Sisekaitseakadeemia

Sisejulgeoleku Instituut

Olesja Drapanauskene

RAHVUSVÄHEMUSTE ESINDATUS EESTI SISEJULGEOLEKUSTRUKTUURIDES

MSI090

Magistritöö

Juhendaja: Raivo Vetik, PhD

Tallinn 2013

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: Mai 2013
Töö pealkiri eesti keeles: Rahvusvähemuste esindatus Eesti sisejulgeolekustruktuurides Töö pealkiri võõrkeeles: Representation of ethnic minorities in Estonian internal security structures	
Töö autor: Olesja Drapanauskene	Olen/ei ole nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:

Lühikokkuvõte: Magistritöö on kirjutatud eesti keeles, ingliskeelse kokkuvõttega. Töö kogumaht on 71 lehekülge, millest põhiosa moodustab 65 ja lisad 6 lehekülge. Kasutatud on 47 eesti- ja võõrkeelset allikat ning töö sisaldab 2 tabelit, 8 joonist ja 2 lisa.

Töö eesmärgiks on selgitada välja rahvusvähemuste esindatus Eesti sisejulgeolekustruktuurides Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) näitel lähtuvalt esindusbürokraatia teooria erinevatest lähenemisest ning esitada ettepanekud rahvusvähemuste esindatuse tagamise võimaluste kohta.

Magistritöö empiirilises osas on kasutatud kombineeritud uurimismeetodeid. Uurimisstrateegiaks on valitud juhtumiuuring (*case study*), sest see võimaldab teemat uurida sügavuti ja mitmekülgselt, kasutades erinevaid infoallikaid ja vaatenurki. Kvalitatiivse meetodina on andmete kogumiseks kasutatud PPA osakondade (piirivalveosakond, keskkriminaalpolitsei, korrakaitsepolitseiosakond, kodakondsus- ja migratsiooniosakond, administratsioon) ja Põhja prefektuuri ametnikega tehtud süvaintervjuusid; valitud on juhtumite paarid eestlaste ja mitte-eestlaste seast. Süvaintervjuude abil sooviti kaardistada asutuse ametnike arvamusi selle kohta, missugust esindusbürokraatia lähenemist võidaks rakendada PPA-s, ja anda selle põhjal PPA-le soovitusi. Intervjuude andmeanalüüsi meetodina kasutas autor kvalitatiivset sisuanalüüsi. Kvantitatiivse meetodi abil on analüüsitud rahvusvähemuste esindatust PPA-s ja tehtud järeldused rahvusvähemuste esindatuse piisavusest PPA personaliosakonnast saadud statistilise andmete põhjal. Samuti on

analüüsitud dokumente, tekste ja PPA siseveebis leiduvat teavet.

Magistritöö esimeses osas on antud ülevaade esindusbürokraatia teooriast, teooria rakendamisest Eesti avalikus sekoris ning esindusbürokraatia kolmest põhimõistest. Samuti on Weberi ideaalse bürokraatia lähenemise näitel välja toodud esindusbürokraatia kriitikat ning antud ülevaade ja põhjalik analüüs erinevatest esindusbürokraatia lähenemistest ja praktikast Suurbritannia, Ameerika Ühendriikide ja Prantsusmaa avalikus sektoris.

Empiirilises osas on kaardistatud rahvusvähemuste esindatus PPA-s ning esitatud avalikus teenistuses töötavate rahvusvähemuste (eesti keelest erineva emakeelega ja põhirahvusest erinevasse etnilisse gruppi kuuluvad inimesed) ja eestlaste seas läbi viidud uurimuse tulemused. Tulemusi on analüüsitud lähtuvalt kolmest esindusbürokraatia teooria lähenemisest. Eestlaste ja rahvusvähemuste seas läbi viidud süvaintervjuude kaudu on analüüsitud esindusbürokraatia teooria rakendatavust ja vajadust PPA-s. Samuti tehti järeldusi ja esitati ettepanekuid PPA arendamiseks ja muutmiseks lähtuvalt esimeses peatükis kasutatud teoreetilisest analüüsist ja teiste riikide kogemustest.

Magistritöö annab uusi teadmisi, tulemusi ja praktilisi soovitusi PPA edasiseks analüüsimiseks ja arendamiseks nii PPA personalivaldkonnas kui ka ülikoolide teadlaste ja üliõpilaste seas.

Võtmesõnad: esindusbürokraatia, rahvusvähemuste esindatus politseis, mitmekesisuse juhtimine, võrdsed võimalused

Võõrkeelsed võtmesõnad: representative bureaucracy, representation of ethnic minorities in the police force, diversity management, equal opportunities, Police and Border Guard Board

Säilitamise koht:

Kaitsmisele lubatud Sisejulgeoleku instituudi juhataja	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS 5

1 ESINDUSBÜROKRAATIA ERINEVAD DIMENSIOONID 8
1.1 Esindusbürokraatia teooria põhiseisukohad ja rahvusvähemuste esindatus avalikus sektoris 8
1.2 Esindusbürokraatia kui võimu teostamine 12
1.3 Esindusbürokraatia kui võrdsed võimalused 17
1.4 Esindusbürokraatia kui mitmekesisuse juhtimine 21

2 RAHVUSVÄHEMUSTE ESINDATUS EESTI SISEJULGEOLEKUSTRUKTUURIDES 26
2.1 Uurimismeetodika ja valimi kirjeldus 26
2.2 Rahvusvähemuste esindatus Politsei- ja Piirivalveametis 31
2.3 Politsei- ja Piirivalveameti ametnike süvaintervjuude analüüs 38
2.4 Järeldused ja ettepanekud rahvusvähemuste esindatuse tagamiseks Politsei- ja Piirivalveametis 49

KOKKUVÕTE 54

SUMMARY 57

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU 61

LISAD 66
LISA 1: Politsei- ja Piirivalveameti struktuur 66
LISA 2: Politsei- ja Piirivalveametis süvaintervjuudes kasutatud küsimustik 67

SISSEJUHATUS

Tänapäeva ühiskonna üheks oluliseks iseloomujooneks on multikultuursus. Multikultuursetes riikides aitab etniline esindatus julgeolekustruktuurides kaasa poliitilist stabiilsust ja demokraatia tagamist riigis. Mitmed teoreetikud soovitavad, et sellistes riikides võiksid julgeolekustruktuurid peegeldama ühiskonna struktuuri, et elanikkonna usaldus nende vastu oleks kõrge (Multiethnic… 25.11.2011).

Etnilise esindatuse toetust argumenteeritakse muu seas asjaoluga, et selline protsess on abiks rahvusvähemuste sotsiaalsele integreerumisele. Julgeolekuorganid, kus on esindatud rahvusvähemused, võivad kindlustada kogukondades tunnet, et nood on väärtuslikud sotsiaalse ja poliitilise süsteemi liikmed. Rahvusvähemused, kes on hõivatud avalikus sektoris, tunnevad end kaasatuna, nende sotsiaal-majanduslik mobiilsus pareneb ja saadud positiivne tagasiside võib kanduda tagasi rahvusvähemuste kogukonnale (Yanakiev… 22.11.2011).

Selline lähenemine on kooskõlas esindusbürokraatia teooriaga, mille järgi peab avalik sektor demokraatlikus riigis adekvaatselt peegeldama riigi rahvastiku koosseisu. Mõnede selles valdkonnas tehtud uuringute tulemused näitavad rahvusvähemuste ebapiisavat esindatust Eesti avalikus sektoris. Viimastel aastakümnetel on teistes riikides hakatud rahvusvähemuste esindatusele avalikus sektoris pöörama väga palju tähelepanu, kuid erinevalt nendest ei ole Eestis rahvusvähemuste esindatus olnud riigi päevakorras ja selle valdkonna arendamisega ei ole keegi ka strukturaalselt tegelenud. Seda teemat käsitlevad kaitstud magistritööd on näidanud, et Eesti riigiasutustes on rahvusvähemuste esindatus väga väike, ministeeriumite tasandil vaid 3,8% (Nestra 2010:38).

Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni Nõuandva Komitee avaldatud dokumendis Eesti kohta on toodud ühe probleemina välja seda, et isegi kõrgelt kvalifitseeritud, väga hea eesti keele oskuse ja Eesti kodakondsusega venekeelsete inimeste hulgas valitseb arusaam, et nende tööalast arengut piirab n-ö klaaslae efekt: nad on olukorras, kus kõigist püüdlustest hoolimata on nende edasine areng etnilise tausta tõttu takistatud. Raportis on rõhutatud, et etnilisi eestlasi eelistatakse tööturul mitte-eestlastele isegi siis, kui

kõik tingimused on samaväärsed, ja et selle olukorraga on vaja tegeleda. (Kaldur 2011) Samadele asjaoludele viitab ka Sergei Ivanov (2013) oma artiklis, kus ta väidab, et mitte-eestlastest ametnike osakaal avalikus sektoris on praegu selgelt väiksem kui mitte-eestlaste osakaal Eesti elanikkonnas ja kodanikkonnas ning kuigi neil ei ole ametlikke karjääripiiranguid, ei õnnestu neil kõrgematele ja parematele ametipositsioonidele jõuda. Samas tunnistas haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo (30.04.2013) hiljuti avaldatud intervjuus, et rahvusvähemuste esindajate vähene osalemine avalikus sektoris on tõsine probleem ning selle parandamiseks peavad jõupingutusi tegema mõlemad pooled. See aga näitab, et rahvusvähemuste alaesindatuse probleem on muutunud aktuaalseks ka ministeeriumite tasandil.

Ülalpool mainitud asjaolude tõttu saab järeldada, et esindusbürokraatia teema on aktuaalne ning selle tähtsus kasvab, kuid sisejulgeolekustruktuuride etnilisele representatiivsusele on seni pööratud väga vähe tähelepanu ja tehtud uuringud kajastavad vaid üldiseid andmeid.

