



Integratsiooni kontseptuaalsed alused ja parimad praktikad.

Rahvusvaheline
konverents Tallinnas,
18.-19. oktoobril 2007.

Väljaandja: Integratsiooni Sihtasutus
Liimi 1, Tallinn 10621
www.meis.ee
Koostas: Hill & Knowlton Eesti AS
Küljendus: AS Ecoprint
2008

ISBN 978-9985-9912-3-7 (online)

Integratsiooni kontseptuaalsed alused ja parimad praktikad.

Rahvusvaheline
konverents Tallinnas,
18.-19. oktoobril 2007.

Sisukord

Sissejuhatus <i>Urve Palo</i>	5
Valdkondlik arengukava „Eesti Lõimumiskava 2008-2013“ <i>Tanel Mätlik</i>	6
Kas mitmekultuuriline rahvusriik on oksüümoron? <i>Matti Similä</i>	11
Eesti: mitmekultuurilisus ja rahvusriik <i>Yves Plasseraud</i>	17
Integratsiooni psühholoogilisest ja kultuurilisest vaatenurgast <i>John W. Berry</i>	21
Domineeriv rahvus ja integratsioon: Eesti juhtum <i>Eric Kaufmann</i>	31
Sotsiaalne integratsioon 21. sajandi Euroopas: vähemustele suuremate õiguste andmine territoriaalsuse kaotamise teel <i>Tove H. Malloy</i>	37
Kodakondsuse kontseptualiseerimine: Eesti kogemus Euroopa võrdlusperspektiivis <i>Elena Jurado</i>	43
Integratsiooni mõõtmine Lätis <i>Nils Muižnieks</i>	49
Sisserändajate integratsioonipoliitika indeks. Euroopa poliitikate ja Eestile huvi pakkuvate valdkondade võrdlus. <i>Thomas Huddleston</i>	54
Integratsiooni juhtimine kohalikul tasandil, CLIP-projekt <i>Wolfgang Bosswick</i>	59
Võrdne ja ühtne haridussüsteem: väljapääs kultuurikonflikti tehasest <i>Maria Golubeva</i>	63
Immigrantide õpetus Soomes <i>Leena Nissilä</i>	67
Konverentsi kokkuvõtteks <i>Raivo Vetik</i>	70

Sissejuhatus

Eelmise aasta 18. ja 19. oktoobril toimus Tallinnas kolmas rahvusvaheline konverents, mis keskendus Eesti integratsioonipoliitikale. Tol ajal oli meil veel pooleli lõimumiskava aastateks 2008-2013 koostamine, mis on käesoleva kogumiku ilmumise ajaks jõudnud lõpusirgele, ning mul on hea meel, et konverents andis meile võimaluse jagada oma mõtteid teistega ja õppida teiste riikide integratsioonialasest kogemusest.

Esimene taoline konverents toimus juba 1999. aastal, kui koostati programmi aastateks 2000-2007. Konverentsist võtsid osa sellised tuntud teadlased nagu Will Kymlicka ning David Miller. Teine konverents leidis aset 2002. aastal ning keskendus Eesti integratsioonimudeli eripäradele ning võrdlusele teiste riikidega. Sellel konverentsil osalesid samuti oma ala tuntud tippteadalased nagu John Berry, David Laitin ning Normand Labrie.

Sellest ajast on Eestis palju muutunud. Me oleme palju õppinud oma sõpradelt ning oleme neile toetuse ning nõu eest tänulikud. 2007. aasta konverentsi eesmärgiks oli analüüsida 2008-2013 lõimumiskava eelnõud, vaadata, mida me oleme seitsme aasta jooksul saavutanud ning millele peaks keskenduma edaspidi. Enda mõtteid ja

gasid meiega üksteist rahvusvahelist teadlast, kes kahe päeva jooksul rääkisid erinevatest integratsiooni puudutavatest aspektidest: väljakutsed, mida mitmekultuurilises rahvusriigile püstitab, kuidas on integratsioon korraldatud erinevates maailma osades, kuidas mõõta integratsiooni, millist osa integratsiooni protsessis mängib haridus. Eesti ei ole ainus ühiskond, kes selliste küsimustega silmitsi seisab. Enamus kaasaegsetest ühiskondadest puutuvad kokku küsimustega, kuidas hallata kultuurilist mitmekesisust ning on oluline vahetada kogemusi selles vallas.

Käesolev kogumik koondabki 18.-19. oktoobril Tallinnas aset leidnud rahvusvahelisel integratsiooniteemalisel konverentsil peetud ettekandeid. Osa autoritest on meie naaberriikidest, mõned kaugevalt, osa oli varemgi meid külastanud ning meie olukorraga tutvunud, osa käis Eestis esimest korda. Selline arvamuste kooslus andis meile väärtuslikku analüüsi, mis oli toeks uue lõimumiskava koostamisel ning aitab edaspidigi Eestis toimuvate protsesside ja arengute hindamisel.

Urve Palo

Rahvastikuminister



Valdkondlik arengukava „Eesti Lõimumiskava 2008-2013”



Tanel Mätlik

Integratsiooni Sihtasutuse juhataja

Senised olulisemad riiklikud sammud integratsioonipoliitikas pärinevad 1990ndate lõpust ja 2000. aastast. Nimelt kiitis Riigikogu 10. juunil 1998. aastal heaks Eesti riikliku integratsioonipoliitika lähtekohad mitte-eestlaste integreerimiseks Eesti ühiskonda. Nimetatud dokument pani esmakordselt paika riikliku poliitika kontseptuaalse aluse. Tollane kontseptsioon keskendus suuresti mitte-eestlaste probleemidele ja väljakutsetele. Integratsiooni all mõeldi inimese lülitumist ühiskonnaellu selle kõigil tasanditel: „Integratsioon ei ole etnilise identiteedi muutus, vaid nende barjääride mahavõtt, mis takistavad praegu paljusid mitte-eestlasti täisväärtuslikult osalemast Eesti ühiskonnaelus”. Samas nähti juba selles dokumendis ette eestlaste rolli, integratsiooni kui väljakutset arenguks nii eestlastele kui mitte-eestlastele: „Integratsioon on väga tõsine pingutus mitte-eestlaste jaoks, sest keeleoskus ja sellega seotud konkurentsivõime ei tule iseenesest. Samas on see ka väljakutse eestlaste tänasele avatusele ja sallivusele. Ilma eestlastepoolse arusaamata sellise uue arengu vajalik-

kusest ja valmisolekuta astuda uusi omapoolseid samme, pole integratsioonieesmärke mõtet püstitada. Ning kahtlemata on integratsioonistrateegia tõsiseks ülesandeks Eesti riigile ja poliitikutele, kuna defineerida tuleb ka Eesti kui demokraatliku rahvusriigi arengu sisepoliitilised eesmärgid”.

1998. aasta 31. märtsil asutas Vabariigi Valitsus Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse, mille kaudu hakkas Eesti riik rahastama integratsioonitegevusi. Esialgu oli riiklik toetus võrdlemisi piiratud (näiteks 1998. aastal 6 miljonit krooni), kuid järgnevatel aastatel maht oluliselt kasvas, eeskätt tänu mitmete välisriikide ja Euroopa Liidu abile.

2000. aasta 14. märtsil kiitis Vabariigi Valitsus heaks riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007”, millega määrati integratsioonivaldkonnad, eesmärgid, meetmed ja nende eest vastutavad ministriumid koos eelarvega. Riiklik programm oli ka edasise riigipoolse tegevuse aluseks integratsioonivaldkonnas, samuti on see olnud aluseks kohalikele omavalitsustele oma integrat-

sioonikavade koostamisel. Programmi kontseptuaalset osa on analüüsitud paljudes uuringutes.

Olulisemad tegevuste väljundid alates 2000. aastast

Alljärgnevalt on toodud riikliku programmi „Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007” olulisemad tegevuste väljundid alates 2000. aastast. Tuleb rõhutada, et tegu on ainult väga väikese valikuga umbes 170 tegevusest, mis on sisaldunud riikliku programmi tegevuskavades.

I alamprogramm „Haridus”

I alamprogrammi „Haridus” raames võeti juba 2000. aastal suund sellele, et laiendada ainete õpetamist eesti keeles muukeelsetes põhi- ja keskkoolides ning kutsekoolides. Selle tulemusena valmistati kõik 63 muukeelset gümnaasiumi (10.-12. klassid) ette üleminekuks osalisele (vähemalt 60 % ainetest) eestikeelse õppele alates 2007/2008. õppeaastast. Lisaks on süsteemselt toetatud osalist eestikeelset aineõpet keelekümbeluse õppevormis, praeguseks hetkeks on juba ligi 50 lasteaeda ja põhikooli liitunud keelekümbelusprogrammiga. Lisaks eesti keele oskusele on kahtlemata oluline tagada ka eestlaste aktiivne osalemine haridusintegratsioonis. Selle headeks näideteks on olnud ühine õppekava arendus ja muud koostöötegevused eesti- ja venekeelsete koolide vahel. Samuti on kokku umbes 20 000 eesti- ja venekeelset last osalenud suvistes keelelaagrites ja pereõppes alates 2000. aastast. Hetkel küll veel väike, aga selgelt

kasvav väljakutse on uusimmigrantide laste integratsioon, mis hõlmab muuhulgas vastavate spetsiaalsete õppematerjalide ja õpetaja käsiraamatute koostamist ning täiendkoolituste pakkumist õpetajatele, valmistamaks neid ette õppetöök mitmekultuurilises klassiruumis.

II alamprogramm „Etniliste vähemuste haridus ja kultuur”

II alamprogramm „Etniliste vähemuste haridus ja kultuur” kujundati välja pakkumaks etnilistele vähemustele eraldi võimalusi oma keele ja kultuuri säilitamiseks, mis on ka integratsiooniprogrammi kontseptuaalse osa üks nurgakive. Sel eesmärgil on iga-aastaselt saanud toetust umbes 35-40 rahvuskultuuriselti erinevatele kultuuriprojektidele, umbes 15 rahvuskultuuriselti pühapäevakooli on saanud iga-aastaselt toetust oma keele ja kultuuri õpetamiseks vähemuse liikmeskonnale, samuti on iga-aastaselt koolitatud pühapäevakoolide õpetajaid. Lisaks sellele hakkas Eesti riik andma iga-aastaselt toetust enamikele rahvuskultuuriseltidele (umbes 200 rahvuskultuuriselti möödunud aastatel) oma organisatsiooni üldkulude katmiseks, mis annab seltsidele suurema kindluse oma igapäevaste tööde planeerimiseks tulevikus.

III alamprogramm „Täiskasvanute eesti keele õpe”

III alamprogrammi „Täiskasvanute eesti keele õpe” raames on pööratud eraldi suurt tähelepanu muukeelsete täiskasvanute eesti keele oskuse tõstmisi-

sele, pakkudes selleks soodsatel tingimustel keeleõpet, materjale jms. Kokkuvõttes on alates 2000. aastast kokku umbes 12 000 isikut saanud tagasi 50 % keeleõppekuludest ning umbes 2000 avaliku sektori töötajat (politseinikud, päästetöötajad, meditsiinipersonal) on osalenud tasuta keeleõpekursustel.

IV alamprogramm „Ühiskonnapädevus“

IV alamprogramm „Ühiskonnapädevus“ on keskendunud ühiskonnapädevuse suurendamisele nii eestlaste kui mitte-eestlaste seas. Mida on peetud silmas ühiskonnapädevuse all? See tähendab isiku võimet toimida adekvaatselt kõigil ühiskonnaelul tasanditel. Riiklik programm käsitleb ühiskonnapädevuse kujunemise võtmeteguritena inimeste võimet ühishuvide alusel organiseeruda (läbiviidav kolmanda sektori valdkonnas) ning objektiivse informatsiooni kättesaadavust ja hoiakute muutumist ühiskonnas (läbiviidav meedia ja avaliku arvamuse valdkonnas). Kindlasti on inimese ühiskonnapädevuse indikaatoriks tema õiguslik staatus, Eesti puhul kodakondsuse omamine. Sel eesmärgil on seni kokku ligi 2 800 kodakondsuse taotlejat osalenud põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise eksami ettevalmistuskursustel. Samuti on 125 000 määratlemata kodakondsusega isikut teavitatud kodakondsuse taotlemise võimalustest ja tingimustest. Meedia valdkonnas on iga-aastaselt toetatud vähemalt ühte raadio või televisiooni saatesarja, sealhulgas vene- ja kakskeelseid televisiooni saatesarju, raadioprogramme või -saateid vähemuskeeltes (ukraina, heebrea, jidi, valgevene). Riikliku programmi käivitamise hetkel 2000. aastal oli oluline tuua integratsioonitematika avaliku arutelu keskmesse. Sel eesmärgil viidi läbi mitmed meediakampaaniad, nagu „Naeratuses algab sõprus“ ja „Palju toredaid inimesi“. Nagu ülalpool juba viidatud, on oluline kõigi ühiskonnaliikmete ühiskonnapädevus. Seetõttu on mitmed tegevused suunatud kõikidele Eestis elavatele inimestele, sõltumata nende rahvusest. Üheks selliseks näiteks on Kodaniku Käsiraamatu koostamine, mille eesmärgiks on olnud tuua informatsioon riigi toimimisest ja riigiasutustega suhtlemisest käepärasel vormis võimalikult paljude inimesteni. Käsi-

raamat ilmus esmakordselt 2004. aastal, järgnevaid kordustrukke on parandatud vastavalt muutunud seadustele ning täiendatud uute teemadega. Käsiraamat on olnud üllatavalt populaarne, seda jaotatakse ministeeriumidele, kodanikuühendustele, kohalikele omavalitsustele, raamatukogudele, kutsekoolidele ning maakondlikele arenduskeskustele.

Valdkondlik arengukava „Eesti Lõimumiskava 2008-2013“

Eelmine riiklik programm lõppes 2007. aastal. Loo-giliselt kerkis küsimus, mis toimub edasi? On selge, et paljude eesmärkide puhul – nagu täiskasvanute eesti keele oskus või ühine teabeväli – ollakse veel kaugel nende saavutamisest. Ka 2007. aasta aprilli lõpus toimunud II maailmasõja monumendi teisel-damine ja sellega kaasnenud diskussioon on juhti-nud avalikkuse tähelepanu vajadusele ka edasi te-geleda integratsiooni edendamisele ühiskonnas. Vajadust jätkata tööd nähti juba 2006. aastal, mil-le jooksul töötati välja uue valdkondliku arengu-kava kontseptuaalne osa (probleemi- ja eesmärgi-seade, põhimeetmed, juhtimiskeem). See eelnõu on olnud alates 2007. jaanuarist kättesaadav nii eesti, vene kui inglise keeles ka internetis rahvas-tikuminiistri kodulehel. 2007. aastal koostati arengukava rakendusplaan, mis sätestas ministeeriu-mide vastutuse arengukava tegevuste ja eelarve osas, koos ajakava ja muu vajaliku infoga. Kuna in-tegratsioon puudutab praktiliselt igaüht ühiskon-nas, siis on kahtlemata vajalik saavutada ka üldine konsensus arengukava eesmärgiseade suhtes. Sel-les mõttes on arengukaval nii mõndagi ühist ühe ühiskondliku kokkuleppega. Lõimumise edenemi-seks on vaja ühiskonnas üldist konsensust, kuna tegemist on inimeste oskuste, hoiakute ja suhtu-miste muutmisega ning see puudutab praktiliselt igaüht. Nagu igas kokkuleppes, on ka arenguka-vas vaja kokku leppida ühises eesmärgis ja konk-reetsetes tingimustes, mida peavad leppeosalised aktsepteerima ja täitma leppe eesmärgi saavuta-miseks. Selleks toimus 2007. aastal arengukava eel-nõu laiaulatuslik avalik arutelu ja vajadusel ka täien-damine. Siinkohal tuleb tähelepanu juhtida sellele, et ka käesolev konverents mängib selles töös olu-list rolli, kuna konverentsil osaleb väga esinduslik rahvusvaheliste ja kohalike ekspertide grupp.

Kuidas määratletakse uues arengukava eelnõus integratsiooni? Vastavalt arengukava tekstile, „Eesti ühiskonna integratsioon tähendab Eesti elanike kaasamist ühiskonna ellu võrdsete võimaluste ja vastastikuse sallivuse alusel, sõltumata rahvuskultuurist kuuluvusest. Eduka integratsiooni peamiseks tulemuseks on kodakondsusetuse kiire vähene mine ning Eesti püsielanike ühise riigiidentiteedi kinnistumine demokraatliku õigusriigi printsiipide, eesti keele kui riigikeele ning ühiskonna peamise kommunikatsioonikeele ja vähemuskultuuride kaitstuse alusel“. Missugune peaks aga sel juhul välja nägema Eesti ühiskond, kuhu me tahame jõuda? Nagu arengukava eelnõus kirjeldatud, on integratsioonipoliitika üldeesmärgiks „sidusa ühiskonna tekkimine, milles ühiste huvide, sotsiaalse te institutsioonide ja väärtuste kõrval on loodud võimalused vähemustele nende kultuurilise eripära säilitamiseks. Riikliku programmi kaudu toetava integratsiooniprotsessi väljundiks on tugeva eestiliku ühisosaga kultuuriliselt mitmekesine demokraatia“. Teisisõnu, sarnaselt eelnevale riiklikele programmile püüab ka uus valdkondlik arengukava vastata väljakutsele, kuidas tagada ühiskonnas inimesi nii ühendava kui eristava tasakaal, mis on vastuvõetav kõikidele etnilistele gruppidele.

Integratsiooniprogrammid 2000-2007 ja 2008-2013: sarnasused

Mille poolest aga sarnaneb uus valdkondlik arengukava eelneva riikliku programmiga ja mille poolest ta erineb? Kas tegu on täiesti uue vaatenurgaga ühiskonna sidususe saavutamisele või pigem jätkatakse vanamoodi? Nii seda kui teist. Uues arengukavas on nii sarnaseid kui ka uusi jooni nii eesmärgiseades kui tegevustes. Sarnane on kindlasti kontseptuaalne alus – integratsiooniparadigma, mida iseloomustab:

- » sihtgruppide osas kahepoolne lähenemine, mis tähendab, et integratsioonis osalevad nii mitte-eestlased kui eestlased;
- » meetmete osas kahe põhimõtte rakendamine: ühiskonna ühtlustumise toetamine eesti keele ja kodakondsuse baasil ja etniliste erinevuste säilitamise võimaldamine;

- » oodatavat lõpptulemust iseloomustavad 1) kultuurilise pluralismi/ sallivuse, 2) tugeva ühisosa ning 3) eesti kultuuriruumi säilitamise ja arendamise põhimõtted.

Meetmete osas jätkub jaotus kolme tegevusvaldkonna vahel, küll veidi muudetud sõnastuses: nendeks on hariduslik ja kultuuriline, õiguslik ja poliitiline ning sotsiaalne ja majanduslik valdkond. Kõigis kolmes valdkonnas pööratakse jätkuvalt väga suurt tähelepanu riigikeele oskuse tõstmisele nii noorte kui täiskasvanud mitte-eestlaste seas ning kodakondsuse taotlemisele infolevi ja koolituste näol. Kindlasti jätkub etniliste vähemuste keele ja kultuuritegevuse toetamine, andmaks soovijatele võimalus säilitada ja edasi arendada oma etnilist identiteeti.

Integratsiooniprogrammid 2000-2007 ja 2008-2013: erinevused

Üks oluline erinevus on püüe senisest selgemalt määratleda ja ka üles ehitada seda, mis peaks ühendama kõiki Eestis elavaid inimesi. Uue arengukava tööversioonis pakutakse selle märksõnaks Eesti riigiidentiteeti, mida iseloomustavad: 1) demokraatliku õigusriigi printsiipide tunnustamine, 2) eesti keele kui riigikeele ja ühiskonna peamise kommunikatsioonikeele oskamine ning 3) vähemuskultuuride kaitstuse tagamine. Samas on ka see määratlus kahtlemata veel liialt abstraktne ja vajab kindlasti konkretiseerimist. Riigiidentiteedi sisulise, tavainimesele arusaadava tähenduse loomine seisab meil veel ees. Võib väita, et hetkel on Eestis selline eestlastele ja mitte-eestlastele ühine identiteet – „meie-tunne“ – veel väga hägune. Kindlasti peaks riigiidentiteet aitama kaasa mõistmisele, et kõik Eestis elavad rahvusgrupid on meie kaasmaalased ning et meid ühendavat on tegelikult palju rohkem kui eristavat. Muu hulgas on vaja kokku leppida ja juurutada ühine nimetaja kõikidele Eesti elanikele – kas eestimaalased või näiteks kaasmaalased. Samuti on väga oluline meele pidada, et riigiidentiteedi täpsem määratlemine-konstrueerimine on pikaajaline, mitme inimpõlvkonna protsess ja väljakutse. Teisisõnu, ühiskonnas inimeste vahel ühise leidmisel ja kinnistamisel ei ole võimalik saada kiireid lahendusi, kuid see ei

tähenda, et me ei vajaks selget sihti. Kasutan ka käesolevat konverentsi ja kutsun konverentsil osalejaid aktiivsele mõttetööle, mida võiks riigiidentiteet veel sisaldada lisaks ülaloodule!

Ülaltoodu loogilise jätkuna on arengukavas plaanis tegevustena sisse tuua ühise riigiidentiteedi loomisele suunatud uued tegevused, väärtustamaks Eesti kodakondsust kui sümbolit, parandamaks inimeste teadmisi Eesti ajaloost ja riikluse traditsioonidest, suurendamaks eestlaste ja teiste rahvuste esindajate omavahelisi kontakte ja ühistegevust.

Kuigi tegu on riikliku poliitika dokumendiga, on oluline senisest enam kaasata valitsusväliseid organisatsioone, kodanikuühiskonda laiemalt, näiteks toetades eesti- ja venekeelsete kodanikeühenduste koostööd mis tahes valdkondades (noorsootöö, keskkonnakaitse, naabrivalve, ettevõtlus), asendamaks senist paljus keelelisel alusel organiseerunud kodanikuühenduste maastikku. Uus arengukava peab leidma ka uusi lahendusi juba pikka aega teada olevale väljakutsele, kuidas ühelt poolt tagada Eestis elavate teiste rahvuste esindajate parem ja objektiivsem informeeritus Eesti kultuurist, ajaloost, traditsioonidest ning Eesti ühiskonnas toimuvast ning teiselt poolt tutvustada Eestis erinevaid kultuure, nende eripära ja saavutusi ka laiemalt tervele ühiskonnale.

Ühiskonna liikmete ühis- ja erihuvide tasakaalustamine on see väljakutse, millega tuleb tegeleda nii riigil tervikuna kui ka ühiskonnaliikmetel individuaalselt. Kindlasti ei tohi ära unustada, et nii hoiakute muutmine kui uute oskuste omandamine, mis aitab ühiskonnas paremini kohaneda, saab alguse individuaalselt – inimese peast ja südamest. Soov õppida või omandada midagi uut peab tulema iga inimese enda seest, kindlasti ei saa integratsioon olla midagi ülaltpoolt ja anonüümselt kogu ühiskonnale pealesurutavat. Riik saab luua tingimused või pakkuda ajendeid selle motivatsiooni tekkimiseks inimeses, edasine aga toimub ühiskonnas juba paljuski iseeneslikult, mis on ka selle loomulik tee. Kindlasti aga peame täna mõtlema sellele, mis on need tingimused, mida ühiskonnale pakkuda. Eesti ei ole selles väljakutses üksi, sarnase katsumuse ees seisab palju riike, mistõttu käesolev konverents koos rohkete välisesinejaga pakub väga hea võimaluse heita pilk üheaegselt nii ühiskonna integratsiooni teooriasse kui praktikkasse.



Kas mitmekultuuriline rahvusriik on oksüümoron?



Matti Similä

*Etniliste Suhete ja Rahvusluse Uuringute Keskus,
Helsingi Ülikool*

Diskursuste kontekstuaalsus

Püüdes mõista kaasaegseid mitmekultuurilise diskursusi, alustagem kontekstuaalsuse mõistest. Teisel pool Atlandi ookeani on diskursus, mis on seotud faktiga, et Kanada ja USA on immigratsiooniriigid. Euroopas toimus väga pikka aega pidev sisserändeprotsess, ent enamik Euroopa riike keeldusid end määratlemast immigratsiooniriikidena. See varasema tööjõurände ja hilisemate asüülitaotlejate pikk ajalugu moodustabki Euroopa diskursuse aluse. Selge on see, et immigrantide ja vähemusrahvuste vahel tehti selget vahet. Isegi kui mõned riigid, näiteks Rootsi, teatasid, et on mitmekultuurilised, ei olnud see seotud aruteluga vähemusrahvuste õiguste üle. Selle diskursuse teiseks tunnuseks on integratsioonipoliitika lugemine rahvusriigi siseprobleemiks, ja Euroopa Liit ei ole selles valdkonnas ühtset poliitikat välja töötanud.

Mis on rahvusriik?

Traditsiooniliselt on rahvusriik spetsiifilist liiki riik, mis eksisteerib selleks, et tagada konkreetsele rahvusele territoriaalne suveräänsus. Riik on poliitiline ja geopoliitiline üksus ning rahvus on kultuuriline ja/ või etniline üksus. Teoreetiliselt täiuslikul juhul esineks vähe immigratsiooni või emigratsiooni, vähe rahvusvähemusi ja vähe „kodurahvuse“ liikmeid elamas teistes, välisriikides. Samas aga on paljud rahvusriigid täiuslikkusest kaugel.

Enamik riikidest koosneb erinevatest keelelistest või etnilistest vähemustest. Tänapäeval elavad enamikes riikides ka suured immigrantide rühmad, kuid tavaliselt ei loeta neid rahvusvähemusteks.

Asja teeb keeruliseks see, et rahvusliku identiteedi mõiste näib selgelt hõlmavat ka paljusid riike, kus asub mitmeid etnilisi või keelelisi gruppe. Näiteks Šveits on kantonite konföderatsioon, kus on neli riigikeelt. Ometi näib eksisteerivat Šveitsi rahvuslik identiteet.

Peale kultuuri/ etnilisuse ja poliitika vahelise seose iseloomustab rahvusriike ka keskne riigivõim, millel on kontroll kogu territooriumi üle, ning mida võiks vaadelda kui poolpüha ja mittevõõrandatavat. Taoline riik mängib ainulaadset rolli rahvusliku ühtsuse säilitamisel nii poliitiliselt, majanduslikult, sotsiaalselt kui ka kultuuriliselt. Enamikul juhtudel on seal ka ainult üks riigikeel, isegi kui tunnistatakse teiste rahvusvähemuste olemasolu.

William (Rogers) Brubaker (1990) on arutlenud selle üle, kuidas mõjutab rahvusriigi kontseptsioon immigratsioonipoliitikat, eriti naturaliseerimistaseme osas. Ideaalse kuuluvuse mudeli iseloomustamisel saab välja tuua kuus kuuluvuse normi. Liikmeks-olek peaks olema egalitaarne, pühalik, rahvuslik, demokraatlik, unikaalne ja sotsiaalselt tähenduslik.

Egalitaarne kuuluvus tähendab vaid täisliikme staatuse olemasolu ja ei midagi muud. Liikmelisuse pühaduse nõue tähendab, et inimesed peavad olema valmis riigi heaks ohvreid tooma. Kolmandaks, riigi liikmeks olemine tähendab ka rahva liikmeks olemist, mis omakorda tähendab, et poliitiline kogukond peaks olema ka kultuuriliselt ühtne. Liikmelisuse demokraatlik aspekt tähendab, et sellega kaasneb osalemine poliitilises elus. See, et liikmelisus peaks olema unikaalne, tähendab, et see peaks olema ammendav ja vastastikuliselt välistav – iga inimene peaks kuuluma ühte ja ainsasse riiki. Ja see, et kuuluvus peaks olema sotsiaalselt tähenduslik, väljendub asjaolus, et see peaks hõlmama mitte ainult ohverdusi, vaid ka tähtsaid privileege.

Præguses olukorras tulenevad rahvusriigi väljakutsed kasvavast topeltkodakondsuste hulgast, kodakondsuse kahanenud väärtusest, kodakondsuse pühaduse või ülimume nõrgenemisest – sest võimalikuks on muutunud erinevate võimalike kodakondsuste plusside ja miinuste arvestamine; osalise kodakondsusega (*partial citizenship*) inimeste kasvavast arvust, kasvavast nõudmisest täieliku kodakondsuse järele ilma kultuurilise sulandumiseta ning asjaolust, et suur osa elanikke on jäetud kõrvale poliitilises elus osalemisest nii hääletamise kui ka valimistel kandideerimise võimalikkuse aspektist lähtudes.

Tänase seisuga võib öelda seda, et me kaldume rääkima rahvusriikidest, hoolimata sellest, et enamasti on need kaugel ideaalist või ideaaltüüpili-

sest seisundist. Ent tavaliselt on ühel rahvusel siiski domineeriv positsioon. Samuti näib olevat selge, et etnilist mitmekesisust on võimalik kombineerida jagatud rahvusliku identiteediga.

Integratsioon

Integratsioon näib tänapäevastes immigrante ja vähemusrahvusi käsitlevates diskursustes kätkevat endas palju erinevaid tähendusi.

Sotsiaalteaduses viitab see sõna oma klassikalises tähenduses ühiskonnale kui tervikule ja sellele, kuidas see koos püsib. Üks sellest probleemist huvitatu oli tunnustatud sotsioloog Emile Durkheim, keda pani muretsema võimalik oht, mis võib tuleneda või olla tingitud integratsiooni puudumisest kaasaegses ühiskonnas; ühiskonnas, mida iseloomustavad kasvavad erisused ja eristumine, tööjaotus, mobiilsus ja individualism. Integratsiooni puudumine on probleem nii üksikisikule kui ka ühiskonnale tervikuna, kuivõrd ebapiisav integratsioon ühiskonna erinevate osade vahel ähvardab õonestada kogukondliku solidaarsuse alustalasid. Integratsioon on seotud sotsiaalse süsteemi kui tervikuga, mitte ainult selle üksikute indiviididega.

Sellest lähtuvalt – kuna integratsiooni puhul on tegemist terviku ja selle osade vahelise suhtega – võime ette kujutada erinevat liiki, rohkem või vähem integreeritud ühiskondi. Kõigepealt on meil ideaalriik, mille kõik osad on võrdselt integreerunud üheks võrgustikuks ning kus igaühel on otse- või kaudne side kõigi teistega. Teiseks võimaluseks on ühiskond, kus erinevad ühiskonnagrupid moodustavad hästi integreeritud alamsüsteeme erineval tasemel omavaheliste sidemetega. Kui sidemed alamsüsteemide vahel on väga nõrgad, hakkame lähenema „pluraalsele ühiskonnale” – ühiskonnale, kus erinevad inimeste grupid elavad üksteisest eraldatult ja „kohtuvad ainult turuplatsil”. Sellegipoolest usun, et me võime rääkida integreeritud ühiskonnast ka sel juhul, kui sidemed erinevate gruppide vahel ei ole liiga nõrgad ning kus erinevused jõukuse ja võimu osas ei ole liiga drastilised. See tähendab, et inimesed võivad olla ühiskonnas hästi integreerunud, omamata otseid sidemeid kõikide alamgruppide (*subgroup*) liikmetega.

Teine arusaam integratsioonist on poliitilisem: integratsioon on ühiskonna aktsepteeritud osaks saamise protsess. See on avatud määratlus, mis rõhutab pigem protsessilist olemust kui lõplikku olukorda ega sõnasta konkreetseid aktsepteerimise tingmusi. Samas võib see olla hea määratlus, kui kõne all on integratsioonipoliitika.

Mitmekultuurilisus

Mitmekultuurilisuse küsimustega on kahtlemata seotud mitmed riskid. Üheks ohuks on see, et kultuuri nähakse kui midagi homogeenset ja staatilist. Teiseks on kultuuriliste erinevuste liigne rõhutamine ning liiga vähene rõhuasetus sotsiaalsete tingimuste ja poliitiliste nõudmistega seotud erinevustele. Mitmeid aastaid tagasi märkis Stephen Ryan (1990), et uus huvi nende küsimuste vastu on viinud uurijad etnilisuse tähtsuse alahindamise juurest veelgi rohkem pessimistlikuma suhtumiseni mitmerahvuselist riikide tuleviku suunal.

Mitmekultuurilisuse kontseptsioon on kogum normatiivseid arusaamu mitmekultuurilise ühiskonna poliitilisest kujundamisest ja sellele vormi andmisest. Multikulturalistide seisukohast lähtudes on institutsioonid ja reeglid ajaloolised ning kultuurilised saadused, mis ei ole uustulnukate suhtes neutraalsed, mistõttu võib olla vaja neid uue olukorraga kohanemiseks muuta või ümber töötada. Seda võiksime nimetada etnilis-rahvuslikuks kogukonnaks.

Sellele vastandub Prantsusmaa arusaam, et riiki äsja saabunud peavad kohanema olemasolevate avalike institutsioonidega. See tähendab tegelikku survet ühtesulandumise (*assimilatsiooni*) suunas. Minu meelest ei ole see olnud mitte ainult Prantsusmaa, vaid ka Rootsi poliitika, hoolimata Rootsi poolt ametlikult deklareeritud mitmekultuurilisuse poliitikast. Selle poliitikaga kaasneb ka liberaalse traditsiooni kohaste vähemusrahvuste ja rühmituste õiguste eitamine. Seda võiksime nimetada vabariiklikuks mudeliks.

Mitmekultuurilist ühiskonda mõistetakse praegustes diskursustes väga erinevalt. Mõnikord tähendab see ainult mitmekesisuse tunnustamist. Mõnikord leitakse, et mitmekesisus on küll hea, kuid et see kuulub erasfääri. Ent see võib olla seotud

ka institutsionaalsetele muudatustele esitatavate nõudmistega, kultuurilise autonoomia taseme ja koguni nõudmisega mitmekultuurilise avaliku sektori järele.

Kuid mitmerahvuselist riiki on üsna sageli kahtluse alla seatud. Iseäranis just *pluraalse ühiskonna* teooria rõhutab ühtse tahte või kõikehõlmava lojaalsuse puudumist, mis võib süvendada etnilisi erimeelsusi mitmerahvuselistes ühiskondades. J. S. Furnivall määratleb pluraalset ühiskonda kui rahvuste sigrimigrit – eurooplased, hiinlased, hindud ja kohalikud, kes küll omavahel suhtlevad, aga ei segune. Iga grupp hoiab kinni oma usust, oma kultuurist ja keelest, oma ideedest ja tavadest. Indiviididena nad kohtuvad, ent üksnes turul, ostes ja müües. Selline ühiskond ei ole kohe kindlasti rahvusriik. (Furnivall 1948, Smith 1986).

