

TARTU ÜLIKOOL  
Sotsiaal- ja haridusteaduskond  
Riigiteaduste Instituut

Magistritöö

**Ingi Mihkelsoo**

**EUROOPA LIIDUS SISSERÄNDAJATE LÕIMUMISPROTSESSIDE  
ÜHTSE MÕÕTMISE VÕIMALIKKUS**

Juhendaja: Kristina Kallas

Tartu 2014

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

/töö autori allkiri/

## LÜHIKOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö uurib sisserändajate lõimumisprotsesside ühtse mõõtmise võimalikkust Euroopa Liidus (edaspidi: EL). Kuigi tunnustades Zaragoza tuumindikaatorites kokkuleppimist märkimisväärse sammuna EL-i ühise lõimumisprotsesside tulemusi mõõtvate süsteemi väljatöötamise suunal, seab töö kahtluse alla, kas süsteem esiteks, on asjakohane andmaks sisserändajate lõimumisele kui mitmetahulisele nähtusele terviklik hinnang ning teiseks, kas samadel alustel konstrueeritud kitsa mõõdupuu alusel on võimalik korrigeerida kahekümne kaheksa EL-i liikmesriigi sisserändajate lõimumise alast olukorda.

Magistritöö järeldeb, et lõimumise mõõtmine on küll vajalik, kuid tulenevalt suurtest erinevustest riikide mõtlemistes, taustades ja andmete kogumise poolest, on ebatõenäoline, et on võimalik saavutada Zaragoza deklaratsioonis seatud eesmärki: saavutada täielik liikmesriikide lõimumisprotsesside võrreldavus. Käesoleva töö teeb ettepaneku võtta arvesse ja juurutada seadusandlikul tasandil lõimumise tähendust kui kahepoolset protsessi ning sellest tulenevalt lisada Zaragoza võtmeindikaatoritele viies valdkond, mis mõeldaks vastuvõtva ühiskonna hoiakuid sisserändajate suhtes ning sisserändajate tajut diskrimineerimise osas. Teine soovitus on võtta monitoorimise sihtgrupi piiritlemisel aluseks sisserände taust, eristades seejuures sisserändajate esimest ja teist põlvkonda ning kogudes selleks liikmesriikides andmeid sünniriigi ja vanemate sünniriigi kriteeriumite alusel. Kolmandaks soovib töö rõhutada, et selleks, et poliitikakujundajad ei teeks monitoorimise tulemuste põhjal liiga üldistavaid ja kaugeleulatuvaid järeldusi lõimumise seisust, peaks lõimumise monitoorimisega kaasnema alati analüüs, mis seletab riikidevahelisi erinevusi ja sarnasusi ning annab hinnangu, millest riikide lõimumisprotsesside tulemused võivad olla tingitud.

## SISUKORD

<b>LÜHIKOKKUVÕTE</b>	3
<b>SISUKORD</b>	4
<b>SISSEJUHATUS</b>	5
<b>1. LÕIMUMISE KONTSEPTSIOON</b>	8
<i>1.1. Klassikalised lõimumisteooriad</i>	11
<i>1.2. Kaasaegsed lõimumiskäsitlused seoses teise põlvkonna esiletõusuga</i>	17
<b>2. EUROOPA LIIDU ÜHISE LÕIMUMISRAAMISTIKU AJALOOLINE VÄLJAKUJUNEMINE</b>	26
<i>2.1. Akadeemilise ja poliitilise debati konfliktisusest lõimumise mõtestamisel Euroopa kontekstis</i>	26
<i>2.2. Euroopa Liidu teekond ühiste lõimumispoliitikate suunal</i>	30
<b>3. EUROOPA LIIDUS SISSERÄNDAJATE LÕIMUMISE MÕÕTMISE ÜHTLUSTAMISE PROBLEEMKOHAD</b>	46
<i>3.1 Milleks mõõta lõimumist?</i>	47
<i>3.2. Euroopa Liidu lõimumisprotsesside indikaatorite väljatöötamise ajalooline areng</i>	48
<i>3.3 Sisserändajate lõimumispoliitikate indeks (MIPEX)</i>	53
<i>3.4. Riikide võrreldavus kui eduka lõimumise mõõtmise eeldus</i>	56
<i>3.5. Hägune lõimumise kontseptsioon kui Euroopa Liidu lõimumise mõõtmise süsteemi olulisemaid kitsaskohti</i>	62
<i>3.6. Sihtgruppide määratlemise problemaatika lõimumise mõõtmisel Euroopa Liidus</i>	65
<b>KOKKUVÕTE</b>	76
<b>KASUTATUD KIRJANDUS</b>	81
<b>SUMMARY</b>	87

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu elanikkonnast moodustavad sisserändajad märkimisväärse osa. 2011. aasta seisuga elas Euroopa Liidus 48 869 miljonit välismaal sündinud inimest, mis moodustas 9,7% kogurahvastikust (Eurostati statistika 31/12). Seejuures hõlmab see statistika kõigest sisserännanute esimest põlvkonda, jättes arvestamata nende inimeste laste ja lastelastega, kes vaatamata sellele, et nad on Euroopa Liidus sündinud ja üles kasvanud, on üldjuhul nii tööturul, hariduses kui muudes elu võtmevaldkondades ebasoodsamas olukorras, kui nende eakaaslastest kohalikud. Kuigi kõik Euroopa Liidu liikmesriigid puutuvad suuremal või vähemal määral kokku sisserände fenomeniga, valitsevad riikide vahel laialdased erinevused. Osad riigid, peamiselt 2004. aasta liitumislainega liiduga ühinenud riigid, on kogenud sisserännet alles viimastel aastakümnetel, sel ajal kui teised, vanemad demokraatiad, on puutunud sisserände ja selle tagajärgedega kokku juba ligi sajandi jooksul. Tulenevalt erinevatest ajaloolistest taustsüsteemidest, sotsiaalsetest ja kultuurilistest mudelitest, sisserändemustritest ja –traditsioonidest, erinevad liikmesriigid üksteisest ulatuslikult lähenemistelt, mis püüavad pakkuda lahendusi sisserändest tingitud probleemidele. Aeg on näidanud, et kõik liikmesriigid, sõltumata nende eripärastest tunnustest ja kogemustest, on kogenud tõsiseid raskusi sisserändajate lõimumisprotsessi edendamisel. Paraku ei päädi lõimumispoliitikate väljatöötamise ja rakendamise läbikukkumise mõjuulatus mitte vaid riigipiiridega, vaid sellel on otsene mõju teiste riikide majanduslikele väljavaadetele ja sotsiaalsele sidususele ning Euroopa Liidule tervikuna. See on üks peamisi põhjusi, miks on sisserände ja lõimumisega seotud teemad tõusnud viimastel aastakümnetel Euroopa Liidu arutelude keskmesse ning nendega tegelemine seatud Haagi programmiga (2005) Euroopa Liidu viiendaks strateegiliseks eesmärgiks.

Viimase viieteistkümne aasta jooksul on võetud ette märkimisväärseid samme Euroopa Liidu lõimumisalase kompetentsi suurendamiseks ning sellel alal liikmesriikide üle mõju saavutamiseks. Samas, vaatamata Euroopa Komisjoni esialgsele õhinale saavutada liikmesriikide lõimumispoliitikate ühtlustumine, leidub vaid kaks Euroopa Liidu direktiivi (2003/109 ning 2003/86), mis piiritlevad liikmesriikide iseotsustamise õigust lõimumisvaldkonnas. Tulenevalt liikmesriikide pikaajalisest ja sihikindlast vastusurvest lõimumisvaldkonna pädevuste delegeerimisele Euroopa Liidu tasandile, otsustati 2003. aastal

toimunud Thessaloniki Euroopa Liidu Nõukogus minna ühiste lõimumispoliitikate väljatöötamise asemel mittesiduva koostöö edendamise ehk lõimumispoliitikate koordineerimise teed. Selleks, et edasist arengut selles vallas raamistada, tehti samal kohtumisel ettepanek määratleda Euroopa Liidu lõimumise ühised aluspõhimõtted. See ettepanek päädis 2004. aastal vastu võetud üheteistkümne ühise lõimumise aluspõhimõtte vastuvõtmisega.

Tuginedes Euroopa Liidu üheteistkümnendale ühisele lõimumise aluspõhimõttele ning eesmärgiga hinnata ja võrrelda Euroopa Liidu liikmesriikide sisserändajate lõimumisprotsesse ning selle tulemusel parandada poliitikaloomet, on viimastel aastatel Euroopa Komisjoni eestvedamisel tegeletud lõimumisprotsesse hindava indikaatoritesüsteemi väljaarendamisega. 2009. aastal Malmös Rootsi eesistumise konverentsil kokkulepitud neli lõimumisvaldkonda (tööturg, haridus, sotsiaalne kaasatus, kodanikuaktiivsus) ja nende juurde kuuluvad neliteist tuumindikaatorit rajasid tee edaspidiseks lõimumise ühtseks mõõtmiseks Euroopa Liidus ning selle abil riikliku tasandi lõimumise monitoorimise tugevdamiseks. 2010. aastal Euroopa Liidu Justiits- ja Siseküsimuste Nõukogus vastu võetud Zaragoza deklaratsiooniga (2010) kutsus Euroopa Komisjon viima läbi pilootuuringut, mis eksamineeriks kokkulepitud indikaatoreid ja hindamise läbiviimiseks vajaliku andmestiku olemasolu ning mis aitaks jõuda lähemale lõimumise mõõtmise pikaajalisele eesmärgile: saavutada liikmesriikide täielik võrreldavus. Eurostati pilootuuring (2011) on esimene ja siiani ainus katse võrrelda omavahel Euroopa Liidu liikmesriikide sisserändajate lõimumisprotsesside tulemusi tuumindikaatorite põhjal. 2011. aasta detsembris kinnitas Justiits- ja Siseküsimuste Nõukogu, tuginedes Eurostati uuringule Zaragoza indikaatorite relevantsuse ning nõustus jätkama tööd lõimumisindikaatorite süsteemi väljatöötamise ja juurutamisega, juhul kui hindamises osalemine jätkab toimimast rangelt vabatahtlikkuse alusel ehk osana liikmesriikidele mittesiduvast Euroopa Liidu avatud koordinatsiooni meetodist.

Zaragoza tuumindikaatorites kokkuleppimine on olnud kahtlemata märkimisväärne samm Euroopa Liidu ühise lõimumisprotsesside tulemusi mõõtvate süsteemi väljatöötamise nimel. Kuid tulenevalt sellest, et tuumindikaatorite näol on tegemist kompromissidel põhineva miinimumprogrammiga, tekib kahtlus, kas see süsteem esiteks, on asjakohane andmaks niivõrd komplekssest nähtusest, nagu seda on sisserändajate lõimumine, terviklik ülevaade ning teiseks, kas tõepoolest on ühe kitsa mõõdupuu alusel võimalik mõõta kahtekümmend kaheksat Euroopa Liidu liikmesriiki? Käesolev töö püüab anda neile küsimustele vastust,

analüüsid, mil määral arvestab Zaragoza indikaatorite süsteem eduka mõõtmise kolme eeldusega, milleks on: (1) uuritavate objektide ehk liikmesriikide olemuslik võrreldavus, (2) sidusa ja lõimumisprotsessi kõiki tahke hõlmava lõimumise aluskontseptsiooni olemasolu ning (3) sisserändajaid adekvaatselt kontseptualiseeriva lõimumise mõõtmise sihtrühma määratluse eksisteerimine. Töö tulemusena ilmnevad praeguse Euroopa Liidu lõimumisprotsesside mõõtmise süsteemi kitsaskohad.

## 1. LÕIMUMISE KONTSEPTSIOON

*“Lõimumine on kaootiline mõiste:  
paljude poolt kasutatud,  
kuid enamike poolt isemoodi mõistetud sõna.”*  
Vaughan Robinson, 1999

Selleks, et selgitada välja, kas ja mil viisil on kõige paremal moel võimalik mõõta ühiskondliku lõimumise tulemuslikkust, tuleb esmalt kindlaks teha, mida me mõistame kontseptsiooni ‘lõimumine’ all? Selle sõna sisustamine kõikehõlmava, täpse ja objektiivse seletusega on viimastel aastakümnetel olnud üks sotsiaalteadlaste suuremaid väljakutseid. Kokkuvõtlikult öeldes kätkeb lõimumine endas nii protsessi, mis algab pärast seda, kui sisserändaja vastuvõtvasse riiki elama asub, kui ka selle tulemust. Sellise seletuse näol on tegemist üldise kontseptsiooniga, põhjustades rohkem küsimusi, kui tuues mõistesse selgust. Ühtset definitsiooni on aga võimatu anda, kuna nii akadeemilistes aruteludes kui poliitikakujundajate seas puudub ühene arusaam lõimumise tähendusest. Nii Euroopa riikide kui ka Ameerika Ühendriikide ning vähemalt määral ka muu maailma teadlaskonna seas esineb mitmeid eri koolkondi, mis kõik lähenevad lõimumise mõtte selgitamisele omamoodi. Üldjoontes ühe ja sama nähtuse, milleks on võõra kultuuri esindaja kohanemine vastuvõtva riigiga, selgitamiseks on kasutatud kümneid eri nimetusi, seejuures on lõimumine olnud üks neist ja on samaaegselt kõigi nende kasutuses olevate kontseptsioonide katustermin. Nii on akadeemias kasutusele võetud mõisted nagu assimilatsioon (Gordon 1964, Alba & Nee 1999), segmenteeritud assimilatsioon (Portes & Zhou 1993), ühinemine (Koopmans & Statham 1999), segregatsioon (Berry 1974, Musterd 2003), akulturalisatsioon, etnilise konflikti reguleerimine (O’Leary & McGarry 1993), erinevuste tõrjumine (Castles & Miller 2003), sulatusahi (Glazer & Moynihan 1963), multikultuursus (Kymlicka 1995), kodanlik vabariiklus & kodanlik pluralism (Koopmans & Statham 2000) jpt. Sidus arusaam lõimumise tähendusest puudub ka poliitilisel tasandil, mida ilmestavad lugematud erinevad käsitlused nii riiklikel kui kohalikel tasanditel, nii poliitikute, ametnike, rahvusenamuste kui ka vähemusgruppide seas. Lähetealuse, baaskontseptsiooni osas eriarvamustel olemine on üheks põhjuseks, miks on lõimumise tulemuslikkuse mõõtmine nii riikide siseselt kui ka riikide omavahelises võrdluses osutunud puudulikuks ning seda vaatamata tänapäevastele ülemaailmselt sarnastele

rändetrendidele ning kasvavale rahvuseülese poliitika saavutamise õhinale nii Euroopas kui maailmas laiemalt.

Kuivõrd vaidlustes lõimumise tähenduse üle ei ole jõutud konsensuslikule arvamusele ei teadlaskonnas, riigitasandil ega ka riikidevaheliselt, tuleks uurida lähemalt, milliseid katseid on ette võetud sellele mõistele tähenduse omistamiseks. Siinkohal tuleks eristada kahte osapoolt: ühelt poolt poliitikakujundajad, kes taotlevad lõimumise mõistele konsensusliku tähenduse omistamist, eesmärgiga mõõta ühtsele kokkuleppele tuginedes lõimumise tulemuslikkust, teisalt aga tegeleb lõimumise mõiste harutamiselega akadeemiline debatt, sooviga aduda selle keerulise kontseptsiooni olemust ning selgitada sellega kaasaskäivaid sotsioloogilisi protsesse ühiskonnas ja tagajärgi indiviidi tasandil. Raivo Vetik (2007) on avaldanud teravat kriitikat riigitasandi ehk poliitikate lähenemise suunal. Vetiku kohaselt on lõimumise mõistele tähenduse omistamine poliitikate tähenduses olemuselt teleoloogiline ehk eesmärgist lähtuv, tendentsiga kalduda utopismi. Nii toob ta näiteks, et paljudes riikides seatakse lõimumise eesmärgiks vähemuste täielik kaasamine, taotledes absoluutset lõpptulemust, tunnistamata, et lõimumisel ei saa oma olemuselt olla täiuslikku ja ammendavat tulemust (Vetik 2007: 12). Seevastu analüütiline ehk akadeemias viljeletav lähenemine ei eeldagi täiusliku ideaali saavutamist, vaid selgitab lõimumise toimemehhanisme ning otsib kompromissvõimalusi selle vastandlike elementide olemuslikus konfliktisuses. Üheks sellise lõimumise iseäralikuks vastuolu näiteks on tõik, et lõimumine tähendab weberlikult ühtlasi nii kellegi kaasamist kui ka teise välistamist, mida poliitikate lähenemine kipub lihtsustamise eesmärgil ning positiivse programmi esitamise soovis mitte tunnistama (Vetik 2007: 12, Givens 2007: 73, Martiniello 2008: 5, Crul & Vermeulen 2003: 967).

Poliitikate tähenduses lõimumise mõiste defineerimise protsessil on tendents olla loomult subjektiivne, olles mõjutatud tugevalt kõnealusele riigile omasest ajaloolisest kogemusest, domineerivast maailmavaatest ja väärtuspildist. Nii näiteks leiab Rogers Brubaker (1992) oma suuna näitamise teoorias, et see, kuidas riigid taotlevad vähemuste kaasamist, ei põhine tihti peale ratsionaalsetel argumentidel, vaid on kannustatud nende sügavale mällu juurdunud kultuurilistest ja ajaloolistest traditsioonidest, olemata seetõttu valmis tõelisteks muutusteks oma mõtlemises (Brubaker 1992). Seda enam on keeruline saavutada ühtset kokkulepet riikideüleisel tasandil, kuivõrd igal riigil on kasutuses enda eripärasest ajaloolisest kogemusest mõjutatud omale sobivaks kujundatud lõimumismudel, mida on soov säilitada ja õigustada ning mõnel juhul isegi Euroopa Liidu tasandile eksportida (Martiniello 2008: 5). “Me

peaksime olema teadlikud, et Ameerika Ühendriikide debatis arusaam assimilatsioonist [...] on ehitatud paljude eri päritoluga sisserändajate gruppidest moodustunud riigi vajadusele moodustada ühisnimetajaid ja –tunnuseid. Seevastu Skandinaaviamaades kujundab lõimumise põhilised eesmärgid peamiselt tugeva heaoluriigi traditsioon ja ebavõrdsuse likvideerimise ideaal. Vabariiklik mudel Prantsusmaal oma radikaalse egalitaarse nägemusega kodakondsusest, käib välja veel ühe teise väärtuspõhise lõimumise sihi” (Crul & Schneider 2013: 3). Näitena sellest, kuidas riigid lõimumise kontseptsioonile vundamendi laovad, on piiravate kodakondsuspoliitikate kehtestamine (nt Saksamaal suguluspõhine, Prantsusmaal territooriumipõhine), mis Brubakeri kohaselt on üks määravamaid välistamise vahendeid (Brubaker 1992).

Nähes kuivõrd erinevat teed on läinud Ameerika ja Euroopa koolkonnad lõimumise kontseptsiooni seletamisel, aga ka kuivõrd suur ebaühtlus valitseb näiteks Euroopa riikide teadlastel omavahel, võib väita, et samamoodi nagu poliitikate tasand, ei suuda ka teadlased oma püüdlustes lõimumise lahtimõtestamisel täita universaalsuse ja objektiivsuse kriteeriume. Ühelt poolt võib tõdeda, et teadlaskonna ülesanne ei peagi olema jõuda konsensussele ning see roll on pelgalt poliitikate tasandi kanda. Lisaks on sotsiaalsed protsessid ajas muutuvad ning teoreetilised kontseptsioonid ei peagi olema valmis seletama korraga nii aastakümnete tagust kui ka tänast situatsiooni. Teisalt aga taotleb teadus enda rakendamist praktikas, mis aga on poliitilisel tasandil keeruliselt teostatav, kui akadeemilise debati pidajad omavahel kokku leppida ei suuda. Nii näiteks on kaasajal ameeriklased Richard Alba ja Victor Nee kutsunud üles toetama lõimumise teooriale alusepanijat, assimilatsioonist ehk sulatuskatla mudelit (Chicago koolkond, Alba & Nee 1999 jt), samal ajal kui paljud teised teadlased, eelkõige Euroopa mandrilt (nt Crul 1994), on kutsunud üles ütlema lahti assimilatsioonist nii analüütilises kui ka poliitilises käsitluses ning asendama selle erinevuste säilitamise kontseptsiooniga. Kuigi teadlased on lõimumise ja ühiskonna sidusust puudutavate nähtuste analüüsimisel ja seletamisel olnud kohati oma isiklikus taustas kinni, keskendutakse järgnevas analüüsis väärtustest laetud poliitikate lähenemiste uurimise asemel akadeemilistele arusaamadele lõimumise kontseptsioonist, arvestades, et akadeemilise uurimuse üheks peamiseks sisendiks võiks olla oma tulemuste najal poliitikate alal objektiivsuse, täpsuse ja universaalsete printsiipide rakendatavus.

## **1.1. Klassikalised lõimumisteooriad**

Lõimumisalase akadeemilise uurimuse juured ulatuvad 1920ndatesse, kui atlandiülesed arutelud keskendusid Chicago koolkonna eestvedamisel lõimumise mudeli alusepanijale, klassikalise assimilatsiooni teooriale. Selle koolkonna käsitluse kohaselt tähendab assimilatsioon sarnasuse suurendamist, mitte ühtse identiteedi kujundamist. Sarnaseks muutumine tähendab sisserännanute *mainstreamiga* ehk kohaliku keskklassiga kohanemist (Fleischmann & Dronkers 2007: 1). Keskklassi all peetakse silmas sisserändajate vastamist ühiskonna keskmistele näitajatele. Tegu on arusaamaga, et sisserändajad peaksid saavutama sarnase sotsiaalmajandusliku staatuse ning võtma üle lähedase elustiili nagu see on suuremal osal põliselanikkonnast. Veel üheks klassikalise assimilatsiooniteooria keskseks ideeks on arusaam, et mida kauem sisserändajad elavad vastuvõtvas riigis, seda tihedamalt assimileerutakse lineaarselt uude ühiskonda ning hiljemalt kolmandaks põlvteks on see protsess saavutanud oma täiuse (Fleischmann & Dronkers 2007: 1). Klassikalise assimilatsiooni teooria üks tuntumaid esindajaid on Milton Gordon (1964), kes 1964. aastal avaldatud raamatus “Assimilatsioon Ameerika elus” jagas assimilatsiooniprotsessi lihtsustatult öeldes kolmeks eri etapiks: kultuuriliseks, struktuuralseks ning isiklikuks. Gordoni kohaselt leiab assimilatsioon aset kindla skeemi alusel, saades alguse kultuurilise tasandiga, kui sisserändajad saavad uuele kodumaale ning asuvad seal kohalikku keelt ja kombeid õppima. Keele omandamise abil pannakse alus eduks majanduses ja ka poliitilisel tasandil. See protsess viib struktuuralse assimilatsioonini, mis tähendab tööalast lõimumist ning poliitilist osalemist. Sotsiaalsed suhted, mis omandatakse tööpostil ning ühiskondlikus elus kaasalöömisega, kanduvad üle eraellu, mis tähendab isiklikku assimilatsiooni ning mille üheks kõige selgemaks näiteks on segaabiellud (Gordon 1964, Kaufmann 2008: 32 ja Driessen & Merry 2011: 583 kaudu). Ühed teised tuntud, küll aga hilisemad klassikalise assimilatsiooni mudeli eestseisjaid on tandem Richard Alba ja Victor Nee (1999), kes vaatamata viimastel kümnenditel aset leidnud ulatuslikule kriitikale klassikalise assimilatsiooniteooria suunal, on seda mudelit ulatuslikult kaitsnud. Olles veendunud, et kaasaegsed sisserände alased trendid maailmas ei vaja uusi kontseptsioone nendega kaasnevate arengute kirjeldamiseks ja seletamiseks, pakuvad nad välja oma seletuse assimilatsiooni tähendusele. Alba ja Nee defineerivad assimilatsiooni kui sisserändajate etniliste, kultuuriliste ja sotsiaalsete erisuste taandumist ning seeläbi toimuvat nihet ühendatud tuumiku poole, mis koosneb ühistest väärtustest, praktikatest ja keelest (Alba ja Nee,

Thomson & Crul 2007: 1028 kaudu). Kui Gordon keskendub assimilatsiooni mõjule vaid indiviidi perspektiivist vaadatuna, siis Alba ja Nee vaatavad lisaks assimilatsiooni mõju ühiskondlikul tasandil. Alba ja Nee kohaselt jaguneb assimilatsiooniprotsess kaheks, individuaalseks ja sotsiaalseks. Individuaalset assimilatsiooni iseloomustab sisserändajate üha kasvav sarnasus kohaliku elanikkonnaga, mis saavutatakse kultuurikommete ülevõtmise, kohalike poolt valitsetud tööturul osalemise, segaabielude ning enese emotsionaalse sidumisega ühiskonna ja selle allosadega. Seevastu sotsiaalne assimilatsioon viitab muutusele ühiskonna sotsiaalses struktuuris, millel on kaks kesket osist: sotsiaalne ebavõrdsus ja sotsiaalne diferentseerumine, mis mõlemad lõikavad kasu individuaalsel tasandil toimuvast assimilatsioonist. Alba ja Nee arvates räägib assimilatsiooni kasuks tõik, et sellel protsessil on positiivne mõju, vähendades kohaliku elanikkonna ja sisserändajate vahelist ebavõrdsust nii hariduses, töökohtade kui sisetulekute alal (Alba & Nee, Esser 2003: 71 kaudu). On võimalik luua seoseid, et assimilatsiooni teooria toetajate veendumus, mille kohaselt sisserändajad peavad kohanema keskklassiga ja mitte vastupidi, mis ei sisalda endas ühiskonna mitmekesisuse printsiipi, põhineb Ameerika ajaloolisel vajadusel luua laialdase sisserände tulemusel välja kujunenud kultuuride ja keelte paabelile ühised nimetajad ja ühendajad, et sisserändajaid koos hoida ja ühiskonnaga üheks vormida (Schneider & Crul 2010: 1144)

Kui Ameerika teaduslikus debatis on sisserändajate kohanemine vastuvõtva riigi ühiskonnaga keerelnud peamiselt assimilatsiooniteooria ümber, siis Euroopas ei ole teoreetilised arutelud veel nii põhjalikult aset leidnud, et ameeriklastele omapoolset vastukaalu pakkuda (Schneider & Crul 2010: 1143). See tuleneb osaliselt sellest, et enamus Euroopa riike on alles hiljuti endale tunnistanud, et neist on saanud sisserändele tuginevad ühiskonnad, mis on toonud endaga kaasa vajaduse tegeleda vähemuste lõimumisküsimustega (Fleischmann & Dronkers 2007: 1). See tõik on mh põhjustanud kõnealuste riikide sotsiaalteadlaste passiivsust, kuivõrd ühiskonna suunalt on puudunud n-ö vastav tellimus lõimumisküsimuste käsitlemiseks. Nii näiteks ütles Saksamaa alles 2000. aastal lahti herderlikust *ius sanguinis* printsiibist, kui seal hakkas kehtima murranguline uus kodakondsusseadus, millega asuti rakendama *ius soli* põhimõtet, mille alusel said teise põlvkonna sisserännanud teatud tingimustel õiguse Saksa kodakondsusele. Kodakondsus on erakordselt võimas nii kaasamise kui välistamise tööriist, mis on tähtis osa inimese identiteedist ning kuuluvustundest, kuivõrd tegemist on vahendiga, mis võrdsustab sisserändajate õigused riigi enamusega. Seega oli Saksamaa otsuse näol tegemist tähendusliku sammuga tihedama ühiskonna lõimituse suunal. Kuigi võib väita, et

Euroopas pole olnud arutelud neil teemadel sama tugevad kui Ameerikas, siis atlandiülesest perspektiivist nähtuna on olemas laialdane erinevus Ameerika debatis domineeriva assimilatsiooni kontseptsiooni ja Euroopa aruteludes pikalt esikohal olnud lõimumisteooria vahel (Schneider & Crul 2010: 1143, Driessen & Merry 2011: 581).

Euroopasse jõudis akadeemiline debatt sisserändajate kohanemisküsimuste üle 1970ndate lõpus, kui Lääne-Euroopa sisserändel põhinevates riikides valitses Ameerika assimilatsiooniteooriale vastureaktsioonina enneolematu erinevuste rõhutamise diskursus. Viimane, tõsi küll, peegeldus tugevamini poliitilises retoorikas ja akadeemilises debatis kui tegelikes poliitilise tasandi otsustes (Brubaker 2001: 532-536, Favell 1999). Eriti Madalmaades ja Skandinaaviamaades võidutses kymlickalik multikultuursuse ja üldise ideede paljususe vaimustus (Givens 2007: 74). Multikultuursuse näol on tegemist teooriaga, mis leiab, et sisserändajad lõimuvad tulemuslikumalt ja kiiremini juhul, kui neile tagatakse enamusega formaalne võrdsus, kuid samas võimaldatakse säilitada oma kultuur, identiteet ja praktikad (Koopmans 2010: 13). Will Kymlicka (2002) seletab multikultuursuse diskursuse esiletõusu seoses 1970ndate alguses aset leidnud nihkega Lääne-Euroopa riikide mõtlemises, kui saadi aru, et teise päritoluga inimesed ei lähe oma kodumaale tagasi, nagu oli varasemalt loodetud. Mõisteti, et Euroopa riike ei saa käsitleda mitte enam kui rahvusriike, vaid tuleb võtta kui paljurahvuselisi ühiskondi, mis toob endaga kaasa vajaduse arvestada sisserändajate nõuetega regionaalsele autonoomiale ning nende kultuuriliste, keeleliste ja poliitiliste õigustega (Kymlicka 2002: 5). Poliitilises filosoofias kasvas multikultuursuse diskursus välja soovist määratleda hea ühiskonna olemus. Leiti, et selline ühiskond peab endas sisaldama indiviidide õiguste tagamist. Peamiseks aruteluküsimuseks kerkis, kas need õigused tuleks laiendada ka vähemusgruppidele (Rex 2004: 6). Täieliku gruppidevahelise võrdsuse tagamise kasuks rääkis tõik, et see võimaldaks elada mõlemal grupil vabalt ja rahumeelselt, osaleda aktiivselt ühiskondlikus elus ning kogeda samadel alustel majanduslikku kindlust ning õitsengut (Kymlicka 2002: 14). Peamiseks multikultuurilise ühiskonna tekke eelduseks on Charles Tayloriga (1994) kohaselt kõikide osapoolte ühine arusaam võrdsusest, sealjuures ka vähemuste eneseteadvustamine nii formaalselt kui tegelikult täieõiguslike riigi elanikena. Multikultuursuse kõige olemuslikumaks jooneks on vastastikune tunnustamine. Taylor rõhutab, et vähemuste juba väljakujunenud identiteedi muutumine saab toimuda vaid aegamööda. Kui sisserändajatele on järjepidevalt kinnitatud, et tegu on teistest alamatega, mitte võrdsetega enamuse seas, siis taoline arusaam iseendast ka kinnistub, vaatamata sellele,

kas päevakajalised objektiivsed tegurid seda väidet toestavad (Taylor 1994: 68). Multikultuursuse teooria on saanud ka terava kriitika osaks. “Multikultuurseid poliitikaid, mis tähtsustavad sisserändajate oma keelt ja kultuuri ning tõukavad neid määratlema end oma etnilise kogukonna kaudu, võivad tabada planeerimata tagajärjed nagu näiteks keelelise mahajäämuse süvendamine ja kultuuriliste pehmete oskuste puudumine [...] ning etniliste piiride üleste sotsiaalsete kontaktide loomise protsessi kahjustamine” (Koopmans 2010: 10). Ühiskonna killustumist näeb multikultuursuse potentsiaalse tagajärjena ka Michel Wieviroka (1998), kelle kohaselt tekitab selle ideoloogia rakendamine praktikas potentsiaalset ohtu ühiskonna sotsiaalse struktuuri lagunemiseks (Wieviroka 1998: 906). Kymlicka (2002) viitab multikultuurilise ühiskonna ebaõnnestumisele paralleelsete ühiskondade tekke aspektist ning toob näiteks Belgia, kus valitsus on võimaldanud nii flaamid ja valloonidel tegutseda täielikult oma institutsioonides ning oma keeles, kuid see vabadus ei ole toonud endaga kaasa oodatud gruppidevahelist rahumeelset suhtlust ning ühiskonna sidusust (Kymlicka 2002: 12). Kokkuvõttes räägib multikultuurilise ideoloogia vastu see, et kuivõrd tulevikku silmas pidades Euroopa ühiskondade mitmekultuurilisus ja neis esinevate etniliste gruppide arv üha suureneb, siis aina suurem gruppide autonoomsus ja õiguste piiramatus võib luua ohtliku pinnase vähemuste türanniaks enamuse üle ja isegi vähemuste setsessiooninõudmisteks ning selle kõige tulemusel võib viia täielikule ühiskondliku lõimumise läbikukkumisele.