Magistritöö eesmärgiks on selgitada välja rahvusvähemuste esindatus Eesti sisejulgeolekustruktuurides PPA näitel lähtuvalt esindusbürokraatia teooria erinevatest lähenemisest ning esitada ettepanekud rahvusvähemuste esindatuse tagamise võimaluste kohta.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1) analüüsida erinevaid esindusbürokraatia teooriaid (võimu teostamine, mitmekesisuse juhtimine ja võrdsete võimaluste lähenemine), kasutades rahvusvähemuste esindatuse tagamise kirjeldamiseks valitud riikide näiteid (Eesti, Prantsusmaa, Suurbritannia, Ameerika Ühendriigid);
2) viia läbi dokumendianalüüs rahvusvähemuste esindatusest PPA-s ja intervjuud ametnikega, kaardistamaks nende seisukohti erinevate esindusbürokraatia lähenemiste rakendamise kohta;
3) teooria ja uuringute sünteesi tulemusena teha PPA-le ettepanekud rahvusvähemuste esindatuse tagamiseks ja organisatsiooni edasiseks arendamiseks.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis antakse ülevaade esindusbürokraatia teooriast ning sellest tulenevatest võrdsete võimaluste ja multikultuursuse lähenemistest

etnilise esindatuse tagamiseks avalikus sektoris. Lisaks tuuakse välja esindusbürokraatia teooria kriitikat, mille näiteks on Weberi ideaalse bürokraatia mudel. Samas antakse ülevaade ja põhjalik analüüs esindusbürokraatia kasutamis- ja lähenemisviisidest avalikus sektoris sellistes riikides nagu Suurbritannia, Ameerika Ühendriigid ja Prantsusmaa.

Teises peatükis selgitatakse empiirilises osas kasutatud strateegiat ja metoodikat, analüüsitakse rahvusvähemuste esindatust PPA-s ning tehakse uurimistulemuste põhjal ettepanekuid PPA organisatsioonile. Kuna vene rahvusgrupp on Eestis kõige arvukam (Rahvastik...20.03.2013), keskendutakse analüüsis venekeelsele vähemusele. Magistritöö empiirilises osas kasutab autor uurimisstrateegiana juhtumianalüüsi (*case study*) meetodit, sest see võimaldab teemat uurida sügavuti ja mitmekülgselt, kasutades erinevaid infoallikaid ja vaatenurki. Andmete kogumiseks ja analüüsimiseks kombineeritakse kvantitatiivset ja kvalitatiivset uurimismeetodit. Kvantitatiivse meetodi abil analüüsitakse rahvusvähemuste esindatust PPA-s ning tehakse järeldused rahvusvähemuste esindatuse piisavusest PPA-st saadud statistiliste andmete põhjal. Samas kasutab autor andmete kogumisel kvalitatiivset meetodit, mille abil viib läbi süvaintervjuud eestlaste ja mitte-eestlastega PPA-s.

Empiirilises osas esitatakse avalikus teenistuses töötavate rahvusvähemuste (eesti keelest erineva emakeelega ja põhirahvusest erinevasse etnilisse gruppi kuuluvad inimesed) ja eestlaste seas läbi viidud uurimuse tulemused. Tulemusi analüüsitakse lähtuvalt esindusbürokraatia mõistest, lisaks analüüsitakse eestlaste ja rahvusvähemuste seas läbi viidud süvaintervjuude kaudu esindusbürokraatia teooria rakendatavust ja vajadust PPA-s. Magistritöö autor teeb järeldusi ning esitab ettepanekuid PPA organisatsiooni arendamiseks ja muutmiseks lähtuvalt esimeses peatükis kasutatud teoreetilisest analüüsist ning teiste riikide kogemustest.

Sarnastel teemadel kaitsti 2010. aastal Tartu Ülikoolis kaks magistritööd: Kadri Nestra töö "Rahvusvähemuste esindatus Eesti riigiasutustes" ning Anneli Roose-Reinthali töö "Avaliku teenistuse etniline esinduslikkus – Eesti perspektiiv". Mõlemast tööst selgus, et Eesti avalikus sektoris on rahvusvähemuste esindatus üsna väike. Roose-Reinthal jõudis järeldusele, et passiivne esindatus avalikus teenistuses on olemas, kuid tegemist ei ole proportsionaalse läbilõikega Eesti tööealisest elanikkonnast, ning aktiivse esindatuse osakaal on tema läbi viidud küsitluse tulemuste põhjal marginaalne.

1 ESINDUSBÜROKRAATIA ERINEVAD DIMENSIOONID

1.1 Esindusbürokraatia teooria põhiseisukohad ja rahvusvähemuste esindatus avalikus sektoris

Multikultuursetes riikides võib rahvusvähemuste esindatus avalikus sektoris aitama kaasa poliitilise stabiilsuse ja demokraatia tagamisele riigis. Avalik sektor, mis peegeldab ühiskonna kultuurilist ja etnilist mitmekesisust tavaliselt tundlikumalt, reageerib ka rahvusvähemuste huvidele ja vajadustele.

Esindusbürokraatia teooria järgi peavad avaliku sektori tööjõus olema esindatud eri rassi, etnilist päritolu ja sugu inimesed ning tänu sellele peaks tagatama, et kõikide gruppide huvisid arvestatakse bürokraatia otsustuste tegemise protsessis. Esindusbürokraatia teooria põhiseisukoha järgi peab avalik sektor peegeldama ühiskonda, mida ta teenindab.

Esindusbürokraatial on uurimisvaldkonnana teoreetilistes ja empiirilistes uuringutes pikk ajalugu. Termini "esindusbürokraatia" võttis kasutusele Donald Kingsley (1944), kes tegi uuringuid Suurbritannia avaliku sektori kohta. Ta uskus, et avaliku sektori teenistuja ei pea esindama kogu ühiskonna struktuuri, vaid suurimat, ühiskonnas valitsevat klassi. See peaks aitama riigis kontrolli kehtestada ning garanteerida harmooniat ja stabiilsust. (Groeneveld & Van de Walle 2010)

Kingsleyle järgnenud esindusbürokraatia teooria arendajad muutsid oluliselt selle suunda. Nad väitsid, et bürokraatidel on poliitika teostamisel teatud valikuvabadus ning seal, kus seda on, tähtsustuvad bürokraadi enda väärtused (Andrews & Boyne 2005). Üheks võimaluseks tagada ametnike otsuste vastavus ühiskonna ootustele on värvata ametnikke, kes peegeldavad ühiskonna demograafilist struktuuri. Selle põhjenduseks toodi, et ametniku demograafiline ja sotsiaalne taust mõjutavad tema sotsialiseerumise kogemusi ning hoiakute, väärtuste ja arvamuste väljakujunemist, millel lõpptulemusena on mõju ametnikkonna otsustele poliitika kujundamisel ja elluviimisel (Meier 1993). Teooria eelduseks on, et kui avalik sektor esindab ühiskonda, mida ta teenindab, hakkavad poliitilised otsused suuremal määral peegeldama ka ühiskonna huve (Bradbury & Kellough 2007).

Üks tähtsamatest esindusbürokraatia teoreetikutest Frederick C. Mosher leidis, et esindusbürokraatiat võib jagada passiivseks ja aktiivseks (Mosher 1982:20). Passiivne või sotsioloogiline esindatus kajastab indiviidide päritolu ning nende peegeldust kollektiivis. Selle ühe näitena võiks nimetada rahvusvähemuste või naiste esindatust vastavalt nende esindatusele rahvastikus või vähemalt selles osas rahvastikust, kel on tööturul aktiivseks osalemiseks vajalik kvalifikatsioon (Bradbury & Kellough 2011). Üldistades on passiivne esindatus keskendunud küsimusele, kas bürokraatlikul aparaadil on samad demograafilised tunnused (sugu, rass, sissetulek, religioon jne) kui rahvastikul, mida ta teenindab. Passiivset esindatust puudutavates uurimustes on keskendutud peamiselt kahele küsimusele: kas bürokraatlik aparaat peegeldab ühiskonna demograafilist koosseisu või rahvastikku ning kas rahvusvähemused on bürokraatias alaesindatud või mitte (Wilkins & Williams 2008).

Teine esindusbürokraatia tüüp on aktiivne esindatus. Sellisel juhul kasutab ametnik aktiivselt oma positsiooni kindla grupi huvide edendamiseks ning kannab sellega otsuste ja tegude eest vastutust (Mosher 1982:20). Esindusbürokraatia teooria järgi põhineb aktiivne esindatus sellel, et ametnik jagab samu hoiakuid, väärtusi ja uskumusi kui grupid, kust ta ise pärit on, ning tema otsused (juhul kui tal on võimalik poliitikat kujundada) lähtuvad üldiselt tema sotsiaalsest kuuluvusest. Aktiivne esindatus on keskendunud küsimusele, kuidas esindatus mõjutab poliitika kujundamist ja rakendamist (Groeneveld & Van de Walle 2010). Arvatakse, et poliitika elluviimisel ei ole passiivne esindatus esmatähtsusega, kuid see on märk, et ühiskonnas on tagatud üks peamisest demokraatlikest väärtustest – võrdsed võimalused.

Mõnedes uurimustes rõhutatakse seda, et teoreetiline seos passiivse ja aktiivse esindatuse vahel on kaheldav ning passiivne esindatus võib loomulikul teel muutuda aktiivseks esindatuseks, kuid selleks peavad olema täidetud mõned tingimused (Collins & Gerber 2007). Esindusbürokraatia teooria kriitikud viitavad sellele samuti ja rõhutavad, et aktiivne esindusbürokraatia elluviimine pole alati võimalik.

Esiteks peab bürokraatidel olema oma alal teatud tegevusvabadus. Kui organisatsioonis piiritlevad enamiku otsuste langetamist ranged reeglid, siis on ametnikel reaalsuses väga vähe võimalusi mõjutada väljundit oma grupi esindajate jaoks. Seega aktiivne esindatus on piiratud ametnike vabadusega oma tegevusalal, kus piirangud võivad olla tingitud seadusest või organisatsiooni hierarhiast. Mõnedel juhtudel on ametnikel väga vähe valikuvabadust või see praktiliselt puudub ning nad peavad valikuid tehes lähtuma organisatsioonis kehtestatud reeglitest või seadustest. Siin on heaks näiteks rahvusvähemuste esindajatest politseinikud.

Max Weberi ideaalse bürokraatia mudeli järgi on eelduseks, et ametnik täidab talle antud ülesanded ja korraldused, on ebaisikuline. Selle mudeli järgi peaks ametnik olema neutraalne professionaal. Esindusbürokraatia kriitikud lähtuvad tihti ka Weberi välja toodud argumentidest, sest pooldavad sama arvamust (Dolan & Rosenbloom 2003:4–7).

