiku tegemisel mitmeid erinevaid mudeleid.

- Inimkapitali mudel hõlmab võimalike sisserändajate hindamist selliste kriteeriumide alusel, mida valitsused peavad pikaajalist majanduslikku edukust prognoosivateks näitajateks.



- Töandjast lähtuva mudeli puhul vaadeldakse tegelikku, mitte tulevast tööhõivet ning sobitatakse kokku töandja vajadused ja konkreetne potentsiaalne sisserändaja.
- Töötajate nappusest lähtuva mudeli puhul määratakse kindlaks teatavad valdkonnad või ametikohad, mille täitmiseks on töandjail lubatud kasutada ülemaailmset tööjõuturgu.

Tšehhi töö- ja sotsiaalministeerium viib läbi kontrollitud sisserände programmi „Võõrtöötajate aktiivne valik“. Programmis osalemist saavad taotleda Bulgaaria, Horvaatia, Kasahstani, Valgevene, Moldova, Serbia ja Montenegro, Kanada ning Ukraina kodanikud. Samuti võivad programmis osaleda Tšehhi ülikoolide ja keskkoolide välismaalastest lõpetajad.

Taotlejad peavad tõendama, et neile on töötamiseks juba antud rohkem kui 90päevane viisa. Valik langetatakse seitsmel kriteeriumil põhineva punktisüsteemi alusel: töökooha olemasolu, töökogemus, haridus, vanus, Tšehhi Vabariigis elamise kogemus, keeleoskus ja pere liikmed. 2,5 aasta pärast võivad nad taotleda alalist elamisluba.

Programmi kvoot on tõusnud 300-lt (2003–2004) alguses 700-le (2004–2005) ja siis 1000-le (2005–2006). Seni ei ole kvooti siiski täidetud.



Mitmete riikide kogemused näitavad, et kiire tööleasumine parandab märgatavalt sisserändajate pikaajalist edukust tööturul. Liikmesriigid kasutavad majandusintegratsiooni protsessis sisserändajate ja potentsiaalsete töandjate kokkuviiamiseks mitmeid erinevaid meetmeid, sealhulgas eelvalikut päritoluriigis või töötotsija viisasil.

Hispaania kontrollitud sisserände programmi aluseks on töötajate nappuse kindlaksmääramine, mida tehakse ametiühingute, töandjate organisatsioonide ja piirkondlike ametiasutustega nõu pidades. Kui keskvalitsus on vabade töökohtade nimekirja heaks kiitnud, saadetakse see nendele riikidele, kellega Hispaania on sisserände osas sõlminud erikokkulepped: Ecuador, Colombia, Dominikaani Vabariik, Maroko, Poola, Rumeenia ja Bulgaaria.

Nende riikide tööturuasutused viivad läbi pakutud töökohtade võimalike kandidaatide eelvaliku. Lõpliku valiku teeb kahepoolne komisjon ja selles osalevad ka töandjad. Töötajad saavad viisa ning üheaastase töö- ja elamisloa. Seda luba võidakse pikendada, kui tõendatakse, et selle saaja on vähemalt kuus kuud tegelikult töötanud sektoris ja piirkonnas, mille jaoks luba väljastati.



Otsene kontakt töötotsijate ja töandjate vahel on väärtuslik ja mõnikord hädavajalik. Suurtel ettevõtetel on piisavad vahendid töötajate palkamiseks välismaalt, kuid väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel või üksikisikutel, kes soovivad sisserändajaid tööle võtta (nt majahoidjana), on harva võimalik seda teha. Sageli luuakse kontakt seetõttu, et sisserändajad juba asuvad riigis ja on ebaharilikus olukorras, või tehakse seda pere- või kogukonnaliikmete soovitusel. Töötotsijate viisade abil oleks lihtsam vältida olukordi, kus töötatakse „mustalt“.





Kontrollitud sisserände programmi osana annab Hispaania töötajatele viisa kolmeks kuuks, mille jooksul inimene saab talle määratud sektoris ja piirkonnas tööd otsida. Kui viisaomanikul õnnestub tööd leida, vormistatakse viisa ümber üheaastaseks töö- ja elamisloaks. 98% riiki saabunuist leiab tööd selles sektoris, mille jaoks neile töötaja viisa anti.

Vaatamata kontrollitud sisserände programmi tähtsusele tuleb märkida, et sisserändaja saabumise moodus ei näita tingimata tema potentsiaali tööturul läbi lüüa. Muudel kui majanduslikel põhjustel saabunud sisserändajatele tuleks anda elamis- ja tööload, mis võimaldavad neil leida oma ajenditele ja kvalifikatsioonile vastava töö. Luba, mis annab sisserändajale elukoha suhtes suurema turvalisuse, innustab teda rohkem panustama ühiskonda ja tööellu integreerumisesse. Harilikult võtavad ka tööandjad meelsamini tööle pikemaajalise loaga inimesi. Üldiselt tuleks vähendada tööturule pääsemise piiranguid, pidades silmas seda, et tööturg on üks paljudest sisserändajate integratsiooni viisidest, olenemata sellest, kas nad saavad majanduslikel või muudel põhjustel.



Euroopa tasandil ühtlustatakse perekondade taasühinemise tingimusi ja ka pagulasseisundiga seotud õigusakte. Tööturule pääsemine moodustab selliste õigusaktide olulise osa. Nagu ühist integratsioonikava käsitlevas komisjoni teatises märgitakse, peaksid liikmesriigid perekonna taasühinemise õiguse direktiivi ülevõtmisel tagama, et piirangud tööturule pääsemisel oleksid minimaalsed, soodustades seeläbi sisserändajaist naiste tööhõivet.



Läbi tuleks vaadata sisserändajate vastuvõtmise õiguslik raamistik, pidades silmas selle mõju sisserändajate (sotsiaal)majanduslikule integratsioonile, ja pöörata tähelepanu integratsiooni takistavatele piirangutele sisserändevaldkondades eeskirjades.

Saabumiseelne koolitus

Mitmed liikmesriigid uurivad saabumiseelse koolituse võimalust kui sisserändajate integratsioonivõimaluste parandamise viisi. Selline koolitustegevus võib luua paremad suhted ka päritolumaaga ja rõhutada seaduslikke sisserändemooduseid.

Itaalia sisserändeseaduse kohaselt võib eelisjärjekorras anda sissesõiduvõimalusi nendele välisriikide kodanikele, kes osalevad oma kodumaal kutseõppe- ja koolituskursustel. Kursused peavad olema Itaalia ametivõimude poolt heakskiidetud. Teatavate riikidega (näiteks Tuneesia ja Moldovaga) sõlmitakse raamlepinguid, mis võivad hõlmata Itaalia konkreetseid piirkondi ja tööandjaid.



Itaalia valitsus viis koostöös Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsiooniga läbi projekti „Sri Lankalt Toscanasse“. Selle käigus pakuti saabumiseelset koolitust srilankalastele, kes soovisid lapsehoidjate või vanurite hooldajatena Itaaliasse elama asuda.

Kandidaatide eelvaliku käigus kasutati Sri Lanka välismaale töölesuunamise ameti koostatud andmebaasi. Toscana provintsi välis kõiigepealt 250 andmebaasis oleva kandidaadi hulgast



välja 160 inimest. Seejärel võttis projektimeeskond ühendust hooldajat vajavate peredega ja vestles 85 kandidaadiga, kes vastasid soovitud iseloomustusele. Välja valiti 60 taotlejat.

Need kandidaadid läbisid Colombos 60tunnise itaalia keele õppe ja 25tunnise kursuse isikliku hooldamise alal. Koolitus jätkus Itaalias, mille tulemusel anti neile Itaalia isikliku hooldaja kvalifikatsioon.

Ka komisjoni seadusliku rände alases poliitikakavas viidatakse päritoluriigis toimuvale koolitusele. Selles mainitakse, et tähelepanelikult vaadatakse läbi küsimus, kas on võimalik toetada ELi vahenditest kohalike ametivõimude ja/või valitsusväliste osalejate vastutusalas olevate koolitusstruktuuride loomist.

3.2 Oskused ja kvalifikatsioon

Oskuste omandamine ja hindamine on üks põhitegureid, mis mõjutab tööelu erinevaid tahke: üleminekut koolist kutseõppele ja õppimiselt töötamisele, töötuse perioode, edutamist või ametialaseid ümberkorraldusi. Euroopa muutuvas majanduses on paljude ametite ja oskustasemetel puhul üha suurem vajadus järjepideva aktiivse õppimise järele.

Töölase konkurentsivõime saavutamine ja säilitamine on probleemiks nii uute tulijate, pikaajalistest elanikest sisserändajate kui ka järgmise põlvkonna sisserännanute jaoks ning üldised ja suunatud toetusmeetmed peaksid neile täielikult kättesaadavad olema.



Sisserändajate ja pagulaste tööalase konkurentsivõime suurendamine

Edukas integratsioon sõltub sellest, kui hästi pakkumine vastab nõudlusele. Sisserändajate ametialaseid võimalusi edendavate programmide raames tuleb hoolikalt uurida kohalikke tööturget ja konkreetseid oskusi, mida võib vaja minna. Sellest teabest võib olla abi koolituskursuste kavandamisel, samuti võib see aidata sisserändajail oma tööotsingutele õiget suunda leida.

Eestis Ida-Virumaal määrati kindlaks nõudlus teatavate erialade järele ja töötutele venekeelsetele elanikele pakuti vastavat kutseõpet. Nendeks ametiteks olid ehitaja, keevitaja, kokk, müüja, turvatöötaja, arvutisüsteemide administraator, koristaja ning toateenija.

Itaalias Forlì omavalitsuses pakuti programmi Integra (vt 4. peatüki punkt 4.1) raames koolitust muuhulgas rõivavalmistajatele-õmblejatele, keevitajatele-puuseppadele, klaaskiu töötlejatele ja sekretäridele. Roomas pakuti koolitust elektrikutele, puuseppadele, külmikute parandajatele, kokkadele ja baaritöötajatele.



Lisaks konkreetsete kutseoskuste omandamisele peavad sisserändajad oskama koostada elulookirjeldust, otsida tööd Internetis, võtta ühendust tööandjaga, vastata vestlustel tavapäraselt esitatavatele küsimustele jms. Mitmes riigis moodustavad tööturule integreerimise





programmide osa töötamisalased kursused, kus jagatakse teavet värbamisprotsessi kohta antud riigis.

Selliste kursuste puhul mängib sageli suurt rolli eneseusalduse kasv, eriti siis, kui kursused on mõeldud sisserändajaist või pagulastest naistele. Näiteks Lääne-Midlandsi kogukonda integreerimise partnerlusprogrammi eesmärk on aidata pagulastest naistel tööd leida, viies läbi nõustamiseminare, pakkudes eneseusaldust tõstvat tegevust, jagades teavet peavoolu tööhõivealaste algatuste kohta jms. Alates 2003. aastast on projekti raames otseselt töötatud rohkem kui 350 naisega.



Bruxelles-Capitale'i piirkondlik tööhõiveamet on Belgias nelja aasta jooksul läbi viinud projekti SIDE (Service d'intervention directe sur l'emploi), mis on seotud peamiselt tööalase konkurentsivõimega. Selle sihtrühmaks on uued tulijad, kellest enamikul on madal haridustase ja puudulikud keelealased teadmised. Projektiga liituvad uued tulijad suunatakse kõigepealt valitsusvälistesse organisatsioonidesse, mis vaatavad läbi nende oskused, viivad läbi koolitust ja aitavad neil saada selliseid dokumente nagu tööload ja eeskujulikke käitumist tõendavad tunnistused. Ühtlasi pakuvad nad psühholoogilist nõustamist.

Kui osalejad on selle ettevalmistava etapi läbinud, aitab SIDE neil konkreetset töökohta leida. Projektimeeskond võtab ühendust ettevõtetega ja koostab koos nendega töö täpse kirjelduse. Seejärel pakub ta välja sisserändajaist kandidaadid, kelle kvalifikatsioon antud tööpakkumisele suures osas vastab. Igale vabale töökohale pakutakse välja vaid üks kandidaat. Alates 2002. aasta detsembrist on töökoha leidnud ligikaudu 30% SIDE projektis osalejatest.

Kvalifikatsioon

Haridus- või kutsealase kvalifikatsiooni tunnustamine on tööturule pääsemise ja liikuvuse oluline osa, võimaldades inimestel oma tasemele vastavat tööd leida. Sageli ei kehti kolmandate riikide kodanike suhtes kvalifikatsiooni tunnustamise kokkulepped või sõltuvad nad sihtotstarbelistest või kahepoolsetest kokkulepetest. Tunnustamisprotsess võib tekitada sotsiaalseid või muid probleeme, sest see võtab kaua aega ja taotlejad kogevad selle käigus tihti tagasilööke. Seetõttu peaksid kvalifitseeritud sisserändajate tunnustamist toetavad projektid võtma arvesse inimese olukorda tervikuna.



Aastatel 2002–2005 viisid Portugali JRS (Jesuit Refugee Service) ja Gulbenkiani Fond läbi sisserändajaist arstide kvalifikatsiooni tunnustamist toetava projekti.

Projektis osalejate töökohad Portugalis ei vastanud nende haridusalasele kvalifikatsioonile, kusjuures paljud neist töötasid ehitussektoris. Osalejate hulka kuulus üldarste, lastearste, kirurge ja muid spetsialiste. Enamik neist olid ukrainlased, venelased või moldovlased ja puutusid JRSiga esimest korda kokku organisatsiooni korraldatud portugali keele tundides.



Tunnustamisprotsess koosnes meditsiinikoolis läbitud kursustest, 4–9kuulisest internatuurist haiglas, eksamist ja registreerimisest Portugali meditsiininõukogus. Projektiga kaeti kõigile osalejatele taotluse esitamise ja tõlkimisega seotud kulud, samuti said nad igakuise stipendiumi (maksimaalselt 9 kuu vältel) ja toetust õpikute soetamiseks. Lisaks sellele jätkasid osalejad portugali keele õppimist ning neile pakuti sotsiaalset ja psühholoogilist tuge.

Projekti alguses osales selles 10 arsti ja projekti lõppedes töötas ametlikult üle terve Portugali 105 projektis osalenud arsti. Viisaprobleemide lahendamiseks sõlmiti projekti raames erikokkulepe sisserändetalitusega. Abi oli ka mitteametlikest kontaktidest tervishoiuministeeriumi ja Portugali meditsiininõukoguga. Sellele vaatamata olid ooteajad märkimisväärselt pikad. Seepärast pikendati rahalise toetuse andmise aega laenude abil ja leiti osalejatele ka ajutisi meditsiiniga seotud töökohti (näiteks verekeskuses).



Oskuste hindamine ja akrediteerimine

Kvalifikatsiooni ametliku tunnustamisega seonduvate raskuste ületamiseks võivad tööandjad, kutseorganisatsioonid ja valitsused üritada välja töötada paindlikumaid oskuste hindamise ja kinnitamise meetodeid.