1980ndate lõpus/1990ndate alguses aga liiguti eemale varasemast mitmekultuurilisuse ja erinevuste rõhutamise diskursusest, asendades selle konsensusliku fookusega lõimumismudelile ning asudes väärtustama pigem ühiskondlikku lõimumist mõlema osapoole, nii enamuse kui vähemuse, järelandmiste hinnaga kui vähemuste erisuste säilitamist multikultuurilise mudeli rakendamise teel (Kaufmann 2008: 31, Favell 1999, Givens 2007: 74). Mida kujutab endast euroopalik lõimumiskäsitlus ja millised on selle erinevused võrreldes ameerikaliku assimilatsiooniteooriaga? Terri Givens (2007) võtab lõimumise definitsiooni lühidalt kokku, väites, et lõimumine kätkeb endas kahepoolset protsessi, mis eeldab vastastikkust kohanemist mõlemalt osapoolelt, nii enamus- kui vähemuspopulatsioonilt (Givens 2007: 72). EFFNATIS-e projekti uurimismeeskond (2001) esitab eelnevast mõnevõrra komplekssema nägemuse, pakkudes välja, et lõimumine tähendab: üksikutest elementidest uue struktuuri moodustamist, struktuurisestest suhete parandamist ja olemasolevale struktuurile üksikute elementide või osaliste struktuuride lisamist ning nendest terviku moodustamist. Seejuures on lõimumine ühteaegu nii nimetatud elementide

ühendamise protsess kui ka terviku moodustamise tulemus (EFFNATIS 2001: 22). Sarnaselt Gordonile ning Alba ja Nee'le jaotab EFFNATISE uurimismeeskond lõimumisprotsessi neljaks osiseks: struktuuralseks, kultuuriliseks, sotsiaalseks ning identiteediliseks. Struktuuriline lõimumine kujutab endast sisserändajate ja nende järeltulijate õiguste omandamist ning ligipääsu ühiskondlikele tuumikintitutsioonidele, staatustele ja positsioonidele. Struktuuriline lõimumine saab toimuda vaid toetudes kultuurilisele, kuivõrd õigusi saab kasutada ja positsioonidele pääseda vaid juhul, kui vähemused osalevad aktiivselt õppimise ja sotsialiseerumise protsessis ning kohandavad ennast enamusega nii tunnetuslikult, kultuuriliselt, käitumuslikult kui ka hoiakuliselt. Kultuuriline lõimumine on interaktiivne protsess, muutes mitte ainult vähemuste, vaid ka enamuse käitumusmustreid ning kujundades selle tulemusel ümber ka ühiskonda ennast. Sotsiaalne lõimumine omakorda leiab aset juhul, kui vähemused loovad enamusega isiklike suhteid ning saavad osaks enamuse osalusega gruppidest (sõbrused, tutvused, suhted, organisatsioonid). Identiteediline lõimumine toimub siis, kui vähemus tunneb enamusega ühtekuuluvustunnet ning kohandab vabatahtlikult oma identiteeti enamusele vastavaks (EFFNATIS 2001: 22-23). Seega, euroopalik lõimumiskäsitlus, vastandina Ameerika assimilatsioonikontseptsioonile, leiab, et kohalik keskklass, millesse assimilatsioonikäsitluse järgi vähemus peaks sulanduma, ei tohiks olla passiivne pealtvaataja, kuivõrd lõimumisprotsess eeldab teineteise järgi kohanemist mõlemalt osapoolelt. Seega, vähemused võivad vastuvõtva riigi ühiskonda sulanduda edukalt oma kultuurilisest taustast ja emakeelest lahti ütlemata, mille võimalikkust klassikaline assimilatsiooniteooria ei tunnista.

Lisaks klassikalisele assimilatsiooniteooriale, nägemusele multikultuurilisest ühiskonnast ja euroopalikule lõimumiskäsitlusele, leidub veel hulk erinevaid mudeleid, mis pakuvad välja lahendusi sisuliselt ühele ja samale probleemistikule, milleks on vähemuse ja enamuse suhete reguleerimine ühiskonnas. Lahendused varieeruvad suures ulatuses, mille ühes äärmuses on soov ja püüdlus tõrjuda vähemused ühiskonna äärealadele või ekstreemsemal juhul isegi elimineerida ning mille vastandpoolel on multikultuurilisuse ideoloogia ehk pluralismi ja kultuuride paljususe ülistamine ja nende toetamine. Tänapäevast euroopalikku lõimumiskäsitlust võib osaliselt paigutada nende kahe äärmuse vahele, toetades ühelt poolt vähemuste kultuuri säilitamist ning uute õiguste omandamist, kuid teisalt nende vabadusi, õigusi ja võimalusi osaliselt piirates. Kanada psühholoog John Berry (1974) on loonud kultuuridevaheliste strateegiate mudelite skaala, millele on paigutatud erinevad viisid, kuidas

mitmekultuurilistes ühiskondades elavad grupid ja inividid omavahel suhtlevad. Berry kohaselt kujunevad suhtlemismustrid laias laastus lähtuvalt kahest küsimusest, milleks on: esiteks, mil määral tahetakse säilitada vähemuste kultuuri ja identiteeti ning teiseks, kui suures ulatuses tahetakse olla kontaktis peamise, aga ka teiste etno-kultuuriliste gruppidega. Berry on jaotanud skaalale kaheksa strateegiat (lõimumine, assimilatsioon, eraldumine, marginaliseerumine, mitmekultuurilisus, sulatuskatel, segregatsioon, tõrjumine), mille ühes otsas on pärandkultuuri ja identiteedi säilitamise eelistamine ning teises etno-kultuuriliste gruppidega kokkupuutumise ja neis osalemise eelistamine. Lisaks jagunevad need kaheksa strateegiat võrdselt kahe vaatenurga vahel, milleks on ühelt poolt etnokultuuriliste gruppide ja teisalt ühiskonna perspektiiv. Assimilatsioonistrateegia all käsitleb Berry vähemuste soovimatust säilitada oma kultuurilist identiteeti ja püüdlust saavutada igapäevane suhtlus teiste kultuuridega. Selle vastandiks on eraldumisalternatiiv, mille kohaselt vähemused väärtustavad oma kultuuri säilimist, samal ajal vältides suhtlust teistega. Lõimumiseks peab Berry olukorda, kui ollakse huvitatud oma kultuuri säilitamisest ning ühtlasi suhtlusest teiste gruppidega. Marginaliseerumisenäe määratleb ta olukorda, kus puuduvad võimalused või huvi kultuuri hoidmiseks ja näiteks tõrjutuse tõttu ei suhelda ka teistega. Kui need neli strateegiat lähtuvad Berry kohaselt etnokultuuriliste gruppide enda vaatenurgast, siis järgnevad neli on laiemä ühiskonna strateegiad. Eelnevalt käsitletud assimilatsiooni nimetab Berry ühiskonna perspektiivist vaadatuna sulatuskatlaks, eraldumisalternatiivi segregatsiooniks, pealesurutud marginaliseerumist tõrjumiseks ning lõimumist mitmekultuurilisuseks (Berry 2008: 21-23).

John McGarry ja Brendan O'Leary (1993) pakuvad Berry kultuuridevaheliste strateegiate mudelite skaala kõrvale välja alternatiivse lähenemise, mida nimetavad etnilise konflikti reguleerimise taksonoomiaks. Selles pakuvad nad välja kaheksa erinevustega ümberkäimise alternatiivi, jagades nad kaheks gruppiks. Esimesse, milleks on erinevuste kõrvaldamise meetodid, kuuluvad genotsiid, sunnitud massiline rahvastikuosa ümberasustamine, eraldumine/ lahkulöömine (enesemääratlemine) ning lõimumine/ assimilatsioon. Teise, erinevuste juhtimise meetodite rühma alla on paigutatud hegemooniline kontroll, kolmanda poole sekkumine, kantoniseerimine ja/või föderaliseerimine ning võimujagamine (McGarry & O'Leary 1993: 4-5). Kui Berry käsitles oma mudelis assimilatsiooni ja lõimumist eraldi ning vastanduvate strateegiatena, siis McGarry ja O'Leary näevad neid ühe meetodina - mõlemat kontseptsiooni peavad nad erinevuste kõrvaldamise gruppi kuuluvaks. Seejuures tõdevad McGarry ja O'Leary ühtlasi, et lõimumisel on võrreldes assimilatsiooniga pigem tagasihoidlik

eesmärk: püüd luua ühist kodanlikku, rahvuslikku ja patriootlikku identiteeti. Samal ajal on assimilatsiooni sihiks vähemuste liitmine enamuse poolt moodustatud ühise identiteediga, läbi erinevuste ühtesulandamise.

Huvitav on see, et kui McGarry ja O'Leary on veendunud, et nimetatud kaheksat meetodit ei ole võimalik normatiivselt omavahel järjestada, isegi mitte väita, kas erinevuste kõrvaldamise või erinevuste juhtimise grupid on teisest paremad (v.a. genotsiid ja massiline ümberasustamine, mis on igal juhul lubamatud), siis Berry leiab, et mudeli eri osi siiski on võimalik kas või mingil määral paigutada moraalsesse hierarhiasse. Nii näiteks leiavad McGarry ja O'Leary, et kui panna kaalukaasi ühele poolele eraldumine ning teisele lõimumine ja assimilatsioon, siis otsuse peaks määrama poliitiline argument, nagu näiteks vähemuse enamuse tahe, valiku rakendatavus ning efektiivsus pikas perspektiivis (McGarry & O'Leary 1993: 4-6). Selline arusaam on liiga lihtsustav, sest see ei arvesta manipuleerimisohuga näiteks brubakeriliku välise kodumaa suunalt ega piirkondade ajaloolise taustaga individuaalsetes situatsioonides. Veel üks McGarry ja O'Leary ning Berry lähenemise erinevus on arusaam sellest, kes mõjutab seda, millise strateegia või mudeli kasuks igas individuaalses olukorras otsustatakse. Berry mudeli nõrgaks kohaks võib pidada arvamust, justkui etno-kultuurilistel vähemusgruppidel oleks sõltumatu valikuvõimalus, mil moel soovitakse ühiskonna enamusgruppidega läbi käia. Tegelikuses erinevad poliitikad, struktuuralsed ja institutsionaalsed piirangud, olgu need siis kodakondsusnõuete kehtestamine, haridussüsteemi segregatsioon ja ebavõrdne kvaliteet või piirangud tööturule, domineerivad enamuse ja sisserändajate vaheliste suhtlusmustrite tulemi määramisel, jättes etno-kultuurilistele vähemustele vähe otsustusruumi.

## ***1.2. Kaasaegsed lõimumiskäsitlused seoses teise põlvkonna esiletõusuga***

Klassikalise assimilatsiooniteooria väljavahetamise püüdlused nii Ameerika Ühendriikides kui ka Euroopas tulenevad osaliselt sellest, et Teise maailmasõja järgsete sisserändajate lapsed, kes on sündinud Euroopa pinnal ning keda nimetatakse teiseks sisserändajate põlvkonnaks, on sisenenud tööturule, mis võimaldab uurida lähemalt nende sooritust nii majanduses kui ka hariduses ning tuvastada siiani tähelepanuta jäänud probleemkohad sotsioloogilistes uuringutes (Crul & Vermeulen 2003: 965). Sel ajal, kui sisserände

pikaajaliste mõjude hindamise uurimise olulisuse osas valitseb konsensus, puudub üksmeelne arusaam põlvkondade tähenduse ja nende mõõtmise detailide osas. Segadus selles küsimuses saab alguse põlvkonna kui üldise kontseptsiooni mitmetähenduslikkusest. Suguluse kontekstis tähendab põlvkond teatud esivanemast alates loetud sama kaugusastet, mis võib koondada üheks kokku erinevas vanuses sugulased. Samas kasutatakse põlvkonna mõistet ka sünonüümina rühmale, kes on sündinud samal ajal ega pruugigi olla omavahel sugulased (Ryder 1965, Riley 1987, Rumbaut 2004: 1161 kaudu).

Teoreetiliselt peaks inimeste jaotamine põlvkondadesse olema lihtsalt teostatav. Esimese põlvkonna sisserändajad on inimesed, kes on sündinud väljaspool seda riiki, kus nad parajasti elavad. Teise põlvkonna näol on tegemist inimestega, kes on sündinud vastuvõtvas riigis, kuid kelle üks või mõlemad vanemapooled on sündinud väljaspool seda riiki, seega teise põlvkonna sisserändajad on üldjuhul elanud sünniriigis kogu oma elu. Kolmas põlvkond on inimesed, kes ise ja kelle vanemad on sündinud vastuvõtvas riigis, kuid kellel on vanavanematest tulenev rändetaust. Kolmandat põlvkonda eristatakse aga harva, kuna seda gruppi on sotsioloogiliselt keeruline määratleda (Farley & Alba 2002: 680). Tegelikult põlvkondadesse jaotamisel on aga keerulisem, mis on tingitud kahest suuremast demograafilisest protsessist. Esimene klassifitseerimise käigus esilekerkiv probleem tuleneb olukorrast, kui koos vanematega rändavad sisse ka nende alaealised lapsed. Üheltpoolt peaks täiskasvanud sisserändajate lapsed olema määratletud kui esimene põlvkond, kuivõrd nad on sündinud mujal riigis. See praktika aga ei arvesta nende laste kogemustega, mis on nende vanemate omadest erinevad. Alternatiiviks on liigitada lapsena migreerunud inimesed *de facto* teiseks põlvkonnaks (Oropsea & Landale 1997: 432), kuid seda praktikas ei tehta. Seega, teise põlvkonna mõiste hõlmab endas nii sisserändajaid, kes on sündinud vastuvõtvas riigis, kui ka neid, kes on sinna rännanud noores eas. Selline liigitus toob aga endaga kaasa kummalisi olukordi nagu näiteks siis, kui pere sarnases vanuses lapsed liigitatakse sotsioloogiliselt eri põlvkondadesse, juhul kui näiteks esimene laps sünnib vanematega samas riigis, kuid poolteist aastat noorem teine laps vastuvõtvas riigis. Sellele probleemile pakub välja omapoolse lahenduse Ruben Rumbaut (1997), kes jaotab sisserändajate lapsed kolmeks eri rühmaks: (1) nn 1,25 põlvkond, kes saavad vastuvõtvasse riiki teismelistena, alates 13. eluaastast ning seega veedavad oma kõige olulisemad arenguaastad vastuvõtvas riigis, (2) nn 1,5 põlvkond, kes migreeruvad puberteedi-eelselt ehk vanuses 6-12 ning (3) nn 1,75 põlvkond, kes rändavad kodumaalt välja koolieelselt ehk vanuses 0-5 (Rumbaut 2004: 1167). Praktikas

ehk uuringute vallas on aga sellist alajaotust keeruline rakendada, kuivõrd see toob endaga kaasa ulatuslikku lisatööd valimi moodustamisel ja uuringu sihtrühmaga kontakteerumisel, aga ka analüüsi teostamisel ning seetõttu liigitatakse lapsed, kes on sündinud mujal, kuid kes on kasvanud üles vastuvõtvas riigis, esimese põlvkonna sisserändajateks. Taoline lihtsustamine muudab paraku uuringutulemused küsitavaks, kuivõrd ei arvesta eelpool nimetatud probleemkohtadega.

Maurice Cruli ja Jens Schneideri (2010) kohaselt aga on teise ja järgnevate põlvkondade sotsioloogiline eristamine esimesest ja vahepealsetest põlvkondadest oluline ja vajalik. "Teise põlvkonna mõiste kitsas demograafilises tähenduses viitab ainult neile inimestele, kes on sündinud vastuvõtvas riigis ning me usume, et nende kahe grupi selge eristamine on oluline" (Crul & Schneider 2010: 1251). Crul & Schneider selgitavad, et teine põlvkond erineb esimesest ja 1,5 põlvkonnast oluliselt, kuivõrd võrrelduna nende vanemate ja vahepealsete n-ö üks koma põlvkonna lastega, puudub teisel põlvkonnal rändekogemus täielikult. Lääne-Euroopas on nad ühtlasi ülekaalukalt vastuvõtva riigi kodanikud. Sellest tulenevalt ei seisa teise põlvkonna ees ülesanne kohaneda võõra ühiskonnaga. Kuna teise põlvkonna kohta sisserändajate mõiste justkui ei kehtiks, siis teoreetiliselt ei pea teine põlvkond ühiskonda lõimuma ning nendel peaks puuduma esimesele põlvkonnale omane lõhe suhetes enamuspopulatsiooniga. Teist põlvkonda ei saa Cruli ja Schneideri arvates seetõttu liigitada ei n-ö klubisse kuuluvateks ega ka klubist väljajäänuteks (Crul & Schneider 2010: 1251). Cruli ja Schneideri arusaam, justkui teise põlvkonna sisserännanud on olemuslikult täisväärtuslikud ühiskonnaliikmed, kes n-ö ei vaja lõimumist ega ka ei tohiks liigituda sisserändajateks, on oluline lähtekoht sisserändajate põlvkondade alases arutelus, tõstatades uued, kuid olulised küsimused seoses teise põlvkonna identiteedi, kuuluvuse ja osalusega ühiskonnas. Paraku ei realiseeru see tõdemus praktikas, kuivõrd enamikku teise põlvkonna sisserändajaid ei peeta veel ei valitsuste, teadlaste ega põliselanike endi poolt enamusrahva hulka kuuluvaks.

Teine suurem probleemiallikas teise põlvkonna klassifitseerimisel tuleneb esimese põlvkonna seas esinevatest segaabeludest, milles üheks osapooleks on kohalik ning teiseks sisserännanu. Selle probleemküsimusega on tegeletud kolmel erineval moel (Oropsea & Landale 1997: 432). Kõige enam levinud strateegia on liigitada teise põlvkonna sisserändajateks inimesed, kellel on vähemalt üks võõrsil sündinud vanem. Teine alternatiiv toetub esimesele, kuid kitsendab seda ema päritolule (Farley & Alba 2002: 679-680), mis tuleneb sellest, et lapsed veedavad ülekaalukalt rohkem aega oma ema kui isaga ning seega omandavad tõenäolisemalt ema keele

ja väärtuspildi. Kolmas lahendustee on võtta teise põlvkonda liigitamisel aluseks isa päritolu, kuid see on neist kõige vähem levinud praktika (Oropsea & Landale 1997: 432). Lisaks sellele esineb veel koolkond, kelle kohaselt teise põlvkonna sisserändajad on vaid need, kelle mõlemad vanemad on teise päritoluga (Oropsea & Landale 1997: 434), kuid see on selges vähemuses. Samas pole eelnimetatud alajaotuste teostamine, eelkõige just ema või isa päritolu tähtsustamine, mitte alati lihtne, kuivõrd laste ja vanemate andmete kokkuviiimine võib osutuda keeruliseks ülesandeks. Nii näiteks võib olla, et üksikvanemate lapsed saab liigitada vaid sel juhul teiseks põlvkonnaks, kui nad elavad koos mujal sündinud vanemapoolega, see aga jätab valimist välja lapsed, kes elavad kohaliku päritoluga vanemaga, kuid kellel on lisaks teine, sisserändajast vanem. Samamoodi on keeruline uurida lapsi, kes on sündinud ja kasvanud mujal, kuid kellel on kohaliku päritoluga vanemad (Oropsea & Landale 1997: 435), nagu näiteks adopteeritud lapsed.

Uued sisserändajate põlvkonnad on kiires kasvamises ja muutumises, kujunedes üha mitmekesisemaks ja raskemini mõistetavamaks. Seejuures segaabiellude faktor iga järgneva põlvkonnaga üha süvendab raskusi põlvkondade määratlemisel. Eelnevalt tõstatatud probleemküsimuste najal on tänapäevane rahvusvaheline rändesotsioloogia jõudnud oma aruteludes valdavale järeldusele, et klassikaline assimilatsiooniteooria ei ole kaasaegsete rändetrendide ja uute sisserändajate põlvkondade sündimise taustal enam relevantne analüütiline kontseptsioon. Üheks peamiseks põhjuseks varasemate teooriate ümberlukkamiseks on olnud sotsioloogiliste uuringute abil kindlaks tehtud tõdemus sisserändajate kiirest sulandumisest alumistesse ühiskonnakihtidesse ja raskustest sotsiaalse staatuse ja majandusliku heaolu saavutamisel, mis on vastupidine klassikalise assimilatsiooniteooria teesile, mille kohaselt sisserändajad peaksid sulanduma kiirelt ja sirgjooneliselt keskklassi sekka ning saavutama seeläbi võrdsuse ühiskonna enamusega (Esser 2003: 71). Kuigi paljud nõustuvad, et lõimumine või ka assimilatsioon on protsess, mis võtab aega kolm kuni neli põlvkonda (Vermeulen 2010: 1214), leidub ka kriitikat selles osas, kas sisserändajate jaotamine traditsiooniliselt esimeseks, teiseks ja kolmandaks põlvkonnaks enam on võimalik ja mõttekas (Rumbaut 1997, Oropsea & Landale 1997). “Võttes arvesse ilmselgelt muutunud teeradu, mida sammutakse uue sisserände tulemusena [...] tekib küsimus, kas saab jätkuvalt rääkida kindlatest põlvkondadest” (Esser 2003: 71). Samuti on seatud kahtluse alla veendumus, et assimilatsiooniprotsess kätkeb endas sirgjoonelist protsessi, s.t. ajas ja põlvkondade lõikes järjepidevat muutust aina suurema sarnasuse poole, mis päädib

ideaalse samastumisega ühiskonna enamusega. Kriitikud peavad sellist arusaama alusetuks, kuna see on fokuseeritud varasema laine sisserändajatele Põhja- ja Lääne-Euroopast, mis tänapäeval ei ole enam peamine sisserändajate grupp ning kuna see on lõimumisprotsessi tulemuslikkuse osas ebarealistlik ja naiivne. Selle asemel, et sisserändajad kiirelt ja ajas üha enam lõimuvad, näitab praktika, et see võib käia üles-alla, seejuures teise põlvkonna kohanemist võib tabada oluline tagasilöök (Driessen & Merry 2011: 583).

Nende probleemküsimuste tõttu on akadeemilistes ringkondades asunud otsima asendust senistele klassikalistele mõttemustritele uute teoreetiliste kontseptsioonide näol. 1990ndate lõpus heideti kõrvale seni ligi kaks aastakümnet sotsiaalses mõtlemises, avalikus diskursuses ja poliitikas domineerinud erinevuste rõhutamise ja multikultuursuse käsitus, naastes assimilatsiooni kontseptsiooni juurde (Brubaker 2001: 532). Brubaker (2001) nendib, et assimilatsiooni juurde naasmine ei tähenda tagasipöördumist normatiivsete ootuste, analüütiliste mudelite, poliitikate ja praktikate juurde, mis on seotud ühtse angloperspektiiviga või Esimese maailmasõja järgse üha rohkem keskmesse tõusnud naiivse amerikaniseerumise liikumisega (Brubaker 2001: 533). Nn uus assimilatsioon tähendab erinevuste täieliku allaneelamise ideaalsituatsiooni väärtustamise asendamist fookusega sarnasemaks muutumise protsessile ning teiseks nihet, mille kohaselt vähemusi ei nähta enam kui vormitavaid ja sulatatavaid objekte, vaid kui aktiivseid ühiskonnaliikmeid (Brubaker 2001: 542). Samas leidub ka kaasaegseid teoreetikuid, kes jätkuvalt toetavad klassikalist assimilatsiooniteooriat. Nii näiteks leiavad Richard Alba ja Victor Nee, et kriitika selle suunal on olnud ennatlik. Nende arvates on klassikaline assimilatsiooniteooria valesti mõistetud, leides, et tegu ei ole - nagu arvatakse - staatilise, ühepoolse, diferentseerimata ja ideoloogilise kontseptsiooniga. Alba ja Nee on veendunud, et vastuvõtvates ühiskondades on jätkuvalt olemas institutsiooniline ja kultuuriline tuumik, mis toimib kõigi põlvkondade sisserändajate jaoks vastupandamatu tõmbejõuna. Seetõttu tõdevad Alba ja Nee, et klassikaline assimilatsiooniteooria sobib niisama hästi ka uute sisserände-alaste trendide najal sisserändajate vastuvõtva riigi ühiskonnaga kohanemise mõtestamisteks (Alba & Nee 1999: 146).

Uued akadeemilised suundumused ilmnesid Ameerika Ühendriikide akadeemias 1990ndate alguses, saades alguse Herbert Gansi 1992. aastal avaldatud teesiga teise põlvkonna allakäigust ning Alejandro Portese ja Min Zhou 1993. aastal välja käidud segmenteeritud assimilatsiooni teooriaga. Mõlemad käsitlused sisaldasid endas laialdast pessimismi

Ameerikas sündinud sisserände taustaga noorte ehk teise põlvkonna sisserändajate tuleviku osas (Thomson & Crul 2007: 1028). Gans argumenteeris, et kuivõrd strukturealne assimilatsioon on varasemast keerulisem, tulenevalt vahepealsetest rändetrendidest Ameerikas, milleks on peamiselt valgetest eurooplastest koosneva sisserändajate kogukonna asendumine teise nahavärviga ja mitte-euroopiidse päritoluga inimeste grupiga, on tänapäeva noortel sisserändajatel kõrgem risk ebaõnnestuda sotsiaalsel redelil ülesronimisel kui teisel põlvkonnal minevikus (Crul & Vermeulen 2003: 966). Samuti leidis Gans, et kui klassikalise assimilatsiooniteooria pooldajad olid veendunud, et lõimumine toimub üldjoontes sirgjooneliselt ehk ajas ja põlvkondade lõikes stabiilselt ja kasvavas tõus, siis tegelikkuses võib lõimumisprotsess toimuda üles-alla, nimetades seda nähtust konarliku joone assimilatsiooniks (Driessen & Merry 2001: 583). See tähendab, et saadi aru, et mitte kõik sisserändajad ega ka nende lapsed ei koge automaatset ülespidist mobiilsust, vaid selle toimumine sõltub paljudest eri teguritest. “Lõimumise kiirus ja ulatus on tugevalt sõltuvad nii vastavate sisserändajate gruppide kultuurilistest erinevustest kui ka vastuvõtva ühiskonna põlise enamuse hoiakutest ja poliitikatest” (Xie & Greenman 2005, Driessen & Merry 2001: 583 kaudu). Seega, uute arusaamade kohaselt ei toimu assimilatsioon esiteks tingimata sirgjooneliselt ning teiseks selle protsessi kiirus varieerub ühest põlvkonnast kolme ja enamani, olles nii indiviidi- kui grupipõhine. Oluliseks faktoriks on ka sisserändajate päritolu, millega kaasneb eripärane religioon, kultuurilised väärtused, tööharjumus jpm, mis kõik on mõjutajad ühe või teise etnilise grupi edu realiseerimisel. Samuti sõltub assimilatsiooniprotsessi ulatus ühiskondlikust ja poliitilisest kontekstist (ligipääs tööturule, haridusele, kodakondsusele, poliitilisele osalusele jne) ning ei pruugi leida aset kõigis valdkondades, vaid võib toimuda ainult osaliselt.

Gansi teooria valguses esitasid Portes ja Zhou oma nägemuse segmenteeritud assimilatsioonist, leides, et ulatuslike muutuste tõttu ühiskonnas ja majanduses, kõrvuti kasvava sisserändajate mitmekesisusega sotsiaalse klassi ja rahvuste osas, ei sobitu varasem lineaarne mudel tänapäeva reaalsusega ning tuleks võtta fookuse alla, millisesse sotsiaalsesse osisesse teise ja järgnevate põlvkondade sisserändajad lõimuvad (Portes ja Rumbaut 2005, Thomson & Crul 2007: 1028 kaudu). Portes ja Zhou leidsid, et klassikalise assimilatsiooniteooria keskne idee sellest, et vähemuse sulandumine enamuse kultuuri sekka on ülespidise sotsiaalse mobiilsuse pant, on aegunud ning vajab ümbermõtestamist. Nad põhjendavad seda kahe argumendiga. Esiteks paljud strukturealsed takistused põhjustavad

olukorra, mille kohaselt assimilatsioon ei päädi assimilatsiooni ehk majandusliku edu ja sotsiaalse omaksvõtuga, vaid vastupidise tulemusega. Nad viitavad olukorrale, milles vähese majandusliku ja vaimlise kapitaliga sisserändajad ja nende järeltulijad asuvad elama äärelinnadesse, kus domineerib kohalik musta nahavärviga elanikkond ning kus nad võtavad omaks getode kultuuri, moodustades reaktiivse etnilisuse, mis päädib allapidise sotsiaalse mobiilsusega alumistesse, olemuslikult pidevast vaesusest rusutud ühiskonnakihtidesse (Portes & Zhou 1993: 82). Reaktiivse etnilisuse mõiste tähendab sisserändajate poolset 'meienemad' suhte konstrueerimist, mis saab pinnase vaenulikkusest keskkonnast, mille tagajärjel sisserändajad tunnevad vajadust vastanduda keskklassi domineerimisele, eraldudes vastuvõtva riigi ühiskonnast ning identifitseerides end tugevalt oma etniliste juurtega (Vetik, Nimmerfeldt & Taru 2006: 1085). Võrreldes ajaga, kui peamine sisseränne Ameerika Ühendriikidesse leidis aset valgete eurooplaste poolt, on see stsenaarium tänapäeval reaalne, tulenevalt rassilisest ja etnilisest diskrimineerimisest, mis on suunatud tumedama nahavärviga inimeste vastu ning mis põhjustab teise põlvkonna sisserändajate võimaluste ahenemise tööturul ja muudes lõimumise seisukohalt olulistest ühiskonnasektorites (Thomson & Crul 2007: 1028). Teine argument segmenteeritud assimilatsiooni teesi toetuseks on see, et vastupidiselt varasemalt domineerinud veendumusele sellest, et edukas assimilatsioon saab toimuda vaid eelnevast kultuuri- ja keeletaustast lahtiütlemise teel, on tõestatud, et majanduslik ja sotsiaalne hüpe ning ülespidine mobiilsus keskklassi hulka saab toimuda ka samaaegselt oma identiteedist ja etnilisest taustast kinni hoides ning ilma ühiskonda sulandumata, saavutades edu oma kogukonna sisestele suhetele toetudes. Lisaks neile kahele mobiilsusalternatiivile eksisteerib veel kolmas, traditsiooniline muster, mis toetub arusaamale, et klassikaline assimilatsioon tüüpilisse keskklassi on võimalik, kuid see võimalus on tänapäeval avatud vaid vähestele, peamiselt keskmisest suurema vaimse ja majandusliku kapitaliga sisserändajatele, kes saavutavad tänu oma ressurssidele vastuvõtva riigi valitsuse ja enamusahva heakskiidu (Vermeulen 2010: 1215, Fleischmann & Dronkers 2007: 1). Portese ja Zhou kohaselt käivad eelnimetatud kolm assimilatsioonimustrit käsikäes kolme akulturalisatsiooni vormiga, milleks on lahkkõlaline, valikuline ning kooskõlaline. Allapidise assimilatsiooniga kaasneb vanemate suutmatus hoida kontrolli oma laste akulturalisatsiooni üle (lahkkõlaline akulturalisatsioon). Ülespidise assimilatsiooni korral säilitavad vanemad võimu oma laste üle, seega vanemate ja laste vahelised suhted on küll head, kuid akulturalisatsiooni-protsess on pidurdatud, kuivõrd vähemalt osa oma identiteedist hoitakse kinni (valikuline akulturalisatsioon). Klassikalise assimilatsioonimustri korral toetavad

vanemad oma laste akulturalisatsiooni-protsessi, kuivõrd läbivad seda koos (kooskõlaline akulturalisatsioon) (Portes & Zhou 2010: 1215-1216, Thomson & Crul 2007: 1029).