Teiseks, viimastes uurimustes on keskendutud sellele, et esindusbürokraatia institutsionaalsed faktorid takistavad passiivse esindatuse aktiivseks muutumist. Üks neist faktoritest on organisatsiooniline sotsialiseerumine. Kuna organisatsiooni liikmeks saamiseks peab inimene omaks võtma organisatsiooni väärtused ja hoiakud, nõuab sotsialiseerumise protsess temalt organisatsiooni eesmärkide esiplaanile seadmist, seevastu ülejäänud väärtused, mis võivad pärineda tema demograafilistest tunnustest, jäävad tagaplaanile. Töötajad ise võivad samuti võtta omaks organisatsiooni väärtused, sest tahavad teha karjääri, tunnevad survet või lihtsalt on nõus domineeriva organisatsiooni väärtustega (Wilkins & Williams 2008).

Ameerika Ühendriikide politseis tehtud uuringutes tõestati, et organisatsiooni struktuur ja selle protsessid kujundavad selle ametnike esindatust. Juhul kui sotsialiseerimisprotsess on väga intensiivne, esindavad ametnikud ainult oma professionaalset identiteeti. See tähendab, et ametnike rahvus ja muud tunnused ei mängi nende jaoks töö tegemisel rolli ning nad esindavad vaid “sinist värvi” ehk oma tööriietust (Wilkins & Williams 2008).

Samuti võib sotsialiseerumise protsessil olla oluline roll organisatsioonist väljaspool. Kenneth J. Meier kirjutab artiklis “Ethnic Conflict in France: A Case for Representative Bureaucracy?”, et juhul kui ühiskonnas (näiteks toob ta Prantsusmaa) kehtib kontseptsioon, et riigi elanikke nähakse võrdsetena, arvestamata etnilisi, rassilisi jm erinevusi, siis toimub ühiskonnas sotsialiseerumise protsess väga tõhusalt. Sellisel juhul ei oodata bürokraatidelt, kes esindavad teatud vähemuse gruppi, erinevusi poliitika elluviimisel (Meier 2009).

Kolmandaks rõhutatakse asjaolu, et esindusbürokraatia on piiratud organisatsiooni missiooniga, sest mitte kõikides avaliku sektori organisatsioonides ei ole ametnikel tegemist küsimustega, mis puudutavad etnilisust, keelt jne, ning näiteks nende päritolu võiks mõjutada nende otsuseid või tööd (Meier & Hawes 2009).

Rahvusvähemuste esindatus Eesti avalikus sektoris

Integratsiooni monitooringu (2011) tööjõu-uuringute analüüside tulemused näitavad, et tööjõuturul on vene jm emakeelega noorte esindatus kõrgemates ametites (juhid, tippspetsialistid) eestlastega võrreldes väiksem ka Eestu kodakondsuse ja eesti keele oskuse korral ning erisus väheneb üksnes sel juhul, kui inimesel on väga hea suuline ja kirjalik eesti keele oskus. Arvestades Eestis märgatavalt suurenenud mitmekultuurilisust, peaks lõimimispoliitikas senisest enam keskenduma sellele, kuivõrd Eestis sarnaselt vanade demokraatlike riikidega on erinevast rahvusest ja erineva emakeelega kodanikele tagatud võrdsed ühiskonnaelus osalemise võimalused. Eelnevate uuringute tulemused on esinduslike tööjõu-uuringute andmete analüüsi baasil viidanud nn klaaslae efektile, mis väljendub noorte kõrgharidusega teisest rahvusest kodanike väiksema esindatusena juhtide ja tippspetsialistide seas eestlastega võrreldes. Üks võimalus seda olukorda leevendada oleks julgustada mitte-eestlasi kandideerima avaliku sektori kohtadele vajadusel neile kõrgtasemel keelekorrektsiooni tuge pakkudes kas siis vastava teenuse abil või kolleegide toetusena (Lauristin ja Kaal 2011:16).

Kadri Nestra ja Anneli Roose-Reinthal kajastasid 2010. aastal oma magistritöödes juba teemasid, mis on seotud rahvusvähemuste esindatusega avalikus sektoris. Nestra (2010) uuris oma töös Eesti riigiasutuste (ministeeriumite ja kohalike omavalitsuste) vastavust esindusbürokraatia teooriale. Ta järeldab, et Eesti riigistruktuurides on rahvusvähemuste esindatus väga väike, jäädes ministeeriumite tasemel vaid 3,8% juurde. Ministeeriumis töötavatest rahvusvähemuse esindajatest on spetsialisti, peaspetsialisti või nõuniku ametikohal ligi pool, kohalikes omavalitsustes on see osakaal 42%. Samas rõhutab ta, et inimestel, kes on ära õppinud riigikeele, omandanud vastava hariduse ja tunnevad riigi toimimise põhialuseid, on kõik võimalused ka riigisektoris karjääri teha. (Nestra 2010:67–68) Värbamisel lähtutakse avaliku teenistuse seaduse ja keeleseaduse nõuetest, seejuures on kandideerimisel kõik nõuetele vastavad kandidaadid võrdsed (st vaba riigikeele valdamine, Eesti kodakondsus, haridus ja võõrkeele oskus, töökogemus valdkonnas) sõltumata rahvuslikust taustast (Nestra 2010:29–32). Vaid kolm vastanud asutust, Kultuuriministeerium, Ida politseiprefektuur ja Riigikantselei leidsid, et vähemuste töötamine konkreetsel ametikohal on seotud nende taustaga, sest see annab nende tööülesannete täitmisele lisaväärtuse (nt keeleoskus).

Roose-Reinthali (2010) töö põhjal selgus, et avalikus teenistuses töötavad kõrgelt lõimunud ja Eesti avaliku teenistuse statistilisi näitajaid arvestades keskmisest kõrgema haridustasemega

ametnikud, kes peavad avalikus teenistuses oluliseks eeskätt erialast kompetentsi ja professionaalsust ning näevad seal karjäärivõimalusi. Avalikus teenistuses töötavad rahvusvähemused ei erine peamiste kriteeriumite (v.a haridus) ja hoiakute poolest Eesti ametnike keskmisest. Samas tajub 70% vastanutest, et rahvusvähemustel on avalikku teenistusse raskem siseneda. Peamise põhjusena tuuakse välja ebapiisavat eesti keele oskust, avaliku teenistuse värbamisprotsessi (stereotüüpne käitumine, eelarvamused, probleemid kandidaatide hindamisel, eestlaste põhjendamatu eelistamine) ning ühiskonna tõrjuvast hoiakust tulenevat sotsiaalset ja psühholoogilist barjääri. Rahvusvähemuste passiivne esindatus on avalikus teenistuses olemas, kuid tegemist ei ole proportsionaalse läbilõikega Eesti tööealisest elanikkonnast, ning aktiivse esinduslikkuse osakaal Eesti avalikus teenistuses on marginaalne (Roose-Reinthal 2010:82). Roose-Reinthal järeldab, et avaliku teenistuse arendamisel on edasiviiv terviklik lähenemine, mille kaudu käsitletakse etnilist aspekti avaliku teenistuse mitmekesisuse ühe mõõtmena. Eesti kontekstis ei ole otstarbekas esindusbürokraatia mudeli proportsionaalsuse põhimõtet üksüheselt rakendada. Peamine küsimus on selles, kuidas suurendada ühiskonnas sallivust, teadvustada etnilist mitmekesisust kui väärtust ning vähendada rahvusvähemuste võrdseid võimalusi piiravate barjääride osakaalu avalikku teenistusse sisenemisel ning avaliku teenistuse sees nii, et inimressurss oleks parimal moel rakendatud (Roose-Reinthal 2010:83).

1.2 Esindusbürokraatia kui võimu teostamine

Esindusbürokraatia on mitmekülgne ja muutuv kontseptsioon ning selle juures eristatakse kolme lähenemist: esindusbürokraatia kui võimu teostamine, esindusbürokraatia kui võrdsed võimalused ja esindusbürokraatia kui mitmekesisuse juhtimine.

Sandra Groeneveld ja Steven Van de Walle (2010) toovad välja, et esindusbürokraatia kui võimu teostamise suuna seisukohalt peab avalik sektor esindama valitsevat klassi, sest see aitab kaasa kontrolli kehtestamisele ning ühiskonnas harmoonia ja stabiilsuse tagamisele (Groeneveld & Van de Walle, ref Kingsley 1944; Tilly 1975:240). Esindusbürokraatia kui võimu teostamine tähendab, et avalik sektor ei esinda kogu ühiskonna struktuuri, vaid valitsevat klassi (*ruling class*). Selle järgi tingivad sotsiaalsed ja poliitilised muutused ka muutusi avalikus sektoris. Tekkivate ja arenevate klasside esindatus võib kaasa aidata stabiilsuse tekkimisele ühiskonnas ning tagada legitiimsust nende pooldajate seas. Sellisel viisil võib esindusbürokraatia olla instrumendiks, mille abil saab premeerida võimu toetajaid

ja tõrjuda kriitikuid (Groeneveld & Van de Walle 2010). See tähendab, et juhul kui ühiskonnas tekib uus ja võimas grupp, kes seisab oma õiguste eest, tuleb sellele tagada esindatus, sest nõnda suureneb selle pooldajate seas legitiimsus valitsevale võimule ning võimu kritiseerivad segmendid rahunevad. Samuti annab see valitsevale võimule võimaluse hoida tõusvat jõudu oma vaateväljas.

Sellise lähenemise alusel ei ole avalik sektor ainuüksi avalike teenuste pakkuja, vaid ka poliitilise stabiilsuse ja harmoonia loomise instrument. Nõnda võib avalik sektor olla efektiivne ainult siis, kui selles on esindatud ühiskonnas domineerivad klassid. Vastasel juhul seda ignoreeritakse ja võimul olijate võim nõrgeneb. Esindusbürokraatia on selle lähenemise järgi poliitiline strateegia selleks, et kehtestada, kaitsta ja jagada võimu, kuna juhul, kui uutele jõududele ei tagata esindatust avalikus sektoris, algab võimuvõitlus ning domineeriv ja valitsev võim nõrgeneb.