Kollektiivsed identiteedid

Kollektiivseid identiteete kujundavad kehtivad tavad ja diskursused, aga ka minevikust pärit mälestused, lood ja arusaamad. Oma maailmapildi ja enesemõistmise jaoks on tähtsad nii kooliõpikud kui ka meedia ja popkultuur. Kui erinevatel gruppidel on väga erinevad vaated, võib see ratsionaalse dialoogi pidamise jaoks osutada probleemiks.

Kollektiivsed identiteedid ei ole mitte ainult tunnetuslikud, vaid sisaldavad ka normatiivseid elemente, mis mõjutavad igapäevast käitumist.

Teiseks kollektiivsete identiteetide aspektiks on nende seos isiklike identiteetidega. Igaüks tahab olla uhke ja lugupeetud. Kui inimesel ei ole eriti palju seda, mille üle isiksusena uhkust tunda, on oht, et ta kompenseerib seda agressiivse rõhutamise oma grupi austuse suunal (USA näide: „Ma võin olla küll vaene, aga vähemalt olen ma valge“).

Kodakondsus

Kodakondsuse sisu ja tähendust võib vaadelda kui midagi, mis on pidevas muutumises ja mille üle ühiskonna struktuuride ja institutsioonide erinevad tegelased läbirääkimisi peavad. Teisisõnu, kodakondsuse kontseptsiooniga seoses käib pidev nõudmistega esitamine.

Eestile iseäralikuks jooneks on määratlemata kodakondsusega inimeste suur arv, mis hoolimata selle kahanemisest on problemaatiline. Eesmärgiks peab olema kõikide pikaajaliste elamislubadega elanike tunnustamine kas välismaa kodanikena või selle riigi kodanikena, kus nad elavad – isegi siis, kui taolise eesmärgi saavutamine aega võtab.

Integratsioonipoliitika

Integratsioonipoliitikaid saab vaadelda erinevatel tasanditel – naabuskonna, regiooni ja riigi tasandil ning ka riigiülel tasandil.

Euroopa riikide immigratsioonipoliitikad on olnud sihtotstarbelised (*ad hoc*), reaktiivsed (*sündmustele reageerivad*) ja kontrollile suunatud. Pärast II maailmasõda rakendasid eelkõige Austria ja Šveits immigrandidele väga piiratud õigusi andvat poliitikat – *Gastarbeiterpolitik*. Hiljem teadvustasid riigid nagu Rootsi, Madalmaad, Belgia ja Prantsusmaa, et enamik sisserännanuid on tulnud selleks, et jääda. Aja jooksul on naturalisatsioonipoliitikad muutunud kaasavamaks; kohalikul tasandil on mittekodanikele välja töötatud teatud poliitiliste õiguste kogumid ning valikuvõimalusena on sisse viidud ka topeltkodakondsus – kui tuua vaid mõned näited aja jooksul tehtud muudatustest. Euroopa erinevate riikide immigratsioonipoliitikates aga on siiski palju erinevusi.

Üks integratsioonipoliitika edukuse otsustava tähtsusega tegur on institutsioonide tasandil toimuv. Üldised avalikud institutsioonid on haridus, avalik tervishoid, tööturg ja poliitika; seadused, määrused ja täitevorganisatsioonid, sealhulgas kirjalikud reeglid ja tavad. Sellised institutsioonid ei pruugi välistada, ent võivad mõnikord siiski pidurdada juurdepääsu või võrdseid tagajärgi oma tegutsemisviisi tõttu, võtmata arvesse immigrantide/ vähemusrahvaste gruppide erilisi jooni, mis tulevad rahvaste rände ajaloost, kultuurilisest või religioosest taustast või keelest.

Lisaks on meil immigrantide/ rahvusvähemuste endi poolt moodustatud konkreetset institutsioonid, mis võivad olla kodanikuühiskonna tähtsaks osaks, nagu näiteks kirikud, ametiühingud, kultuuriasutused, kutsealased institutsioonid jne. Need võivad muutuda ühiskonna samal tasemel

aktsepteeritud osadeks kui enamusühiskonna samaväärsed institutsioonid, kuid võivad end ka isoleerida või jääda tunnustamata.

Samuti näib olevat selge, et integratsiooniprotsessi mõjutab regionaalne ja elukohapõhine segregatsioon. Inimesed, kes elavad Eesti nendes piirkondades, kus Eesti keelt kõneldakse harva, elavad oma elu teistmoodi. Ja samuti põhjustab pingeid see, kui etniliselt erinevad piirkonnad arenevad väga ebavõrdselt. Nõukogude Liidu varasem eluasemepoliitika tekitas etnilisi enklave, mis on integratsioonile proovikiviks. Ent nagu ma ennist märkisin, saab ühiskonda integreerida isegi siis, kui erinevate gruppide liikmed suhtlevad põhiliselt oma grupi siseselt – eeldusel, et mõlemad grupid tunnevad, et on ühiskonna osaks ja senikaua, kui gruppide vahel esineb sidemeid. Samas aga peaks kohalik omavalitsus pöörama tähelepanu tegelikule olukorrale oma piirkonnas.

Usun, et suure tähtsusega on ka meediatarbimine ehk üldisemalt: kommunikatsioon ja informatsioon. Mitmekultuurilises riigis peab kodanike enamusel olema jagatud teadmuste ja kogemuste tuumik.

Kui me vaatame integratsiooni üksikisiku tasandil, on minu arvates õiglane öelda, et tunnetuslik (*kognitiivne*) kohanemine näib palju lihtsam kui kohanemine esteetilisel või normatiivsel tasandil, hõlmates eetost ehk kõlbelist käitumistava, kombeid ja traditsioone. Teine põlvkond aga võib kogeda „kahekordset sotsialiseerumist“, kus üheks keskkonnaks on immigrantide/ vähemusrahvaste kogukond ja teiseks domineeriv ühiskond. Soodsatel tingimustel võib selline sotsialiseerumine tuua kaasa oskuse ühendada nende erinevate maailmade rollid, identiteedid ja lojaalsused. See ei tule aga mehaaniliselt, vaid moodustub vastastikuse suhtluse ja inimestevaheliste suhete mustritest.

Oluline on rõhutada, et kohalik tasand on väga tähtis, kuna tagajärgi tuntakse esmajoonel sellel tasandil ja just seal toimub integratsioon.

Ja kõige lõpuks: me seisame silmitsi metodoloogilise probleemiga: integratsioon on pikaajaline protsess, mõnikord tuleb oodata üsna pikka aega, et hinnata, kas mingi tegutsemisviis on edukas, ning seda protsessi mõjutavad mitmed faktorid.

Eesti puhul on minu arvates ebarealistlik oodata koheseid tulemusi kõikidel tasanditel.

Kas suurus omab tähtsust?

Jah, mõningatel juhtudel omab, aga loomulikult ei ole suurus sugugi mitte ainus tähtis tegur. Suurt hulka inimesi ei saa niisama lihtsalt tähelepanuta jätta või „unustada“. Samuti on neil lihtsam luua oma institutsioone ja organisatsioone. Ja kui nad kõnelevad maailmas levinud keelt, annab see neile kaalukamad põhjused seda säilitada. Samamoodi on väike keel alati rohkem ohustatud. Inimesed, kes ei ole sündinud väikese keele kõnelejatena, ei pea seda mõnikord piisavalt atraktiivseks, et seda õppida. Üheks näiteks on siin Belgia, kus hollandi keelt kõnelevad flaamid õpivad kõige sagedamini ära ka prantsuse keele, samas kui prantsuse keelt kõnelevad vallooniid hollandi keelt õppima ei vaevu. Seetõttu võib enamus, kelle keel on väike, olla ebakindel omaenda kultuuri tugevuse osas, mis mõjutab hoiakuid ja käitumistavasid teist keelt kõnelevate inimeste suhtes.

Suuruse tähtsust saab illustreerida kahe näitega:

1. Iirlased Iiri Vabariigis. Iiri keel on vabariigi ametlik riigikeel ja koolis kohustuslik. Sellegipoolest muudab igapäevaselt iiri keelt kõnelevate inimeste väike arv ja inglise keele positsioon juhtiva maailmakeelena peaaegu võimatuks tõsta iiri keel kõrgemale teise keele staatusest, ning mille väärtus iirlaste identiteedi jaoks jääb pigem sümboolseks.

2. Rootsi keel ei ole Soome põhiseaduses vähemusrahvuse keel, vaid üks kahest võrdväärsest riigikeelest. Samas aga muudab asjaolu, et rootsi keelt kõneleb emakeelena vähem kui kuus protsenti elanikkonnast, ja see, et rootsi keel on maailmas üsna vähetähtis, selle Soomes *de facto* vähemuskeeleks.

Kultuuriline mitmekesisus ja konflikt

Liigne kultuurilistele erinevustele keskendumine võib etniliste konfliktide analüüsimisel viia sageli valede järeldusteni. Erinevateks nõudmisteks ja etniliseks mobiliseerumiseks ei ole vaja fundamentaalseid kultuurilisi erinevusi. Suhteliselt suured erinevused saavad harmooniliselt koos eksisteerida,

rida, samas kui väga väikesed erinevused võivad põhjustada konflikte. Suhteline ilmajätetus (*relative deprivation*) või ebavõrdse staatuse tunnetamine võib olla üks konfliktiallikas ning usalduse ja suhtluse puudumine teine. Samuti võivad konfliktid põhjustada sotsiaalmajanduslikes tingimustes ja sotsiaalsetes probleemides tajutavad erinevused. Kollektiivsete identiteetidega seotud vastuolulisi nõudmisi ei ole sageli niisama lihtne kiiresti lahendada. Kindlasti ei ole küsimus pelgalt informatsioon, kuid infovahetus on sellegipoolest oluline. Lõppude lõpuks on konflikt ühiskondliku elu loomulik element. Ent kuulumise tunne on siiski esmatähtis.

Kolm illustreerivat juhtumit

Lõpetuseks illustreerin mõningaid oma mõtetest kolme näidisjuhtumiga. Nendeks on Belgia, Põhja-lirimaa ja Eesti.

Belgia

Belgia näide illustreerib hästi võimalikku konflikti, kui piirkonnad arenevad erinevalt. Varem oli prantsuse keelt kõnelev Wallonie (*Valloonia*) piirkond Belgia jõukam, arenenum ja tööstuslikum osa ning prantsuse keele staatus oli kõrgem kui Vlaanderenis kõneldaval hollandi keelel. Sestsaadik on Vlaanderenis (*Flandrias*) olnud palju parem majanduslik areng, mille tagajärjel kogevad Wallonie piirkonna elanikud suhtelist ilmajätust. Samal ajal näivad nad endiselt pidavat oma keelt „ülemaks“ ega ole hollandi keele õppimisest eriti huvitatud.

Põhja-lirimaa

Keel on sama, inimesed näevad välja sarnased ja ongi paljuski sarnased. Sümboolne erinevus on seotud kristluse kahe vormiga. Aga kollektiivsed identiteedid on tugevad. Katoliiklased peavad protestantidest lojaliste endise rõhuja, Suurbritannia poolel olevateks. Lojalistid peavad katoliiklasi aga lojaalsemateks katoliiklikule vabariigile kui nende oma piirkonnale. Puudub usaldus ja inimesed tunnevad, et neid ei kohelda võrdselt. Aga kas seda konflikti tuleks nimetada „etniliseks“ või „kultuuriliseks“?

Eesti

Suurima grupi mitte-eestlaste hulgas moodustavad vene keelt kõnelevad eestimaalased. Selle grupi suurus muudab raskeks nende vaatlemise „vaid ühena paljudest mitte-eestlaste gruppidest“. Vene keelt emakeelena kõnelejate olukord Eestis muutus kiiresti selles mõttes, et nad muutusid „üleöö võõrasteks“. Enne seda kõnelesid nad Nõukogude Liidu põhilist keelt ja enamasti ei näinud mingit põhjust õppida „kohalikku keelt“. Paljud olid sisse rännanud üpris hiljuti. Nõukogude Liidus võimutasandi keelt kõnelenutena tundsid nad Eesti taasiseseisvumisel „suhtelist ilmajäetust“. Nii eestlaste kui ka venelaste hoiakutes paistab puuduvat usaldus, aktsepteerimine ja austus teise grupi vastu. Kas mittekodanike arv näitab osaliselt Eesti taastamise mittetunnistamist vene keelt kõnelevate elanike hulgas? Kas vene keelt kõnelevate elanike meelestatus eesti keele suhtes sarnaneb sellega, mida vallooned tunnevad hollandi keele suhtes? Kas eestlased kardavad ebalojaalsust ja tajuvad ohtu eesti kultuurile? Vähemalt paistab, et kollektiivsed identiteedid, lood ja mälestused on väga erinevad ning ühise meedia ja muude ühiste teabeallikate puudumine ei tee ratsionaalset dialoogi alati lihtsaks.

Kuidas siis jääb oksüümoroniga?

Jah, mitmekultuuriline rahvusriik võib olla oksüümoron, kui lähtume rahvusriigi traditsioonilisest käsitusest. Rahvusriiki laiemalt defineerides ei pea see aga sugugi nii olema. Paljudes riikides näib olevat tugev ühtne rahvuslik identiteet, hoolimata kultuurilisest mitmekesisusest, ja mitmekesisust esineb enamikus rahvusriikides.

Kuna aga igal konkreetsel juhtumil on oma ainulaadsed jooned, siis „standardseid“ lahendusi olemas ei ole. Näib olevat selge, et kultuuriline erinevus iseenesest ei olegi siin ehk põhifaktor. Samuti näib olevat selge, et peale kollektiivsete identiteetide on samavõrra tähtis ka kommunikatsioon.

Kasutatud materjalid

Brubaker, W. (1990). Immigration, Citizenship and the Nation State in France and Germany: A Comparative Historical analysis. *International sociology*, 379-407.

Furnivall, J. S. (1948). *Colonial Policy and Practice: a Comparative Study of Burma, Netherlands and India*. Cambridge University Press.

Ryan, S. (1990). *Ethnic Conflict and International Relations*. Worcester: Dartmouth.

Smith, M. G. (1986). Pluralism, Race and Ethnicity in Selected African Countries. In J. Rex, and D. Mason (Eds.), *Theories of Race and Ethnic Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eesti: mitmekultuurilisus ja rahvusriik



Yves Plasseraud

EGYP Prantsusmaa/ Kaunase Ülikool

1991. aastast saadik on lääne meedia perioodiliselt tõstatanud küsimust vene rahvusvähemuste väidetavast väärkohtlemisest Baltimaades. See teave paneb avalikkust arvama, et kuna „kus suitsu, seal tuld“, ei ole Baltimaad selles suhtes tõenäoliselt just päris „puhtad poisid“.

Eesti lähenemine sellele küsimusele...

Eesti kujutab endast ebatavalist juhtumit, kus demokraatlik riik seisab silmitsi tõsiste riiklike integratsiooniprobleemide ja keerdküsimustega haridussüsteemis.

Pärast mitu aastat kestnud arutelusid ja survet erinevatelt osapooltelt (Euroopa Nõukogu, OSCE, EL), on Eesti ametivõimud, arvestades Eesti riigi asutamispõhimõtet „üks rahvas, üks keel ja üks maa“, hiljuti „leiutanud“ mitmekultuurilisuse Eesti variandi, mis põhineb kahel samaaegsel protsessil:

» ühiskonna „ühtlustumine“, mille aluseks on konkreetse riigikeele tundmine ja vastavalt ka keeldu-

mine kahe ametliku riigikeele (eesti ja vene keele) põhimõtte rakendamisest;

» etniliste „erinevuste“ säilitamine vähemuste kultuuriliste õiguste tunnustamise kaudu.

Kaks siiani suuresti külge kõrval elavat kogukonda

Enne kui üritame mõista, mis integratsiooniprotsessis „viltu läks“, heitkem põgus pilk sellele, kuidas venelased ja eestlased Eestis koos elavad. Üldises plaanis on inimestevahelised suhted ‚kohalike‘ ja ‚muulaste‘ vahel üpris head ja vähemalt rahumeelsed. Kui eelmine kevad ja pronkssõduri mälestusmärk välja arvata, ei ole praktiliselt kunagi mingit vägivalda esinenud. Ja ometi jäävad need kaks kogukonda rühmadena võttes enamasti teineteisest eraldatuks.

Millest said integratsiooniraskused alguse?

Kui esimeste iseseisvusaastate probleeme on üpriski lihtne mõista, siis nüüd, kui naturalisatsiooniprotsess on suhteliselt avatud ning Eesti on EL

liige ja majanduslikult äärmiselt hästi arenev, võib nende raskuste jätkumine näida vähem mõistetav.

Sellele seletuse leidmiseks tuleb ilmselt vaadata kahte suunda.

Eesti ametivõimud on olnud integratsiooniküsimuses oma seisukoha teatavaks tegemisel üsna aeglased. Esmane integratsiooni kontseptsioon oli algselt põhiliselt imporditud Brüsselist, mistõttu ka Eesti elanikkond seda väga kiiresti omaks ei võtnud.

Taaline kõhklev poliitika ei ole küll sundinud paljusid vene keelt kõnelevaid inimesi riigist lahutama, ent ei ole ka andnud neile võimalust oma uut olukorda täielikult teadvustada. Hetkel on võimalik määratleda kolme erinevat elanikkonna gruppi:

- » enamik Eesti maapiirkondadest, kus täielikult domineerib eesti keel;
- » Ida-Virumaa linnapiirkonnad, kus vene keel on praktiliselt ainuke kohalik kõneldav keel ja kus suurem osa venelastest riigikeelt ei räägi;
- » Tallinna piirkond, mis on kiirelt muutumas kosmopoliitiliseks ja mitmekeelseks metropoliks.

Tõeline risk tulevikule on selle olukorra muutumine lõplikuks!

Praeguse olukorra suurimad probleemid näivad tulenevat asjaolust, et venelastel puudub pärast Külma Sõja häbiväärset lõppu selge rahvuslik identiteet ja uhkus. Nad on kahevahel oma isamaa (Venemaa) – mis ei ole enam nende tõeline *Rodina* – ja Eesti riigi vahel, kus nad ei tunne end eriti tere-tulnuna. Olukorda halvendab asjaolu, et venelaste väärikuse ainsateks riismeteks on NSVL võit Saksamaa üle Suures Isamaasõjas, mis on just nimelt see valdkond, mida Eesti ametlik ajalugu põlastab, sest see on seotud 1945. aasta okupatsiooniga.

Seistes silmitsi vene keele ja kultuuri marginaliseerumisega Eestis, on oht, et tekivad „meeleheitel“ radikaalsete noorte eestivenelaste aktivistide äärmusrühmitused.

Eestlased omalt poolt ei ole täielikult meelt muutnud; sageli näevad nad venelasi endiselt „okupantide“ ja alamatena ning kipuvad jääma muulaste integreerimise suhtes tõrksaks.

Kui mõned asjad läksid viltu, siis teised läksid üsna hästi!

Õnneks paistab, et olukord on muutumas situatsiooni realistlikuma tunnetuse suunas. Üha enam ja enam on kuulda arvamust, et venelaste kohalolek võib kanda endas ka teatud eeliseid.

Riigikogus on muulaste suhtes (maru)rahvuslikke seisukohti pooldavad radikaalsed erakonnad toetust kaotamas.

Ühe positiivse uudisena võib mainida veel asjaolu, et üha suurem arv vene keelt emakeelena kõnelevaid noori räägivad ladusalt ka eesti keelt. Eesti keele tundmine on muutumas vähem „etnilisemaks“ ja varem laialt levinud ja põlatud vene keel muutub järk-järgult oluliseks eeliseks, enamasti venelaste käes.

Veel ühe positiivse aspektina eestivenelaste suunaliste hoiakute paranemise kirjeldamisel tuleb mainida ka venelaste majanduslike edulugude kasvavat arvu Eestis.

Vaadates antud küsimuse geopoliitilist aspekti, näeme, et eestivenelased tajuvad Moskvat üha vähem oma „loomuliku kaitsjana“ ja üha enam „välismaisena“! Stabiilset ja vaba Eestit, kus elu on hea ja turvaline, peavad noored venelased nüüd üha sagedamini „oma“ maaks, hoolimata ajaloo- ja keeleküsimumustest.

Mitmelt viisil paistavad eestlased ja Eestis elavad venelased, olles astunud Euroopa kontekstis uute väärtuste väljatöötamise protsessi, liikuvat vastastikuse aktsepteerimise suunas. Ja sugugi mitte kõige vähem tähtsana peaks aja möödumine ja tugevalt antagonistlike põlvkondade kadumine aitama olukorda järk-järgult parandada.

Võimalikud moodused olukorra edasiseks parandamiseks

2007. aasta sügisel on elu rohujuure tasandil endiselt vaikne ja mingit „Venemaa asja“ eest võitlejate poolt kuulutatud draamat ei ole toimunud. Ent olukord pole endiselt kaugeltki rahuldav. Millised võiksid olla siinkohal tehtavad järelused ?

Taasiseseisvumisest alates on Eestis suudetud ära teha märkimisväärne töö demokraatliku ja rahumeelse ühiskonna ülesehitamiseks. Arvestades lühikest perioodi, on tulemus globaalses plaanis vägagi positiivne. Viimasel ajal aga võib täheldada rahvustevaheliste hõõrumiste ja pingete järsku kasvu, mis suuresti tulenevad rahulolematusest haridusreformiga ja pronkssõduri ümberpaigutamisest. Oleme ka täheldanud, et hoolimata hiljutisest kiirenemisest, on naturaliseerimisprotsess endiselt liiga aeglane. Küsimus on seega nüüd selles, mida saaksid osapooled teha olukorra parandamiseks?

Mõned võimalikest sammudest on alljärgnevad

Eesti ja vene kogukonnad paistavad mõlemad praeguseks nõustuvat, et tuleb saavutada kaks teineteist vastastikku täiendavat eesmärki.

Ehitada üles Eesti ühiskond...

- » sest see on post-sovjetliku Eesti riigi olemuse tuum ja vastab integratsioonikava aastateks 2008-2013 tööversioonis sõnastatud eesmärkidele ning paistab olevat vaidlustamatu taotlus.
- » ilma selgelt määratlemata rahvusliku identiteedita on hiljutine mitmerahvuseline riik lõhestatud kildkondadeks, mis püüavad kehtestada igaüks oma rahvuslikku nägemust ja ideoloogiat. „Rahvuslikkuse poliitika“ esmane vastuvõtmine on sundinud vene keelt kõnelejaid aktsepteerima ennast kui vähemust ja määratlema omaenda vähemuse identiteeti ning seega asetama end selgele positsioonile enamuse suhtes.

... mis on samal ajal ka integreeritud ühiskond.

- » Sest märkimisväärse venekeelse elanikkonna kohalolek on möödapääsmatu tõsiasi, millega tuleb tõeselt tahtmata leppida.
- » Sest see on hea riigile ja selle arengule tulevikus. Mitmekesisust tunnustatakse üha enam kui väärtust, nagu on kirjas ka ÜRO arenguprogrammi (*United Nations Development Programme*) 2004. aasta aruandes.

Kuidas nende kodanikuühiskonna integratsioonieesmärkide saavutamisele kaasa aidata?

Eesti ja vene kogukonnad, kes küll tööalases tegevuses kokku puutuvad, veedavad endiselt oma eraelu erinevates maailmades ning kipuvad üksteist ignoreerima ja koguni pisut kartma. Olukord on eriti kriitiline Ida-Virumaal, kus eesti keelt igapäevaelus praktiliselt ei kasutata. Mis tahes integratsioonikava eesmärk peab seega olema teavitada kumbagi osapoolt teise seisukohtadest ja kultuurist ja ühiskond uuesti kokku õmmelda, edendades nii vastastikuse tunnustamise algust. Sellega seoses võiks soovitada mitut sammu.

- » Soodustada eesti ja vene kogukondade omavahelist suhtlemist ja üksteise vastastikust tunnustamist. Selles kontekstis on ilmselt komistuskiviks kummagi osapoolle nägemus Eesti nõukogustamise ajaloost. Kui 60 % eestlastest peavad seda jõhkraks sõjaliseks okupatsiooniks, siis enamik venelasi näeb seda jätkuvalt kui Nõukogude Liidu fašismi üle saavutatud võidu normaalset tagajärge. Ühtmoodi nii natslike ja sovjetlike sümbolite kasutamise keeldu suhtutakse kui täiendavasse torkesse venelaste identiteedi südamesse.
- » Kaaluda „sotsiaalset linnaplaneerimist“ problemaatilistes nõukoguaegsetes elamupiirkondades. Hiljuti tutvustatud Prantsuse „*cités*“ (nii füüsilise kui sotsiaalse) restruktureerimise tegevuskava, mida praegu rakendatakse, võib selles osas pakkuda ainet järelemõtlemiseks.
- » Tunnustada sümboolselt mittekodanikke, lubades näiteks ametlikult vene keele kasutamist linnavalitsuse tasandil.
- » Eesti on tolerantne ja mitte kuigi usklik maa (luteri usk on avatud ja leebe). Seega suhtutakse vene identiteedi traditsioonilisse sümbolisse - õigeusku - väga tolerantselt. Kui arvestada, et venelastel on vähe identiteedisümboleid, millega samastuda, võib religioon ehk mängida siin teatud sümbolset rolli.
- » Soodustada liikuvust vabariigi territooriumil (eelkõige Põhja-Eesti linnade ja ülejäänud riigi vahel), et vähendada erinevate gruppide vahelisi erinevusi.

Loomulikult ei saa ükski nendest meetmetest olla tõhus ilma vene keelt kõneleva elanikkonna esindajate teatava koostööta. Selles suunas tuleks teha rohkem teavitustööd.

Seoses riiklike keskkoolidega

Nagu tavaliselt, ei ole siin probleemiks mitte niivõrd see, mida ametivõimud on teinud (või tegemata jätnud), kui see, kuidas see on saavutatud või kuidas seda on esitatud. Siin on mõned võimalikud sammud, millest võiks ehk kasu olla;

- » Olge laiahaardelised ja tolerantsed. Ärge kujutage teist gruppi mustas valguses. Vältige igasugust sõnalist üleolekut ja radikaalset sõnakasutust. Vene aktivistide külje pealt üritage arvesse võtta, mida „vaikivad lapsevanemad“ tahavad, ja vältige olukorra kirjeldamisel liialdusi!
- » Otsige ja paluge abi ning koostööd mitte sugugi nii harva esinevatelt (tõelistelt) eesti-meelsetelt venelastelt. Ärge alahinnake nende mõjujõudu. Pidage meeles, et nende rolli ignoreerimine või kõrvalejätmine võib anda vastupidise efekti.
- » Vältige kõikide juhtkonna esindajate motiivide samastamist ning tehke selget vahet realistlike ja koostöövalmite ning radikaalsete osapoolte vahel. Valige oma peamised partnerid pragmaatiliste ja realistlike, ent lojaalsete hulgast.
- » Vältige olukorra käsitlemist ühte moodi kõikides maakondades. Erinevusi tuleks tõenäoliselt täpsemalt vaadelda ja sellest tulenevalt ka arvesse võtta.
- » Ärge arvake, et kõik vene õppekeelega koolid on ühesugused ja uurige olukorda üksikjuhtumite kaupa. Pidage õpetajatega pidevat dialoogi. Kasulikeks vaatlusmaterjali ja võrdlust pakkuvateks eeskujudeks oleksid siin Soome ja Ungari.

Kokkuvõte

Eesti riigi eesmärk peaks olema pluralismil ja vastastikusel tunnustamisel põhineva avatud ühiskonna järk-järguline üles ehitamine. Juhul, kui seda kiiresti ei saavutata, riskeeritakse kaheks ja-gunenud getostunud ühiskonna tekkimisega. Naturaliseerimisprotsessi edenedes, kui suur osa kodanikke (rääkimata allesjäänud mittekodanikest) ei tunnista Eesti riiki oma riigina, võib nende ebamugavustunne kasvada, ohustades seeläbi Eesti riiki tervikuna.

Edukas integratsioon aga tähendaks, et:

- » Vene keelt kõnelejad, kes tahavad säilitada oma vene juured, tunnevad end hästi, olles ühtaegu nii Eesti kodanikud kui säilitades oma vene kultuurilise identiteedi.
- » Eestlased peavad oma venelastest naabreid sama kogukonna osaks ja näevad neid riigi jaoks kasutoovadena.

On selge, et pikk tee on veel ees, ent Eestil on juba nii palju saavutusi ja eeliseid, et selline eesmärk ei tundu sugugi ebarealistlik.



Integratsiooni psühholoogilisest ja kultuurilisest vaatenurgast



John W. Berry

Queen'si Ülikool, Kanada

Integratsioon võib aset leida nii rahvusiikide omavahelistes suhetes (rahvusvaheliselt), erinevate inimgruppide (kultuuriliselt mitmekesiste rahvusiikide siseselt) kui ka indiviidide (kes on nende kollektiivsete üksuste liikmed) vahel. Kõiki kolme tasandit saab uurida sotsiaalteaduslike, aga ka psühholoogiliste kontseptsioonide ja meetodite abil. Käesolevas ettekandes keskendun integratsiooni psühholoogilisele (individuaalsele) ja kultuurilisele (grupi) mõõtmele kahel eelmainitud tasandil, kuid samas pidades silmas ka laiemat rahvusvahelist poliitilist, majanduslikku ja sotsiaalkultuurilist konteksti, milles integratsiooninähtused arenevad ning väljenduvad.

Antud laiemaks kontekstiks on mitmekultuurilised ühiskonnad üle kogu maailma, millest paljud on tekkinud rahvusvaheliste nähtuste, nagu koloniseerimise ja orjapidamise, põgenikerände ja immigratsiooni tulemusel. Mitmekultuurilised ühiskonnad on taolised kooseluvormid, kus

erinevad kultuurilised või etnilised grupid elavad ühiselt ühtse poliitilise ja sotsiaalse raamistiku väljal (Brooks 2002). Kõik kaasaegsed ühiskonnad on nüüdisajal mitmekultuurilised; ükski ühiskond ei koosne inimestest, kellel on üks kultuur, üks keel ja üks identiteet (Sam, Berry 2006). Kauga aega on eeldatud, et selline kultuuriline mitmekesisus ühiskondades lõpuks kaob. Seda sellepärast, et kultuuridevaheline kontakt on loominguine ja reageerimisvõimeline protsess, mis toodab uusi tavasid ja väärtushinnanguid ning pigem stimuleerib vastupanu, selle asemel et lihtsalt viia kultuurilise domineerimise ja ühtlustumiseni.

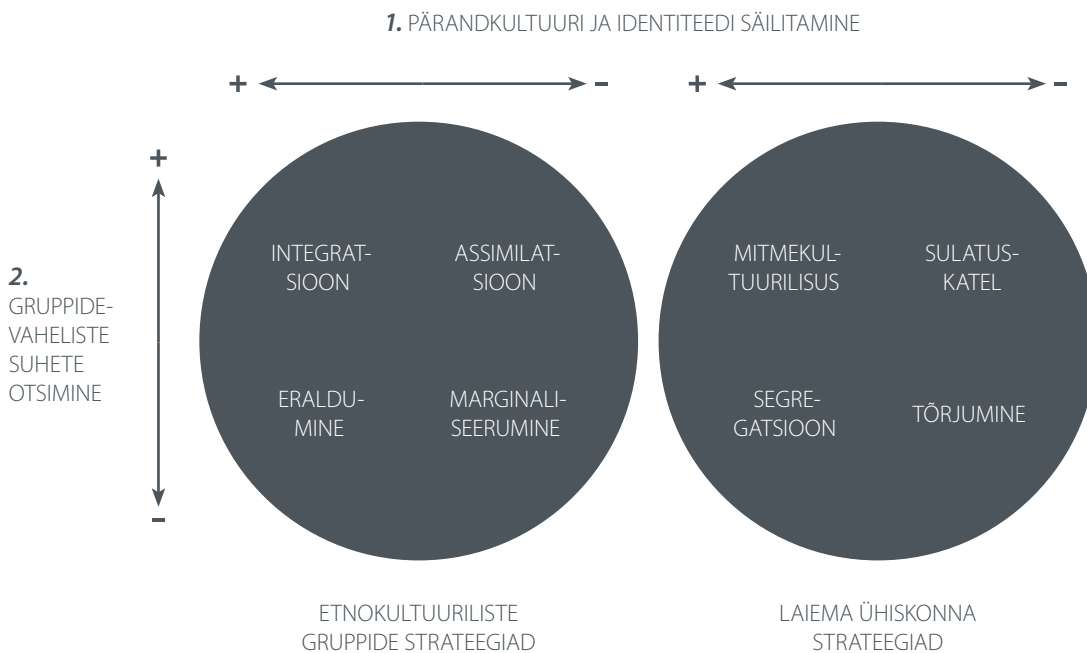
Väljendiga *kultuuridevahelised strateegiad* peetakse silmas ideed, et mitmekultuurilistes ühiskondades elavad grupid ja üksikisikud (nii domineerivad kui ka mittedomineerivad) suhtlevad omavahel mitmel erineval moel (Berry 1974, 1980). Olgu need siis kolonistid või koloniseeritavad, immigrandid või juba alaliselt elama asunud inimesed – nii ük-

sikisikutel kui ka gruppidel on oma eelistused nende konkreetsete viiside osas, kuidas nad soovivad omaenda grupi siseselt ja väliselt suhelda ning kuidas nad soovivad endid teiste gruppidega kaasaata. Domineeriva grupiga kontaktis olevate mitte-domineerivate etnilis-kultuuriliste gruppide puhul on neid eelistusi hakatud nimetama *kultuurilise kohanemise strateegiateks*. Domineeriva grupi eelistusi ja seisukohti, mis puudutavad seda, kuidas mittedomineerivad grupid *peaksid* kultuuriliselt lähenema, on hakatud nimetama *kultuurilise kohanemise ootusteks* (Berry 2003). Ning kõige viimaks: domineeriva grupi puhul, kus valdavad seisukohad puudutavad seda, kuidas nad *ise* peaksid teiste gruppidega ühiskonnas kohanemiseks muutuma, hinnatakse taolist strateegiat mõistega, mida nimetatakse *mitmekultuuriliseks ideoloogiaks* (Berry jt 1977).

Kõik kolm seisukohtade kogumit põhinevad kahel põhiküsimusel: esiteks – millisel määral soovitakse säilitada grupi kultuuri ja identiteeti; ja teiseks – millisel määral soovitakse igapäevaselt suhelda teiste etno-kultuuriliste gruppidega ühiskonna laiemas käsitluses, sh domineeriva grupiga. Need kaks kü-

simust põhinevad arusaamal, et mitte kõik grupid ja inividid ei toimi kultuuridevahelisel läbikäimisel või omavahelise suhtluse rakendamisel ühtemoodi (Berry 1980, 1984); see, milliseid suhteid soovivad inimesed üksteisega luua, on suuresti varieeruv, nagu ka see, mil määral eeldatakse lõpuks toimuvat assimileerumist. Neid on hakatud nimetama pigem *strateegiateks* kui *hoiakuteks*, sest need hõlmavad nii hoiakuid kui ka käitumismudeleid (st hõlmates nii eelistusi kui ka tegelikke tulemusi), mis ilmnevad igapäevases kultuuridevahelises suhtluses.