Seoses teise põlvkonna esiletõusuga ning nendega seotud probleemide ilmnemisega, on segmenteeritud assimilatsiooniteooria sisenenud ka Euroopa sotsiaalteaduslikku debatti. Kuigi segmenteeritud assimilatsiooniteooria mudel on töötatud välja Ameerikas, on paljud teadlased püüdnud seda ka Euroopa oludele kohandada. Üheks vaieldavaks küsimuseks jääb aga, kuivõrd on kaasaegsed assimilatsiooniteooria edasiarendused sobilikud Euroopa olukorra seletamiseks. Segmenteeritud assimilatsiooniteooria seletatav jõud Euroopa ühiskondades toimuvate protsesside kohta on piiratud. Ühelt poolt Euroopa ühiskondades puudub Ameerikale tüüpiliselt omane kohalikest mustanahaliste getokultuur, mis oleks ressursirikkast keskklassist tugevalt eraldatud ning piiraks liikumist sotsiaalsel redelil ülespoole. Seda kinnitab ka tõik, et üldised trendid osutavad, et Euroopas toimub põlvkondade-ülene mobiilsus, kus enamik teise põlvkonna sisserändajaid on rohkem haritud ja leiavad paremad töökohad, kui nende esimese põlvkonna vanemad (Thomson & Crul 2007: 1036). Samas pole mingit kahtlust, et kaasaegsed assimilatsiooniteooriad on Euroopa akadeemia seas arutelusid sisserändajate lõimumisküsimuste alal elavdanud ning toonud olulise uue mõõtmena debatti sisse põlvkondade küsimuse (Vermeulen 2010: 1216). Võrrelduna Ameerika Ühendriikidega, on Euroopa teadlaste suundumuseks rahvusvaheliste uuringute korraldamine lõimumisküsimustes, mis tuleneb peamiselt Euroopa Liidu tellimustest selles vallas ning mille näiteks on mahukad üleeuroopalised uuringud, mis on viidud läbi ISMISCOE ja EFFNATISE võrgustike poolt (Schneider & Crul 2010: 1143, Thomson & Crul 2007: 1031-1032, Crul & Vermeulen 2003: 966).

Milline sisserändajate lõimumise alane teoreetiline mudel seletab kokkuvõttes kõige paremini tänapäevaseid sotsioloogilisi protsesse? Paraku puudub sellele ühtne ja selge vastus, kuivõrd kõik ülalkäsitletud kontseptsioonid on ühes või teises aspektis ühekülgsed ja lihtsustavad, samas aga kõik esindavad osaliselt empiirilist tegelikkust (Heisler 1992: 629). Sel ajal kui erinevad käsitlused püüavad seletada poliitilist reaalsust läbi kindla ja küllalt jäiga teoreetilise raamistiku, on tegelik praktika tihtipeale komplekssem ning paljud teoreetilised kontseptsioonid ei suuda seda seletada. Üheks näiteks on seisukoht, et teise põlvkonna lõimumine võib võtta erinevaid vorme. "Globaliseerumise tulemusena on väiksem tõenäosus, et sisserändajate lapsed klassikalises tähenduses assimileeruvad. Selle asemel, et nad võtaksid omaks enamuse identiteedi, võivad nad kujundada bikultuurilisi või isegi hübriididentiteete"

(Crul & Vermeulen 2003: 966). Kuivõrd arutelud lõimumise tähenduse üle on päädinud teoreetiliste kontseptsioonide ja lähenemiste paljususega, on sellega seatud tõsised piirangud sidusale poliitilisele debatile ja riikidevahelisele poliitikate ühtlustamise protsessile (Ager & Strang 2008: 166). “Selle tulemuseks on see, et Euroopa lõimumisalased poliitilised debatid, arutelud ja poliitikate väljatöötamine toimivad ilma selge lõimumise definitsioonita ning ilma selge visioonita lõpptulemusest, mida soovitakse Euroopa tasandi poliitika kujundamisega saavutada” (Martiniello 2008: 5). Kuivõrd akadeemiline debatt Euroopa mandril ei ole suutnud lõimumise kontseptsioonile üheselt aktsepteeritavat tähendust omistada ning lõimumise ideaalmudelit välja töötada, on see roll poliitikate tasandi kanda. Arvestades, et Euroopa Liit on viimasel aastakümnel jõuliselt initsieerinud riikideülel lõimumise tähenduse ja toimimisloogika, aga ka selle praktika osas konsensusele jõudmise protsessi, on perspektiiv hakata Euroopas mõtestama lõimumist ühtemoodi pigem mitte akadeemilise, vaid poliitilise debati tulemusest sõltuv.

## **2. EUROOPA LIIDU ÜHISE LÕIMUMISRAAMISTIKU AJALOO LINE VÄLJAKUJUNEMINE**

Sisserändajate lõimumise alased küsimused olid kuni sajandivahetuseni Euroopa Liidu (edaspidi: EL) liikmesriikide pärusmaa. Peaasjalikult alates 1999. aastast, kui toimus EL-i liikmesriikide juhtide Tampere tippkohtumine, on tegeletud lõimumise mõtestamise ja selle protsessi juhtimisega lisaks ka liidu tasandil. Viimase viieteistkümne aasta jooksul on võetud ette märkimisväärseid katseid EL-i kompetentsi kasvatamiseks lõimumisküsimuste alal ning selle põhjalt riikideüleste ühiste lõimumissuuniste ja -põhimõtete väljatöötamiseks. Nüüdseks on sisserände ja lõimumise teemad tõstatunud EL-i arutelude keskmesse, olles 2005. aasta teatisega määratletud lausa EL-i viiendaks strateegiliseks eesmärgiks (Haagi programm, 2005). See samm näitab, et sisserände ja peamiselt sisserändajate lõimumisega seotud küsimused on tänapäevase EL-i ühed kõige tõsisemad väljakutsed, millega tegelemine on poliitiline prioriteet. Samas on aeg näidanud, et EL-i püüdlused liikmesriikide lõimumisepoliitikate ühtlustamiseks on põrkunud mitmete oluliste komistuskivide taha, millest kõige kaalukam on olnud liikmesriikide tugev vastupanu otsustusõiguse delegeerimisele liidu tasandile. Milles on seisnenud liikmesriikide vastusurve EL-i suunavale tegevustele? Milleks on vaja ühist Euroopa lõimumisepoliitikat ning kas selle väljakujunemine on realistlik? Mida on tehtud selle eesmärgi realiseerumise nimel? Nendele küsimustele püüab käesolev peatükk anda vastused.

### ***2.1. Akadeemilise ja poliitilise debati konfliktisusest lõimumise mõtestamisel Euroopa kontekstis***

Eelnevas peatükis analüüsis autor lõimumise tähenduse akadeemilise debatti ja selgitas välja, et lõimumine on kompleksne sotsioloogiline kontseptsioon, millel on palju erinevaid osiseid ja suundumusi. Akadeemilises käsitluses on lõimumise kontseptsiooni mitmetähenduslikkus paraku rabe vundament, mille põhjalt töötada välja kõikehõlmavaid strateegilisi otsuseid ja poliitilisi samme lõimumiseks. Erinevad EL-i liikmesriikide poliitikates kajastuvad nägemused lõimumise tähendusest on üheks teguriks, mis on toonud endaga kaasa vastandlikke lõimumisepoliitikaid liidu siseselt. Samas liidu efektiivne toimimine, nagu näiteks ühisturg nõuab riikidevahel ühiselt kokkulepitud reegleid. See omakorda on toonud kaasa

vajaduse EL-i liikmesriikide eri lõimumispoliitikate ühtlustamise järele. Kuidas on teoreetikud mõtestanud võrdlevalt EL liikmesriikide lõimumispoliitikaid? Milliseid lõimumismudeleid rakendavad liikmesriigid ning kas need sobivad selleks, et mõista ja võrrelda tänapäevaseid lõimumispoliitikaid Euroopa riikides?

Sageli viidatud lähenemine Euroopa riikide lõimumispraktikate mõtestamisel pärineb James Hollifieldilt (1997), kes jagab riigid kolme mudeli vahel. Esimeseks jagunemiseks on külalistöötajate mudel, mida esindab klassikaliselt Saksamaa. See mudel põhineb ajutisel sisserändel, mis ei too endaga kaasa sisserändajatele kodakondsuse andmist ega neile kohaliku elanikkonnaga võrreldes võrdsete õiguste laiendamist. Külalistöötajate mudel eirab vajadust aidata sisserändajatel kultuuriliselt kohaneda ega näe ette meetmeid etniliselt lõhestunud ühiskonna tekke vältimiseks. Teine, Hollifieldi poolt välja pakutud mudel, on assimilatsioonimudel, mida esindab tüüpiliselt Prantsusmaa. See võtab arvesse sisserände alalisust ning on valmis andma sisserändajatele juriidilist staatust ja õigusi, juhul, kui nad on nõus sulanduma domineerivasse kultuuri ja loobuma oma etnilisest identiteedist. Assimilatsioonimudel ei pööra erilist tähelepanu vähemuste kogukondadele, kuivõrd eeldab, et sisserändajad tahavad seostada end pigem enamusega. Kolmas, etnilise vähemuse mudel, mille näiteks on Suurbritannia, tunnustab eelneva mudeliga sarnaselt sisserännet alaliseks, kuid vastandina sellele ei sunni vähemusi oma kultuuri- ja keeletausta hülgama, vaid toetab rahvuste ja kultuuride paljusust. Etnilise vähemuse mudeli väljakutse on aidata eri kogukondadel elada rahumeelselt ja harmooniliselt koos multikultuurses ühiskonnas (Hollifield 1997, Entzinger & Biezeveld 2003: 15 kaudu). Kas Hollifieldi teooria peegeldab tänast Euroopa reaalsust? Roderick Parkes (2008) leiab, et tänapäeval vastavad Euroopa riigid üha vähem Hollifieldi kolme mudeli teooriale. Parkes selgitab riikide vastavast mudelist lahtiütlemise protsessi järgnevalt: “Siseriiklike lõimumispoliitikate läbikukkumise tajumise tõttu 1990ndate keskel/ lõpus hakkasid mõnede EL-i liikmesriikide poliitikakujundajad kahtlema nende konkreetse rahvusliku mudeli kasulikkuses. Nad otsisid inspiratsiooni teistest mudelitest ning uurisid uusi lähenemisi” (Parkes 2008: 3). Parkes tõdeb samas, et kuna mõned rahvuslikud mudelid, peamiselt Suurbritannia ja Prantsusmaa omad, olid arenenud välja selges vastanduses üksteisele, oli poliitikutele üsna vastumeelne tunnustada, et nende valitud tee on läbi kukkunud (Parkes 2008: 3-4).

Paraku kõik dilemmad, tüpoloogiad ja mudelid, mis on seni nii akadeemilises kui poliitilises debatis üles kerkinud, on ebapiisavad selleks, et mõista ja võrrelda tänapäevaseid

lõimumispoliitikaid Euroopa riikides. Seda põhjusel, et tüpoloogiad ja muud lahterdamised kipuvad reaalsust tugevalt lihtsustama. Tekib ka küsimus, mis asi on üldse reaalsus, kas see on ametlik valitsuse ideoloogia või tegelik sisserändajate olukord ja nende lõimumise dünaamika? Ning samuti, millisest sisserändajatest me üldse räägime, arvestades laialdasi erinevusi nii kogukondade sees kui ka nende vahel? (Favell 1998, Entzinger & Biezeveld 2003: 15 kaudu). Traditsioonilised mudelid ei suuda neile küsimustele vastust pakkuda ning jäävad seetõttu oma käsitlustes liiga pinnapealseks. See on üheks põhjuseks, miks paljude teadlaste arvates teoreetilised lõimumismudelid reaalsust (enam) ei seleta. Seda seisukohta toetab Sergio Carrera (2006), põhjendades oma arvamust sellega, et riigid ja nende lõimumispoliitikate toimimisloogikad on pidevas muutumises. See tuleneb järjepidevalt arenevatest kaasaegsetest reaalsustest, poliitilistest ja majanduslikest prioriteetidest ja dramaatilistest sündmustest. Samamoodi ei saa Carrera arvates paigutada eri riike samadesse lõimumismudelitesse, kuivõrd riigid erinevad üksteisest märkimisväärselt oma poliitilistelt lähenemistelt, mis on põhjustatud nende erinevatest ajaloolistest taustsüsteemidest, sotsiaalsetest mudelitest ning sisserände muustritest ja traditsioonidest (Carrera 2006: 2). Sarnasel meelel Carreraga on Han Entzinger ja Renske Biezeveld (2003), kelle kohaselt: “Isegi kui iga liikmesriik mõtestaks ‘lõimumist’ täpselt samamoodi, erineksid lõimumispoliitika ikkagi oma eesmärkide poolest, kuna valitsuste poolt kavandatud ideaalne ühiskond ei saa olema igal pool ja alati samasugune. Erinevused sõltuvad poliitilistest ja ideoloogilistest eelistustest, kuid ka poliitikavahenditest, mis on võimudele tegelikkuses kättesaadavad. Erisused võivad võrdselt sõltuda nii konkreetse riigi sisserände olemusest ja ajaloost kui ka selle riigi sisserändajate sotsiaalsest olukorrast” (Entzinger & Biezeveld 2003: 10). Samamoodi ettevaatlik on riikide lõimumispoliitikate mudelitesse paigutamisel Adrian Favell (1998), kuid erinevalt Carrerast põhjendab ta oma seisukohta hoopis vastupidise argumendiga. Nimelt, “vaatamata ideoloogilistele erinevustele näiteks Saksamaa ja Prantsusmaa vahel, on tegelik sisserändajate lõimumisprotsesside arengukäik nendes kahes liikmesriigis üsna sarnane. Sama kehtib paljude konkreetsete lõimumist soodustavate poliitikameetmete kohta. Seega tuleb olla äärmiselt ettevaatlik liikmesriigile ühe või teise mudeli või tüpologia sildi kleepimisega” (Favell 1998, Entzinger & Biezeveld 2003: 16 kaudu). Parkes omakorda leiab, et sisserändajate lõimumisküsimuste tugev n-ö depolitiseerimine ja nende üksikuteks akadeemilisteks probleemküsimusteks jaotamine toob kaasa ohu, et lõimumispraktikaid täiustatakse ilma vastava normatiivse standardita (Parkes 2008: 4). Parkes leiab, et riikidele ei tohiks pimesi standardset lõimumisteed peale suruda,

vaid tuleks arvestada iga riigi vastava ajaloolise, kultuurilise ja sotsiaalse taustaga, rahvastikukoosseisu ja sisserändajate senise olukorraga. See on intrigeeriv seisukoht, kuivõrd teisalt võiks väita, nagu esimese peatüki sissejuhatuses välja toodud, et normatiivsus lõimumise kontseptsiooni alases debatis on taunitav. Mida väärtuspõhisem on debatt, seda keerulisem on saavutada ühtset kokkulepet riikideülel tasandil ning seda vähem on lootust ühise ja tugeva EL-i lõimumispoliitika väljatöötamiseks, kuivõrd koherentne poliitika eeldab ühest arusaama debati vundamendiks olevast baaskontseptsiooni, antud juhul lõimumise, mõiste tähendusest. Seda, et akadeemilised lõimumise kontseptsioonid omavad poliitikate väljatöötamisele küllalt väikest mõju, tõestab ka Euroopa Komisjoni (edaspidi: Komisjon) poolt 2007. aastal avatud koordineerimise meetodi raames välja antud lõimumise käsiraamatus esinev vihje akadeemiliste lõimumismudelite sobimatusele poliitilise reaalsuse kontekstis: “Mida tähendab lõimumine? Sellelt küsimuselt võib eeldada, et see tõstatab tuttavad debatted assimilatsioonist või multikultuursusest, kuid [...] inimesed, kes käsiraamatut koostasid, vaevu kasutasid neid mõisteid. Poliitikategijate ja praktikutena [...] võtsid nad pigem praktilise lähenemise, keskendudes sotsiaalse ja majandusliku mobiilsuse, hariduse, tervise ja majutusküsimustega seotud väljunditele” (Lõimumise käsiraamat 2007, Parkes 2008: 4).

Tulenevalt sellest, et teadlased on omavahel erineval meelel, mida ilmestab lähenemiste ja kontseptsioonide paljus, on raskendatud ka poliitiline debatt lõimumise tähenduse ja olemuse üle. Püüdlused lõimumise seletamisel varieeruvad laialdaselt, alustades täielikust valmisolekust tõrjuda etnilised vähemused püsivalt ühiskonna äärealadele, nõudest täielikult assimileerida vähemused oletuslikku rahvuslikku kultuurinormi oma keeletausta ja traditsioonide seljatamise hinnaga, kuni entusiastliku pluralistliku ühiskonnakäsitluseni. Kuivõrd ükski neist väljapakutud lahendustest ei ole pälvinud laialdast heakskiitu, paistab olevat nõudlust kesksema lahendusvariandi järele, milleks võiks olla käsitlus, mis ühelt poolt heidab kõrvale püsiva välistamise, kuid samas ei nõua vähemustelt nende oma identiteedi täielikku väljavahetamist ega võtaks omaks formaalset multikultuursust, mis seab ohtu ühiskonna sidususe (Freeman 2004: 945). Selliseks kompromissiks võiks olla EL-i poolt viljeletav lõimumiskäsitlus, mille kohaselt vähemused saavad sulanduda vastuvõtva riigi ühiskonda edukalt oma kultuurilisest taustast ja emakeelest lahti ütlemata ning mis eeldab teineteisega kohanemist ning muudatusi identiteedis ja käitumismustrites mitte ainult etniliselt vähemuselt, vaid ka põliselanikkonnalt.

## ***2.2. Euroopa Liidu teekond ühiste lõimumispoliitikate suunal***

Üks põhjus, miks EL-i liikmesriigid otsustasid asuda lõimumisküsimusi lahendama liidu tasandil, seisneb liikmesriikide võimetuses töötada ise välja ja rakendada efektiivseid lõimumispoliitikaid. “Enamus EL-i liikmesriike on tegelenud pikka aega sisserändajate eduka lõimimise probleemiga. Nad on töötanud välja ja rakendanud suures ulatuses erinevaid poliitikaid, kuid paljud EL-i riigid peavad oma lõimumisteedele suunatud poliitikaid ebaefektiivseteks” (Euroopa Komisjoni teatis 2003). Kuigi võib väita, et osad riigid on saanud teistest paremini hakkama sisserändajate lõimimisega kohaliku ühiskonda, olles näiteks saavutanud häid tulemusi sisserändajate kaasamisel tööturule, haridussüsteemi või ühiskondlikku ellu, on kõik EL-i liikmesriigid kogunud suuremal või vähemal määral ka raskusi. Paljudel riikidel on ühiseks murekohaks majanduskriisist tulenevad katsumused lõimumisele (kasvav töötus või kõrged sotsiaalkulutused), lõhed ühiskondlikus sfääris (polariseeruvad ühiskonnad, vaenulikud hoiakud sisserändajate suhtes, sisserändajate marginaliseeritus) ning sisepoliitilised konfliktid (paremäärmusluse tõus, tugevnevad sisserändajate ja varjupaigataotlejate suhtes kehtestatud kitsendavad piirangud) (Okayay 2007: 53). “Riiklike lõimumispoliitikate väljatöötamise ja rakendamise läbikukkumine ei ähvarda mitte ainult seda riiki, mis oma eesmärkidelt pöörub, vaid omab samal ajal otseseid mõjusid ka teistele EL-i liikmesriikidele ning liidule terviklikuna. Sellel võib olla otsene mõju riikide majandusele ja sotsiaalsele sidususele ning see võib viia pingeteni kogu Euroopa ühiskondades (Nõukogu otsus 2004). Arvestades EL-i aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegias “Euroopa 2020. aastal” deklareeritud eesmärki otsustavalt kriisist väljuda ning luua tingimused kõrgema tööhõivemääraga konkurentsivõimelisema majanduse jaoks, tuginedes teadmiste- ja innovatsioonipõhisele majandusmodelile, koolist väljalangenute arvu vähendamisele ning vaesuse likvideerimisele (Euroopa 2020 strateegia), on ainuüksi sisserändajad oma kõrge töötuse määra ning tugeva sõltuvusega sotsiaalsetest garantiidest ja madalat kvalifikatsiooni eeldavatest töökohtadest ohuks EL-i muutumisele maailma kõige konkurentsivõimelisemaks majanduseks. “See on viinud tõusvas joones ühisele arusaamale vajadusest tegutseda kollektiivselt EL-i tasandil” (Euroopa Komisjoni teatis 2003).

Milliste sammudega sai alguse lõimumisküsimuste käsitlemine liidu tasandil? Sellele küsimusele vastuse andmiseks toetub töö autor Kerstin Rosenow (2009) uurimusele, mis tähtsustab Euroopa Nõukogu (*Council of Europe*, edaspidi: Nõukogu) rolli lõimumisteede

euroopastumisele - teema, mida on teised analüütikud kippunud tagaplaanile jätma. Laias laastus võibki väita, et Euroopa tasandi tegevused lõimumisvaldkonnas kuni 1999. aasta EL Amsterdami lepingu ja Tampere tippkohtumiseni, olid initsieeritud Nõukogu poolt. Samas, kuigi Nõukogu kõige tugevamaks poliitikainstrumendiks on konventsioonid, mis, tõsi küll, on nõrgemad kui EL-i direktiivid, siis ainult üks neist puudutab kolmandate riikide kodanikke (edaspidi: KRK) ehk EL-i lõimumismeetmete peamist sihtgruppi. Selleks on 1992. aasta konventsioon välismaalaste avalikus elus kohalikul tasandil osalemise kohta (ETS 144), mis annab neile õiguse koguneda, kõneabaduse ning hääletada kohalikel valimistel (Rosenow 2009: 140). Samas töötas Nõukogu välja mitmeid innovaatilisi ideid ja poliitikate ettepanekuid KRK lõimumise alal, toetades multikultuurse ühiskonna teket, fookusega individuaalsetel õigustel, võitlusel diskrimineerimisega ning vastastikkusel austusel, mis eeldab pingutamist nii vastuvõtvalt ühiskonnalt kui KRK-lt (Koenig 2007, Rosenow 2009: 140 kaudu). Kuid tulenevalt Nõukogu konventsioonide madalast ratifitseerimise määrast, võib väita, et Nõukogu suurimaks probleemiks on olnud Euroopa riikide soovimatus ühtsetel alustel oma lõimumispoliitikat kujundada. Kuigi Nõukogu ekspertiis lõimumisküsimustes enne 1990ndaid oli vaieldamatult heal tasemel, siis tulenevalt Nõukogu ressursside nappusest ja konventsioonide mittesiduvusest, ei suudetud hoida ära oma mõju langust EL-i ees. Amsterdami lepingu sõlmimisest alates on Nõukogu andnud välja vaid kaks raportit ning vastu ei ole võetud mitte ühtegi konventsiooni, ainult kaks soovitus (Rosenow 2009: 140).

Liikmesriigid olid aastakümneid tõrjuval hoiakul KRK puudutava seadusandluse ühtlustamise osas ega soovinud loobuda oma suveräänsusest KRK-ga tegelemisel (Joppke 1998: 21). Selleks, et mõista, miks EL-i institutsioonid ei taotlenud ühise lõimumispoliitika väljakujundamist kuni pea 1990ndate lõpuni, tuleb võtta arvesse olemasolevat aluslepingut. Juba 1957. aastal allkirjastatud Rooma lepinguga, millega loodi Euroopa Majandusühendus, sätestasid liikmesriigid lepingu 10. lisaregulatsiooniga, et õigus vabale liikumisele kehtib vaid liikmesriikide kodanikele. Seega KRK-e liikumine oli piiratud selle liikmesriigiga, kus neil oli elamisluba (Rosenow 2009: 141). Konsensuse nõue takistas liikmesriikidelt lõimumisküsimustes ainupädevuse võtmist, eriti kuna Suurbritannia ja Taani pidurdasid edukalt igasugust ühtlustamist selles vallas (Geddens 2000, Rosenow 2009: 141 kaudu). Ühtse Euroopa Akt (1986) jätkas Rooma lepingule sarnaselt KRK välistamist Euroopa seadusandlusest. Progress saabus Schengeni lepingu sõlmimisega 1985. aastal, kui viis liikmesriiki - Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Holland ja Luxembourg - otsustasid kaotada

järk-järgult üksteisega külgnevatelt piiridelt passikontrolli. Samaaegu nõudis Komisjon esmakordselt KRK lõimimist EL-i õiguste süsteemi, argumenteerides, et õigus vabale liikumisele on EL-i sisemiste piiride avamise eeldus. See samm tingis omakorda vajaduse ühiste rände- ja varjupaigapoliitikate järele ning lõi institutsionaalse aluse riikideülese sisserände- ja lõimumispoliitika tekkeks (Herz & Blätte 2004, Rosenow 2009: 141-142 kaudu).

Erinevate kohalikest kontekstidest välja arenenud lõimumispraktikate üheaegne eksisteerimine Euroopa riikides, oli viinud pikaajalise paigalseisuni lõimumispoliitikate harmoniseerimise osas. Ühise EL-i sisserände- ja varjupaigapoliitika esilekerkimine muutis seda blokaadi (Rosenow 2009: 137). Seega, ühine EL-i sisserändepoliitika oli eelduseks ühise lõimumispoliitika väljatöötamiseks. Pikaajaliste EL-i eesmärkide täitmise jaoks on oluline, et sisserände- ja lõimumispoliitikad oleksid kujundatud üksteisele vastavaks, kuivõrd järjepidevate ja läbipaistvate sisserände-poliitikate puudumine on takistus efektiivsete lõimumispoliitikate väljatöötamisele. Omavahel kooskõlas olevate sisserände- ja lõimumispoliitikate puudumine ning reaalsel lõimumise toimumist takistavad tegurid põhjustavad omakorda sisserändajate vastu suunatud vaenu ühiskonnas, mis võib osutada pinnaseks kaitsvate ja karmide sisserände poliitikate tekkeks (Penninx 2003: 1). Näide sellest, kuidas kasutatakse lõimumismeetmeid samaaegselt selleks, et kontrollida sisserännet, on Hollandi lõimumisseaduses ette nähtud keele ja ühiskonna tundmise test. Selle edukas läbimine võõrsil on eeltingimus perekonna taasühinemiseks vastuvõtvast riigis. Jan Niessen ja Thomas Huddleston (2007) hoiatavad, et taoline lähenemine sisserände kontrollimisele võib viia üleüldise Euroopa praktikani igasugu erinevate kohustuslike ja tingimuslike riiklike lõimumismeetmete kehtestamise osas (Niessen & Huddleston 2007: 64).

EL-i liikmesriikide omavaheline tugev seotus toob endaga kaasa ohu, mille kohaselt ühe riigi läbikukkumine sisserändajate lõimimise osas omab suurt mõju kõigile teistele liikmesriikidele. Roderick Parkes (2008) toob näitena, et kui mõni EL-i liikmesriik otsustaks ilma teiste riikidega konsulteerimata anda tõhusama lõimumise eesmärgil ilma eriliste nõueteta elamisloa oma territooriumil elavate illegaalsetele sisserändajatele, siis see võib panna ebaõiglase surve naaberriigile, millel on tõhusam sotsiaalkaitse ja arenenum majandus. Näiteks, kui piisavate lõimumismeetmete puudumise tõttu suunduvad sisserändajad oma ühiskondliku marginaliseerituse tõttu kriminaalsele teele, siis liikmesriikide vaheliste piiride puudumise tõttu on neil ulatuslikud võimalused kriminaalse tegevuse viljelemiseks. Seega, arvestades

liidu-siseselt kehtestatud liikumisvabadust, võib ootamatult juhtuda, et ühe riigi lõimumise valdkonnas tehtud vead toovad kaasa ohu kogu liidu julgeolekule, majanduslikule olukorrale ja sotsiaalsele sidususele. See on tõestus sellest, kuivõrd oluline on esiteks see, et sisserände kui ka lõimumisega seotud küsimusi vaagitaks üheaegselt koos ning teiseks, et nende valdkondade reguleerimine peaks olema riikideülene (Parkes 2008: 5). Eelnevast tulenevalt võib väita, et Euroopa sisserändepoliitikate väljatöötamine ilma, et samaaegselt raamistataks Euroopa lõimumisepoliitikat, ei ole mõistlik. Seetõttu on vaja rakendada holistlikku lähenemist, mis tegeleks üheaegu nii sisserände- kui ka lõimumisjärgsete olukordadega ehk sisserändajate lõimumisega Euroopa Liidus (Jones & Polo 2005: 3).

Tulenevalt vajadusest tugevdada Euroopa majandust ja seesmist julgeolekut, liikus lõimumisteemade käsitlemine kitsast tegutsemisruumi omavalt Nõukogult rohkemate ressurssidega EL-i, eesotsas Komisjoniga, kätte, kellel on õnnestunud saavutada mitmeid olulisi edusamme. EL-i ühise lõimumisraamistiku loomise kõige tähtsamaks verstapostiks võib pidada Amsterdami lepingu vastuvõtmist mais 1999. aastal. Kuigi Amsterdami lepinguga ei nähtud veel ette lõimumisepoliitikate nihkumist riikideüleseks, nihutati kõik sisserände ja varjupaiga ning seega ka lõimumisega seotud teemad EL-i esimesse sambasse. Samuti võimaldati lepinguga asjakohaseid meetmeid sool, rassil, etnilisel päritolul, religioonil või usul, puudel, vanusel või seksuaalsel sättumusel põhineva diskrimineerimise vastu võitlemiseks, mis omakorda oli vundament hilisema antidiskrimineerimise direktiivi 43 ja 78/2000/EC loomiseks (Rosenow 2009: 147). Peagi pärast Amsterdami lepingu sõlmimist otsustasid EL-i liikmesriikide juhid oktoobris 1999 Tampere tippkohtumisel, et KRK-le tuleb tagada EL-i kodanikega võrdsed õigused ja kohustused. (Carrera 2008: 8-9). Konkreetsemalt seadis Tampere programm EL-le neli ülesannet KRK lõimumise alal: võrdsed õigused ja kohustused EL-i kodanikega, võrdne kohtlemine ja mittediskrimineeriv ligipääs võimalustele, ligilähedane õiguslik staatus liikmesriikide kodanikega võrreldes ning võimalused naturalisatsiooniks. Tampere programm kujutas endast kõigi järgnevate lõimumisepoliitikate väljatöötamise teejuhist, seades eesmärgiks lõimumise toimumise tagamise läbi KRK-le ligipääsu võimaldamise EL-i kodanikega võrreldes võrdsetele õigustele ja kohustustele (Niessen & Huddleston 2007: 61).