Lähenemise rajajaks võib pidada Donald Kingsleyt, kes esitas selle raamatus "Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service", mis ilmus 1944. aastal. Ta kirjeldab, et ajal, kus Suurbritannias kasvas ja tugevnes keskklassi võim, kuid avalikku sektorisse kuulus jätkuvalt vana eliit, hakkas see keskklassi seas rahulolematust tekitama. Selle leevendamiseks hakati Suurbritannias aristokraatia võimu järk-järgult asendama keskklassi esindajate omaga. Suurbritannia avalikus sektoris toimunud muutuste põhjusteks ei olnud aga ainult keskklassi surve ja tugevnenud soov oma õiguste eest seista, vaid ka konflikt monarhi ja aristokraatia vahel, mille järel too tahtis piirata aristokraatia võimu. Seega sai tulemuspõhine värbamine instrumendiks, mis võimaldas murda traditsioonilise aristokraatia domineerimist avalikus sektoris. (Groeneveld & Van de Walle 2010, ref Kingsley 1944:43)

Esindusbürokraatia kui võimu teostamine võimaldab luua kontrolli ja stabiilsuse avaliku sektori süsteemi kaudu. Kuid niisuguse stabiilsuse tagamiseks tuleb neutraliseerida sisemised väljakutsed võimule ja võita oponentide seas populaarsust. Seda protsessi võib teostada konkureeriva võimu toetajatele võtmepositsioone andes, mis omakorda aitab kaasa lojaalsuse suurenemisele ja toimib instrumendina, mis võimaldab hoida konkureerivat võimu oma vaateväljas. Sellise lähenemise korral ei laiene esindatus aga kogu elanikkonnale, vaid ainult mõjukamate ühiskonnaliikmete esindajatele. Ühiskonna segmente, millel ei ole võimu, ei loeta potentsiaalseteks ohuallikateks ning sellepärast ei ole vaja neid esindamise kaudu neutraliseerida. Taolise lähenemise juures on väga oluline pidevalt jälgida muutuvat poliitilist olukorda ühiskonnas. Sellise strateegia kasutamist on põhjust kaaluda, kui

administratiivsüsteemid reageerivad ühiskonnas alaesindatud gruppidele, kelle võim ja hääl hakkavad kasvama (Groeneveld & Van de Walle 2010).

Siin on heaks näiteks Prantsusmaa avaliku sektori lähenemine etnilisele esindatusele. Prantsusmaa avalik sektor erineb Suurbritannia avaliku sektori mudelitest mitmel põhjusel. Kõigepealt on töö avalikus sektoris väga prestiižne. Avalikku sektorisse on ka keeruline tööle pääseda, sest personali valimise protsess on erakordselt range ja kandidaatidelt eeldatakse väga head haridust. Värbamisprotsessi tulemusena tekib homogeenne ametnike grupp, kuhu kuuluvad peamiselt kõrgema keskklassi esindajad, kellest paljude vanemad või vanavanemad on samuti avalikus sektoris töötanud (Meier & Hawes 2009).

Lisaks erineb Prantsusmaa lähenemine teistest suurel määral selle poolest, et Prantsusmaal rõhutakse ametnike väljaõppes nende riigitundele (*the sense of the state*) (Meier & Hawes 2009, ref Rouban 1998). See tähendab mõtteviisi, et valitsus peab pigem kodanikuühiskonna üle domineerima (*stand over civil society*), kui olema ühiskonnaga sarnane (Meier & Hawes 2009, ref Calve & Meier 2005). Selline lähenemine peab tagama, et ametnikud hakkavad esindama pigem riigi kui ühiskonna huvisid. Samas ei saa ka öelda, et Prantsusmaa avalikus sektoris ei oleks esindatud erinevate gruppide huvisid. Näiteks 2010. aastast tegeleb Prantsusmaa kaitseminister ka veteranide küsimustega. Lisaks on moodustatud asutusi, mille kaudu esindatakse naiste huvisid (näiteks Committee for Womans Work, Higher Council on Equality in Employment Between Women and Men, Secretary of State for Women's Rights ja Woman's Rights Service). Nende organisatsioonide tegevus annab tunnistust sellest, et aktiivne esindusbürokraatia eksisteerib määratud valdkondades, kuid etnilise esindatuse tagamise küsimused ei ole riigipoliitikas päevakorras.

Vaatamata sellele, et suurem osa uurimistöödest ja kirjandusest kinnitab etnilise ja rassilise aspekti tähtsust esindusbürokraatia juures, oli Prantsusmaa valitsus seda teemat Meieri ja Hawesi (2009) järgi vähemalt alahinnanud, kui mitte ignoreerinud. Prantsuse konstitutsiooni esimene paragrahv sätestab, et kõik kodanikud on seaduse ees võrdõiguslikud, tegemata vahet päritolul, rassil ja religioonil, ning selle järgi loetakse kõik Prantsusmaa kodanikud prantslasteks. Veel üheks kaalukaks seaduseks, mis puudutab etnilist esinduslikkust, on 1978. aastal vastu võetud seadus, mille järgi rassiliste või etniliste andmete kogumine on seadusvastane. Meier ja Hawes (2009) kirjutavad, et rassi- ja etniliste andmete korjamise keelamine tähendab, et Prantsusmaa valitsusel ei ole võimalik rahvusvähemuste alaesindatust muuta. Lisaks on Prantsusmaal rangelt keelatud "positiivsed meetmed" (*affirmative action*),

mis rajanevad etnilistele ja rassilistele erinevustele (puudutamata vaid veterane ja invaliide). Prantsusmaa keelelised nõudmised on samuti ranged. 1994. aastal võeti vastu Touboni seadus, mille järgi prantsuse keelt peab kasutatama reklaamis, tööhõives, hariduses ja audiovisuaalses kommunikatsioonis. Seaduse järgimine on kohustuslik ametnikele, rikkumisi karistatakse trahvidega ja isegi vangistusega. (Meier & Hawes 2009).

Kuid sellist riiklikku poliitikat ei saa nimetada eriti edukaks. Rahvusvähemuste probleemide eiramine on hakanud ohustama Prantsusmaa sisejulgeolekut, millele viitasid ka 2005., 2006. ja 2007. aastal toimunud rahvusvähemuste rahutused. Need näitasid, et elanikud ei ole nõus ebavõrdse poliitika toimimisega ühiskonnas (Meier & Hawes 2009). Prantsusmaal on paljude sotsiaalsete konfliktide põhjuseks ka immigratsioonipoliitika (Junte 2010:5).

Prantsusmaal on siiski hakanud toimuma väikesi positiivseid muutusi. Riik on asunud sotsiaalsele ebavõrdsusele rohkem tähelepanu pöörama ja võib ka öelda, et seda tunnistama. 2009. aastal otsustas valitsus hakata koguma andmeid mitmekesisuse ja diskrimineerimise küsimustes, selleks loodi asutus, mis tegeleb mitmekesisuse juhtimise ja diskrimineerimise mõõtmisega (*Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations*). 2010. aastast vastutab Töö-, Solidaarsus- ja Avaliku Teenistuse Ministeerium (*Ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction Publique*) mitmekesisuse programmide väljatöötamise eest avalikus sektoris. Tööministeerium (*Ministère du Travail*) koordineerib mitmekesisuse poliitikat riiklikul, regionaalsel ja kohalikul tasandil (politsei, haiglad). Valitsusasutustele on antud vabadus valida mitmekesisuse poliitikat ja meetmeid, kuid nad peavad selle kujundamisel lähtuma riiklikul tasandil olemas olevatest initsiatiividest.

Nendele meetmetele vaatamata ei ole mitmekesisuse programmid avalikus sektoris suunatud otseselt rahvusvähemustele, vaid kvalifikatsioonita noortele (16–25 eluaastat, vaatamata nende sotsiaalsele, kultuurilisele eripärale), naistele ja puuetega inimestele. Nagu eelpool mainitud, oli Prantsusmaal vaja avalikku sektorisse tööle pääsemiseks läbida rasked eksamid ja omada head haridust. Selle tõttu tekkis olukord, kus avalik sektor ei peegeldanud ühiskonna struktuuri: rahvusvähemused ja noored olid alaesindatud. 2007. aastal võeti vastu otsus, et kõige madalamale avaliku sektori tasandile (C-kategooria) saab kandideerida eksameid tegemata, tuleb vaid läbida intervjuu ja esitada CV. Selle näiteks võib tuua siseministeeriumi algatatud programmi "Cadets de la république", mis kehtib alates 2004. aastast politseis. Programm on suunatud noortele, kes soovivad tulla tööle politseisse, kuid kel puudub kvalifikatsioon. Noortele pakutakse ettevalmistust eksamiteks, mille läbimine on eelduseks

politseisse tööle saamisele. Nendega sõlmitakse 5-aastane leping, esimesel aastal nad õpivad, teisel saavad konstaabliks ja politseieksami kandidaatideks. Õppimise kestel makstakse neile tasu, mis moodustab 50% avaliku sektori miinimumpalgast (Zauberman & Levy 2003).

Viimastel aastatel on Prantsusmaal toimunud ka tagasihoidlikud katsed muuta avaliku sektori koosseisu. Need muutused puudutavad eelkõige julgeolekuorganeid, täpsemalt politseid ja armeed. Personali valides on hakatud pöörama tähelepanu päritolule ja valima inimesi, kes on pärit või seotud teatud territooriumiga. Selle eesmärgiks on luua paremad suhted ja vähendada pingeid, edendada kogukonnakeskset politseitööd ning piirkonnas rahu säilitamist (Meier & Hawes 2009, ref Calve 2005). Kuid antud juhul ei ole need muutused tingitud eriprogrammidest, sest rahvusvähemuste esindatus riigi avalikus sektoris ei ole iseenesest eesmärk riigi jaoks. Kaalukat rolli mängib pigem sellest kasu saamine (*business case*) ning organisatsiooni enda vajadused. See tähendab, et rahvusvähemuste esindatus tagatakse pigem vajadustest kui võrdõiguslikkuse põhimõtetest lähtudes.

Meier ja Hawes jõuavad artiklis "Ethnic conflict in France: A Case for Representative Bureaucracy?" järeldusele, et praegune Prantsusmaa avalik sektor ei ole esindusbürokraatia teoorial toimida saamiseks piisavalt mitmekesine, eriti kõrgematel tasanditel. Avaliku sektori koosseis ja struktuur esindavad pigem eelkõige eliidi ja kõrgema keskklassi huvisid, mis omakorda tähendab, et teiste gruppide huvid (rahvusvähemused, madalamad klassid) ei ole kaitstud ega esindatud. Selline lähenemine on kooskõlas esindusbüroraatia kui võimu teostamise lähenemisega. Neile faktidele tuginedes võib järeldada, et rahvusvähemuste esindatuse küsimused ei ole Prantsusmaa riigijuhtide jaoks eriti aktuaalsed, sest rahvusvähemustel ei ole ühiskonnas suurt võimu ja tähtsust, mistõttu nad võivad neid rühmi ignoreerida kõrgemal tasandil ning võimu nende rühmadega mitte jagada.