Neli strateegiat on tuletatud kahest järgmisest, kõigi kultuurilistelt kohanevate inimeste ees seisvast põhiküsimusest: oma pärandkultuuri ja identiteedi säilitamise eelistamine; ning sarnaselt teiste etno-kultuuriliste gruppidega laiema ühiskonnaga kokkupuutumise ja selles osalemise eelistamine. Neid kahte küsimust kajastab **joonis 1**, kus need on esitatud üksteisest sõltumatult (st ilma statistilise seoseta). Nende sõltumatust on empiirilisel tõestatud terves reas uurimustes (nt Ben-Shalom, Horenczyk 2003; Ryder jt 2000). Neid kahte küsimust saab vaadelda hoiakute skaalal, mida kujuta-



Joonis 1. Etno-kultuuriliste gruppide ja laiema ühiskonna kultuuridevahelised strateegiad

vad kahesuunalised nooled. Nende nähtuste üldiselt positiivsed või negatiivsed hoiakud lõikuvad üksnes illustratiivsuse huvides, toomaks välja neli erinevat strateegiat. Antud strateegiatele on omistatud nimed, olenevalt sellest, kas vaadeldakse domineerivat või mittedomineerivat etno-kultuurilist gruppi. Kui inimesed ei soovi säilitada oma kultuurilist identiteeti ja otsivad igapäevast suhtlust teiste kultuuridega, on mittedomineerivate gruppide vaatepunktist (joonisel 1 vasakul) tegemist *assimilatsioonistrateegiaga*. Vastupidiselt, kui inimesed väärtustavad oma kultuuri hoidmist ja samal ajal soovivad vältida suhtlemist teistega, on tegemist *eraldumisalternatiiviga*. Kui inimesed on huvitatud nii oma algse kultuuri säilitamisest kui ka igapäevasest suhtlemisest teiste gruppidega, on tegemist *integratsiooniga*. Sellisel juhul säilitatakse teatud määral kultuuriline terviklikkus, otsides samas etno-kultuurilise grupi liikmena võimalusi tegutseda laiema ühiskonna lahutamatu osana. Ja kui puuduvad võimalused või huvi kultuuri hoidmiseks (sageli pealesurutud kultuurikao tõttu) ja huvi suhete vastu teistega on vähene (sageli tõrjutuse või diskrimineerimise tõttu), on tegemist *marginalliseerumisega*.

See esitus põhineb eeldusel, et mittedomineerivatel gruppidel ja nende individuaalsetel liikmetel on vabadus valida, kuidas nad tahavad kultuuriliselt kohaneda. Tõsi, alati see nii ei pruugi olla. Kui domineeriv grupp surub peale teatud kultuurilise kohanemise vorme või piirab mittedomineerivate gruppide või indiviidide valikuvõimalusi, tuleb sisse tuua kolmas element. See on domineeriva grupi võime mõjutada mittedomineerivatele gruppidele kättesaadavaid ja nende poolt kasutatavaid akulturatsioonistrateegiaid (Berry 1974). Selle tulemuseks on mõlemapoolne vastastikune protsess, mille kaudu mõlemad grupid jõuavad strateegiateni, mis toimivad konkreetsetes ühiskonnas ja konkreetsetes tingimustes. Näiteks saavad mittedomineerivad grupid valida integreerumise ja edukalt seda rakendada või läbi viia üksnes siis, kui domineeriva ühiskonna suhtumine kultuurilisse mitmekesisusse on avatud ja kaasav. Seega on integratsiooni saavutamiseks vaja vastastikust järeleandlikkust ning kompromissivalmidust, mis tähendab seda, et kõik grupid tunnistavad kõikide gruppide õigust elada kultuuriliselt erinevate

rahvastena. Selle strateegia puhul tuleb mittedomineerivatel gruppidel võtta omaks laiema ühiskonna põhilised väärtushinnangud, samas kui domineeriv grupp peab olema valmis kohandama riiklikke institutsioone, nagu haridussüsteem, teravhoid, tööhõive, et täita kõikide pluraalses ühiskonnas koos elavate gruppide vajadused.

Neid kahte põhiküsimust sai esmalt käsitletud mittedomineerivate etno-kultuuriliste gruppide seisukohast. Samas aga on akulturatsiooni esialgses, antropoloogilises määratluses selgelt välja toodud, et kultuuriliselt kohanevad *mõlemad* kokku puutuvad grupid (Redfield jt 1936). Domineeriva grupi rolli arvestamine nende strateegiate kujunemises (Berry 1974) viis mõisteni, mida kirjeldab **joonise 1** parem pool. Assimilatsiooni, mida taotleb mittedomineeriv kultuuriliselt kohanev grupp, nimetatakse *sulatuskatlaks*. Kui domineeriv grupp surub peale eraldatust, on tegemist *segregatsiooniga*. Domineeriva grupi poolt pealesurutud marginalisatsiooni nimetatakse *tõrjutuseks*. Ja integratsiooni, kus kultuuriline mitmekesisus on ühiskonna kui terviku ja kõikide erinevate etno-kultuuriliste gruppide üks iseloomulikke jooni, nimetatakse *mitmekultuurilisuseks*. Taolise raamistiku abil on võimalik võrrelda indiviide ja nende etno-kultuurilisi gruppe ning mittedomineerivaid rahvaid ja laiemat ühiskonda, milles kultuuriline lähenemine toimub. Domineeriva grupi ideoloogiad ja poliitikad mängivad etniliste suhete alastes uurimustes olulist osa (vt Berry jt 1977), samas kui mittedomineerivate rühmade eelistuste analüüsimine on akulturatsiooniuurimuste peamiseks tunnuseks (Berry jt 1989). Bourhis ja tema kolleegid (Bourhis jt 1997; Montreuil, Bourhis 2004) on seda teemat edasi arendanud, uurides olukordi, kus kahel omaval kokku puutuval osapoolel võivad olla erinevad seisukohad nende vastastikuse kultuurilise kohanemise teostumise kohta. Ebakõlad ja vastuolud nende erinevate akulturatsioonieelistuste vahel põhjustavad probleeme – tavaliselt just kultuuriliselt kohanevatele indiviididele, aga ka domineeriva grupi liikmetele. Kui akulturatsioonikogemused põhjustavad probleeme kultuuriliselt kohanevatele indiviididele või konflikte kultuuriliselt kohanevate gruppide vahel, leiab aset nähtus, mida nimetatakse *akulturatiivseks stressiks* (Berry, Ataca 2007).

Integratsioon: psühholoogiline ja kultuuriline

Need hiljutised uurimused näitavad integratsiooni tähenduse keerulisuse muutumist, seda nii protsessi kui ka alternatiivsete lõpptulemuste kogumina. Järgnevalt püüan koondada need erinevad löimmed laiahaardelisemaks pildiks nii individuaalsel/psühholoogilisel kui ka grupi/ kultuurilisel tasandil. Seda sidusust otsides astun William Occami jälgedes, kes soovitas: „Ilma vajaduseta ei maksa tähendusi juurde luua“.

Psühholoogilise tasandi tähendus

Psühholoogilise tähenduse puhul kasutan psühholoogias tuntud *protsessi, pädevuse ja soorituse* eristamist (Sternberg, Grigorenko 2004). Protsessid on indiviidide psühholoogilised põhimoodused, mis käsitlevad nende igapäevaseid kogemusi, nagu tajumine, õppimine ja liigitamine. Pädevused on inimeste omadused, mis arenevad välja kogemustega, nagu võimed, hoiakud ja väärtushinnangud. Sooritus on indiviidi tegevus, mis väljendub käitumisena, nagu projektide teostamine ja poliitilises tegevuses osalemine.

Protsessid

Laialt on levinud eeldus, et psühholoogilised protsessid on universaalsed, see tähendab, et neid põhiomadusi evivad kõik indiviidid, hoolimata nende geograafilisest paiknemisest või sõltumata nende kultuurilisest kuuluvusest või kogemustest (Berry jt 2002). Pädevused arenevad välja nende aluseks olevate protsesside ja inimeste välismaailmaga kokkupuudete vastastikuse toime tulemusel. Sooritus on pädevuste selline väljendus, mis on asjakohane konkreetsetes kontekstis või selle konteksti

poolt esile kutsutud. Näiteks on kõigile sisserändajatele kättesaadav nende uue ühiskonna keele õppimise protsess. Keeleline pädevus sõltub reast teguritest, sealhulgas keele õppimise võimalustest (ametlike kursuste või mitteametliku sotsiaalse suhtlemise kaudu). Tegelik sooritus sõltub mitte ainult pädevusest, vaid ka hulgast situatsioonipsüühilistest teguritest, nagu vestluskaaslase kasutatav keel ja vajadus kõnelda uut keelt mis tahes konkreetsetes olukorras (nt töö või oma etno-kultuurilises kogukonnas). **Tabelis 1** on need eristused esitatud horisontaalsel skaalal.

Kognitiivne tegevus. Neid eristusi integratsioonikontseptsiooni suhtes rakendades võime tuvastada kaks sellega seotud põhilist *kognitiivset protsessi* (Berry 1992, 1997, 2004). Esimene on *õppimine*, kultuuri tundmaõppimise ja kultuurilise kohanemise protsesside kasutamine – indiviididel on võime omandada oma ühiskonnale omaseid jooni, sealhulgas keelt, norme, väärtushinnanguid ja oskusi, mis on toimetulemiseks olulised. Teine on *mäletamine*, mille ülesandeks on talletada kummaski kultuurilises kogukonnas õpitu. Mäletamise vastandiks on kõrvaleheitmine (*unustamine*), mille käigus mõned neist õpitud omadustest valikuliselt kõrvale heidetakse. Ülevaade nendest kultuuridevahelistes strateegiates sisalduvatest protsessidest on esitatud **tabelis 2**.

Afektiiivsed protsessid on need, mis seovad inimest emotsionaalselt (positiivselt või negatiivselt) tema elu konkreetsete aspektidega. Ülevaade kultuuridevahelistes strateegiates sisalduvatest afektiiivsetest protsessidest on esitatud **tabelis 3**. Kultuuridevahelises keskkonnas elavate inimeste jaoks on tähtsad kaks asjaolu: nende pärandkultuuri ja uue ühiskonnaga seotud *hoiakud ja identiteetid*.

PSÜHHOLOOGILINE KOMPONENT	PSÜHHOLOOGILINE TEGEVUS		
	Protsess (Aluseks olev)	Pädevus (Arendatav)	Sooritus (Väljendatav)
Kognitiivne	Kultuuri õppimine, kultuuriline mälu	Kultuurilised teadmised, võimed	Töö teostamine, tegevused
Afektiiivne	Meeldimine, samastumine	Väärtushinnangud, hoiakud	Sotsiaalne tegevus

Tabel 1. Kultuuridevaheliste strateegiate psühholoogilised komponendid ja tegevused

KOGNITIIVSED PROTSESSID, PÄDEVUS, SOORITUS				
Kultuuridevaheline strateegia	Oma kultuuri säilitamine	Oma kultuuri kõrvaleheitmine	Uue kultuuri õppimine	Uue kultuuri kõrvaleheitmine
INTEGRATSIOON	Kõrge	Madal	Kõrge	Madal
Vaheldamine (koodivahetus)				
Sulandumine (hübriid)				
ASSIMILATSIOON	Madal	Kõrge	Kõrge	Madal
ERALDUMINE	Kõrge	Madal	Madal	Kõrge
MARGINALISATSIOON	Madal	Kõrge	Madal	Kõrge

Tabel 2. Kognitiivsed tegevused kultuuridevahelistes strateegiates

Pädevused

Kognitiivsed (tunnetuslikud) pädevused on seotud kultuuriliste teadmistega sellest, kuidas sooritada igapäevaseid tegevusi. Need võivad varieeruda alates üsna tavalistest võimetest (nagu telefoni või transpordisüsteemide kasutamise oskus) kuni palju keerukamate teadmiste kogumiteni (nagu maksustamise või vaenu ässitamise suhtes kehtivad seadused). Ka siin kätkeb integratsioon endas teadmisi mõlemast kogumist, assimilatsioon ning eraldumine omakorda teadmisi vaid ühest kogumist ning marginalisatsioon teadmisi mitte kummastki kogumist.

Afektiiivsed pädevused hõlmavad selliseid aspekte nagu inimese hoiakud oma või teiste gruppide suhtes, samastumine kummagi grupiga ning mõlema grupi väärtushinnangud. Integratsiooniga kaasneb mõlema grupi väärtushinnangute positiivne hindamine, nendega samastumine ja nende aktsepteerimine. Assimilatsiooniga kaasnevad positiivsed hoiakud domineeriva grupi suhtes (ja oma grupi suunaliste hoiakute kõrvaleheitmine), samastumine domineeriva, mitte oma päritolu grupiga ning domineeriva grupi väärtushinnangute omaksvõtmine oma päritolu grupi väärtushinnangute asemel.

Sooritus. Nagu eespool märgitud, ei vii inimesed ellu sugugi mitte kõike, milleks nad on võimelised; mis tahes pädevus vajab rakendamiseks so-

bivaid tingimusi. Kognitiivsed sooritused võivad ja võivad ka mitte teoks saada, kui nad olukorraga ei sobi. Mõnel juhul võidakse oma emakeele kõnelemist teiste inimeste ees, kes sellest aru ei saa, pida väljakutsuvaks käitumiseks või solvanguks. Hoiakuid, identiteete ja väärtushinnanguid võidakse väljendada või mitte, sõltuvalt sotsiaalsest kontekstist. Inimese religiooni või etnilisust väljendav riietus või peakate võib teatud olukordades olla koguni ebaseaduslik või keelatud. Omandatud oskused (näiteks oskus kõnelda või osaleda sotsiaalses suhtluses) võivad inimesele mõnes olukorras kasuks tulla, ent mõnes teises mitte. Integratsiooni puhul toimub sooritus tingimustes, kus mõlemad pädevuste kogumid on hinnatud ja lubatud; assimilatsiooni ja eraldamise puhul on aktsepteeritud ainult üks pädevuste kogum ning marginalisatsiooni puhul pole kumbki kogum lubatud või on koguni alla surutud.

Integratsiooniga kaasneb inimestel maksimaalne õppimine ja säilitamine ning varem omandatud eluviiside minimaalne kõrvaleheitmine/ unustamine. Need kognitiivse tegevuse mustrid on esitatud tabelis 2. Neid eristusi integratsioonikontseptsiooni suhtes rakendades eristub kaks põhilist sellega seotud protsessi (Berry 1992, 1997, 2004). Esimene on õppimine, kultuuri tundmaõppimise ja kultuurilise kohanemise protsesside kasutamine – indiviididel on võime omandada oma ühiskonnale omaseid jooni, sealhulgas keelt, norme, väärtushinnanguid ja oskusi, mis on toimetulemiseks olu-

AFEKTIIVNE PROTSESS, PÄDEVUS JA SOORITUS				
Kultuuridevaheline strateegia	Oma kultuuri pooldamine/ identiteet	Oma kultuuri kõrvaleheitmine	Uue kultuuri pooldamine/ identiteet	Uue kultuuri tõrjumine
INTEGRATSIOON	Kõrge	Madal	Kõrge	Madal
Vaheldamine (koodivahetus)				
Sulandumine (hübriid)				
ASSIMILATSIOON	Madal	Kõrge	Kõrge	Madal
ERALDUMINE	Kõrge	Madal	Madal	Kõrge
MARGINALISATSIOON	Madal	Kõrge	Madal	Kõrge

Tabel 3. Afektiivsed tegevused kultuuridevahelistes strateegiates

lised. Teine on *mäletamine*, mille ülesandeks on talletada kummaski kultuurilises kogukonnas õpitu. Mäletamise vastand on *kõrvaleheitmine* (*unustamine*), mille käigus mõned neist õpitud omadustest valikuliselt kõrvale heidetakse.

Kognitiivse poole pealt omandavad mittedomineerivad indiviidid *assimileerudes* maksimaalselt domineeriva ühiskonna jooned ja mäletavad minimaalselt oma pärandkultuuri jooni (ulatuslikum kõrvaleheitmine/ unustamine). *Eraldamisega* kaasneb uue ühiskonna iseloomulike joonte minimaalne õppimine koos indiviidi enda pärandkultuuri joonte maksimaalse säilitamisega. *Marginaliseerumine* tähendab kombinatsiooni minimaalsest uue kultuuri õppimisest ja maksimaalsest oma pärandkultuuri unustamisest.

Neid afektiivseid tegevusi loetakse sageli kultuuridevaheliste suhete tuumaks (Berry 2004). Üldise nõustumise kõrval, et kognitiivsed tegevused võivad välja areneda mitmes erinevas vormis (näiteks inimene võib õppida pädevalt kõnelema rohkem kui ühte keelt või omandada rohkem kui ühe kultuuriliselt kohase käitumismudeli), on laialt levinud ka uskumus, et etniliste gruppide hoiakud ja kultuurilised identiteedid võivad olla vastuolus või koguni üksteise vastandid. See aga ei pruugi nii olla. Rahvusvahelises immigrantnoorte alases uurimuses (Berry jt 2006) ilmnisid positiivsed korrelatsioonid etnilise identiteedi (oma pärandkultuuriga) ja riigi-identiteedi (laiema ühiskonnaga) vahel juba väljakujunenud „asundusriikides“ (nagu Aust-

raalia, Kanada ja USA), samas kui hiljutisema sisse-rändeminevikuga riikides olid korrelatsioonid negatiivsed. See tähendab, et mõnes ühiskonnas on noored sisse-rännanud taibanud, et inimesel võib olla mitmeid kokkusobivaid identiteete, samas kui teistes ühiskondades peetakse neid ühildumatuks. Kanadas läbiviidud üleriigilised uuringud (Kalin, Berry 1995) näitasid, et mitmed erinevad identiteedid on üksteise sisse asetunud. Kui vastajatel paluti märkida oma *kategooriline identiteet* (millisesse gruppi nad tundsid end kõige rohkem kuuluvat) ja seejärel oma *lähim identiteet* (teiste gruppidega samastumise tugevuse alusel), oli nende identiteedi tugevus kõige kõrgem põhikategoorias, kuid paljud teised identiteedid olid samuti tugevad. Teisisõnu, kuigi indiviidid oskavad öelda, milline on nende peamine identiteet, ei leia nad, et kõik teised võimalikud identiteedid tuleks kõrvale heita; üks identiteet on ülimuslik ja teised on mugavalt selle kaisus. Ühe Kanadas läbiviidud uuringu hiljutisem uus analüüs (Cameron, Berry 2007) näitas, et „rahvuslik uhkus“ (põhimõtteliselt inimese positiivse identiteedi tugevus Kanadas) korreleerub positiivselt mitmekultuurilise ideoloogia aktsepteerimisega. See tähendab, et tugev rahvuslik „kanadalase“ identiteet sobib kokku kultuurilise mitmekesisuse ja kõikide etno-kultuuriliste gruppide võrdse osalemise aktsepteerimisega. Ei ole teada, kas see suhe eksisteerib ka teistes ühiskondades; ent selle olemasolu ühes ühiskonnas näitab, et need afektiivsed tegevused ei pruugi olla ühildumatud. Käimasolevate uuringute-

ga kaheksateistkümnes teises ühiskonnas (MIRIPS projekt) otsitakse sellele küsimusele vastust.

Teine afektiivne protsess on seotud *turvatumedega*. Nägime, et mitmekultuurilisuse poliitikas pööratakse tähelepanu kindlustunde loomisele kõigile pluraalses ühiskonnas elavatele inimestele. Me arvame, et see kindlus hõlmab *turvalisuse* tunnet või, vastupidiselt, *ohu* tajumist oma etno-kultuurilisele grupile. *Mitmekultuurilisuse hüpoteesi* (Berry jt 1977: 192) kohaselt on turvatunne oma identiteedi suhtes psühholoogiline eeltingimus kultuuriliselt erinevate inimeste aktsepteerimiseks. Ja vastupidi: kui inimese enda identiteet on ohus, tõrjub ta teisi, olgu nendeks siis teiste etno-kultuuriliste gruppide liikmed või ühiskonda sisserännanud.

Kokkuvõttes paistavad need afektiivsed tegevused olevat üksteisega erinevalt seotud, sõltuvalt sotsiaalsetest ja poliitilistest asjaoludest. Mõnes ühiskonnas korreleeruvad kultuurilised identiteedid positiivselt; ja mõnes võivad kultuurilised identiteedid paikneda teineteise sees või sisaldueda laiemas mitmekultuurilisuse arusaamas. Mõnes ühiskonnas on need aga ühildumatud, eriti kui inimesed tajuvad turvatunde puudumist või liigset ohtu indiviidi või grupi kultuurilisele identiteedile. Eesti seisab silmitsi väljakutsega luua sellised sotsiaalsed ja poliitilised tingimused, kus kujunevad välja ja säilivad positiivsed ja vastastikku ühilduvad afektiivsed tegevused (kultuuridevahelised hoiakud ja kultuurilised identiteedid).

Integratsiooni tähendus kultuurilisel tasandil

Integratsiooni kultuurilist tasandit nimetati **joonisel 1** mitmekultuurilisuseks. Taolise elamisviisi komponendid nii laiema domineeriva ühiskonna kui ka mittedomineerivate etno-kultuuriliste gruppide puhul on ära toodud **tabelis 4**. See nägemus eluviisist pluraalsetes ühiskondades haarab kolme põhilist sotsiaalset protsessi. Esimene on *kultuurilise mitmekesisuse* ühiskondliku väärtuse aktsepteerimine ühiskonna kõikide kultuuriliste rühmade poolt. Sellist mitmekesisust tuleb võtta ressursina, mida tuleb hinnata ja hoida. Teine on kõikide gruppide *võrdse osalemise* edendamine ühiskonnas tervikuna. Kõikidel gruppidel on õigus juurdepääsule laiema ühiskonna kõikidele aspektidele, sh kultuuriliselt kohasele haridusele, tööle, tervishoiule ja õigusemõistmisele. Need kaks komponenti on aluseks Kanada mitmekultuurilisuse poliitikale (vt Berry 1984, psühholoogiline analüüs), nagu ka kahele skaalale, mis moodustavad kultuuridevaheliste strateegiate raamistikku (**joonis 1**).

Nende kahe eesmärgi saavutamiseks läheb mitmekultuurilisuses vaja kolmandat protsessi: *sotsiaalset ja institutsionaalset muudatust*, et täita kõikide pluraalses ühiskonnas koos elavate gruppide vajadused. Kõik grupid peaksid olema valmis oma kooselamise viisi pidevalt ümber hindama ja tegema kompromisse. See tähendab, et mitmekultuurilise nägemuse saavutamine nõuab pigem *vastastikust kohanemist* kui ühe grupi poolt tehtavaid

Mitmekultuurilisuse komponendid	Domineeriv ühiskond	Mittedomineerivad etno-kultuurilised grupid
Kultuuriline mitmekesisus	Poliitika ja programmi aktsepteerimine ning kõikide kultuuride edendamine laiemale ühiskonnale väärtusliku ressursina	Pärandkultuuri säilitamine, laiema ühiskonna põhiliste väärtushinnangute aktsepteerimine
Võrdne osalemine	Kõigi jaoks laiema ühiskonna kõikidele sfääridele täieliku juurdepääsu edendamine	Laiema ühiskonna peamiste sfääridega kontakti, nendes osalemisvõimaluste ja nende kohta teadmiste otsimine
Institutsionaalsed muudatused laiemas ühiskonnas, et saavutada „vastastikune kohanemine“	Aktsepteeritakse, et peamised institutsioonid arenevad, et arvestada kõikide etno-kultuuriliste gruppidega	Osalemine muutuvates institutsioonides, et need arvestaksid ka pärandkultuurilisi vajadusi

Tabel 4. Integratsiooni tähendus kultuurilisel tasandil/ mitmekultuurilisus

muudatusi. See kohanemine nõuab, et domineeriva grupi/ laiema ühiskonna institutsioonid *areneksid*, nii et on võimalik täita kõikide (domineerivate ja mittedomineerivate) gruppide vajadused. Samuti on vaja, et mittedomineerivad grupid *võtaksid omaks* laiema ühiskonna põhilised (ent samas arenevad) väärtushinnangud ja *kohanduksid* olemasolevate (samuti arenevate) ühiskondlike institutsioonide ja struktuuridega.

Integratsiooni tähendus kultuurilisel tasandil vastab mitmel moel psühholoogilise tasandi tähendusele. Esiteks, mõlema aluseks on kahe väärtushinnangu – *mitmekesisuse ja võrdsuse* – aksepteerimine. Mitmekesisus ilma võrdsuse tunnustamiseta annab tulemuseks eraldamise/ segregatsiooni; kui on võrdsus ilma mitmekesisuse tunnustamiseta, on tulemuseks assimilatsioon/ sulatuskatel; kui kumbagi väärtushinnangut ei aksepteerita, on tulemuseks marginalisatsioon/ tõrjumine. Ainult siis, kui need kaks väärtushinnangut on tasakaalus nii individuaalsel tasandil kui ka ühiskonnas laiemalt, on võimalik saavutada isiklik integratsioon ja sotsiaalne mitmekultuurilisus.

Teiseks on mõlemale tasandile omane muutuste protsess. Kultuuridevahelised suhted kujunevad välja aja jooksul, mil inimesed uurivad, õpivad, unustavad, kohanevad ja lõpuks leiavad eelistatuma elamisviisi. Samamoodi arenevad aja jooksul ühiskondade seisukohad, sageli alates etniliselt homogeenise rahvusriigi eelistamisega ja jõudes siis arusaamisele, et see ei ole realistlik nägemus. Siis uuritakse alternatiive, mõnikord kaaludes teiste gruppide segregatsiooni või tõrjumist kuni täieliku ja võrdse osalemiseni laiema ühiskonna avalikus elus. Teistes riikides võidakse proovida tasakaalustada kõikide kultuuriliste kogukondade huve ja vajadusi, soosides ikkagi domineeriva kultuurilise kogukonna omi.

Kanadas on proovitud neid kõiki, kuid lõpuks otsustati tasakaalustatud lähenemise kasuks, mõningaste keeleliste jäänukprivileegidega briti ja prantsuse päritolu inimestele. Eesti praeguse integratsioonikava eesmärk näib olevat tasakaalu seisundi otsimine, ent samas säilitades olulised privileegid Eesti rahvusest ja Eesti kodakondsusega inimestele. Eks tulevik näitab...

Kokkuvõtteks

Käesolevas ettekandes olen andnud ülevaate mõnest kultuuriülesest, sotsiaalsest ja kultuuridevahelisest psühholoogiast pärinevatest kontseptsioonidest ning rakendanud neid „integratsiooni olemuse” mõtestamisel. Lisaks olen arutlenud selle mõiste kultuurilise tasandi üle ja toonud välja kaks põhimõtetelise sarnasust nende kahe tasandi vahel. Kui sotsiaal- ja kultuuridevahelisest psühholoogiast tulenevad järeldused Eestis lõpuks tõesteks osutuvad, saab sellest tuletada mitu õppetundi. Esiteks: pluraalse ühiskonna edukaks juhtimiseks on vaja *vastastikust kohanemist*, millega tunnustatakse kõikide gruppide põhjendatud õigust säilitada oma kultuuriline eluviis. Ja selle põhjal tunnistatakse, et võrdne osalemine laiema ühiskonna igapäevases elus on igaühe heaoluks ülimalt tähtis. Katsetega assimileerida, segregeerida või marginaliseerida mistahes inimest või gruppi kaasneb puudulik psühholoogiline ja sotsiaalkultuuriline kohanemine. Vaadeldud uuringud tõendavad, et integreerumine/ mitmekultuuriline kooselamine annab tavaliselt kõige paremaid tulemusi.

Teiseks: eestlaste isiklik ja kollektiivne *turvatuude* otsimine peaks (kui see saavutatakse) edendama positiivseid kultuuridevahelisi suhteid riigis tervikuna. Ent kui see kindlustunne saavutatakse teiste Eestis elavate etno-kultuuriliste gruppide turvatunde õõnestamise või ohustamisega, siis kultuuridevahelised suhted halvenevad. Minu jaoks on *mitmekesisus ja võrdsus* koos *vastastikuse kohanemisega* põhiväärtused, mida peab sisaldama iga edukas integratsioonistrateegia. Soovin teile edu!

Kasutatud materjalid

Banting, K. & Kymlicka, W. (2004). Do multiculturalism policies erode the welfare state? In P. Van Parijs, (Ed.). *Cultural Diversity Versus Economic Solidarity*. Brussels: Editions De Boeck Université, 227-284.

Berry, J. W. (1974). Psychological aspects of cultural pluralism. *Culture Learning*, 2, 17-22.

Berry, J. W. (1980). Acculturation as varieties of adaptation. In A. Padilla (Ed.), *Acculturation: Theory, models and some new findings*. Boulder: Westview Press, 9-25.

- Berry, J. W. (1984). Multicultural policy in Canada: A social psychological analysis. *Canadian Journal of Behavioural Science*, 16, 353-370.
- Berry, J. W. (1992). Berry, J. W. (1992). Acculturation and adaptation in a new society. *International Migration*, 30, 69-85.
- Berry, J. W. (1997). Immigration, acculturation and adaptation. *Applied Psychology: An International Review*, 46, 5-68.
- Berry, J. W. (1999). Aboriginal cultural identity. *Canadian Journal of Native Studies*, 19, 1-36.
- Berry, J. W. (2001). A psychology of immigration. *Journal of Social Issues*, 57, 615-631.
- Berry, J. W. (2003). Conceptual approaches to acculturation. In K. Chun, P. Balls-Organista, & G. Marin (Eds.), *Acculturation: Advances in theory, measurement and application*. Washington: APA Books, 17-37.
- Berry, J. W. (2004). Fundamental psychological processes in intercultural relations. In D. Landis, J. Bennett & M. Bennett (Eds.), *Handbook of intercultural training* (3rd ed). Thousand Oaks: Sage, 166-184.
- Berry, J. W. (2005). Acculturation: Living successfully in two cultures. *International Journal of Intercultural Relations*, 29, 697-712.
- Berry, J. W. (2006). Mutual attitudes among immigrants and ethno-cultural groups in Canada. *International Journal of Intercultural Research*, 30, 719-734.
- Berry, J. W. (2007). *Intercultural Relations in Plural Societies: Some Concepts and Findings from the Canadian Experience*. Paper presented to Canadian Studies Conference, Tartu University, October 12-14, 2007.
- Berry, J. W. (in press). Globalisation and acculturation. *International Journal of Intercultural Relations*.
- Berry, J. W. & Ataca, B. (2007). Cultural factors in stress. In *Encyclopaedia of Stress*. Oxford: Elsevier, 672-678.
- Berry, J. W., Kalin, R. & Taylor, D. M. (1977). *Multiculturalism and ethnic attitudes in Canada*. Ottawa: Ministry of Supply and services.
- Berry, J. W., Phinney, J. S., Sam, D. L. & Vedder, P. (Eds.) (2006). *Immigrant youth in cultural transition: Acculturation, identity and adaptation across national contexts*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bourhis, R., Moise, C., Perreault, S. & Senecal, S. (1997). Towards an interactive acculturation model: A social psychological approach. *International Journal of Psychology*, 32, 369-386.
- Branscombe, N., Schmitt, M. & Harvey, R. (1999). Perceiving pervasive discrimination among African Americans: Implications for group identification and well-being. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77, 135-149.
- Brooks, S. (Ed.) (2002). *The challenge of cultural pluralism*. Westport: Praeger
- Cameron, J. & Berry, J. W. (2007). *The Relationship between Ethnic and National Identification in a Multicultural Society*. Paper presented at the annual meeting of the Society for Personality and Social Psychology.
- Estonian Integration Foundation (2007). *Strategies for the integration of Estonian society*. Tallinn: Estonian Integration Foundation.
- George, U. (2006). Immigrant integration: Simple questions, complex answers. *Canadian Diversity, Special issue on the Integration of Newcomers; International Approaches*, 5, 3-6.
- Government of Canada (1971). *Multicultural Policy: Statement to House of Commons*. Ottawa.
- Kalin, R. & Berry, J. W. (1995). Ethnic and civic self-identity in Canada: Analyses of 1974 and 1991 national surveys. *Canadians Ethnic Studies*, 27, 1-15.
- Kymlicka, W. (2001). Western political theory and ethnic relations in Eastern Europe. In W. Kymlicka & M. Opalski (Eds.), *Can liberal pluralism be exported?* Oxford: Oxford University Press, 13-103.
- Phinney, J. (1990). Ethnic identity in adolescents and adults: A review of research. *Psychological Bulletin*, 108, 499-514.
- Phinney, J. & Alipuria, (2006). Multiple social categorisation and identity among multiracial, multiethnic, and multicultural individuals: Processes and implications. In R. Crisp & M. Hewstone (Eds.), (2006), *Multiple social categorisation: Processes, models, and applications*. New York: Psychology Press, 211-238.

Phinney, J. & Devich-Navarro, M. (1997). Variations in bicultural identification among African American and Mexican American adolescents. *Journal of Research on Adolescence, 7*, 3-32.

Redfield, R., Linton, R. & Herskovits, M. J. (1936). Memorandum for the study of acculturation. *American Anthropologist, 38*, 149-152.

Ryder, A., Alden, L., & Paulhus, D. (2000). Is acculturation unidimensional or bidimensional? *Journal of Personality and Social Psychology, 79*, 49-65.

Sam, D. L. & Berry, J. W. (Eds.), (2006). *Cambridge handbook of acculturation psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stephan, W., Stephan, C. & Gudykunst, W. (1999). Anxiety in intergroup relations. *International Journal of Intercultural Relations, 23*, 613-828.

Ward, C. (1996). Acculturation. In D. Landis & R. Bhagat (Eds.), *Handbook of intercultural training* (2nd ed.). Newbury Park: Sage, 124-147.

Ward, C., Bochner, S. & Furnham, A. (2001). *The psychology of culture shock*. London: Routledge.

Domineeriv rahvus ja integratsioon: Eesti juhtum



Eric Kaufmann

Birkbecki Kolledž, Londoni Ülikool

Tuntud rahvusluse teoreetik Rogers Brubaker väidab oma artiklis „Assimilatsiooni tagasitulek“ (*The Return of Assimilation*), et alates 1990ndatest on integratsioon ja assimilatsioon mõlemad naasnud akadeemilisse ja vasaktsentristlikku diskursusesse tähtsate mõistetena, liikudes sellega osaliselt eemale varasemast mitmekultuurilisuse ja erinevuse rõhutamisest (Brubaker 2001). Mitmekultuurilisuse diskursuse lähtepunktiks olev erinevuste rõhutamine ja nende säilitamine on nii Euroopa kui ka Ühendriikide akadeemilistes ringkondades üha enam küsimärgi alla pandud. Seda enam on aga rohkem rõhku hakatud panema integratsioonile ja vähem just erinevuse säilitamisele. Miks on see nii?