Tampere paika pandud lõimumise visiooni alusel käis Komisjon välja mitmed ettepanekud seadusandluse muutmiseks, millest kõige märkimisväärsamad ja samas ühed vähesed EL-i ühised lõimumisepoliitikat on direktiiv 2003/109 KRK staatusest ning 2003/86 perekonna

taasühinemise õigusest. Need kaks instrumenti on seni ainsad sammud liikmesriikide tegevuse suunamisel sisserände- ja lõimumisküsimuste üle otsustamisel ning üleliiduliste ühiste standardite väljatöötamisel. Samas kehtestavad need õigusaktid peamiselt vaid miinimumnõudeid, andes riikidele jätkuvalt laialdased võimalused iseotsustamiseks. Võrreldes Tampere programmiga sisaldavad nimetatud direktiivid kitsamat arusaama lõimumisest. Liikmesriikide survele muudeti mõlema direktiivi esimestes versioonides sisaldunud lõimumise kontseptsiooni märkimisväärselt, eesmärgiga kujundada seda oma vastava sisserände süsteemiga sobivaks. Mitmed riigid, eesotsas Saksamaa, Austria ja Hollandiga, soovisid direktiividega ette nähtud lõimumismeetmetega korralda endale sobivalt nii välismaalaste elamisloale ligipääsu kui rahvusvahelisele kaitse valdkondi. Seega, Tampere programmiga ette nähtud lõimumise tähendus ehk KRK-le EL-i kodanikega võrdsete õiguste ja kohustuste tagamine tegelikesse EL-i lõimumispoliitikatesse üle ei kandnud (Carrera 2008: 9). Sergio Carrera (2006) esitab kriitilise nägemuse direktiivide 2003/109 ja 2003/86 sisule. Tema kohaselt kipuvad liikmesriigid üha enam nägema lõimumist kui sisserändajate kohustuslikku programmi selleks, et olla ühiskonda kaasatud ning omada õigusi sotsiaalsetele hüvedele ja ühiskondlikus elus kaasärääkimiseks ning nimetatud kaks direktiivi on selle tendentsi avaldumise kõige selgemad näited. Mõlemad direktiivid seovad omavahel negatiivselt riikide poolt jagatava juurdepääsu õigustele (kaasamine) ning sisserändajate allumise liikmesriikide poolt kehtestatud piiravatele tingimustele (välistamine). Nii näiteks näeb 2003/109 direktiivi artikkel 5 ette, et liikmesriigid võivad nõuda KRK-lt vastamist lõimumistingimustele, seejuures aga ei selgita, mida lõimumistingimused endast täpsemalt kujutavad. Selle punkti tõlgendamine ja ellurakendamine on liikmesriikide pärusmaa, mis toob endaga kaasa erinevad praktikad üle kogu liidu (Carrera 2006: 15-16). Üheks direktiivi väljundiks on eelpool nimetatud Hollandi lõimumisseaduses ette nähtud keele ja ühiskonna tundmise test, mille edukas läbimine võõrsil on eeltingimus perekonna taasühinemiseks vastuvõtvast riigis. Samavõrra problemaatiline on olnud direktiiv 2003/86 perekonna taasühinemise õigusest, mille vastu on jõuliselt kõnelenud Euroopa Parlament, leides, et see direktiiv ei vasta Euroopa Inimõiguste Konventsioonile, mis kaitseb õigust perekonnelule. Kõige vaidlustatumaks punktiks on direktiivi artikkel 4.1., mis võimaldab liikmesriikidel välistada perekonna taasühinemine laste puhul, kes on vanemad kui 12 eluaastat, juhul kui nad ei vasta lõimumistingimustele (Carrera 2006: 16). "Perekonna taasühinemise direktiiv oli tüüpiline näide konfliktidest inimõiguste ideaali, mida esindasid kodanikuühendused, Komisjon, nagu ka Euroopa Parlament ning vastukaaluks osade liikmesriikide rahvuslike

huvide vahel, peljates liiga kaugeleulatuvat kokkulepet” (Rosenow 2009: 148). Nimetatud kaks direktiivi tõendavad EL-i sisserände- ja lõimumispoliitikate tugevat omavahelist seotust ning samas on märk sellest, et EL-i ühine lõimumispoliitika, eriti kui selle taga on osade liikmesriikide tugev surve poliitikate ühtlustumise ja KRK-le enamate õiguste andmise vastu, võib osutada hoopiski sisserändajatele kahjulikuks.

Komisjoni 2003. aasta sisserände, lõimumise ja tööjõu teatises avaldas Komisjon vastukaaluks liikmesriikide tõrksusele oma nägemuse lõimumisest, nimetades seda kahepoolseks protsessiks, mis põhineb vastastikel õigustel ning kohustustel, mille ühel poolel on vastuvõttev ühiskond ning teisel KRK-d ning mis võimaldab sisserändajatele täielikku osalust ühiskonnas (Entzinger & Biezeveld 2003: 17). Nimetatud teatis loetleb lõimumise kõige kesksemate osistena järgneva: austus ühiskonna alusväärtuste suhtes, sisserändaja õigus säilitada oma identiteet, EL-i kodanikega võrdsed õigused ja kohustused ning aktiivne osalus kõikides eluaspektides (majanduslikud, sotsiaalsed, kultuurilised, poliitilised jne) EL-i kodanikega võrdsel pinnal (Euroopa Komisjoni teatis 2003). Thessaloniki EL Nõukogus 2003. aastal otsustasid liikmesriigid, põhinedes 2003. aasta Komisjoni teatisel, minna EL-i ühiste lõimumispoliitikate kujundamise asemel mittesiduva koostöö edendamise teed. See otsus viis kõikide liikmesriikide poolse panusena riiklike lõimumise kontaktpunktide loomiseni, mis asusid peamise ülesandena tegelema lõimumise käsiraamatute loomisega. Kontaktpunktide asutamine oli üks EL-i esimesi samme koherentse lõimumisalase raamistiku loomisel ning vastavate riiklike ja EL-i poliitikate ühtlustamise koordineerimisel. See käik põhines arusaamal, et riiklikul tasemel lõimumise valdkonnas toimunud nii õnnestumistest kui ebaõnnestumistest on palju õppida. Nii valitsus- kui valitsusväliste organisatsioonide esindajatest koosnenud kontaktpunktide kogunemistel jagatud sisserändajate lõimumisalase informatsiooni, poliitikate ja projektide tulemusel valmis 2004. aasta novembris lõimumise käsiraamat kui abivahend liikmesriikide poliitikakujundajatele (Okyay 2007: 60). Hiljem on käsiraamatut kahel korral ka täiendatud, esmalt 2007. aastal ning seejärel aastal 2010 (Integratsiooni käsiraamat 2010). Käsiraamatute eesmärk on olnud informatsiooni ja parimate praktikate jagamine liikmesriikide vahel, kaudsema sihiga töötada välja Euroopa raamistik lõimumise alal (Carrera 2008: 13-14). Samas peegeldavad käsiraamatud liikmesriikide soovi tugevdada koostööd lõimumisvallas pehmete vabatahtlike meetodite kaudu, ilma siduvate kokkulepeteta. Nimelt, omavahel rohkearvulistel seminaridel jagatud liikmesriikide õppetunnid ja kogemused kulmineerusid käsiraamatus pehmete järeldustena, mitte isegi

soovitustena (Niessen & Huddleston 2007: 67). Kontaktpunktid tegelevad samuti tihedas koostöös Komisjoniga iga-aastase sisserände- ja lõimumisalase raporti väljaandmisega, eesmärgiga fikseerida sisserände- ja lõimumispoliitikate alaseid arenguid ning monitoorida aastate lõikes toimuvaid muutusi. Esimene aastaaruanne anti välja 2004. aastal ning ka see on olnud oluline poliitikainstrument ühise lõimumisraamistiku väljatöötamisel, kuigi on leidnud ka kriitikat selles osas, kas liikmesriigid tegelikult oma praktikate raporteerimisel ausust üles näitavad (Okyay 2007: 60).

Thessaloniki tippkohtumine täpsustas ühtlasi EL-i rolli Tampere EL Nõukogu ambitsioonikate ettekirjutuste täitmisel. “Sel ajal, kui peamine vastutus lõimumispoliitikate väljatöötamisel ja elluviimisel lasub liikmesriikide õlul, peaksid sellised poliitikad olema välja töötatud koherentses EL-i raamistikus, võttes arvesse liikmesriikide juriidilisi, poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi erisusi. Selleks, et sellise raamistiku arengut süvendada, tuleks kavandada ühiste aluspõhimõtete definitsioon” (Parkes 2008: 5). See üleskutse päädis üheteistkümne ühise lõimumise aluspõhimõtte vastuvõtmisega 2004. aasta novembris toimunud Justiits- ja Siseküsimuste Nõukogus. Lõimumise definitsiooni detailse lahtiseletamisega astuti otsustav samm ühise EL-i lõimumisraamistiku väljatöötamise protsessis. Üheteistkümne ühise lõimumise aluspõhimõtte eesmärgiks on “abistada liikmesriike sisserändajatele suunatud lõimumispoliitikate väljatöötamisel, pakkudes neile lihtsat ja mittesiduvat, kuid mõtestatud aluspõhimõtetest koosnevat juhust, mille abil tõlgendada ja hinnata oma enda poliitikaid” (Justiits- ja Siseküsimuste Nõukogu kogunemine, 14615/04). Lisaks liikmesriikide abistamisele on aluspõhimõtete sihiks luua vundament, mille najal suurendada koostööd EL-i, riiklike, regionaalsete ja kohalike võimude vahel nii lõimumispoliitikate väljatöötamisel kui rakendamisel. Kolmandaks, aluspõhimõtted abistavad EL-i riikideüleste lõimumise mehhanismide ja poliitikate väljatöötamisel, mis toetaksid riiklike ja kohalike lõimumispoliitikate alaseid jõupingutusi, tehes seda peamiselt läbi riikideülese õppimise ja kogemuste jagamise protsessi (Carrera 2008: 15).

EL-i üheteistkümneks ühiseks lõimumise aluspõhimõtteks on:

- 1. Lõimumine on kõigi sisserännanute ja liikmesriikide elanike dünaamiline, kahepoolne vastastikune omaksvõtt;*
- 2. Lõimumine tähendab Euroopa Liidu põhiväärtuste austamist;*
- 3. Tööhõive on lõimumisprotsessis võtmetähtsusega;*
- 4. Algteadmised vastuvõtva liikmesriigi keelest, ajaloost ja ühiskonnakorraldusest on*

*lõimumise jaoks hädavajalikud;*

*5. Haridusalased jõupingutused on otsustavad sisserännanute, ja eriti nende järeltulijate ettevalmistamisel, et neist saaks edukamad ja aktiivsemad ühiskonnaliikmed;*

*6. Sisserännanute juurdepääs institutsioonidele, samuti avalikele ja erakaupadele ning -teenustele võrdsetel alustel riigi kodanikega ja vahettegematult on parema lõimumise oluline alus;*

*7. Sisserännanute ja liikmesriigi kodanike vaheline tihe suhtlemine on lõimumise alusmehhanism. Ühisfoorumid, kultuuridevaheline dialoog, teabe levitamine; sisserännanute ja nende kultuuri kohta ning elutingimuste parandamine linnakeskkonnas avardavad sisserännanute ja liikmesriigi kodanike vahelist suhtlemist;*

*8. Erinevate kultuuride ja religioonide praktiseerimine on tagatud põhiõiguste hartaga ning see tuleb tagada, välja arvatud juhul, kui need tavad on vastuolus muude puutumatute Euroopa õiguste või riiklike seadustega;*

*9. Sisserännanute osalemine demokraatlikus protsessis, lõimumispoliitikate ja -meetmete väljatöötamises, eriti kohalikul tasandil, toetab nende lõimumist;*

*10. Lõimumispoliitika ja -meetmete ühtlustamine kõigis vastates poliitikavaldkondades ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike teenuste tasanditel on oluline kaalutlus riikliku poliitika kujundamisel ja rakendamisel;*

*11. Selgete sihtide, näitajate ja hindamismehhanismide arendamine on vajalik poliitika kohandamiseks, lõimumise edu hindamiseks ning teabevahetuse tõhustamiseks (EL-i lõimumise ühised aluspõhimõtted 2004).*

Märkimisväärne on see, et EL-i poliitikadokumendid alates Tampere programmist sisaldavad endas viidet sellele, et lõimumise definitsioon ei tohiks käsitleda sihtgrupina vaid sisserändajate kogukonda, vaid ka vastuvõtvat ühiskonda. Aluspõhimõtted raamistavad seda kui “kõigi sisserännanute ja liikmesriikide elanike dünaamiline, kahepoolne vastastikune omaksvõtt”. Samas, kuigi sõnapaar ‘vastastikune omaksvõtt’ viitab sisserännanute ja kohalike mõlemapoolsele pingutusele, sisaldab enamik aluspõhimõtteid vaid viidet sisserändajate pingutusvajadusele, nõudes neilt põhiväärtuste austamist, vastuvõtva ühiskonna tundmaõppimist ja selle haridus- ja kultuurielus ning demokraatlikes protsessides osalemist. Seega, vaatamata kavandatud kahepoolsele lõimumisprotsessile enamuse ja vähemuse vahel, kannavad sisserändajad vastavalt EL-i ühiste lõimumise aluspõhimõtetele siiski peamist vastutust lõimumise õnnestumises ja ebaõnnestumises (Niessen & Huddleston 2007: 65-66,

Carrera 2006: 15). Christian Joppke (2007) omakorda aga kritiseerib lõimumise aluspõhimõtete eeldust, et muutuma peavad mitte ainult sisserändajad, vaid ka vastuvõttev ühiskond. Joppke kohaselt on tegemist banaalse arusaamaga, tulenevalt sellise ideaalolukorra realiseerumise erakordsest ebatõenäolisusest (Joppke 2007: 6). “Juba alates nomaadide üleminekust püsivale eluviisile neoliitikumi revolutsiooni aegu, on paiksed populatsioonid eeldanud uutelt tulijatelt nende eripäradega kohanemist. Idee sellest, et midagi nii kompleksset ja massiivset nagu seda on vastuvõttev ühiskond, peaks kohanema arvukalt erinevusi esindavate sisserändajatega – kes indiviididena on ontoloogiliselt ühiskonnast erinevad – on ennekuulmatu. Seda, et väljakujunenud ühiskond peaks vastuseks sisserändele muutuma, on loomulikult paratamatu, kuid viia see mõeldamatu maksimumini [...], on pretsendenditu” (Joppke 2007: 6). Joppke kriitilises hoiakus peegeldub eelpool käsitletud konflikt akadeemilise ja poliitilise debati vahel. Lõimumise kontseptualiseerimisel poliitikate tähenduses, siinkohal Komisjoni lähenemisel, on olemuslikult oht kippuda utopismi, kuivõrd selle tegevus on eesmärgist lähtuv, taotledes absoluutset lõpptulemust, samas mõistmata, et olemuslikult ei saa ühiskondlikel protsessidel olla lõplikku ja ideaalset tulemust. Seevastu analüütiline lähenemine lõimumisele, mida siinkohal esindab Joppke, võtab realistlikuma hoiaku, mõistes, et poliitilised protsessid kätkevad endas eranditult alati vastandlike elementide olemuslikku konfliktisust, mis takistab poliitikal saavutada kõiki osapooli rahuldavat täiuslikku lõpptulemust.

Lõimumise aluspõhimõtete fakultatiivset loomust kindlustas omakorda Komisjoni 2005. aasta teatis “Ühine lõimumise plaan”. Selle teatisega käiakse välja konkreetsed meetmed aluspõhimõtete praktikasse ülekandmiseks, nimetades neid “osundavateks, mitte ammendavateks, võimaldades liikmesriikidel seada nii prioriteete ja valida tegevusi kui ka viisi, kuidas neid viiakse ellu oma riiklikele olukordadele ja traditsioonidele vastavuses“ (Carrera 2006: 15). Kuigi EL-i raamistik lõimumise alal kujutab endast laiemas mõttes pehmet alternatiivi siduvatele EL-i direktiividele, pole lõimumise aluspõhimõtted nii jõuetud, kui kiputakse arvama. Nii näiteks märgib Komisjoni kolmas sisserände ja lõimumise aastaaruanne, et lõimumise aluspõhimõtteid on nimetatud ametlikes deklaratsioonides ja poliitilistes avaldustes mitmetes EL-i liikmesriikides nagu näiteks Austrias, Tšehhis, Taanis ja Hispaanias. Viimane neist on hõlmanud aluspõhimõtted isegi kodakondsuse ja lõimumise strateegilisse plaani (Carrera 2008: 57). Samas on nimetatud tegevuste näol tegemist väikeste sammudega lõimumise ühiste aluspõhimõtete rakendamisel. Kuivõrd “EL-i

lõimumisraamistik ei ole ette näinud mitte mingisugust sunnimehhanismi tagamaks, et liikmesriigid aluspõhimõtetele kuuletuks, sõltub see täielikult liikmesriikidest, kas nad võtavad lõimumise ühist kava pardale või mitte [...]. Kuigi pehme regulatsioon võib aidata saavutada suuremat ühetaolisust (euroopastumine) regulatsiooni kohaldamisel, samas põhjustades ulatuslikku eristumist, jääb vastuseta küsimus, kuidas selle rakendamine saaks tõeliselt tagada tugevat ühist poliitikat ning hoida ära pehmete reguleerimisvahendite riikideülese tähenduse, ühtsuse ja järjekindluse hääbumise” (Carrera 2008: 58).

Lõimumise ühised aluspõhimõtted, riiklikud lõimumise kontaktpunktid, lõimumise käsiraamatud ning sisserände ja lõimumise alased aastaraamatud on osa EL-i avatud koordineerimise meetodist, mis said alguse Komisjoni 2005. aastal välja antud teatisega “Lõimumise ühine tegevuskava: KRK lõimumisraamistik Euroopa Liidus”. Teatise eesmärgiks on pakkuda välja konkreetseid tegevusi lõimumise aluspõhimõtete ellurakendamiseks. Selleks soovib teatis iga konkreetse põhimõtte kohta võimalikke lahendusi nii riikliku kui EL-i tasandi jaoks (Euroopa Komisjon 2005). Hinnates nende soovitude praktilist rakendatavust, ilmneb, et tegemist on üldsõnaliste ideedega, nagu näiteks “tööturu alase diskrimineerimise vältimiseks innovaatiliste lähenemiste väljatöötamine” või “noorte sisserändajate osaluse suurendamine kõrghariduses”. Teatise teine osa keskendub instrumentidele, mida tuleks rakendada eesmärgiga saavutada tugevam EL-i lõimumisraamistik ning mida kirjanduses nimetatakse kokkuvõtvalt avatud koordineerimise meetoditeks. Viimase näol on tegemist 1990ndate lõpus käivitatud EL-i poliitikate juhtimise meetmega, mis pärast 2000. aasta Lissaboni tippkohtumist on üha kasvavalt muutunud üheks olulisemaks EL-i valitsemise vahendiks. Avatud koordineerimise meetod kujutab endast pragmaatilist lahendust, mis võimaldab nii Komisjonil kui ka liikmesriikidel osaleda ühiste eesmärkide väljatöötamisel, kuid jättes võimaluse konkreetsete poliitikate väljatöötamiseks pelgalt liikmesriikide pädevusse. Avatud koordineerimise meetodi üleüldist edu EL-is selgitatakse sellega, et võrreldes teiste EL-i poliitikate juhtimise meetmetega, teeb see võimalikuks saavutada kompromisse nii nende vahel, kes toetavad liidu tugevamat rolli kui ka nende, kes soovivad edaspidi EL-i võimu laiendamist. Lisaks on avatud koordineerimise meetod pakkunud mõistlikku vastust mitmesugustele probleemidele, millega EL võitleb, olgu selleks siis näiteks EL-i demokraatia defitsiit või legitiimsuse kriis. Samuti on see meetod aidanud tegeleda liidu mitmekesisusega, eriti 2004. aasta laienemise ning võrreldes varasemaga üha ulatuslikuma euroopastumise valguses, mis toimub tundlikes

valdkondades nagu seda on lõimumisküsimused ja kus ühiste kokkulepete saavutamine on keeruline (Velluti 2007: 53-54). Kuigi Komisjoni poolt välja pakutud avatud koordinatsiooni meetod sisserände- ja varjupaigaküsimuste lahendamiseks hääletati 2001. aastal liikmesriikide poolt maha, kujutab välja töötatud mittesiduvate meetmete kogu sisuliselt ikkagi avatud koordinatsiooni meetodit (Rosenow 2009: 149). Seetõttu kasutatakse kirjanduses nende tegevuste ühisnimetajana poolavatud koordinatsiooni meetodit (nt Carrera 2008: 6). Lisaks varem nimetatud avatud koordinatsiooni meetodi osistele nagu käsiraamatud ja aastaaruanded, leidub veel terve rida EL-i lõimumisvaldkonna mittesiduva loomuga instrumente, milleks on näiteks Euroopa Lõimumise Foorum, üle-euroopaline lõimumise veebilehekülg (EWSI), Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond (EIF), Euroopa Lõimumise Moodulid ning lõimumise indikaatorite komplekt. Nimetatud tegevused võivad olla kasulikuks abivahendiks EL-i sisserändajate lõimumisraamistiku ehitamisel, kuid kuivõrd nende praktiline ellurakendamine lähtub täielikult vabatahtlikust panusest ja heast tahtest, ei ole Komisjonil võimu liikmesriike survestada või karistada koostöö mittesujumisel ning seetõttu on nende meetmete ellurakendamine kulgenud vaevaliselt.

2010. aasta aprillis Zargozas toimunud neljandal ministrite konverentsil avaldas Komisjon lõimumise käsiraamatu kolmanda versiooni, mis oli viimane rakendatud poolavatud koordinatsiooni meetmetest, milles oldi kokku lepitud 2005. aasta teatisega “Lõimumise ühine tegevuskava: KRK lõimumisraamistik Euroopa Liidus”. Tulenevalt rakenduskava lõppemisest, kuulutas Komisjoni siseasjade volinik Cecilia Malmström välja uue strateegia väljatöötamise järgnevateks aastateks. Zargozas konverents oli uue strateegia esimene samm, võttes kokku senise lõimumisraamistiku kitsaskohti ning arutades selle väljavaateid tulevikuks (Euroopa lõimumise veebilehekülg). Uues, 2011. aasta suvel Komisjoni poolt välja antud rakenduskavas “Euroopa tegevuskava mitte-EL-i sisserändajate lõimumise alal” tõdetakse, et kõik 2005. aasta rakenduskavas välja töötatud tegevused ei ole võrdselt õnnestunud ning formuleeritakse käesoleva hetke kõige märkimisväärsamad probleemkohad sisserändajate lõimumise alal EL-is. Viimasteks on rakenduskava kohaselt: jätkuvalt madal tööhõive (eriti naissoost) sisserändajate seas, kasvav töötus ja kõrge ülekvalifitseerituse tase, kasvav sotsiaalse tõrjutuse risk, lüngad hariduslikes saavutustes ning (5) avalikkuse mure sisserändajate vähese lõimumise pärast. Ühtlasi seatakse uues rakenduskavas kolm prioriteeti, milleks on: lõimumine läbi osalemise, rohkem aktiivust kohalikul tasandil ning tegevused päritolumaades (lõimumisprotsessi alguse nihutamine juba enne sisserändaja EL-i

kohalejõudmist). Selleks keskendutakse sisserändajate majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja poliitilise osaluse suurendamisele ning rõhutakse kohalikul tasandil toimuvate tegevuste olulisusele. Uues rakenduskavas seatakse ka kolm tulevikustrateegiat. Esimeseks prioriteediks on koostöö, konsulteerimise ja koordineerimise parendamine. Selleks nähakse ette senisest tugevamat partnerlust riiklike valitsuste, regionaalsete ja kohalike võimude vahel ning intensiivsemat dialoogi kodanikuühiskonna esindajatega, aga ka paremat koostööd päritolumaade valitsustega. Seejuures pakutakse välja uudne lähenemine lõimumisele ehk seda mõistetakse kui kolmepoolset protsessi, mis toimub sisserändajate, vastuvõtivate ühiskondade ja päritolumaade vahel. EL-i roll selles on pakkuda piisavat tuge kolmepoolse koostöö tugevdamiseks. EL-i kompetentsi suurendamise vahenditena nähakse riiklike lõimumise kontaktpunkte, mis on platvorm riikidevaheliseks kogemuste jagamiseks, Euroopa Lõimumise Foorumit, mis toob kokku kodanikuühiskonna esindajad kõigist liikmesriikidest ning Euroopa Lõimumise veebilehekülge, mis koondab lõimumisialast teavet kõigist liikmesriikidest, võimaldades interaktiivse tööriistana tõhusat infovahetust. Teiseks prioriteediks seab rakenduskava paindliku tööriistakasti väljaarendamise, eesmärgiga tugevdada lõimumisvaldkonna koordineerimist, tehes seda läbi kogemuste jagamise ning liikmesriikidele alternatiivsete meetmete väljapakumise. Selleks nähakse ette Euroopa mudelite disainimist kolmes teemavaldkonnas, milleks on: kohanemisprogrammid ja keelekursused, vastuvõtva ühiskonna tugev panus ning sisserändajate aktiivne osalus kõikides eluvaldkondades. Kolmandaks rakenduskava prioriteediks on lõimumistulemuste monitoorimise edendamine. Lahendusena nähakse sisserände ja lõimumise alase statistika ühtlustamist ning nendes valdkondades statistika kogumise ja avaldamise võimekuse suurendamist. Seejuures pannakse tugevat rõhku Euroopa ühistele lõimumise indikaatoritele, mis mõõdavad tulemusi neljas eluvaldkonnas: tööturg, haridus, sotsiaalne kaasatus ja aktiivne kodanikuks olemine. Indikaatoreid kasutakse lõimumispoliitikate tulemuste monitoorimiseks, eesmärgiga suurendada liikmesriikide omavahelist võrreldavust ning tugevdada riikideülest õppimise protsessi (Euroopa Komisjon 2011).

Euroopa ühise lõimumisraamistiku suurim probleemkoht on lõimumismeetmete sihtrühma määratlemine. Valdav osa EL-i lõimumisvaldkonna otsustest ja meetmetest, nagu näiteks Komisjoni teatised, keskendub õiguslikel alustel EL-is elavatele KRK-le, jättes kõik teised sisserändajate grupid, kellel ei ole mõne liikmesriigi kodakondsust, tagaplaanile. KRK-ks loeb EL inimesi, kellel puudub mõne EL-i liikmesriigi kodakondsus või kes on kodakondsuseta

ning kes elavad EL-is töö, hariduse või pere taasühinemise tõttu, humanitaarsetel või rahvusvahelise kaitse põhjustel ning viibivad EL-is õiguslikul alusel. Samas, kõigile õiguspärasel alustel liidus elavatele KRK-le EL-i lõimumismeetmed ei laiene, kuna need on piiritletud vaid kolme KRK elanike kategooriaga: sisseränne tööturu või pere taasühinemise pärast ja humanitaarsetel põhjustel (Niessen & Huddleston 2007: 60). Lõimumismeetmetest on seega ilma jäetud mitmed teised sisserändajate kategooriad, nagu näiteks dokumentideta isikud, EL-i ja Euroopa Majanduspiirkonna kodanikud, tagasisaabunud väljarändajad, ajutise tööloaga sisserändajad, kõrgelt kvalifitseeritud välistöötajad, teadlased ja õppejõud, aga ka pikaajalised sisserändajad ja rahvusvahelise kaitse saajad (Niessen & Huddleston 2007: 21, Carrera 2006: 10). Komisjon on ise sihtgrupi piiritlemist nimetatud gruppidega põhjendanud mitmeti. Esiteks on leitud, et EL-is viibimise õiguslik alus on kõige määravam tegur ning seetõttu ei kuulu dokumentideta isikud lõimumismeetmete sihtgrupi alla (Niessen & Huddleston 2007: 60). Samas, kuigi illegaalsetel sisserändajatel ei ole elamisloa, ei tohiks neid täielikult lõimumismeetmete plaanisel ja elluviimisel ignoreerida. Ka ilma elamisloata sisserändajatel on inimõigused, mida riik on kohustatud kaitsma. Lisaks on see nii ühiskonna kui dokumentideta üksikisiku huvides, et iga inimese ligipääs põhilistele teenustele oleks tagatud, nagu näiteks laste õigus haridusele. Seetõttu peaks EL-i lõimumisraamistik võtma arvesse ka dokumentideta sisserändajate minimaalsete õiguste tagamise (Jones & Polo 2005: 8). Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate välistamist Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fondi sihtgrupi seast on selgitatud nende kuulumisega Euroopa Pagulaste Fondi peamise sihtrühma hulka. See samm aga on eraldanud rahvusvahelise kaitse saajate lõimumisprogrammid kõikidest teistest, mis loob ohu tegevuste tükeldatuseks (Niessen & Huddleston 2007: 60). Sellise korralduse ebaefektiivsusest on ka Komisjon ise aru saanud, olles teinud ettepaneku lihtsustada siseasjade valdkonna programmide struktuuri, ühendades Euroopa Pagulaste Fondi, Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fondi ja Euroopa Tagasipöördumisfondi kokku üheks, Varjupaiga- ja Rändefondiks. Sellest finantsvahendist plaanitakse rahastada varjupaiga-, seadusliku sisserände ning kolmandate riikide kodanike lõimumise ja tagasisaatmise meetmeid ning selle loomise osas on läbirääkimised käesolevalt käimas (SOC/456 2012). Niisamuti ei kuulu lõimumisraamistiku sihtgrupi hulka EL-i kodanikud, mida on põhjendatud sellega, et nende inimeste õigused on üle liidu võrdsed (Niessen & Huddleston 2007: 60). Samas, kuigi kõigil EL-i kodanikel on samad õigused ja kohustused, ei tähenda see, et mõne EL-i liikmesriigi kodakondsust omavatel sisserände taustaga inimestel puuduks vajadus lõimumismeetmete

järele, kuivõrd naturalisatsiooniprotsessi edukas läbimine ei tähenda automaatselt inimese lõimitust ühiskonda. Sergio Carrera (2009) kohaselt on mõnede lõimumise mõõtmise katsete käigus kutsutud liikmesriike ülesse koguma võimalikult palju andmeid n-õ naturaliseerunud sisserändajate kohta, kellel on küll EL-i liikmesriigi kodakondsus, kuid keda võiks pidada mittelõimunuks. Sellise tegevuse eetilise külg on aga küsitav, kuivõrd taoline andmete kogumine võib riivata inimese põhiõigusi ja olla diskrimineeriv. Tekib potentsiaalne oht, et poliitikakujundajad ei kasuta kogutud andmeid kõige õigemal viisil, rakendades lõimumise mõõtmist eelkõige individuaalsete soorituste hindamiseks ja selle alusel indiviidide kontrollimiseks ja juhtimiseks, mitte üleüldise sotsiaalse kaasatuse ja sidususe analüüsimiseks ja selle tulemusel poliitikate tõhustamiseks. Lisaks kerkib küsimus, mis hetkest saati, mitmendast põlvkonnast alates ei loeta naturaliseerunud sisserände taustaga inimesi enam välismaalasteks, vaid võrdseteks kodanikeks (Carrera 2009: 134). Seega, üheks mõistetavaks põhjuseks, miks Komisjon on otsustanud lõimumisprogrammide sihtgruppide hulka mitte liigitada naturaliseerunud sisserände taustaga inimesi, seisneb selles, et keeruline on selgeks teha, kes need inimesed on ja seega neile meetmeid suunata. Samas, ainult KRK-le keskendumine baseerub justkui eeldusel, et neid on lihtne identifitseerida ning et tegu on homogeense grupiga. Tegelikuses on KRK grupp kaugel ühetaolisusest ja staatilisusest, vaid on heterogeenselt mitmekesine ja hajutatud, olles moodustatud erinevatest riikidest pärit inimestest, kellel on erinevad taustad, väljavaated ja seosed vastuvõtvas riigis viibimise ja selle kodakondsusega. Samamoodi ei saa eeldada, et see grupp, millesse lõimumist eeldatakse ehk vastuvõtva riigi ühiskond, oleks ühtne, omavahel hästi lõimunud ja kindlalt piiritletav (Carrera 2009: 133). Eriti arvestades asjaolu, et vastuvõtvasse ühiskonda kuuluvad EL-i lõimumisraamistiku järgi ka naturaliseerunud sisserände taustaga inimesed, on EL-i lõimumismeetmete piiritlemine kitsalt KRK-ga küsitav. Kuigi EL-i lõimumisraamistik keskendub peamiselt vaid seaduslikel alustel liidus viibivatele KRK-le, andis Komisjon lõimumise aluspõhimõtete kehtestamisega liikmesriikidele vabaduse “sihtida mitmekesisest publikut, keda täpsemalt, erineb liikmesriikide lõikes – näiteks ajutistest töötajatest alaliste elanikeni ning sisserändajate lasteni; indiviididest, kes alles ootavad tunnustamist, nendeni, kes juba resideerivad; sisserändajatest, kes on omandanud kodakondsuse pikaajaliste kolmandate riikide kodanikeni; ning kõrgelt kvalifitseeritud rahvusvahelise kaitse saajatest indiviidideni, kes alles peavad omandama baasoskused” (EL ühised lõimumise aluspõhimõtted). Antud n-õ laiem arusaam EL-i lõimumisraamistiku sihtgrupist on jäänud vaid üleskutse tasandile ja liikmesriikide pärusmaaks ega ole leidnud teed EL-i tasandi

õigusaktidesse (Niessen & Huddleston 2007: 61). Lõimumise sihtgruppide redefinieerimine liidu tasandil on aga selgelt vajalik, kuna liikmesriigid erinevad omavahel ulatuslikul määral selles, keda nad oma lõimumispoliitikate sihtgrupi hulka kuuluvaks loevad. See aga põhjustab suuri varieeruvusi liidu siseselt, mis omakorda halvab EL-i püüdlusi lõimumispoliitikate ühtlustamisel. Kuna tegelik vajadus lõimumismeetmete järele on selgelt palju enamatel gruppidel kui vaid kolmandate riikide kodanikel ning kuna on küsitav, kas eelpool nimetatud gruppide ligipääsu piiramine lõimumismeetmetele on kooskõlas diskrimineerimise vastase võitlusega ning Euroopa Inimõiguste Konventsiooniga (Carrera 2006: 11), tuleks mõelda põhjalikult ümber EL-i lõimumisraamistiku sihtgrupi definitsioon, sh lähiajal loodava Varjupaiga- ja Rändefondi rahastusallikast kasusaajate ring.