Väikesed positiivsed muutused siiski näitavad, et riik on hakanud osaliselt tunnistama vajadust avalikku sektorit muuta. Kuid vaatamata sellele ei kuulu rahvusvähemused mitmekesisuse poliitika põhisihtrühma samamoodi kui noored ja mittekvalifitseeritud inimesed. Kuid ka sellist lähenemist võib nimetada pragmaatiliseks, sest kõrgendatud tähelepanu noortele on tingitud nii nende kõrgest töötusest (20%) kui ka kvalifitseeritud tööjõu puudumisest era- ja avalikus sektoris (Junte 2010:7).

1.3 Esindusbürokraatia kui võrdsed võimalused

Teine lähenemine, esindusbürokraatia kui võrdsed võimalused rajaneb Kingsley püstitatud teooriale. Kingsley tõi raamatus "Representative Bureaucracy" (1949) välja argumendi, et efektiivne avalik haldus peaks esindama ühiskonnas domineerivat klassi, kuid samas rääkis ta ka kesk- ja töölisklassi esindatuse tugevdamisest avalikus sektoris, kuna need grupid olid hakanud ühiskonnas mõjuvõimu koguma. Sellist lähenemist toetas ka tollal laialt levinud tähelepanek, et haldus (*administration*) ei saa valitseda efektiivselt, kuna seal on esindatud ainult teatud grupid ja peamiselt kõrgema klassi esindajad.

Esindusbürokraatiast kui võrdsete võimaluste lähenemisest hakati rohkem rääkima, sest Euroopas ilmnes lai rahulolematus avaliku sektoriga, kus jätkasid domineerimist kõrgematel positsioonidel valitseva klassi esindajad, Ameerika Ühendriikides oli rahulolematuse põhjuseks tõsine rahvusvähemuste gruppide alaesindatuses või faktilisest puudumine avalikus sektoris (Groeneveld & Van de Walle 2010, ref Subramanlam 1967).

1970. aastatel muutus esindusbürokraatia teooria poliitikute ja uurijate jaoks väga populaarseks teemaks ning pandi alus arusaamale, et avalik sektor peab esindama rahvastikku, et omada legitiimsust ja ühiskonna usaldust (Krislov 1974:244). Uuenenud lähenemise põhjuseks ei olnud ainult veendumus, et sel viisil tagatakse nõrkade gruppide parem esindatus, ning soov muuta avalik sektor reageerivamaks, vaid ka tahtmine edendada avalikus sektoris võrdseid võimalusi. Avalikku sektorisse tööle saamisele juurdepääsu hakati nägema kui üht demokraatia põhiõigust ja sotsiaalse edendamise vahendit. Võrdsete võimaluste edendamiseks pidi olema tehtud teatud pingutusi, et suurendada alaesindatud gruppide osakaalu avalikus sektoris. Selle vahenditeks said võrdsete võimaluste poliitika (*equal opportunities policies*) ja "positiivsed meetmed" (Groeneveld & Van de Walle 2010).

Võrdsete võimaluste lähenemise juures on põhilisteks avaliku sektori esindatust määravateks kriteeriumiteks rahvus ja sugu. Avaliku sektori organisatsioonid peavad esindama erinevaid ühiskonna gruppe demokraatlikel põhjustel. Võrdsete võimaluste lähenemine on rajatud moraalsuse printsiibile ning näeb ette, et esindusbürokraatia peab tugevdama demokraatiat ja tagama legitiimsust. Kodanikel on poliitikas osalejate roll, kuna nad ise loovad ühiskonnas demokraatiat. Riik peab peegeldama kogu elanikkonda, mitte sellest tugevalt erinema, ning sellega koos ühiskonnas domineerivaid väärtusi (Groeneveld & Van de Walle 2010).

Poliitilised instrumendid, mida sellisel lähenemisel kasutatakse, hõlmavad kvoote teatud gruppide töölesaamiseks, värbamisprotsessi eesmärgipärast ülesehitust, võrdsete võimaluste ametlikku väljakuulutamist ja nende järgimise kohustust (Groeneveld & Van de Walle 2010). Kokkuvõtvalt võib öelda, et selle lähenemise põhilised tunnused on võrdsus ja õiglus. Avalik sektor peab olema elanikkonnaga sarnane ja kõikidel inimestel peavad olema võrdsed võimalused pääseda avalikku sektorisse tööle.

Esindusbürokraatia kui võrdsete võimaluste lähenemise heaks näiteks on Suurbritannia. Suurbritannia lähenemine on rajatud õiglusele: kõikide ühiskonnaliikmete osalemine riigi põhilistes institutsioonides on moraalne ja see on poliitiline prioriteet, sest sümboliseerib seda, kui korralik, tolerantne ja inklusiivne ühiskond peab olema (Dandeker & Mason 2003:484). Riik tegeleb aktiivselt rahvusvähemuste esindamisega avalikus sektoris. Suurbritannia mudeli üks põhilistest erinevustest Prantsusmaa lähenemisest on see, et Suurbritannia tunnistab probleemi olemasolu ja püüab sellele lahendusi leida.

1990. aastate lõpus pandi Suurbritannias põhirõhk võrdsete võimaluste lähenemisele. Vastavalt sellele kohendati personali värbamis- ja valimissüsteeme sellisel moel, et väheneksid ebaõiglus, ebaefektiivsus ja barjäärid ning kõikidele ühiskonna liikmetele oleksid tagatud võrdsed võimalused. Lisaks hõlmab see rõhutust, et rahvusvähemustel on samasugused õigused kui põliselanikel (*as if they were the same*). Võrdõiguslikkust vaadeldakse kui inimeste jaoks väga tähtsat väärtust, mis loob neis tunde, et nad elavad ausas ja õiglases ühiskonnas, ning selle tulemusena suureneb sotsiaalne sidusus ja ennetatakse pingete teket (Walz 2010:5).

Suurbritannias on võrdõiguslikkusel juriidiline iseloom, mis tähendab, et õigusaktidega on avaliku sektori asutustele pandud võrdõiguslikke järgimise kohustused. Viimase kümne aasta jooksul on riigiasutused võtnud arvesse võrdõiguslikkuse ja mitmekesisuse küsimusi kõikides poliitika kujundamise protsessides. Võrdõiguslikkuse kujundamise juures on valitsusel kaalukas roll, ta töötab välja põhilise raamistiku, mida peavad järgima kõik avaliku sektori asutused (Walz 2010:5). Samas on avalikule sektorile jäetud suur vabadus seda vajadusel muuta. See tähendab, et valitsus töötab küll välja üldised nõudmised ja normid, kuid riigiasutused täidavad neid oma vajadustest lähtuvalt.

Riiklikul tasandil tegeleb Suurbritannias võrdõiguslikkuse temaatikaga Valitsuse Võrdõiguslikkuse Amet (*Government Equalities Office*), mis loodi 2007. aastal. Amet

vastutab kõikide võrdõiguslikkuse strateegiate ja prioriteetide väljakujundamise eest, parandamaks võrdõiguslikkust, vähendamaks diskrimineerimist ning takistusi kõikides töö, avaliku ja poliitilise elu valdkondades. Võrdõiguslikkuse küsimustega tegeleb ka Võrdõiguslikkuse ja Inimõiguste Komisjon (*Equality and Human Rights Commission*). Seda võib vaadelda kui võrdõiguslikkuse ja mitmekesisuse eksperdikeskust, millel on ametlik roll riikliku mitmekesisuse poliitika teostamisel, inspekteerimisel ja kontrollil (Walz 2010:5). Võrdsete võimaluste lähenemise järgimisest Suurbritannias annab tunnistust ka 2001. aastal vastu võetud Rassiliste Suhete Muutmise Akt (*Race Relation Amendment Act*), milles on avaliku võimu ülesandeks pandud võrdsete võimaluste edendamine ja heade suhete loomine rahvusvähemuste gruppide vahel (University of Bradford…2009:92). Lisaks on keelatud kõikide avaliku teenuse pakkujate rassiline diskrimineerimine ning nende kohustuseks on saanud kõrvaldada diskrimineerimist ja edendada etnilist võrdsust (Dandeker & Mason 2009:140). Praktikas tähendab see, et nad peavad looma võrdõiguslikkuse kavasid, hindama võrdõiguslikkuse mõju ning jälgima rahvusvähemuste esindatuse statistikat.

Selleks, et edendada võrdsust ja motiveerida tööandjat sellest huvituma, hakati ka Suurbritannias kasutama terminit *business case*. Selle termini kasutamine viitab ühele mitmekesisuse juhtimise aspektidest. John Wrench väidab, et mitmekesisuse juhtimise lähenemine hakkas Suurbritannias asendama võrdsete võimaluste lähenemist. Selle põhiline erinevus seisnes põhirõhu liikumisel organisatsioonis mitmekesisusest kasu saamisele, tulemuslikkuse ja efektiivsuse kasvule (Wrench 2005).

Võrdõiguslikkuse edenemine vastavalt *business case*'ile on organisatsiooni huvides, sest toob organisatsioonile ja töötajatele teatud kasu. Võib öelda, et Suurbritannias hakati kasutama segatud lähenemist etnilisuse representatiivsusele: põhirõhk pandi võrdsete võimaluste lähenemisele, kuid kasutati sellega koos *business case*'i elemente, mis tähendab, et organisatsiooni poliitikat ei ajenda ainult õiglus ja altruism, vaid ka oma huvi (Walz 2010:12).