Siinkohal võib eristada kahte peamist proovikivi: esiteks on sisserändajate oskuste ja pädevuse kindlaksmääramiseks vaja asjakohaseid ja uuenduslikke meetmeid ning teiseks peavad tavaorganisatsioonid ja tööandjad tunnustama kõiki akrediteerimise vorme.

Tõhusate hindamismeetoditega saab esile tuua kõik sisserändajate pädevusalad: ametialased, suhtlemisalased, sotsiaalsed jm. Nendes pööratakse tähelepanu pigem tugevatele kui nõrkadele külgedele ja keskendutakse konkreetselt inimese (potentsiaalsele) tööalasele tulemuslikkusele.



Nimetada võib mitmeid strateegiaid, mille abil saab soodustada sisserändajate oskuste tunnustamist tööandja poolt:

Uut liiki hindamise või kutsetunnistuse populaarsuse suurendamine teadlikkuse tõstmise ja kõrgetasemelise poliitilise toetuse abil.



Sisserändajate erinevad kutsetunnistused võivad aidata esile tõsta nende oskuste eripärasid ja nende panust tööturul. Teisalt on tööandjate teadlikkuse tõstmine tõenäoliselt pikaajaline ja ohtralt vahendeid nõudev ülesanne.

Taanis väljastavad viis piirkondlikku pagulaste ja sisserändajate pädevusalade selgitamise teadmistekeskust nüüd niinimetatud oskuskarte. Keskused loodi aastal 2004, et aidata omavalitsustel ja tööandjatel pagulaste ja sisserändajate oskusi ning tööturu vajadusi omavahel kokku sobitada.





Keskused pakuvad koostöös ettevõtetega töökohas oskuste hindamise kursusi. Hinnangute ja muu pädevuse selgitamise alase tegevuse tulemusel saab sisserändaja oskuskardi, kus on ära toodud tema oskused. Nelja kuu jooksul on välja antud 129 oskuskarti. Tööandjad saavad nendega Internetis tutvuda. Lisaks sellele annavad teadmistekeskused soovitusi nendele sisserändajatele, kes ei ole eelnevalt Taanis töötanud.

Keskus pakub ka infotehnoloogilist pädevusalade selgitamise vahendit. Kuna omavalitsused on leidnud, et selle kasutamine igapäevases tööruutinis on keeruline, jätkatakse selle vahendi täiustamist.

Oleks vaja hinnata, kas oskuskart aitab selle omanikel ka tegelikult tööd saada, kuid tänu järjepidevale pingutusele tõsta selle populaarsust paistavad tööandjad sellest algatusest üha teadlikumad olevat. Ministeeriumid on teadmistekeskusi pidevalt toetanud, sest nende tegevus aitab saavutada valitsuse eesmärki – aastaks 2010 töökohad veel 25 000 sisserändajale. Ajavahemikus 2004–2007 on keskuste eelarve kokku ligikaudu 10 miljonit eurot.

Mitmes liikmesriigis osalevad teatavad sisserändajate rühmad vabatahtlikult või kohustuslikus korras tutvustavatel kursustel. Komisjoni teatises ühise integratsioonikava kohta rõhutatakse, et sellistel kursustel saadud tunnistused peaksid edendama tööturule pääsemist või väljaõppevõimalusi ning liikmesriigid peaksid tööandjaid ja haridusasutusi nende väärtusest ja sisust teavitama.



Tavaharidusasutuste kaasamine ja nende hea maine kasutamine sisserändajatele töökoha leidmiseks.

Lihtsustamaks sisserändajate ja pagulaste pääsemist tavaharidusasutustesse, võivad erioorganisatsioonid, näiteks sisserändajate ühendused või valitsusvälised organisatsioonid nende haridusasutustega koostööd teha.

Näiteks võib tavalise õppekava kõrval pakkuda ka lisakoolitust või keeleprogramme. Sel moel annab sisserändajatele ametliku tunnustuse kohalikele tööandjatele tuttav institutsioon.



Viinis edendab EQUALi partner InterCulturExpress kvalifitseeritud sisserändajate või pagulaste kutsealaseid võimalusi. Valitsusvälised erioorganisatsioonid teevad koostööd tavaliste kõrgkoolide, tööandjate ja professionaalsete keeleekspertidega, et koostada sisserändajate olemasolevatest oskustest lähtuvat koolitusprogrammi. Sisserändajad suunatakse tavakursustele, millele lisandub konkreetselt nende olukorrale vastav õpe, näiteks keelekursused või täiendav ametialane koolitus. Selle protsessi tulemusel võivad, kuid ei pruugi sisserändajad saada ametliku tunnustuse.

Praktika on kutseõppeprogrammi osa ning InterCulturExpress on sisserändajaist või pagulastest osalejatele kohalike tööandjate juures praktikakohtade leidmisel edukas olnud. Kuigi harilikult on see tööandjatele teataval määral vastumeelne, hõlbustab seda tavakoolide hea maine kohalike ettevõtete hulgas.

Veebisait: www.interculturexpress.at.



Toetuskavad, kus töölesuunamise otseseks tulemuseks on täiendavad töökogemused või töökoht samas ettevõttes.



Töövõtjate kaasamine oskuste hindamise protsessi juba selle algstaadiumis võib suurendada töenäosust saada pärast hindamise ja tunnustamise etappi töökohta.



Tööandjad, kes ei pruugi meelsasti tunnustada haridus- või valitsusasutuste antud tunnistusi, reageerivad paremini siis, kui nad ise saavad hindamisprotsessi kontrollida.

Kasulikuks stiimuliks võib olla ka valitsuselt saadav palgatoetus.

Rootsis pakutakse programmi „Oskuste hindamine töökohal“ raames kvalifitseeritud sisse-rändajatele kolmenädalast praktikat nende kutsealal, et nad saaksid töökohal oma oskusi tõendada. Kolme nädala lõppedes saavad nad tunnistuse, mida saab edaspidi töökohta taotlemisel kasutada.



Samamoodi pakutakse „proovivõimaluse“ programmiga kolmekuulist kontrollitud töölesuunamist nendele sisse-rändajatele, kel puudub Rootsis töökogemus. Kui suunamisele ei järgne töölevõtmist, saab osaleja tunnistuse. Proovivõimalusi võivad pakkuda nii era- ja avaliku sektori tööandjad kui ka mittetulundusorganisatsioonid.

Mõlemad riigi rahastatud programmid algasid 2005. aasta veebruaris. Septembris 2005 osales töökohal oskuste hindamise programmis 50 ja proovivõimaluse programmis 450 inimest. Kuue kuu möödumisel programmi lõpust omasid viimastest pooled töökohta. Neid kahte kava, nagu ka muid töökohta tutvustamise programme hindab üksikasjalikult tööturumeetmete hindamise instituut (IFAU).

Taani ettevõtetele suunatud integratsiooniprojektiga (2003–2006) toetatakse uute tulijate integreerumist töökohal niinimetatud trepissüsteemi kaudu. Trepissüsteem hõlmab nelja astet uute tulijate integreerimiseks tööturul:



1. 3–6 kuud kestva aktiivse algfaasi jooksul läbivad uued tulijad intensiivse keeleõppe ja Taani kultuuri ja ühiskonda tutvustavad kursused.
2. Uued tulijad alustavad tööpraktikat, samal ajal jätkatakse neile sotsiaaltoetuste maksmist ja ka keeleõpe jätkub. Seega on ettevõtetal võimalus hinnata nende oskusi ja pädevusala-sid.
3. Ettevõtte sõlmib uute tulijatega töölepingu, kuid omavalitsus katab nende palgakulud. Jätkuda võib ka keeleõpe ja tööalane kutsekoolitus.
4. Uued tulijad hakkavad tegema kutsetööd. Omavalitsus võib rahastada mentorlust, makstes kaastöötajatele teatava arvu tundide eest, et uutele tulijatele töökohta tutvustada.

Projekti aluseks on valitsuse, kohalike omavalitsuste liidu (KL), Taani Ametiühingute Konföderatsiooni (LO) ja Taani Tööandjate Konföderatsiooni (DA) vaheline neljapoolne kokkulepe. Kohalikul tasandil on partneriteks kolme piirkonna 13 omavalitsust, ettevõtjad ja muud asjakohased osalejad, näiteks keeltekoolid.





Leedus tagavad pagulastele esmase pääsu tööturule piirkondlikud töövahendusbürood ja omavalitsused, kes pakuvad neile ühiskondlikku tööd. Tööhõivefond doteerib ka palka, mida valitsusvälised tööandjad pagulastele maksavad. See aitab täiendavalt kompenseerida üht takistust pagulaste sisenemisel tööturule: nimelt on lihttööliste palgad väga madalad ja seepärast puudub pagulastel tööle asumiseks motivatsioon.



Sisserändajatele iseloomulike oskuste väärtustamine.

Mõned sisserändajatele iseloomulikud omadused, nagu näiteks mitmekeelsus, mitme kultuuri tundmine, paindlikkus ja liikuvus, on otseselt seotud nende sisserändamisega ning neid tuleks käsitleda töötamise seisukohast oluliste väärtustena.



Valloonia tööhõiveamet FOREM viib ESFi toetusel läbi programmi Inter-nation.

Programmi sihtrühmaks on kvalifitseeritud sisserändajad, kellel on oma päritoluriigiga tihedad sidemed ja kes oskavad muuhulgas sealset keelt. Nad viiakse kokku Valloonia ettevõtetega, mis soovivad rahvusvaheliselt areneda, näiteks siseneda uutele turgudele või alustada koostööd välismaiste ettevõtetega. Sellised ettevõtted vajavad sobiva rahvusliku taustaga töötajaid, kes aitaksid neil kontakte luua või ametivõimudega suhelda.

FOREM valmistab sisserändajaid selleks rolliks ette, pakkudes neile koolitust sellistes valdkondades nagu rahvusvaheline kaubandus. Programmis osalejad läbivad ka tööpraktika Belgias ja mõnes väljaspool ELi asuvas riigis (tavaliselt oma päritoluriigis). Sageli tutvuvad osalejad selle praktika jooksul oma tulevase tööandjaga.



Teatavate erialade ametijuhendeid võiks muuta, lisades neisse mitmekultuurilise pädevuse kui ühe kandidaatide soovitava oskuse. See hõlmab kvalifikatsiooninõuete ümberkujundamist ja võib pikemas perspektiivis mõjutada ka ametlikku kvalifikatsiooni.

3.3 Mittediskrimineerimine ja mitmekesisus

Üksnes hariduse ja oskuste omandamisest ei piisa sisserändajate ja põliselanike vahelise lõhe ületamiseks tööturul. Oma osa mängivad siin ka rassistlik ja ksenofoobne suhtumine ning diskrimineerimine. Kuigi tööalast diskrimineerimist on sageli raske tuvastada ja dokumenteerida, on võimalik leida tõendeid, mille abil see nähtavamaks teha. Näiteks statistilisi tõendeid diskrimineerimise kohta leidub andmetes, mis näitavad olulisi erinevusi sisserändajate ja muude elanike tööpuuduse tasemes, isegi kui sellised näitajad nagu haridustase, kvalifikatsioon, kogemus või vanus on ühesugused. Liikmesriigid saavad üheskoos välja töötada tõhusad diskrimineerimise mõõtmise süsteemid, pidades meeles seda, et kindlad tõendid diskrimineerimise kohta tõstavad avalikkuse toetust diskrimineerimisvastastele meetmetele ja programmidele.



Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi (2000/43/EÜ) ja tööhõivealase võrdõiguslikkuse direktiivi (2000/78/EÜ) ülevõtmise tulemusel on enamikus liikmesriikides vastu võetud ilmsed diskrimineerimisvastased õigusaktid. Üldiselt ei sõltu nende direktiividega tagatud diskrimineerimisvastane kaitse rahvusest, kodakondsusest ega elanikustaatusest. Pikaajalistest elanikest sisserändajaid kaitsevad ka direktiivi 2003/109/EÜ artikli 11 sätted, mis hõlmavad nii töökohtade kättesaadavust kui ka töötingimusi, kutseõpet ja diplomite tunnustamist.



Diskrimineerimisvastased sätted käsitlevad sisserändajate tööturule integreerimise igat etappi. Töökohtade kättesaadavuse puhul on tähelepanu keskmes otsene või kaudne diskrimineerimine tööle värbamisel. Kui sisserändaja on juba tööle võetud, saab tegeleda ahistamisega või diskrimineerimisega edutamisel.



Diskrimineerimisvastase võitluse mehhanisme peaksid täiendama positiivsed meetmed, millega püütakse parandada sisserändajate olukorda, näiteks sisserändajate värbamisega seotud eesmärkide seadmise kaudu. Pikemas perspektiivis võib tööandja organisatsiooni-kultuur mitmekesisust soosivamaks muutuda. See hõlmab küsimusi, mis käsitlevad mitmekesisuse juhtimist ja toimetulekut mitmekesise tööjõuga.

Töölevärbamine

Siinkohal on esimeseks sammuks ergutada sisserändajaid töökohtadele kandideerima. Mõnede tööandjate juures taotleb töökohta üksnes väike arv sisserändajaid, sest neid organisatsioone nähakse ligipääsmatutena või isegi institutsionaalselt rassistlikena. Teavitustööga võib õnnestuda selliseid arusaamasid aja jooksul muuta. Mitmes liikmesriigis on sisserändajatele ja rahvusvähemustele suunatud teavitustöösse kaasatud politsei, tuletõrje ja muud avaliku sektori töötajad. Ent mõnikord ei võimalda avaliku sektori töökohtadega seotud nõuded sisserändajail nendele kohtadele kandideerida.

Valitsused peaksid läbi vaatama oma tegevuse tööandjana ja võimaluse korral eemaldama sellised takistused nagu rahvusega seotud nõuded.



Mõnele töökohtadele võib kandideerida vähem inimesi, sest neid pakutakse valdkondades, mis on sisserändajate hulgas vähe tuntud, samuti võivad sisserändajaist vanemad mõjutada oma laste ametialaseid valikuid. Seepärast üritas Bradfordis tegutsev valitsusväline organisatsioon QED (kodulehekülg: www.qed-uk.org) tõsta niinimetatud ebaharilike karjääri võimaluste tuntuks Yorkshire'i televisioonis üle kantud kümneosalise seriaali kaudu. Ka sisserändajaist eeskujude või muude juhendajate olemasolu mitmetel erinevatel töökohtadel võib suunata koolilõpetajaid laiemaid kutsealaseid võimalusi kaaluma. See aitab võidelda tööturu rahvusliku kihistumise vastu, kus sisserändajad on sageli koondunud vähest vertikaalset liikuvust pakkuvatesse sektoritesse.





EQUALi projektiga „Sisserändajad integreerivad sisserändajaid“ (2002–2004, Ostwestfalen-Lippe, Saksamaa) loodi sisserändajaist naistest koosnev juhendajate võrgustik, mis pakkus ametialast suunamist noortele kooli lõpetavatele sisserändajaist naistele. Juhendajateks olid nii end oma kutsealal juba tõestanud naised kui ka üliõpilased. Nad andsid nõu koolilõpetajatele ja töötutele noortele naistele ning olid nõus vestlema ka pereliikmetega. Lisaks sellele pakkus rühm kohalikke naisprofessionaale projektis osalejatele ka praktikakohti või muud toetust. Projekti raames korraldati vabatahtlikele juhendajatele koolitusseminare, kus käsitleti nii õiguslikke kui ka haldusalaseid küsimusi. Samuti said juhendajad tunnistuse.