EL-i ühise lõimumispoliitika väljatöötamise püüdluste algusele tagasi vaadates tuleb tõdeda, et pikaldaselt kehtinud konsensuse nõue lõimumisküsimuste üle hääletamisel, takistas liikmesriikidelt lõimumisküsimustes ainupädevuse võtmist, eriti kuna Suurbritannia ja Taani takistasid edukalt igasugust ühist progressi (Geddens 2000, Rosenow 2009: 141 kaudu). Arvestades, et kuni EL-i liikmesriikide juhtide vahel 1999. aastal peetud Tampere tippkogunemiseni praktiliselt puudus EL-i seadusandluses 50 aastaks õiguslik alus riikideüleseks tegevuseks sisserände-, varjupaiga- ja lõimumisküsimustes, oli sisserändajaid puudutavad küsimused ja selle valdkonna reguleerimine pelgalt EL-i liikmesriikide pärusmaa (Rosenow 2009: 134). Liikmesriigid olid pikka aega EL-i mõjuvõimu suurendamisele nimetatud valdkondades teravalt vastu, kuid samm-sammult, erinevate EL-i institutsioonide, EL Nõukogu ja kõige enam Komisjoni ning vähemal määral Euroopa Parlamendi ja erinevate kodanikuühenduste eestvedamisel ja koostöös liikmesriikidega suhtumine tasapisi muutus. Pikaajase ja vaevaliselt edasi arenenud mõjutustöö tulemusel on alles 1999. aastast alates, kui liikmesriigid asusid Tampere programmiga selles valdkonnas teatud vastutusi delegeerima liidu tasandile, saanud lõimumispoliitikat sisserändajate suunal osaks EL-i tasandi poliitikakujundamisest (Carrera 2008: 6). Võib isegi väita, et EL-i lõimumispoliitikate väljakujundamise algus tähendas rahvuslike lõimumiskeemide destabiliseerimist (Rosenow 2009: 142). Samas, subsidaarsuse printsiip kehtib lõimumispoliitika vallas jätkuvalt. Liikmesriigid näevad sisserände- ja lõimumispoliitikaid osana rahvusliku suveräänsuse südamikust ning kuulutavad ainuõigust selles vallas otsuseid langetada, mistõttu konkreetseid poliitikaid on selles vallas võetud vastu vähesel määral. See loogika on toonud endaga kaasa alternatiivsete poliitikaraamistike väljatöötamise, mis ei põhine mitte seadusesse kirjutatud

poliitikate väljatöötamisel, vaid nn pehme regulatsiooni valitsemistehnikatel. Need lähtuvad teadmiste ja kogemuste jagamisest, poliitikate avatud koordineerimisest ning informatsiooni vahetamisest (Carrera 2008: 6). Kuna Komisjonil puudub pea täielikult võimalus liikmesriikide surveamiseks kokkulepitud mittesiduvate meetmete ja soovitude, eesotsas lõimumise ühiste aluspõhimõtetega, õigusaktidesse ülevõtmise ja ellurakendamise nimel, sõltuvad EL-i ühise lõimumisraamistiku edasised arengud liikmesriikidest. Järgnevatel aastatel on esmatähtis mõtestada ümber EL-i lõimumisraamistiku sihtgrupid, kuna nende senine piiritlemine pelgalt teatud kolmandate riikide kodanike gruppidega ei ole põhjendatud, kuivõrd jätab lõimumismeetmetest kõrvale mitmed teised olulised sisserände taustaga grupid nagu näiteks naturaliseerunud EL-i kodanikud.

### **3. EUROOPA LIIDUS SISSERÄNDAJATE LÕIMUMISE MÕÕTMISE ÜHTLUSTAMISE PROBLEEMKOHAD**

Euroopa Liit (edaspidi: EL) sätestab üheteistkümnenda lõimumise aluspõhimõttena “vajaduse arendada selgeid sihte, näitajaid ja hindamismehhanisme, eesmärgiga kohendada poliitikaid, hinnata lõimumise edu ning tõhustada teabevahetust” (EL-i lõimumise ühised aluspõhimõtted 2004). Sellest üleskutsest saati on EL tegelenud lõimumisprotsesside hindamise edendamisega. Seni olulisemaks saavutuseks sel alal võib pidada 2010. aastal vastu võetud Zaragoza deklaratsiooni, mis kutsus Komisjoni viima läbi pilootuuringut. Eurostati poolt 2011. aastal avaldatud pilootuuring on esmakordne katse võrrelda omavahel liikmesriikide lõimumisprotsesse, mis teeb ettepaneku monitoorida liikmesriikide lõimumisprotsesse neljas valdkonnas, milleks on: tööturg, haridus, sotsiaalne kaasatus ning kodanikuaktiivsus (Eurostati pilootuuring 2011). Detsembris 2011. aastal EL-i Justiits- ja Siseküsimuste Nõukogus tegid liikmesriigid Komisjonile ettepaneku lähtuda edasises töös lõimumise ühise mõõtmise süsteemi arendamisel Eurostati uuringu aluseks olnud indikaatorite kogumist ning seejuures käsitleda seda jätkuvalt osana mittesiduvast lõimumispoliitikate avatud koordinatsiooni meetodist (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013: 39), rõhutades selle ranget vabatahtlikku loomust.

Vaatamata sellele, et EL on saavutanud lõimumise mõõtmise osas mitmeid edusamme, on Eurostati poolt välja pakutud lõimumisprotsesside mõõtmise süsteem kõigest miinimumvariant. Kuigi lõimumise kõikide eri tahkude üheaegne hindamine võib olla ihaldatav, on pragmaatilistel kaalutlustel riikidevahelise võrreldavuse nimel väheste indikaatorite väljavalimine ning vaid kitsastele sihtgruppide keskendumine olnud möödapääsmatu samm. Samas, põhimõttelised kompromissid, mis on ühise indikaatorite kogumi väljatöötamise käigus nii indikaatorite kui sihtgruppide määratlemisel tehtud, omavad selgeid tagajärgi lõpptulemuse kvaliteedile ja üleeuroopalisele rakendatavusele. Nii näiteks põhjustavad lahkkelisid mõõtmise aluseks olevad ühised definitsioonid ja kontseptsioonid, mis on eelduseks sidusale lõpptulemusele. Käesolevas peatükis on kõige põhimõttelisemad diskussiooni raamistavad küsimused, mis vajavad toimiva indikaatorite kogu väljatöötamise nimel kõigi liikmesriikide poolt sarnast nägemust: mida täpselt mõeldakse lõimumise all ehk mida mõõta ning milliste rühmade hinnata? Ilma ühise ‘lõimumise’ ja ‘sisserändaja’ mõistete mõtestamisel ei ole sisserändajate lõimumise mõõtmise võrdlevat mõõtmist läbi viia võimalik.

Isegi kui need dilemmad suudetakse lahendada, kerkib küsimus piisava ja võrreldava andmestiku kättesaadavusest või selle loomise võimalikkusest. Need arutelupunktid tõstatavad kokkuvõttes küsimuse, kas üldse on võimalik mõõta sisserändajate lõimumist kõikides EL-i liikmesriikides ühtsetel alustel ning millised probleemkohad see endaga kaasa toob?

### **3.1 Milleks mõõta lõimumist?**

Lõimumise mõõtmise vajadus tuleneb sellest, et mõõtmise puudumisel kujundatakse lõimumispoliitikaid justkui pimesi. Kõikvõimalike lõimumispoliitikate ja -meetmete väljatöötamine, olgu selleks siis näiteks otsuse langetamine, millistele gruppidele spetsiifilisi lõimumisprogramme suunata või kui suurt tähelepanu pöörata teatud sisserändajate vanuserühmadele, eeldab teadmisi erinevate sotsiaalsete gruppide positsioonist ühiskonnas ning ühiskondlike protsesside mõjust nendele gruppidele. Kuna poliitikameetmete sobivust või mitesobivust saab hinnata vaid juhul, kui on teada tõsiasiad, millest poliitikameetmete kujundamisel on lähtutud, on see poliitikakujundajate huvides, et lõimumise olukorra kindlaksmääramiseks oleks kättesaadavad usaldusväärsed ja kergesti tõlgendatavad andmed (Altmaier 2007: 10). “Selleks, et eraldada reaalsust eeldustest, on vaja fakte. See nõuab [...] lõimumisprotsesside eesmärgistatud mõõtmist ning see on üks monitoorimise suurimaid kasutegureid: poliitikakujundajate varustamine faktidega selles osas, millised grupid missugustel sotsiaalsetel aladel on õnnestunud oma elu uues riigis ülesehitatud ning millistele gruppidele see on keeruline või lausa võimatu teostada” (Bijl & Verweij 2012: 32). Kuivõrd lõhed erinevate ühiskonnagruppide toimetuleku vahel on sotsiaalpoliitikate väljatöötamiseks ja kohendamiseks olulised motivaatorid, on nende kõrvaldamiseks vaja täpset arusaamist lõhede olemusest ja suurusest (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013: 12). Lõimumise monitoorimist võib näha ka kui osa demokraatlikust otsuselangetamise protsessist, eesmärgiga parandada poliitikakujundamist, poliitikameetmete nagu programmide ja projektide kvaliteeti, seadusandluse jõustamist ning poliitikate rakendamist (Niessen & Huddleston 2007: 7). Veelgi enam, lõimumise mõõtmine võib toimida ka tööriistana sisserändajate õiguste eest võitlevatele organisatsioonidele, kes soovivad huvikaitses võrdsete võimaluste eest toetuda ulatuslikele faktidele (Werth & Delfs 1997: 179). Indikaatoreid omakorda saab rakendada selleks, et mõõta lõimumise edukust, tehes seda heade praktikate

esiletõstmise ning standardite seadmise teel, aga ka selleks, et sihtida efektiivselt ressursse (Coussey & Christensen 1997: 17). Seega võivad indikaatorid olla ühteageu nii kriteeriumid, näited kui sihid (Niessen & Huddleston 2007: 142). “Indikaatorid on eesmärkide saavutamise vahend, nad on ühine keel, mille abil saavad erinevad lõimumise osapooled õppida ning suhelda laiemas publikuga. Lõimumisindikaatoreid tuleb seetõttu ettevaatlikult valida, mõista ja tõlgendada. See eeldab jätkuvat arutelu osalejate vahel, kes identifitseerivad, rakendavad ja parandavad indikaatoreid” (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013: 12). Eelnevalt loetletud lõimumisprotsesside hindamise kasutegurid võimenduvad, kui teostada mõõtmist üleeuroopaliselt ühistel alustel. See tuleneb tõigast, et kõikidel riikidel, ka neil, kellel juba on kasutuses tugev lõimumisprotsesside hindamise süsteem, on midagi teiste riikide kogemusest õppida. “Rahvusvahelised võrdlused tuvastavad erinevused riiklikes kontekstides, nagu ka ühiseid trende ja väljakutseid.” (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013: 41). Liikmesriigid oma indikaatorsüsteemidega saavad kasutada EL-i indikaatoreid selleks, et mõista paremini teiste liikmesriikide lõimumiskonteksti ning mõtestada selle abil oma eripärast olukorda.

### ***3.2. Euroopa Liidu lõimumisprotsesside indikaatorite väljatöötamise ajalooline areng***

Nii nagu sai lõimumispoliitika koordineerimine EL-is alguse Euroopa Nõukogu (edaspidi: Nõukogu) pingutustest, pandi algus lõimumise mõõtmise ühtlustamise tegevustele samuti Nõukogus, kui selle rände juhtrühm võttis Norra ja Belgia õhutamisel 1990ndate keskpaigas lõimumise indikaatorite loomise arutada (Niessen & Huddleston 2007: 138). Nõukogu kutsel kogunesid oktoobris 1995 Strasbourgi ligi kuuskümmend eksperti üle Euroopa, et hinnata sisserändajate lõimumise mõõtmise ja selleks vastavate indikaatorite loomise väljavaateid. Põhinedes sel kokkusaamisel peetud kuuteistkümmel ettekandel ja laialdastel aruteludel, andis Nõukogu 1997. aastal välja mahuka kogumiku, mis võttis kokku senised Euroopa riikide praktikad ning osutas kriitilistele probleemkohtadele lõimumise mõõtmise ühtlustamise alal (Euroopa Nõukogu 1997: 6). Kogumik kujutab endast kriitilist nägemust, viidates probleemidele lõimumise kontseptsiooni raamistamisel, sisserändajate sihtgruppide ja nende võrdlusrühmade piiritlemisel, sisserändajate lõimumise kohta andmete kogumisel, aga ka Euroopa riikide erinevatele sisserände-alasele ajaloolistele kogemustele ning nende vastandlikele lähenemistele sisserändajate lõimumise protsessi juhtimisel. “Sihtgruppide

määratlemisel on keeruline saavutada rahuldavat kompromissi, mitte ainult tulenevalt erinevatest sisserändajate tüüpidest [...], vaid ka seetõttu, et riiklikes lõimumispoliitikates peegelduvad erinevad lõimumise kontseptsioonid. Nõukogu liikmesriikidel on kõigil omad sisserände traditsioonid ja poliitikad, mis vormivad olemuslikult välismaalaste lõimumise eeldusi” (Euroopa Nõukogu 1997: 8). Seetõttu jõutakse kogumikus järeldusele, et “võttes need probleemid arvesse, muutub pigem kaheldavaks, kas indikaatorite määratlemine ja nendel põhinev lõimumise mõõtmine üleüldse saaks olla tulemuslik ettevõtmine” (Euroopa Nõukogu 1997: 13).

Vaatamata kahtlustele võrdleva lõimumise mõõdetavuse osas, tegi Nõukogu 2000. aastal välja antud raportiga esimese katse töötada välja konkreetsed indikaatorid, tuginedes kolmele erinevale kategooriale, mis kõik hindavad sisserändajate olukorda vastuvõtvas riigis. Nendeks kategooriateks on: ligipääsu indikaatorid, mis tegelevad vastuvõtva riigi õigusliku raamistikuga, indikaatorid, mis kirjeldavad sisserändajate tegelikku olukorda vastuvõtvas riigis ning sisserändajate ja ühiskonna enamuse hoiakuid peegeldavad indikaatorid. Samas, nii 1997. kui ka 2000. aastate Nõukogu uuringus tõdetakse, et andmete kogumine väljapakutud indikaatorite sisustamiseks on keeruline, kuna puudu on vastavast andmestikust, mille üheks põhjuseks on see, et vähesed Euroopa riigid talletavad andmeid sisserändajate etnilise tausta kohta. “Riiklikud lõimumispoliitikad määratlevad erinevaid sihtgrupe tulenevalt oma lõimumismeetmetest: mitte kõik, kes on tulnud mujalt, ei ole automaatselt sihtgrupi liikmed (nt ametliku tunnustuseta pagulased), mitte kõik, kes on sihtgrupi osa, ei ole kunagi mujalt sisse rännanud (nt teine põlvkond)” (Euroopa Nõukogu 1997: 5). Nõukogu jätkas lõimumisvaldkonna indikaatorite väljatöötamist, üllitades 2003. aastal poliitikakujundatele suunatud indikaatorite käsiraamatu, mis keskendus seitsmele lõimumise valdkonnale, milleks on: tööhõive, eluase, tervishoid, toitumine, haridus, informatsioon ja kultuur. Käsiraamatu, aga ka laiemalt Nõukogu lähenemise eripära on, et see võtab arvesse ka lõimumise n-ö nähtamatuid osiseid ehk näeb vajadust ka subjektiivsete indikaatorite järele, mis mõõdaks üheltpoolt sisserändajate, aga ka ühiskonna enamuse hoiakuid (Niessen & Huddleston 2007: 139). Arusaam, et lõimumise edukust ei saa hinnata vaid sisserändajate põhjal, vaid tuleb võtta arvesse ka vastuvõtva ühiskonna liikmeid, kätkeb endas Nõukoja arusaama, et lõimumine on kahepoole protsess, mis eeldab pingutamist mitte ainult vähemuselt, vaid ka enamuselt. Kontseptsioon lõimumisest kui kahepoolest protsessist leiab edasist käsitlemist käesoleva töö alapeatükis 3.5.

Kui Nõukogu algatas indikaatorite alase arutelu, eesmärgiga edendada sisserändajate sotsiaalset lõimumist, nägi EL indikaatorite väljatöötamises vahendit Lissaboni eesmärkide tulemuste progressi hindamiseks (Niessen & Huddleston 2007: 140). EL-i lõimumisalaste indikaatorite väljatöötamise juured ulatuvad 2004. aastasse, kui Hollandi eesistumisel EL-i Justiits- ja Siseküsimuste Nõukogus vastu võetud lõimumise ühiste aluste raames sätestati üheteistkümnenda lõimumise aluspõhimõttena vajadus arendada selgeid sihte, näitajaid ja hindamismehhanisme, eesmärgiga kohendada poliitikaid, hinnata lõimumise edu ning tõhustada teabevahetust (EL-i lõimumise ühised aluspõhimõtted 2004). Tuginedes 2007. aasta mais Potsdamis toimunud ministrite konverentsile, andis juunis korraldatud Justiits- ja Siseküsimuste Nõukogu Komisjonile poliitilise mandaadi ühiste indikaatorite ja indeksite väljatöötamiseks, mille kasutamine riiklike lõimumisprotsesside tulemuste hindamiseks oleks liikmesriikidele vabatahtlik, kuid mis sellele vaatamata võimaldaks analüüsida lõimumisprotsesside tulemusi võrdlevas perspektiivis (Carrera 2008: 6). 2008. aasta 17. juuni teatisega kutsus Komisjon üles looma ühist metoodikat, et teisendada lõimumise aluspõhimõtted ühistesse näitajatesse ning tagada nende juurutamine. Komisjon näitas valmisolekut hinnata liikmesriikide lõimumisprotsesse osana oma iga-aastasest sisserände ja lõimumise aruandest (Euroopa Komisjoni teatis 2008). Nende arengute järel tõstatas novembris 2008 Vichys toimunud ministrite konverents lõimumispoliitikate hindamise Euroopa tasandi prioriteediks ning julgustas alustama süstemaatilist tööd nii meetodite kui konkreetsete indikaatorite väljatöötamiseks. Seejuures andsid liikmesriigid lubaduse toetada Saksamaa initsiatiivi korraldada lõimumispoliitikate hindamise alane konverents (Eurostati pilootuuring 2011: 9). 2009. aastal Berliinis toimunud konverentsil vahendati riiklike kogemusi lõimumispoliitikate ja -protsesside monitoorimise alal.

Rootsi eesistumise ajal toimus märkimisväärne edasimineku, kui Stockholmi programmiga 2010-2014 kutsuti üles Komisjoni ja liikmesriike töötama välja olulistes poliitikavaldkondades piiratud arvul tuumindikaatoreid, mis võimaldaksid monitoorida lõimumispoliitikaid ning mille eesmärk on suurendada riiklike kogemuste võrreldavust ning jõustada Euroopa õppimisprotsessi (Bijl & Verweij 2012: 13). Selle tulemusel määratleti Malmös 2009. aasta detsembris toimunud konverentsi järeldustes lõimumise põhivaldkonnad, milleks on: tööturg, haridus, sotsiaalne kaasatus ning kodanikuaktiivsus. Igas valdkonnas täpsustasid liikmesriigid esialgse vähestest indikaatoritest koosneva komplekti, mille osised oleksid lihtsasti mõistetavad, hõlpsasti kommunikeeritavad, võrreldavad ajas ning mille

raames oodatakse teatud tulemusi. Samuti oli indikaatorite väljavalimisel oluliseks kriteeriumiks võrreldava andmestiku kättesaadavus ja kvaliteet. Valduskondade mõõdikud on esitatud tabelis 1. Tuumindikaatoritele lisati nimekiri edasist kaalumist vajavatest indikaatoritest, mille monitoorimine liikmesriikides on küll oluline, kuid milleks vajalik kvalitatiivne subjektiivsetel hinnangutel põhinev andmestik on käesolevalt puudu. (Huddleston & Tjaden 2013: 11). Varuindikaatorite nimekirjas olid järgnevad mõõdikud: üle kvalifitseerituse määr, eraettevõtlus, keeleoskus, kogemused diskrimineerimisega, usaldus avalike institutsioonide vastu, valimisaktiivsus hääleõiguslike seas ning kuuluvustunne. Lahkarvamusele jäädagi aga kodanikuaktiivsuse indikaatorite osas, tulenevalt sellest, et Euroopa riigid erinevad üksteisest lõimumispoliitika alaste vaadete, eesmärkide ja õiguslike raamistike osas. Samas, kodanikuaktiivsus on oluline valdkond, arvestades, et sisserändajate osalemine demokraatlikes protsessides aktiivse kodanikuna toetab nende lõimumist ja tugevdab nende kuuluvustunnet (Malmö konverentsi järeldused 2009).

<b>VALDKOND</b>	<b>PÕHIMÕÕDIKUD</b>
1. Tööturg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tööhõive määr</li> <li>• töötuse määr</li> <li>• aktiivsuse määr</li> </ul>
2. Haridus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kõrgeim saavutatud haridus (esimese, teise ja kolmanda hariduse omandanud inimeste osakaal)</li> <li>• madala õpiedukusega 15-aastaste osakaal lugemises, matemaatikas ja loodusteaduses</li> <li>• kõrghariduse omandanute osakaal 30-34-aastaste hulgas</li> <li>• õpingute poolelijätjate osakaal</li> </ul>
3. Sotsiaalne kaasatus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mediaansissetulek (sisserännanud elanikkonna mediaansissetuleku osa kogu elanikkonna mediaansissetulekust)</li> <li>• vaesusrisk (elanikkonna osakaal, kelle sissetulek on väiksem kui 60% riiklikust mediaan sissetulekust)</li> <li>• elanikkonna osakaal, kes peavad oma tervislikku seisundit heaks või halvaks</li> <li>• kinnisvara omanike osakaal võrrelduna mitte-omanikega sisserännanute ja kogu elanikkonna hulgas</li> </ul>

4. Kodanikuaktiivsus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• naturaliseerunud sisserännanute osakaal</li> <li>• sisserännanute osakaal, kellel on pikaajaline või alaline elamisluba</li> <li>• sisserännanute osakaal valitud esindajate hulgas</li> </ul>
----------------------	---

Tabel 1. Sisserändajate lõimumise indikaatorid (Eurostati pilootuuring 2011)

2010. aasta aprillis Zaragozas toimunud EL-i liikmesriikide lõimumise eest vastutavate ministrite kohtumisel nõustuti välja pakutud võtmeindikaatoritega. 3.-4. juunil 2010 Justiits- ja Siseküsimuste Nõukogus vastu võetud Zaragoza deklaratsiooniga kutsus Komisjon viima läbi pilootuuringut, mis keskendus lõimumispoliitikate hindamisele, sealhulgas eksamineerides kokkulepitud indikaatoreid ning analüüsides kuivõrd võtavad määratletud indikaatorid arvesse riiklikke kontekste, erilmelise sisserändajate elanikkonna tausta ja erinevaid liikmesriikide sisserände- ja lõimumise poliitikaid ning ühtlasi raporteerides andmestiku kättesaadavust ja kvaliteeti (Zaragoza deklaratsioon). Eurostat avaldas Zaragoza pilootuuringu tulemused 2011. aastal. Tegemist oli esmakordse EL-i katsega monitoorida lõimumisprotsesside tulemusi ühteaegu kõikide EL-i liikmesriikide kohta. Hindamist teostati neljas valdkonnas, milleks olid: tööturg, haridus, sotsiaalne kaasatus ja kodanikuaktiivsus. Lisaks uuriti ka ülekvalifitseerituse määra ning vabakutseliste osakaalu kogu tööjõust, mis olid Malmö konverentsiga määratud edasist kaalumist vajavate indikaatorite nimekirja. Pilootuuring sisaldas endas kalkulatsioone kõikide liikmesriikide kohta, toetudes käesoleval hetkel käesolevatele andmetele. Peamisteks andmeallikateks olid EL-i tööjõu-uuring (*European Union Labour Force Survey - LFS*) ning EL-i sissetulekute ja elutingimuste statistika (*European Union Statistics on Income and Living Conditions - SILC*), aga ka Eurostati rändestatistika ning OECD rahvusvaheline õpilaste hindamise programm (PISA) (Eurostati pilootuuring 2011).

Eurostati pilootuuringule järgnes laiaulatuslik analüüs, eesmärgiga hinnata edasisi võimalikke samme ja väljavaateid seoses EL-i sisserändajate lõimumise indikaatorite väljatöötamise ja rakendamisega. Komisjoni palvel võttis raporti koostamise enda kanda Euroopa Teenuste Võrgustik (edaspidi: ESN) ning Rändepoliitikate Grupp (edaspidi: MPG). Oluliseks sisendiks uuringu läbiviimisel oli 2012. aastal korraldatud kolm ekspertseminari, milles osales ligi kolmsada eksperti kõigist kahekümne seitsmest EL-i liikmesriigist ja Norrast, kes esindasid nii valitsus- kui valitsusväliseid organisatsioone ja ülikoole. Raportis kinnitas Zaragoza indikaatorite relevantsuse, kuid tõi välja ka kriitilisi edasist arutlemist vajavaid aspekte.

Ekspertseminaridel arutatu põhjal pakutakse raportis välja hulk lisaindikaatoreid. Peamiseid puudujääke senistes indikaatorites nähakse sotsiaalse kaasatuse ja kodanikuaktiivsuse valdkondades. Nii näiteks leitakse, et indikaatorid peaksid katma ka naturaliseerituse määra, samas tõdetakse, et vajab veel täpsustamist, kas selle puhul oleks tegu sotsiaalse tulemuse indikaatoriga, poliitikaindikaatoriga või peegeldab naturaliseerituse tase vastuvõtivate ühiskondade avatust kodakondsuse institutsiooni osas. Kuigi raporti kohaselt esineb puudujääke kõigi nelja valdkonna indikaatorite nimekirjas, tõdetakse, et kuna rahvusvaheline võrdlus eeldab piiratud arvul indikaatoreid, väärrib iga üksiku indikaatori lisamine põhjalikku kaalumist. Raportis pakutakse välja, et kuna kõikidel ekspertseminaridel kõlas korduvalt ettepanek, et tulenevalt lõimumise kahepoolsest protsessist tuleks lisada viies valdkond, milleks oleks vastuvõtivate ühiskondade avatus sisserändajate suhtes. Seejuures pakuti välja järgnevad mõõdikud: teadlikkus ja kogemus diskrimineerimisega, suhtumine erinevustesse, usaldus avalike institutsioonide vastu, kuuluvustunne. Raportis leitakse ühtlasi, et Eurostati pilootuuringus kasutatud andmeallikad on käesolevalt parimad olemasolevad, kuid toob ühtlasi välja andmete puudused ning teeb ettepanekuid nende täiendamise osas. Nii näiteks tehakse ettepanek esitleda edaspidi andmeid senisest detailsemalt, tehes seda soo, haridustaseme ja vanusegrupi, EL-is vs väljaspool EL-i sündivuse ja EL kodakondsuse vs kolmandate riikide kodanikuks (edaspidi: KRK) olemise põhjal. Kriitiliselt hinnatakse ka tulenevalt erinevast sisserändajate sihtgrupi defineerimisest liikmesriikide esitatud andmete korrektsust ja võrreldavust (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013). 2013. aastal ESN ja MPG poolt avaldatud raport on käesoleva seisuga üks kõige viimasemaid arenguid EL-i lõimumisprotsesside tulemusi mõõtvate indikaatorite väljatöötamise osas.

### ***3.3 Sisserändajate lõimumispoliitika indeks (MIPEX)***

Sisserändajate lõimumisprotsessi tulemuste mõõtmise alternatiiv on anda hinnang lõimumispoliitika vastavusele kokkulepitud standardite suhtes. “Lõimumist saab mõõta õnnestumiste ja ebaõnnestumiste võtmes ning lõimumispoliitikaid tugevuste ja nõrkuste kaudu. See selgitab, et lõimumise edu ja lõimumispoliitika efektiivsuse mõõtmine on omavahel seotud, kuid erinevad tegevused” (Niessen & Huddleston 2007: 138). Eelnevas alapeatükis kirjeldatud lõimumisprotsesse mõõtvate indikaatorite väljatöötamise kõrval on Euroopas paralleelselt toimunud sisserändajate lõimumispoliitika indeksi (*Migrant*

*Integration Policy Index*, edaspidi: MIPEX) väljatöötamine. Kuigi MIPEX ei ole osa ametlikest EL-i poliitikamehhanismidest, on selle käsitlemine käesolevas töös oluline. MIPEX-i näol on tegemist Euroopa kontekstis seni kõige laiaulatuslikuma ja süstemaatilisema lõimumispoliitikate hindamise tööriistaga. MIPEX on saanud Komisjoni heakskiidu ning toetub käesolevalt EL-i rahastusele, saades toetust Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fondist (mipex.eu). MIPEX on MPG-i poolt välja töötatud indikaatorite mehhanism, mille alusel saab hinnata, võrrelda ja täiustada riikide lõimumispoliitikaid. MIPEX-i uuring võimaldab mõista EL-i liikmesriikide lõimumispoliitikaid ning seda, kuidas riigid teiste riikide seas võrdlevalt paigutuvad. MIPEX mõõdab kokku neljakümne, sh kõikide EL-i liikmesriikide, Norra, Šveitsi, Kanada ja USA lõimumispoliitikaid. Võttes aluseks seitse poliitikavaldkonda ja sada nelikümmend kaheksa indikaatorit, hindab MIPEX sisserändajate võimalusi ühiskonnas osalemiseks ja valitsuste pühendumust lõimumise saavutamisele. Poliitikate ja nende elluviimise mõõtmise kaudu selgitab MIPEX välja, kas kõikidele elanikele on tagatud võrdsed võimalused ja vastutused. MIPEX uuringuid on läbi viidud alates 2004. aastast, kui esmakordselt viidi läbi viieteistkümne EL-i liikmesriigi lõimumispoliitikate võrdlus. 2011. aasta alguses avaldatud MIPEX-i kolmas uuring hindab seitset poliitikavaldkonda, milleks on: ligipääs tööturule, perede taasühinemine, haridus, kodakondsuspoliitika, pikaajaline elamisluba, poliitiline osalus ja diskrimineerimisvastased poliitikad. Igas valdkonnas on kasutusel teatud hulk indikaatoreid, millest igauhele saavad vastava riigi analüütikud anda kuni kolm punkti.