Üks põhjendus on seotud minu uurimisvaldkonnaga, mis puudutab domineeriva grupi etnilisust. Enamikes läänemaailma ühiskondades on olemas etniline enamusrahvus, domineeriv etniline grupp, mis näeb riiki enda pikendusena. See domineeriv grupp (nt inglased Suurbritannias, prantslased Prantsusmaal) tahab näha ennast riigi peegeldusena. Kuid samas kujutab mitmekultuurilisus „mitmekesisust“ sageli kui kõike, mis erineb vanast „pa-

hast“ enamusgrupist. Põhja-Ameerikas tähendab see seda, et kõik etnilised grupid, mis ei ole valged, anglosaksi päritolu või protestandid, saavad julgelt väita, et on osa uuest avanevast „mitmekesisusest“, mis on tulnud selleks, et vana ja ilmetu ühekultuurilisus (*monokultuurilisus*) välja vahetada. Neid uusi gruppe tuleks ülistada ja vanu gruppe põlata kui igavaid ja rõhuvaid. Mõneti arusaadavalt kerkis taoline arusaamine esile vasakpoolsete otsusekindlusest saada üle riigi ajaloo häbiväärsetest episoodidest, mil valitsevad etnilised grupid varastasid põliselanikelt maad ja tõrjusid või surusid maha rahvusvähemusi (Kaufmann 2004). Lisaks peavad liberaalid tugevalt konformistlikku kultuuri (nagu näiteks 1920ndate puritaanlik protestantlik Ameerika või katoliiklik konformism 1950ndate Liriimaal) indiviidi isiklikku eneseväljendust piiravaks.

On üsna loomulik, et paljud etnilisse enamusgruppi kuulujad ei samasta end mitmekultuurilisusega, sest nad ei näe end selles esindatuna – pigem näevad nad endi kritiseerimist selle poolt. See on olnud ka üks tegur, mis on toonud kaasa paremäärmuslike parteide kasvava edu Lääne-Euroopa riikides, nagu näiteks Norras, Itaalias, Austrias

ja Prantsusmaal. Samas püüdsid paremtsentrismid neid hääli tagasi võita rõhudes mitte etnilisele natsionalismile (*völkisch*), vaid pigem just riigirahvuslusele (*poliitilisele rahvuslusele*) (Bale 2003). Integratsioonialast temaatikat võimendasid veelgi 11. septembri terrorirünnakud, Madriidi ning lisaks ka 2003. aasta 7. juuli pommiplahvatused Londonis, Van Gogh'i mõrvamine Amsterdamis, Taani karikatuuriskandaal ja niinimetatud „terrorismivastase sõja“ egiidi all toimuva tegevuse kasv.

Milline on integratsiooni kontseptsioon? Brendan O'Leary ja John McGarry arvates on integratsioon etniliste konfliktide reguleerimise poliitika, kus ühte äärmusesse jääb assimilatsioon, mis tähendab immigrantide või vähemusrahvuste täielikku sulatamist domineerivasse gruppi, ja teisele poole mitmekultuurilisus, mille raames etnilised grupid säilitavad omaenda eripära (O'Leary, McGarry 1993).

Mitmekultuurilisuse äärmuslikke vorme võib leida ühiskondades, kus poliitikat korraldatakse eelkõige grupiõiguste alusel. Siinkohal on näiteks Põhja-lirimaa: kui te olete Põhja-lirimaa Assamblee poliitik, peate kuulutama end *unionistiks*, *natsionalistiks* või mitte kummakski neist ehk „*teiseks*“ (*Other*). Põhja-lirimaa Assamblee koosseis peegeldab ühtlasi Põhja-lirimaa rahvastiku koosseisu. Ka haridussüsteem on täiesti lahutatud – on eraldi protestantide koolid ja katoliiklaste koolid. Lisaks elatakse omaette spordi-, meedia- ja seltskonnaelu ning normiks on ka omaette, segregeeritud elamispiirkonnad. Integratsioon küll esineb Põhja-lirimaaal töökohal ja linnade ärikeskustes, aga see on ka kõik.

Integratsioon on seega midagi assimilatsiooni ja täievelise mitmekultuurilisuse – nagu seda näeme näiteks Põhja-lirimaaal – vahepealset. Lisaks on integratsioon seotud poliitilise rahvusluse ideega – immigrandid peaksid muutuma kohalike või põliselanike sarnasteks, kuid seda ainult majanduse, poliitika ja massikultuuri, mitte aga isiklike uskumuste ja käitumise tasandil.

Tahan pöörduda tagasi ühe sageli viidatava raamatu juurde, milleks on Milton Gordoni „Assimilatsioon Ameerika elus“ (1964). Gordon jagas assimilatsiooniprotsessi terveks reaks etappideks, mille

ma olen siinkohal lihtsustatult liigitanud kultuuriliseks, struktuuralseks (majanduslikuks ja poliitiliseks), abieluliseks ja isiklikuks assimilatsiooniks. Assimilatsioon algab tavaliselt kultuurilisel tasandil, st sisserändajad tulevad Ühendriikidesse ja õpivad rääkima inglise keelt. See aitab neil saavutada edu majanduses, osaleda ja hääletada poliitilises elus nii kohalikul kui ka föderaalset tasandil, mis viib omakorda struktuuralse assimilatsiooni. See on see, mida me võime nimetada kodaniku- või poliitiliseks integratsiooniks; lähenemine, mis on enamiku kaasaegsete läänemaailma valitsuste uus mantra. Ent mitmekesisust isiklikul tasandil ei ole lihtne säilitada, kui jutlustatakse ühiskondlikku ühtsust. „Ühtsus mitmekesisuses“ sisaldab seega vasturääkivusi, mida ei saa eitada või maha salata.

Kui inimesed saavad hästi läbi töö ja avalikus elus, on tõenäoline, et nad hakkavad omavahel suhtlema ka eraelus. Hea poliitilise integratsiooniga kaasnevad ka segaabielud, mis käivitab abielulise ja isikliku (st etnilise) assimilatsiooni. Paljud on täheldanud, et iseäranis valged ameeriklased on muutumas segaabielude grupiks – pea viiskümmend protsenti katoliiklastest, protestantidest ja juutidest abielluvad partneriga väljastpoolt oma kultuurilist ringkonda, luues niimoodi grupi, mille Richard Alba on nimetanud uueks „euro-ameerika“ (*euro-ameeriklase*) grupiks. Selle grupi äärealasse on sulandumas ka aasia, aafrika ja ladina-ameerika päritolu ameeriklased. Endiselt on olemas ja jäävad siiski alatiseks alles ka selgelt piiritletud juudi-ameerika kogukonnad. Mitte sugugi kõik ei sulandu, aga käimas on selge vabatahtliku assimilatsiooni protsess, mida märgib ka Brubaker (Brubaker 2001). Sama toimub Kanadas: nagu enamik noori kanadalasi, olen ka mina mitmerahvuselist päritolu, ja see kaldub nõrgendama ka mitmekultuurilisuses eristuvaid „kultuure“, tekitades pigem midagi sulatuskatla sarnast. Seega on Kanada, hoolimata oma mitmekultuurilisuse poliitikast, tegelikult suurepärase näide edukast sulatuskatlast, ehkki uustulnukad või nende järeltulijad sulanduvad selles pigem vabatahtlikult (mitte sunniviisiliselt) ingliskeelsesse või prantsuskeelsesse rahvuslikku põhikultuuri.

Selle protsessi viimane etapp on asukohamaa ühiskonnaga samastumine. Ma ei taha öelda, et

see on see, kuidas asjad *peaksid* kulgema, vaid et niimoodi asjad kipuvad arenema, vähemalt inglise keelt kõnelevates ühiskondades. See toimub vabatahtlikult ja seda tuleb Brubakeri sõnul eristada sunniviisilistest assimilatsioonipoliitikatest, nagu Franco kehtestatud vähemusrahvuse keelte kasutamise keeld, näiteks katalaani keelele Hispaanias, või poliitika, millega vähemusrahvusi sunnitakse kuulutama end enamusrahvuse osaks, nagu kurdid peavad Süürias kuulutama end araablasteks, et omandada kodakondsust ja sellega kaasnevaid õigusi. Need on selgelt negatiivsed poliitikad, mis tuleb hukka mõista.

Enamikust läänemaailma riikidest leiame aga kultuurilise ja struktuurse assimilatsiooni suunalist sekkuvat riiklikku poliitikat, st integratsioonipoliitikat. Need on omandanud peaaegu ettekirjutatud ning valemikujulise joone: kodakondsustsereemooniad USA näitel, riigipühad (nt Bastille' päev Prantsusmaal), „pühad“ põhikirjad (nt Kanada 1982. aasta õiguste harta), riiklike „väärtushinnangute“ kuulutamine ning ühised institutsioonid ja projektid, nagu Gordon Browne hiljutised sõnavõtted britlikkuse teemadel. Kui me heidame pilgu Eesti integratsioonipoliitika strateegiale, leiame sarnaseid fraase: „Eesti ühiskonna tugev ühisosa koosneb järgmistest avaliku sfääri elementidest: üldised humanistlikud ja demokraatlikud väärtused; ühine teabeväli ja eestikeelne keskkond; ühised riiklikud institutsioonid; Eesti Vabariigi kodanikuks olemise väärtustamine“. Sellest vaatenurgast sarnaneb Eesti integratsioonidokument väga nendega, mida võime leida teistes Lääne riikides: loetelu ühistest nimetajatest, mis kedagi liialt ei ärrita. Ent põhiküsimus on, kas see tegelikult muudab midagi siis, kui tegemist tuleb etniliste gruppide omavahelise suhtlusega?

Arvatakse, et eespool mainitud eestlase identiteedi komponendid moodustavad „ühiskonna tugeva ühisosa“, ent Eesti peamised rahvusrühmad võivad sellele hoopis teistmoodi vaadata. Põlis-eestlased võtavad loomulikuna oma pikka ajalugu täis vastupanu „Vene karule“ või oma keelesidemeid soomlaste ja ungarlastega. Etnilised venelased aga näevad Eesti „ühisosa“ eestlasliku määratlusena, mis ei tunnista riigi kahekultuurilist iseloomu. Selle asemel sooviksid nad mõnda ana-

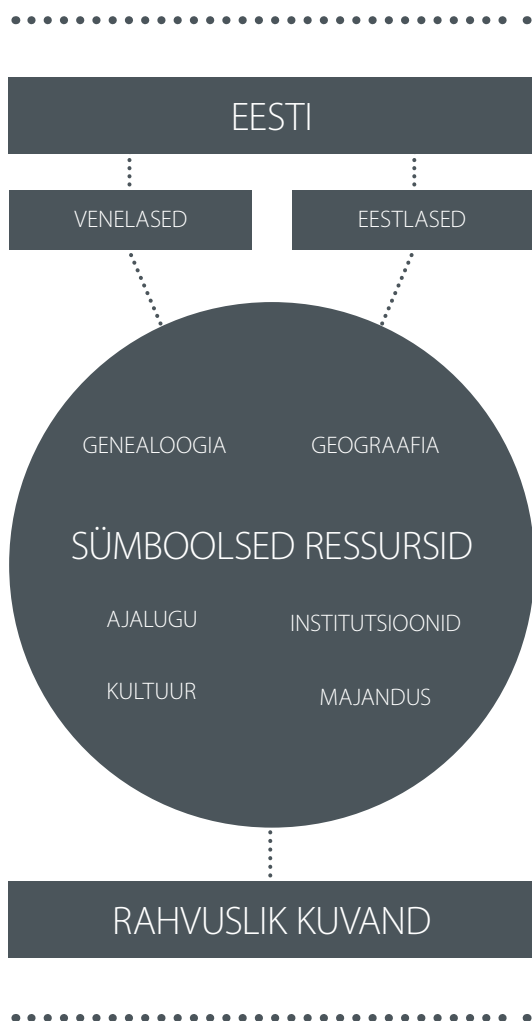
loogsetest õigustest, mis on antud katoliiklaste vähemusgrupile Põhja-Iirimaal või flaamidele Belgias: eraldi koolid ja garanteeritud osa seadusandlikus kogus, avalikus teenistuses ja politseijõudude töökohtadel, rääkimata ametliku riigikeele staatusest ja Eesti tunnistamisest kahekultuurilise riigina.

Siinkohal oleks meil kohane mõelda veidi terminoloogiale. Ma ei armasta eriti sõna „rahvus“, pigem räägiksin ma „riigist“ ja „etnilistest gruppidest“. Sõna „rahvus“ kasutatakse mõnikord esimese ja mõnikord teise tähistamiseks, nii et jätkem see siinkohal kõrvale. *Riik* püüab edendada omaenda kogukonna solidaarsust ja identiteeti. Selle tulemuseks on kodanikunatsionalism (*poliitiline rahvuslus*) – mina eelistan väljendit „riiklik kogukond“. Riik tahab luua kogukonda, mis põhineb territooriumil, lipul, põhiseadusel, heaoluseisundil, väärtushinnangutel ja ametlikul keelel. Tavakodanikele võib see nende igapäevaelus paljuski pisut abstraktsena näida. Neid ümbritsev võib olla lihtsalt ametlik kultuur - midagi, mis paikneb lihtsalt „*ku-sagil seal*“; kuid mis samas ei peegelda neile tagasi nende endi sügavamaid hoiakuid. Küsimus on järgmine: kas taoline konstruktsioon rahuldab ühelt poolt tõelist Eesti rahvuslast ja teiselt poolt etnilisi vähemusgruppe? Kõige tõenäolisemalt ei rahulda see kumbagi, mis aga ei tähenda, et seda ei tuleks rakendada.

Etniline grupp on riigikogukonnast erinev „olevus“. Võime vaadelda seda nii, et Eesti riik edendab ühte identiteeti ja eestlaste etniline grupp teist. Kui need kaks ettevõtmist kattuvad – nagu sõdadevahelisel perioodil – on tulemuseks etniline rahvuslus. Tänaasel päeval on aga riikliku ja etnilise plaanide koostamise vahe siiski tunduvalt suurem. Etnilised grupid võtavad oma identiteedi defineerimisel arvesse ühist (sugulist) päritolu, konkreetset keelt, etnoajalugu ja mõnikord ka religiooni - *me tulime siia, pidasime suuri lahinguid, kandsime suuri kaotusi, osutasime vastupanu ja võitsime kätte oma vabaduse*.

Seega erinevad teineteisest riigi identiteet, mida kujundavad poliitilised kaalutlused, ja domineeriv etniline identiteet, mis põhineb pigem vaimsetel ja kultuurilistel teguritel. Näiteks Quebecis põhineb poliitilise partei *Parti Québécois'* (PQ) rahvuslus prantsuse keelel ja immigrantide integreerumi-

sel sellesse kodanikukultuuri või poliitilisse kultuuri. Reaalses elus aga eksisteerib ka Kanada prantslaste etniline grupp, mille liikmed on suuresti 1600ndate alguses saabunud 10 000 asuniku järeltulijad, kellel on inglastele vastu panna 250-aastane ajalugu, mida nad nimetavad „la survivance“. See vastupanulugu on Kanada prantslaste kogukonnale eriomane ega kandu üle sama hõlpsasti kui keel. Paljude etniliste Kanada prantslaste võõrandumine PQ abstraktsest poliitilisest rahvuslusest on üks põhjuseid, miks populistliku ADQ (*Action démocratique du Québec*) populaarsus on viimasel ajal kasvanud, haarates endale suure osa PQ häältel. Samamoodi on Eestis eestlaste etnilisel grupil kollektiivne mälu, mis ulatub sadu aastaid tagasi ja on peamiselt suunatud Venemaa/ Nõukogude Liidu agressiooni vastu. See on väga erinev riigi poolt propageeritavast ideest olla osa Euroopast, olla



Joonis 1. Kaks eesti identiteedi läätse

majanduslikult heal järjel ja nii edasi. Seetõttu ei ole Eesti riigikogukond ja Eesti domineeriv etniline kogukond sugugi üks ja seesama asi.

Üks viis Eestis elavatest eestlastest ja venelastest mõtlemiseks on kasutada identiteedi optilist metafoori, mis põhineb inimsilma töötamisel. Esemest tulev valgus murdub läätsel ja filtreeritakse läbi vaimsete kontseptsioonide, mida oleme õpinud ära tundma. Oma rahvusliku (loe: riikliku) identiteeditunde konstrueerime samal moel. Erinevad tõlgendavad läätse moonutavad reaalsuse valgust erineval moel, luues erinevaid rahvuslike kujutisi. Seetõttu näevad etnilised venelased ja eestlased Eestit (maad, riiki, inimesi) erinevalt. Etnilised venelased vaatavad Eestit ja ütlevad „me tulime siia ja päästsime Eesti natside käest, meil on pikk ajalugu, mis ulatub tagasi Vene impeeriumi aegadesse“ jne. Etnilised eestlased vaatavad aga läbi teistsuguse tõlgendava läätse ja näevad erinevikku, mis on venelastele vastupanu osutamise ajalugu, mida on hiljuti krooninud vabadus – ent vabadus, mis on ebakindel ja mida tuleb innukalt kaitsta. Pronkssõduri juhtum illustreerib ilmekalt neid erinevaid nägemusi samadest sündmustest, mida siiski tõlgendatakse erinevalt, kuna neid nähakse läbi erinevate, moonutavate ja etniliste läätsete (vt **joonis 1**).

Domineerivad etnilised grupid näevad end pärismaise rahvana ja vene elanikkonda vahelesegajana: viienda kolonnina, mille on loonud vaenulik välisvõim. Nad näevad Eesti riiki omaenda etnilise mina pikendusena. Nagu märgitakse ka Eesti integratsiooniaruandes: „Eestlased peavad Eestit eeskätt ühiskonnaks, mis kuulub domineerivale grupile, st eestlastele, ja eeldavad, et mitte-eestlaste sotsiaalne positsioon peaks olema selles ühiskonnas madalam“. Etnilised venelased näevad Eestit riigina, mis on mõeldud etnilistele eestlastele, kuid mitte nende endi jaoks ning soovivad, et see oleks neutraalsem, ja lõppkokkuvõttes: kahekultuuriline riik. Üks tähtsaimatest teguritest domineeriva grupi jaoks on pärismaisuus – meie olime siin enne, meie oleme selle maa põliselanikud.

Eesti selge soov on liikuda neutraalsema kodanikuriigi suunas. Aga saab see ealeski olla neutraalne? Will Kymlicka teeb sisserännanute (*immigrantide*) ja vähemusrahvuste vahel selget vahet. Vähemus-

rahvused peavad end pärismaisteks, samas kui siserändajate rühmad seda ei tee. Pärismaisuus on otsustava tähtsusega – see on osa rahvusvahelise õiguse loogikast, teadlikust dekoloniseerimisest ja pärismaiste maaõiguste ideedest. Prantsuse koloniste peeti Alžeerias mitte pärismaisteks, vaid välismaisteks asunikeks, kes peaksid õigustatult lahkuma. Kymlicka ja teiste poliitikateoreetikute silmis määrab oluliselt just pärismaisuus ka selle, kas mingit rühma tuleks tunnustada ja anda neile ulatuslikke õigusi – sh õiguse enesemääramisele. Venelaste staatus on selles osas mitmetivõetav: ühest küljest on nad pigem sisserännanud immigrandid, kuna nende ajalugu algab suures osas 1940ndatest. Teisest küljest paiknevad Eestis aga juba sadu aastaid teatud venelaste kogukonnad (nagu näiteks vanausulised). Nii on etnilised venelased pärismaaine rahvusvähemus, millisel juhul võivad nad õigustatult nõuda kollektiivseid õigusi, kahekultuurilisust jne. See on keeruline küsimus, mida ei ole lihtne lahendada.

Niisiis mida teha – kas on ühtegi ettepanekut? Milline ka ei ole etniliste venelaste staatus, Eesti integratsioonipoliitika tööversiooni lugedes rabas mind etniliste venelaste madal naturalisatsioonimäär. Uuringute tulemused näitasid, et need, kellel on Eesti kodakondsus, suhtuvad eesti keelde ja Eesti riiki positiivsemalt. Nii tuleks ehk suurendada naturalisatsioonimäära ja asendada keelenõuded näiteks lojaalsusvandega – sest paistab, et kõrgem naturalisatsioonimäär tooks kaasa selle, et suuremal hulgal etnilistel venelastel on huvi osaleda ühiskondlikus elus ning nad näeksid seda ühtlasi oma enda ühiskonnana. Kui etniliste venelaste sündivus oleks oluliselt kõrgem või jätkuks nende immigratsioon, oleks õigustatud ettevaatlikum lähenemine Eesti domineeriva etnilise grupi õiguspärase nõudmise nimel. Aga eestlased ei ole enam etniliselt või kultuuriliselt ohustatud rahvas ja seega võivad piiranguid leevendada, nagu seda tegid leedulased.

Sama väidaksin Quebeci prantslaste või Kataloonia katalaanide kohta. Keelt ja tänavasilte käsitlevad määrused peaksid tuginema konkreetsete arvudega tõendatud suundumustele, mitte liialdatud hirmudele. Eesti keelt kõnelevate inimeste arv Eestis kasvab, mis osutab, et Eesti riik võib assi-

milatsioonipiisut rahulikumat suhtuda ja vene rahvusvähemusele keelerindel pisut suuremaid õigusi lubada.

Eesti riik käitub õigesti edendades suhteliselt abstraktset ja õhukest rahvusliku identiteedi kontseptsiooni, ent alles jääb siiski veel pärismaiste eestlaste ehk domineeriva etnilise grupi küsimus. Neid tuleb tunnustada mis tahes mitmekultuurilise poliitika ning selgesõnaliselt nimetada selle riigi juurtena, millele mitmekesisus on üles ehitatud. Läänemaailma õppetundidest on näha, et mitmekultuurilisus ei seisne lihtsalt rahvusvähemustes ja selles, kui toredad nad on – osana kogu loost tuleb mainida ka etnilisi eestlasi, et nad näeksid end mitmekultuurilisuses peegeldatuna. Muidu hakatakse mitmekultuurilisust pidama suurlinlike kosmopoliitide, rahvusvähemuste ja Euroopa Liidu kehtestatud korrana, tagasilöögina etnilistele rahvuslastele. Eestlaste rahvuslik kuuluvus on reaalne ja toimiv identiteet ja seda tuleb tunnustada, aga riik ei tohiks olla eestlaste riik, mis edendab eestlaste etnilist gruppi, nii nagu Iisrael on juudi riik. Riik ja etniline grupp peavad eristuma.

Assimilatsioon peaks olema vabatahtlik, mitte pealesunnitud. Venelaste ja eestlaste kogukonnad peaksid võistleva liikmete nimel samamoodi nagu religioossed grupid, näiteks nagu luterlased ja katoliiklased võistlevad armulaualiste nimel. Mõned etnilised grupid on avatumad, mõned kinnisemad. Põhja-Iirimaal on segaabelud tabu, USA-s või Suurbritannias on need aga tavaline nähtus. Ma olen mujal loonud väljendi „liberaalne rahvusrühm“, et kirjeldada seda, kuidas etnilised grupid peaksid oma piire käsitlema. Ma toonitan, et etnilised rühmad võivad olla väga tõrjuvad, kui asi on nende traditsioonide kaitsmises väliskultuuri mõjutuste eest, ent need peaksid olema avatud uutele liikmetele (Kaufmann 2000). Inglased on seega etnilise rühmana liberaalsemad kui Ulsteri protestandid. Eestlased peaksid jälgendama pigem inglasi kui Ulsteri protestante – oleks vägagi mõistlik, kui etnilised eestlased oleksid avatud segaabeludele ja läbikäimisele etniliste venelaste ja teiste gruppidega. Samal ajal peaksid etnilised eestlased jätkama oma sadade aastate taha ulatuvat kollektiivset mälu reprodutseerimist. Samas leian ma, et etnilised eestlased peaksid oma identiteedi eden-

damiseks kasutama pigem eraühinguid, kirikuid ja perekondi kui Eesti riiki. Etnilised eestlased moodustavad vaid ühe etnilise huvigrupi teiste seas, kelle huve peab Eesti riiklik poliitika tasakaalustama.

Mida kätkeb endas tulevik? Kui integratsioon jätkub, näen ma ette Milton Gordoni poolt välja toodud protsessi assimilatsioonist erasfääris. Eesti sulatuskatla tulevik võib tuua kaasa etniliste eestlaste ja venelaste kokkusulandumise millekski täiesti uueks. Siiski on see väljastpoolt Euroopat tuleneva immigratsiooni suuremahulise tõkestamise tõttu ebatõenäoline. Selle asemel on kõige tõenäolisem stsenaarium vene rahvusvähemuse suure osa aeglane assimileerumine segaabelude kaudu ning kus üha enam etnilisi eestlasi hakkab kandma võõrapäraseid perekonnanimesid, nagu võib näha Kataloonias või baskide territooriumil. Seda võib leida koguni Põhja-lirimaalt – katoliiklikel rahvuslastel nagu Gerry Adams (inglise perekonnanimi) ja John Hume (Šoti perekonnanimi) on selgelt mitte-liri päritolu esivanemad. Selles valguses püsib vene rahvusvähemus erinevalt baltisakslas-test tulevikus elujõulise, kuigi väiksema rahvusvähemusena. Ent siin on ka ohte. Kiireim viis assimilatsioonitõkestamiseks ja ümberpööramiseks on panna vene rahvusvähemus kaitsepositsioonile, ähvardades neid sunniviisiliselt assimileerida või ähvardada ära võtta nende riiklikud toetused. Kui võrd puuduvad kaalukad tõendid venelaste demograafilise kasvu või eesti keele oskuse lange-mise kohta, peaks poliitika olema pingevabam. Kui etnilised venelased tunnevad end Eestis hästi ja neid võetakse domineerivasse kultuuri vastu avasüli, võtavad nad palju tõenäolisemalt omaks oma uue kodu ja lõppkokkuvõttes – põlvkondade jooksul – ka oma uue identiteedi.

Kasutatud materjalid

Bale, T. (2003). Cinderella and Her Ugly Sisters: the mainstream and extreme right in Europe's bipolarising party systems. *West European Politics*, 26 (3), 67-90.

Brubaker, R. (2001). The Return of Assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 24 (4), 531-48.

Gordon, Milton M. (1964). *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origins*. New York, NY: Oxford University Press.

Kaufmann, E. (2000). Liberal Ethnicity: Beyond Liberal Nationalism and Minority Rights. *Ethnic and Racial Studies*, 23 (6), 1086-119.

The Rise and Fall of Anglo-America: The Decline of Dominant Ethnicity in the United States. (2004). Cambridge, MA: Harvard University Press.

O'Leary, B., McGarry, J. (Eds.). (1993). *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. New York & London: Routledge.

Sotsiaalne integratsioon 21. sajandi Euroopas: vähemustele suuremate õiguste andmine territoriaalsuse kaotamise teel



Tove H. Malloy
*Rahvusvähemuste
Õiguste Instituut,
Bolzano Euroopa
Akadeemia*

Rahvusvähemustele suuremate õiguste andmine tähendab nii rahvusvähemuste liikmete sotsiaalse ja isikliku staatuse parandamist kui selle ärakasutamise võimaldamist. Suuremate õiguste andmisega aidatakse seega rahvusvähemuste liikmetel parandada oma elu, lubades neil samas anda oma panus ühiskonda. See kahekordne eesmärk on tihedalt seotud etniliselt mitmeks jagunenud riikides rakendatavate ja kohandatavate integratsioonipoliitikatega. Integratsioon kaasab nii inimesi kui ka institutsioone, ehk siis subjekte ja süsteemi. Rahvusvähemustele suuremate õiguste andmine hõlmab nii rahvusvähemuste liikmeid kui ka asutusi, mille kaudu nad osalevad; kuid integratsioonipoliitika, milles pööratakse tähelepanu ainult ühele neist aspektidest, on vildakas ega saavuta tõenäoliselt edu.

Integratsioonistrateegiad on tavaliselt reaktsioon muutustele. Muutused ühiskonnas puudutavad kõiki ühiskonna liikmeid ja muutused lõhestatud ühiskonnas võivad olla rahutusi tekitavad, kui neid korralikult ei ohjata. Seega on integratsioonistrateegiad nii ühiskondliku sidususe kasvatamise funktsionaalsed tööriistad kui ka ühiskondliku ühtsuse filosoofilised ideaalid. Need hõlmavad avaliku ja erasektorit ning peavad järgima seaduslikkust ja moraali. Nende üldine eesmärk on luua ühiskonnas kord. Ent muutused ei toimu ainult riigisandis ühiskondades, vaid ka globaalse ühiskonna laiemas kontekstis. Globaalsed nähtused mõjutavad seda, kuidas riigid nii sisemiselt kui ka väliselt olukorraga kohanevad. Integratsioonistrateegiaid tuleb seetõttu kohendada vastavalt sisemistele ja välistele muutustele. Seega on integratsioon alati kahe-suunaline tee, seda nii territoriaalse kui ka mitteterritoriaalse lõimumise tasandil.

Euroopa Liidus võimaldab sotsiaalse või ühiskondliku integratsiooni strateegiate puhul territoriaalsuse kaotamise põhimõtte rahvusvähemustele suuremaid õigusi. See suund on ilmne nii nõudnimetatud sotsiaalmeetmete kavas kui ka regionaalse arengu territoriaalse koostöö valdkonnas. Kuigi see ei ole tahtlik nihe õiguste suurendamise poole, asetab see rahvusvähemustega seotud poliitika Euroopas täiesti teistsugusesse valgusse. Kui 1990ndad olid pühendatud väljaspool Euroo-

pa Liitu asuvate rahvusvähemuste kaitseks sätete koondamisele seadustikuks, siis uue aastatuhande esimesel aastakümnel on Euroopa Liidus hakatud tegelema rahvusvähemuste õiguste suurendamisega EL sisesele, seda nii isikliku arengu kui ka kogukondade arengu tasandil. Tähelepanu keskmeks on seega eelkõige sotsiaalmeetmete kavas viidatud sissearvanute ja nende kogukondade sotsiaalse ning isikliku staatuse parandamine, ning territoriaalse koostöö valdkonnas keskendutakse tähelepanuta jäetud isikliku ja sotsiaalse kapitali ärakasutamisele regionaalses ja piirideüleses arengus. Nende eesmärkide üldine eesmärk on saavutada Lissaboni tegevuskava sihtmärgid aastaks 2010.

Territoriaalsuse põhimõtte kaotamine integratsioonis

Integratsioonistrateegiate territoriaalsuse põhimõtte kaotamine on tavaliselt globaliseerumise ja rahvusvahelistumise ning Euroopas euroopastumise tulemus. Oma rolli mängib ka geopoliitika. See mõjutab nii süsteemi tasandil kui ka sotsiaalsel tasandil toimuvat integratsiooni. Kui süsteemiintegritatiiooni puhul kogetakse juba selle põhimõtetele määratluste suunalisi ümberpaigutusi, nagu vastutustunne, poliitiline identiteet, normaalsus, kohustused ja võimalused, siis sotsiaalse integratsiooni puhul esitatakse väljakutse selle kollektiivse identiteedi, lojaalsuse, kodakondsuse ja teistele kontseptsioonidele. Ent kui taolise integratsioonitegevuse loogiline põhiprintsiip muutub osaks suuremast muutusest, eksisteerib oht, et see põhiprintsiip tuleb ümber vaadata. Territoriaalsuse kaotamine esitab väljakutse võimu koondumisele territoriaalse riigi valitsusasutuste kätte. Pole kahtlust, et uus maailmakord avaldab integratsioonistrateegiatele survet, ent samas näib tõenäoline, et see pakub ka mitmeid võimalusi.

Aluseks on poliitiline põhjendus, et kuna seda arengusuunda ümber pöörata ei saa ning riigid peavad leidma moodused selle asjaoluga toime tulemiseks nii ohte kui ka võimalusi silmas pidades. Proovikiviks on kitsalt määratletud riigi reguleerimisalast üle saamine. Integratsioonistrateegiate territoriaalsuse kaotamine puudutab just nimelt

seda, kuidas loovalt läheneda küsimustele, millega tegelemise riik tavaliselt endale haarab. Sotsiaalne integratsioon globaalsest ja Euroopa vaatenurgast tähendaks, et sotsiaalset avatust, kultuuridevahelist õppimist ja kultuurilist vahetust tuleb pidada väärtusteks, mis seavad riigi välismaa silmis atraktiivsesse valgusesse. Mitteterritoriaalne integratsioon kaasab seega ka riikide välisministeeriume.

Praegu hinnatakse kõrgelt mõtet, et rahvusvahelisel tasandil saavutatakse integratsioon „pehme“ võimu abil. Välisministeeriumid tegelevad riikidevahelise diplomaatiaga, et saada jagu rahvusvahelisest terrorismist tulenevatest tsivilisatsioonide kokkupõrgete probleemidest. See välisministeeriumide rakendatav „pehme“ võim on ühiskonna kõikidele liikmetele suuremaid õigusi andvate sotsiaalsete integratsioonistrateegiatega, edukalt integreeritud riikide pehme sotsiaalne jõud. Selle pehme sotsiaalse võimu näiteks on loomeinimeste ühiskondlik kiht. Euroopa Liit on seda juba teadustanud Lissaboni tegevuskavas.

EL ja rahvusvähemuste sotsiaalne integratsioon

Sotsiaalse kaasatuse ja sotsiaalse kaitse valdkonnades nõuab Euroopa Liit liikmesriikidelt, et need õpiksid üksteiselt avatud koordineerimismeetodi abil. Sihtgrupiks on siin sissearandajad, Euroopa Liidu uusasukad. Järk-järgult on hakatud tunnistama, et ka need kogukonnad panustavad Euroopa Liidu majanduslikku potentsiaali ja kapitali, ent seda kapitali ei kasutata. Kuna paljud riiklikud integratsioonistrateegiad ei toimi hästi, on EL viimaste arengute raames pakkunud ka välja, et sotsiaalset integreerumist võib aidata parandada kultuuriline aspekt. Kultuuri nähakse harva sotsiaalse integratsiooni vajaliku osana, ent eksperdid väidavad, et sotsiaalsetes sektorites, nagu näiteks tervishoius, on vaja kultuurilist tundlikkust, iseäranis etnilist lähenemist tundlikele teemadele. Siinkohal väidetakse ka, et etnilist tundlikkust ei saa taandada puhtalt keelelisele küsimusele.