Prantsusmaal kasutatakse mentorlussüsteemi sisserändajaist noortele suuremate ametialaste väljavaadete pakkumiseks. Tööhõive- ja sotsiaalteenuste keskuste (*missions locales*) soovitatud noorte sisserändajate juhendajatena (*parrains*) tegutsevad pensionäridest prantslased. Juhendajad on vabatahtlikud, kuid riik pakub neile koolitust. Praegu osaleb mentorlussüsteemis 18 000 noort ja eesmärk on tõsta nende arv 20 000ni.

Ka riiklikud tööturuasutused saavad teha konkreetseid pingutusi selle nimel, et sisserändajaist kliente paremini suunata. Näiteks Itaalias viis Ernst and Young läbi töö- ja sotsiaalpoliitika ministereeriumi rahastatud projekti „Tööturuteenused sisserändajatele“, mille raames koolitati viie tööhõivekeskuse töötajaid. Sisserändajaist töötajatele tööhõivekeskuste teavitamiseks paigaldati avalikesse paikadesse, näiteks rongijaamadesse elektroonilised infopunktid.

Kui sisserändaja on töökohale kandideerinud, võib ta langeda diskrimineerimise ohvriks töölevärbamise käigus. Märkimisväärsete otsest diskrimineerimist kinnitavate tõendite tõttu (mis on saadud näiteks värbamisolukordade kontrollimise teel) kaaluvad mõned liikmesriigid võimalust käsitleda kandidaate kuni esialgse valiku tegemiseni anonüümsetena.

Värbamisprotsess võib olla ka kaudselt diskrimineeriv. Näiteks analüüsisid Madalmaade Riiklik Rassilise Diskrimineerimise Vastase Võitluse Amet ja Madalmaade Psühholoogide Instituut psühholoogilisi testimismeetodeid, mida Madalmaade ettevõtted töötajate värbamisel tavaliselt kasutavad. Kuigi need testid on kavandatud objektiivsetena, võivad need juhendite abstraktse ja keerulise keelekasutuse või kohalike väljendite ja vanasõnade kasutamise tõttu seada rahvusvahemused halvemas olukorda. Analüüsis väidetakse, et kui testis just konkreetset keeleoskust ei kontrollita, ei tohiks see olla oluline tegur. Võrdsete tingimuste tagamiseks tuleks juhised esitada selgelt või need ette lugeda.



Töötajate mitmekesisuse soodustamiseks saab kasutada erinevat liiki positiivseid meetmeid. Need võivad olla vabatahtlikud või kohustuslikud.

Eesmärgi võivad seada nii üksikud ettevõtted kui ka valitsused tervikuna. Näiteks kinnitas Taani oma 2004. aasta riiklikus tööhõive tegevuskavas, et kavatseb tõsta sisserändajate osakaalu valitsussektori töötajate hulgas 3,5%ni. Mitmes riigis on positiivsete meetmete rakendamise avaliku sektori asutuste jaoks kohustuslik. Erasektoris on enam levinud vabatahtlikult võetud kohustused.



Norras on kõik valitsusasutused nüüd uute töötajate värbamisel kohustatud vestlema vähemalt ühe sisserändajast kandidaadiga, tingimusel et see kandidaat on vastavalt kvalifitseeritud. See meede on osa valitsuse rassismi ja rahvusliku diskrimineerimise vastase võitluse tegevuskavast ja esialgu rakendati seda katseprojektina.

Ajavahemikus 1. juunist 2004 kuni 1. juulini 2005 osales töövestlusel 1600 mujalt kui lääne-riikidest pärit inimest, kellest võeti tööle 430 (28%).



Prantsusmaal on rohkem kui 300 ettevõtet kirjutanud alla 2004. aastal koostatud hartale „Charte de la Diversité dans l'entreprise“. Allakirjutajad kohustuvad seadma mittediskrimineerimise ja mitmekesisuse oma strateegiliseks eesmärgiks. Esimesena kirjutasid alla 40 suurettevõtet, mis edaspidi algatuse levitamisele aktiivselt kaasa aitasid. Nüüd tegutsetakse selle nimel, et hartaga liituksid ka väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted.



Mittediskrimineerimine ja mitmekesisus töökohas

Töökohal võib esineda diskrimineerimist näiteks ahistamise näol. See on keelatud diskrimineerimisevastaste õigusaktidega, mille jõustamiseks kasutatakse nii kohtumenetlust – vastavalt õigusakti liigile tsiviilkohtu-, kriminaal-, töövaidlus- ja/või haldusmenetlust – kui ka kohtuvälist menetlust, mis on harilikult lihtsam. Sisserändajad ja pagulased saavad neid mehhanisme tõhusamalt kasutada, kui neil on nende kohta põhjalikku teavet ja kui neid kaebuste esitamisel või diskrimineerimise avalikustamisel toetatakse.

Ametiühingud on ühed peamised organisatsioonid, mis jagavad teavet töötajate õiguste, sealhulgas sisserändajate ja pagulaste õiguste kohta. Sageli on nad esimeseks organisatsiooniks, mille poole töökohal toimuva ahistamise või diskrimineerimise puhul pöörduetakse. Ühtlasi pakuvad nad koolitust diskrimineerimisevastastes küsimustes ning käsitlevad eelarvamusi ja stereotüüpe, mis võivad olla tööandjate või põliselanikest kolleegide hulgas levinud. Näiteks Iiri Ametiühingute Trust tegeleb toitlustussektori töötajate teadlikkuse tõstmisega mitmekesisuse kohta, sest sellesse sektorisse on tulnud palju võõrtöötajaid. Sellise tegevuse läbiviimiseks võivad ametiühingud moodustada partnerlusi sisserändajate ühinguga või kasutada ära sisserändajate aktiivset rolli oma liikmetena.

Tööandjad saavad töökohad mitmekesisusele avatumaks muuta, kohandades igapäevast tööelu erinevatele kultuuridele. Näiteks võivad nad lubada töötajatel tähistada muidki religioosseid tähtpäevi kui kristlikud pühad, arvestada ettevõtte söökla menüüs usulisi piiranguid või lubada teatavate riietusesemete, näiteks naistel pearättide kandmist.

Ideaaljuhul peetakse selliste meetmete elluviimisel nõu sisserändajate ja muude töötajate ning ametiühingute esindajatega. Need meetmed võib sõnastada tegevusjuhendite või ühiste kokkulepetena.





Itaalia kodumasinatootja Electrolux moodustas 1998. aastal niinimetatud integratsiooninõukogu, mis oli esimene omataoline Itaalias. See kujutab endast ühiskomiteed, kus on võrdsetel esindatud ettevõtte ja ametiühingute esindajad ja mis võib esitada siduvaid arvamusi.

1999. aastal võttis Electrolux integratsiooninõukogu otsuse alusel vastu kollektiivse integratsioonilepingu. Ühena mitmetest meetmetest tagab leping võõrtöötajatele pindliku puhkuse, nii et oma puhkuseõigust, ettehtud töötunde ja palgata puhkust kasutades saavad nad veeta pikema aja – kuni 50 päeva – päritoluriigis oma pere juures. See omakorda on vähendanud loata töölt puudumist.

Mitmekesisuse juhtimine



Põhjalik mitmekesisuse juhtimise poliitika hõlmab nii töölevärbamise ja edutamisega seotud positiivseid meetmeid kui ka töökoha kohandamist erinevatele kultuuridele ning jõulist diskrimineerimisvastast elementi.

Selline poliitika seob mitmekesisuse küsimusega terve ettevõtte ja tugineb selgele nägemusele eelistest, mida mitmekesine tööjõud ettevõttele annab.

Euroopa Komisjon viis 2005. aastal läbi uuringu („Ärihuvides mitmekesisuse eest. Head tavad töökohal”), mille kohaselt tööandjad nägid mitmeid käegakatsutavaid eeliseid, sealhulgas tööjõupuuduse lahenemist ja kõrgelt kvalifitseeritud töötajate töölejäämist. Oluliseks eeliseks on ka võime tõsta ettevõtte mainet ja positsiooni kohalikus kogukonnas, samuti võimalus töötada välja uusi tooteid ja teenuseid või siseneda uutele turgudele.

Kuidas saab mitmekesisusega seotud poliitikat kontrollida? Mõned ettevõtted on kasutusele võtnud põhjalikud järelevalvesüsteemid, mis hõlmavad tööjõu rahvuse, kodakondsuse, usu, räägitavate keelte, soo ja ea jälgimist ning võimaldavad määrata kindlaks konkreetsed alaesindatud valdkonnad. Mõned on tööjõu liikuvuse ja edusammude mõõtmiseks loonud ka töötajate oskuste andmebaasi. Kontrollida võib samaväärse palga maksmist ja mitmekesisusega seotud küsimused võib lisada kõigisse tavapärasesse äritegevuse ülevaadetesse.

Selliseid kaugeleulatuvaid tulemuste juhtimise süsteeme saavad kasutada üksnes suured, sageli rahvusvahelised ettevõtted. Mitmekesisusega seotud poliitika eesmärgid ei pruugi tingimata olla nii kõikehõlmavad. Oluline on töötada välja mitmekesisuse juhtimise vahendid väiksematele ettevõtetele, kus tihti puuduvad sellele eesmärgile pühendunud töötajad või võrdusküsimuste spetsialistid. Väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid (VKEsid) saab aidata näiteks sisserändajaist naiste töölevõtmisel. Sealjuures vaadatakse läbi nende töölevärbamise poliitika ja muu inimressurssidega seotud tegevus.



Flaami VKEdest tööandjate organisatsioon UNIZO lõi „mitmekesisuse teeninduspunkti“, kus VKEdele pakutakse teadlikkuse tõstmise ja mitmekesisuse juhtimisega seotud kohandatud teenuseid. Samuti töötatakse välja sobivat meetodit kohapealse (hollandi) keeleõppe pakumiseks väikestes organisatsioonides. Projekt on osa Flaami valitsuse mahukamast tööturul võrdse osalemise ja mitmekesisuse programmist, millele on 2010. aastaks seatud ambitsioonikaid eesmärgid.

Madalmaades moodustas mitmekesisuse juhtimise riiklik võrk (Div) justiitsministeeriumi rahastamisel mitmekesisuse saadikute võrgu. Mitmekesisuse saadikuteks on VKEdest tööandjad, kes lubavad viia oma ettevõttes ellu mitmekesisusega seotud programme. Lisaks sellele võtavad nad ühendust teiste VKEdega ja õhutavad neid oma äritegevuses mitmekesisusele tähelepanu pöörama, samuti levitavad nad oma majandussektoris häid tavasid.

Veebisait: www.div-management.nl (hollandi keeles).



3.4 Sisserändajate ettevõtlus

Sisserändajate ettevõtlus on veel üks integratsiooniviis, mis toob kaasa omad proovikivid ja kaasamisvõimalused, seda eriti pikemaajalistest elanikest sisserändajate jaoks.

Sisserändajate ja rahvusvähemuste ettevõtteid tunnustatakse üha enam Euroopa ettevõtluskultuuri tähtsa osana. Eelkõige aitavad need oluliselt kaasa töökohtade loomisele.



Sisserändajaist ettevõtjate toetamine

Valitsusasutused, sisserändajate organisatsioonid ja muud valitsusvälised organisatsioonid, kaubanduskogud, kutseühingud ja teised organisatsioonid saavad aidata (potentsiaalseid) sisserändajaist ettevõtjaid äriideede analüüsimisel ja väljatöötamisel, äriplaani koostamisel ning pankadelt ja muudelt krediidasutustelt rahastamise taotlemisel. Nad võivad korraldada näiteks raamatupidamise, turustamise või äriõiguse alaseid seminare ja kursusi. Sisserändajaist ettevõtjaid saab toetada ka patendi, litsentsi või töövahendite omandamisel.

Rootsi rahvusvähemustest ettevõtjate liit (IFS) loodi 1996. aastal ja seal tegutseb 32 vähemusrahvusest ärinõustajat, kes tegelevad aastas vähemalt 4000 juhtumiga. Nende kliendid kuuluvad väga erinevatesse rahvusvähemustesse. Enamjaolt on nendeks töötud sisserändajad, kes on viibinud Rootsis suhteliselt lühikest aega.

IFS pakub tugiteenusena konsultatsioone 23 keeles, teavet Rootsi maksusüsteemi kohta, abi äriplaani ja eelarve koostamisel, turu-uuringuid, kontakte finants- ja ametiasutustega (lubade taotlemiseks või registreerimiseks), juurdepääsu asjakohastele võrgustikele ja andmebaasidele, ärijuhtimiskursusi ning dokumentide tõlkimist. Organisatsioon on alustanud ka aasta vähemusrahvusest ettevõtja auhinna väljaandmist.

Veebisait: www.ifs.a.se/eng_start.php.





Sageli on sisserändajaist ettevõtjatele peamiseks takistuseks pankade ja krediiditeenuste kättesaadavus, sest neil võib olla raske tagada algkapital ja tõendada, et nad sobivad panga kliendiks. Lisaks sellele on nende äritegevus enamasti väikesemahuline, mistõttu nad ei ole tavapankade jaoks eriti atraktiivsed. Mitmes liikmesriigis püütakse finantsalase kaasamise algatustega edendada finantsteenuste kättesaadavust füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevatele sisserändajatele. Samuti on teatavad pangad välja töötanud sisserändajaist klientidele kohandatud tooted.



Itaalias teenindab BCC (Banche di Credito Cooperativo), kooperatiivsete ja põllumajanduslike krediidipankade võrgustik, 145 000 sisserännanute omanduses äriühingut. BCC on jõuliselt esindatud krediidiasutus: tal on üle 3500 filiaali kogu Itaalias. Sisserändajaist kliendid väärtustavad isiklikku teenindust ja pangatöötajate nõuandeid, näiteks krediidi eraldamise kohta.

BCC Trevigiano viib koos Castel Franco Veneto omaavalitsusega läbi niinimetatud mikrokrediidialgatust, mis võib olla kasulik äritegevust alustada soovivatele sisserändajaist üksikisikutele. Laenudeks on eraldatud 1 000 000 eurot; ühe laenu laeks on 6000 eurot, laenu antakse tagatiseta ning intressimäär on vaid 2%.



Sisserändajaist ettevõtjate jaoks tuleks välja töötada suunatud nõustamisteenused. Pankasid õhutadakse tagama sisserändajaist ettevõtjatele võrdväärne juurdepääs algkapitalile ja muudele äritegevuseks vajalikele vahenditele ning looma nendega tihedaid sidemeid.