John Wrench kirjutab artiklis "Diversity management can be bad for you", et mitmesugustes sõltumatutes akadeemilistes uuringutes sai kinnitust, et Suurbritannias ollakse tugevalt vastu Ametnike Liidu ja võrdõiguslikkuse aktivistide mitmekesisuse juhtimise lähenemisele. Ametiühingutega tehtud intervjuudest selgus, et nad suhtuvad sellesse skeptiliselt ja vaenulikult. Vastuseisu põhjendatakse sellega, et võrdõiguslikkuse ja antirassismi aktivistid võitlesid väga pikka aega selle eest, et võrdõiguslikkuse küsimusi töökohal võetaks tõsiselt ja need saaksid lahutamatuks organisatsiooni igapäevapoliitika osaks, kuid nüüd peavad nad

jõudma kokkuleppele ja hakkama pooldama mitmekesisuse juhtimise lähenemist, mille põhjuseks ei ole mitte vabatahtlik, õigluse ja moraalsuse ajendil ning diskrimineerimisvastase seadusega kooskõlla viimise tõttu võrdõiguslikkuse tagamine, vaid organisatsioonide pragmaatiline valik.

Lisaks on *business case*'i argumentidel piirangud: mitte kõikides avaliku sektori organisatsioonides ei pruugita rahvusvähemuste palkamisest ja võrdõiguslikkuse tagamisest kasu saada ning kasu saamine ei ole põhiline avaliku sektori eesmärk (Wrench 2005).

Kuid Ishaq ja Hussain (2001) jagavad arvamust, et tänapäeva individualistlikus ühiskonnas on avaliku sektori organisatsiooni väga raske motiveerida edendama võrdõiguslikkust ainult moraalsusele ja õiglusele rõhudes. Suurem osa avaliku sektori organisatsioonidest ja eriti julgeolekustruktuurid pakuvad teenust, mida majandusteadlased nimetavad avalikuks hüveks (*public good*). Seda võivad kasutada kõik, kedagi ei saa piirata selle kasutamisel ning selle kasutamisest ei ole võimalik keelduda isegi siis, kui tahetaks (Ishaq & Hussain 2001:219). Kuna avaliku sektori organisatsioonid teavad seda väga hästi, on nad vähem motiveeritud võrdõiguslikkust edendama, sest rahvusvähemuste teenuste "tarbimine" ei sõltu sellest nii suurel määral kui erasektoris.

Sellest võib teha järelduse, et Suurbritannia puhul võib rääkida võrdsete võimaluste lähenemisest, kus *business case*'i kasutatakse avaliku sektori motiveerimiseks, et tagada ja edendada võrdõiguslikkust. Tavaliselt kasutatakse seal võrdõiguslikkuse kaitseks moraalsuse, õigluse ja eetilisuse argumenti, kuid see toob organisatsioonile ka teatud kasu. Sama printsiipi kasutatakse julgeolekustruktuurides. Politseiteenistuse kontekstis võib kasu näha peamiselt selles, et tänu mitmekesisele personalile paraneb klienditeenindus, kogukondade ja politsei vahel suureneb usaldus, tõhustub koostöö, kasvab lojaalsus politsei ja riigi vastu ning see aitab kaasa rahu säilitamisele probleemsetes piirkondades. Politsei strateegilises dokumendis, võrdõiguslikkuse standardis politseiteenistuse jaoks on kirjas: "Võrdõiguslikkuse edendamine, mitmekesisuse ja inimõiguste tagamine ei ole ainuüksi õige, vaid sel on ka väga suur mõju politseitöö efektiivsusele." (National…2009:4) Selline väide viitab ka sellele, et politseis ei motiveeri võrdõiguslikkust edendama mitte ainult moraalsed aspektid, vaid ka organisatsiooni enda huvid.

Danielle Douglas (2004) väidab, et Suurbritannia puhul põhineb esindusbürokraatiale lähenemine sotsiaalsel õiglusel ja seadustel, peamised põhimõtted on võrdsed võimalused ja

mittediskrimineerimine. Kuid see eksisteerib seal koos mitmekesise juhtimise elementidega, mis põhinevad organisatsiooni huvidel ehk organisatsiooni huvid võivad olla rajatud sotsiaalsele õiglusele.

1.4 Esindusbürokraatia kui mitmekesisuse juhtimine

Mitmekesisuse juhtimise lähenemine jätkab esindusbürokraatia traditsiooni, kuid keskendub rohkem organisatsiooni tulemuslikkusele. 1990. aastatel sai esindusbürokraatia teooria aruteludes võtmesõnaks mitmekesisus (Groeneveld & Van de Walle 2010, ref Selden 2001; Pitts 2005:247), nüüdseks on tähelepanu nihkunud nõrkade gruppide võrdsete võimaluste tagamiselt mitmekesisuse juhtimisele organisatsioonides. Selline lähenemine kujunes esmalt välja Ameerika Ühendriikide erasektoris, hiljem hakati seda rakendama avalikus sektoris nii Ameerika Ühendriikides kui ka Lääne-Euroopas.

Mitmekesisuse juhtimise initsiatiivides rõhutatakse mitmekesisuse *business case*'i (*a business case for diversity*), mis keskendub peamiselt organisatsioonide efektiivsusele tõusule, mis on neile kasulik. Selle lähenemise idee seisneb selles, et töökohal, kus toetatakse kultuurilisi erinevusi, avatakse töötajate potentsiaal laiemalt ning töökeskkond on loovam ja produktiivsem. Kui võrdsete võimaluste lähenemise juures esindas avalik sektor rahvastikku proportsionaalselt nende esindatusele ühiskonnas, siis selles lähenemises on keskendutud sellele, missugust kasu saab organisatsioon esinduslikkusest, kui efektiivne see saab olla ja mida see organisatsioonile kaasa toob. Kuna mitmetes riikides toimus avaliku sektori tööjõu struktuuri mitmekesistumine, viitasid ühiskonnas toimunud muutused vajadusele muuta organisatsiooni juhtimist ja mitmekesisuse juhtimine sai väga aktuaalseks lähenemiseks (Groeneveld & Van de Walle 2010, ref Meier 1999; Wise & Tschirhart 2000; Pitts 2005:247).

Terminit "mitmekesisuse juhtimine" (*managing diversity*) kasutas esimesena Thomas Roosevelt 1990. aastal. Tema arvamusel ei saa võrdsete võimaluste tagamisega võtta kasutusele mitmekesiste töötajate täielikku potentsiaali (Groeneveld & Van de Walle 2010). Mitmekesisuse juhtimise kaudu pidi arendatama indiviidi, kuid selline lähenemine ei keskendunud ainult sotsiaalsetele ja demograafilistele näitajatele, vaid arvestas ka kõiki teisi erinevuste faktoreid (sugu, rahvus, personaalsed tunnused). Mitmekesisuse juhtimise eelduseks on, et ka organisatsioon muutub, selles hakatakse hindama mitmekesisust kui suurt väärtust ning tunnistatakse, et ainult värbamisprotsessi reguleerimisest ei piisa. Mitmekesisust

vaadeldakse kui organisatsiooni väärtust, kuna töötajate koostöö võib parandada töörühmade või organisatsiooni tulemuslikkust. (Groeneveld & Van de Walle 2010:76, ref Ely & Thomas 2001)

Mitmekesisuse lähenemise põhiargument on *business case*: rahvusvähemuste esindatust ei põhjendata sellega, et see on moraalne või õiglane, vaid organisatsiooni sisemiste ja majanduslike huvidega. Mitmekesisusest kasu saamist seletatakse sellega, et tänu mitmekesisele tööjõule laieneb klientide baas ja selle tulemusena tekivad uued ärivõimalused. Avaliku sektori kontekstis tuuakse mitmekesisuse välisefektina välja asjaolu, et mitmekesine tööjõud arvatavasti pidurdab lõhet kodanikute ja ametnike vahel (Groeneveld & Van de Walle 2010:249). Võrdluses võrdsete võimaluste lähenemisega, mis hõlmab demokraatia põhiprintsiipide järgimist ja moraalsust, sest selle põhiidee on esindada kõikide ühiskonnagruppide huvisid ja avalik sektor peab peegeldama teenindatavat ühiskonda, on mitmekesisuse juhtimise mudel üks viisidest, kuidas parimal moel teenindada kliente ning kus kodanikke käsitatakse kui kliente. Lisaks keskendub see lähenemine mitmekesise tööjõu integreerimisele organisatsiooni, mitte selle eristamisele (Groeneveld & Van de Walle 2010:250, ref Milken & Martins 1996; Ely & Thomas 2001).

Mitmekesisuse juhtimine organisatsioonides peab peegeldama rahvastiku koosseisu trende ja sellega on see vaba avaliku sektori politiseerimisest, kuna ei ole nii tugevalt seotud aktiivse esindusega (Groeneveld & Van de Walle 2010:250). Sally Coleman Selden (2001) seletab seda järgmiselt: “Mitmekesisuse juhtimine rahuldab kõikide kodanike vajadused, jätmata muljet, et mittedomineerivate kultuuride gruppide esindajate peamine roll organisatsioonis on sarnase taustaga inimeste teenindamine” (Groeneveld & Van de Walle 2010:324). Mitmekesine tööjõud mitte ainult ei too organisatsioonile kasu, sest suurendab probleemide lahendamisel vaatenurki, vaid aitab suure tõenäosusega ära hoida töötajate omavahelisi konflikte, arusaamatusi ja usaldamatust (Pitts & Wise 2010:47, ref Adler 2003, Williams & O’Reilly 1998).

See tähendab, et mitmekesisuse juhtimise mudelis on keskendutud peamiselt rahvusvähemuste esindatusele avalikus sektoris apoliitilistel eesmärkidel. Meetmed, mida kasutatakse mitmekesisuse juhtimiseks, on tavaliselt organisatsioonisisesed ja pööratud inimeste käitumismudelite muutmisele. Sellest võib järeldada, et mitmekesisuse juhtimise lähenemine vastab teiste lähenemistega võrreldes kõige suuremal määral tänapäeva organisatsioonide vajadustele ja sel on rohkem rakendamispotentsiaali, sest organisatsioonid

nõustuvad meelsamini esindama rahvusvähemusi organisatsiooni efektiivsuse tagamise eesmärgil, kui moraalsusest ja õiglusest lähtudes.