Territoriaalse koostöö valdkonnas on stsenaarium pisut teistsugune. Territoriaalne koostöö haarab paljusid piirkondi, kus rahvusvähemused on traditsiooniliselt ja ajalooliselt märkimisväärse aja väl-

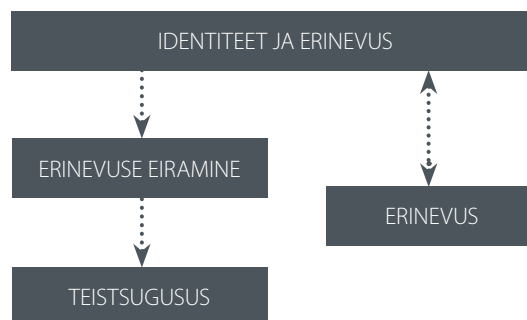
tel elanud. EL on aastaid toetanud piirkondlikku arengut just nendes piirkondades, kus elavad rahvusvähemused. Selle loogiline põhjendus on majanduslik ja jääb majanduslikuks. Nii nagu sotsiaalmeetmete kava ja Lissaboni tegevuskava puhulgi, peetakse äärealade arengut üheks suurimaks teguriks, mis takistab kasvu ja seeläbi Lissaboni tegevuskava eesmärkide saavutamist; ja ka siin mängib kultuur olulist rolli. Tunnistatakse, et rahvusvähemused on sageli „kultuurieksperdid“, mis tähendab, et neil on võime tegutseda vahendajatena või mitteametlike saadikutena erinevate riikide võimuorganite vahel.

Mitmed Lääne-Euroopa riigid on märganud seda potentsiaali, saades vähemusrahvuste gruppidele Lissaboni tegevuskavale nii moraalset toetust kui ka toetust inimressursside näol. Saksamaal on seda potentsiaali tunnustanud Schleswig-Holsteini kohalik omavalitsus. Mis puudutab majandustegevust Lissaboni eesmärkide nimel, näeb Euroopa Liit rahvusvähemusi pigem panustajatena kui ressursside raiskajatena. Nüüd peetakse neid sisemiseks ressursiks. Nad kujutavad endast väga tugevat sotsiaalset kapitali, sageli tugevamat kui keskmiselt laiema elanikkonna seas; sest nagu me hästi teame, on sotsiaalse staatuse tähtsus enamiku riikide laiema avalikkuse hulgas vähenemas. Rahvusvähemuste jaoks see paljudes Euroopa osades aga nii ei ole. Sotsiaalne kapital on see jõud, mida EL Lissaboni eesmärkide saavutamiseks vajab. EL esitab kaudse väljakutse sellele, kuidas liikmesriigid soodustavad sotsiaalset integratsiooni erinevuste ja eetilise kontekstis. See varjatud väljakutse on otseselt seotud Eesti integratsiooniprogrammi 2008–2013 tööversiooniga.

Sotsiaalne integratsioon ja erinevused

Erinevused on olemuslikult seotud indiviidi isikliku identiteediga selles mõttes, et viimane kujundatakse mitmete erinevuste suhtena.¹ Ilma erinevusteta ei saa eksisteerida isiklikku identiteeti. Isikliku enesemääratlemise protsessiga samaaegselt vala-

takse identiteet püsivasse vormi, mida sageli peetakse ainsaks tõeliseks identiteediks. Samas aga võidakse isikliku identiteedi kaitsmiseks ja säilitamiseks konverteerida erinevused „teistsuguseks“ (otherness). See konverteerimine toimub eitamise-



Erinevused ja võimalikkus

protsessi käigus.

Identiteet on seega käestlibisev, ebakindel kogemus; mis sõltuvalt oma võimest erinevust määratleda kas tõrjub, vastustab, kummutab või õõnestab erinevuse määratlusi, selleks, et erinevust lõpuks lihtsalt eitada. Identiteet on keerukas poliitilises suhtes ja vahekorras erinevustega, mida ta püüab parandada. See on lõpmatu määratlemise, vastumääratlemise ja vastumääratluste ümberlõikamise mäng. Identiteedi ettearvamatus on seega identiteedi enda püsiv osa. Seetõttu ongi identiteedi suhe eetikaga problemaatiline. Eetiline käitumine teeb sageli küsitavaks mõned identiteedi mugavuse aspektid.² Eetiliselt käitudes seatakse sageli identiteet ohtu. Seega tuleb selleks, et olla eetiline, astuda samm edasi sallivusest ja näidata üles austust. Sellega jõuab inimene identiteedi ja erinevuse vahele põimunud ruumi, mille tagajärjel tuleb tal võibolla oma tõeline identiteet ümber hinnata.

Paljud võrdsustavad seetõttu moraalinõuded juba omaks võetud identiteediga. Kuid on selge, et see

¹ See väide järgib William Connolly teooriat, mis on esitatud väljaandes: Connolly, W. E. *Identity/Difference. Democratic Negotiations of Political Paradox. (Expanded Edition)* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991/2002.

² Samas, xix

on halb strateegia. Eetilise käitumise tagamiseks integratsiooniprotsessides tuleb muuta identiteedi põhiolemuslikkus pigem ettearvamatusesse sissetoomise kui erinevuse eitamise kaudu. Seega on tähelepanu keskmes austus. Eesti integratsiooniprogrammi 2008-2013 tööversioonis mõiste *austus* hea eetilise omadusena ei esine. Korra viidatakse individuaalse vabaduse austamise ideaalile. Eetiline väärtus, mida Eesti integratsiooni ehituskivina esile tõstetakse, on *sallivus*. Samas aga võib sotsiaalses ja kultuurilises sfääris sallivus probleeme tekitada. Taunitavate kultuuritavade sallimine võib kaasa tuua põlguse ja halvakspanu. Inimesed, kes otsustavad olla sallivad teatud kindla väliskultuuri suhtes oma sotsiaalses suhtevõrgustikus, võivad tunda end vabastatuna edasistest püüetest üksteist paremini mõista. Sellised grupid taipavad harva, et ka nemad vajavad rahvusvähemustelt samal määral sallivust ja võivad seega hakata kandma oma sallivust kui täiendavat märki oma üleolekust.³ Selles näites on selge, et sallivus ei pea erinevust ühiskonnale kasulikuks väärtuseks. Kui ühiskonna enamusgrupis on üleolekutunne valdavaks saanud, ei ole põlgus ja halvakspanu enam kaugel.

Halvakspanupoliitika

Halvakspanu ei tähenda siin mitte seda üldistatud meelepaha, mida paljud ühiskonna tõrjutud liikmed võivad aeg-ajalt tunnetada, vaid nende inimeste või gruppide eksistentsiaalset halvakspanu, kes ei ole valmis lähemalt uurima omaenda ideaalides või kujutlustes peituvat vajalikku ebaõiglust. Need ebaõigused on tavaliselt teenimatud ja võivad olla süsteemsed või vajalikud. Sageli ei ole võimalik neid ebaõigusi kaotada. Ent murettekitav on siin see, et kui neid ebaõigusi ei tunnista individid või grupp, kes neid teadmatult teiste suhtes rakendab, varjavad need asjaolu, et seeläbi soodustatakse eksistentsialistliku halvakspanu tekkimist nendes inimestes, kes ei ole valmis end kriitilise pilguga vaatama. Teisisõnu, poliitilise ideaali põhjal kumab – ilma teadliku tahteta – halvakspanupoliitika, mis neid ebaõigusi õigustab.⁴

Agonistlikul austusel põhinev lähenemine

Agonism on reaktsioon sellistele demokraatliku integratsiooni süsteemidele, mis on antagonistlikud ja loovad keskkonna, kus ei väljendata mingit positiivset sotsiaalset nägemust, ning kus konkurents on esmatähtsal kohal poliitika kõikide teiste aspektide ees. Antagonistlik integratsioon soodustab teistest jagu saamist ja nende ümberpöörämist, samas kui agonism soodustab austust teiste vastu omaenda tingimuste alusel. Agonistlik austus püüab kultiveerida vastastikust austust erinevustest hoolimata ja luua suuremaid foorumeid üldiste poliitikate kehtestamiseks. Agonistlik austus on vastastikune ja asjakohane maailmas, kus inimesed leiavad end intensiivsetes vastastikku sõltuvates poliitilistes suhetes.⁵

Agonismil on aga ka eraldatuse mõõde, mille kaudu iga osapool säilitab teiste suhtes „paatosliku distantsi”.⁶ Seda on sügavalt lõhestatud ühiskonnades sageli vaja. Agonistlik austus on mõõde, mille kaudu teadvustatakse enese piire ja luuakse sidemeid üle erinevuste piiride. Tegelikult tugineb see teooria homo duplexi ideel, mida arendasid nii Augustinus kui ka Kant. Agonistlik austus sobib seega kokku pluralistliku mudeliga. See ei võimalda tugevdada enamusgrupi identiteeti, mille ümber sallitakse rahvusvähemusi kui satelliite. Pigem pooldab see sallimisest kaugemale minemist, kuna sallimine on antagonistlik. Seega annab see rahvusvähemustele võimaluse tõusta sallivuse lävest kõrgemale. Agonistlik austus liigub tunnustamise suunas, ilma tegelikult seda sammu astumata.

Ent selleks, et agonistlik austus oleks edukas, peab sellega kaasnema kriitiline tundlikkus (*reagerimisvõime*).⁷ Kriitiline tundlikkus on omadus, mis aitab enamusgrupil hinnata nende vähemusgruppide õigustatust, kes taotleavad ühiskonna võrdseks liikmeks saamist. Kriitiline tundlikkus nõuab, et inimesed oleksid valmis kestvas suhtluses teistega oma identiteeti ümber hindama. See ei tähenda, et inimene suhtub teistesse patroneerivalt või alandlikult ja soojalt, et valmistada teist osapoolt

³ Samas, lk 43.

⁴ Samas, lk 25-26.

⁵ Samas, lk 178-79.

⁶ Samas, lk 179.

⁷ Connolly, W. E. *The Ethos of Pluralization*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995, xv-xviii.

ette enamusgrupi universaalset identiteeti omaks võtma. Kriitiline tundlikkus kaotab ühiskondi sageli vaevava „meie-nemad“ sündroomi ja pakub selle asemel vaateviisi, mis avab kultuuriruumi ja võimaldab teisel osapoolel end tugevdada nii, et teda ei mõjuta negatiivsed kultuurimärgistused. Agonistlik austus nõuab, et inimene tegeleks oma identiteediga tavalisest erinevalt, põhiolemuslikuse muutmise protsessi kaudu.

Kollektiivse identiteedi dogmatiseerimine

Isikliku identiteeti ja kollektiivset territoriaalset identiteeti ühendab vabadus. Individuaalne vabadus on üks Eesti integratsioonistrateegia 2008-2013 tööversioonis kirjeldatud mitmekultuurilise Eesti ühiskonna ühise tuuma neljast komponendist. Inimestel peab olema võimalik uskuda, et riigiasutustel on piisavalt mõjuvõimu väärtustatavate kollektiivsete püüdluste edendamiseks. Seega on inimese enesemääratlus vaba indiviidina seotud ühise usuga riigi võimesse edendada avalikult määratletud eesmärgid. Kui inimene teab, et tema valikud ja otsused loevad avalikus sfääris, mõjutab see inimese suhtumist mitmetesse teistesse sotsiaalsetesse rollidesse. Niisiis, kui tingimused on soodsad, on isikliku identiteedi suhe kollektiivsesse lojaalne. Kui tingimused on ebasoodsad, moonduvad suhe kas riigiga rahulolematuseks või rahvuseluseks, mis süüdistab ajaloovintsutustes „teisi“, kes tuleb neutraliseerida.⁸

Nendest isikliku ja kollektiivse identiteedi seostest võivad välja kasvada tõsised ohud vabadusele. Esiteks võib kollektiivse identiteedi poliitika koondada oma õiguspäraste liikmete idealismi ja egoismi kollektiivseks egoismiks,⁹ ja kollektiivse egoismi poliitika muutub intensiivsemaks, mil iganes ta enesekindlus kohtab sisemist või välimist vastustamist, sh territoriaalsuse kadumist. Teiseks, kui inimene usub, et tema identiteet või tema grupi kollektiivne identiteet on parim ja ainus võima-

lik identiteet, käivitub erinevuse „teistsugususeks“ (otherness) pööramise protsess. Kollektiivne dogmatiseerimine leiab seetõttu aset siis, kui ollakse vastakuti rahutusi tekitavate võimalustega. Järgmisena kujutatakse rahvusvähemusi juba halvaks-panu objektidena, et kaitsta omaenda kollektiivset identiteeti. Ja lõpuks austavad seda need, kes kannavad endas halvaks-panu. Põhimõtteliselt sisaldab valimistepõhine poliitika võimsat survet muuta kollektiivse identiteedi dogmatismi suletud ringiks, pöörates erinevuse ohuks ja ohu energiaks, ning dogmatiseerides identiteeti. Siit sünnib halvaks-panupoliitika.

Identiteedi dogmatiseerimisel võivad olla lõhestatud ühiskonnas tõsised tagajärjed. Püüdes realiseerida nägemust ühtsest kodanikkonnast, rahvusest ja riiklusest, võib kerkida esile marginaliseeritud gruppide haritud eliit. Üheks näiteks on siinkohal rahvusvähemuste radikaalne eliit.¹⁰ Samas aga on integratsiooniprotsessis, kus võetakse arvesse isikliku identiteedi ettearvamatus, võimalik vältida etnilist suletust ja soodsatel asjaoludel on siis võimalik ümber hinnata kollektiivne identiteet ja seega ka kultuur. Uue määratlemise protsessis võivad esile kerkida agonistliku austuse võimalused, muutes integratsiooniprotsessi demokraatlikumaks. Jõuline integratsioonistrateegia seega ei väldi ega rõhuta erinevust.¹¹ See süsteem sõltub omakorda edukast poliitikast, mis aitab meil näha oma identiteeti mitmetähendusliku, vaieldava ja vaidlustatuna. Integratsioon näib siis olevat põnev erinevuste käsitlemine, teise osapoolle väljakutsele vastamine, kindlate veendumuste segipaiskamine, mitmetähenduslikkuse tunnistamine enda sees ja enda teistest erinevuse teadvustamine.

Eetiline süsteemiintegratsioon

Sageli ideaalseks nimetatud lähenemine on Rawlsi kattuva konsensususe integratsioonimudel.¹² Siiski on see lähenemine problemaatiline sügavalt lõ-

⁸ Connolly, W. E. Identity\Difference, 65-68.

⁹ Samas, 198-200.

¹⁰ Wimmer, A. *Dominant Ethnicity and dominant nationhood*. In E. Kaufmann (Ed.), *Rethinking Ethnicity. Majority groups and dominant minorities*. London: Routledge, 2004, 40-58, (lk 45).

¹¹ Phillips, A. *Dealing with Difference: A Politics of Ideas, or a Politics of Presence?* In Seyla Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press, 1996, 139-152, (lk 143).

¹² Rawls, J. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.

hestatud ühiskondades, kuna see säilitab avaliku ja erasfääri eraldatuse, jättes sellega ka suured osad ühiskonnast eemaletõrjutuks. Isegi kui see lähene mine loob aluse inimeste vastastikuseks suhtlemiseks, eeldatakse selle puhul, et kui inimene astub ühisesse avalikku ruumi, jätab ta maha selle osa oma isiklikust identiteedist, mis on seotud tema kultuuriga. Samamoodi nagu jätaksite oma kübara teatri garderoobi, eeldab kattuva konsensususe mudel, et te jätate avalikku ruumi sisenedes ukسلävele oma isikliku identiteedi. See on selgelt mittevastuvõetav, kui te peate mobiliseerima kõik oma isiklikud tugevad küljed üha enam globaliseerivas maailmas konkureerimiseks ja ellujäämiseks.

Avaliku ja erasfääri eraldamine võib tuua kaasa sotsiaalse sidususe puudumise. Üheks näiteks sellest, kus avalikku ja erasfääri ei saa eraldada kindlalt suletud lahtritesse, on kuritegevus. Kui kuritegu pannakse toime erasfääris, muutub see avalikuks asjaks. Lisaks suhtlevad avalik ja erasfäär vastastikku ka lastekasvatamise küsimustes. Võime tõttu lapsi sünnitada saavad naised tööseaduses ja tervishoius erikohtlemise. Naine ei jäta oma emadust avalikku ruumi astudes ukسلävele. Lastega pered saavad toetusi ja soodustusi maksuseaduste alusel või otseste ülekannetena riigi vahenditest. Riik ja selle seadused kaitseva kogu ühiskondlikku korda ja kõiki väärtushinnanguid, mida see ühiskondlik kord nõuab.

Avaliku ja erasfääri küsimus on seega seotud ka meie arusaamisega kultuurist.¹³ Selle vaate on omaks võtnud ka majandusteadlased, väites, et kultuur mõjutab majandust. Kultuur majanduses toetab seisukohta, et individuaalne majandustegevus põhineb kultuuriliselt väljaarenenud võimetel. Mõte, et võimed kujunevad välja kultuuri kaudu, toetub seisukohale, et teatud funktsioonid on inimese elus eriti kesksed ja need funktsioonid muudavad inimese väärikaks vabaks isikuks, kes on võimeline kujundama oma elu koostöös ja vastastikustes suhetes teistega. Inimese elu kujundavadki need praktilise mõistuse ja sotsiaalse suhtlemise võimed ning iga inimene on seega kultuuriliste väärtuste kandja.¹⁴ Teisisõnu, kultuuri väärtust tuleb hinnata kui väärtuslikku panust inimese arengusse ja võimesse ühiskonnas funktsioneerida, iseäranis seoses inimese suutlikkusega tegetseada majandussfääris.

¹³ Kymlicka, W. *Liberalism, Community, and Culture*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

¹⁴ Raz, J. *The Practice of Value*. Edited by R. Jay Wallace. Oxford: Clarendon Press, 2003.

Kodakondsuse kontseptualiseerimine: Eesti kogemus Euroopa võrdlusperspektiivis



Elena Jurado

mõttekoda Policy Network, London

Nagu Eesti integratsioonistrateegia eelnõust ilmneb, on lõimimine keerukas protsess, mis nõuab nii vähemus- kui ka enamusrahvuse aktiivset kaasatust ja osavõttu ning milles mängivad rolli paljud faktorid – poliitilised, seadusandlikud ja sotsiaalsed. Käesolevas ettekandes keskendutakse integratsiooniprotsessi ühele konkreetsele tegurile: kodakondsuspoliitika osatähtsusele. Täpsemalt uuritakse selles sotsiaalse integratsiooni ja riigis pikemalt elanud mittekodanikele kodakondsuse andmist reguleerivate reeglite vahelist seost. Artiklil on kaks eesmärki: esiteks anda hinnang sellele, millisena näeb Eesti kodakondsuse ja integratsiooni omavahelist seost, ning teiseks võrrelda Eesti arusaama kodakondsuse rollist vastavate Euroopa normidega antud valdkonnas.

1. Üldised kaalutlused seoses kodakondsuse ja integratsiooniga

Enne kui hakkame kogemuslikult arutlema Eesti ja Euroopa normatiivide arengu üle, tuleb öelda paar üldist sõna kodakondsuse ja integratsiooni vahelise seose kohta. Integratsiooni saab kõige üldisemalt määratleda protsessina, millega tagatakse indiviidi täielik osalemine ühiskonna majanduslikus, sotsiaalses, kultuurilises ja poliitilises elus. Kõik integratsiooni mudelid – asetsegu nad siis ükskõik millisel positsioonil mitmekultuurilise ja assimilatsiooni vahelisel spektril – kujutavad kodakondsuse saamist otsustava sammuna inimeste jaoks, kes tahavad sisse astuda ning integreeruda uude ühiskonda. Kuigi rahvusvahelises õiguses on suund alalistest elanikest mittekodanikele üha suurema arvu sotsiaalmajanduslike ja kultuuriliste

õiguste andmisele, on riigi kodanikud endiselt eesõigustatud, kuivõrd neile on tagatud eesõiguslik juurdepääs tähtsatele poliitiliste õiguste kogumile. Eesti puhul annab põhiseadus selgelt ja ühemõtteliselt kolm poliitilist õigust ainult Eesti kodanikele: õiguse olla erakonna liige, õiguse kandideerida kohalikel, parlamendi- või presidendivalimistel ning õiguse hääletada parlamendivalimistel. Mis iganes muid õigusi Eestis elavad mittekodanikud ka ei eviks, mittekodakondsetena jäävad nad Eesti demokraatiaprotsessist kõrvale tõrjutuks.

Erinevad integratsioonimudelid erinevad üksteisest selle poolest, millise rolli nad omistavad kodakondsusele üldises integratsiooniprotsessis. Assimilatsioonipõhises mudelis vaadeldakse kodakondsust kui „autasu“, mis antakse indiviididele, kes on tõestanud oma lojaalsust riigile ning kes on sageli lahti öelnud ka oma varasemast 'rahvuslikust identiteedist'; inimesed võivad omandada riigi kodakondsuse üksnes siis, kui neid loetakse integratsiooniprotsessi „läbinuks“. Seda seisukohta jagavad riigid nõuavad üldjuhul, et immigrandid läbiksid suurt pingutust nõudvad naturalisatsioonikatsed, sh nõutakse domineeriva keele oskamist kõrgel tasemel, riigi ajaloo ja/või põhiseadusliku süsteemi tundmist ning riigi „avalike väärtushinangute“ tunnustamist. Mitmekultuurilises mudelis mõistetakse kodakondsust kui tähtsat „vahendit kultuurilisel mitmekesisel ühiskondade integreerimiseks“, kui kasutada Rainer Bauböcki sõnastust.¹ Selle kontseptsiooni kohaselt on kodakondsusega kaasnevad õigused ja kohustused juba iseenesest mõjutegurid, mis soodustavad edasist lõimumist; kodakondsuse saamine aitab kujundada inimese lojaalsustunnet, ja seda mitte välistaval moel, vaid mitmeste identiteetide tekke võimalikkuse soodustamisega. Seda seisukohta jagavate riikide naturalisatsiooninõuded piirduvad sageli tagasihoidlike elamisloaõuete ja lihtsate keeletestidega, mille immigrandid suudavad vähese vaevaga läbida.

2. Kodakondsus ja integratsioon Eestis

Et mõista Eesti praeguse kodakondsuspoliitika juu-

ri, peame pöörama pilgu tagasi 1992. aasta veebruarile, mil Eesti iseseisvuse väljakuulutamisest oli möödunud vähem kui kuus kuud, ning mil võeti vastu kodakondsuse määrus, millega keelduti automaatselt kodakondsuse andmisest kõigile neile Eestis elavatele inimestele, kes ei olnud Eesti kodanikud (või Eesti kodaniku järeltulijad) enne 1940. aastat, mil Eesti territoorium läks Nõukogude Liidu võimu alla. Kõik need, kes tulid Eestisse Nõukogude perioodil – st valdav enamus Eesti venekeelsest elanikkonnast – olid seetõttu immigrandid ja pidid seetõttu taotlema naturaliseerimist. Ent kehtestades naturalisatsiooniprotsessi läbimiseks nõuded eesti keele oskusele, võeti uue seadusega eestivenelastelt, kelle eesti keele tundmine oli minimaalne, kodanikuks saamise võimalus paljudeks esseisvateks aastateks.

Seda olukorda võimendas 1990ndatel eestivenelastele pakutavate eesti keele õppimise võimaluste vähesus. Riigi poolt rahastatavad keelekursused olid harvad, ning majanduslike raskuste, elanike segregatsiooni ja motivatsiooni puudumise omavaheline kombinatsioon tähendas, et vaid vähesed Eestis elavad venelased olid suutelised või valmis pühendama vajalikku aega ja ressursse oma eesti keele oskuse parandamisele. 1995. aastal võeti Eestis vastu uus kodakondsusseadus, millega nähti ette veelgi rangemad naturalisatsioonikriteeriumid, sh pikem riigis alalise elamiskoha nõue ja uus põhiseaduse eksam. Pole üllatav, et naturalisatsioonimäär jäi läbi kogu 1990ndate väga madalaks: 1992. aastal oli määratlemata kodakondsusega inimesi üle 300 000; 2000. aastal oli selles staatuses endiselt veel üle 175 000 inimese.

Hiljem püüan näidata, et viimasel ajal on Eesti kodakondsuspoliitikas hakanud ilmne piiratud liberaliseerumine. Käesolevas punktis aga tahan rõhutada, et Eesti kitsendavat ja piiravat lähene- mist kodakondsusele 1990ndatel peegeldas ka Eesti esimene riiklik integratsiooniprogramm, mis võeti vastu 2000. aasta märtsis. Selles programmis pöörati tühiselt vähe tähelepanu sellele osale, mida kodakondsuse saamine võiks integratsiooniprotsessis etendada. Kuigi programmis nimetatakse „ilma Eesti kodakondsuseta isikute arvu vä-

¹ Rainer Bauböck, *Who are the citizens of Europe?*, www.eurozine.com, 23. detsember 2006.

hendamist" ühena niinimetatud „integratsiooni poliitilis-õigusliku mõõtmelise” peamistest eesmärkidest, keskenduvad programmis selle eesmärgi saavutamiseks välja toodud meetmed täielikult ressursside (rahaliste, tehniliste ja inimressursside) leidmisele, mis on vajalikud selleks, et aidata mittekodanikel eesti keelt õppida. See seos kodakondsuse ja keeleoskuse omandamise vahel osutab, et kodakondsust nähakse integratsiooniprogrammis autasuna, mis antakse nendele mittekodanikele, kes on integratsiooniprotsessi juba „läbinud” – integratsiooniprotsess, mille all mõisteti peamiselt eesti keele oskuse omandamist.

Seetõttu ongi Eesti esimese integratsioonistrateegia puhul kurioosne, et integratsiooni „õiguslik-poliitiline” mõõde ja „kultuurilis-lingvistiline” mõõde hõlmavad praktiliselt sama liiki tegevusi. Alates 2000. aastast viis Eesti Valitsus neid tõsimeelselt ellu, paigutades märkimisväärseid summasid eesti keele õpikute väljatöötamiseks, keelekursuste korraldamise ja eesti keele õpetajate koolitamisega. Nende sammude tõhusus on aga endiselt ebaselge. 2006. aastal oli Eestis ikka veel 127 000 määratlemata kodakondsusega isikut, mis on vaid pisut vähem kui 10 % kogu riigi rahvaarvust. Vastavalt Eesti Valitsuse endapoolsele integratsiooniprogrammi vahehindamisele ei ole Eestis elavate venelaste keskmine eesti keele oskus oluliselt paranenud (määratakse, et ligikaudu 60 % Eesti täiskasvanud venelaste eesti keele oskuse tase on alla keskmise). Veelgi enam, need, kes on kodakondsuse saanud naturalisatsiooniprotsessi kaudu (enamasti noored eestivenelased), ei paista aktiivselt osalevat Eesti poliitilises elus, kuna Eesti parlamendis on eestivenelasi ainult kuus ja valitsuses mitte ühtegi.²

3. Normatiivide areng Euroopas

Analüüsigem nüüd Euroopa kodakondsuse normide arengut. Keskendun oma analüüsis reale „kõvadele” ja „pehmetele” seadusemuudatustele, mida Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liit on alates 1990ndatest selles valdkonnas sisse viinud. Enne kui vaatame lähemalt, kus ja kuidas need normid

väljenduvad, on tähtis märkida, et Euroopa normide väljatöötamine kodakondsuse väljal on kohanud – ja kohtab jätkuvalt – märkimisväärset vastupanu. Erinevalt teistest sotsiaalse integratsiooni aspektidest – sh mittediskrimineerimine ja rahvusvähemuste hulka kuuluvate inimeste oma eripärase kultuuri hoidmise ja arendamise õiguse tunnustamine – on katsed jõuda kodakondsuse valdkonnas ühtsete Euroopa standarditeni edenenud väga aeglaselt ja raskustega.

Sellegipoolest, kui 1990ndatel kasvasid migratsioonivood Euroopasse ja sisserändajad hakkasid oma „võõrustajariikidesse” alaliselt elama jääma, hakkasid Euroopa valitsused teadvustama rohkem kooskõlastatud lähenemismeetodite väljatöötamise kasutegureid oma kodakondsuspoliitika teatud aspektides. 1997. aastal astus Euroopa Nõukogu selles protsessis olulise sammu, pannes aluse uuele Kodakondsuse Euroopa Konventsioonile (*European Convention on Nationality*). Selle konventsiooniga ei kaotatud riikide õigust reguleerida oma kodakondsuspoliitikat, küll aga tehti uusi edusamme õigusvaldkonnas, kuulutades, et liikmesriigid on kohustatud olulise meetmena kergendama nende territooriumil alaliselt elavate immigrandide naturaliseerimist nende integreerumise soodustamiseks. Riigid peavad selle kohustuse täitmiseks lubama topeltkodakondsuse omandamist, vähendama naturaliseerimisel keelenõuete rangust ja andma automaatselt kodakondsuse riigi territooriumil sündivatele lastele, kes jääksid muidu kodakondsusetuks. Praeguseks on 27 riiki konventsioonile alla kirjutanud ja 16 selle ratifitseerinud, ent Eesti ei ole sellega veel liitunud.

Euroopa Liit hakkas ametlikult osalema kodakondsuspoliitika teemalistes aruteludes 1992. aastal, kui Euroopa Liidu lepinguga loodi „Euroopa kodaniku” staatus. Ent reserveerides Euroopa kodakondsuse saamise võimaluse inimestele, kellel on juba olemas EL ühe liikmesriigi kodakondsus, kavandati uus Euroopa kodaniku seisus sellisena, et see ei vaidlustaks EL liikmesriikide õigust kehtestada oma naturalisatsioonikriteeriumeid. Taolised poliitiliselt tundlikud küsimused on sundinud Euroopa Komisjoni püüdma mõjutada liikmesriiki-

² Riiklik integratsiooniprogramm *Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007*, vahehindamisaruanne, lk 5-6.

de kodakondsuspoliitikat kaudselt, tuginedes pigem „pehmetele” õigusmehhanismidele – nagu näiteks teabevahetusele kolmandate riikide pikaajaliste elanike õigusliku staatuse kohta – kui et õiguslikult siduvatele direktiividele. 2002. aastal kinnitatud teatises immigratsiooni, integratsiooni ja tööhõive kohta loobus Euroopa Komisjon esmakordselt naturalisatsiooniga seotud küsimuste vältimisest, tehes ettepaneku, et liikmesriigid peaksid tagama teise ja kolmanda põlvkonna immigrandidele automaatse või poolautomaatse kodakondsuse saamise.³ Selles dokumendis märgib Komisjon selgesõnaliselt, et „kodakondsuse saamine on integreerumist soodustav vahend”, kuna see „kasvatab riigi ellu kuulumise tunnet”.

4. Mõju Eesti kodakondsuspoliitikale

Kui Eesti juurde tagasi tulla, siis viimastel aastatel paistab Eesti Valitsuse kontseptsioon kodakondsuse rollist integratsiooniprotsessis rohkem joonduvat eespool mainitud Euroopa normide järgi. Seda järgimist on näha Eesti kodakondsusseaduses tehtud kõige hilisemates muudatustes. Kui 1990ndatel piirdusid Eesti Valitsuse jõupingutused määratlemata kodakondsusega isikute vähendamiseks Eestis eestivenelastele suuremate keeleõpevõimaluste loomisega, siis aastakümne lõpuks hakati astuma samme teatud gruppidel kodakondsuse saamise lihtsustamiseks, alandades tingimusi, mis neil naturaliseerimiseks täidetud pidid olema. Esimene muutus toimus 1999. aastal, kui pärast 1992. aastat kodakondsuseta või määratlemata kodakondsusega vanemate Eestis sündinud alla 15-aastastele lastele anti kodakondsus ilma igasuguste eksamiteta. Sestsaadik on vastu võetud täiendavaid meetmeid kodakondsuse saamise hõlbustamiseks puuetega inimestel, kellel on nüüd lubatud taotleda naturaliseerimist, ilma et neil oleks vaja teha mingeid eksameid.

2005. aastal andis Eesti Valitsus oma vahehindamisaruandes uue väärtushinnangu kodakondsuse rollile integratsiooni abivahendina, märkides, et „Tänaseks on selge, et Eesti kodakondsuse saamine aitab paljudel inimestel tunda end Ees-

tis kindlamalt ja seeläbi kujunevad mitte-eestlaste seas välja positiivsed hoiakud”. See uus seisukoht on täheldatav ka integratsiooniprogrammi aastateks 2008-2013 tööversioonis, mis on selle konverentsi arutelu aluseks. Programmi tööversioonis pööratakse palju rohkem tähelepanu integratsiooni „õiguslik-poliitilisele” mõõtmele, märkides, et adekvaatse seadusandliku keskkonna loomine on lõimumise jaoks otsustava tähtsusega ja integratsiooni soodustav tingimus. Konkreetsemalt tuuakse programmi tööversioonis selgesõnalise eesmärgina esile vajadus töötada välja „efektiivne naturalisatsiooniprotsess”. Eelmise programmiga võrreldes püütakse selles rohkem panustada naturalisatsiooniprotsessi, tuues välja rea samme – lisaks keeleõppele – selle eesmärgi toetamiseks, alates toetusest riiklikele ja mittetulunduslikele organisatsioonidele, mis muudavad reguleerimisprotsessi inimeste jaoks lihtsamaks, kuni kodakondsuse ja migratsiooni valdkonnas töötavate avalike teenistujate koolitamiseni. Taolist kodakondsuse olulisest tugevamat teadvustamist toonitab programmi tööversioonis ka suurem rõhuasetus „osalusdemokraatialle” – kontseptsioon, mida esimene integratsiooniprogramm üldse ei sisaldanud.