Millised on MIPEX-i võimalikud kitsaskohad? MIPEX ei esita omapoolset nägemust sellest, mida lõimumine kontseptuaalselt tähendab, mis toob kaasa potentsiaalse ohu, et valitud indikaatorid on juhuslikult ja subjektiivsetel alustel komplekteeritud, esindamata terviklikku nägemust. “MIPEX-it iseloomustab ulatuslik subjektiivsuse aste ning paljud väärtustel põhinevad hinnangud [...], mida näitab heakskiidetud tulemuse (parim) või vastandi (halvim) kategoriseerimine, indikaatorite kasutamine ja see viis, kuidas tulemusi esitletakse. Seda aspekti on tunnistanud ka näiteks 2005. aasta indeksi puhul, kui väideti, et normatiivne raamistik loomulikult toetub teatud vääruspõhiste hinnangutele. See on vajalik selleks, et luua ühist raamistikku poliitikate arvudesse panemiseks. Normatiivsed hinnangud tuginevad laialt levinud argumentidele [...] võrdse kohtlemise ja kaasamise osas [sic!]” (Carrera 2008: 48). Juhuslikkusele indikaatorite valikus viitab ka see, et MIPEX-i indikaatorid põhinevad lõimumispoliitikatel, mis esinevad vähemalt ühes uurimisaluses riigis. Selline lähenemine

eeldaks justkui, et sisserändajatele ulatuslike õiguste andmine ühes riigis sobib sama hästi ka kõigile teistele riikidele. Taoline arusaam kipub ignoreerima riikide erinevusi, mis tulenevad erinevatest ajaloolistest kogemustest, sisserändajate arvulisest koosseisust, taustast ja olukorrast ning lõimumisvaldkonna traditsioonidest. Nii näiteks on MIPEX-i poliitilise osaluse aladimensioonid üheks indikaatoriks ehk eduka lõimumispoliitika näitajaks sisserändajate õigus valida parlamenti. Paraku on Euroopas mittekodanike poliitilise osaluse valdkond sügavalt vaidlustatud. Erinevad nägemused on levinud selles osas, kas mittekodanikel üleüldse peaks olema õigus poliitilisele osalusele. Samas vaieldakse konkreetsemate õiguste üle, näiteks kas valimisõigus peaks kuuluma eranditult vastava riigi kodanikele või mitte. Euroopa lõhestatust sisserändajate poliitilise osaluse küsimustes tõestavad ka Zaragoza lõimumisprotsesside võtmeindikaatorite välja töötamisel kogetud raskused kodanikuaktiivsuse valdkonna määratlemisel, mistõttu see on siiani poolik ja ilma siduva kokkuleppeta (Zaragoza deklaratsioon 2010). Kuivõrd MIPEX-i meeskond annab oma metoodika kohta vähe selgitusi, jääb selgusetuks, miks on otsustatud määratleda sisserändajatena vaid kolmandate riikide kodanikud. Antud juhul jäetakse poliitikate hindamisel arvestamata teistele olulistele sisserändajate rühmadele nagu näiteks naturaliseerunud kodanikele suunatud lõimumismeetmete ja -poliitikatega. Selline lähenemine põhineb tõenäoliselt MIPEX-i eeldusel, et kodakondsuse omandamine tähendab automaatselt inimese lõimitust ühiskonda. Selle arusaama kitsaskohtad leiavad kajastamist käesoleva töö alapeatükis 3.6. Veel üheks probleemkohaks võib pidada MIPEX-i vähest läbipaistvust. “MIPEX-i indeksi [...] metoodikat iseloomustab läbipaistmatu stiil, mis hägustab selget arusaama sellest, kuidas uuringu läbiviimine tegelikult toimub ja kuidas tulemused on saavutatud” (Carrera 2008: 56). Kuivõrd MIPEX-i andmestik ei ole avalik, puudub võimalus selgitada välja milliste konkreetsete parameetrite alusel on vastavatele riikidele konkreetsed punktisummad jagatud. MIPEX-i uuringute puhul on indikaatorite sisustamine jäetud täielikult kohalike ekspertide otsustada. Igas MIPEX-i poolt uuritavas riigis töötab andmete kogumisega kaks kuni kuus eksperti, sõltuvalt nende ekspertiisist ja riigi suurusest. Väike ekspertgrupp, eriti kui see koosneb vaid kahest inimesest, toob kaasa potentsiaalse ohu, mille kohaselt andmed kas ei ole piisavalt kontrollitud või on subjektiivselt kallutatud. MIPEX on küll püüdnud seda ohtu maandada anonüümsete retsensentide kaasamisega, kuid samas tõdeb ka ise, et kolmanda uuringu puhul kerkis kõikides uuritavates riikides palju küsimusi, mille puhul eksperdid ja retsensendid omavahel ühisele arusaamale ei jõudnud (mipex.eu). Teiseks potentsiaalseks probleemkohaks võib pidada MIPEX-i puhul tõika, et see ei arvesta unitaar- ja

föderaalriikide erisustega. Suurtes föderaalriikides nagu näiteks Saksamaal, on üleliiduliselt kasutusel erinevad sisserändajate lõimumisele suunatud meetmed ja poliitikad. Seetõttu erinevused ühe riigi sees võivad olla suuremad kui riikide vahel. Kuna MIPEX-i puhul on kesksel kohal riikide võrreldavus ja nende omavaheline järjestamine, ümardatakse riigisiseseid erinevused, nii riikliku kui kohaliku tasandi poliitikad, statistiliseks keskmiseks, mis ei pruugi peegeldada reaalsust. Samuti tekitab küsimusi indikaatorite sama osatähtsus. Nimelt, MIPEX-i kohaselt on kõik indikaatorid võrdse kaaluga, iga üksik poliitika saab vastata ideaalolukorrale kas täielikult, poolenisti või mitte üldse. Samas indeksi eri osistele erineva olulisuse astme kehtestamine võiks anda uuringule olulise lisandväärtuse. Nii näiteks võiks õigus kohalikel valimistel kandideerida anda rohkem punkte kui õigus valida ning õigus kuuluda erakondadesse tuua kaasa enam punkte kui õigus kuuluda mittetulundusühingusse. Lõppkokkuvõttes võib öelda, et kuigi MIPEX-i indikaatorsüsteem ja Zaragoza indikaatorid mõõdavad erinevaid näitajaid, käsitlevad nad siiski ühe ja sama nähtuse, lõimumise, erinevaid tahke. Võrreldes MIPEX-iga on Zaragoza indikaatoritekoogu meetoodika läbipaistvam ning selle süsteemi väljaarendamine on aktuaalne, mistõttu on otstarbekas keskenduda edaspidi vaid Zaragoza indikaatorite analüüsimisele ja selles osas ettepanekute tegemisele.

### ***3.4. Riikide võrreldavus kui eduka lõimumise mõõtmise eeldus***

Kõikide EL-i liikmeriikide lõimumisprotsesse hindava indikaatorite süsteemi loomise eeldus on see, et võrreldavad üksused on piisavalt sarnased selleks, et neid samadel alustel monitoorida. See on üldine reegel, et mõõtmine kipub olema tulemuslikum, kui olukorrad, mida mõõdetakse, on pigem sarnased. Sellistel tingimustel võimaldab mõõtmine tuvastada parimad praktikad, mida vastavate liikmesriikide poliitikakujundajate vahel arutada ja jagada (Entzinger & Biezeveld 2003: 46). Positiivsel seisukohal riikide võrreldavuse osas on MPG direktor Jan Niessen (2011), kes väidab, et: “Metoodilisest vaatenurgast on argumenteeritud, et kuigi liikmesriikide sisserändajate lõimumist puudutavate lähenemiste ja poliitikate võrdluses ilmneb märkimisväärne mitmekesisus, esindavad nad teatud sarnasusi ja koondumisi, mis võimaldavad omavahelist võrdlemist ja seega ka sarnastel alustel lõimumise mõõtmist” (Niessen 2001, Carrera 2008: 30 kaudu). See, et EL on jõudnud järeltulele, et kõigi kahekümne kaheksa liikmesriigi sisserändajate lõimumise alast olukorda on võimalik

sama süsteemi alusel mõõta, peegeldab Komisjoni arusaama, et riigid on monitoorimiseks piisavalt sarnased. Kas see veendumus on õigustatud või toimub EL-i liikmesriikide sisserändajate lõimumisprotsesside tulemuste samadel alustel võrdlemine nõrkadel eeldustel?

See on vaieldamatu, et Euroopa riigid erinevad üksteisest sisserände ajaloo poolest. Samas on riikide rändeajalool selged tagajärjed ühiskondlikele lõimumisprotsessidele ja nende hindamisele. Osa riike on alles hiljuti kogunud sisserände fenomeni, samas kui paljud teised on puutunud sisserändega kokku juba rohkem kui sajandi jooksul (King 2010, Bijl & Verweij 2012: 32 kaudu). Osadel riikidel, näiteks Prantsusmaal ja Suurbritannial, on pikaajalised sisserände traditsioonid, samas kui teised, näiteks Hispaania ja Itaalia, on puutunud sisserändefenomeniga kokku alles hiljuti. Kolmandal grupil, keda esindavad näiteks Rumeenia ja Slovakkia, on sisserändega vähe seost, kuid neil on märkimisväärsed probleemid põliste etnilise vähemustega. Ning isegi, kui mõned riikide grupid jagavad ühist sisserände ajalugu, nagu näiteks riigid, kes värbasid 1960ndatel endale külalistöötajaid, on kõik valitsused rakendanud erinevaid lähenemisi oma lõimumispoliitikate kujundamisel. Nii näiteks on sisserände alal kogunud riikidest Holland loonud aktiivse lõimumise ja vähemuste poliitika, samal ajal kui Saksamaa lähenemine on pigem lähtunud välismaalastele piirangute kehtestamisest (Euroopa Nõukogu 1997: 6-8). Lisaks on riike, kes peavad sisserändajate igasugust erikohtlemist kas diskrimineerivaks või kahjulikuks, kuna see võib nende arvates mobiliseerida sisserändajate vastast viha ühiskonnas. Seevastu teised riigid tähtsustavad sisserändajatele suunatud spetsiifilisi meetmeid, tunnustades nende abil sisserändajate eripärasid nagu näiteks religioosset või kultuurilist identiteeti, aga ka edendades nende lõimumist näiteks keeleõppe või tõlketeenuse korraldamise teel (Entzinger & Biezeveld 2003: 42). Samuti tuleb täheldada, et liikmesriikide vahel eksisteerivad märkimisväärsed erinevused nende detsentraliseerimise poliitikates. Teatud teemade, näiteks haridusküsimuste puhul on peamine vastutus riiklikul tasemel, teistel juhtudel on samad vastutused delegeeritud kohalikule tasandile ning kolmandatel juhtudel on sama valdkond antud erasektori kätte (Entzinger & Biezeveld 2003: 43). See, et eri riigid võtavad vastu ja viivad lõimumispoliitikaid ellu eri tasemetel, teeb aga riikide lõimumisprotsesside tulemuste võrdleva monitoorimise keeruliseks.

Veelgi enam, erinevused liikmesriikide vahel ei seisne mitte ainult nende lõimumispoliitikate eesmärkides, vaid ka valdkondades, millele lõimumise edendamisel rõhku pööratakse. Nii näiteks, kui mõnel riigil on tugev avalik koolisüsteem, on suurem tõenäosus, et haridus on

prioriteetne lõimumisvaldkond. Seevastu riikides, kus ligipääs haridusele on piiratud, on haridus väikse tõenäosusega lõimumise võtmealade hulgas. Samasugune loogika kehtib sotsiaalvaldkonna osas. Nimelt riigid, millel on tugev sotsiaalhoolekandesüsteem, pööravad tõenäoliselt oma lõimumispoliitikates sellele suuremat rolli kui need riigid, millel on nõrk hoolekandesüsteem (Entzinger & Biezeveld 2003: 43). Veelgi enam, osad riigid, eriti need, kes on puutunud sisserändega kokku alles hiljuti, tähtsustavad pigem sisserändajate juriidilise staatuse parandamist ning pööravad vähem rõhku nende sotsiaalsele lõimumisele. See lähenemine põhineb eeldusel, et lõimitus ühes valdkonnas, näiteks kodakondsuse omamine, toob kaasa muutuse ka teistel aladel, näiteks elamistingimuste paranemise (Entzinger & Biezeveld: 42). Tulenevalt riikide erinevatest arusaamadest avaliku võimu rollist sisserändajate lõimumise edendamisel, tekib küsimus, kuidas üldse on võimalik võrrelda eri riikide poliitikate efektiivsust, kui nende vahendite eesmärgid on üksteisest niivõrd erinevad?

Riikidevahelisi erinevusi rõhutab ka see, millised on nende peamised sisserände voogudele iseloomulikud omadused ehk millised on sisserändajate rühmad ja nende rände motiivid, kultuuriline taust, olemasolevad (koloniaalsed) sidemed vastuvõtva riigiga, rände vabatahtlikku loomuse ulatus ning see, kui püsiv või ajutine nende ränne saab olema (Bijl & Verweij 2012: 32). See, kuidas erinevad on EL-i liikmesriigid sisserändajate tausta poolest, ilmneb teravalt Eesti erandlikus juhtumis, kus sisserändajate lõimumise motivatsiooniküsimus on tugevas seoses keeruka rändeajalooga. Pärast 1991. aasta taasiseseisvumist tekkis Eestis tuline vaidlus sellest, kas sõjajärgne sisseränne, mis toimus peamiselt Vene kodanike poolt, kes olid pärit teistest Nõukogude Liidu osadest, oli Moskva meede kolonialiseerida rahvuslikult meelestatud vabariik, millisel seisukohal on olnud kodumaine poliitiline retoorika või oli massiline sisseränne Eestise Nõukogude Liidu industrialiseerumise tulemus. Ametlikes Eesti valitsuse dokumentides on Nõukogude aladelt sisserännanud inimesed liigitatud okupeerivast režiimist pärit sisserändajateks, mistõttu taasiseseisvunud Eestis muutus nende juriidiline staatus välismaalasteks. Märkimisväärne on aga see, et enamik neist venelastest ise ei pea ennast sisserännanuteks. Kuigi nad on rännanud ühest geograafilisest punktist teise, toimus liikumine ühe riigi piirides ning see, mis tõeliselt asukohta muutis, oli riigipiir (Kallas 2012: 128). Tõsiasi, mille kohaselt suur hulk inimesi, keda riik peab sisserännanuteks, näevad ise ennast selle riigi enamuse hulka kuuluvateks, mõjutab selgelt vähemuse motivatsiooni kohandada end vastavalt riigi lõimumiskriteeriumidele.

Oluliseks aspektiks, mis on eri riikide lõikes erinev, on see, kuidas vabatahtlikult või sunniviisiliselt on märkimisväärne osa sisserändest aset leidnud. Sellel on oluline mõju sisserändaja motivatsioonile, aga ka võimekusele uut elu üles ehitada ning seega on riigid seatud erinevasse olukorda. “Ränne võib olla ellujäämisstrateegia, vastusena karmidele olukordadele ja kahjulikele tingimustele, nagu näiteks vaesus, sissetuleku ja võimaluste ebavõrdne jaotus, majandusliku ja sotsiaalse elu kokkuvarisemine ja poliitiline repressioon. Ränne võib olla ka võimaluste avamise strateegia, eesmärgiga leida parim koht oma elu realiseerimiseks [...]. Need inividid, kes otsustavad välja rännata, nii mehed kui naised, kipuvad olema pigem noored, ettevõtlikud ja riskialtid. Nende motivatsioonid, pürgimused ja võimekused panustavad vastuvõtvasse ühiskondadesse ning võivad nende lõimumist soodustada” (Niessen & Huddleston 2007: 16). Lisaks, koosnevad osades riikides sisserände vood peamiselt inimestest, kes on pärit vastuvõtva riigi endistest kolooniatest ning kes on seetõttu rohkem või vähem juba enne väljarändamist tuttavad sihtriigi keele ja kultuuriga. Samas on aga ka vastupidiseid sisserände voogusid, mille näiteks on 21. sajandi tööränne Euroopasse, aga ka sajad tuhanded varjupaigataotlejad ja rahvusvahelise kaitse saajad (Bijl & Verweij 2012: 41). Pagulaste motivatsioon vastuvõtvasse ühiskonda lõimuda on komplitseeritud küsimus. Seda seetõttu, et olemuslikult võiks pagulastelt oodata koju tagasi pöördumist, kui olukord kodumaal paraneb. Kuna ebastabiilsust tekitavad sõjad ja ebademokraatlikud režiimid ei ole lühiajalised nähtused, ei pruugi pagulase eluea jooksul loodetud muutus kodumaal toimuda või võib murrang leida aset alles pärast aastakümneid ootamist. Veelgi keerulisem on küsimus nende põgenike motivatsioonist lõimuda, kes ei ole rahvusvahelist kaitset saanud, kuid kellel on lubatud jääda, kuna nende tagasipöördumine oleks ebainimlik või võimatu (Euroopa Nõukogu 1997: 7). Näiteks on sellisteks inimesteks osades EL-i liikmesriikides alaealised pagulased, kellel lubatakse vastuvõtvas riigis elada kuni täisealiseks saamiseni.

Tulenevat erinevatest rändevoogudest, sisserändajate eelhäälestusest ning kultuuri- ja keeletausta sobivusest vastuvõtva riigi omaga, on riikidel ebavõrdne stardipositsioon sisserändajate lõimumisprotsessi käivitamisel. Nii näiteks on lõimumiskontekst Suurbritannias täiesti teistsugune kui Saksamaal, kuna juba ainuüksi keeleküsimusel on erinev tähendus. Samamoodi nagu Suurbritannias, kus suur osa sisserändajatest on pärit endistest kolooniatest, ei mängi keeleoskus lõimumisel erilist rolli Hispaanias, kus enamus sisserändajaid on pärit Ladina-Ameerikast ning seega on kohalike ja sisserändajate emakeel

ühine (Altmaier 2007: 12). Seevastu näiteks Eesti lõimumiskava 2008-2013 seab sisserändajate keeleoskuse üheks esmaseks prioriteediks: “Eesti elanikkonna lõimumine on pikaajaline protsess, mille lõppsihiks on tugeva Eesti riigi identiteediga, ühiseid demokraatlikke väärtusi jagava ning avalikus sfääris eesti keeles suhtleva püsielastikuga kultuuriliselt mitmekesine ühiskond [...], lõimumiskava eesmärk on toetada iga püsielaniku ühtekuuluvustunnet Eesti ühiskonnaga ühiste väärtuste jagamise ning riigikeele valdamise kaudu” (Eesti lõimumiskava 2008-2013). Tõenäoliselt tulenevalt sellest, et mitmetes EL-i liikmesriikides ei ole keeleoskusele lõimumisprotsessis erilist tähendust omistatud, ei kuulu keeleoskus Zaragoza indikaatorite hulka, vaid on jäetud varunimekirja. Arvestades, et paljudes teistes EL-i liikmesriikides, nagu näiteks Baltimaades või Saksamaal, on keeleoskus lõimumise võtmeküsimus, on tõsise kahtluse all Zaragoza indikaatorite asjakohasus ja võimekus mõõta siduvalt lõimumise kõiki tahke.

Tuginedes eelnevale arutluskäigule on kaheldav, kuivõrd on üleüldse võimalik töötada välja lõimumisprotsesside mõõtmise süsteem, mis sobiks võrdselt kõikide EL-i liikmesriikide lõimumistulemuste hindamiseks. Samadel alustel kõigi liikmeriikide lõimumisprotsesside mõõtmine põhineb eeldusel, et võrreldavad üksused ehk riigid on üksteisele piisavalt sarnased. Eelnev mõttearendus tõi välja mitmed keerdküsimused, mis viitavad EL-i liikmesriikide omavahelisele märkimisväärsele erinevusele. Seetõttu tuleb olla ettevaatlik, kui võrrelda omavahel riike, millel on erinev rändeajalugu, arusaam lõimumise tähendusest ja selle eesmärkidest ning kes rakendavad erinevaid lõimumispoliitikat eri moel. Lisaks teeb riikidevahelise võrdluse keeruliseks nende erinev sisserändajate taust, mida iseloomustavad rände motiivid, kultuuriline taust, olemasolevad (koloniaalsed) sidemed vastuvõtva riigiga, rände vabatahtliku loomuse ulatus ning kui püsiv või ajutine nende ränne saab olema. Tulenevalt sisserändajate erinevatest omadustest, mis teevad neile lõimumise rohkem või vähem kergemaks, on EL-i liikmesriikidel erinev stardipositsioon sisserändajate lõimumisprotsesside käivitamisel ja juhtimisel. Arvestades, et sisserändajate arvud ja domineerivad karakteristikud on EL-i liikmesriikides pidevas muutumises, olles muuhulgas mõjutatud põgenikelainetest, ei ole ühe või teise riigi eelisseisund võrreldes teistega püsiv nähtus.

Eelnevale arutluskäigule tuginedes on kaheldav, kuivõrd on võimalik Zaragoza indikaatorite kogu abil anda tõepärane pilt EL-i liikmesriikide lõimumisprotsesside seisust ja muutustest

ajas. Seetõttu on oluline, et indikaatoritele endile ei omistataks liiga suurt rolli lõimumisprotsessi tulemuste peegeldamisel. Nagu sõnab Sergio Carrera (2008): “Monitoorimine kasutab mitteläbipaistvaid, kompleksseid ja hämaraid meetodeid ja vahendeid, [...] see meetod võimaldab koostada pigem keerulisi, kuid mitte ulatuslikke analüüse, mis on võõrad teaduslikule [...] hindamisele (Carrera 2008: 56). Järgnevalt mõned konkreetset näited sellest, kuidas indikaatorid ilma tõlgendava jõuta võivad jätta uuritavast riigist eksitava mulje. Nii näiteks, kui mõnes riigis soovitakse viia kokku tööturu vajadused sisserännanute oskustega ning kehtestatakse sisserände karmid piirangud, eelistades kõrgeltkvalifitseeritud tööjõudu, on tõenäoline, et vastavas riigis on sisserändajate töötuse ja tööturul osalemise näitajad paremad, kui neis riikides, kus taolisi piiranguid sisserände ei kehtestata (Niessen & Huddleston 2007: 17). Samamoodi on riikidevahelised erisused lõimumistulemustes mõjutatud sellest, kui ulatuslikult üks või teine riik rahvusvahelist kaitset pakub. “Inimesed, kellel on tõsine vajadus rahvusvahelise kaitse järele, on kogunud traumasid ja tõenäoliselt piinamist ning seega on neil võib-olla olnud piiratud juurdepääs olulistele teenustele nagu tervishoid ja haridus, [...] seetõttu on ebamõistlik oodata neilt samu tulemusi kohalikega” (Niessen & Huddleston 2007: 17). Need näited kinnitavad väidet, et indikaatorid iseenesest ei edasta riigi kohta tõest pilti. Ühelt poolt riigid, millel on liberaalne sisserändepoliitika ning teisalt riigid, mis jagavad laialdastel alustel, näiteks lisaks 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonile ka humanitaarsetel põhjustel rahvusvahelist kaitset, võivad saada n-ö karistatud, saades kehvemaid tulemusi lõimumistulemuste osas kui teised, konservatiivsema sisserände- ja varjupaigapoliitikaga EL-i liikmesriigid. Selleks, et poliitikakujundajad ei teeks liiga kaugeleulatuvaid ja üldistavaid järeldusi lõimumise seisust, peaks igasugu lõimumise monitoorimisega kaasnema analüüs, mis tõlgendab riikidevahelisi erinevusi ja sarnasusi ning annab hinnangu, millest riikide tulemused võivad olla tingitud. “Statistiline informatsioon üksi saab teha vähe sisserändajate lõimumise mõõtmisel. Andmestikku tuleb tõlgendada. Seda tehes tuleb pidada silmas, et sisserändajate lõimumine peegeldab nii sotsiaalset, majanduslikku, poliitilist kui individuaalset protsessi ning riikide sotsiaalset, majanduslikku, individuaalset ja poliitilist *status quo*’d” (Werth, Delfs & Stevens 1997: 178). Vajadust andmestikku tõlgendada on mõistnud ka EL, nähes Zaragoza deklaratsioonis (2010) ette, et selleks, et “tagada tõhusus, tuleb indikaatorite kasutust täiendada nii riiklikul kui EL-i tasandil kontekstuaalse analüüsiga. Riiklike kontekstide analüüs (nt ajalugu, sotsiaal-majanduslik taust, sisserände tüüp, sotsiaalse turvalisuse võrgustik) on vajalik EL-i tasandi monitoorimise tulemuste tõlgendamiseks” (Zaragoza

deklaratsioon 2010). Kuivõrd Eurostati 2011. aasta pilootuuring, mis on siimaani ainus katse Zaragoza indikaatorite elluviimiseks, statistilistele tulemustele tõlgendavat jõudu kõrvale ei lisanud, ei ole selge, kas edaspidine EL-i tasandi lõimumise mõõtmine kvantitatiivseid näitajaid mitte ainult ei esitle, vaid ka lahti mõtestab.

### ***3.5. Hägune lõimumise kontseptsioon kui Euroopa Liidu lõimumise mõõtmise süsteemi olulisemaid kitsaskohti***

Mistahes ühiskondlike protsesside mõõtmine eeldab tugeva üheselt mõistetava ja aktsepteeritava kontseptuaalse raamistiku olemasolu. Antud juhul see, kuidas mõistetakse lõimumist, paneb paika lõimumise mõõtmise fookuse ning suunad. Euroopa Nõukogu raport (1997) argumenteeris seda järgnevalt: “lõimumise hindamine või mõõtmine peab saama alguse alusmõistete määratlemisega [...], mida täpselt mõeldakse lõimumise all, omab suurt tähtsust. Ilma ühiste standarditeta selles osas, mida peetakse silmas mõistete ‘sisserändaja’ ja ‘lõimumine’ all, on vähe tähendust katsetel mõõta sisserändajate lõimumist eri riikides” (Euroopa Nõukogu raport 1997: 5). Kuna lõimumise definitsioon moodustab sisserändajate lõimumise mõõtmise vundamendi, varieerub erinevate määratluste põhjal standard, mille järgi võib lõimumist pidada edukaks. Seega selleks, et indikaatorid moodustaksid sidusa süsteemi ning oleksid asjakohased lõimumise mõõtmiseks, on oluline jõuda kokkuleppele, mida lõimumine tähendab ehk mida mõõta ning sellest tulenevalt selgitada välja, millised indikaatorid selle kontseptsiooniga kokku sobivad.

Nagu ilmnes käesoleva töö teises peatükis, iseloomustab lõimumise tähenduse raamistamist EL-is pigem kontseptuaalne defitsiit kui ühtne lähenemine. “See defitsiit [...] on seotud raskustega lõimumise osas jagatud arusaama saavutamisel, mis oleks ühiselt aktsepteeritud niivõrd mitmekesises riikideüleises valitsemismehhanismis nagu seda on EL” (Carrera 2008: 45). Nii nagu töö teises peatükis analüüsitud, on 1999. aasta Tampere programmist saati EL-i arusaam lõimumise tähendusest pidevalt arenenud, pädides 2004. aastal ühiste lõimumise aluspõhimõtete väljatöötamisega. Samas on küsitav, kas EL-i lõimumise aluspõhimõtteid saab käsitleda kui liidu ühtset nägemust lõimumise tähendusest. Osaliselt tulenevalt aluspõhimõtete mittesiduvusest ja vabatahtlikust olemusest, on vaid vähesed riigid neid oma õigusaktidesse ja dokumentidesse hõlmanud. Lisaks, EL-i üksikud lõimumispoliitikad nagu

näiteks teises peatükis käsitletud direktiivid 2003/109 ja 2003/86 on suunatud pigem sisserändajate õiguste piiramisele, kui neile võrdsete tingimuste loomisele. Sellest tulenevalt võib järeldada, et EL-i lõimumise aluspõhimõtetes sisalduv nägemus lõimumise tähendusest ei ole praktikasse pea üldse üle võetud. “Selle asemel, et järgida tihedalt tõekspidamisi võrdsusest, kodakondsusest, lõimumise kahepoolsest protsessist ja EL-i paradigmat ausa ja võrdsusele ligilähedase kohtlemise osas, on pigem tendents seada lõimumine sisserändajatele elamisloa, perekonna taasühinemise ja sotsiaalse kaasatuse osas kindluse tagamise eeltingimuseks” (Carrera 2008: 46). Lõimumise aluspõhimõtete käsitlemise EL-i nägemusena lõimumisest ning baaskontseptsioonina lõimumisprotsesside hindamiseks, muudab ebakindlaks ka aluspõhimõtete vähene konkreetsus. Aluspõhimõtted peegeldavad tajutavaid ühised väärtusi, mis on oma olemuselt liiga laiad selleks, et kujutada endast selget ja sidusat visiooni lõimumisest. Selle seisukoha võtab kokku Sergio Carrera (2008) väide: “EL-i ühised lõimumise aluspõhimõtted on mittesiduvad laiadest printsiipidest koosnevad juhiseid, mis võimaldavad rakendada ja arendada mistahes arusaamu, seletusi ja ideoloogiaid lõimumisest” (Carrera 2008: 47).

Hägusust monitoorimise kõige põhilisemas küsimuses, lõimumise tähenduses, suurendab segadus selles osas, kas lõimumine on kahepoolne protsess, mis eeldab pingutamist nii sisserändajatelt kui ka vastuvõtvalt ühiskonnalt või peab ühiskonda sulandumiseks nägema vaeva vaid sisserännanute osapool. EL-i lõimumise esimene aluspõhimõte raamistab lõimumist kui “kõigi sisserännanute ja liikmesriikide elanike dünaamiline, kahepoolne vastastikune omaksvõtt”. Samas, kuigi ‘vastastikune omaksvõtt’ osutab lõimumisprotsessi kahepoolsusele, viitavad ülejäänud, omakorda konkreetsemad aluspõhimõtteid ainult sisserändajate pingutusvajadusele, nõudes neilt põhiväärtuste austamist, vastuvõtva ühiskonna tundmaõppimist ning selle haridus- ja kultuurielus ning demokraatlikes protsessides osalemist jpm. Seega, vaatamata kavandatud kahepoolsele lõimumisprotsessile, mis peaks toimuma enamuse ja vähemuse koostöös, kannavad sisserändajad vastavalt EL-i ühiste lõimumise aluspõhimõtetele peamist vastutust lõimumise õnnestumisel ja ebaõnnestumisel (Niessen & Huddleston 2007: 65-66, Carrera 2006: 15). Tulenevalt esimeses aluspõhimõttes sisalduvast lõimumisprotsessi kahepoolsuse printsiibist, on siiski arusaamatu, miks ei sisalda Zaragoza lõimumise indikaatorid endas mitte ühtegi mõõdikut vastuvõtva ühiskonna poolse lõimituse hindamiseks. See näitab, et EL-i lõimumise mõõtmise süsteem põhineb nõrkadel kontseptuaalsetel alustel. Ka eelpool mainitud 2013. aasta ESN-i ja MPG-i välja antud raport

(2013), mille eesmärk oli hinnata Eurostati uuringu järgseid väljavaateid seoses EL-i sisserändajate lõimumise indikaatorite väljatöötamise ja rakendamisega, tõdeb vajadust lisada senisele neljale põhivaldkonnale juurde vastuvõtva ühiskonna hoiakuid mõõtev 'ühiskonna sõbralikkuse' moodul. Alternatiivina pakutakse välja võimalus lisada olemasoleva nelja valdkonna alla nii enamuse kui vähemuse suunalt vaadeldud diskrimineerimist ja subjektiivseid hoiakuid mõõtvaid indikaatoreid. Viimasteks on raporti ettepanekul näiteks teadlikkus ja kogemus diskrimineerimisega, suhtumine erinevustesse, usaldus avalike institutsioonide vastu, kuuluvustunne ning hoiakud poliitiliste juhtide suhtes, kellel on etnilise vähemuse taust (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013: 29). "See, kuidas vastuvõttev ühiskond tajub lõimumist, võib omada tõsist mõju sellele, kuidas sisserändajad ühiskonda lõimuvad. Seda pigem subjektiivset mõõtmist saab rakendada täiendusena objektiivsetele lõimumise tulemusindikaatoritele. Igas ekspertseminaris küsisid osalejad indikaatorite järele, mis mõõdaks lõimumist kui vastastikkuse kohanemise kahepoolset protsessi, mis on ühtlasi määratletud EL-i esimese lõimumise aluspõhimõttega. Paljud riiklikud monitooringud juba kasutavad selliseid indikaatoreid" (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013: 29). On mõisteta, et subjektiivsete indikaatorite lisamine EL-i lõimumise mõõtmise süsteemi on kulukas ja mahukas ettevõtmine, kuna ühiskonna 'sõbralikkuse moodulis' paiknevad indikaatorid hindaks n-ö nähtamatut. Sedalaadi hindamist ei oleks võimalik teostada ainult hetkel olemasolevate andmekogude põhjal, vaid selleks oleks vaja viia läbi eraldi kvalitatiivseid uuringuid, küsitleda sisserändajaid ja nende organisatsioone. Samas on alustuseks olemas arvukalt riikliku ja rahvusvahelise taseme diskrimineerimisalaseid uuringuid, nagu näiteks Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) sisserändajate hoiakuid mõõtvad uuringud või ka Eurobaromeeter, mis uurib avalikkuse sisserändajate vastu suunatud diskrimineerimise alast teadlikkust (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013: 29). Seega, kuigi EL-i seadusandluses ja poliitikates puudub üks domineeriv ja selgelt sõnastatud lähenemine lõimumisele ning selle tähendus on üheteistkümne ühise lõimumise aluspõhimõtte kohaselt pigem dünaamiline ja erinevat moodi tõlgendatav, peaks EL tõsiselt kaaluma tulenevalt esimeses aluspõhimõttes kajastuvast lõimumise kahepoolse protsessi kontseptsioonist, lisada Zaragoza indikaatoritele viies valdkond, mis mõõdaks vastuvõtva ühiskonna hoiakuid sisserändajate suhtes ning sisserändajate tajut diskrimineerimise alal.