Nagu mainitud, hakati mitmekesisuse juhtimise lähenemist rakendama esmalt Ameerika Ühendriikide era- ja avalikus sektoris. Ameerika Ühendriikidel on vaieldamatult väga suur võrdõiguslikkuse edendamise kogemus. 1964. aastal loodi Kongressi otsusega föderaalne agentuur Võrdsete Tööhõive Võimaluste Komisjon (*Equal Employment Opportunity Commission*[1]), mis pidi tagama VII jaotise Kodanikuõiguste Akti rakenduse. Selle dokumendi järgi oli tööandjal keelatud "diskrimineerida ühtegi töötajat või tööle kandideerijat rassi, usu, nahavärvi või päritolu alusel". Lisaks tööandja "pidi vastu võtma "positiivsed meetmed" tagamaks, et tööle kandideerija saab tööd ning et töötajaid koheldakse võrdselt hoolimata nende rassist, usust, nahavärvist või päritolust" (*Title VII of the Civil Rights Act of 1964*[2]). Ehk siis alates 1960. aastatest olid avaliku ja erasektori töötajad kohustatud järgima võrdsete võimaluste printsiipi, mis kohustas neid vältima diskrimineerimist teiste töötajate suhtes, ja tööandjatel tuli tagada rahvusvähemuste esindajatele tööhõive, rakendades "positiivseid meetmeid".

Selline lähenemine domineeris Ameerika Ühendriikides 1990. aastate alguseni, mil asuti üha rohkem tähelepanu pöörama mitmekesisuse juhtimisele. Teadlased hakkasid märkama, et "positiivsed meetmed" on teinud küll võimalikuks rahvusvähemuste sisenemise organisatsioonidesse, kuid organisatsioonide kultuur ei ole tavaliselt selle järel muutunud. Selle tõttu ei ole organisatsioonid liikmete mitmekesisusest hoolimata saanud mingit kasu (Pitts & Wise 2010:4, ref Konrad 2003).

Pitts ja Wise arvavad, et üheks põhjuseks, miks mitmekesisuse juhtimise lähenemine Ameerika Ühendriikides populaarseks sai, on aastatel 1990–2000 valitsuse tehtud reformid, mis suurendasid avaliku sektori tulemuslikkuse ja strateegia rolli. Fokuseerimine strateegiale ja tulemuslikkusele pani organisatsioonide juhid mõtlema, kuidas mitmekesisuse juhtimine võib aidata neil oma missiooni täita. Sellepärast hakkasid organisatsioonid deklareerima, et

---

[1]Establishing the President's Committee on Equal Employment Opportunity Executive Order No. 10925, Signed: March 6, 1961. Amended by: EO 11114, June 22, 1963; EO 11162, July 28, 1964. Superseded by: EO 11246, September 24, 1965. Available in English fom National Archives: http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/eo-10925.html (20.01.2013)

[2]Title VII of the Civil Rights Act of 1964 (Pub. L. 88-352) (Title VII), U.S. Equal Employment Opportunity Commission. Available in English: http://www.eeoc.gov/laws/statutes/titlevii.cfm (14.03.2013)

tööjõu mitmekesisus on organisatsiooni tugevus, mis võib mõjuda organisatsiooni tulemuslikkust. Sellest on välja kujunenud mitmekesisuse juhtimine kui *business case*'i printsiip (Pitts & Wise 2010:45).

Thomas Roosevelt (1990) oli üks esimestest, kes hakkas rääkima, et võrdsete võimaluste lähenemine koos "positiivsete meetmetega" ei ole Ameerika Ühendriikide jaoks enam sobiv. Tema arvates oli võrdõiguslikkuse väärtustamise paradigma vaja asendada mitmekesisuse juhtimise paradigmaga. Üks tema argumentidest oli näiteks see, et Ameerika Ühendriikides ei ole enam vajadust rahvusvähemuste ja naiste organisatsiooni sisenemise erimeetmete järele, vaid neil on tarvis aidata avada oma potentsiaali nii palju kui võimalik, et saaks paremini kasutada nende võimalusi igal organisatsiooni tasandil. Sellise lähenemise tulemusena suureneb organisatsiooni tulemuslikkus ja efektiivsus. Nii era- kui ka avaliku sektori organisatsioonid võtsid uue kontseptsiooni kiiresti vastu (Pitts & Wise 2010:47).

Tänapäeval vastutavad Ameerika Ühendriikides mitmekesisuse juhtimise eest föderaalsel tasandil kaks põhilist sõltumatut organisatsiooni: *US Office of Personnel Management* ja *Equal Employment Opportunity Commission*. *US Office of Personnel Management'*i ülesanne on stimuleerida ja aidata teistel föderaalsetel organisatsioonidel töö juures mitmekesisust saavutada. Selleks töötavad organisatsioonid välja programme ja juhendeid ning pakuvad mitmekesisuse juhtimise kohta teavet. *Equal Employment Opportunity Commission*'i tööülesandeks on nõuda avaliku sektori asutustelt, et nood kehtestaksid ja hoiaksid jõus efektiivseid võrdsete tööhõive võimaluste (arvestamata rassi, sugu, rahvuskuuluvust, nahavärvi, religiooni või erivajadusi) programme. Komisjon vastutab järelevalve eest, koordineerib võrdsete tööhõive võimaluste määrusi, töötab välja mitmekesisuse poliitikat ning võtab vastu kaebusi föderaalametnikelt, kes on kogenud diskrimineerimist (Frouws & Boer 2010:10). Ameerika Ühendriikide mitmekesisuse süsteemi saab täpsemalt kirjeldada kui detsentraliseeritud vastutusega (mitmekesisuse programmide eest vastutavad osariigid) ja tsentraliseeritud (föderaalse) toetusega süsteemi. Föderaalne valitsus ei formuleeri poliitikat, vaid delegeerib seda ülesannet edasi, andes iga avaliku sektori organisatsioonile vabaduse valida sobivaim lahendus. Iga osariigi avaliku sektori organisatsioon töötab välja mitmekesisuse poliitika vastavalt oma eesmärkidele ja nägemisele (Frouws & Boer 2010:13).

Suurem osa Ameerika Ühendriikide riigiasutusi kasutab mitmekesisuse juhtimise lähenemist, kus on esikohal organisatsiooni efektiivsuse parandamine ja organisatsiooni tulemuslikkusele rajatud rahvusvähemuste esinduslikkuse tagamine. Riikliku seisukoha järgi peab avaliku

sektori esinduslikkus vastama mitmekesisele rahvastikule. Lisaks peavad avaliku sektori organisatsioonid olema erasektorile eeskujuks (Frouws & Boer 2010:5). Sellise poliitika tulemusena oli *Office of Personnel Management*'i andmetel riigiasutustes (*federal workforce*) 2008. aastal esindatud rohkem rahvusvähemusi (33,4%) kui tsiviilsektoris (29,3%) (*civilian labor force*).

Kõige suuremaks saavutuseks saab nimetada esimese mustanahalise presidendi valimist Ameerika Ühendriikides. Marquezi artikli (2009) järgi usuvad eksperdid, et Barack Obama valimine riigipeaks muudab riigis mitmekesisusele lähenemist. Nad usuvad, et mitmekesisuse programmide fookus liigub seniselt ainult rassile, soole ja religioonile keskendumiselt rohkem multikultuursusele ja sotsiaalmajanduslikele aspektidele. Artiklis väidetakse, et Obama rõhutab sotsiaalmajandusliku mitmekesisuse vajadust ja "positiivsed meetmed" võivad olla suunatud erineva sotsiaalmajandusliku taustaga inimeste avalikku sektori värbamise soodustamisele. Teisest küljest märkisid esindusbürokraatia oponendid Obama valimise järel, et need esinduslikkuse tagamise erimeetmed ei ole Ameerika Ühendriikides enam aktuaalsed.

2 RAHVUSVÄHEMUSTE ESINDATUS EESTI SISEJULGEOLEKUSTRUKTUURIDES

2.1 Uurimismeetodika ja valimi kirjeldus

Selles peatükis vaadeldakse magistritöös kasutatud uurimisstrateegia ja meetodite kasutust.

Magistritöö uurimisstrateegiaks valis autor juhtumiuuringu (*case study*), kuna selle abil saab uurida sündmust ja protsessi ning rohkem kui ühe indiviidi tegevust sügavuti (Laherand 2008:74). Peale selle toetus autor andmete kogumisel ja analüüsimisel eelnevalt välja töötatud teoreetilistele eeldustele.

Kvalitatiivse uuringu definitsioone on palju, näiteks Denzin ja Lincoln kirjeldavad seda nii: "Kvalitatiivne uuring kujutab praktiliste materjali tõlgendamise viiside kogumit, mis aitab maailma nähtavaks teha. Need praktilised viisid muudavad maailma esituste seeriaks, mille hulka kuuluvad uurimisväljal tehtud märkmed, intervjuud, vestlused, fotod, salvestised ja enda jaoks tehtud memod" (Flick 2007:3). Kuna juhtumiuuringus uuritakse ilmingut selle loomulikus keskkonnas, siis sobib see meetod antud teema uurimiseks, eriti siis, kui piirid ilmingu ja konteksti vahel ei ole selged, ning sel juhul mõistetakse juhtumiuuringut kui laia uurimisstrateegiat, mitte ainuüksi andmekogumistaktikat (Yin 2003:13–14).

Juhtumiuuringu raames kasutati kombineeritud uurimismeetodeid ning sellega seoses viidi läbi kaks uuringut: kvantitatiivne dokumendianalüüs ja süvaintervjuu Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ametnikega.

Rahvusvähemuste esindatusest PPA-s kogupildi saamiseks ning selle sügavaks analüüsimiseks ja tõlgendamiseks kasutas töö autor kvantitatiivset meetodit. Magistritöö kvantitatiivse andmeanalüüsi eesmärk on andmete numbrilise informatsiooni koondamine ja selle alusel järelduste tegemine. Andmete analüüsimise esimene etapp oli vajalike algandmete hankimine ehk käsitletava organisatsiooni põhinäitajate kogumine. Selle jaoks planeeritud empiirilise uurimuse läbiviimiseks esitas autor 14. märtsil 2011 PPA uurimistööde kooskõlastamise komisjonile taotluse uurimistöö tegemiseks. Komisjon andis selleks 24. märtsil 2011 loa nr 1.3-13/12695.