5. Hiljutised arengud teistes EL liikmesriikides

Enne oma ettekande lõpetamist sooviksin lühidalt vaadelda Lääne-Euroopa riikides toimunud hiljutiste arengute mõju Euroopa normidele. Keskendun oma analüüsis konkreetsemalt Madalmaadele ja Suurbritanniale, kahele riigile, mille 1990ndate aastate liberaalsed kodakondsuspoliitika aitasid mõjutada eespool mainitud Euroopa normatiivide arengusuundi. Kõnealune trend seisneb kalduvuses kehtestada naturaliseerimisele (rangemaid) keelenõudeid ja täiendavaid eksameid vastava riigi ajaloo, põhiseaduse ja niinimetatud „üldtunnustatud väärtushinnangute” teemal. Siinkohal tasub märkida, et kuigi ma keskendun oma analüüsis Madalmaade ja Ühendkuningriigi kodakondsuspoliitika kitsendavatele suundumustele, on naturalisatsioonitingimused nendes kahes riigisendiselt suhteliselt leebed, võrreldes mõne teise EL liikmesriigi kehtestatud tingimustega, nagu näi-



³ Komisjoni teatis immigratsiooni, integratsiooni ja tööhõive kohta (K(2003)336 (lõplik)).

tas hiljutine migratsioonipoliitika töörühma (*Migration Policy Group*) ja Briti Nõukoguga koostöös teostatud uuring.⁴

Viimase viie aasta jooksul on Hollandi ja vähe-
mal määral ka Suurbritannia valitsus muutnud
oma kodakondsusseadusi kitsendavamas ja piira-
vas suunas. See nihe on olnud osa laiemast poliitiliste muudatuste kogumist, mis on kujunenud
välja vastuseks laialt levinud arvamusele, et vara-
semad integratsiooni mitmekultuurilised lähene-
misviisid on läbi kukkunud. Elanike segregatsioo-
nis ning teatud gruppide (eriti mitteeurooplaste
ja moslemite) sotsiaalselt ja majanduslikult eba-
soodsas olukorras süüdistati varasemaid poliiti-
kaid iseloomustanud „liigset sallivust“ kultuuri-
liste erinevuste suhtes. Kuigi see arvamus leidis
laiemat kõlapinda juba 1990ndate lõpul, kinnitas
neid seisukohti ametlikult 11. september ja selle-
le järgnenud terrorismirünnakute tulemusena Euro-
opa riikides välja kujunenud uus julgeolekukesk-
kond. Muutes immigratsiooniteemalised arutelud
„turvalisusel põhinevateks“, on islami fundamenta-
lismi poolne niinimetatud „oht“ muutunud võima-
tuks väljendada rahulolematust selle uue õigeks
peetava lähenemise suhtes. Siinkohal ei ole ruumi
uurida lähemalt kõiki selle muudatuse poliitilisi ta-
gajärgi; mistõttu keskendun pigem mõjule, mida
see on avaldanud kodakondsuse rollile Suurbri-
tannia ja Hollandi integratsioonipoliitikates. Ma
väidan, et mõlemas riigis on aset leidnud eemal-
dumine kodakondsuse käsitlemisest integratsiooni
abivahendina ja liikumine kodakondsuse kui autasu
kontseptsiooni suunas. Mõlemas riigis on see
toimunud kodakondsuse ja keele vaheliste seoste
tugevdamisega ja keele toomisega integratsioo-
niteemaliste arutelude keskmesse. 2003. aastal
kehtestas Suurbritannia naturaliseerimiseks kee-
lekatsed – esmakordselt Suurbritannia kodakond-
suspoliitika ajaloos. Kuigi „kodakondsusprogram-
mid“, mille eesmärk on aidata sisseandajatel saada
tööturu osaks, on eksisteerinud Madalmaades ala-
tes 1990ndatest, on nende programmide rõhu-
asetus viimastel aastatel nihkunud hollandi kee-
le õppele. Sellega on mõlemas riigis kaasnenu-
d ulatuslik muutus ametlikus integratsiooniteemali-

ses diskursuses, mis on muutunud välistavamaks
ja piiravamaks, pannes vastutuse integreerumise
eest sisseandajale ja rõhutades vajadust „kaitsta“
ja edendada „Suurbritannia (või Hollandi) väärtus-
hinnangute“ järgimist.

See siin ei ole õige koht kommenteerimaks, millist
mõju avaldab see muutus Suurbritannia ja Madal-
maade immigrantide rühmadele. Tahaksin siinko-
hal keskenduda hoopis võimalikule tagasilöögile,
mida see nihe võib avaldada immigrantide natu-
raliseerimisele kohaldatavatele Euroopa normide-
le, mis – nagu me oleme märkinud – on alles tärka-
misfaasis. Euroopa normide mõju ei seisne sageli
nende siduvas iseloomus, vaid nende legitiimsu-
ses, ja see õiguspärasus omakorda sõltub sellest,
kuidas need kajastavad nii valitsuste kui ka laiemat
üldsuse arvamust. 1990ndate alguses ei kõhelnud
Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liit oma Lääne-Euro-
opa liikmesriikide toetusel andmast Eestile soo-
vitusi põhimõttel, et riigid peaksid lihtsustama ko-
dakondsuse andmist pikaajaliselt riigis viibinud
elanikele ja et naturalisatsioonivõimaluse laien-
damine immigrantidele ei ole kaugeltki mitte tur-
vaoh, vaid pigem positiivne ja kasulik riikide tur-
valisusele, kuna immigrantidele antakse osalus
ühiskonnas, milles nad elavad. Nüüd näib see sõ-
num langevat kurtidele kõrvadele valitsustes Lää-
ne-Euroopa riikides, kes omaenda integratsiooni-
poliitikates sellest loogikast kõrvale kalduvad. Kui
üha enam Euroopa riike hakkab pidama koda-
kondsust privileegiks, mis tuleb anda ainult nende-
le immigrantidele, kes on integratsiooniprotsessi
„läbinud“, hakkab kodakondsuse, kui integratsioo-
ni „abivahendi“ kontseptsioon, nagu see on püha-
likult sedastatud kodakondsuse konventsioonis ja
Komisjoni teatistes immigratsiooni ja integratsioo-
ni kohta, kõlama üha õõnsamalt. Selle muutuse
mõjud võivad ulatuda Euroopa normidest kauge-
male, õõnestades Eestis ja teistes Euroopa riikides
tehtud positiivseid edusamme.

Kokkuvõte

Kokkuvõtteks tahaksin pöörduda tagasi Eesti juur-
de ja korrata selle ettekande põhisisu: toimi-

.....
⁴ Lähem teave migrantide integratsiooni poliitika indeksist veebilehel: <http://www.integrationindex.eu/>

des väravana, mille kaudu immigrandid saavad hakata osalema oma võõrustajariikide poliitilises elus, tuleks kodakondsust võtta pigem lõimumise ühe võimaliku tööriista kui autasuna. Oma elu mõjutavates otsustusprotsessides osalemise kaudu hakkavad naturaliseeritud immigrandid end tõenäoliselt rohkem samastama selle riigiga, kus nad elavad, ning neis kujuneb välja lojaalsustunne selle riigi suhtes. Nagu me oleme näinud, on Eestis veel vaja teha tööd kodakondsuseta isikute arvu vähendamiseks. Kodakondsuse käsitus integratsiooniprogrammi tööversioonis on samm õiges suunas. Kuivõrd Eestis on endiselt suur arv määratlemata kodakondsusega inimesi, on tähtis, et valitsus tagaks muud võimalused mittekodanike osalemiseks riiklikul tasandil toimuvates otsustusprotsessides, muuhulgas olemasolevate nõuandvate struktuuride tugevdamisega.

Integratsiooni mõõtmine Lätis



Nils Muižnieks

Läti Ülikooli Sotsiaal- ja Poliitikauuringute Instituut

Integratsiooni mõõtmine: eesmärgid ja eeldused

Sotsiaalse integratsiooni mõõtmine on viimastel aastatel tekitanud suurt teaduslikku huvi, ent enne-koike on see ikkagi poliitiline tööriist, millel on mitu otstarvet. Esiteks saavad otsustajad integratsiooni mõõtmise teel jälgida edasiminekut (või selle puudumist) ja hinnata poliitika tõhusust. Teiseks võib integratsiooni mõõtmine aidata kindlaks määrata, kui hästi kasutatakse ressursse ja kuhu need tuleks tulevikus suunata. Ja kõige lõpuks võib integratsiooni mõõtmine anda teadmiste baasi, mida saab kasutada poliitikamuudatuste kaalumiseks ja põhjendamiseks. Loomulikult eeldab see, et poliitikakujundajad ja poliitiline eliit soovivad tõhusat integratsioonipoliitikat, suudavad poliitikat muuta, kui leitakse, et selles jääb mõnes osas vajaka, ja on valmis ning võimelised pühendama integrat-

sioonipoliitikale vajalikke ressursse. See eeldus Lätis alati ei kehti.

Näiteks on uurijad Lätis leidnud, et poliitilised parteid – iseäranis need, mis asuvad poliitilise spektri äärmustes – on mänginud etniliste pingete säilitamisel otsustavat rolli.¹ Teisisõnu, tõhus integratsioonipoliitika sunniks neid välja töötama täiesti uue repertuaari või äärmisel juhul muudaks nad asjasse mittepuutuvaiks. Rida Läti seadusi (koda-kondsust, keelt, haridust puudutavad) kujutavad endast hapraid kompromisse, mis on vastu võetud üksnes pärast pingelist konsulteerimist rahvusvaheliste organisatsioonidega ja sageli nende märkimisväärse surve all. Viimase viieteistkümnne aasta jooksul on sageli jäänud peale poliitiline üksmeel, et neid kord juba vastu võetud seadusi ei saa enam muuta, sest vastasel korral purunevad needki haprad kompromissid. Peale selle oli va-

¹ Vt Jānis Iļkstens, *Ida-slaavi poliitilised parteid Lätis (Eastern Slavic Political Parties in Latvia)*, toim. Nils Muižnieks, *Läti-Vene suhted: kodumaine ja rahvusvaheline mõõde* (Riia: LU Apgāds, 2006), 53-63, saadaval aadressil [http://szf.lu.lv/sites/szf/module_data/introduction/SPPI/Petijumi/latvian-russian_relations_final\(1\).pdf](http://szf.lu.lv/sites/szf/module_data/introduction/SPPI/Petijumi/latvian-russian_relations_final(1).pdf); Ilga Apine, *Etnopolitikas analīze*, toim. Leo Dribins ja Aleksejs Šņitnikovs, *Pretestība sabiedrības integrācijai: cēloņi un sekas* (Riia: LU FSI ja IUMSILS, 2007), 19-43, ja toim. Brigita Zepa, *Integration Practice and Perspectives* (Riia: Balti Sotsiaalteaduste Instituut, 2006), 179-197, saadaval aadressil http://www.bszi.lv/downloads/resources/integracijas_prakse/brosura_EN.pdf, viimati vaadatud 7. jaanuaril 2008.

litsus suure osa 1990ndatest kahtleval seisukohal, kas pühendada integratsioonipoliitikale olulisel määral vahendeid. See peegeldus eelarvepiirangutes, poliitilises tundlikkuses selle teema suhtes ja alternatiivsete, rahvusvaheliste rahastamisallikate olemasolus.

Mis on integratsioon ja mis seda mõjutab?

Katse kasutada integratsiooni mõõtmisandmeid tõhusama poliitika väljatöötamiseks on keerukas ettevõtmine, kuna integratsioonipoliitika on vaid üks paljudest integratsiooni tempot ja iseloomu mõjutavatest teguritest. Näiteks võib etnilisi suhteid, inimeste riigiga samastumise tunnet ja demokraatia kvaliteeti mõjutada majanduslik olukord. Samal ajal võib integratsioonile olulist mõju avaldada ka riigi rahvusvaheline positsioon (nt Euroopa Liitu kuulumine, suhted Venemaaga), mõjutades inimeste identiteeti ja motiveerides omandama kodakondsust või õppima riigikeelt. Veelgi enam võivad poliitilised otsused, mis ei tugine üksikasjalikul analüüsil või mõõtmisandmetel (nt haridusseaduse muutmine, mälestusmärgi teisaldamine), samuti käima lükata ettearvatuid sotsiaalpoliitilisi protsesse, mis oluliselt mõjutavad integratsiooni. Ja lõpuks võib integratsioonipoliitika ainulaadse panuse tuvastamine osutuda üsnagi keeruliseks.

Integratsiooni mõõtmist raskendavad ka erinevad arusaamad selle mõiste tähendusest. 2001. aastal võttis Läti valitsus vastu integratsiooni ametliku määratluse, kuid milles ei puudu omad probleemid. Selle kohaselt „on ühiskonna integratsiooni alustalaks *lojaalsus* Läti riigile ... ja valmisolek aktsepteerida *läti keelt* riigikeelena [...]. Integratsiooni eesmärk on luua demokraatlik ja sidus kodanikuühiskond, mis põhineb ühistel *põhiväärtustel*.“² Selle definitsiooni võtmesõnad on *lojaalsus*, *keel* ja *ühised väärtused*.

See definitsioon tõstatab terve rea teravaid küsimusi. Kelle põhiväärtused moodustavad kodaniku-

ühiskonna aluse? Mida täpselt tähendab *lojaalsus*? Kuidas saab seda edendada ja mõõta? Rõhuasetus keelele on Läti kontekstis mõistetav ja seda on lihtne mõõta, ent samas on see ka väga lõhestav. Kas integratsioonil ei ole mitte mingit pistmist heaolu või võrdsusega?

Hoolimata nendest probleemidest, püüdis Läti edendada koostööd, läti keele omandamist ja ühiseid väärtushinnanguid, rakendades selleks alates 2001. aastast terve rea erinevaid mehhanisme.³ 2001. aastal loodi integratsiooniprojektide rahastamiseks Sotsiaalse Integratsiooni Fond (*Social Integration Fund*). Järgmisel aastal loodi integratsioonipoliitika koordineerimiseks uus, sotsiaalse integratsiooni eriülesannetega kabineministri ametikoht. Rida kohalikke omavalitsusi töötas välja oma integratsioonipoliitika raamdokumendid ja rahastamismehhanismid, seda iseseisvalt riikliku tasandi poliitikast. Teised asutused, nagu Naturaliseerimisamet, Riiklik läti keele õppe amet, haridus- ja teadusministeerium, sotsiaalministeerium ja teised, tegelesid samuti omaenda integratsioonialgatustega, sageli sõltumatult integratsioonifondi ja ministri tööst. Seni on koordineeritus olnud vähene, puudub üksmeel prioriteetide osas ja kogu protsess on olulisel määral politiseeritud.

Alates 2001. aastast on tehtud ka hulk katseid teostada Lätis integratsiooni seiret ja mõõtmist. Aastatel 2001 kuni 2004 toimus rida ministeeriumidevahelisi lõpptulemusteta arutelusid mõõdikute väljatöötamise teemal. Sotsiaalse integratsiooni eriülesannetega ministri sekretariaat (edaspidi: integratsiooniministeerium) arendas välja suure integratsiooniprojektide andmebaasi ning on tellinud arvukaid uuringuid, ülevaateid omavalitsuste integratsiooniprogrammidest, sotsioloogilisi kaardistusi ja palju muud. Sotsiaalse Integratsiooni Fond ise on rahastanud mitmeid uurimusi erinevate rahvusvähemuste, haridusreformi, sallivuse kohta.⁴ Mitmed kohalikud omavalitsused on rahastanud kohalike uuringuid mitmetel sotsiaalse integratsiooniga seotud teemadel. Lisaks on välis-

² Inglisekeelse versiooni *Läti ühiskonna riiklikust integratsiooniprogrammist* leiata aadressilt http://www.np.gov.lv/en/faili_en/SIP.rtf.

³ Vt Nils Muižnieks, *Valitsuse poliitika ja vene rahvusvähemus* (Government Policy and the Russian Minority), Muižnieks, kogumikus *Läti-Vene suhted*, 11-21.

⁴ Üks Sotsiaalse Integratsiooni Fondi sagedane rahastatav on olnud Balti Sotsiaalteaduste Instituut. Vt instituudi veebilehte www.bszi.lv/.

raha toel viidud läbi rida sotsiaalse integratsiooni teemalisi uuringuid.⁵

Hoolimata olemasolevate andmete küllusest, on mõõtmiskatsetustega senini mitmeid probleeme. Esiteks ei ole saavutatud üksmeelt mõõdikute osas. Uuringutes on kasutatud palju erinevaid metodoloogiasid ja lähenemisviise. Erinevate sidusrühmade kaasatus on olnud korrapäratu ja ministriumidevaheline koordineeritus vähene. Samal ajal on Läti peamistel rahastajatel – integratsiooniministeeriumil ja Sotsiaalse Integratsiooni Fondil – õigustatud huvi tulemuste vastu. Üldiselt iseloomustab Läti lähenemisviise teadmatus mujal tehtud mõõtmistegevustest, eelkõige Euroopa Nõukogus ja Euroopa Komisjonis välja töötatud metodoloogiatest.

Uus algus?

2007. aastal koostas integratsiooniministeerium uue suuniste projekti integratsiooniprogrammi rakendamiseks aastatel 2008–2018.⁶ Need suunised sisaldavad integratsiooni uut definitsiooni, mis erineb 2001. aasta definitsioonist. Uues dokumendis määratletakse integratsiooni kui „protsessi, millesse on kaasatud kogu ühiskond“, mille eesmärk on „kindlustada ühiskonna kõikide liikmete pikaajaline heaolu“. Lisaks märgitakse dokumendis, et „sotsiaalse integratsiooni poliitika eesmärk on tugevdada demokraatlikku ja kaasavat kodanikuühiskonda – ühiskonda, kus esmasteks väärtusteks on inimõiguste järgimine kõikides ühiskonnagrupidest, vastastikune austus ja mõistmine, sotsiaalne vastutus ja sotsiaalne õiglus“. Võtmesõnadeks on siin heaolu, kaasav kodanikuühiskond, inimõigused ja sotsiaalne õiglus. See definitsioon kajastab suure osas Euroopa Nõukogu sotsiaalse siduse definitsiooni.⁷

Uutes suunistes nähakse ette kaks peamist tegevussuunda: 1) „kaasava ühiskonna loomine“ ja 2)

„demokraatliku kodanikuühiskonna tugevdamine“. Eelmistes suunistes nähti ette selliseid tegevusi nagu kultuuridevaheliste teadmiste tagamine, soolise võrdõiguslikkuse edendamine, ratastooliga inimestele ligipääsu parandamine, vaesuse vähendamine ja sisserändajate integratsiooni edendamine. Uues dokumendis nähakse ette selliseid tegevusi nagu kodakondsuspoliitika reformimine, poliitikadokumentide projektide üle suurema avaliku arutelu tekitamine, parteide rahastamise reformimine ja valitsusväliste organisatsioonide (VVO) arengu toetamine. Igal tegevusel on oma edukuse näitaja ja dokument tervikuna esitab seitseteist näitajat, millel on konkreetsed sihtmärgid aastateks 2007, 2012, 2015 ja 2018 (**tabel 1**).

Mõõdikute piiratud arv osutab soovile hoida mõõtmisprotsess ohjatava ja teostatavana. Samas paistavad valitud näitajad olevat ühiskondlike protsesside mõõtjatena ebatäpsed. Näiteks võib mittekodanike arvu vähenemine võrreldes kodanike arvuga samahästi peegeldada mittekodanike suremust või väljarännet kui naturalisatsiooni. Kuigi läti keelt kasutada suutvate inimeste osakaal võib peegeldada integratsiooni, võib see olla ka märk assimileerumisest. Kummalisel kombel teevad autorid ettepaneku mõõta pigem nende arvu, kelle arvates ühiskond *ei ole* integreeritud, kui nende arvu, kelle arvates ühiskond on integreeritud! Sellele näitajale on autorid seadnud üpris ki tagasihoidliku taotluse (10%-line langus kümne aasta jooksul), samas kui üleüldise õnne saavutamise valdkonnas püstitatud eesmärgid on palju ambitsioonikamad! On selge, et Lätis integratsiooni mõõtmiseks kasutatava süsteemi loomisel tuleb ära teha veel palju tööd.

ASPRI integratsioonimõõtmise projekt

2007. aastal käivitas Läti Ülikooli Sotsiaal- ja Poliitikauuringute Instituut (*Advanced Social and Poli-*

⁵ Vt eelkõige rahvusvähemuste küsimuste Euroopa keskuse läbiviidud uuringuid aadressil www.ecmi.de ja Avatud Ühiskonna Instituudi uuringuid aadressil www.eumap.org.

⁶ Suunised peaksid olema peagi kättesaadavad integratsiooniministeeriumi veebilehel www.integracija.gov.lv.

⁷ Euroopa Nõukogu on defineerinud sotsiaalset sidustust kui „ühiskonna võimet kindlustada kõigi oma liikmete pikaajaline heaolu, sh juurdepääs olemasolevatele ressurssidele, inimväärikuse austamine, arvestades mitmekesisust, isiklik ja kollektiivne autonoomia ja vastutustundlik osalemine“. Vt Euroopa Nõukogu, *Concerted Development of Social Cohesion Indicators: Methodological Guide* (Strasbourg: Euroopa Nõukogu, 2005), 23.

Poliitika tulemused	2007	2012	2015	2018
VVO-de arv 1000 inimese kohta kasvab ja nende jaotumine Läti regioonides muutub ühtlasemaks	4,4	6	7	8
Suureneb VVO-de tulu osana SKP-st	1,3	1,4	1,5	1,6
Kasvab elanike protsent, kes on annetanud või muul moel kaasatud heategevusse	19	30	40	50
Kasvab parlamendivalimistel osalevate kodanike arv	60,98	65	70	75
Kasvab poliitilistes erakondades osalevate elanike arv	1,4	2	3	4
Inimesed on teadlikud oma õigustest võrdsetele võimalustele*				
Naised saavad sama töö eest meestega võrdväärset tasu (naiste palk protsendina meeste palgast)	80	90	95	100
Kasvanud on juhtivatel ametikohtadel töötavate naiste osakaal	20	35	40	50
Vähenenud on mittekodanike arv võrreldes kodanikega (protsendina kogurahvastikust)	17/83	15/85	13/87	10/90
Väljarändajate ja tagasipöördujate suhe on tasakaalus	50/50	55/65	60/70	65/75
Kasvanud on elanike protsent, kes suudavad kasutada läti keelt suhtluskeelena	75	80	85	90
Kasvanud on ettevõtete arv, mis võtavad tööle puuetega inimesi	5	7	8	9
Kasvanud on läti keele ja kultuuriga seotud tegevustesse kaasatud inimeste osakaal	20	25	27	30
Vähenenud on nende elanike osakaal, kelle arvates ühiskond ei ole integreeritud	57	54	50	47
Kasvanud on nende elanike osakaal, kes peavad end õnnelikuks ja eluga rahul olevateks	66	75	85	95
Vähenenud on sotsiaalmajanduslikel põhjustel väljarändavate inimeste osakaal	80	70	65	60
Vähenenud on allpool vaesuspiiri elavate inimeste osakaal kogurahvastikust	19	18	16	15

(*selle näitaja kohta pole täpseid mõõdikuid ja eesmäärke määratud)
Allikas: integratsioonipoliitika 2008-2018 juhiste projekt, lk 25

Tabel 1. Peamised mõõdikud integratsioonipoliitika suuniste projektis

tical Research Institute – ASPRI) Avatud Ühiskonna Instituudi rahastatava kolmeaastase projekti, mille eesmärk on töötada välja integratsiooni mõõtmise süsteem kooskõlas Euroopa parima tavaga. Projekti teised eesmärgid hõlmavad teadlikkuse tõstmist Euroopa parimatest tavadest või praktikatest, integratsiooni mõõtmise kohta teadmiste kogumist ja levitamist, uurijate ja teiste sidusrühmade uuesti integratsioonipoliitika protsessi kaasamist ning uue info kogumist ja analüüside koos-

tamist ühiskonna integratsiooni kohta. Loomulikult loodab ASPRI avaldada nende eesmärkide kaudu mõningast tagasihoidlikku mõju ka poliitikaprotsessidele!

Projekt algas ülevaate koostamisega Lätis olemasolevatest integratsiooniuurimustest (sealhulgas sotsioloogilised uuringud, lokaliseeritud uuringud, soo/ integratsiooni analüüsid, diskursuste analüüsid ja muud), sidusrühmadega konsulteerimisega ning uurijate ja poliitikakujundajate kaasamisega

seminaride ja konverentside kaudu. Paralleelselt sellega koostas meeskond ülevaate ja analüüsi Euroopa Nõukogu, Euroopa Liidu, migratsiooni- ning poliitika töörühma ja teiste institutsioonide lähenemisviisidest integratsiooni mõõtmisele. Selle tulemusel jõudis meeskond integratsiooni definitsiooni järgmise tööversioonini: protsess, mida iseloomustab 1) demokraatlik osalemine ja esindatus, 2) võrdsed õigused, kohustused ja lõpptulemused ning 3) kultuuridevaheline pädevus ja koostöö.

Seejärel tellis meeskond fookusgrupi uuringu, et selgitada välja tunnetatavad või tajutavad barjäärid, mis takistavad osalemist, võrdsust ja kultuuridevahelist koostööd. Meeskond kavatses välja

töötada esialgsed integratsiooni näitajad, mis põhinevad mainitud definitsioonil, fookusgrupi uuringu tulemustel ja mujal rakendatavatel parimatel tavadel. Eesiseisva sotsioloogilise uuringuga täidetakse lüngad olemasolevates andmetes. Integratsiooni näitajad ja nende aluseks olevad ratsionaalsed põhjendused koondatakse suuremahulisse uurimisaruan데sse, mille esialgne pealkiri on „Kui integreeritud on Läti? Sallivuse ja sotsiaalse sidususe audit“. Aruanne sisaldab ka Sotsiaalse Integratsiooni Fondi töö mõju esmakordset hinnangut. Me loodame, et see tähistab mõningat edasiminekut meie jätkuvates püüdlustes mõista, kas ja millistes valdkondades on Läti liikumas integreerituma ühiskonna suunas.



Sisserändajate integratsioonipoliitika indeks. Euroopa poliitikate ja Eestile huvi pakkuvate valdkondade võrdlus.



Thomas Huddleston

Migratsioonipoliitika töörühm, Brüssel

Brüsselis 15. oktoobril 2007 loodud sisserändajate integratsioonipoliitika indeks (MIPEX) on vahend Euroopa edukate integratsioonipoliitikate võrdlemiseks. MIPEX hindab integratsioonipoliitikaid kaks korda aastas, vaadeldes üha suuremat arvu poliitikavaldkondi, millel on otsustav tähtsus migrandi võimalustele osaleda oma elukohariigi elus. Uuringus kasutatakse Euroopa Liidu ametlikku migrandi definitsiooni „kolmandate riikide kodanikud“, mida võib laiemalt mõista kui inimesi, kellel puudub ELi kodakondsus. Eesti puhul vaadeldakse uuringus poliitikaid, mis mõjutavad nii sisserändajaid kui ka mitte-kodanikke. Uuring hõlmab laieneva Euroopa Liidu liikmesriike (EL 25 liikmesmaad enne Bulgaaria ja Rumeenia liitumist), aga ka valitud immigratsiooniriike väljaspool Euroopa Liitu.

Uuringus kõrvutatakse otseselt kaht riiki, kontrollides nende poliitikate vastavust ja võrreldes neid Euroopa kõrgeimate standarditega.

Uuring on 2004. aasta pilootversiooni staatusest suurel määral edasi arenenud ja on käesolevaga suurim seda liiki uuring, olles laienenud 80 poliitikamõõdikult (*indikaatorilt*) 140ni, 30st ligi 100 riigisisese eksperdini ja 15st riigist 28 riigini, hõlmates ka Kanadat, Norrat ja Šveitsi. Uuringut viib läbi 21 siseriiklikust partnerist koosnev laiaulatuslik võrgustik, mille liikmed varieeruvad uuringute keskustest kuni suurte valitsusväliste organisatsioonide ja sihtasutusteni, mis panustavad uuringute kavandamise ja käivitavad arutelusid oma riikides. MIPEX on kaasfinantseeritav Euroopa Komisjoni

poolt ja juhitud ühiselt Briti Nõukogu ja migratsioonipoliitika töörühma (MPG) poolt. Uurimistevõrgust juhivad MPG koos kahe uuringupartneriga, kelleks on Sheffieldi Ülikool Ühendkuningriigis ja Brüsseli Vabaülikool (*Free University of Brussels*).

Käesolevas ettekandes paigutan MIPEX-projekti võrdleva analüüsi metodoloogilisse raamistikku, aga ka Euroopa integratsiooniteemalise koostöö viimase aja poliitilisse konteksti. Seejärel vaatlen MIPEXi põhilisi tähelepanekuid EL liikmesriikide kohta üldiselt ja Eesti kohta konkreetsemalt. Eesti integratsioonistrateegia 2008-2013 tööversiooni paika pandud prioriteetide alusel tõstan käesoleva ettekande lõpetuseks esile teatud huvipakkuvaid valdkondi Eesti MIPEXi tulemustes.

Võrdlev analüüs (*benchmarking*) on hea juhtimistava metodoloogia, mida võib määratleda kui süstemaatilist ja pidevat poliitikate ja tavade parandamist, mis põhineb kõrgete standardite väljaselgitamisel ja parimatest praktikatest saadud õppetundide rakendamisel. Protsess on jagatud neljaks etapiks, mida saab rakendada Euroopa institutsioonide edusammudele integratsiooniküsimustes. Algses planeerimisetapis on migratsioon, integratsioon ja kodakondsus muutunud Euroopas üha kasvava pädevuse valdkondadeks, olgu see siis Euroopa Nõukogu või Euroopa Liidu kaudu – iseäranis viimase osas pärast 1999. aasta Tampere järeldusi (*Tampere Conclusions*) ja 2004.–2009. aasta Haagi programmi käivitamist. Liikmesriikide valitsused, üleeuroopalised teadlaste võrgustikud, ühiskondlikud partnerid ja valitsusvälised katusorganisatsioonid on kaasatud kaardistamisprotsessi, mille käigus määratletakse integratsiooni tähendus, luuakse võrreldav sõnavara ja selgitatakse välja kogu Euroopa liidumaade riiklike poliitikate parandamist vajavad valdkonnad, nagu perekondade taasühinemine, pikaajaline kohalolek ja diskrimineerimisvastased seadused.

Edukale kaardistamistevõrgustikule järgneb vahetult analüüsietapp, kus uute Euroopa meetmetega kehtestatakse nendele parandamist vajavatele valdkondadele ühtsed Euroopa standardid. Kõikidel juhtudel on kõrgete Euroopa standardite väljatöötamiseni viinud poliitikasoovitused kasvanud välja kaardistamistevõrgustikust, mida juhivad üleeuroopalised teadlaste võrgustikud, Euroopa Ko-

misjoni direktiivide ettepanekutest või huvitatud osapoolte ja valitsusväliste organisatsioonide võrgustike ettepanekutest. Näiteks aitas migratsioonipoliitika töörühm tuua kokku lähtetöörühma (*Starting Line Group*) diskrimineerimisvastaste direktiivide väljatöötamiseks ja migratsiooni- ning integratsioonidirektiivide Amsterdami ettepanekute koostamiseks.

Mida on need kõrgete Euroopa standardite alased soovitused andnud? Liikmesriigid on ühendanud need standardid kõrgetasemelisteks, ent avatud põhimõteteks paljudes Euroopa mittesiduvates meetmetes, nagu Lissaboni tegevuskava ja sisserännanute Euroopa Liitu integreerimise poliitika ühised aluspõhimõtted, mis on riiklike tegevuskavade koostamisel üldiseks juhendiks (kuid mitte fikseeritud standardiks). Lisaks mittesiduvatele Euroopa meetmetele on Euroopa ülene koostöö taganud integratsioonis osalejatele ka siduvaid seadusandlikke akte, nagu Euroopa Komisjoni direktiivid perekondade taasühinemise, pikaajalise elamisloa ja mittediskrimineerimise kohta või Euroopa Nõukogu konventsioonid kodakondsuse võimaldamise ja poliitilise osalemise kohta kohalikul tasandil. Teatud direktiivid, iseäranis mittediskrimineerimist käsitlevad direktiivid, sisaldavad Komisjoni, teadlaste või huvitatud osapoolte ettepanekutes esitatud kõrgeid standardeid, samas kui läbirääkimisprotsess on teiste direktiivide osas lahjendanud kõrgeid standardeid miinimumstandarditeks, jättes liikmesriikidele seeläbi palju ruumi manööverdamiseks.

Kui eeldada, et integratsiooni analüüsietapp lõpetatakse 2004.–2009. aasta Haagi programmi raames, on Euroopa institutsioonid jõudnud seejärel edasi rakendusetappi. Ühest küljest on institutsioonid andnud õigusekspertide võrgustikele ülesande teostada seiret Euroopa Komisjoni direktiivide (ja nende kas kõrgete või miinimumstandardite) ülevõtmise üle. Näiteks Euroopa Komisjoni õigusekspertide võrgustiku mittediskrimineerimise valdkonnas tehtud seiretöö tulemusel on Komisjon saatnud ametlikke „põhjendatud arvamuste” nõudeid – mis on esimene samm õigusrikkumiste menetlemise suunas – neljateistkümnemele liikmesriigile, sealhulgas Eestile, mis ei ole rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi nõuetekohaselt rakendanud.

Teisest küljest võivad arvukad integratsioonis osalejad võtta ette *võrdlevat hindamist*, et selgitada välja kogu Euroopa parimate praktikate näited, mis vastavad kõrgeimatele võimalikele ühtsetele standarditele. See tegevus võimaldab riikidel minna miinimumstandarditest kaugemale ja töötada välja ning rakendada omaenda tee poliitikate parandamiseks objektiivsel ja läbipaistval moel. Valitsused ja huvitatud osapooled saavad sellise tee või raja alusel jälgida edusamme poliitikate parandades või hiljem lähtepunkti tagasi liikuda. Edukas seire- ja võrdlustegevus annab poliitilist tagasisidet, mille alusel selgitatakse välja uued parandamist vajavad valdkonnad, parandatakse lüngad sõnavaras ja algatatakse üle-euroopalisi standardi kehtestamisi ja tegevusi.

Valitsused keskenduvad liiga sageli üksnes tulemusnäitajatele – poliitikate lõpp-punktile või sihtmärgile. Sellele tähelepanu suunamine võimaldab mõnel lõigata loorbereid integratsiooni olukorra paranemiselt, kuid millel ei ole samas mingit pistmist konkreetse poliitikaga. Näiteks, kas madalam tööpuuduse tase on märk edukast integratsioonipoliitikast tööturule või on see pigem tsükliline majandustõus, millest johtuvalt saavad kõik kasu? Pigem tuleb võrdlevalt analüüsida ja hinnata kogu poliitikaprotsessi: kavast tulemusteni, hõlmates samas ka kõiki muid integratsiooniprotsessis rolli mängivaid tegureid.

Võrdlusprotsessi ühe otsustava tähtsusega osana annab MIPEX integratsioonis osalejatele võrreldavad poliitikamõõdikud, mis võimaldavad hinnata, kui suures osas riiklikud poliitikad vastavad kõrgetele Euroopa standarditele integratsiooni edendamise valdkonnas. See toob esile juhud, kus õiguslik ja poliitiline raamistik võimaldab migrantidel osaleda oma elukohariigi elus.

Rahvusvaheline teaduslik analüüs ja täiendavad uuringud võivad hiljem siduda MIPEXi punktid täiendavate siseriiklike rakendus- ja tulemusnäitajatega ning ka uuringuga seotud andmetega. See võimaldab välja selgitada tugevaid ja nõrku kohti poliitikas endas, selle rakendamises, selle sihtgrupis, avalikkuse ootustes, tööturumudeli mõjukuses jne. Järelekontrolli käigus tehtavad võrdlused aitavad selgitada, miks migrant kasutab, ei kasuta või ei suuda praktikas kasutada ära talle seaduse-

ga tagatud võimalusi. Võrdlustegevus võimaldab sotsiaalteadlastel ja poliitikakujundajatel jälgida, kuidas edukad integratsioonimeetmed viivad edukate integratsioonitulemusteni paljudes kohalikes, piirkondlikes ja riiklikes olukordades.