### **3.6. Sihtgruppide määratlemise problemaatika lõimumise mõõtmisel Euroopa Liidus**

Sisserändajate lõimumise mõõtmise üks suuremaid väljakutseid on alusmõistete defineerimine. Nagu käesoleva töö eelnevatest arutluskäikudest on läbivalt ilmnenud, on lõimumise kontseptsioon nii akadeemilistes ja poliitilistes ringkondades kui ka EL-is kaugel üheseltmõistetavusest. Selle probleemi kõrvale asetub debatt sellest, mida tähendab mõiste 'sisserändaja'. "Alusmõiste määratlemine võib kohati olla keeruline, kuid leida ühiseid definitsioone otsustavale mõistetele 'sisserändaja', on veelgi raskem, kuna [...] riiklikud lõimumispoliitikad määratlevad lõimumismeetmete jaoks erinevad sihtgrupe: mitte kõik, kes on tulnud mujalt, ei ole sihtgrupi liikmed (nt rahvusvahelise kaitse saajad), mitte kõik, kes on osa sihtgrupist, ei ole kunagi mujalt sisse rännanud (nt teine põlvkond)" (Euroopa Nõukogu 1997: 5). Rahvusvaheline rändesotsioloogia kirjeldab laialdasi erinevusi sisserändaja mõiste tõlgendamisel, pidades seetõttu vajalikuks klassifitseerimist või isegi tüpologiseerimist. Mõned neist jaotustest võtavad aluseks sisserändaja majanduslikud või poliitilised põhjused väljarändamiseks. Teised seevastu kategoriseerivad seda nähtust seadusliku versus ebaseadusliku, vabatahtliku versus sunniviisilise, aga ka püsiva versus ajutise rände võtmes. Sellest tulenevalt võib väita, et sisserändaja kontseptsioon on lai, hõlmates nii välistööjõudu, pereliikmeid, varjupaigataotlejaid, rahvusvahelise kaitse saajaid ning teisi nii seaduslikel kui ebaseaduslikel alustel vastuvõtvast riigis viibivaid inimesi. Veelgi enam, osade määratluste kohaselt ei eelda sisserändajaks olemine elukoha püsivat muutmist, arvates sisserändajateks ka (üli)õpilasvahetuses olevaid noori, hooajalisi töötajaid ning piiriüleseid pendeldajaid (Euroopa Nõukogu 1997: 6-7). Vaatamata erinevatele võimalustele sisserändaja mõiste defineerimisel, tingib sisserändajate lõimumise mõõtmine terviklikku lähenemist. See tõstatab küsimuse, kuivõrd on Zaragoza indikaatorite loomisel arvestatud tõsiasjaga, et sisserändajad on heterogeenne, mitmekesiste iseloomulike tunnustega, grupp ning seega, kui suures ulatuses on andmete esitlemisel eristatud erinevaid sisserändajate grupe?

Traditsiooniliselt on EL-is kasutatud sisserändajaid eristava kriteeriumina kodakondsust. Selle lähenemise kohaselt on sisserändaja mittekodanik, inimene, kellel on erinev kodakondsus sellest riigi kodakondsusest, milles ta elab (Bijl & Verweij 2012: 18). Nagu käesoleva töö teises peatükis sai käsitletud, piiritleb suurem osa EL-i lõimumisalastest otsustest ja meetmetest sisserändajatena õiguslikel alustel EL-is elavad KRK-d, jättes tagaplaanile teised

sisserändajate grupid, kellel puudub mõne EL-i liikmesriigi kodakondsus. KRK-na defineerib EL inimesed, kellel puudub mõne liikmesriigi kodakondsus või kes on kodakondsuseta ning kes elavad EL-is töö, hariduse või pere taasühinemise tõttu, humanitaarsetel või rahvusvahelise kaitse põhjustel ning viibivad EL-is õiguslikul alusel. Peamisi probleeme EL-i n-õ kitsa sisserändajate määratlusega sai käsitletud põhjalikult käesoleva töö teises peatükis. Kuigi EL-i lõimumisraamistik arvestab vaid seaduslikel alustel liidus viibivatele KRK-ga, andis Komisjon lõimumise aluspõhimõtete kehtestamisega liikmesriikidele vabaduse “sihtida mitmekesist publikut, keda täpsemalt, erineb liikmesriikide lõikes – näiteks ajutistest töötajatest alaliste elanikeni ning sisserändajate lasteni; indiviididest, kes alles ootavad tunnustamist nendeni, kes juba resideeruvad; sisserändajatest, kes on omandanud kodakondsuse pikaajaliste kolmandate riikide kodanikeni; ning kõrgelt kvalifitseeritud rahvusvahelise kaitse saajatest indiviidideni, kes alles peavad omandama alusteadmised ja -oskused” (EL ühised lõimumise aluspõhimõtted). Samas, see n-õ laiem arusaam lõimumispoliitikate sihtgrupist on jäänud vaid üleskutse tasandile ja liikmesriikide pärusmaaks ega ole leidnud teed EL-i tasandi õigusaktidesse (Niessen & Huddleston 2007: 61). 2010. aasta Zaragoza deklaratsiooniga astus EL lõimumispoliitikate sihtgrupi definitsiooni laiendamise sammu edasi, määratledes sihtgruppi mitte ainult kodakondsuse, vaid ka sünniriigi-põhjal. Nii tõdetakse Zaragoza deklaratsioonis: “Tunnustades erinevusi liikmesriikide lõimumispoliitikate sihtgruppides ning selleks, et kasvatada indikaatorite lisaväärtust, esitatakse andmeid kas välismaal sündinute või KRK-e või kus võimalik, mõlema kohta” (Zaragoza deklaratsioon 2010).

Mõne aasta tagune Eurostati pilootuuring (2011), mis oli esimene ja siiani ainus katse Zaragoza indikaatoritekogude kasutuselevõtuks, jagab, nagu Zaragoza deklaratsiooniga (2012) ette nähtud, sihtgruppi laias laastuks kaheks, võttes erisuse tegemisel aluseks ühelt poolt sünniriigi ning teisalt kodakondsuse. Lisaks on sihtgruppi kitsendatud vanuse ja soo põhjal. “Kõikides tööturu, hariduse ja sotsiaalse kaasatuse indikaatorite tabelites on sihtgruppi esitletud järgnevalt: (1) lai grupp sünniriigi alusel (välismaal sündinud, EL-is sündinud, mitte EL-is sündinud), (2) lai grupp kodakondsuse alusel (välismaalased, EL-i kodanikud, KRK), (3) erinevad vanusegrupid: 20-24, 25-54, 55-64 [...] ning (4) sugu (kõik, mehed, naised)” (Eurostati pilootuuring 2011: 33). Eelmainitud olulisemad mõisted ja nende määratlused on järgnevad:

- Välismaal sündinud on inimene, kelle sünnikoht (või ema tavapärane elukoht lapse sünni hetkel) on väljaspool seda riiki, kus tavapäraselt elatakse;
- Välismaalased (mittekodanikud) viitab inimestele, kes ei ole selle riigi kodanikud, milles tavapäraselt elatakse; see hõlmab ka tundmatu kodakondsusega ja kodakondsuseta isikuid;
- Mitte-EL kodanikud või kolmandate riikide kodanikud viitab inimestele, kes elavad tavapäraselt mõnes EL-i liikmesriigis ning kellel ei ole mõne EL-i liikmesriigi kodakondsust (Eurostati pilootuuring 2011: 27).

Seega, välismaalasi eristavaks kriteeriumiks on nende kodakondsus ning välismaal sündinute jaoks sünniriik. Eurostati sihtgrupi määratlusele on mitmeid olulisi kitsaskohti, millest esimesena käsitletakse järgnevalt küsimust sellest, kuivõrd mõttekas on võtta sisserändajate mõiste piiritlemisel aluseks kodakondsus. Nimelt põhineb kodakondsusepõhine sihtgrupi määratlemine justkui eeldusel, et sisserändajad, kellel on mõne EL-i liikmesriigi kodakondsus, ei ole olemuslikult ja seega ka statistiliselt enam sisserändajad ega lõimumise subjektid. Seega, isegi need inimesed, kellel on vastuvõtva riigi kodakondsus juba enne EL-i elama asumist, ei liigitu sisserändajateks, nii näiteks liikmesriikide varasematest kolooniatest pärit inimesed. “Neil sisserändajatel on kindlasti juriidiline edumaa teiste sisserändajate ees, kuid nad peavad igal juhul kohanema ühiskonnaga, millega nad ei ole tuttavad” (Euroopa Nõukogu 1997: 8). Seega, kas EL-i kodanikuks olemine tõepoolest tähendab iseeneslikult inimese lõimitust? “Mõnedel riikidel on poliitika, mis pakub tugevaid stiimuleid naturaliseerumiseks, mis julgustab paljusid sisserändajaid võtma vastuvõtva riigi kodakondsus; see on üldiselt Skandinaaviamaade praktika” (Tribalat 1997: 101). Samas võib vastuvõtva riigi kodakondsuse omamine olla mõjutatud vastuvõtva riigi, nagu näiteks Hollandi, sallivusest topeltkodakondsuse suhtes. Ümbersõnastatuna, naturaliseerumise alaste kriteeriumite liberaalsus võib olla olulise mõjuga naturaliseerumisele, mille tulemusel võib olla kodakondsusega sisserändajate arv riigis suur, kuid mis ei pruugi indiviidi lõimitusele kuigi olulist mõju omada. Kodakondsuse ja lõimituse vastastikune mõju on kompleksne küsimus. Osad riigid peavad naturaliseerumist lõimumisprotsessi viimaseks sammuks, samal ajal kui teised näevad selles vahendit edaspidise lõimumise tagantõukamiseks (Niessen, Huddleston & Tjaden 2013: 24). “Kodakondsuse omandamise alane seadusandlus varieerub mitte ainult liikmesriikide, vaid ka päritolumaade vahel. Sellised erinevused teevad lõimumise mõõtmise [...] keeruliseks” (Entzinger & Biezeveld 2003: 35). Seega, erinevused riikide

praktikates kodakondsuse kui institutsiooni tähenduse mõtestamisel on põhimõttelised, mistõttu ei tohiks võtta iseenesestmõistetavana, et inimene, kes on mõne EL-i liikmesriigi kodanik, on ühtlasi ühiskonda lõimunud. Seda väidet kinnitab ka tõsiasi, et rahvusvahelises praktikas on üldjuhul välismaalaste ehk mittekodanike arv väiksem kui sisserändajate arv üldiselt (Entzinger & Biezeveld 2003: 38). Eurostati 2011. aasta statistika kohaselt moodustavad välismaalased, kelle eristavaks kriteeriumiks on kodakondsus, 6,6% EL-i kogurahvastikust, kuid seejuures on välismaal sündinud lausa 9,7% EL-i kogurahvastikust (Eurostati statistika 31/2012). Viimane protsent ei hõlma seejuures kõiki inimesi, kellel on sisserändaja taust, kuna võtab arvesse vaid esimest sisserändajate põlvkonda, mistõttu on tegelik sisserände taustaga inimeste suhtarv võrreldes naturaliseerunud kodanikega veelgi suurem. Kuna sisserändajate lõimumise mõõtmise üheks eesmärgiks on võrrelda muutusi ajas, siis seda enam on kaheldav, kas kodakondsuskriteerium sihtgrupi määratlemisel seda eesmärki toetab. Nimelt, EL-i laienemine, näiteks pärast Kesk-ja Ida-Euroopa riikide liitumist, on toonud endaga kaasa selle, et inimesed, kes seni olid EL-i nägemuses sisserändajad, seda järsku enam ei ole. Seega muutused riikide seadusandlustes, riigipiiride muutmine või riikide iseseisvumine, võib viia selleni, et sisserändajad omandavad vastuvõtva riigi passi, kuigi nende tegelik olukord ja lõimituse tase ei ole muutunud. See tõestab, et kodakondsuspõhine formaalne sihtgrupi definitsioon ei ole kuigi stabiilne (Bijl & Verweij 2012: 18). Eelnevalt arutluskäigust tulenevalt võib kokkuvõtlikult väita, et kodakondsus sisserändajaid eristava tunnusena tugineb nõrkadel alustel, kuna välistab sisserändajad, kes on küll mõne EL-i riigi kodanikud, kuid kes sisuliselt ei ole vastuvõtva riigi ühiskonda lõimunud.

Tulenevalt kodakondsus-põhisest lõimumise hindamise sihtgrupi määratlemisega seotud probleemidest tuleks küsida, kas sisserändajate defineerimine sõltuvalt nende sünniriigist on õigustatum? Sünniriigi-põhise sisserändajate definitsiooni kasuks räägib see, et tegemist on laia määratlusega, mis võtab arvesse mitte ainult mittekodanikud, vaid ka need sisserändajad, kes on omandanud kas juba enne EL-i elama asumist või juba seal elades mõne liikmesriigi kodakondsuse, kuid kes Zaragoza indikaatorite kriteeriumite kohaselt ei ole vastuvõtvasse ühiskonda edukalt lõimunud. "Põhinedes ideel, et inimese kultuuriline taust aitab ennustada, kas ta saab uues riigis hakkama, ehitada endale uut elu ning osaleda kodanikuühiskonnas, on sünniriik parem kriteerium. See on muutumatu näitaja, mis ei kuulu reformimisele sõltuvalt kodakondsuse alastest poliitilistest vaadetest; samuti võimaldab see palju rakendatavamalt hinnangut sisserändajate koguarvu tähistamiseks ühiskonnas" (Bijl & Verweij 2012: 18).

Paraku on sünniriigi-põhise sisserändajate rühma lõimituse võrdlev uurimine EL-is kodakondsus-põhisest sisserändajate grupiga võrreldes keerulisem, kuna mitmed liikmesriigid keelduvad kogumast ja talletamast andmeid naturaliseerunud inimeste päritolu ja tausta kohta (Niessen & Huddleston 2007: 1). Nii näiteks on Tšehhi Vabariik seisukohal: “Välispäritolu kodanike jälgimine, nagu seda tehakse osades EL-i liikmesriikides, ei tundu mõeldavana, kuivõrd see õhnestab kodakondsuse kontseptsiooni kui sellist; kodakondsus peaks sisaldama täieliku võrdsust [...], nii nagu päritolumaad (s.t. kodakondsus), ei registreerita sünniriiki” (Dizdarevič 2012: 93-94). Kuna osades liikmesriikides, nagu näiteks Tšehhis, naturaliseerunud välismaalaste päritolu kohta andmeid ei koguta, võib Eurostatile kättesaadav andmestik väljaspool EL-i sündinud sisserändajate kohta riikide lõikes tugevalt varieeruda. Eriti arvestades, et osades riikides hõlmatakse sihtgruppi vaid mitte EL-i kodanikest välismaal sündinud inimesed ehk lähtutakse ka sünniriigi kriteeriumi puhul kodakondsusest, on eri riikide andmete võrreldavus probleemne. Lisaks tuleb sünniriigi-põhise sisserändajate määratluse puhul tähele panna, et see mõiste hõlmab ka EL-i kodanikke, kes on sündinud küll väljaspool EL-i, kuid kes on naasnud oma vanemate sünniriiki (Ohliger 2007: 23) ning kes sisuliselt ei liigitu traditsiooniliseks sisserändajateks, kuna tõenäoliselt ei ole neile nende vanemate emakeel ja üldine Euroopa kultuuriruum võõrad. Peamiseks sünniriigi-põhise sisserändajate definitsiooni nõrkuseks aga on see, et see hõlmab vaid neid inimesi, kes on ise EL-i sisse rännanud (esimene põlvkond), välistades nende inimeste lapsed ja lapselapsed (teine ja kolmas põlvkond) (Ohliger 2007: 23). See sama puudus on ka kodakondsus-põhisel sisserändajate määratlusel. Seega inimesed, kes on näiteks sündinud EL-is ja kellel on EL-i kodakondsus, kuid kellel on sisserände taust, on statistiliselt mustas augus. Sisserändajate teise põlvkonna tähendus ja sellega kaasnevad keerdküsimused leidsid juba käsitlemist käesoleva töö esimeses peatükis. Kokkuvõtlikult on teise põlvkonna sisserändajad välismaal sündinud vanemate järeltulijad, kes ise on sündinud vastuvõtva riigi pinnal. Osad teise põlvkonna sisserändajatest on mittekodanikud, samal ajal kui teised on EL-i kodanikud (Eurostati teise ja kolmanda põlvkonna uuring 2011: 6).

Zaragoza deklaratsioon (2010) kutsus üles avalikustama ka välismaal sündinud järeltulijate lõimumistulemusi seal, kus võimalik, leides, et nende hõlmamine lõimumise hindamisse võimaldaks võrdleva analüüsi teostamiseks selgemat pilti (Zaragoza deklaratsioon 2010). Eurostati pilootuuringus (2011) realiseerus Zaragoza deklaratsioonis kõlanud ettepanek paraku vaid piiratud määral. Nimelt kasutas Eurostati pilootuuring teise põlvkonna

sisserändajate lõimumistulemuste esitlemiseks Euroopa Tööjõu-uuringu (LFS) 2008. aasta erakorralist moodulit, mis käsitles sisserändajate ja nende vahetute järglaste ainult tööturu alast olukorda. Moodulit teostati kõikides EL-i liikmesriikides, nagu ka Norras ja Šveitsis ning see koosnes üheteistkümnest lisamuutujast. Samas, tulenevalt probleemidest andmete kvaliteedi ja võrreldavusega, kogus kaksteist riiki andmeid vaid nelja muutuja kohta, seejuures Soome ja Norra kohta ei olnud üldse võimalik tulemusi esitleda. Uuringus eristatakse teise põlvkonna sisserännanud nii ema kui ka isa sünniriigi-põhjal. Andmestikku esitletakse kahe grupi põhiselt. Esimesse gruppi kuuluvad segataustaga inimesed, keda määratletakse nendena, kes on sündinud vastuvõtvast riigis ning kellel on üks vanemapool sündinud välismaal ja teine EL-is. Teises grupis on need, keda nimetatatakse võõra päritoluga inimesteks, kes on ise sündinud vastuvõtvast riigis, kuid kelle mõlemad vanemad on sündinud väljaspool EL-i. Uuringuga tehti kindaks, et EL-is elab ligikaudu kuus miljonit teise põlvkonna sisserändajat vanuses 25-54, kes on ise sündinud EL-is ning kellel on üks vanem sündinud võõrsil ning rohkem kui neli miljonit inimest, kes on sündinud EL-is, kuid kelle mõlemad vanemad sündinud võõrsil. Riikide lõikes moodustavad teise põlvkonna sisserändajad olulise osa kogurahvastikust Eestis, Lätis, Luxembourgis, Prantsusmaal, aga ka Šveitsis. Väike osatähtsus on neil Ungaris, Itaalias, Hispaanias, Kreekas ja Portugalis. Seejuures enamikes liikmesriikides on suurem osa teise põlvkonna sisserändajatest segataustaga, eriti Itaalias, Hispaanias ja Slovakkias, kus rohkem kui kaheksakümmel protsendil teise põlvkonna sisserännanutest on ainult üks EL-is sündinud vanemapool. Omakorda kõige rohkem võõra päritoluga teise põlvkonna sisserändajaid elab Saksamaal ja Eestis. Uuring tõdeb, et teise põlvkonna sisserännanud on osades aspektides paremini lõimunud kui nende vanemad, kuid võrrelduna kohalikega, on nende olukord siiski paljudes aspektides halvem. Teise põlvkonna noortel, eriti neil, kellel on võõras päritolu ehk kelle mõlemad vanemad on sündinud võõrsil, on üldjuhul kehvem ja seejuures lõpetamata haridus ning risk jääda töötuks on kõrgem kui kohalikel noortel (Eurostati teise ja kolmanda põlvkonna uuring 2011).

LFS-i uuringu erakorralise sisserändajate ja nende vahetute järglaste tööturu alast olukorda käsitleva mooduli puudujääk on tõik, et see jätab arvestamata vahepealsete põlvkondadega. Tegemist on teoreetilise vaidluskohaga, mille üle käiv debatt leidis kajastamist käesoleva töö esimeses peatükis. Kokkuvõtlikult, teise põlvkonna sotsioloogiline eristamine vahepealsetest põlvkondadest on oluline, kuna üldine praktika, mille kohaselt liigitatakse koos vanematega

sisse rännanud alaealised lapsed esimeseks põlvkonnaks, ei arvesta nende laste kogemustega vastuvõtvast riigis, mis kipuvad olema nende vanemate omadest erinevad. Tavapärase lähenemise alternatiiviks on liigitada lapsena migreerunud inimesed *de facto* teiseks põlvkonnaks või nagu pakub välja Ruben Rumbaut (1997), jaotada sisserändajate väljaspool vastuvõtvast riiki sündinud lapsed kolmeks eri rühmaks: (1) nn 1,25 põlvkond, kes saabuvad vastuvõtvasse riiki teismelistena, alates 13. eluaastast ning seega veedavad oma kõige olulisemad arenguaastad vastuvõtvast riigis, (2) nn 1,5 põlvkond, kes migreeruvad puberteedi-eelselt ehk vanuses 6-12 ning (3) nn 1,75 põlvkond, kes rändavad kodumaalt välja koolieelselt ehk vanuses 0-5 (Rumbaut 2004: 1167). Praktikast on paraku mõlemat alternatiivi keeruline rakendada, kuivõrd see toob endaga kaasa ulatuslikku lisatööd valimi moodustamisel ja uuringu sihtrühmaga kontakteerumisel, aga ka analüüsi teostamisel. Seetõttu liigitatakse enamikes uuringutes, nagu ka LFS-is lapsed, kes on sündinud väljaspool EL-i, kuid kes on kasvanud üles vastuvõtvast riigis, esimese põlvkonna sisserändajateks. Taoline lihtsustamine muudab paraku uuringutulemused üldistavaks, kuivõrd jätab arvestamata lõimumise hindamise sihtgrupi siseste tugevate erisustega.

Vaatamata sellele, et EL on endale Zaragoza deklaratsioonis (2010) teadvustanud lõimumismõõdikute tulemuste põlvkondade võtmes esitlemise olulisust, on Eurostati pilootuuringus (2011) kasutatud LFS-i uuringu erakorralise paneeli andmestik siiski kõigest väike samm seatud eesmärgi suunal. Seetõttu on Eurostati võimetus eristada võtmeindikaatoreid eri sisserändajate põlvkondade lõikes praeguse süsteemi suurimaid puudujääke. Arusaadavalt on Eurostati raskused põlvkondade eristamisel seotud puuduva andmestikuga, mis teevad riikide võrreldavuse keeruliseks kui mitte võimatuks. Probleemid andmestikuga tulenevad otseselt liikmesriikide erinevast praktikast sisserändajate põlvkondade alaste andmete kogumisel. “Märkimisväärne arv Euroopa riike on jätkuvalt tõrksad inimeste päritoluga seotud info registreerimiseks, tulenevalt erinevatest ajaloolistest kogemustest ja/või riiklikest traditsioonidest” (Niessen & Huddleston 2007: 139). Nii näiteks hõlmatakse Hollandis teise põlvkonna sisserändajate hulka inimesed, kellel on vähemalt üks vanem sündinud mujal. Taanis ja Austrias seevastu loetakse teise põlvkonna hulka inimesed, kelle mõlemad vanemad on sündinud välismaal (Bijl & Verweij 2012: 19). Paljud riigid aga ei võimalda üldse põlvkondi eristada. Nii näiteks Suurbritannias, kus tulenevalt briti traditsioonilisest mustrist, mille kohaselt jagatakse kodakondsust riigi pinnal sündimise alusel (*jus soli* printsiip), on riigi suurt sisserändajate rahvastikku nii poliitikakujundajate kui laiema

avalikkuse silmis käsitletud pigem kui etnilisi vähemusi, mitte niivõrd kui sisserändajaid. Seetõttu ei kasutata Suurbritannias teise põlvkonna kontseptsiooni ning sisserändajad, eriti nende järeltulijad määratlevad end pigem kui mustad britid või briti-aasialased (Bijl & Verweij 2012: 38). Üheltpoolt on mõistetav, et lõimumise hindamisel on tulenevalt ebaühtlastest andmetest keeruline, kui mitte peaaegu võimatu esitleda tulemusi põlvkondade lõikes. Teisalt, kas lõimumise mõõtmine kogu EL-is ühestel alustel on siis üldse mõttekas?

Millistel põhjustel on sisserändajate lõimumise mõõtmine põlvkondade lõikes oluline? “Lõimumisel on ajaga seotud aspekt. Isiklik ja järjestikkuste põlvkondade olukord muutub aja möödudes, samas märkimisväärsed erinevused tulenevalt näiteks kodakondsusest ja päritolumaast võivad jätkuda. Detailsem andmete eristamine, niivõrd kui see on statistiliselt võimalik, võimaldab teha need erisused nähtavaks” (Werner 1997: 143). Teise põlvkonna lõimumisprobleemide temaatika haakub otseselt käesoleva töö esimeses peatükis käsitletud uute assimilatsiooniteooriate debatiga. Nimelt, kui enne 1990ndaid olid klassikalise assimilatsiooniteooria pooldajad veendunud, et lõimumine toimub üldjoontes sirgjooneliselt ehk ajas ja põlvkondade lõikes stabiilselt ja kasvavas tõususes, siis segmenteeritud assimilatsiooniteooria esilekerkimisega tekkis veendumus, et tegelikkuses võib lõimumisprotsess toimuda üles-alla ning kõik sisserändajad ei pruugigi kogeda, vähemalt mitte kõigis lõimumisvaldkondades, ülespidist mobiilsust. Kokkuvõtlikult, kaasaegsete arusaamade kohaselt ei toimu assimilatsioon esiteks tingimata sirgjooneliselt ning teisese, selle protsessi kiirus varieerub ühest põlvkonnast kolme ja enamani, olles nii indiviidi- kui grupipõhine. Võttes aluseks eelpool käsitletud LFS-i erakorralise mooduli tulemusi, ilmneb et segmenteeritud assimilatsiooniteoorial on alus. Kuigi LFS-i uuringu tulemused tõestavad, et sisserändajate lapsed on üldjuhul vähem ebasoodses olukorras kui nende vanemad, kes ei ole sündinud ja saanud haridust vastuvõtvast riigis, on lõhed tööturul ja haridusvaldkonnas teise põlvkonna sisserändajate ja nendega samavanuste kohalike vahel märkimisväärsed (Eurostati teise ja kolmanda põlvkonna uuring 2011). Ka teised samas valdkonnas läbi viidud uuringud näitavad, et “teise põlvkonna sisserändajad kannatavad jätkuvalt diskrimineerimise, kehvadel tingimustel elamise tagajärgede ning kehvemates koolides käimise all (Coussey & Christensen 1997: 16). Juhul kui jäetakse põlvkondade küsimus arvestamata, muutub teine põlvkond n-ö statistiliselt nähtamatuks ja nende spetsiifilised probleemid jäävad avastamata (Phalet & Swyngedouw 2003: 6).

Samas täielik ja võrdne osalus elu võtmevaldkondades on eriti problemaatiline just esimese põlvkonna sisserändajate puhul, kes üldiselt seda lõimumistaset ei saavutagi. Olukord on erinev nende järeltulijatele. Kuigi teise põlvkonna sisserändajad, kes sisuliselt pole kunagi sisse rännanud, kogevad üldjoontes võrreldes nende vanuse kohaliku elanikkonnaga tõsisemaid katsumusi nii tööturul, hariduses kui muudes valdkondades, on nad üldjuhul edukamad kui nende vanemad. Nad kipuvad olema rohkem seotud selle riigiga, milles nad elavad ja vähem riigiga, kus on sündinud nende vanemad. Nad räägivad vastuvõtva ühiskonna keelt, on võtnud omaks selle kultuuri ning tihtipeale ei tea nad kuigi palju oma vanemate kultuurist ega pruugi isegi osata selle keelt. Sellest tulenevalt on esimese ja teise põlvkonna eristamine põhimõtteline küsimus selleks, et paremini mõista ja seletada lõimumisprotsesse (Bijl & Verweij 2012: 38). “Sel ajal, kui lõimumispoliitika esimese põlvkonna suunal peaksid olema keskendunud struktuursele lõimumisele, nagu näiteks keele õpetamisele ja kodakondsuse omandamise soodustamisele, on teise ja kolmanda põlvkonna sisserändajate lõimumise väljakutsed seotud teiste valdkondadega nagu sotsiaalne ja kultuuriline lõimumine, kuuluvustunne ja identiteediküsimused. Lõimumisprotsesside eri põlvkondade lõikes monitoorimise puudumine päädib lõimumise vajaduste ja väljakutsete eiramisega, mis erinevad märkimisväärselt nooremate ja vanemate põlvkondade vahel” (Kallas 2012: 138). Seega sisserändajate lõimumise mõõtmine põlvkondade lõikes on oluline, sest juhul kui põlvkondade küsimust eiratakse, muutub teine põlvkond statistiliselt nähtamatuks, mistõttu neile omased spetsiifilised probleemkohad jäävad avastamata. Arvestades, kui võrd erinevad on esimese ja teise põlvkonna ootused vastuvõtvale riigile ning vajadused lõimumismeetmete järele, on nii ressurssidelt kui kvaliteedilt tõhusamate lõimumismeetmete planeerimiseks oluline teada võimalikult täpselt sihtgrupi eri osiste erinevaid probleemkohti ja vajadusi. Seetõttu on vajalik, et edaspidi tõstatataks EL-i lõimumise tuumindikaatorite sihtgrupi põlvkondade alusel eristamine prioriteediks.

Eelneva arutluskäiguga jõuti järeldusele, et sünniriigi-põhise sisserändajate määratluse kasuks võrreldes kodakondsus-põhise definitsiooniga räägib see, et tegemist on laia kontseptsiooniga, mis võtab arvesse mitte ainult mittekodanikud, vaid ka need sisserändajad, kes on omandanud kas juba enne EL-i elama asumist või hiljem mõne liikmesriigi kodakondsuse, kuid kes ei ole vastuvõtvasse ühiskonda edukalt lõimunud. Paraku hõlmavad mõlemad Zaragoza deklaratsioonis välja pakutud sihtrühma määratlused vaid esimest põlvkonda ehk neid, kes on ise EL-i sisse rännanud, muutes niiviisi statistiliselt nähtamatuks sisserändajate järeltulijad

ehk teise põlvkonna. Nende kahe definitsiooni kõrvale paigutub kolmas võimalus sisserändajate eristamiseks, mis lähtub inimese sisserände taustast. See kontseptsioon läheb kodakondsus- ja sünniriigi-põhisest sisserändaja definitsioonist kaugemale, hõlmates ühteaegu nii sisserändajad kui nende järeltulijad (Ohliger 2003: 27). Selleks, et uurida sisserände taustaga inimesi, tuleb lähtuda küll inimese sünniriigist, kuid selleks, et hõlmata ka teist põlvkonda, on tarvis koguda andmeid vanemate sünniriigi kohta. Euroopa riikide praktika sisserände tausta arvestamisel on paraku erinev ning üldiselt seda ei tehta (Bijl & Verweij 2012: 38). Samas on olemas häid näiteid, nagu näiteks Taani, Holland ja Rootsi, kes on astunud sisserändajate defineerimisel võrreldes paljude teiste liikmesriikidega sammu edasi, võttes nii lõimumispoliitika ja -meetmete suunamisel kui lõimumise mõõtmisel aluseks inimeste sisserände tausta ning seega registreerides mitte ainult välismaal sündinud, vaid ka nende lapsed ning esitades lõimumise mõõtmise tulemused põlvkondade kaupa (Entzinger & Biezeveld 2003: 39, Ohliger 2003: 74). Veel üheks heaks praktikaks on Saksamaa, kes tegi esimese katse arvestada sisserände tausta 2006. aastal, kui otsustati see mõiste defineerida ja kasutusele võtta seoses 2005. aasta rahvaloenduse andmete töötlemisega. Sisserände taustaga inimeste määratlusse hõlmati kõik, kellel ei olnud Saksa kodakondsust, aga ka sisserännanud inimesed ja nende lapsed, kes selleks hetkeks juba olid saanud Saksamaa kodanikeks. Täpsemalt koosnes sihtgrupp järgnevatest osapooltest: välismaalased ehk inimesed, kellel puudub Saksa kodakondsus, naturaliseerunud kodanikud, repatrieeritud ning nende inimeste lapsed, kes kuuluvad eelnevasse kolme gruppi, juhul kui vähemalt üks vanemapool on sündinud välismaal. Analüüsi tulemusel saadi teada, et Saksamaal elas 2005. aastal 15,3 miljonit sisserände taustaga inimest, mis moodustas ligi 19 protsenti kogu rahvastikust. Ühtlasi ilmnes, et vaid ligi pooltel (9%) sisserände taustaga inimestest on Saksa pass (Ohliger 2003: 23-24). Paraku on Taani, Holland, Rootsi ja Saksamaa erandlikud sisserändajate mõiste defineerimisel, lähtudes sisserände taustast.