Tarnijate mitmekesisus

Rahvusvähemuste ja sisserändajate ettevõtted tegutsevad sageli rahvuslikus turuniis. Aja jooksul tugevamaks muutudes võivad need ettevõtted hakata tarnima nii suurtele tavaettevõtetele kui ka valitsustele. Tarnijatena pakuvad sisserändajaist ettevõtjad tihti uusi tooteid, paindlikkust ja tegelikke teadmisi üha mitmekesisemast turgu moodustavatest tarbijarühmadest.

Suurettevõtted võivad end vähemusrahvustest omanikele kuuluvate ettevõtetega siduda ettevõtte vastutuse programmi raames. Ka valitsused (kui kaupade ja teenuste ostjad) saavad edendada sisserändajaist ettevõtjate pääsemist tarnijate võrgustikku järgmiselt:

- lisades sisserändajatele kuuluvad ettevõtted oma tarnijate loeteludesse;
- seades sisserändajaist ettevõtjatega sõlmitavate lepingute osas vabatahtlikke eesmärgi ja/või
- sõlmides allhankelepinguid nende eraettevõtetega, millel on lepingud sisserändajatele kuuluvate ettevõtetega.

Sellise tugipoliitika koostamisel peaks sisserändajatest ettevõtjatel olema nõuandev roll. Näiteks Ühendkuningriigis tegutseb rahvusvähemustest omanikele kuuluvate ettevõtete nõuandefoorum kaubandus- ja tööstusministeeriumi (DTI) sõltumatu nõuandva organina.



Sisserändajaile kuuluvad ettevõtted tuleks lisada tarnijate loeteludesse. Sel moel kajastavad tarnijate loetelud elanikkonna mitmekesisust.



Euroopa tasandil käsitletakse vähemusrahvuste ettevõtlust mitmes kontekstis. Näiteks tellis komisjoni ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat uuringu, milles kirjeldatakse ja uuritakse EL25, EFTA liikmesriikide ja kandidaatriikide erimeetmeid ja toetuskavasid vähemusrahvustest ettevõtjate toetamiseks. Uuring moodustab osa ettevõtluse ergutamise tegevuskavast ning selles antakse ülevaade poliitikast ja tuuakse teatavad meetmed heade tavadena esile. Vt http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader.





3. peatükk. Järeldused

1. Sisserändajate vastuvõtmise eeskirju võib käsitleda integratsiooni algpunktina, millega kehtestatakse integratsiooniprotsessi otsustavalt mõjutavad tingimused.
2. Läbi tuleks vaadata sisserändajate vastuvõtmise õiguslik raamistik, pidades silmas selle mõju sisserändajate (sotsiaal)majanduslikule integratsioonile, ja pöörata tähelepanu integratsiooni takistavatele piirangutele sisserändelastes eeskirjades.
3. Töölase konkurentsivõime saavutamine ja säilitamine on probleemiks nii uute tulijate, pikaajalistest elanikest sisserändajate kui ka järgmise põlvkonna sisserännanute jaoks ning üldised ja suunatud toetusmeetmed peaksid neile täielikult kättesaadavad olema.
4. Kvalifikatsiooni ametliku tunnustamisega seonduvate raskuste ületamiseks võivad tööandjad, kutseorganisatsioonid ja valitsused üritada välja töötada paindlikumaid oskuste hindamise ja kinnitamise meetodeid.
5. Tõhusate hindamismeetoditega saab esile tuua kõik sisserändajate pädevusalad: ametialased, suhtlemisalased, sotsiaalsed jm. Nendes pööratakse tähelepanu pigem tugevatele kui nõrkadele külgedele ja keskendutakse konkreetselt inimese (potentsiaalsele) tööalasele tulemuslikkusele.
6. Töövõtjate kaasamine oskuste hindamise protsessi juba selle algstaadiumis võib suurendada tõenäosust saada pärast hindamise ja tunnustamise etappi töökoht.
7. Teatavate erialade ametijuhendeid võiks muuta ja lisada neisse mitmekultuuriline pädevus kui üks kandidaatide soovitatav oskus. See hõlmab kvalifikatsiooninõuete ümberkujundamist ja võib pikemas perspektiivis mõjutada ka ametlikku kvalifikatsiooni.
8. Diskrimineerimisvastased sätted käsitlevad sisserändajate tööturule integreerimise igat etappi. Töökohtade kättesaadavuse puhul on tähelepanu keskmes otsene või kaudne diskrimineerimine tööle värbamisel. Kui sisserändaja on juba tööle võetud, saab tegeleda ahistamisega või diskrimineerimisega edutamisel.
9. Valitsused peaksid läbi vaatama oma tegevuse tööandjana ja võimaluse korral eemaldama sellised takistused nagu rahvusega seotud nõuded.
10. Tööjõu mitmekesisuse soodustamiseks saab kasutada erinevat liiki positiivseid meetmeid. Need võivad olla vabatahtlikud või kohustuslikud.
11. Põhjalik mitmekesisuse juhtimise poliitika hõlmab nii töölevärbamise ja edutamise seotud positiivseid meetmeid kui ka töökoha kohandamist erinevatele kultuuridele ning jõulist diskrimineerimisvastast elementi.
12. Sisserändajate ja rahvusvähemuste ettevõtteid tunnustatakse üha enam Euroopa ettevõtluskultuuri tähtsa osana. Eelkõige aitavad need oluliselt kaasa töökohtade loomisele.



13. Sisserändajaist ettevõtjate jaoks tuleks välja töötada suunatud nõustamisteenused. Pankasid õhutatakse tagama sisserändajaist ettevõtjatele võrdväärne juurdepääs algkapitalile ja muudele äritegevuseks vajalikele vahenditele ning looma nendega tihedaid sidemeid.
14. Sisserändajaile kuuluvad ettevõtted tuleks lisada tarnijate loeteludesse. Sel moel kajastavad tarnijate loetelud elanikkonna mitmekesisust.



4. peatükk

Integratsiooni juhtimine



Käesolevas peatükis vaadeldakse juhtimisküsimusi ning eriti neid struktuure, mehhanisme, protsesse ja koostöövorme, mis moodustavad integratsioonipoliitika ja -tegevuse raamistikku. Sellise raamistiku loomine suurendab sidusrühmade tegutsemisvõimet. Peatükis näidatakse, kuidas erinevad sisserändajate integratsioonis osalejad saavad üheskoos luua sellised suhted, mille puhul kasutatakse ära iga sidusrühma tugevad küljed. Kõigepealt kirjeldatakse peatükis integratsioonitegevuse kooskõlastamise võimalusi kohalikul tasandil. Seejärel vaadeldakse hindamist kui poliitika ja programmide eduka kujundamise võtmeaspekti. Lõpuks käsitletakse vahendite juhtimist ja arutletakse erinevate era- ja avaliku sektori osalejate rolli üle integratsioonipoliitika ja -tegevuse rahastamisel.

Peatükis toodud näited ja kogemused on tihedalt seotud ühtlustamise uurimisega (vt 1. peatükk). Nende kaudu pakutakse välja täiendavaid lähenemisviise teatavatele ühtlustamise kontekstis tõstatatud küsimustele: milline on sobilik vahetõrju juhtimise ja osalemise, kooskõlastamise ja paindlikkuse vahel? Millised rahastamismudelid on tegelike vajaduste ja võimaluste täitmisel edukad? Kuidas õppida positiivsetest ja negatiivsetest kogemustest ning poliitikat vastavalt kohandada?



Investeeringud integratsiooni juhtimise struktuuri ülesehitamiseks ja ülalpidamiseks on enast igati väärt, sest need aitavad välja kujundada integratsiooni visiooni ja strateegiat, leida vahendeid, panna liikuma inimesi ja organisatsioone, luua partnerlusi ja tekitada usaldust, mis kõik on lühema- ja pikemaajaliste integratsioonieesmärkide saavutamisel otsustava tähtsusega.

4.1 Kohalikud integratsioonistruktuurid

Sisserände tulemusel on mitmekesisus muutunud paljusid Euroopa kohalikke kogukondasid iseloomustavaks jooneks. Kuigi enamik sisserändajaid ja pagulasi asub jätkuvalt elama linnadesse, saabub neid ka väiksematesse omavalitsustesse ja maakogukondadesse. Mõnedes piirkondades võib kohaliku elanikkonna kooslus üsna kiiresti muutuda ja sisserändajate osakaal kasvada palju kiiremini kui riigis keskmiselt. Kohalikud asutused ja muud sidusrühmad reageerivad sellele integratsioonistruktuuride väljatöötamisega. Ideaaljuhul haakuvad need hästi üldise poliitika ja haldusprotsessidega ning lähtuvad ühistest eesmärkidest. Tugevad võrgustikud aitavad integratsiooniküsimustes üksmeelt saavutada ja muudavad programmide elluviimise tõhusamaks.

Õiguslik ja poliitiline raamistik

Kohalik integratsioonipoliitika töötatakse välja riiki saabumist ja seal elamist reguleerivas õiguslikus raamistikus, mis harilikult kehtestatakse siseriiklikul ja Euroopa tasandil. Selle raamistiku olulise osa moodustavad riiki lubamise tingimusi, elamis- ja töölubasid, võrdset kohtlemist ja kodakondsuse saamise võimalusi käsitlevad sätted, samuti pagulastega seotud dokumendid ja väljasaatmiseeskirjad. Kohalikud omavalitsused vastutavad sisserändajate õigusaktide teatavate osade rakendamise ja muude kõrgematel valitsustasanditel



kehtestatud ülesannete täitmise eest. Samas võib nende pädevusala integratsiooniga seotud valdkondades olla märkimisväärne ning nad võivad osutada teenuseid sellistes otsustava tähtsusega sektorites nagu tervishoid ja eluase. Seepärast tegelevad nad sisserände tagajärgedega, olgu see korrapärane või juhuslik, tingitud majanduslikest või perekondlikest põhjustest, ajutine või alaline.

Struktureeritud suhtlemine ja dialoog Euroopa, riikliku ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel võimaldab ühel või teisel tasandil võetud meetmete mõju ette aimata ja hinnata. Samuti võivad ühel tasandil läbi viidud integratsiooniprogrammide tulemused mõjutada muude tasandite poliitikat.



Paljud kohalikud omavalitsused on hakanud integratsiooni kui peavoolu kuuluvat valdkonda oma tegevusse kinnistama. Mõnel juhul mängivad selles selgestitajutavat juhtrolli linnapead või aselinnapead. Veelgi sagedamini määratakse spetsiaalne üksus või amet, mis edendab integratsiooni kui kogu omavalitsuse prioriteeti. Mõlemal juhul jäetakse konkreetse poliitika rakendamine üksikutele osakondadele.

Linnapeade ja/või ametisse valitud kohalike ametnike jõuline ja selgestitajutav juhtroll integratsiooniküsimustes on äärmiselt tähtis integratsiooni ühtseks käsitlemiseks mitmetes poliitikavaldkondades ning aitab tuua omavalitsuse nii sisserändajatele kui ka teistele elanikele lähemale.



Integratsioonistrateegiad ja eesmärgid

Kui kohalikud kogukonnad otsustavad integratsioonis aktiivsemalt osaleda, võivad nad välja töötada integratsiooni kontseptsiooni või strateegia. Sageli kaasatakse selle koostamisse kogukonna peamised osalejad, kes püüavad leida vastust näiteks sellistele küsimustele: millised on meie üldeesmärgid seoses integratsiooniga ning kuidas on need seotud meie kogukonnas kindlaks määratud põhivajaduste ja -probleemidega? Kas me suudame kokku leppida oma püüdluste sõnastuses? Millised prioriteedid tuleks kehtestada, millised konkreetse eesmärgid seada ning kuidas neid saavutada? Kohalikud omavalitsused võivad integratsioonistrateegiad omal käel välja töötada või tugineda ühiste põhimõtete ja sihtide kindlaksmääramisel teiste ideedele ja kogemustele.

Saksa linnas Solingenis töötati sidusrühmade osalemisel välja mitmekultuurilisuse kontseptsioon „Kooseksisteerimise visioon 2010“. Kahe aasta vältel töötasid era- ja avalike asutuste ning organisatsioonide esindajad tööruhmades. Erilist tähelepanu pöörati tööhõivele, tervishoiule, eluasemele ja noorsoo-/kooliküsimustele. Rühmad määratlesid probleemid, koostasid ülevaate olemasolevatest projektidest ja teenustest ning sõnastasid eesmärgid. Hetkel töötab linnavalitsus välja näitajate süsteemi, mis aitaks kavandada.





128 Euroopa suurlinnast koosneva võrgu Eurocities liikmed on vastu võtnud dokumendi „Panus headesse valitsemistavadesse seoses sisserändajate integratsiooni ja varjupaigataotlejate vastuvõtmisega“. See linnade poolt ja linnade jaoks koostatud harta sisaldab integratsioonile lähenemise üldpõhimõtteid ja täpsemaid tegevusjuhendeid peamiste teemuste osutamise kohta.

Muu hulgas on linnad võtnud endale järgmised konkreetset kohustused:

- kujundada välja otsene ja avatud suhtlemine kõigi sisserändajate kogukondadega, kaasata nad nende võimalusi ja elukeskkonda otseselt mõjutava poliitika koostamisse ja rakendamisse ja/või sellesse investeerida;
- investeerida kõigile elanikele täieliku ja läbipaistva teabe jagamisse sisserände tegelikuse ja tõhusaks integratsiooniks vajalike tingimuste kohta;
- investeerida haridusasutuste, nende juhtkonna ja õpetajate teadvustamisse nende õpilaste üha kasvavast mitmekesisusest ning selles valdkonnas vajalike ekspertteadmiste jagamisse;
- töötada tervishoiu- ja sotsiaalteenuste raames võimalikult suures ulatuses välja vahendusprogrammid, et hõlbustada kutsetöötajate ning erinevate rahvusrühmade suhtlemist ja teineteisemõistmist; ning
- edendada kõigi sisserändajate juurdepääsu linna kultuurirajatistele ja nende osalemist kultuurielus.

„Panus headesse valitsemistavadesse ...“ loob aluse linnadevahelisele süstemaatilisele õpi-protsessile. Dokumendi lõppeesmärk on õhutada uuenduslikkust struktureeritud järelevalve ja tegevuse hindamise kaudu.



Veebisait: www.eurocities.org.



Kohalik integratsioonipoliitika on tõhusam, kui terve kogukond seda toetab. See ei ole suunatud üksnes sisserändajaile, vaid puudutab kõiki elanikke ja ka omavalitsust ennast. Sageli nõuab see mitmete osakondade ja omavalitsuse tegevusvaldkondade tegelikku muutmist. Seepärast on poliitiline tugi otsustava tähtsusega.