MIPEXi praegune versioon annab poliitikamõõdikud kuue poliitikavaldkonna jaoks: juurdepääs tööturule, perekondade taasühinemine, pikaajalise elamisloa omandamine, poliitiline osalus, kodakondsuse taotlemise nõudmised ja mittekrimineerimine. Igas valdkonnas selgitavad uuringupartnerid välja võrdluseks sobivad kõrgeimad Euroopa standardid. Välja on töötatud 142 poliitikanäitajat (*indikaatorit*), millest igaüks on seotud ühena antud kuue poliitikavaldkonna spetsiifilise komponendina. Iga mõõdiku puhul tõlgitakse need kõrged standardid kolmeks vastusevariandiks, mida hinnatakse skaalapunktidel 1, 2 või 3. See poliitikanäitajate küsimustik vaadatakse läbi valdkonna spetsialistidest nõustajate poolt, kinnitatakse lõplikult igas riigis juhtiva sõltumatu riikliku eksperdi poolt ja vaadatakse veel kord üle teise sõltumatu eksperdi poolt. Neid näitajaid kaalutakse ja koondatakse, eesmärgiga haramaks iga poliitika erinevaid aspekte: kõlblikkust, tingimusi, staatuse kindlust ja seonduvaid õigusi. Näitajate hindamise ja tulemuste alusel saadavad selged, täpsed ja võrreldavad andmed võimaldavad poliitikakujundajatel ja huvitatud osapooltel jälgida, kuidas nende riigi erinevad poliitikad vastavad parima tava standarditele, erinevad nende naabritest Euroopas või EL keskmisest tasemest ja aja jooksul muutuvad. Võrreldavat infot kogutakse samamoodi ka migrantide elanikkonnagruppide, suuremate integratsioonisündmuste, avalike hoiakute ja ootuste kohta igas EL liikmesriigis.

MIPEXi praegune väljaanne, mis kajastab õigusliku ja poliitilist olukorda 2007. aasta 1. märtsi seisuga, kaardistab kõikide liikmesriikide – ja selle ettekande jaoks ka Eesti – tugevad ja nõrgad valdkonnad. Iga riigi täielikud tulemused on leitavad ja allalaaditavad veebilehel www.integrationindex.eu

Kui MIPEXi raames küsitletud 25 EL liikmesriigi punktid kokku koondatakse, on EL liikmesriikide tulemuseks „pooltel teel parima praktika suunas“ kõigi kuue valdkonna osas. Nende suurim tegevus integratsiooni edendamisel (kus saadi kõrgeim

punktisumma) on pikaajaline residentsus. Nende kõige nõrgemad valdkonnad (kus saadi madalaim punktisumma) on ligipääs kodakondsusele ja poliitiline osalus. Ainult Rootsi poliitikavaldkondade tulemused on piisavalt kõrged, et lugeda neid integratsiooni edendamist soodustavateks. 10 kõrgeima punktiga riigi hulka kuuluvad Põhjamaad (v.a. Taani), Beneluxi riigid (v.a. Luksemburg), Vahemere läänepiirkonna riigid (Itaalia, Hispaania ja Portugal) ja inglise keelt kõnelevad riigid nagu Kanada ja Ühendkuningriik (v.a. Iirimaa). See loetelu hõlmab nii vanu kui uusi immigratsiooniriike. Samas aga ei ole ükski Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poliitika saanud isegi mitte „pisut soodsat“ (skaalal *slightly favourable*) punktisummat. Kõik saavad tulemuseks kas „pooltel teel parima praktika suunas“ või „pisut ebasoodne“.

Eesti tulemus on „pooltel teel parima praktika suunas“, olles 28 riigi hulgas 19. kohal, vahetult enne Leedut (20. koht) ja kaugel ees Lätist, kes on oma tulemustega 28. kohal. Eesti tugevaim valdkond on mittekodanike pääs tööturule, mis on EL-10 hulgas kõige parem. Eesti perekondade taasühinemise ja riiki pikaajaliselt elama asumise poliitika saavad eelmainitu „pisut soodsat“ hinde integratsiooni edendamisel, samas kui poliitilise osalemise, kodakondsuse võimaldamise ja mittediskrimineerimise poliitika loetakse MIPEXi normatiivse raamistikuga võrreldes „pisut ebasoodsateks“. Kodakondsuspoliitika on vaadeldava 28 riigi hulgas tagantpoolt neljandal kohal, edestades Austriat, Kreekat ja Lätit. Kuigi integratsiooni edendavad diskrimineerimist vastased seadused on Lääne-Euroopa riikides tugevaim valdkond, on see Eesti kõige nõrgem valdkond, saades 28 vaadeldud riigi hulgas madalaima punktisumma.

Mis puudutab pääsu tööturule, siis võib mõningaid ELi kõige soodsamaid võtteid tööturul integratsiooni soodustamise ja meetmete osas leida just nimelt Eestist, mis on selles valdkonnas 6. kohal – jagades seda kohta huvitaval kombel Belgia ja Šveitsiga. Eesti punktid on üsnagi erinevad teistest EL-10 riikidest, kippudes Lääne-Euroopa riikidest oluliselt maha jääma.

Perekondade taasühinemise ja riiki pikaajaliselt elama asumise poliitika valdkonnas rakendavad vaid vähesed riigid keele- või integratsioonieksameid.

Pereliikmed saavad enamasti nende ülalpidajaga ühesuguse võimaluse töökohale ja haridusele, samas kui pikaajalistele elanikele antakse kodanikega võrdväärne võimalus tööhõivele, sotsiaalkindlustusele ja tervishoiule. Eestis on pereliikmetel ja pikaajalistel elanikel mõned kõige soodsamatest õigustest kõigi 28 vaadeldud riigi hulgas. Läti saab sama hea tulemuse pikaajalistele elanikele antavate õiguste osas.

Poliitilise osaluse poliitika kujutavad endast ühte võimalikku parandamist vajavat valdkonda kõikides EL liikmesriikides, sealhulgas Eestis. Eesti poliitikat loetakse „pisut ebasoodsaks“, samas kui EL-10 poliitika loetakse keskmiselt täiesti ebasoodsateks. Euroopa lõikes võib täheldada märkimisväärsed erinevusi: viis riiki annab EL mittekodanikele õiguse hääletada või kandideerida kohalikel valimistel, samas kui 11 riiki ei anna neile mingeid õigusi. Riikide seisukohad lahknevad selles osas, mil määral on soodustatud nõuandvate organite loomist, et kasutada positiivselt ära EL mittekodanike arvamusi nende igapäevaelu kõige enam mõjutavates poliitikaküsimustes. Enamgi veel - kuus Kesk- ja Ida-Euroopa riiki piiravad mittekodanike poliitilist vabadust, nagu näiteks nende õigust astuda poliitilisse parteisse või moodustada poliitilise eesmärgiga ühendusi. Eesti on siin 28 riigi hulgas 19. kohal, põhjuseks poliitiliste vabaduste, sihtotstarbeliste ja mittevalitavate konsultatiivorganite suunalised piirangud ning õigus hääletada (aga mitte kandideerida), mida hoitakse pikaajalistele elanikele.

Nagu juba öeldud, on EL liikmesriikide tulemused parimad mittekodanikel pikaajalise elamisloa saamisel ja halvimal riigi kodanikeks saamisel. Enamikul riikidel, sealhulgas Eestil, tuleb veel alles lihtsustada esimese põlvkonna migrantide või nende riigis sündinud laste või lastelaste naturaliseerimist. Naturaliseeritud kodaniku kodakondsust saab real põhjustel tühistada, ilma selliste ajaliste piiranguteta, mis garanteeriks neile teatud arvu aastate järel samasuguse kindlustunde nagu riigi põliskodanikele. Lisaks pakuvad mõned riigid migrantidele või mittekodanikele täielikku võimalust saada topeltkodakondsus, samas kui Eestis on taoline poliitika vähemuste jaoks selgelt ebasoodne, olukord, mis on analoogne ainult veel Lätis või Luksemburgis.

Enamiku EL liikmesriikide diskrimineerimisvastased seadused kaitsevad kõiki elanikke etnilise ja rassilise diskrimineerimise eest enamikes eluvaldkondades, kuigi diskrimineerimisega seotud kohtuasjad kipuvad venima rohkem kui aasta pikkusteks ja riigid jäävad võrdsuse edendamisel oma töös suhteliselt passiivseteks. Eesti diskrimineerimisvastased seadused on vaadeldud 28 riigi hulgas kõige vähem integratsiooni edendamist soodustavad. Mittekodanikud on kaitsetud etnilise, usulise ja kodakondsusel põhineva diskrimineerimise eest paljudes eluvaldkondades, nagu näiteks hariduses, ja juurdepääsul kaupadele ja teenustele, nagu eluasemed või tervishoid. Ebasoodsad võrdõigusslikkuse poliitika toovad esile mitmeid valdkondi, kus riigi roll diskrimineerimise vastu võitlemises on nõrk – näiteks ei teavitata kõiki eestimaalasi diskrimineerimise alastest teemadest ning potentsiaalselt diskrimineerimist kogunud ohvrite õigustest ega anta võrdõigusslikkusega tegelevale organile täielikke ja kindlaid volitusi.

Paljud inimesed Eestis, kes on huvitatud integratsiooni edendamisest, on parimal võimalikul viisil varustatud töötamiseks välja mooduseid poliitika parandamiseks. MIPEX saab neid nende jõupingutustes aidata, võrreldes MIPEXi raames tuvastatud Eesti nõrku valdkondi integratsioonistrateegia tööversioonis paika pandud uute prioriteetidega. Strateegia tööversiooni kokkuvõttes tuuakse välja kolm huvipakkuvat valdkonda ja parimate praktikate näiteid kogu Euroopast, mida võiks lähemalt uurida eesmärgiga rikastada meedia- ja poliitikalaseid arutelusid Eestis.

Arvestades strateegia tööversiooni keskendumist mittekodanike aktiivsele osalemisele avalikus elus, on tähtis toonitada, et mittekodanikel on vähe võimalusi põhilistes osaluskanalites kaasalöömiseks, näiteks poliitilisse parteisse astudes või oma

kogukonna esindajana kohalikel valimistel kandideerides. Strateegia prioriteete saaks tegelikult muuta struktuursete, vabalt valitavate *nõuandvate organite* loomisega, mille kohta võib leida heade praktikate näiteid nii Põhjamaadest kui ka Portugalist ja Hispaaniast.

Arutelud noortest ja kodakondsuse võimaldamisest uutes immigratsiooniriikides on tõstatanud vägagi aktuaalse küsimuse seoses riigis sündinud ja üleskasvanud teise ja kolmanda põlvkonnaga. Eestis võiks asjakohasem küsimus olla seotud mittekodanikega, kes on *sündinud pärast Eesti taasiseseisvumist*. Kuidas saaksid automaatse kodakondsuse saamise võimalused edendada integratsiooni ja võrdsust kõigi nende jaoks, kes on sündinud ja sotsialiseerunud iseseisvas Eestis? Kasu võiks olla edasistest uuringutest ja võrdlustest selliste riikidega nagu Belgia ja Rootsi ning ka uute immigratsiooniriikidega, mis on ümber mõtestamas kodakondsust teise ja kolmanda põlvkonna kontekstis.

Ükskõik kui palju on Eesti õiguslikus raamistikus mittekodanikele ette nähtud õigusi majanduslikus, sotsiaalses ja ühiskondlikus elus osalemiseks, ei saa Eesti garanteerida võrdseid võimalusi ilma kindlate ja tõhusate diskrimineerimisvastaste seadusteta. Diskrimineerimise õõnestavat mõju suhtumisel integratsiooni ja „teiseklassilise kodakondsuse“ võimalikku teket ei tohi alahinnata. Võrdse kohtlemise seaduse eelnõuga parandatakse kindlasti definitsioone ja diskrimineerimisvastaste seaduste rakedusala. Ometi on *võrdsuspoliitika*d selgelt parandamist ja arendamist vajav valdkond nii Eestis kui ka paljudes teistes EL liikmesriikides, kes võivad teabe levitamisel ja kodanikevahelise ning ühiskondliku dialoogi juhtimisel võtta eeskujuks võrdsusega tegevad asutused Soomes, Rootsis, Ühendkuningriigis ja Prantsusmaal.

Integratsiooni juhtimine kohalikul tasandil, CLIP-projekt



Wolfgang Bosswick

*Euroopa Migratsiooniuringute Foorum,
Bambergi Ülikool*

CLIP-projekt – *Cities for Local Integration Policies* (linnad kohalike integratsioonipoliitikate eest) asetseb integratsioonipoliitikate mikrotasandi (individuaalse) ja makrotasandi (rahvusliku) vahel; selles käsitletakse integratsioonipoliitikate osapooltena eelkõige linnu. Euroopa erinevates riikides võib leida tohutult palju erinevaid poliitikaid ja kui me vaatleme olukorda regionaalsel tasandil, on see mitmekesisus veelgi suurem. Paljud integratsioonipoliitikatega seotud poliitikavaldkonnad on sageli delegeeritud regionaalsele tasandile, ent neid rakendatakse kohalikul tasandil.

Kui vaatame ühiskondlikku reaalsust integratsiooniprotsessides, siis kõigepealt näeme, et see, mis integratsioonis tegelikult toimub, leiab aset kohaliku sotsiaalse konteksti kaudu. Paljud Euroopa uuringud näitavad, et migrantid integreeruvad tavaliselt hästi, aga nad integreeruvad omaenda spetsiifilisse kohaliku konteksti. Teiseks avaldab ebaõnnestunud integratsioon kohalikele kogu-

kondadele (eeskätt linnadele) otsest mõju, kuna seal on sageli suured migrantide kogukonnad. See on toonud kaasa olukorra, et paljudes Euroopa linnades on välja kujunenud integratsioonipoliitika tavad, mis tavaliselt väljenduvad üldise elanikkonna jaoks sotsiaalpoliitika meetmetena. Nendes poliitikates ei mainita sihtrühmana migrante või rahvusvähemusi, ent tegelikkuses mõjutavad need meetmed neid üsnagi suurel määral. Seetõttu on paljudel linnadel, eelkõige metropolidel pikaajalised kogemused integratsioonipoliitikate ja -meetmete rakendamisel kohalikul tasandil, nii et võib koguni öelda, et mõnes Euroopa Liidu riigis on linnad poliitikakujundajateks.

CLIP-projekt on pärit Saksamaalt, Stuttgarti linna peaaegsest algatusest. Ta tegeles Euroopa Nõukogus väga aktiivselt kohaliku omavalitsuse tasandi küsimustega ja algatas Stuttgartis konverentside sarja, kuhu kutsus esindajaid erinevatest Euroopa linnadest, et arutada kohaliku integratsiooni küsimusi.

CLIP-projekt põhineb ideel, et migratsiooni- ja integratsiooni küsimusi on Euroopas aastaid uuritud ja teoreetilised diskussioonid on üsna hästi arenenud. Teisest küljest on linnade vahel palju koostöövõrgustikke paljudes linnapoliitikaga seotud valdkondades. Aga endiselt on olemas selge vajadus minna kontseptuaalsetest aruteludest kaugemale. Kontseptsioonid ja printsiibid on tähtsad, aga samuti on ülimalt oluline tutvuda integratsioonipoliitika praktikaga – kuidas seda rakendatakse, milliseid meetmeid kasutatakse; miks need meetmed toimivad ja – mis veelgi tähtsam – miks need ei toimi.

CLIP-võrgustik loodi umbes pooleteise aasta eest ja selle peamine eesmärk on koondada Euroopa linnade kriitiline mass ühisesse mitmeaastasesse õppimisprotsessi, mille käigus vahetatakse kogemusi kohalike integratsioonipoliitikate parendamiseks. Sellel võrgustikul on kaks tasandit. Kõige tähtsam tasand on linnad, kes osalevad aktiivselt uuringuprotsessis ja kujundavad oma panusega uuringute suuna arengut. Osalevate linnade võrgustikku omakorda toetab uurijate võrgustik, kellel on pikaajalised kogemused integratsioonipoliitikate uurimisel. CLIP-projektis osalevad uurimisasutused on Oxfordi Ülikooli migratsiooni-, poliitika- ja ühiskonnauuringute keskus Compas (*Centre on Migration, Policy and Society*), mida esindab Steven Vertovec, Amsterdamis asuv migratsiooni- ja etniliste uuringute instituut IMES (*Institute for Migration and Ethnic Studies*), mida esindab Rinus Penninx, Liege Ülikooli etniliste ja migratsiooniuringute keskus CEDEM (*Center for Ethnic and Migration Studies*), mida esindab Marco Martinello, Austria Teaduste Akadeemia, mida esindab Heinz Fassmann ja Euroopa Migratsiooniuringute Foorum, mis on projekti koordinaator.

Projekt on korraldatud moodulitena, mis on valitud Euroopa Nõukoguga ja kaasatud linnadega nõupidamiste tulemusel. Need neli moodulit on eluase, mitmekesisuse poliitika, kultuuridevaheline dialoog ja rahvuslik ettevõtlus. Esimene moodul – eluase – käivitati 2006. aasta aprillis ja see keskendub eluasemete segregatsioonile, kättesaadavusele, kvaliteedile ja taskukohasusele migrantide ja rahvusvähemuste jaoks. See on suunatud kohalike linnade migratsioonitaustaga elanikele, ent samas

ka kodanikele, nagu näiteks ladina-ameeriklastele Hispaanias või etnilistele sakslastele Saksamaal – migrantidele, kes omavad oma elukohariigi kodakondsust, aga on ka migratsioonitaustaga.

Teine moodul – mitmekesisuse poliitika – käivitati 2007. aasta suvel ja see keskendub kahele valdkonnale: a) personalipoliitikale linna administratiivorganites, juurdepääsule töökohtadele, karjääriarengule ja palkadele ning b) teenuste osutamisele migrantidele ja rahvusvähemustele.

Järgmine moodul käivitatakse 2008. aastal ja see käsitleb kultuuridevahelist dialoogi erilise rõhuasetusega religioonidevahelistel suhetel, eeskätt suhetel islamiga Euroopas. Neljas moodul keskendub rahvuslikule ettevõtluksle ja kohalikule majandusele – migrantide majanduse ja ettevõtluksle tähtsusele linna majandusedu kujundamisel.

Linnade võrgustiku ülesehitamist on toetanud Euroopa Sihtasutus, Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress CLRAE (*Council of Local and Regional Administrators of Municipalities and Regions at the Council of Europe*), Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress Brüsselis ja mõned linnapead CLIP-projekti korralduskomiteest. Linnade ülesandeks on andmete kogumine ja konverentsidel osalemine.

Igal moodulil on oma töösükkel, mis algab *kontseptsioonidokumendiga* – milleks on mooduli teema tipptasemel analüüs ja kontseptualiseerimine CLIP Euroopa uuringutöörühma (CLIP-ERG) poolt. Kontseptsioonidokumenti arutavad seejärel linnaekspertid ühel konverentsidel, nii et saadakse tagasisidet ka praktikute tasandilt. Empiiriline töö on väga tähtis, et saada selge ülevaade, kuidas see valdkond on kontseptualiseeritud: millist keelt kasutatakse, mida tähendavad kasutatavad terminid ja kuidas peaks sellele valdkonnale lähenema. Selle kontseptsioonidokumendi alusel töötab uuringutöörühm välja ühtse aruandlusskeemi, nagu näiteks kontroll-loetelud või küsimustikud, mille kaudu linnad saavad andmeid esitada.

Järgmine etapp on *juhtumiuuringud*. Selleks, et muuta need juhtumiuuringud omavahel võrreldavateks, töötatakse välja ja levitatakse teaduspartnerite hulgas komplekt juhustega. Nende juhtumiuuringute käigus teevad uurijad linnades kolm

päeva koha peal tööd ja vestlevad linnavalitsuse liikmetega, kohaliku tasandi ekspertidega, valitsusväliste organisatsioonidega ja sotsiaalpartneritega. Nende andmete ja konsultatsiooniprotsessi põhjal kirjutavad partnerid linna kohta 30-50-leheküljelise juhtumiuuringu, mis sisaldab väga kompaktselt materjali antud linna kohta. Neid juhtumiuuringuid arutatakse seejärel linnavalitsuse ja kohaliku tasandi ekspertidega, kes annavad tagasisidet, kas kõigest on õigesti aru saadud, tehes sellest niiviisi linna tasandi ekspertide ja Euroopa uuringutöörühma ühistöö.

Pärast seda teostatakse juhtumiuuringu osas poliitikate ja meetmete analüüs. Kui võtame esimese mooduli – eluase – selgitatakse välja tüpoloogia ja vaadatakse uuesti läbi kontseptsioonidokument, et näha, kas on midagi, mida saaks muuta või parandada. Selgitatakse välja linnade rakendatavad konkreetsete meetmed – näiteks eluasememoodulis osalenud 20 linnas rakendati kokku umbes 160 meetet. Juhtumiuuringutes esitatakse ka ülevaade kohaliku tasandi integratsioonipoliitikate kontseptsioonist, tegevuskavadest, kohalikust diskursusest ja erinevatest variantidest.

Nagu eespool mainitud, on mitmeid valdkondi, mis on eluasemesektoris migrantide ja rahvusvähemuste integratsiooniga seoses tähtsad – segregatsioon, kättesaadavus, taskukohasus ka eluaseme kvaliteet. Selle tulemusel saime kohalikele poliitikakujundajatele rea soovitusi, mis koostati linnade heade kogemuste alusel:

» Kohalike eluasemepoliitikate ja migrantide integratsiooni sõlmpunkt: vajadus partnerluse järele osakondadevahelises koostöös. On väga tähtis, et oleksid olemas alalised organisatsioonised töörühmad, mis koosnevad erinevate osakondade esindajatest, tavaliselt pühendunud töötajatest, kes on sellest küsimusest huvitatud. Väljaspool omavalitsust on väga tähtis pidada regulaarseid ümarlauakohtumisi organisatsiooniväliste ekspertide ja kohaliku tasandi valitsusväliste organisatsioonidega, kuna valitsusvälised organisatsioonid mängivad migrantide integratsioonis väga tähtsat rolli. Linn peaks omaks võtma integreeritud ja igakülgse kontseptsiooniga pikaajalise lähenemise, milles ei keskenduta mitte ainult eluasemekvaliteedi-

le, vaid ka teistele valdkondadele, mis on seotud migrantide ja rahvusvähemuste eluasemete ja eluasemekvaliteediga.

- » Piisav teave ja andmed. Tähtis on omada piisavalt teavet ja statistilisi andmeid migratsiooni-taustaga elanike kohta – indikaatorid, mis näitavad migrantide juurdepääsu eluasemetele nende edusammude jälgimiseks; ruumilise jaotuse seire linnades, segregatsiooni ja selle dünaamika jälgimine.
- » Sotsiaaleluasemed kohalike omavalitsuste esimese abivahendina. Sotsiaaleluasemed annavad omavalitsusele korraldusvõimalusi ja on seega väga tähtsad. Kui sotsiaaleluasemeid ei ole ja kõik teostatakse erasektori tasandil, siis muutub migrantide ja rahvusvähemustega seotud mistahes meetmete rakendamine väga raskeks. Sel juhul on vajalik juurdepääsueeskirjade ülevaatamine, et seal ei esineks diskrimineerivaid piiranguid, näiteks kui sotsiaaleluasemete kättesaadavus on seotud linnas elamise ajaga, on migrantid tõsiselt ebasoodsas olukorras.
- » Väga tähtis on ka teavitamine ning see, et sotsiaaleluasemed ei oleks koondatud linna ühte konkreetsetesse piirkonda. Peaks olema paika pandud poliitika, mille kohaselt sotsiaaleluasemed hajutatakse ja olemasolevad sotsiaaleluasemete kontsentratsioonid muudetakse segapiirkondadeks.
- » Linnad ja erasektori renditurg. Linnad saavad tegutseda vahendajatena eraeluasemete rentimise ja nende allüürimise teel vähem kaitstud gruppidele. Teine võimalus on pakkuda munit-sipaalkortereid alla turuhinna vastutasuks vähem kaitstud gruppidele eluasemete rajamise garantii eest.
- » Migrantide kodusõetamise toetamine. Samuti tuleks kaaluda madalamate määradega hüpoteeklaenu kättesaadavuse toetamist (laenu-tagatised, koostöö kohalike pankadega) ning toetuste ja maksuvähenduste pakkumist madala sissetulekuga peredele.
- » Isikliku turvatunde tagamine ümbruskonnas. Väga tähtis on koolide, sotsiaaltalituste ja politsei vaheline koostöö kuritegevuse ennetamisel.

- » Säästev linnauuendus. Elanikud peaksid olema kaasatud ümbruskonna rekonstruktsiooni- tööde kavandamisse ja teostamisse ning suuremahulised lammutustööd tuleks asendada ümberkujundamise ja kaasajastamisega. Riigiasutuste büroode avamine ebasoodsamates ümbruskondades peaks aitama integreerida neid linna kui tervikusse.
- » Segregatsioonivastane poliitika. Sotsiaaleluasemed peaksid olema hajutatud üle linna, mitte koondatud konkreetsetesse piirkondadesse. Ametlike või mitteametlike kvootide asemel tuleks migrantide kontsentratsiooni mõjutamiseks kaaluda positiivseid meetmeid. Samuti on tähtis suurendada segregeeritud piirkondade atraktiivsust keskklassi perede jaoks näiteks linnauuenduskavade abil.

Mis puudutab riiklikke ja Euroopa Liidu poliitika- valdkondi, siis esimeseks soovitusena oleks pakkuda välja integratsioonipoliitika, mis omakorda pakub perspektiive, kuna ebakindlad olukorrad (nt pikaajaline elamisluba) toovad kaasa investeerin- gute ebahühtlase jaotuse, mis kahjustab immig- rantide ressursse. Toetuste süsteemidega ei tohiks anda rahvusvähemustele eesõigusi, sest see teki- tab koheselt takistava mõju – selle asemel peak- sid need olema üldised ja suunatud vähem kaits- tud gruppidele.

Kui projekti esimese pooleteise aasta kogemu- sed kokku võtta, siis on nende juhtumiuuringute meetmetega saadud palju positiivseid kogemu- si. Leiti mitmed vägagi uuenduslikke lähenemisvi- se ja kuna CLIP-linnade taust varieerus suuresti, on olemas tulemuste ülekandmise võimlaid, mis tä- hendab, et linnad saavad üksteiselt palju õppida. Teisest küljest on väga tähtis meeles pidada, et ei ole olemas lahendust, mis sobib kõigile, nii et alati tuleb lahendused kohandada vastavalt konkreet- sele kohalikule olukorrale, riigi ja piirkonna kon- tekstile.

Võrdne ja ühtne haridussüsteem: väljapääs kultuurikonfliktist tehases



Maria Golubeva

Avaliku Poliitika Keskus PROVIDUS Lätis

Koolid mängivad mitmekultuurilises ühiskonnas rahu ja kaasatuse hoidmisel kesket rolli, ent nende võime toimida kohana, kus leiab aset sisuline kultuuridevaheline suhtlus, sõltub sellest, millisel määral seal erineva kultuurilise taustaga õpilased kohtuvad. Kui koolid peegeldavad suuremat etnilise segregatsiooni astet kui nende teenindatavate elupiirkonnad – kasvõi lapsevanemate poolt identiteedi säilitamiseks tehtud valiku tõttu – võib ühiskond eeldada sisulise kultuurilise suhtluse võimaluste puudumist. Nagu ajalehe *The Guardian* juhtkirjas kaks aastat tagasi Suurbritannias valitsevat olukorda kirjeldades märgiti: „kogukonnad, kus ei ole kattumist ega vastastikku rikastavat kultuurilist suhtlemist, kasvatavad hirmu, usaldamatust ja lõhestatust”. (*The Guardian*, 21. jaanuar 2005, lk 29)

Käesolevas ettekandes vaadeldakse olukorda riiklikus haridussüsteemis, mis on iseäralik Eestile ja Lätile, samas kui teised EL liikmesriigid (näiteks Leedu, Rumeenia) tunnetavad seda vähemal määral või mitte üldse. Kõnealune olukord seisneb Nõu-

kogude korralt päranduseks saadud süsteemis, mille kohaselt riigi peamistest etnilistest või keelelistest gruppidest pärit õpilasi koolitatakse eraldi.

Mõned uurijad on läinud koguni nii kaugemale, et nimetavad taolist süsteemi „segregatsiooniks”. Millist nimetust me ka ei kasutaks, on tähtis tagada, et soov vältida ebamugavaid termineid ei paneks meid eirama selle mudeli tegelikke sarnasusi teiste ajalooliste või praegu eksisteerivate eraldikoolitamisemudelitega, mis on mõnes ühiskonnas põhjustanud lõhestumist ja koguni diskrimineerimist. Seetõttu peame seda mudelit kriitiliselt uurima, pidades silmas selle mõju kahele põhimõttele, mida tunnustavad poliitikakujundajad kogu Euroopas ja mis kajastub ka Eesti integratsioonistrateegia töövõrsioonis: võrdsus ja osaluskeskne kodakondsus.

Hariduspoliitika peaks lähtuma teatud üldistest põhimõtetest, nagu näiteks kvaliteetse hariduse võrdne kättesaadavus, ja see peaks ette valmistama noori inimesi tegema oma elus vastutustundlikke, informeeritud ja iseseisvaid valikuid. Ees-

ti integratsioonistrateegia tööversioon rõhutab samuti neid põhimõtteid, määratledes neid kui „võrdsed võimalusi“ ja „osalusdemokraatiat“. Nendest põhimõtetest lähtuvalt on ilmne, et hariduspoliitika ei tohiks eelprogrammeerida osasid noorte kodanike grupe saavutama vähem kui teised. Samuti on selge, et see ei tohiks eelprogrammeerida tulevasi kodanike põlvkondi elama eraldatud elu, mida piiravad etniliste kogukondade meelevaldselt määratletud piirid. See kõik on küll selge, ent siit edasi algavad tõelised dilemmad.

- » Mis saab siis, kui õpilased või nende vanemad teevad järjekindlalt valikuid teistest rühmadest eraldatud hariduse omandamise kasuks (näiteks eesmärgiga säilitada seda erinevust, mida defineeritakse „kultuurilise identiteedina“)?
- » Mis saab siis, kui mõnele grupile selle vahetu geograafilise/ sotsiaalse keskkonna mõjul, kus nad haridust saavad, luuakse eelsoodumus püüelda vähema poole ja saavutada seeläbi haridussüsteemis vähem?
- » Milline on eetilisel lubatav „sotsiaalse suunamise“ (*social engineering*) ulatus riiklikus haridussüsteemis: näiteks segregatsiooni vältimise suunaliste programmide kehtestamine, kvootide määramine, tasakaalustavate meetmete rakendamine?

Teen ettepaneku selgitada välja, kuidas vastab nendele küsimustele mitmekesisuse süvalaiendamise kontseptsioon.

Eesti integratsioonistrateegia tööversioonis püstitatakse seoses lõimumisega hariduse kaudu kaks eesmärki:

- » eesti keele oskus ühiskonna kõikidele liikmetele; ja
- » kultuurilise mitmekesisuse üleüldine tunnustamine on pigem abiallikas, mitte aga puudus.

Mõlemad eesmärgid on igati optimistlikud, võttes arvesse Eesti ühiskonna võimet areneda ja kohaneda muutuste poolt esitatavate väljakutsetega. Integratsioonistrateegia tööversioonis esitatud andmed näitavad, et siiski on veel vaja teha palju tööd, enne kui kumbki nendest eesmärkidest saavutatakse. Kui illustreerida seda vaid mõne näitega, siis märgitakse integratsioonistrateegias, et 62 % Narva elanikest ei ole suutelised suhtlema ees-

ti keeles ja umbes 60 % noori etnilisi eestlasi häirib venelaste teistsugune käitumine ja eluviis. Üldiselt näib, et strateegias võetakse neid probleeme arvesse ja pakutakse mooduseid nendega toime tulemiseks. Väljapakutavad meetmed, eelkõige õpetajakoolituse ja õppematerjalide osas, on tähtsad nii eesti keele ebapiisava oskuse kui ka kultuurilise suletuse probleemidega toime tulemiseks, ning strateegias soovitatud mõõdikud viitavad sellele, et tegeletakse ka võrdsuse aspektiga (mõõtes vene keelt kõnelevate õpilaste koolist väljalangemist ja kõrgkoolidesse astumise määra).

Väljapakutavad mõõtmismeetmed on juba samm edasi võrreldes Läti haridussüsteemiga, kus kakskeelne haridus juurutati aastaid tagasi, ent siiani puudub haridustulemuste näitajate võrdlussüsteem, et võrrelda nende akadeemilisi saavutusi, keda muudatused puudutasid, nende omadega, keda muudatused ei puudutanud. Sellegipoolest on teatud sarnasus Eesti strateegia haridusega seotud komponendi ja Läti hariduspoliitika vahel: kummaski ei soovitata tegeleda integreerimise keskse väljakutsega otse hariduse kaudu – etnilise enamuse ja etnilise vähemuse õpilaste valdavalt eraldatud koolitamisega ajaloolise pärandina saadud eraldatud koolisüsteemis.

Olgu öeldud, et ei Eestis ega Lätis ei ole süsteem enam täielikult lahutatud. Vastavalt Eesti andmetele õpib umbes 5000 õpilast, kelle emakeel ei ole eesti keel, eesti õppekeelega koolides. Lätis on hiljutised uuringud näidanud, et umbes 19% läti õppekeelega koolide keskkooliastme õpilastest (alates 15 aasta vanusest) on pärit teistsugusest või segakeelelisest keskkonnast.

Sellegipoolest püsib vene keelt kõnelevate vanemate hulgas valdav tendents saata oma lapsed niinimetatud vene koolidesse. Need koolid – isegi kui nad pakuvad kakskeelset õpet, nagu Läti puhul – põhinevad sageli endiselt möödunud aastakümnete jooksul välja kujunenud ajaloolisel „vene“ kooli mudelil, ja võivad väliskeskkonnas tunnetatud ebavõrdsuste valguses (Narva näite puhul oleks need tõelised struktuurilised ebavõrdsused) võtta kaitsva hoiaku, mis keskendub näiliselt ohus oleva rahvusliku identiteedi säilitamisele. Selles mudelis ei ole midagi uut: seda on varasematel aegadel rakendanud paljud Läti ja Eesti koolid,

mis pidasid oma missiooniks eesti või läti rahvusliku identiteedi säilitamist. Patriootiliste kirjandite võistlustest ning vestlustest kirjanduse ja ajaloo õpetajatega tänastes Läti koolides ilmneb, et mõnel koolil on endiselt kalduvus kultuurilisele suletusele, ja mitmekesisuse, kui läti identiteeti ohustava teguri tõrjumisele. Lätis läbi viidud PROVIDUSE uurimus näitab, et umbes 14% läti õppekeelega koolide õpetajatest peavad vene keelt kõnelevate õpilaste perekondi ja kultuuri takistuseks nende integreerumisele koolis. Umbes 33% samas uurin-gus osalenud õpetajatest näevad vene keelt kõnelevate õpilaste keelt ja hoiakuid peamise tõkkena integratsioonile.¹ Sellest võime järeldada, et peamistes (enamusrahvuse) koolides valitsev hoiak vähemusrahvusest õpilaste suhtes ei ole ühtlaselt avatud ja eelarvamusteta.