Kuigi sisserände tausta kriteeriumi rakendamine sisserändajate määratlemisel võimaldaks monitoorida sisserändajate ning mis võrreldes teiste määratlustega kõige olulisem, ka nende järeltulijate lõimumisprotsessi üle paljude aastate, on vähetõenäoline, et EL leiaks sisserändajate sihtrühma piiritlemisel sisserände taustast lähtudes asjakohast infot sarnastest ja võrreldavatest andmestikest. Sellest tulenevalt on ebatõenäoline, et EL muudaks Zaragoza deklaratsioonis välja käidud ettepanekut võtta lõimumise mõõtmisel sisserändajate sihtgruppi määratlemisel ühelt poolt aluseks kodakondsus ning teisalt sünniriik ning asendaks selle

sisserände tausta põhise määratlusega. Tuginedes eelnevale arutluskäigule võib väita esiteks seda, et lõimumise mõõtmine, ilma et sihtgrupi hulka loetaks ka teist sisserändajate põlvkonda, ei näita sisserändajate lõimituse olukorda realistlikult. Teiseks, jättes monitoorimisel eristamata esimest ja teist põlvkonda, peegeldavad mõõtmise tulemused kõigest lihtsustatud koondpilti, mistõttu on poliitikakujundajatel keeruline mõõtmise tulemustest teha põhjalikke järeldusi ning sihtida täpsemini lõimumisvaldkonna poliitikaid ja meetmeid.

## KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö uuris sisserändajate lõimumisprotsesside ühtse mõõtmise võimalikkust Euroopa Liidus (edaspidi: EL). Kuigi tunnustades Zaragoza tuumindikaatorites kokkuleppimist märkimisväärse sammuna EL-i ühise lõimumisprotsesside tulemusi mõõtva süsteemi väljatöötamise suunal, seadis töö kahtluse alla, kas süsteem esiteks, on asjakohane andmaks sisserändajate lõimumisele kui mitmetahulisele nähtusele terviklik hinnang ning teiseks, kas samadel alustel konstrueeritud kitsa mõõdupuu alusel on võimalik korraga mõõta kahekümne kaheksa EL-i liikmesriigi sisserändajate lõimumise alast olukorda.

Magistritöö kandev osa on kontseptuaal-teoreetiline raamistik, mis võttis arutluse alla lõimumise kontseptsiooni. Lähtuti eeldusest, et see, kuidas mõistetakse lõimumise tähendust, raamistab selle mõõtmise fookuse. Esimene alapeatükk arutles klassikalise assimilatsiooniteooria üle, kõrvutades selle multikultuursuse mudeli ning lõimumiskäsitlusega. Peamise erinevusena ameerikalike ja euroopalike käsitluste vahel joonistus välja arusaam sellest, kas lõimumine eeldab pigem ainult sisserändaja poolseid pingutusi (assimilatsioon) või eeldab see järeleandmisi nii sisserändaja kui ka vastuvõtva ühiskonna poolt (lõimumine). Arutleti, et segemneteeritud assimilatsiooniteooria seletab tänapäevaseid lõimumisprotsesse varasematest analüütilistest kontseptsioonidest paremini, kui võrd arvestab sisserändajate teise põlvkonnaga seotud keerdküsimusi. Käsitlemist leidis ka põlvkondade eristamisega seotud problemaatika. Esimene peatükk päädis tõdemusega, et akadeemilise lõimumise kontseptsiooni hägususest tingituna on raskendatud samateemaliste poliitiliste debattide sidusus ning sellest omakorda riikideüleste poliitikate ühtlustamise protsess.

Lõimumise kontseptsiooni raamistamisele järgnevalt käsitleti akadeemilise ja poliitilise debati konfliktisust lõimumise mõtestamisel. Arutelust ilmnas, et teoreetilised lõimumismudelid tänapäeval enam Euroopa riikide reaalsust ei seleta. Seda seetõttu, et tulenevalt erinevatest ajaloolistest kogemustest, kultuurilistest ja sotsiaalsetest taustadest, erinevad riigid ulatuslikult lõimumise tähenduse mõtestamise ja lõimumispoliitikate kujundamise poolest. Käsitleti EL-i ühise lõimumisraamistiku ajaloolist väljakujunemist. Tulenevalt liikmesriikide tugevast vastusurvest Euroopa Komisjoni tegevusele pädevuse suurendamisel EL-i lõimumispoliitikate alal, otsustati 2003. aastal minna edasi lõimumispoliitikate avatud koordineerimise teed, milles osalemine on riikidele rangelt vabatahtlik. Sellest tulenevalt on lõimumispoliitikate

edaspidine märkimisväärne ühtlustumine Euroopa Liidus vähetõenäoline. Analüüsi, et EL-i poliitikadokumendid alates 1999. aasta Tampere programmist sisaldavad küll viidet lõimumise kahepoolsele olemusele, kuid lähtuvalt EL-i lõimumisalastest direktiividest ja enamikest EL-i ühistest lõimumise aluspõhimõtetest, kannab peamist vastutust lõimumise õnnestumisel vaid üks osapool - sisserändajad. Keskse kriitikana EL-i lõimumisraamistikule toodi välja ka lõimumismeetmete sihtrühma määratlemise problemaatika. Kuna EL defineerib lõimumispoliitikate sihtrühmana õiguslikel alustel EL-is elavad kolmandate riikide kodanikud (edaspidi: KRK), on tähelepanu alt väljas naturaliseerunud kodanikud. See põhineb autori arvates ekslikul eeldusel, et kodanikuks olemine tähendab ühiskonda lõimitust.

Töö keskseks osaks on kolmas peatükk, mis keskendus EL-is sisserändajate lõimumise mõõtmise ühtlustamise probleemkohtadele. Esmalt arutleti selle üle, milleks üldse lõimumist mõõta ning kirjeldati EL-i lõimumisprotsesse hindavate indikaatorite väljatöötamise ajaloolist arengut. Tutvustati lõimumispoliitikate indeksit (MIPEX), toodi välja selle puudujäägid ning jõuti järeldusele, et võrreldes MIPEX-iga on Zaragoza indikaatorite kogu läbipaistvam ning selle arendamine aktuaalsem. Järgnenud analüüsis võeti vaatluse alla, mil määral arvestab Zaragoza indikaatorite süsteem eduka mõõtmise kolme eeldusega, milleks on: (1) uuritavate objektide ehk liikmesriikide olemuslik võrreldavus, (2) sidusa ja lõimumisprotsessi kõiki tahke hõlmava lõimumise aluskontseptsiooni olemasolu ning (3) sisserändajaid adekvaatselt kontseptualiseeriva lõimumise mõõtmise sihtrühma määratluse eksisteerimine.

Peatükis 3.4. tõstatas küsimus, kas EL-i liikmesriikide sisserändajate lõimumisprotsesside tulemuste samadel alustel võrdlemine on õigustatud? Argumenteeriti, et Euroopa riigid erinevad üksteisest sisserände ajaloo poolest, millel omakorda on selged tagajärjed lõimumisprotsessidele, -poliitikate eesmärkidele ja võtmevaldkondadele, aga ka lõimumise hindamisele. Näitena sellest, kuidas Zaragoza indikaatorid ei arvesta liikmesriikide eripärasid, kõlas keeleoskuse küsimus. Kuigi mitmetes liikmesriikides on keeleoskus lõimumise võtmeküsimus, ei mõõda Zaragoza indikaatoritesüsteem sisserändajate keeleoskust. Lisaks teeb riikidevahelise võrdluse keeruliseks erinev sisserändajate taust, mida iseloomustavad rände motiivid, kultuuriline taust, olemasolevad (koloniaalsed) sidemed vastuvõtva riigiga, rände vabatahtlikku loomuse ulatus ning kui püsiv või ajutine ränne saab olema. Tulenevalt sisserändajagruppide erinevatest tunnustest, mis teevad neile vastuvõtvasse ühiskonda lõimumise rohkem või vähem kergemaks, on EL-i liikmesriikidel erinev stardipositsioon sisserändajate lõimumisprotsesside käivitamisel. Eelnevale tuginedes tuleb olla ettevaatlik,

kui võrrelda omavahel riike, millel on erinev rändeajalugu, sisserändajate taust, arusaam lõimumise tähendusest ja selle eesmärkidest ning kes rakendavad erinevaid lõimumispoliitikat eri moel. Seetõttu on oluline, et indikaatoritele endile ei omistataks liiga suurt rolli lõimumisprotsessi hindamisel, millest tulenevalt peaks mõõtmise tulemuste esitamine käima alati käsikäes nende tõlgendamisega.

Järgnevas alapeatükis tõdeti, et kuna see, kuidas mõistetakse lõimumist, moodustab sisserändajate lõimumise mõõtmise vundamendi, varieerub vastandlike arusaamade tõttu standard, mille järgi saab lõimumist pidada edukaks. Arutleti, et EL-i lõimumise ühiste aluspõhimõtete laialivalguse ja mitmetitõlgendatavuse tõttu ei saa neid käsitleda EL-i sidusa ja üheselt aktsepteeritava lõimumise kontseptsioonina. Tulenevalt EL-i kontseptuaalsest defitsiidist lõimumise raamistamisel, seisab lõimumise mõõtmine paraku rabelal pinnal. Tuginedes esimesele lõimumise aluspõhimõttes sisalduvale lõimumisprotsessi kahepoolsuse printsiibile, on arusaamatu, miks ei sisalda Zaragoza lõimumise indikaatorid mitte ühtegi mõõdikut vastuvõtva ühiskonna poolse lõimituse hindamiseks. See näitab, et EL-i lõimumise mõõtmise süsteem põhineb nõrkadel kontseptuaalsetel alustel. Alapeatükk päädis ettepanekuga lisada Zaragoza indikaatoritele viies poliitikavaldkond, mis mõõdaks vastuvõtva ühiskonna hoiakuid sisserändajate suhtes ning sisserändajate tajut diskrimineerimise alal.

Edasine arutelu põhines arusaamal, et lõimumise mõõtmine tingib terviklikku lähenemist sisserändaja mõiste kontseptualiseerimisel. Tõstatati uurimisküsimus, kuivõrd on Zaragoza indikaatorite süsteemi puhul arvestatud tõsiasjaga, et sisserändajad on heterogeenne, mitmekesiste iseloomulike tunnustega, grupp? Eurostati pilootuuringus on sisserändajate sihtgrupp jaotatud laias laastuks kaheks. Üheltpoolt on võetud aluseks sisserändajate kodakondsus ning teisalt sünniriik, seejuures paljudel juhtudel lähtutakse kas ühest või teisest. Eurostati sihtgrupi määratlusel on mitmeid kitsaskohti. Töös seati kahtluse alla kodakondsusepõhine sisserändajate mõiste piiritlemine. Väideti, et kodakondsus sisserändajaid eristava tunnusena tugineb nõrkadel alustel, kuna välistab sisserändajad, kes on küll mõne EL-i riigi kodanikud, kuid kes sisuliselt ei ole vastuvõtva riigi ühiskonda lõimunud. Sünniriigi-põhise sisserändajate definitsiooni eeliseks on see, et tegemist on laia määratlusega, mis võtab arvesse mitte ainult mittekodanikud, vaid ka need sisserändajad, kes on omandanud kas juba enne EL-i elama asumist või juba seal elades mõne liikmesriigi kodakondsuse, kuid kes ei ole vastuvõtvasse ühiskonda edukalt lõimunud. Samas on sünniriigi-põhise sisserändajate rühma

lõimituse võrdlev uurimine kodakondsuse-põhisest sisserändajate grupist keerulisem, kuna mitmed EL-i liikmesriigid keelduvad kogumast ja talletamast andmeid naturaliseerunud inimeste päritolu ja tausta kohta.

Kodakondsus- ja sünniriigi-põhise sisserändajate definitsiooni ühiseks nõrkuseks on see, et hõlmatakse vaid inimesi, kes on ise EL-i sisse rännanud (esimene põlvkond), välistades nende inimeste lapsed ja lapselapsed (teine ja kolmas põlvkond). Põlvkondade küsimuse arvestamata jätmisel muutub teine põlvkond n-ö statistiliselt nähtamatuks ja nende spetsiifilised probleemid jäävad tuvastamata. Selleks, et lõimumisprotsesse paremini mõista ja seletada, on lõimumise mõõtmisel oluline eristada esimest ja teist põlvkonda. Seetõttu oleks teoreetiliselt parim lahendus defineerida sihtgrupp sisserände tausta põhjal, kogudes seejuures andmeid sünniriigi ja vanemate sünniriigi kohta. Rootsi, Taani, Holland ja Saksamaa seda täna juba teevad, paraku on tegemist teiste Euroopa riikide seas eranditega. Seetõttu on vähetõenäoline, et Eurostat leiaks sisserändajate sihtrühma piiritlemiseks sisserände taustast lähtuvalt üleeuroopaliselt asjakohast infot sarnastest ja võrreldavatest andmestikest. Sellest tulenevalt on ebatõenäoline, et EL muudaks Zaragoza deklaratsioonis kõlanud ettepanekut võtta lõimumise mõõtmisel sisserändajate sihtgrupi määramisel ühelt poolt aluseks kodakondsus ning teisalt sünniriik. Põlvkondade küsimust käsitlev alapeatükk jõudis lõppjärel dusele, et Eurostati võimetus eristada võtmeindikaatoreid eri sisserändajate põlvkondade lõikes on praeguse indikaatoritesüsteemi suurimaid puudujääke ning tehti ettepanek, et edaspidi tõstatataks lõimumise mõõtmise süsteemi parandamisel sihtgrupi põlvkondade alusel eristamine prioriteediks.

Käesoleva magistritöö leiab, et sisserändajate lõimumisprotsesside monitoorimine on kahtlemata vajalik, võimaldades poliitikakujundajatel langetada otsuseid mitte ainult sisetunde põhjal, vaid tuginedes faktidele ning kasvatamaks ühiskonnas laiemalt arusaama sisserändajate lõimumisprotsessidest kui kompleksset nähtusest. Tulenevalt lõimumise kontseptsiooni hägususest nii akadeemikute kui poliitikakujundajate seas, aga ka EL-i tasandi dokumentides ja aruteludes, on paraku pigem vähe tõenäoline, et lõimumise monitoorimine suudaks arvestada kõigi liikmesriikide sisserände ja lõimumise alase ajaloolise tausta, õigusliku raamistiku, poliitika, aga ka sisserändajate profiili erisuste ja mitmekesisusega. Seetõttu on ebatõenäoline, et standardiseeritud alustel lõimumise mõõtmine saaks sobida võrdselt kõigi kahekümne kaheksa EL-i liikmesriigi sisserändajate olukorra mõõtmiseks. See, mis on ideaalne lõimumine ühe riigi valitsuse silmis, ei pruugi seda teise jaoks üldse olla.

Riikide vastandlike lähenemiste näiteks on keeleoskuse küsimus, mida praegune EL-i lõimumise monitoorimise süsteem ei mõõda, kuid mis mitmete EL-i liikmesriikide, näiteks Eesti jaoks, on üks lõimumise peamisi näitajaid. Seega, tulenevalt riikidevahelistest põhimõttelistest erinevustest ning EL-is valitsevast suutmatusest vastata ühte moodi lõimumise kesksetele küsimustele: 'mida tähendab lõimumine?' ning 'kes on sisserändaja?', on kõigi liikmesriikide lõimumisprotsesside mõõtmine samadel alustel ebamõistlik ettevõtmine.

Käesoleva magistritöö lõppjärelendus on see, et lõimumise mõõtmine on küll vajalik, kuid tulenevalt väga suurtest erinevustest riikide mõtlemistes, taustades ja andmete kogumise poolest, on ebatõenäoline, et on võimalik saavutada Zaragoza deklaratsioonis seatud eesmärki: saavutada täielik liikmesriikide lõimumisprotsesside võrreldavus. Käesoleva töö teeb ettepaneku võtta arvesse ja juurutada seadusandlikul tasandil lõimumise tähendust kui kahepoolset protsessi ning sellest tulenevalt lisada Zaragoza võtmeindikaatoritele viies valdkond, mis mõõdaks vastuvõtva ühiskonna hoiakuid sisserändajate suhtes ning sisserändajate taju diskrimineerimise osas. Teine soovitus on võtta monitoorimise sihtgrupi piiritlemisel aluseks sisserände taust, eristades seejuures sisserändajate esimest ja teist põlvkonda ning kogudes selleks liikmesriikides andmeid sünniriigi ja vanemate sünniriigi kriteeriumite alusel. Kolmandaks soovib töö rõhutada, et selleks, et poliitikakujundajad ei teeks monitoorimise tulemuste põhjal liiga üldistavaid ja kaugeleulatuvaid järeldusi lõimumise seisust, peaks lõimumise monitoorimisega kaasnema alati analüüs, mis seletab riikidevahelisi erinevusi ja sarnasusi ning annab hinnangu, millest riikide lõimumisprotsesside tulemused võivad olla tingitud.

## KASUTATUD KIRJANDUS

### Teoreetiline kirjandus:

1. **Ager, A., Strang, A.** Understanding Integration: A Conceptual Framework. – Journal of Refugee Studies, 2008, Vol. 21, No. 2, pp. 166-191
2. **Alba, R., Nee, V.** Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration. Cambridge: Harvard University Press, 2003, 367 p.
3. **Alba, R., Nee, V.** Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration. – International Migration Review, 1997, Vol. 31, No. 4, (Winter), pp. 826-874
4. **Altmeier, P.** Europäische Herausforderungen – nationalstaatliche Antworten? Strategien und Entwicklungspfade der Integrationsmessung – Indikatoren zur Messung von Integrationserfolgen. Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, 2007, pp. 9-13
5. **Berry, J.W.** Integratsiooni psühholoogilisest ja kultuurilisest vaatenurgast – Integratsiooni kontseptuaalsed alused ja parimad praktikad. Integratsiooni Sihtasutus, 2008, lk. 21-31
6. **Biezeveld, R., Entzinger, H.** Benchmarking in Immigrant Integration. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, 2003, 50 p.
7. **Bijl, R., Verweij, A. (editors)** Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. The Netherlands Institute for Social Research, 2012, 336 p.
8. **Brubaker, R.** Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge: Harvard University Press, 1992, 270 p.
9. **Brubaker, R.** The return of assimilation? Changing perspectives on Immigration and Its Sequels in France, Germany, and the United States. – Ethnic and Racial Studies, 2001, Vol 24, No. 4 (July), pp. 531-548
10. **Carrera, S.** A Comparison of Integration Programmes in the EU Trends and Weaknesses. - CEPS CHALLENGE Papers, 2006, No. 1 (March), pp 1-28
11. **Carrera, S.** Benchmarking Integration in the EU. Bertelsmann Stiftung, 2008, 98 p.
12. **Castles, S., Miller, M.J.** The Age of Migration. New York: Guilford Press, 2003, 338 p.
13. **Coussey, M., Christensen, E. S.** Measurement and indicators of integration. Council of Europe, 1997, 182 p.

14. **Crul, M., Schneider, J.** Comparative Integration Context Theory: Participation and Belonging in New Diverse European Cities. – *Ethnic and Racial Studies*, 2010, Vol. 33, No. 7, pp. 1249 -1268
15. **Crul, M., Schneider, J.** Second-generation migrants: Europe and the United States. – *The Encyclopedia of Global Human Migration*, 2013, 5 p.
16. **Crul, M., Vermeulen, H.** The Second Generation in Europe. – *International Migration Review*, 2003, Vol. 37, No. 4 (Winter), pp. 965-986
17. **Dizdarevič, S.M.** Monitoring Integration in Czech Republic – Measuring & Monitoring Immigrant Integration in Europe. The Netherlands Institute for Social Research, 2012, pp. 81-99
18. **Driessen, G., Merry, M.S.** The Effects of Integration and Generation of Immigrants on Language and Numeracy Achievement. – *Educational Studies*, 2011, Vol. 37, No. 5, pp. 581-592
19. **Esser, H.** Does the New Immigration Require a New Theory of Intergenerational Integration? Working Paper Vol. 71 Mannheim, 2003.
20. **Farley, R., Alba, R.** The New Second Generation in the United States – *International Migration Review*, 2002, Vol. 36, No. 3 (Autumn), pp. 669-701
21. **Favell, A.** The Concept and Measurement of Ethnic Community. *Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique*. DC: Brookings Institute/Carnegie Endowment for International Peace, 1999, pp. 349-399
22. **Fleischmann, F., Dronkers, J.** The Effects of Social and Labour Market Policies of EU-countries on the Socio-Economic Integration of First and Second Generation Immigrants from Different Countries of Origin. *EUI Working Paper*, vol 19, 2007.
23. **Freeman, G.** Immigrant Incorporation in Western Democracies. – *International Migration Review*, 2004, Vol. 38, No. 3 (Fall), pp. 945-969
24. **Givens, T.E.** Immigrant Integration in Europe: Empirical Research. – *Annual Review of Political Science*, 2007, Vol. 10, (June), pp. 67-83
25. **Glazer, N., Moynihan, D.P.** *Beyond the melting pot: The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*. Cambridge: The MIT press, 1963, 364 p.
26. **Heisler-Schmitter, B.** The Future of Immigrant Incorporation: Which Models? Which Concepts? , 1992, Vol. 26, No. 2 (Summer), pp. 623-645
27. **Hirschman, C., Kasinitz, P., DeWind, J.** *The Handbook of International Migration*. New York: Russell Sage Foundation, 1999, 319 p.

28. Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study. – Eurostat, 2011
29. Integratsiooni käsiraamat poliitikakujundajatele ja erialatöötajatele. – Euroopa Liit, 2010
30. **Jones, H.C., Polo, C.P.** Beyond the Common Basic Principles on integration: The next steps. European Policy Centre 2005, 25 p.
31. **Joppke, C.** Transformation of Immigrant Integration: Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany. – World Politics, 2007, Vol. 59, No. 2 (January), pp. 243-273
32. **Joppke, H.C.** 1998 Immigration Challenges the Nation-state: Challenges to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States, Oxford University Press, Oxford, 46 p.
33. **Kallas, K.** Monitoring Integration in Estonia – Measuring & Monitoring Immigrant Integration in Europe. The Netherlands Institute for Social Research, 2012, pp. 127-143
34. **Kaufmann, E.** Domineeriv rahvus ja integratsioon: Eesti juhtum - Integratsiooni kontseptuaalsed alused ja parimad praktikad. Integratsiooni Sihtasutus, 2008, lk. 31-37
35. **Koopmans, R.** Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. – Journal of Ethnic and Migration Studies, 2010, Vol. 36, No.1, pp. 1-26
36. **Koopmans, R., Statham, P** (editors). Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2000, 456 p.
37. **Kymlicka, W.** Multiculturalism and Minority Rights: West and East. – Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, 2002, Vol. 4, pp. 1-26
38. **Martiniello, M.** Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union. 2006, 23 p.
39. **McGarry, J., O’Leary, B.** The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts. London and New York: Routledge, 1993. 321 p.
40. Measurement and indicators of integration – Council of Europe, 1997, 182 p.
41. Migrants in Europe. A Statistical Portrait of the First and Second Generation – Eurostat, 2011, 4 p.
42. **Musterd, S.** Segregation and integration: a contested relationship – Journal of Ethnic and Migration Studies, 2003, Vol. 29, No. 4, pp. 623–641

43. **Niessen, J., Huddleston, T., Tjaden, J.D.** Using EU Indicators of Immigrant Integration. Directorate-General for Home Affairs, 2013, 74 p.
44. **Niessen, J., Huddleston, T.** Setting up a system of benchmarking to measure the success of integration policies in Europe. The European Parliament's committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2007, 50 p.
45. **Ohliger, R.** Zuwandererintegration und -monitoring in Deutschland: Ergebnisse im Rahmen eines europäischen Projekts – Indikatoren zur Messung von Integrationserfolgen. Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration, 2007, pp. 18-29
46. **Okyay, A.S.** Integration Of Immigrants In An Integrating Europe. – Ankara Review of European Studies, 2007, Vol: 6, No:2 (Spring), pp. 51-67
47. **Oropesa, R.S., Landale, N.S.** In Search of the New Second Generation: Alternative Strategies for Identifying Second Generation Children and Understanding Their Acquisition of English. – Sociological Perspectives, 1997, Vol. 40, No. 3, pp. 429-455
48. **Parkes, R.** Immigrants Integration Meets European Integration. German Institute for
49. International and Security Affairs, 2008, 15 p.
50. **Penninx, R.** Integration Of Migrants: Economic, Social, Cultural And Political Dimensions. - The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses. Geneva, 2005, pp. 137-150
51. **Phalet, K., Swyngedouw, M.** Measuring Immigrant Integration: the Case of Belgium. - Studi Emigrazione, 2003, No. 152, pp 773-804
52. **Portes, A., Zhou, M.** The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants. – Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1993, vol. 530, (November), pp. 74-96
53. **Rex, J.** Multiculturalism and Political Integration in the Modern Nation State. – Dinámicas Interculturales, 2004, No. 1 (July), pp. 1-24
54. **Rosenow, K.** The Europeanisation of Integration Policies. – International Migration, 2009, Vol. 47, pp. 133-159
55. **Rumbaut, R. G.** Ages, Life Stages, and Generational Cohorts: Decomposing the Immigrant First and Second Generations in the United States. – International Migration Review 2004, Vol. 38, No. 3, pp. 1160-1205

56. **Schneider, J., Crul, M.** New Insights Into Assimilation and Integration Theory: Introduction to the Special Issue. – *Ethnic and Racial Studies*, 2010, Vol. 33, No. 7, pp. 1143-1148
57. **Taylor, C.** *The Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, 1994, 175 p.
58. **Thomson, M., Crul, M.** The Second Generation in Europe and the United States: How is the Transatlantic Debate Relevant for Further Research on the European Second Generation? – *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2007, Vol. 33, No. 7 (September), pp. 1025-1041
59. **Tribalat, M.** *Measurement and Indicators of Integration: Appropriate Tools for Measuring Assimilation/Integration: the French Experience*. Council of Europe, 1997, 193 p.
60. **Velluti, S.** What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy. – *European Journal of Migration and Law*, 2007, Vol. 9, pp. 53–82
61. **Vermeulen, H.** Segmented Assimilation and Cross-National Comparative Research on the Integration of Immigrants and their Children. – *Ethnic and Racial Studies*, 2010, Vol. 33, No. 7, pp. 1214-1230
62. **Vetik, R.** *Eesti ühiskonna integratsiooniprogrammi 2008-2013 üldideoloogia kontseptuaalne põhjendamine*, Tallinn: 2007, 39 lk.
63. **Vetik, R., Nimmerfelft, G., Taru, M.** Reactive Identity versus EU Integration. – *JCMS*, 2006, Vol. 44, No. 5, pp. 1079–1102
64. **Werner, H.** *Integration of Foreign Workers into the Labour Market - France, Germany, The Netherlands and Sweden*. Council of Europe, 1997, 72 p.
65. **Werth, M., Delfs, S., Stevens, W.** *Using Indicators of Integration for the Implementation of Integration Policies*. Council of Europe, 1997
66. **Wieviorka, M.** Is multiculturalism the solution? – *Ethnic and Racial Studies*, 1998, Vol. 21, No. 5, pp. 881-910

**Veebileheküljed:**

1. European Web Site on Integration. European Commission.  
[[http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU\\_actions\\_integration.cfm](http://ec.europa.eu/ewsi/en/EU_actions_integration.cfm)] 11.05.2014
2. Migrant Integration Policy Index [[www.mipex.eu](http://www.mipex.eu)] 22.04.2014

## Dokumendid:

1. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment (COM (2003) 336); Brussels.
2. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions - European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, COM(2011) 455 final, Brussels, 20.7.2011
3. Eesti lõimumiskava 2008-2013. Kultuuriministeerium.
4. Effectiveness of National Integration Strategies Towards Second Generation Migrant Youth in a Comparative European Perspective – EFFNATIS. 2001, 123 p.
5. EL-i lõimumise aluspõhimõtted – Justice and Home Affairs Council, 2618th Meeting, Annex: Common Basic Principles on Immigrants Integration, 14615/04 (Presse 321), 19 November 2004.
6. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee – Varjupaiga- ja Rändefond/ Sisejulgeolekufond, COM (2011) 753 – 2011/0368 (COD), Brüssel, 2012, 3 lk.
7. Euroopa 2020. aastal. COM (2010) 2020. Euroopa Komisjon, 2010, 35 lk.
8. European Commission's Communication, A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third Country Nationals in the European Union, COM(2005) 389 final, Brussels, 1.9.2005(b)
9. Hague Programme – Official Journal of European Union, 2004, 33 p.
10. Indicators and monitoring of the outcome of integration policies. – Presidency Conference Conclusions (meeting No. 597), Malmö, 2009, 6 p.
11. Lõimumise käsiraamat. Euroopa Komisjon, 2007, 104 lk.
67. The Communication on a Common Immigration Policy in Europe: Principles, Actions and Tools(COM(2008) 359) of 17 June 2008
68. Population and Social Conditions – Eurostat, 2012, Vol. 31, 4 p.
69. Zaragoza declaration – European Commission, 2010, 16 p.

## SUMMARY

### **POSSIBILITY OF COMMON MEASUREMENT OF MIGRANT INTEGRATION OUTCOMES IN EUROPEAN UNION**

*By Ingi Mihkelsoo*

Current master's thesis examines the possibility of common measurement of migrant integration outcomes in the European Union (EU). Although agreement on Zaragoza core indicators is a remarkable step in common measurement of integration processes within EU, the thesis doubts whether the system is firstly, appropriate to holistically measure a phenomenon as complex as integration of migrants and secondly, whether it is possible to adequately measure all twenty-eight member states of the EU based on the same narrow criteria.

There is a different understanding of the concept of integration – what is considered integration in one country may not mean the same thing in another. An example of opposite approaches is the issue of language, which is not measured in the current system of EU integration monitoring, but which at the same time is among the main indicators of integration in many EU countries, such as Estonia. Therefore, resulting from big differences between countries and the inability of the EU to pose answers to paramount questions of integration such as 'what does integration mean?' and 'who is considered to be a migrant?', it is currently unreasonable to measure integration processes of all member states of EU based on the same criteria. Although Zaragoza declaration and the goals stated there are commendable, it is still a long way to actually measure integration of migrants in standardized way due to differences of mind-sets, historic backgrounds and gathering of data among EU member states. To achieve the goals of Zaragoza declaration the member states should foremost achieve and adapt common conceptual framework that would define the meaning of integration and migration on EU level.

The final conclusion of the thesis is that while it is undeniably necessary to use specific indicators to monitor integration of migrants so policy makers could make decisions based on

facts and society in general would gain better insight about integration processes as a complex phenomenon, it is unlikely that there is a possibility for standardized measurement of integration that would be suitable for all EU member states. Considering that the concept of integration itself is unclear not only among both academic circles and policymakers but also according to documents and discussions on EU level, it is rather unlikely that any common monitoring system could take into account different historic, legislative and political backgrounds of twenty-eight countries, as well as very diverse profiles of migrants.

The thesis recommends taking into account and implementing the two-way process of integration on legislative level and accordingly adding a fifth policy area to the Zaragoza core indicators that would measure attitudes towards migrants in the receiving society and also perception of discrimination among immigrants. Additionally it is important while defining target groups to take into account the migrant background and to distinguish between first and second generation of migrants by accordingly gathering data about country of birth of both the migrants and a person's parents. Finally it is recommended that in order to avoid situation where policymakers make generalizing and far-reaching conclusions on integration based on inadequate data, any monitoring system should be accompanied by analysis that takes into account differences and similarities between countries and gives adequate report not just on results of the countries, but also the background behind the results.