Kohalikud juhid saavad tõsta toetust ühisele integratsioonistrateegiale, võttes avalikult sõna, rõhutades sisserändajate panust linnakogukonda ja tunnustades vabatahtlikult võetud kohustusi ning sisserändajate ühingute rolli. Ideaaljuhul tugineb juhtkonna pühendumus laiaulatuslikule poliitilisele ja sotsiaalsele konsensusele integratsiooni tähtsuse osas. Kuigi alati ei ole integratsiooni eesmärkide suhtes võimalik täielikku üksmeelt leida, peaksid elanikud, kohalikud organisatsioonid, omavalitsus ja poliitilised parteid leidma minimaalse toimiva konsensuse, millega kaasneb teiste arvamuste austamine. Mitmepoolne koostöö on eriti oluline seepärast, et integratsioonistrateegiatega kaasnevad tavaliselt ka eelarvelised



kohustused. Tavaliselt tõstab integratsiooni teadvustamist ka see, kui linnavolikogudesse kuulub sisseändajaid.

Barcelonas kiitsid kõik poliitilised parteid üksmeelselt heaks linnavalitsuse sisseändekava, milles rõhutatakse, et integratsioon kujutab endast ühist vastutust. Kavas nähakse mitmekesisust väärtusena. Sisseändajad mõjutavad positiivselt linna vanuselist struktuuri ja inimkapitali. Üksnes 2,6% sisseändajast on vanemad kui 65 aastat, võrrelduna 21,9%ga kõigist Barcelona elanikest. 27,3%-l neist on ülikooliharidus ja eriti kõrge on see protsent sisseändajast naiste hulgas. Linnavalitsuse sisseändekava poliitika ja programmide kontekstiks ongi mitmekesisus kui tugevus. Vastamaks uutele vajadustele, nähakse selles ette avalike teenuste, eluasemete jms olulisi kohandusi.



Sageli hõlmavad integratsioonistrateegiad nii üldist nägemust kui ka konkreetsemaid eesmärgi. Omavalitsused võivad neid kasutada osana oma üldisest hindamis- ja järelevalvetegusest. Paljud kohalikud omavalitsused esitavad volikogule ametlikke aruandeid ja integratsioonile võib nendes aruannetes olulist tähtsust omistada. Lisaks sellele saavad osakonnad end ise hinnata ja konkreetsetele ülesannetele tähtaegselt seada. Hinnanguteks vajalikke andmeid saab hoiaku-uuringutest, omavalitsuse teenuste kasutusandmetest, koolide statistikast, linnaelamute kasutusstatistikast, kohalikest kuritegude ärahoidmise aruannetest, sellistest sotsiaalse ja poliitilise osalemise andmetest nagu vabatahtlike ja liikmete arv ning muudest allikatest.

Võrgustikud ja konsulteerimine

Sisseändajate organisatsioonide, teenuseosutajate, linnavalitsuste, haridusasutuste, tööandjate, religioossete ja filantroopiliste organisatsioonide ning muude osalejate vahelist kooskõlastamist hõlbustavad kohalikud integratsioonivõrgustikud. Neid saab kasutada teabevahetuseks, kutsealaseks koostööks või piiratud vahendite tõhusamaks kasutamiseks. Need panevad liikuma inimesed ja organisatsioonid, loovad sidemeid ja usaldust.

Sageli algatavad ja juhivad omavalitsused kohalikke integratsioonivõrgustikke. Ent võrgustikke võivad nii-öelda alt ülespoole luua ka muud sidusrühmad, tuginedes ümarlaudadele ja mitteametlikele rühmadele, millest võivad saada ametlikumate struktuuride eelkäijad. Võrgustikud võivad tekkida ka projektide elluviimise käigus. Kontaktide ja partnerluste loomine on paljude integratsiooniprojektide üks tulemusi ja sel viisil võivad tekkida kestvad võrgustikustruktuurid. Proovikiviks on nende võrgustike pikaajaline kestmajäämine pärast projekti lõppemist.

Itaalias on EQUALi projekti Integra tulemusel seitsmes omavalitsuses loodud ümarlaud, mis jätkuvad ka pärast projekti lõppu ja millest on eeskujul võtnud ka muud omavalitsused. Integra pakub sisseändajatele ja varjupaigataotlejatele keeleõpet, oskuste hindamist, ametialast suunamist, praktikavõimalusi ja muid tööturule pääsemist hõlbustavaid teenuseid.





Projekt hõlmab üleriigilist temaatilist ümarlauda ja seitsmes osalevas omavalitsuses loodud kohalikke integratsioonialaseid ümarlaudu. Kohalikke integratsioonialaseid ümarlaudu vahendab kohalik asutus ja neis osalevad tööhõiveametite, kutseõppeasutuste, ametiühingute, varjupaigataotlejate ja pagulaste ning muude kohalike partnerite esindajad. Lisaks projekti raames toimuvale tegevusele nähakse positiivse tulemusena ka iga asutuse esindajate kindlaksmääramist ja võrgustike loomist.



Veebisait: http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp.

Tugevale võrgustikule tuginevad projektid kaasatakse sageli riiklikesse algatustesse, mida toetavad sellised mõjud osalejad nagu ametiühingute liidud või tööandjate organisatsioonid. Need võivad hõlmata ka üleriigilisi omavalitsuste või piirkondlike struktuuride liite.

Kogemused näitavad, et edukatel võrgustikel on tihti ametlik struktuur, mida selle liikmed õiguspäraseks peavad. Ideaaljuhul tagab selline struktuur selge tööjaotuse ja hõlmab eesistujat (võib vahelduda) ja sekretariaati. Tuumikrühmad ja töörühmad muudavad suuremate võrgustike töö sujuvamaks ning protseduurireeglid ja konfliktide lahendamise mehhanismid aitavad kaasa struktuuri järjepidevusele.



Ideaaljuhul on kohalikel integratsioonivõrgustikel kogukonna poliitilises ja haldusalases ülesehituses selge koht. Nende ülesandeks võib olla eriti probleemsete küsimuste tõstatamine ja soovitude tegemine, ilma et see mõjutaks valitud esindajate õigust langetada otsuseid.



Ballerupi integratsiooninõukogu on üks Taani 73 kohalikust integratsiooninõukogust. Nende riiklikuks katusorganisatsiooniks on rahvusvähemuste nõukogu, mis nõustab pagulaste-, sisserände- ja integratsiooniministeeriumi. Ballerupi integratsiooninõukogus on rahvusvähemused esindatud kümne liikmega, kohalik volikogu kahe liikmega, lasteaia- ja koolinõukogud kahe liikmega ning spordiklubid, eakate nõukogu ja noortenõukogu igaüks ühe liikmega. Nõukogu liikmete hulka kuuluvad ka kolm hääleõiguseta konsultanti ja sekretär.

Kord kuus koguneval integratsiooninõukogul on ka sihtotstarbelised töörühmad ja igal aastal peetakse ühe nädalavahetuse jooksul seminar. Integratsiooninõukogu kutsub linna sotsiaalsesse kontaktkomiteesse ning tööhõive ja tööturu eest vastutavasse kooskõlastuskomiteesse esinema eksperte ja saadab sinna ka oma esindajaid.

Integratsiooninõukogu esitab soovitusi integratsioonipoliitika osas, arutab selliseid küsimusi nagu emakeeleõpetus või moslemite surnuaia rajamise võimalus ning on seotud vabahtlikku nõustamise ja rahvusvähemuste keskusega. Samuti korraldas integratsiooninõukogu konverentsi sunniviisiliste või korraldatud abielude teemal.

Kogemused näitavad, et nõuandekomitee olemasolu tõttu ei piirdu sisserändajad tingimata üksnes selles foorumis osalemisega. Paljud omavalitsused püüavad kaasata kvalifitseeritud sisserändajaid olemasolevatesse temaatilistesse nõuandvatesse kogudesse ja osalemist



võimaldavatesse kavandamisprotsessidesse. Konsulterimine on eriti väärtuslik juhul, kui see on sisseandajate ja linnavalitsuse kahepoolsest vestlusest põhjalikum. Integratsiooniprotsessiga on seotud kohalikud ametiühingutekelased, sporditreenerid, kultuurikeskuste koordinaatorid ja kogukonnaliidrid, nagu ka kõik kogukonna elanikud (nii sisseandajad kui ka teised). Isiklik suhtlemine võrgustikes ja nõuandvates struktuurides on kohalikul tasandil toimuva sotsiaalse integratsiooni väärtuslik osa.

Kuningas Baudouini Fondi ja Flaami Teaduse ja Tehnoloogia Hindamise Instituudi (viWTA) poolt Belgias väljatöötatud osalemist soodustavate meetodite abivahend on töövahend, millest erialatöötajad saavad osalemist soodustavate meetodite rakendamisel juhendada. Selliseid meetodeid kasutades edendavad erialatöötajad avalikkuse kaasamist otsustamisprotsessi, pidades meeles seda, et sõltuvalt käsitletavast teemast võib avalikkus muutuda.

Abivahend annab ülevaate 40 erinevast osalemist soodustavast meetodist, kirjeldades põhjalikult 13 tehnikat. Need ulatuvad väikesemõõtmelistest dialoogidest selliste konsultatsiooniprotsessideni, kus korraga osaleb tuhandeid inimesi. Mõned tehnikad on suunatud eelkõige kodanikele või sidusrühmadele, mõnede puhul palutakse abi teatava valdkonna ekspertidelt. Nende meetodite näidetena on ära toodud 21. sajandi linnakoosolek, kodanike vandekohus, konsensuskonverents ja maailmakohvik.

Osalemist soodustavate meetodite abivahend. Erialatöötaja käsiraamat. September 2005, saadaval Interneti-aadressidel www.kbs-frb.be või www.viWTA.be.



Ühises aluspõhimõttes nr 9 tunnistatakse, et sisseandajate osalemine demokraatlikus protsessis ja integratsioonipoliitika ja -meetmete väljatöötamises, eriti kohalikul tasandil, toetab nende integreerumist. Sisseandajate demokraatliku osalemise eri vorme käsitletakse integratsiooni käsiraamatu esimese väljaande 2. peatükis.

Kohalike kogemuste jagamine

Kogemuste jagamine kohalike kogukondade vahel võib anda inspiratsiooni uuenduslikeks projektideks või lähenemisviisideks. Struktureerituma horisontaalse kogemustevahetamise tulemuseks võivad olla ühised näitajad või hindamismeetodid. Kohalikud kogukonnad võivad välja töötada ühised integratsiooni kvaliteedinormid. Üks võimalus tõhusa integratsioonipoliitika kriteeriumite või edutegurite kindlaksmääramiseks on võistluste korraldamine. Riigisestest või üleeuroopaliste võistluste raames saab integratsiooni edendavad algatused välja selgitada ja nende kohta teavet levitada.





Saksamaa siseministeeriumi ja Bertelsmanni Fondi algatatud võistluse „Edukas integratsioon ei ole juhus. Kohaliku integratsioonipoliitika strateegiad“ ajendiks olid järgmised küsimused. Milline on meie kohalike kogukondade olukord integratsiooni vallas? Milliseid strateegiaid on nad ellu viinud? Ja millistes küsimustes on neil edu olnud?

Kuigi võistluse kaheastmeline taotlusprotsess nõudis oluliselt aega ja tööd, oli 23 finalisti hulgas (107 osalejast) ka mitu väiksemat kogukonda. 11 eksperdist koosnev žürii külastas isiklikult 15 kogukonda ja otsustas lõpuks anda auhinna neljale erineva suurusega kohalikele asutusele.

Võistluse põhjal koostati kümme soovitus eduka kohaliku integratsioonipoliitika väljatöötamiseks, mis avaldati koos mahuka ülevaatega kohalike kogukondade kogemustest. See 100-leheküljeline dokument edastati Saksamaa kohalikele asutustele ja tõlgiti ka inglise keelde.

Kuigi dokumendi ja soovitude peamiseks sihtrühmaks on kohalikud kogukonnad, oli võistluse üheks eesmärgiks anda föderaalvalitsusele ülevaade kogukondade praktilistest kogemustest.



Veebisait: www.bertelsmann-stiftung.de.

Üle Euroopa vahetatakse kogemusi erinevate föderaalstruktuuride, erineva tsentraliseerituse astmega asutuste ja erinevate pädevusvaldkondade vahel nii üleriigilisel, piirkondlikul kui ka kohalikul tasandil. Samas on paljude kohalike kogukondade integratsioonilase tegevuse jaoks väga viljakaks osutunud nii horisontaalsed kogemuste vahetused kui ka sidemed muude valitsustasanditega. Mitme Euroopa võrgustiku jaoks on integratsioon muutunud üheks põhiküsimuseks (vt lähemalt 2. peatükk).

4.2 Integratsioonipoliitika kavandamine ja hindamine

Üldiste poliitikaeesmärkide ülekandmine konkreetsetesse integratsiooniprogrammidesse ja -projektidesse nõuab hoolikat kavandamist, milles selgete eesmärkide määratlemine omab kesket tähtsust.



Eesmärgid peaksid olema järgmised.

Konkreetsed: eesmärgid peaksid olema piisavalt täpsed ja konkreetsed, et neid ei oleks võimalik erinevalt tõlgendada.

Möödetavad: eesmärgid peaksid soovitud tulevase olukorra möödetavalt määratlema, nii et eesmärgi saavutamist oleks võimalik kontrollida. Sellised eesmärgid on kas kvantifitseeritud või tuginevad kirjelduse ja tulemuslikkuse näitajate kombinatsioonile.

Heakskiidetud: selleks, et eesmärgid ja sihtmäärad mõjutaksid käitumist, peavad kõik nende saavutamise eest vastutavad osapooled neid aktsepteerima, mõistma ja ühtemoodi tõlgendama.



Realistlikud: eesmärgid ja sihtmäärad peavad olema ambitsioonikad – ei ole kasu sellise eesmärgi seadmisest, mis üksnes hetketaset kajastab –, kuid samas peaksid need olema ka realistlikud, et nende saavutamise eest vastutavad osapooled neid mõtestatuiks peaksid.

Ajaliselt määratletud: kindla kuupäeva või ajavahemikuga sidumata eesmärgid jäävad umbmäärasteks.

Euroopa Komisjon, Mõjuhindamise suunised, SEC (2005) 791, juuni 2005.

Integratsiooniprogrammide rakendamise käigus võivad poliitikakujundajad ja selle elluviijad esitada endale mingil hetkel järgmisi küsimusi: kui edukad me algselt määratletud eesmärkide saavutamisel olime? Kas me tegime ka tegelikult seda, mida me teha kavatsesime? Kes programmis osalesid ja miks; kes ei osalenud ja miks? Kelle jaoks programm toimus (või kelle jaoks mitte)? Millised olid need otsustavad tegurid, mis tulemuse määrasid? Kuidas ohjati riske ja kasutati võimalusi? Kas oli mingeid erinevusi meeste ja naiste, noorte ja vanade vahel? Kas nendele rühmadele pöörati erilist tähelepanu? Mõnele nendest küsimustest saab vastata hinnangute abil. Hinnangud aitavad langetada eesmärkide ja prioriteetide ning vahendite eraldamisega seotud otsuseid. Ühtlasi aitavad need tõsta teadlikkust vajadustest ja probleemidest, määrata kindlaks soovimatud tulemused ja selgitada, miks seatud eesmärgid jäid saavutamata.