Teine, samuti PROVIDUSE teostatud uurimus näitab, et umbes 30 % Läti õpetajatest kaldub nõustuma, et etniline vastasgrupp (kas siis mitte-lätlased või lätlased, olenevalt õpetaja enda kuuluvusest) käitub nende enda rahvusühma suhtes halvasti.²

Mitmekesisuse süvalaiendamise kontseptsioon pakub toimivat lahendust tasakaalu saavutamiseks võrdsuse, osaluse ja identiteedi vahel, ent mitmekesisuse süvalaiendamist ei saa osaliselt segregeeritud haridussüsteemis täielikult rakendada. Seetõttu on tähtis tagada, et tõkked enamusrahvuse koolide ja vähemusrahvuse koolide vahel ei oleks ületamatud ja et enamusrahvuse koolid jääksid igal ajal vähemusrahvusest õpilastele avatuks, isegi kui see tähendab täiendavate ressursside inves-

teerimist keeleõppesse ja õpetajakoolitusse. Tegelikult on nii, et mida varem need investeeringud tehakse, seda parem.

Nii Läti kui Eesti üldhariduskoolide süsteemi segregatsiooni vältimise vajadusi oleks ehk kasulik vaadelda, kasutades üht olemasolevatest segregatsiooni teoreetilistest mudelitest. Üks põhilistest eeltingimustest süvalaiendamise põhimõtete rakendamisele mitmerahvuselise või religiooselt pluralistliku ühiskonna riiklikus koolisüsteemis on süsteemi liikumine koolide varem eksisteerinud segregatsiooni igasuguste jälgede kaotamise suunas.

Termin „desegregatsioon“ tekkis USAs kodanikuõiguste liikumise ajal ja algselt kasutati seda koolide rassilise diskrimineerimise kaotamiseks rakendatud meetmete kohta.³

Israelis on sama terminit alates 1970ndatest kasutatud araablaste ja juutide koolide etnilise segregatsiooni kaotamiseks rakendatavate meetmete puhul.⁴ Kuigi rassiliste või etniliste gruppide võimusuhted vastavates ühiskondades olid igal konkreetsel juhul erinevad – nagu ka sotsiaalsed ja poliitilised muutused, mis nad läbi tegid – võib väita, et mõned muutujad on kriitilise tähtsusega, et mõista koolide desegregatsiooni väljavaateid mis tahes ühiskonnas. Need on struktuurilised muutujad, rollikäitumuslikud muutujad, afektiivsed muutujad ning eesmärkide ja väärtushinnangutega seotud muutujad.⁵

Eesti integratsioonistrateegia tööversioonis esitatud andmete põhjal näib, et Eestis võivad deseg-

Struktuurilised muutujad	Rollikäitumise muutujad	Afektiivsed muutujad	Eesmärkide ja väärtushinnangutega seotud muutujad
» Õiguslik staatus » Rahastamine » Avalik arvamus	» Õpetaja-õpilase suhte mudel » Keelelise ja sotsiaalse staatuse vahelised seosed	» Hoiak olemasoleva segregatsiooni suhtes » Hoiak desegregatsiooni väljavaadete suhtes	» Tulevikuproгноosisid » Kodakondsuse ja rahvuse tajumine.

¹ Austers, I., Golubeva, M., Kovalenko, M., Strode, I. (2007). *Mitmekesisus jõuab Läti koolidesse*. PROVIDUS (läti keeles: *Dažādība ienāk latviešu skolās; vene keeles: Mnogoobrazije viodit v latyshskie shkoly*).

² Austers, I., Golubeva, M., Strode, I. (2007). *Õpetajate sallivuse baromeeter*. PROVIDUS (läti keeles: *Skolotāju tolerances barometrs*).

³ Stave, S. A. (1995). *Achieving Racial balance. Case Studies of Contemporary School Desegregation*. Contributions to the Study of Education, 65.

⁴ Amir, Y. & Sharan, S. (Eds.). (1984). *School De-segregation: Cross-cultural Perspectives*. Lawrence Erlbaum: Hillsdale.

⁵ Samas, 6. peatükk.

regatsioonivalemi problemaatilisteks osadeks olla keelelise ja sotsiaalse staatuse ning eesmärkide ja väärtushinnangutega – tulevikuprognoside ning kodakondsuse ja rahvuse tunnetamisega – seotud muutujate vahelised seosed. Töötamine nende küsimustega nii haridussüsteemi siseselt kui ka ühiskonnas laiemalt on seetõttu ülimalt tähtis.

Väljapakutavaks võimaluseks ei ole sunniviisiline desegregatsioon, vaid stiimulid kahe koolitüübi sulandumiseks mitmekeelseks, mitmekesiseks ja vabal valikul põhinevaks koolisüsteemiks. Lõpptulemusena liigutaks eemale vähemushariduse mudelist, mida saab iseloomustada kolme P-ga: protektsionism, paternalism ja paralleelsed kultuuriruumid (piiratud kokkupuuted ja segunemine teiste etniliste/ keeleliste gruppidega); vähemusrahvuse ja enamusrahvuse haridusmudeli juurde, mida saab iseloomustada järgnevalt: pluralism, osalus ja kultuurilise suhtluse isiklikustamine.

On ilmselge, et seda nihet hariduse paradigmas ei ole võimalik saavutada ilma tõsise pühendumiseta pluralistliku, osalusele suunatud ühiskonna väärtushinnangutele, kus väärtustatakse kõikide indiviidide panust. Siin jõuame teatud probleemini, mis tuleneb sellest, kuidas on formuleeritud Eesti integratsioonistrateegia tööversiooni kolmas põhimõte:

“Kindlustunne kui integratsiooni alus

Võrdsete võimaluste kasutamine, osavõtt ühiskonna asjadest ning sallivuse kasvamine etniliste ja kultuurierinevuste suhtes eeldavad, et inimesed tunnevad end kindlalt ja turvaliselt. Eestlaste jaoks tähendab see kindlust eestluse säilimise ja arengu suhtes. Mitte-eestlaste jaoks tähendab see kindlust, et Eesti riigi poliitika pole suunatud nende väljatõrjumisele või sunniviisilisele assimileerimisele, soodustades eestikeelse avaliku sfääri kõrval keelelist ja kultuurilist mitmekesisust.”

Sellel Eesti poliitikakujundajate seisukohaavaldues väljendatud probleemil on kaks tahku:

1. Inimeste jagamine kahte hüpoteetilisse gruppi, mida määratletakse kui „eestlasi” ja „mitte-eestlasi”, on juba iseenesest kasutu. Kui eesmärgiks on tõepoolest ehitada ühiskond üles ühtsetele põhiväärtustele ja vältida tõrjutust, tuleb alustada sellest, et hoidutakse rahvusvähemuse taustaga Eesti kodanike sildistamisest mitte-eestlasteks. Muidu-

gi muudab see seda, mida tähendab olla „eestlane”, kuid mis sellegipoolest sobib eesti identiteedi „arengu” kaasavasse kontseptsiooni.

2. Eeldus, millele kindlustunde põhimõte rajaneb – et eestlased ja kõik, keda määratletakse „mitte-eestlastena”, vajavad integratsioonipoliitikalte erinevaid asju – on nii õige kui ka vale. Õige on see selles mõttes, et niipalju kui kogemused näitavad, on vene keelt kõneleva rahvusvähemuse aktivistid Balti riikides, sealhulgas Eestis sageli väljendanud hirmu assimileerimise ees; muret, et vene keelt kõnelevad lapsed kaotavad oma keelelise ja kultuurilise pädevuse oma emakeeles jne. Vale on see selles mõttes, et selles eeldatakse, et need kaks hüpoteetilist gruppi on täielikult eraldi seisvad ja jäävad selliseks ka tulevikus, ning veelgi enam, et need grupid taotlevad Eesti ühiskonna arengus erinevaid eesmärke ja et nende eesmärkidega tuleb tegeleda eraldi. Keeleliste enamus- ja vähemusgruppide vaheliste piiride ähmastamise ja sulandamise potentsiaali eirates säilitab selline eeldus ühiskonna lõhestatuse, mida strateegiaga püütakse ohjata. Näiteid segunemisest ja vabahtlikust assimileerumisest, Euroopa ja globaalsete arengusuundade mõjul väljakujunevatest hübriidsetest kultuuritavadest tuleb võtta õigustatud osana nendest sotsiaalsetest ja kultuurilistest protsessidest, mis võivad olla väljapääsuks lõhestatud ühiskonnast.

Põhimõtteline küsimus on seega järgmine:

Kui strateegia tööversioonis öeldakse: „Eesti riikluse üks eesmärk on tervikliku Eesti kultuuriruumi säilitamine ja arendamine”, siis kuidas määratletakse terviklikku Eesti kultuuriruumi? Kas see hõlmab ka neid, kelle taust on erinev Eesti ülikultuuri omast, aga kes soovivad olla Eesti kultuurimaastikul võrdväärsed tegijad? (Näiteks vene päritolu noored kunstnikud või tänavakultuuri arendavad etnilised eesti teismelised, nagu näiteks grafitikunstnikud?) Kas see terviklik ruum on avatud hübriidsetele vormidele ja värskele mõjutustele? Selle kultuuriruumi edukus sõltub selle võimest integreerida uusi nähtusi. Kas see terviklik Eesti kultuuriruum on võrdsusel ja osalusel põhinev ruum või on see Eesti ülikultuuri hoidjate eksklusiivne mängumaa, kus teistel ei ole lubatud osaleda? Lõppküsimus on – kas sellest saab pidevalt uuenev kultuuriruum, kus üksikisikute panused on olenemata nende taustast väärtustatud ja teretunud?

Immigrantide õpetus Soomes



Leena Nissilä

Soome Riiklik Kooliamet

Euroopa riigid on väga erinevas situatsioonis selle poolest, mis neil hetkel integratsiooni valdkonnas aktuaalne on. Näiteks Soomes on üsna vähe immigrante – välismaa kodanikke on meil 2,2 % rahvastikust, Soome kodakondsusega immigrante arvesse võttes on see number aga 4% ümber. Erinevates linnades võib mitte-soomlastest elanike kontsentratsioon suuresti erineda. On koole, kus ligi 70% lastest on immigrandi taustaga, ning koole, kus õpivad vaid soome rahvusest õpilased, ning sellepärast peavad koolisüsteem ja riiklik õppekava olema väga paindlikud, et neid saaks rakendada erinevates situatsioonides.

Multikultuurilist kooli ja multikultuurilist ühiskonda kirjeldab see, et need kultuurid seisavad tihti peale eraldi ega suhtle väga palju üksteisega. Multikultuurilises koolis räägitakse sallivusest – kas me sallime üksteist või mitte? Sallivusest üks samm edasi asub *interkultuuriline* aste, kus juba eksisteerib kultuuridevaheline dialoog ja kultuuridevaheline kasvatus. Selles etapis toimub aktiivne suhtlus erinevate kultuuride esindajate vahel ning seal ei ole vaja rääkida sallivusest, see on isenesestki selge. Räägitakse aga headest etnilistest ja rahvusvahelistest suhetest.

Kui sellest veel edasi minna, tuleb *intrakultuuriline* aste. Soomes on koole kõigis eelpool nimetatud tsoonides ning sellepärast peabki riiklik õppekava olema väga paindlik.

Soome tuleb enamik immigrante naabermaadest. Suurimal hulgal on vene, eesti ja rootsi keelt rääkivaid immigrante. Soome hakkasid immigrandid tulema väga aeglaselt ja üsna hilja (alles 1990ndate alguses), teistes põhjamaades ja Kesk-Euroopas oli neid Soomega võrreldes algusest peale rohkem. 1990ndate alguses lisasime ka riiklikku õppekavva õppeaine soome keel teise keelena ja samas õppisid immigrandid ka oma emakeelt. Leidsime, et immigrandist last ei saa lihtsalt sügavasse vette visata ja vaadata, kas ta hakkab ujuma või mitte. Lõime süsteemi, mille üheks tähtsaks osaks oli ettevalmistav õpetus nii põhikooli kui ka kutsekooli jaoks.

Selle kõige juures on meil põhimõte, et igal kooliastmel peab olema funktsionaalne kakskeelsus. See tähendab, et me ei õpeta ainult riigikeelt ja enamuskeelt, vaid anname võimaluse ka oma emakeelt õppida ja kasutada. Mul oli väga hea meel lugeda Eesti integratsioonistrateegia töö-

versionist, et ka Eestis antakse teistest rahvusest õpilastele võimalus oma emakeele õppimiseks ja kasutamiseks. Kahtlemata on see asi, mis nõuab finantseerimist ja väga head korraldust, et mitte jääda vaid lauseks dokumendis.

Lisaks riigikeele õpetamisele vajavad teiste rahvuste esindajad palju tugiõpet nii enamuskeeles kui ka oma emakeeles. Uurimused on näidanud, et omakeelsel tugiõppel on väga head tulemused ning eriti oluline on see alguses, kui immigrant on just uude riiki saabunud – see aitab õpitulemustele väga palju kaasa. Kooli ülesanne ei ole panna last unustama seda, mida ta juba oskab. Me teame, et kui väike laps immigrereerub ja talle ei anta võimalust oma emakeelt kasutada, siis halveneb lapse emakeele oskus. See on aga kaotus ka riigitasandilt vaadates, sest igasugune keeleoskus on tulevikus väga tähtis ja see on suur vara, kui riigis on isikuid, kelle emakeel on riigikeelest erinev.

Mõned mõtted ettevalmistava õppe kohta. Soomes on ettevalmistav õpe mõeldud nii eelkoolilastele kui koolikohuslastele, kas pool aastat või terve aasta sõltuvalt vajadusest. Ettevalmistavat õpet finantseerib riik ning see tähendab, et kui laps või noor on tulnud mingisse kooli, saab vald võõrkeelse õpilase õpetamise eest suuremat riigipoolset toetust kui enamuskeelse lapse õpetamisel. Selle toetuse eest on koolil ja vallal võimalus korraldada näiteks soome keele kui teise keele õpet ning usundiõpetust.

Riigi poolt finantseeritakse eraldi ka immigrantide tugiõpet, mis toimub nelja aasta vältel pärast immigrereerumist. Soovitame, et esimesel aastal antaks seda võimalikult palju emakeeles, seejärel minna üle emakeeleõppele kaks ja pool tundi nädalas. Praegu õpetatakse umbes 50 keelt erinevatele immigrantide rühmadele oma emakeelena. Selle kahe ja poole tunni raames antakse õpetust ka romaani keeles mustlastele ja saami alast väljaspool elavatele saamlastele.

Soomes kehtib põhimõte, et kakskeelsus ei ole probleem, vaid võimalus. Seda keeleoskust tuleb ära kasutada keelt aktiivselt kasutades ja edasi õppides. Näiteks kui immigrant veedab kaks aastat mingit keelt õppides ning oma emakeele õppes jääb vahe, siis tekivad teadmistesse suured lüngad ning keeleoskus ei arene.

Uurimused näitavad, et terve laps suudab omandada rohkem kui ühe keele ja kuna keel on mõtlemise vahend, on emakeele oskus ka õpitulemuste suhtes väga oluline. Uurimuste järgi on head tulemused olnud just rikastaval kakskeelsusel, mis tähendab seda, et teine keel tuleb emakeelele lisaks nii, et ta täidab emakeele rolli ja tuleb selle asemele. Igal juhul võtab õppetöös vajamineva keeleoskuse saavutamine väga palju aega – viis kuni seitse aastat sõltuvalt emakeelest ja kultuurist ning sellepärast tuleb enamuskeele õppimisele anda väga palju aega ja riigipoolset toetust. Kui enamuskeele õppe korraldamine on ainult koolide kätes, ei jää neil tihti selleks piisavalt aega ega raha. Soomes kuulub enamuskeele õpetamine emakeele ja kirjanduse alla ja seda õpetatakse muukeelsetele õpilastele. Siinkohal tuleb märkida, et seda tuleb õpetada eraldi ainekse soome keel teise keelena.

Tähtsaks aspektiks on see, et enamuskeel on nii õppimise objekt kui ka vahend. Seda keelt õpitakse, aga samas õpitakse selle keele abil ka kõiki teisi aineid. See on väga tähtis küsimus, sest kõikide ainete õpetajad on ju mingil määral aine soome keel teise keelena õpetajad. Nad peavad õpetama oma õppeaine termineid ja mõisteid enamuskeeles. Väga oluline on siinjuures näitlikustamine. Soomes tehtud uurimus näitas, et kui õpetaja pani oma klassis teiste õppeainete õpetamisel väga suurt rõhku näitlikustamisele, siis paranesid mitte ainult immigrantide, vaid ka enamuskeelsete laste õpitulemused. Võõrkeelte laste puhul tuleb väga palju näitlikustada, kasutada samm-sammult üleminekut, rahulikku keelt, arekeelt ehk selkokeelt. Rühmad moodustatakse Soomes mitte oma klassi järgi, vaid vastavalt soome keele oskuse tasemele. Siinkohal tuleb rõhutada, et me räägime teise keele, mitte võõrkeele õpetamisest, sest teist keelt õpitakse selle keele omas keskkonnas, mis omakorda aitab kaasa keeleoskuse arengule. Kui me vaatame Soomes immigrantide lapsi ja täiskasvanuid, kes käivad soomekeelses koolis ning kellel on soomekeelsed sõbrad, siis on nad võimelised pärast kahte-kolme aastat väga ladusalt kõnekeelt rääkima.

Soomes on välja töötatud palju erinevaid õppematerjale. Lisaks õppematerjalidele on tähtis ka töötajate koolitus, didaktika ja pedagoogika. Selle

jaoks oleme teinud väga palju tööd, andnud õpetajatele välja didaktilisi raamatuid õpetamise meetodite ja näitlikustamise kohta ning kuidas üldse soome keelt teise keelena õpetada. Õpetajate koolitusel on siinkohal väga suur roll ning mitte ainult täiendkoolitusel, vaid ka uued õpetajad peavad ülikoolis õppima interkultuursust ning seda, milliseid meetodeid tuleb kasutada koolis võõrkeelse laste õpetamisel. Õppematerjalide autentsusele tuleb samuti tähelepanu pöörata – õpikud peavad sisaldama sellist materjali ja infot, mis on ühiskonnas laiemalt kasutusel ning kooskõlas ühiskonnas käibel olevate fraaside ja dialoogidega.

Veel mõni sõna didaktikast. Õppijal on keelest kahesugused teadmised. On nii-öelda deklaratiivsed teadmised – ta oskab ise seletada, miks mingit asja keeles nii kasutatakse. Teisest küljest on protseduurilised teadmised – õpilane oskab keelt õigesti kasutada, aga ei oska ise seletada, miks see nii on. Kui õpetada teist keelt, siis peab õpetaja tegema didaktilise valiku, kumba ta edastab, kas keeleteadmisi või -oskust. Teise keele õpetamisel on see võib-olla veelgi olulisem. Traditsioonilises keeleõpetuses kasutatakse väga palju sellist meetodit, kus kõigepealt seletatakse reeglid lahti ja alles siis hakatakse keelt harjutama. Uurimused on näidanud, et need teadmised ei muutu kunagi oskusteks. Õpetamise järjekord peab lähtuma sellest, et õpilane saaks keelt kogu aeg kasutada – võtmeks on dialoog. Alles hiljem tutvustatakse ja analüüsitakse esmaselt vorme ja käänandeid. Väga palju hiljem, kui ollakse juba edasijõudnud õppija tasemel, vajatakse sügavamat tähendusanalüüsi.

Enamuskeele õpetamisel on väga tähtsal kohal eesmärkide seadmine. Soomes on selleks kasutatud Euroopa keeleõppe raamdokumenti, mis tehti esialgu võõrkeelte õpetamiseks, kuid hiljem kohandati ka teise keele õpetamiseks. Seda raamdokumenti saab kasutada nii eesmärkide seadmisel kui ka hindamisel ja eneseanalüüsil. Raamdokumendis on eristatud kuus taset, kuid Soomes leiti riiklikku õppekava tehes, et kuus taset on liiga vähe. Sellest piisab keeleeksamil kasutamiseks, aga kui toimub keele õpetamine ja keel õpetuse jooksul samm-sammult areneb, siis peab tasemeid olema rohkem. Nii tehtigi Soomes kümne tasemega dokument ning need kõik on kasutuses

immigrantidele teise keele õpetamisel. Selle järgi on väga kerge näidata, et näiteks põhikooli jooksul tuleb immigrantidest õpilastel jõuda ühele tasemele, kutsekoolis, täiskasvanute õppes järgmistele tasemetele ja nii edasi. Siit saamegi riikliku standardi, mis määrab Soome erinevates osades kasutatava süsteemi ning eesmärgid. Ühtne süsteem garanteerib järjepidevuse ning kui immigrant vahetab kooli, siis saab uus õpetaja teada, milline on tema tase. Hindamine lähtub samuti ühtse süsteemi poolt paika pandud eesmärkidest, mis võimaldab meil võrrelda ka erinevatest Soome osadest pärit õpilaste tunnistusi.

Lõpetuseks veel mõni sõna suurimatest väljakutsetest immigrantide õpetamisel. Enda kogemusest saan öelda, et keeleoskus on väga tähtis. Keel on võti ühiskonda ja kui enamuskeel saab selgeks, siis lahenevad ühtlasi mitmed teisedki probleemid. See nõuab väga palju koostööd, nii õpetajatevahelist koostööd kui koostööd peredega. Palju sõl-
tub ka erinevate immigrantide gruppide erinevatest kultuurilistest ja usulistest seisukohtadest ning on väga tähtis, et õpetajad ja kool hindaksid pere rolli oma lapse kasvatajana. Kindlasti ei tohi astuda lapse ja lapsevanemate vahele. Kool peab hindama pere seisukohti, isegi kui need tunduvad Soome seisukohalt vaadatuna võõrad. Tähtis on mees pidada, et võõrkeelne õpilane puudutab koolis kõiki. Iga õpetaja, kelle tunnis ta on, olgu see matemaatika või geoloogia tund, peab mõtlema selle peale, kuidas garanteerida immigrantidele kõige paremad õpitulemused.



Konverentsi kokkuvõtteks



Raivo Vetik

Tallinna Ülikool,

Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut

Minu jaoks oli integratsioonikonverentsi üks tähtsamaid sõnumeid John Berry esitatud tees, mida tuntakse mitmekultuurilisuse hüpoteesina. Hüpoteesi kohaselt on kindlustunne oma grupi identiteedi suhtes aluseks teiste gruppide aktsepteerimisele ja teiste kultuuride suhtes sallivuse säilitamisele; ning see protsess on vastastikune, mis tähendab, et üks osapool ei saa ühepoolset tugevdada oma grupi identiteeti teise osapoole arvelt. See sõnum on Eestis antud ajahetkel, pärast 2007. aasta aprillikriisi väga tähtis.

Eesti integratsioonipoliitikast rääkides seisame alati silmitsi küsimusega, kuidas integratsiooni määratleda. Konverentsil kuuldu põhjal arvan, et erinevate lähenemisviiside vahel on teatud pinged. Minu arusaamise kohaselt väljendab Eesti lähenemisviis piltlikult öeldes seda, et integratsioon ei seisne inimeste õnnelikuks tegemises. Samasugune arusaam kõlas ka Matti Similä ettekandes, kui ta rääkis rahvusriigi diskursuse ja mitmekultuurilisuse diskursuse vahelistest teoreetilistest pingetest. Ent Matti idee oli, et me peame siiski hoidma kinni mõlemast kontseptsioonist ja töötama välja teatud kompromissi nende vahel. Teisest küljest oli väga huvitav kuulata meie Läti kolleegide kogemusi. Nils Muiznieksi sõnul hõlmab integrat-

siooni toimiv määratlus kolme põhielementi: osalemine, võrdsus ja kultuuridevaheline pädevus. Samalaadset lähenemisviisi käsitles oma ettekandes ka Thomas Huddleston.

Ütleksin, et meil on siin tegemist kahe teoreetiliselt erineva lähenemisviisiga integratsioonile – üks on kirjeldav ja teine analüütiline. Minu arusaamise kohaselt vajame me lõplikes analüüsides neid mõlemaid. Kirjeldav lähenemine tähendab minu arvates teatud arvu positiivsete elementide – nagu täielik osalemine ühiskonnas, võrdsus – loetlemist, mis võimaldab siis öelda, et nende eesmärkide saavutamise ongi integratsioon. Kirjeldava lähenemisviisi juures häirib mind see, et näiteks osalemise puhul ei eelda me, et kõik etnilised eestlased või etnilised lätlased ühiskonnas täielikult osalevad. Kõikides ühiskondades on inimesi, kes ei hooli osalemisest ja neil on õigus mitte osaleda. Sama lugu on ka võrdsusega – me ei eelda, et näiteks etniliste eestlaste või lätlaste kogukondades valitseb absoluutne võimaluste võrdsus. Isegi demokraatlikes ühiskondades on inimesi, kes on teistest võrdsemad – olgu siis sotsiaalsetel, majanduslikel või muudel põhjustel. Me ei ela täiuslikus maailmas.

Probleem on seega selles, et kui me määratleme integratsiooni ainult kirjeldavalt – ühiskonnas osa-

lemise või võrdsusena, siis tegelikult nõuame rahvusvähemustelt või sisserännanutel midagi, mida ei eksisteeri isegi enamusgrupis ning mida ei ole põhimõtteliselt võimalik saavutada. Minu jaoks kujutab see endast teatud liiki kontseptuaalset probleemi ja sellepärast ütlesingi alguses, et minu arvates ei seisne integratsioon inimeste õnnelikuks tegemises ja kõikide rahvusvähemuse küsimustega seoses pähe tulla võivate positiivsete asjade loetlemises, vaid mitmekultuurilistes ühiskondades sotsiaalsete erinevuste haldamises ja konfliktide ohjamises. Samas nõustun, et lõplik analüüsis vajame ka integratsiooni kirjeldavat tähendust, ent see peaks täiendama analüütilist vaadet, millega tuuakse välja mitmekultuuriliste ühiskondade põhilised konfliktid.

Peale selle toimus konverentsil huvitav arutelu sellest, kui palju peaks avalik sektor mitmekultuurilisust peegeldama või kas see peaks seda üldse peegeldama. Kuulsime sellega seoses erinevaid seisukohti, näiteks Elena Juradolt ja Eric Kaufmannilt. Elena ütles, et tema arvates on väga tähtis, et mitmekultuurilisus väljenduks Eesti avalikus sektoris ja et selle puudumine on praegu üks meie põhiprobleeme. Eric aga ütles, et ta ei ole kindel, kas see on hea mõte, sest see looks uusi probleeme, mida ei ole lihtne lahendada. Ütleksin, et see on üks integratsiooni põhiküsimusi ja minu soovitus oleks, et parim, mida me teha saame, on leida optimaalne kesktee.

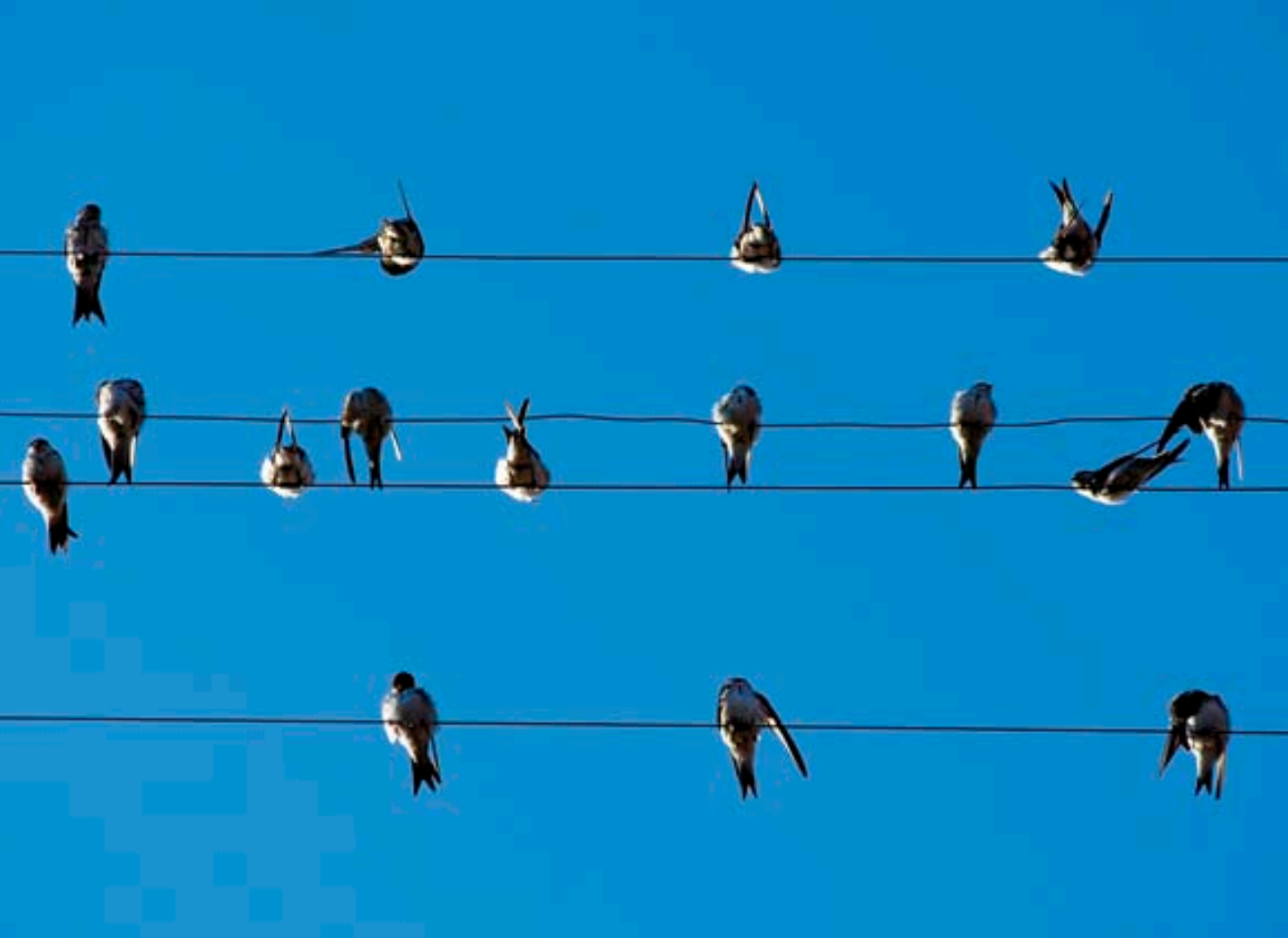
Lisaks oli meil väga huvitav arutelu sellest, kas integratsioonipoliitika tõelises elus üldse loevad. See on seotud laiemal kirjanduses toimuva arutelu üldistest ja konkreetsetest integratsioonipoliitikatest. Osa autoreid väidab, et loevad ainult üldised poliitikad, mitte konkreetsete integratsioonikavad. Selline väide tugineb empiirilistele andmetele terve reast riikidest. See küsimus viib aga omakorda aruteluni võrdõiguslikkuse süvalaiendamise kohta, mis on alanud ka Eestis. Leian, et Eesti üks suuremat probleemide integratsiooni eelmises etapis oli see, et tegevuskavad põhinesid üksnes portfelli Rahvastikuminiistri büroo ja Integratsiooni Sihtasutuse jõupingutustel. Need on mõlemad väga väikesed asutused, ent integratsiooniküsimused on Eestis tohutult suured ja keerukad. Seega oleks minu soovitus lülitada Eesti integratsioonipro-

gramm aastateks 2008-2013 ümber süvalaiendamisel põhinevale lähenemisele.

Ühe väga tähtsa mõtte esitas konverentsil Eric Kaufmann rääkides integratsiooniküsimustega seotud turvatunde tõstmise protsessidest, mis iseenesest tekitab täiendavaid raskusi. Tema sõnul mõjutab integratsiooniprotsesse rida tegureid, nagu erakondadevaheline poliitiline võitlus ja välihuvid, mis muudavad integratsiooniküsimused iseäranis problemaatiliseks. Sellele hoiatusele on väga tugevaks kinnituseks Eesti aprillikriisi näide, mis oli suuresti poliitilise manipulatsiooni tulemus.

Tove Malloy esitas konverentsil väga huvitava ettekanne sellest, kuidas etnilised eripärad ja integratsiooniküsimused muudetakse ühiskonnas väga olulisteks. Minu jaoks oli tema ettekanne suurepärase ja vägagi tähtis ning ma tahaksin lisada, et see nähtus ei esine mitte ainult ühiskonnas, vaid ka akadeemilistes ringkondades. Kui vaatleme akadeemilisi kirjutisi integratsiooni teemal, siis näeme väga sageli, et need tuginevad essentsialistlikul arusaamal nendest nähtustest. Kui meenutan omaenda üheksakümnendatel läbiviidud uurimust rahvustevahelistest küsimustest Eestis, pean näiteks tunnistama, et ka minu lähenemise viis oli põhimõtteliselt essentsialistlik. Ütleksin nii, et ma esindasin seisukohta, mida kirjanduses nimetatakse metodoloogiliseks natsionalismiks. Sellega seoses tahaksin mainida uut suunda kirjanduses, mille on formuleerinud Eric Kaufmann ja tema kolleegid. Seda nimetatakse etnilise domineerimise diskursuseks ja see kujutab endast väga olulist edasiminekut essentsialismist ülesaamiselt teadusuuringutes.

Lõpetuseks tahan öelda, et kui me tahame saavutada integratsiooni valdkonnas tõelist edasiminekut, peaksime tegutsema kahel tasandil – ühiskonna tasandil ja akadeemilisel tasandil. Teoreetilised debadid võivad avaldada integratsiooniprotsessidele olulist mõju ja mulle tundub, et see konverents andis suure panuse meie ees seisvatest põhiküsimustest arusaamisesse. Tahaksin tänada kõiki ühteistkümmet kõnelejat eriti seetõttu, et pärast aprillikriisi ei ole meil Eestis just kõige paremad ajad ja antud kontekstis on väga tähtis, kui meil on selles valdkonnas niivõrd väljapaistvad inimesed, kellega oma ideid ja kogemusi jagada.



Rahvastikuministri Büroo



Integratsiooni
Sihtasutus



Selle trükise väljaandmist toetab Euroopa Liit
Tasuta jagatav tiraaž