Tavaliselt kasutatakse hindamistehnikaid selleks, et käsitleda üksikuid projekte ja nende edukust seatud eesmärkide saavutamisel. Üksnes rakendamise tõhususe kontrollimine ei too esile üldise strateegilise suunaga seotud probleeme, sest nagu head poliitikat on võimalik halvasti rakendada, on ka halba poliitikat võimalik hästi rakendada.

Seepärast võib kasu olla poliitika enda hindamisest. Sel viisil saab rahastamisprogrammide aluseks olevad eeldused enne oluliste vahendite investeerimist küsimuse alla seada. Samas näitavad kogemused, et mõned integratsioonipoliitika parameetrid lähtuvad poliitilisest tegelikkusest. Sellisel juhul on tähtis integratsiooniga seotud poliitilised eesmärgid selgesõnaliselt välja tuua ja võtta programmide aluseks selgesti väljendatud sihid.

Mõningaid raskusi, mis on seotud integratsioonipoliitika eesmärkide määratlemise ja edusammude mõõtmiseks kasutatavate näitajate valikuga, käsitletakse integratsiooni käsiraamatu esimese väljaande 3. peatükis.

Hinnangud vaatlevad peamiselt integratsioonipoliitika enda asjakohasust ja kvaliteeti (millega võib välja töötada heade valitsemistavade näitajad), mitte ei püüa mõõta üksikisikute või sisserändajate rühmade integratsiooniastet, mis jääb probleemiks.





Prantsusmaal on LOLF (*Loi organique sur les lois de finances*) üks elemente, mis toetab riiklike haldusorganite tulemuslikkusele suunatust. Sellega nähakse ette konkreetsete riiklike poliitikavaldkondade täpsete kulude teatamise süsteem. Iga programmi juurde kuulub PAP (*Projet annuel de performances*), milles täpsustatakse kavandatav tegevus, selle maksumus, programmi eesmärgid ning saavutatud ja kavandatavad tulemused, lähtudes konkreetsetest näitajatest.

Välismaalaste vastuvõtmise ja integratsiooniga seotud programm PAP esitati parlamendile 2006. aastal. Näitajate kindlaksmääramine oli keeruline, sest PAP käsitleb ainult konkreetseid läbivaadatavaid programme, kuid integratsioonilaseid tulemusi mõjutab palju tegureid. Välja valiti kaks näitajat: 1) nende vastuvõtu- ja integratsioonilepingule allakirjutavate osakaal, kes läbivad kodanikukoolituse, ja 2) nende riiklike vastuvõtuteenuste mitteprantslastest kasutajate osakaal, kellele koolituse lõppedes antakse algtasemel prantsuse keele oskust tõendav tunnistus.



Ideaaljuhul käib hindamine käsikäes kavandamisega, või vähemalt hinnatakse juba paika pandud programmide kõiki suuremaid muudatusi. Pilootprojektide hinnanguid võib kasutada ka käimasolevate programmide kujundamiseks ja kohandamiseks.

Näiteks kasutati Norras 26 omavalitsuses läbiviidud integratsioonikursuste pilootprojekti hinnangut poliitika kohandamiseks enne selle laiendamist riiklikule tasandile.



Šveitsi välismaalaste sotsiaalse integratsiooni edendamise programmiga antakse 600 kaasfinantseeritud projektile igal aastal ligikaudu 9 miljonit eurot. Programm on suunatud viiele prioriteetsele valdkonnale: 1) keeleoskus, 2) institutsioonide avatuks muutmine, 3) väikesed kohalikud projektid, 4) piirkondlikud oskuskeskused ja 5) uuenduslikkus ja kvaliteedi tagamine.

Programmi esimese etapi (2001–2003) hindamiseks anti viiele prioriteetsele valdkonnale osalised hinnangud, mis kujutasid endast samme lõpliku kokkuvõtliku aruande suunas. Osaliste aruannete ja lõpliku hinnanguaruande esitamise tähtjad kavandati nii, et vahepealseid tulemusi saaks kasutada programmi järgmise etapi (2004–2007) kavandamises. Samamoodi mõjutavad praegused hinnangud järgmise etapi (alates aastast 2008) kujundamist.



Veebisait: www.eka-cfe.ch.

Hindamismeetodid

Sisserändajate integratsiooni valdkonnas kasutatakse nii välishindamist kui ka enesehindamist.



Enesehindamine võib tõsta haldusorganite suutlikkust ning edendada organisatsioonilist õppimisvõimet ja heade tavade tuvastamist. Teisalt kajastab välishindamine muid seisukohi ning võib anda sõltumatu ja usaldusväärse hinnangu poliitika tegelikule mõjule.



Tavaliselt kaasneb hindamisega mitmeid poliitikaalaseid soovitusi, mis sisserändajate integratsiooni avaliku olemuse tõttu võivad olla väga poliitilised. Samuti võivad neil olla olulised finantsalased tagajärjed. Välishindamise kasutamise korral tuleks tellija ning hindaja suhe ametivolitustes kindlaks määrata ja selgelt kehtestada teostatava ülesande ulatus. Sageli hõlbustab selliste selgesõnaliste alusreeglite kehtestamist konkurentsialusel toimuv pakumismenetlus.

Kasutatavad vahendid peaksid olema proportsionaalsed hindamise eesmärkide ja kavandatava funktsiooniga poliitika väljatöötamise ja rakendamise üldises protsessis. Meetodeid ja andmete kogumist tuleks vastavalt asjaoludele kohendada.



Näiteks on kontrollrühmad teaduslikust seisukohast soovitatavad, kuid integratsioonialases sekkumistegevuses on neid harilikult keeruline kindlaks määrata. Olukordades, kus sihtrühmaks olev elanikkond on muutlik, peaksid hindajad enne-ja-pärast-testidele, mida suur kõikumine tõenäoliselt mõjutab, eelistama järjepidevat jälgimist.

Igasuguse hindamise juures on otsustavaks sammuks sihtrühma määratlemine. Šveitsi välismaalaste sotsiaalse integratsiooni edendamise programmis eristati otsesed sihtrühmad lõppkasutajatest. Näiteks oli mitmekultuuriline koolitusprogramm suunatud sellistele olulistele osapooltele nagu majahoidjad või sporditreenerid. Hindamine näitas, et need osapooled said küll koolitusprogrammist kasu, kuid suhtlemisel lõppkasutajatega, st ühiskonnaga laiemalt, ei kasutanud nad oma teadmisi piisavalt tõhusalt. Seepärast peaks programmi mõju täielik hinnang hõlmama ka järgnevate meetmete analüüsi.

Hindamismeetodite valikul mängib olulist rolli ajastamine. Näiteks võivad kvantitatiivsed hinnangud olla eriti väärtuslikud rakendamise varastel etappidel, kvalitatiivsed meetodid aga võivad anda kasulikku teavet pikemat aega kestvate programmide mõju kohta.

Tulemuste juhtimise süsteemi raames toimuv pidev andmete kogumine muutub üha enam era- ja avaliku sektori integratsioonivaldkonna programmide osaks. Sageli on tulemuste jälgimine projekti tavapärase osa, mida nõuab järelevalve- või rahastamisasutus. Selline korrapärane kontrollimisprotsess võib ergutada organisatsiooni õppimisvõimet, rajades ühtlasi teed tulevastele (sageli välis)hindamistele. Tegelikult ei suudeta programmide järelhindamistega, mis ei hõlma korrapärast andmekogumist, saavutada teaduslikke standardeid, sest tegemist on pigem hetkeolukorra kirjelduse kui tulemuste ja mõju pikemaajalise vaatlemisega.

Kokkuvõttes annab põhjaliku arusaamise kõige tõenäolisemalt kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete meetodite tasakaalustatud ühendamine. Samas tingib integratsiooni mitmetahuline ja keeruline olemus siiski teatavad piirangud.





Ühises aluspõhimõttes nr 11 kinnitatakse, et „selgete sihtide, näitajate ja hindamismehhanismide arendamine on vajalik poliitika kohandamiseks, integratsiooni edu hindamiseks ning teabevahetuse tõhustamiseks“. Konkreetsemalt väidetakse komisjoni teatise ühise integratsioonikava kohta, et vastuvõtukorda, tutvustusprogramme (eriti kohustuslikke programme) ja integratsioonipoliitika muid valdkondi tuleks hinnata ja jälgida siseriikliku mõjuhindamise, sidusrühmade konsultatsioonimehhanismide, näitajate ja jälgimismeetmete abil. Komisjon kutsub liikmesriike ka üles toetama teabevahetust siseriiklike hindamisvahendite osas ning arendama vajadusel välja võrdlevat õpet käsitlevad Euroopa kriteeriumid.

Kas hindamise valdkonnas on ühtsete normide väljatöötamine võimalik? Rahvusvahelised normide kogumid on olemas, peamiselt eetiliste küsimuste osas. Tavaliselt ei ole need suunatud konkreetset sisserändajate integratsioonile, kuid sellest hoolimata saab neid selles valdkonnas kavandatud hindamistes kasutada. ELi rahastamisprogrammide tasandil töötatakse välja projektide hindamise ühtseid norme. Ka EL saaks aidata rõhutada hindamist kui tõhusa halduse ja kavandamise olulist osa.

4.3 Vahendite juhtimine

Vahendeid võib laiemalt käsitleda varana, mida eri liiki osalejad kaasata saavad. Edukas integratsiooni juhtimise struktuur kasutab vahendite positiivset mõju maksimaalselt ära, määrates igale osalejale selge rolli ja luues piisavat toetust pakkuva raamistiku. Hea juhtimine peab lähtuma järgmisest küsimusest. Kes teeb mida kõige paremini ning mida tal selleks vaja on?



Vahendite tõhus juhtimine ühendab eri liiki vahendid omavahel. Hästi juhitud projekti puhul ühendatakse projekti finantskapital inimressursside ja muude vahenditega, mida osalejad välja pakuvad. Oluliseks ressursiks on ka vabatahtlik töö.

Hästi kavandatud integratsiooniprogrammid ei jää lootma ühte liiki vahenditele ega välista muid, vaid kasutavad tasakaalustatult ja maksimaalselt ära kõigi osalejate panuse.

Järgnevas jaos vaadeldakse sisserändajate integratsiooni valdkonna rahastamist. Selles uuritakse riigi rolli piirkondade, omavalitsuste või vabatahtliku sektori rahastamisorganina ning vaadeldakse Euroopa konteksti ja Euroopa Liidu poolset rahastust. Seejärel tutvutakse erasektori sihtasutuste ja sellega, kuidas nemad oma positsiooni integratsioonivaldkonnas määratlevad. Üldiselt käsitletakse valdavalt rahalist toetust, kuid see on tavaliselt seotud toetuse ja mõju muude vormidega.

Riiklik rahastamine

Rahastamine kujutab endast alati prioriteetide väljendamist ning iga tasandi rahastamisprogrammide on seotud teatava strateegilise suunaga. Riiklikul tasandil üritavad valitsused vahendite jagamisel lähtuda erinevate sihtrühmade vajadustest ning poliitilistest ja ühis-



kondlikest prioriteetidest. Need prioriteetidid võivad muutuda. Näiteks on mitmes liikmesriigis rahalisi vahendeid suunatud peamiselt pagulastele, keda nähakse üheste vajadustega rühmana, kuid üha enam hõlmab rahastamine ka sisserändajaid. Samuti mõjutavad rahastamisvajadusi sellised seadusandlikud muudatused nagu integratsiooniprogrammides osalemist kohustavad seadused. Paljudes liikmesriikides suunatakse föderaaltasandi rahalised vahendid valitsuse madalamatele tasanditele ja sageli hõlmab see märkimisväärselt suuri summasid. Piirkondlikud, riiklikud ja Euroopa rahastamisallikad peaksid üksteist täiendama. Kõik nad kokku pakuvad arvestatavaid summasid sisserändajate integreerimise edendamiseks.

Eestis on viimastel aastatel integratsioonimeetmeteks saadud vahendeid järgmistest rahastamisallikatest:

- riigieelarve (erinevad ministeeriumid);
- ELi ühinemiseelsed programmid (sh PHARE);
- ELi ühinemisjärgsed programmid;
- ELi struktuurifondid (sh Euroopa Sotsiaal fond);
- muud ELi rahastamisvahendid (sh 6. raamprogramm);
- kahepoolne rahastamine (Rootsi, Soome, Taani, Norra, Ühendkuningriigi, Ameerika Ühendriikide, Kanada, Madalmaade jm riikidega).

Kuigi suur osa kahepoolsest rahastamisest ja ELi ühinemiseelsetest programmidest ei ole enam asjakohased, rahastatakse Eestis integratsioonitegevust endiselt rohkem rahvusvahelistest kui siseriiklikest vahenditest.

Lisaks kohesele rahalisele mõjule on rahvusvaheline toetus Eesti rahastamistavasid ka laiemalt mõjutanud. Näiteks 2005. aastal 5,7 miljonit eurot välja maksnud Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse menetluskord põhineb PHARE programmide menetluskorral. Sihtasutuse loomise ajal (1998) olid riigihankeeskirjad Eestis ebamäärased ja piirdusid peamiselt ehitussektoriga ning siinkohal oli kasulik PHARE menetluskord, mis hõlmas pakkumismenetlusi teenuslepingute ja tarnelepingute sõlmimiseks, toetuskavasid ja üksikuid stipendiume.

Tšehhi Vabariigis on ELi rahastamisallikate hulka kuulunud PHARE, INTI, Euroopa Sotsiaalfond ja Euroopa Pagulasfond. 2005. aastal kaasrahastas EL 17 projekti kogusummas ligi 4,8 miljonit eurot.

Kuna vahendid on piiratud, on sageli just EL see, kes rahastab mitmeaastaseid ja mahukaid projekte, tagades integratsiooniprogramme ellu viivatele valitsusvälistele organisatsioonidele finantsstabiilsuse. Organisatsioonid saavad lisaks lühiajalistele sihtotstarbelistele meetmetele tegeleda ka selliste struktuuriliste küsimustega nagu tööturuprobleemid. Sellised ELi programmid nagu EQUAL ergutavad ka rahvusvahelist õppimist ja nendest saavad alguse paljud uuenduslikud projektid.



Valitsusvälistel organisatsioonidel ja ministeeriumidel on tulnud ELi rahastamiskorraga kohaneda. Eialgu alahindasid nad töömahtu ja töötajate aega, mida taotlused ja aruanded nõuavad ning mis on palju ulatuslikumad kui riigi rahastatud projektide puhul. Lisaks sellele olid mitmed valitsusvälised organisatsioonid sunnitud maksete hilinemise tõttu võtma oma kulude ajutiseks katmiseks pangalaenu.



Hispaania Integratsioonifond loodi 2005. aastal riigipoolse täiendusena piirkondlikul ja kohalikul tasandil rakendatavale integratsioonipoliitikale. Esimesel aastal oli selle rahaliste vahendite maht 120 miljonit eurot, mis 2006. aastal tõusis 182,4 miljoni euroni. Võrdluseks oli riikliku tasandi aastane integratsioonieelarve aastatel 2000–2004 ligikaudu 7,5 miljonit eurot.

Rahalised vahendid kantakse täielikult üle autonoomsetele kogukondadele (piirkondlikele valitsustele) tingimusel, et nad tagavad 30%-lise kaasfinantseerimise. Vahendite jaotamise kriteeriumid hõlmavad ELi mitte kuuluvate riikide kodanike arvu, kes on omavalitsustes registreeritud töötajatena sotsiaalkindlustussüsteemis või põllumajandustöötajatena. Ette on nähtud ka toetus eriliste sisserändeolukordade korral, nagu Andalusia puhul. 40% Integratsioonifondi eraldatud rahast peavad omavalitsused ise kulutama ja selle edastavad neile autonoomsed kogukonnad.

Peamised rahastatavad tegevusalad on üldiste avalike teenuste tugevdamine, avalike teenistujate ja integratsiooniteenuste valdkonnas töötavate inimeste mitmekultuuriline koolitamine ning kogemuste ja heade tavade vahetamine. 50% fondi koguvahenditest eraldatakse haridusele, hõlmates ka koolide vastuvõtuprogramme.

Fondi eesmärk on edendada kooskõlastatud riikliku integratsioonistrateegia väljakujunemist, aidates kaasa piirkondlikule ja kohalikele integratsioonipoliitikale ning soodustades koostööd valitsuse eri tasandite vahel. Prioriteedid määravad siseriiklikud ametiasutused ja autonoomsed kogukonnad ühiselt; viimased esitavad ka piirkondlikud tegevuskavad. Igas autonoomses kogukonnas moodustatakse kahepoolne järelevalvekomisjon, mille ülesandeks on edusammude jälgimine ja igal aastal uute ettepanekute koostamine.



Taanis on omavalitsuste integratsioonitegevuse rahastamise seadusjärgsed alused kehtestatud integratsiooniseadusega. Kohalikud ametivõimud vastutavad pagulaste eluaseme, tutvustusprogrammide võimaldamise, abikõlblikele isikutele hüvitiste maksmise ja omavalitsuse üldise integratsioonialase tegevuse kooskõlastamise eest. 2004. aastal kuulus integratsiooniseaduse reguleerimisalasse 17 244 inimest, enamjaolt pagulased ja sisserändajate perekonnad.

Praeguse rahastamissüsteemi alusel kasutatakse omavalitsustele vahendite ülekandmiseks mitmeid erinevaid rahastamisvahendeid. Omavalitsused saavad põhitoetust, mida eraldatakse iga inimese kohta kolme aasta vältel ja mis on ette nähtud tõlkide, teavitamise, juhen-



damise ja nõustamise, majutuse jms seotud kulude katmiseks, samuti programmitoetust taani keele kursuste ja tööhõive-/haridusprogrammide jaoks. Omavalitsustele hüvitatakse ka teatavad kulutused ning nad võivad saada tulemustoetust, kui inimene läbib taani keele eksami või leiab kolmeaastase tutvustusaja vältel vähemalt kuueks kuuks tööd.

Rahastamissüsteemi eesmärk on ergutada omavalitsusi integratsiooniga aktiivselt tegelema. Lisaks tulemustoetusele on põhiliseks vahendiks põhitoetuse maksmise moodus: omavalitsus saab seda toetust terve tutvustusaja vältel, olenemata sellest, kas isik töötab või saab riigilt toetusi. Kui inimene leiab tööd enne kolme aasta möödumist, võib omavalitsus põhitoetuse ülejäänud osa, mis ei ole sihtotstarbeliselt integratsioonitegevuseks ette nähtud, kasutada vastavalt oma äranägemisele.

Valitsused rahastavad ka teisi ühiskondlikke organisatsioone, näiteks vabatahtlikku sektorit. Selles valdkonnas võib toetuste suurus olla väga erinev. Näiteks haldab Ühendkuningriigi siseminister Pagulaskogukonna Arengufondi, mis annab organisatsioonidele suutlikkuse arendamiseks, uute teenuste osutamiseks ja kogukondlike sidemete loomiseks väikesi, kuni 7200 euro suuruseid toetusi. Ühel majandusaastal makstakse organisatsioonile toetust vaid üks kord. Samas on siseminister paljude pagulaste integratsiooni alal tegutsevate vabatahtlike organisatsioonide põhiline rahastaja, kulutades selleks aastas ligikaudu 8,6 miljonit eurot.

Euroopa tasandil saab kasutada eri liiki fonde, mis edendavad integratsiooni otseselt või kaudselt. Suurimaid fonde nimetatakse struktuurifondideks ning nende töö eesmärk on majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse saavutamine Euroopa Liidus. Vahendid on suunatud meetmetele, mis aitavad kõrvaldada rohkem ja vähem arenenud piirkondade erinevusi ning edendavad erinevate sotsiaalsete rühmade võrdseid töövõimalusi. Tuntud näited on Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF). Nende suurte fondide toel võetakse konkreetseid meetmeid, nagu Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav EQUAL, mille sihiks on igat liiki diskrimineerimise ja tööturul esineva ebavõrdsuse vastu võitlemise uute viiside edendamine rahvusvahelise koostöö alusel. Sihtrühmade hulka kuuluvad ka sisserändajad. ERFi algatuse Urban eesmärk on edendada uuenduslike arengumudelite loomist ja rakendamist probleemsete linnapiirkondade majanduslikuks ja sotsiaalseks uuendamiseks. See algatus tihendab teabevahetust jätkusuutliku linnaarengu kohta Euroopa Liidus. See konkreetne programm katkestatakse, kuid alates 2007. aastast jätkub linnade arenguga seotud projektide tähtsustamine suure tõenäosusega sellest fondist rahastatavate programmide uues põlvkonnas.

Teadus- ja arendusfondid edendavad teadusuuringuid, kaasa arvatud poliitikale oluliste rände- ja integratsiooniandmete tootmine. Õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat haldab mitmeid rahastamisprogramme, näiteks Euroopa Pagulasfond, mis aitab Euroopa Liidu liikmesriikidel ja muudel sidusrühmadel varjupaigaotsijaid, pagulasi ja ümberasustatud isikuid vastu võtta. Uue finantsperspektiivi raames aastateks 2007–2013 luuakse Euroopa Pagulasfondi kõrvale uus ja oluline kolmandate riikide kodanike integreerimisele pühendunud fond. Selle eelkäija on programm INTI, mis püüab toetada valitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide tööd sisserändajate integreerimiseks.



INTI on Euroopa Liidu kolmandate riikide kodanike ELi liikmesriikidesse integreerimist edendavate ettevalmistavate meetmete rahastamisprogramm. Selle eesmärk on edendada dialoogi kodanikuühiskonnaga, arendada integratsioonimudeleid, leida ja hinnata integratsiooni valdkonna parimaid tavasid ning luua võrgustikke Euroopa tasandil. INTI propageerib liikmesriikide, nende piirkondlike ja kohalike võimude ning muude sidusrühmade vahelist koostööd ning rahvusvaheliste partnerluste ja võrgustike loomist. Põhimõtteks on edendada sisserändajate integreerimise uusi ja innovaatilisi viise, toetudes võimaluse korral omandatud kogemustele. Prioriteetsed on meetmed, mis laiendavad sisserändajate õigusi ning panustavad rahvusvahelisele ja konstruktiivsele dialoogile. INTI viimase (2006) projektikonkursi eesmärk on toetada rahaliselt meetmeid, mis aitavad saavutada kolme alljärgnevat konkreetset eesmärki.

- Toetada rahvusvaheliste koostöövõrgustike või katseprojektide loomist, mis on mõeldud integratsiooni valdkonna heade tavade ja uute lähenemisviiside väljaselgitamiseks, vahetamiseks ja hindamiseks.
- Suurendada teadmistebaasi ELi-ülese integratsioonipoliitika väljatöötamiseks.
- Toetada rahvusvahelist dialoogi ja teadlikkust integratsiooni küsimustest ja selle mõjust ühiskonnale.



http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm

Rahastamisküsimused on valitsusväliste organisatsioonide identiteedi ja suutlikkuse seisukohast sageli otsustava tähtsusega (vt 1. peatükk). Organisatsioonid ei pruugi põhirahastamist saada ja projektide toetuskõlblikud eelarvepunktid võivad olla rangelt piiratud. Samas peavad nad leidma vahendid projektide kavandamiseks, partnerluste loomiseks, ettepanekute kirjutamiseks ja rahastamise tagamiseks. Aruandlusnõuded võivad olenevalt rahastavast asutusest erineda, mis tekitab mitmetele rahastamisallikatele toetuvate organisatsioonide jaoks lisakoormust. Kasulik oleks kehtestada lihtsam taotlemiskord, näiteks kaheetapiline protsess, kus esimene etapp koosneks üksnes osalemishuvist teatamisest ja ainult esialgselt väljavalitud organisatsioonidel tuleks esitada täielik pakkumine. Ka üldkulude katmise võimalus aitaks organisatsioonidel pöörata lisaks lühiajalistele projektieesmärkidele tähelepanu nende teenuste sihtrühmaks oleva elanikkonna muutuvatele vajadustele. Kuid sageli puuduvad valitsusvälistel organisatsioonidel piisavad finantsalased eriteadmised, mis võimaldaksid neil oma üldkulusid tõhusalt hinnata ja need eri projektide vahel ära jagada.

Erakapital

Üle Euroopa on erasektori sihtasutused üha enam integratsioonivaldkonda kaasatud. Mõned sihtasutused tegelevad peamiselt toetuste andmisega, see tähendab, et nad näevad oma põhiülesannet teiste tegevuse toetamises. Teised sihtasutused tegutsevad laialdsemalt, algatades ise tegevust ja osaledes otseselt erinevates projektides. Range jagunemine siiski puudub: paljud sihtasutused annavad nii toetust kui tegutsevad ka ise ning leidub



palju erinevaid rahastamismudeleid. Sihtasutused võivad erineda lühi- või pikaajalise rahastamise eelistamise, organisatsioonide või projektide toetamise ja eri liiki välispartnerite kaasamise ulatuse poolest.

Saksamaa Körberi Sihtasutuse sihtkapital on 526 miljonit eurot ja see maksis 2005. aastal välja ligikaudu 11 miljonit eurot. Sihtasutuse eesmärk on toetada kodanike osalemist integratsioonis. Eriti huvitatud on see uutest ideedest ja altpoolt tulevatest algatustest. Sihtasutus annab sellistele algatustele algkapitali ja autasustab näidisprojekte (nt anti Hamburgi Tulbi auhind Saksamaa türklaste integratsiooniprojektidele), aidates neil pääseda muude rahastamisallikateni ja jääda püsima ka ilma sihtasutuse pikaajalise rahastamiseta.

Veebisait: www.stiftung.koerber.de.



Samuti kasutab Briti heategevusfond Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT), mille sihtkapital on 180 miljonit eurot ja mis maksab aastas toetusi ligikaudu 7,5 miljoni euro väärtuses, väikesi toetusi selleks, et tõsta usaldusvärsust tavarahastamise taotlemiseks. Lisaks projektide rahastamisele annab JRCT põhitoetust sellistele organisatsioonidele nagu mustanahaliste ja rahvusvähemuste rühmad. Sageli annab JRCT järjest mitu 3aastast põhitoetust, sest fondi arvates vajavad uued tulijad aega valitsusväliste organisatsioonide juhtimisstruktuuride, Ühendkuningriigi kodanikuühiskonna ja olemasolevate rahastamismehhanismide liiki-dega tutvumiseks. Toetusesaajaid toetatakse ka partnerluse ja võrgustike loomise kaudu.

Veebisait: www.jrct.org.uk.



Saksamaa Hertie Fond, mille varad moodustavad 800 miljonit eurot ja aastased väljamaksed 25 miljonit eurot, koostab integratsioonilaseid näidisprojekte ja laiendab neid partnerite abil. Näiteks antakse programmiga START andekatele 15–18aastastele sisserändajatele igakuine 100eurone stipendium ja kaasatakse nad intensiivsesse programmi, mis hõlmab juhendamist, ekskursioone jms. Esialgu sai stipendiumi 50 noort; praeguseks on programm laienenud: 2005. aastal osales selles 160 ja 2006. aastal kuni 300 noort. Programmiga START on nüüdseks seotud rohkem kui 20 sihtasutust, haridusministeeriumid, omavalitsused, eraisikud, ettevõtted, klubid ja ühingud. Iga annetaja võib valida, mitut stipendiumi (5000 eurot aastas) ta rahastada soovib või kas ta panustab projekti oma aja ja eriteadmiste näol. Hertie Fond rahastab programmi START 5,5 miljoni euroga.

Veebisait: www.ghst.de.



Vastutus integratsiooni õigusliku raamistiku ja põhilise juhtimise struktuuri eest lasub üheselt riigil.

Üldiselt ei soovi sihtasutused riiki asendada, vaid võtta endale täiendav ja uuenduslik roll. Lisaks konkreetsete algatuste toetamisele võivad need ka spetsialiste kokku tuua, luua hivi-





rühmasid, tellida ja avaldada asjakohaseid uuringuid, rahastada sisseändajate õiguste kaitsmist või aidata muul viisil kaasa poliitika väljatöötamisele.

Sihtasutused loovad riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil üha enam võrgustikke. Euroopa raamistik on väärtuslik võimalus vahetada häid tavasid ja töötada välja ühiseid algatusi. Näiteks on Euroopa integratsiooni ja sisseände programm (EPIM) kümne Euroopa sihtasutuse koostöö tulemus. EPIM annab toetusi Euroopa tasandil tegutsevatele valitsusvälistele organisatsioonidele ja riigi tasandil tegutsevate valitsusväliste organisatsioonide võrgustikele. Samuti viib see 2006.–2007. aastal liikmesriikides läbi rea konsultatsioone.



4. peatükk. Järeldused

1. Investeeringud integratsiooni juhtimise struktuuri ülesehitamise ja ülalpidamise on ennast igati väärt, sest need aitavad välja kujundada integratsiooni visiooni ja strateegiat, leida vahendeid, panna liikuma inimesi ja organisatsioone, luua partnerlusi ja tekitada usaldust, mis kõik on lühema- ja pikemaajaliste integratsioonieesmärkide saavutamisel otsustava tähtsusega.
2. Struktureeritud suhtlemine ja dialoog Euroopa, riikliku ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel võimaldab ühel või teisel tasandil võetud meetmete mõju ette aimata ja hinnata. Samuti võivad ühel tasandil läbiviidud integratsiooniprogrammide tulemused mõjutada muude tasandite poliitikat.
3. Linnapeade ja/või ametisse valitud kohalike ametnike jõuline ja selgestitajutav juhtroll integratsiooniküsimustes on äärmiselt tähtis integratsiooni ühtseks käsitlemiseks mitmetes poliitikavaldkondades ning aitab tuua omavalitsuse nii sisserändajatele kui ka teistele elanikele lähemale.
4. Kohalik integratsioonipoliitika on tõhusam, kui terve kogukond seda toetab. See ei ole suunatud üksnes sisserändajatele, vaid puudutab kõiki elanikke ja ka omavalitsust ennast. Sageli nõuab see mitmete osakondade ja omavalitsuse tegevusvaldkondade tgelikku muutmist. Seepärast on poliitiline tugi otsustava tähtsusega.
5. Ideaaljuhul on kohalikel integratsioonivõrgustikel kogukonna poliitilises ja haldusala-ses ülesehituses selge koht. Nende ülesandeks võib olla eriti probleemsete küsimuste tõstatamine ja soovitude tegemine, ilma et see mõjutaks valitud esindajate õigust langetada otsuseid.
6. Hinnangud vaatlevad peamiselt integratsioonipoliitika enda asjakohasust ja kvaliteeti (milleks võib välja töötada heade valitsemistavade näitajad), mitte ei püüa mõõta üksik-isikute või sisserändajate rühmade integratsiooniastet, mis jääb probleemiks.
7. Ideaaljuhul käib hindamine käsikäes kavandamisega, või vähemalt hinnatakse juba paika pandud programmide kõiki suuremaid muudatusi. Pilootprojektide hinnanguid võib kasutada ka käimasolevate programmide kujundamiseks ja kohandamiseks.
8. Enesehindamine võib tõsta haldusorganite suutlikkust ning edendada organisatsioonilist õppimisvõimet ja heade tavade tuvastamist. Teisalt kajastab välishindamine muid seisukohti ning võib anda sõltumatu ja usaldusväärse hinnangu poliitika tegelikule mõjule.
9. Kasutatavad vahendid peaksid olema proportsionaalsed hindamise eesmärkide ja kavandatava funktsiooniga poliitika väljatöötamise ja rakendamise üldises protsessis. Meetodeid ja andmete kogumist tuleks vastavalt asjaoludele kohandada.





10. Vahendite tõhus juhtimine ühendab eri liiki vahendid omavahel. Hästi juhitud projekti puhul ühendatakse projekti finantskapital inimressursside ja muude vahenditega, mida osalejad välja pakuvad. Oluliseks ressursiks on ka vabatahtlik töö.
11. Üldiselt ei soovi sihtasutused riiki asendada, vaid võtta endale täiendav ja uuenduslik roll. Lisaks konkreetsete algatuste toetamisele võivad need ka spetsialiste kokku tuua, luua huvirühmasid, tellida ja avaldada asjakohaseid uuringuid, rahastada sisserändajate õiguste kaitsmist või aidata muul viisil kaasa poliitika väljatöötamisele.

I lisa

Praktikale tuginev poliitika – tavade ülekandmine poliitikasse



Käsiraamatus on kirjeldatud programme ja projekte eesmärgiga tutvustada häid tavasid ja saada nendest kogemusi. Hoolikalt ettevalmistatud heade tavade vahetused aitavad poliitikakujundajail ja erialatöötajail neid tavasid jäljendada või neid konkreetsele olukorrale kohandada ning uusi programme koostada.

Projektitulemuste lähemal kaalumisel võib nende põhjal teha soovitusi poliitika väljatöötamiseks. Sel viisil tugineb poliitika suuremal määral praktikale, mis omakorda soodustab integratsioonitegevuse järjepidevust ja tagab integratsioonipoliitikale suurema toetuse.

Ülekandmise protsess on üsna keeruline ja hõlmab mitmeid samme, millest tähtsamaid on allpool kokkuvõtlikult kirjeldatud. Kõigepealt tuleb mõõta programmide ja projektide kvaliteeti, seejärel hinnata nende tulemusi ning siis võib teha soovitusi uue poliitika koostamiseks või olemasoleva poliitika kohandamiseks.

1. Integratsiooniprojektide ja -programmide kvaliteedi mõõtmisel hinnatakse nende asjakohasust, tõhusust, toimivust, jätkusuutlikkust ja mõju.

Programmid ja projektid on *asjakohased*, kui need:

- rahuldavad selgelt määratletud vajadusi;
- on kooskõlas üldiste eesmärkidega;
- kaasavad sidusrühmi ja sihtrühmi;
- parandavad projekti läbiviijate institutsioonilist suutlikkust;

tõhusad, kui need:

- saavutavad tulemused mõistlike kuludega;
- on majanduslikult elujõulised või kasumlikud;
- annavad kvaliteetseid tulemusi;
- on piisavalt kooskõlastatud, juhitud ja rahastatud;

tulemuslikud, kui need:

- annavad oodatud tulemusi;
- on hästi ja läbipaistvalt juhitud;
- pööravad tähelepanu ootamatutele ja negatiivsetele kõrvalmõjudele;
- võetakse sidusrühmade ja sihtrühmade poolt omaks;

jätkusuutlikud, kui need:

- jätkuvad pärast esialgset etappi;
- leiavad uute sponsorite toetust või suudavad ise vahendeid hankida;
- hõlmavad järelevalve- ja hindamismehhanisme;
- arendavad pidevalt juhtimisoskusi;

neil on *mõju*, kui need:

- pakuvad sidusrühmadele ja sihtrühmadele tooteid või teenuseid;
- parandavad sihtrühmade sotsiaalmajanduslikku olukorda;
- muudavad käitumistavasid ja organisatsioonikultuuri;
- mõjutavad laiemat keskkonda;
- aitavad kaasa üldiste eesmärkide saavutamisele.

2. Projektide ja programmide hindamisel võrreldakse neid üksteisega, määratakse kindlaks osalejad, sõnastatakse poliitikavalikud ja hinnatakse nende kavandatavat mõju.

Võrdlev analüüs:

- kogutakse, kirjeldatakse ja võrreldakse eri programmide ja projektide tulemusi;
- kogutakse lisaandmeid ja viiakse läbi täiendavaid uurimusi;
- määratakse kindlaks edukust või ebaedu mõjutavad tegurid ja analüüsitakse neid.

Osalejate kindlaksmääramine:

- määratakse riiklike ja valitsusväliste osalejate ülesanded ja vastutusala;
- määratakse kindlaks juhtimistasandid: kohalik, piirkondlik, siseriiklik ja üleeuroopaline;
- peetakse nõu sidusrühmade ja sihtrühmadega, kes omavahel läbirääkimisi peavad.

Poliitikavalikute sõnastamine:

- võrdleva analüüsi ja osalejate kindlaksmääramise põhjal tehakse järeldused;
- kirjeldatakse küsimusi, mida kavandatavates poliitikavalikutes käsitletakse;
- sõnastatakse ja esitatakse konkreetsed poliitikaalased soovitusel.

Kavandatava mõju hindamine:

- analüüsitakse poliitikavalikute (otsest ja kaudset) keskkonnaalast, majanduslikku ja sotsiaalset mõju;
- kaalutakse riske ja ebamääraseid asjaolusid, sealhulgas rakendamist ja nõuetele vastavust takistavaid tegureid;
- võrreldakse valikuid ja koostatakse eelistatud valiku põhjal konkreetsed poliitikaalased ettepanekud.

3. Konkreetsed poliitikaalased ettepanekud esitatakse kaalumiseks pädevale otsuseid tegevale organile ja neid menetletakse vastavalt selle organi töökorrale.



II lisa

Riiklikud integratsiooni kontaktpunktid



Austria

Föderaalne Siseministeerium (Bundesministerium für Inneres). Osakond III/4. Elukoha ja kodakondsuse küsimused.

Herrengasse 7, 1014 Viin, Austria, faks: (+43) 1531 263 159

Belgia

Avaliku teenistuse, sotsiaalse integratsiooni, suurlinnade poliitika ja võrdsete võimaluste ministri (Ministre de la Fonction publique, d'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances) Christian Dupont'i büroo.

Rue de la Loi 51, B-1040 Brüssel, Belgia, faks: (+32) 27 905 798

Ja võrdsete võimaluste ja rassismi vastu võitlemise keskus (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme).

Rue Royale 138, B-1000 Brüssel, Belgia, faks: (+32) 22 123 030

Eesti

Riigikantselei. Rahvastikuministri büroo.

Stenbocki Maja, Rahukohtu 3, 15161 Tallinn, Eesti, faks: (+372) 3326 151

Hispaania

Töö- ja sotsiaalministeerium (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Sisserändajate integratsiooni peadirektoraat.

C/ José Abascal, 39 -1ª Planta-, 28003 Madrid, Hispaania, faks: (+34) 913 637 057

Iirimaa

Vastuvõtu ja integratsiooni amet.

Block C, Ardilaun Centre 112–114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Iirimaa, faks: (+353) 14 133 271

Itaalia

Siseministeerium (Ministero dell'Interno). Kodanikuvabaduste ja sisserände osakond. Sisserände- ja varjupaigapoliitika keskdirektoraat.

Palazzo Viminale, Via A. Depretis, 00184 Rooma, Itaalia, faks: (+39) 0646 549 751

Ja sotsiaalse solidaarsuse ministeerium (Ministero della Solidarietà Sociale). Sisserände peadirektoraat.

Via Fornovo 8, 00192 Rooma, Itaalia, faks: (+39) 0636 754 769

Kreeka

Siseministeerium (Υπουργείο Εσωτερικών). Välismaalaste ja migratsiooniamet. Sotsiaalse integratsiooni sektor.

2 Evangelistrias Str., 105 63 Ateena, Kreeka, faks: (+30) 2103 223 335

Küpros

Siseministeerium (Υπουργείο Εσωτερικών). ELi ja rahvusvaheliste suhete osakond.

Demosthenis Severis Avenue, 1453 Nicosia, Küpros, faks: (+357) 22 867 755

Leedu

Sotsiaalkindlustuse ja tööministeerium (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija).
Rahvusvaheliste asjade osakond.
A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Vilnius, Leedu, faks: (+370) 52 664 209

Luksemburg

Perekonna- ja integratsiooniministeerium (Ministère de la Famille et de l'Intégration).
Valitsuse välismaalasteosakond.
12–14, Avenue Emile Reuter, L-2919 Luxembourg, faks: (+352) 4783 672

Läti

Sotsiaalse integratsiooni eriasjade ministri sekretariaat (Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts).
Elizabetes Str. 20, 2nd floor, LV-1050 Riia, faks: (+371) 7365 335

Madalmaad

Justiitsministeerium (Ministerie van Justitie). Vähemusrahvuste integratsioonipoliitika osakond.
Schedeldoekshaven 100, P.O. BOX 20301, 2500 EH Haag, Madalmaad, faks: (+31) 703 709 089

Malta

Perekonna- ja ühiskondliku solidaarsuse ministeerium (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soċjali).
Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, faks: (+356) 25 903 121

Poola

Töö- ja sotsiaalpoliitika ministeerium (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Sotsiaalabi ja integratsiooni osakond.
1/3/5 Nowogrodzka Str., 00-513 Varssavi, Poola, faks: (+48) 226 611 140

Portugal

Ministrite nõukogu eesistuja (Presidência do Conselho de Ministros).
Rua Prof. Gomes Teixeira, 1399-022 Lissabon, Portugal, faks: (+351) 213 927 860

Prantsusmaa

Tööhõive, sotsiaalse ühtekuuluvuse ja eluaseme ministeerium (Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement). Rahvastiku ja rände direktoraat.
Bureau DMI 3, 14, Avenue Duquesne, 75350 Pariis 07 SP, Prantsusmaa, faks: (+33) 140 565 349

Rootsi

Justiitsministeerium (Justitiedepartementet). Sisserändajate integratsiooni ja mitmekesisuse osakond.
S-103 33 Stockholm, Rootsi, faks: (+46) 84 053 578



Saksamaa

Föderaalne Siseministeerium (Bundesministerium des Innern). Osakond MI2. Integratsiooni fundamentaalprobleemid.

Dienstsitz Berlin, Alt-Moabit 101 D, 10559 Berliin, Saksamaa, faks: (+49) 188 868 151 918

Slovakkia

Siseministeerium (Ministerstva vnútra). Rändebüroo.

Pivonková 6, 816 72 Bratislava, Slovaki Vabariik, faks: (+421) 243 414 759

Ja töö-, sotsiaal- ja perekonnaministeerium (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny).

Špitálska 4, 816 43 Bratislava, Slovaki Vabariik, faks: (+421) 252 921 271

Sloveenia

Siseministeerium (Ministrstvo za notranje zadeve). Sisemiste haldusküsimuste direktoraat.

Stefanova 2, 1501 Ljubljana, Sloveenia, faks: (+386) 12 833 647

Soome

Töministeerium (Työministeriö). Poliitikaosakond.

Eteläesplanadi 4, P.O. Box 34, FIN-00023, faks: (+358) 916 049 184

Taani

Pagulaste, sisserände ja integratsiooni ministeerium (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration). Integratsioonipoliitika osakond.

Holbergsgade 6, DK-1057 Kopenhaagen K, Taani, faks: (+45) 33 951 479

Tšehhi Vabariik

Töö- ja sotsiaalministeerium (Ministerstvo práce a sociálních věcí). Migratsiooni ja välismaalaste integratsiooni osakond.

Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praha 2, Tšehhi Vabariik, faks: (+420) 221 923 090

Ungari

Justiits- ja õiguskaitseministeerium (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium). Rände osakond.

Kossuth Lajos tér 4., 1055 Budapest, Ungari, faks: (+36) 14 412 932

Ühendkuningriik

Siseministeerium (Home Office). Sisserände ja kodakondsuspoliitika osakond.

Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, Ühendkuningriik, faks: (+44) 2087 608 008

Vaatlejad

Bulgaaria

Töö- ja sotsiaalpoliitika ministeerium (Министерство на труда и социалната политика).

2. eurointegratsiooni osakond.

2, Triaditza Str., 1051 Sofia, Bulgaaria, faks: (+359) 29 873 980

Rumeenia

Haldus- ja siseministeerium (Ministerul Administrației și Internelor). Riiklik pagulasamet.

Sotsiaalse integratsiooni osakond.

15 Vasile Stolnicu str., Bukarest 2, Rumeenia, faks: (+40) 212 408 510

Euroopa Komisjon

Integratsiooni käsiraamat poliitikakujundajatele ja erialatöötajatele
Teine väljaanne, mai 2007

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2007 — 97 lk — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03329-2

ELI TRÜKISTE TELLIMINE

Väljaannete talituse trükiseid saab tellida veebipõhisest raamatupoest
EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu>. Trükised väljastatakse Teie valitud müügiesindusest.

Kõikide müügiesinduste nimekirja tellimiseks saatke kiri faksinumbril (352) 2929 42758.



Käesolevasse käsiraamatusse on koondatud 25 ELi liikmesriigi parimad tavad ja kogemused järgmistest valdkondadest: siserändajate integratsiooni ühtlustamine, eluase linnakeskkonnas, majandusintegratsioon, integratsiooni juhtimine. See on välja töötatud tihedas koostöös riiklike integratsiooni kontaktpunktidega ja selle eesmärgiks on toetada ühtse Euroopa integratsiooniraamistiku loomist, et lihtsustada kogemuste ja teabe vahetamist. Käesolev käsiraamat on mõeldud kohaliku, piirkondliku, riikliku ja ELi tasandi poliitikakujundajatele ja erialatöötajatele.

ISBN 978-92-79-03329-2



9 789279 033292