Sügava passiivse esindatuse karakteristikute analüüsi läbiviimiseks küsiti järgmisi statistilisi andmeid:

- PPA struktuur ja ametnike koguarv;
- PPA ametnike koguarv eestlaste ja mitte-eestlaste lõikes;
- PPA ametnike arv osakonniti (piirivalveosakond, keskkriminaalpolitsei, korrakaitse-politseiosakond, kodakondsus- ja migratsiooniosakond, administratsioon) ning neis eestlaste ja mitte-eestlaste jaotus;
- PPA struktuuri ametnike arvu jaotus prefektuuride lõikes (Põhja, Ida, Lääne, Lõuna) ning eestlaste ja mitte-eestlaste jaotus;
- PPA ametnike keskmine vanus osakondade/prefektuuride lõikes (kokku, eestlased, mitte-eestlased);
- PPA ametnike emakeel osakondade/prefektuuride lõikes;
- PPA ametnike haridus (keskharidus, keskeriharidus, kõrgharidus) osakondade/prefektuuride lõikes;
- PPA ametnike keelteoskus osakondade/prefektuuride lõikes;
- PPA ametnike jaotus ametikoha astmete lõikes osakondades/prefektuurides (kõrgemad ametnikud, vanemametnikud, nooremametnikud) eestlaste ja mitte-eestlaste seas.

Magistritöö raames analüüsiti PPA-d kui juhtumit ning uuriti seda süvaintervjuude kaudu.

Töös kasutatud süvaintervjuude roll oli sügava informatsiooni ja tagasiside saamine, mille käigus anti hinnang olemasolevale rahvusvähemuste esindatusele PPA struktuurides ning selgitati välja, mis oleks organisatsiooni jaoks parim. Vastavalt Laherannale valitakse intervjuu uurimismeetodiks sellisel juhul, kui soovitakse anda võimalust väljendada end võimalikult vabalt, lisaks võib intervjueeritav rääkida endast ja teemast rohkem, kui uurija suutnuks ette näha. Peale selle annab intervjuu kasutamine võimaluse vastuseid täpsustada (2008:178).

Uurimistöö jagunes viieks etapiks: uurimistöö ettevalmistus, mille kestel koguti alusandmeid, koostati intervjuude küsimustik ja määrati valim; statistiliste andmete kogumine; süvaintervjuude läbiviimine; statistiliste andmete ja intervjuude andmeanalüüs ning uurimistulemuste tõlgendamine ja järelduste tegemine. Empiirilise uurimistöö etapid on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Empiirilise uuringu etapid (allikas: autor)

Nr	Empiirilise uuringu etapp	Ajavahemik
1	Uurimistöö ettevalmistus (materjalide analüüs, küsimustiku koostamine, valimi määramine jne)	september 2012 – jaanuar 2013
2	Statistiliste andmete kogumine	veebruar – märts 2013
3	Süvaintervjuude läbiviimine	veebruar – märts 2013
4	Statistiliste andmete ja intervjuude andmeanalüüs	veebruar – märts 2013
5	Uurimistulemuste tõlgendamine ja järelduste tegemine	märts 2013 – aprilli algus 2013

Süvaintervjuude läbiviimise protseduur

Juhtumiuuringute juures on andmete analüüsimine kõige tähtsam ja raskem protsessi osa, sest kvalitatiivses uuringus koguneb suur andmehulk, mis ei ole algupäraselt sobiv mehaaniliseks töötlemiseks ja analüüsiks, mistõttu analüüsija esmane eesmärk on andmete mõistmine ja sidususe otsimine (Järvinen 2001:69–70).

Kvalitatiivse uuringu jaoks viidi läbi süvaintervjuud PPA osakondade ja Põhja prefektuuri ametnike seas, valiti välja juhtumite paarid ning märgiti ära iga paari vahelised erinevused ja sarnasused (Järvinen 2001:70).

Magistritöö teema tundlikkuse tõttu pöördus autor PPA osakondades töötavate kolleegide poole, et leida ametnikke, kes oleksid nõus intervjuud andma, seega kasutati valimi koostamiseks nn lumepalli meetodit. Süvaintervjuudes osalejate kandidaatidega kontakteeruti esmalt meili teel, kus küsiti nõusolekut sel teemal vestelda, ja juhul kui vastus oli positiivne, võttis autor nendega telefoni või meili teel ühendust, nimetas magistritöö teema, andis ülevaate selle eesmärkidest ja süvaintervjuu läbiviimisest, küsis veel kord nõusolekut uuringus osalemiseks ning hiljem leppis kokku intervjueerimise aja ja koha.

Arvestades teema delikaatsust ja uudsust, võib uuringus osalemisest keeldunute arvu pidada küllalt madalaks. Kokku pöörduti 19 inimese poole, 7 inimest keeldus, neist 4 olid eesti rahvusest ja 3 vene rahvusest. Uuringus osalemisest keeldumisele anti erinevaid vastuseid, peamise põhjusena nimetati ajapuudust ja teema võõrust. Mõnede osalenute jaoks kujunes intervjuus osalemise juures otsustavaks anonüümsus. Intervjuud viidi läbi 1.–28. veebruarini 2013. Intervjueerimise koha suhtes oli autor paindlik ning tuli vastu intervjueeritavate pakutud variandile. Intervjueeritavate soovid olid erinevad, peamiselt viidi intervjuud läbi nende töökohas, isiklikus kabinetis või puhkeruumis.

Süvaintervjuu küsimustik (vt Lisa 2) on jagatud kaheks osaks ja koostatud esindusbürokraatia teooriast lähtudes. Esimene osa puudutab intervjueeritavate üldiseid karakteristikuid, mis hõlmavad küsimusi soo, vanuse, rahvuse, emakeele, ametikoha, kodakondsuse ja hariduse kohta. Lisaks kuuluvad selle alla töökohta, karjääri ja töökogemust puudutavad küsimused, et selgitada välja nende ametikoha eelistuste/takistuste tausta, ning nägemus intervjueeritavate tulevikust PPA-s. Teises osas keskendutakse rahvusvähemuste esindatusele PPA-s ning selle abil soovitakse kaardistada asutuse ametnike arvamusi, missugust esindusbürokraatia lähenemist võidaks rakendada PPA-s ja milliseid soovitusi selle põhjal PPA-le võib teha. Süvaintervjuu küsimustik koosneb kokkuvõtlikult kahest osast:

- Üldised karakteristikud: nimi, sugu, vanus, rahvus, emakeel, ametikoht, kodakondsus, keelteoskus, haridustase, amet, karjääriandmed jm.
- Rahvusvähemuse esindatus PPA-s: võrdne kohtlemine PPA-s, rahvusvähemuste võimalused töö saamiseks PPA-s, rahvusvähemuste juurdepääs PPA-sse ja seda piiravad tegurid; rahvusvähemuste representatiivsuse olulisus ja hinnang. Autor tutvustab ka erinevate riikide kogemusi ja uurib, missugust esindusbürokraatia lähenemist võiks rakendada PPA-s.

Süvaintervjuude salvestamiseks kasutati diktofoni, selle kasutamine oli intervjueeritavatega kokku lepitud. Kuna magistritöö teema on delikaatne, soovisid osalejad, et nende isikuandmed oleksid anonüümsed, seega autor ei kasutanud töös ühegi intervjueeritava isiklikke andmeid, mis võimaldaksid ametnikke identifitseerida. Peamised tunnused, mida autor uuringus kasutas, on sugu, vanus, ametikoht ja PPA struktuuriüksus.

Autor viis läbi 12 süvaintervjuud, mille keskmiseks pikkuseks oli 1 tund ja 20 minutit (k.a aeg, mis kulus sissejuhatuseks ja lõpetuseks). Uurimisobjektideks oli valitud kaks ametnikku (eestlane ja mitte-eestlane) igast PPA struktuuriüksusest: piirivalveosakond, keskkriminaalpolitsei, korrakaitsepolitseiosakond, kodakondsus- ja migratsiooniosakond, administratsioon ning Põhja prefektuur (Tabel 2). PPA struktuur on toodud Lisas 1. Selline valik oli tingitud soovist hõlmata kõiki PPA osakondi, et saada parem ülevaade erinevate osakondade ametnike arvamustest ning tuua võimalusel välja gruppide erinevused ja sarnasused.

Põhja prefektuuri lisamine PPA osakondade juurde oli tingitud sellest, et rahvusvähemused on suuremas osas koondunud Harjumaale ja Ida-Virumaale, mitte-eestlasi on seal Statistikaameti andmete järgi vastavalt 80,5% ja 44,7% (Statistikaamet... 15.03.2013). Autor on seisukohal, et

Põhja prefektuur oli uuringus representatiivsem, kuna on selge, et rahvusvähemuste protsentuaalne esindatus Ida-Virumaal on suurem. Lõuna ja Lääne prefektuuri rahvusvähemused otsustas autor uuringust välja jätta, arvestades rahvusvähemuste gruppide geograafilist jaotust. Uuringu valim valiti vastavalt sellele, kui olulised valimisse kuulujad uuritava teema seisukohast tunduvad (Laherand 2008:53).

Tabel 2. Süvaintervjuude valimi andmed (allikas: autori analüüs)

Struktuuriüksus	**Rahvus**	**Vanus**	**Tööstaaž**	**Ametikoht**	**Haridus**	**Sugu**
Piirivalveosakond 1	Venelane	27	5	Peaspetsialist	Rakenduskõrgharidus	Mees
Piirivalveosakond 2	Eestlane	26	6	Nooremspetsialist	Keskeriharidus	Mees
Keskkriminaalpolitsei 1	Venelane	35	12	Juhtivspetsialist	Kõrghardus, MA	Naine
Keskkriminaalpolitsei 2	Eestlane	26	5	Vanemspetsialist	Keskeriharidus	Mees
Korrakaitsepolitsei-osakond 1	Venelane	34	16	Vanemspetsialist	Keskeriharidus	Mees
Korrakaitsepolitsei-osakond 2	Eestlane	39	21	Juht	Rakenduskõrgharidus	Mees
Kodakondsus- ja migratsiooniosakond 1	Venelane	31	8	Peaspetsialist	Rakenduskõrgharidus	Mees
Kodakondsus- ja migratsiooniosakond 2	Eestlane	29	3	Juht	Kõrgharidus, MA	Naine
Administratsioon 1	Venelane	31	10	Juhtivspetsialist	Kõrgharidus, MA	Naine
Administratsioon 2	Eestlane	54	20	Juht	Kõrgharidus, MA	Mees
Põhja prefektuur 1	Poolakas	52	30	Juhtivspetsialist	Kõrgharidus, MA	Naine
Põhja prefektuur 2	Eestlane	30	12	Juht	Rakenduskõrgharidus	Mees

Intervjuus osales 12 inimest, neist 6 rahvusvähemuste esindajat ja 6 eestlast; 8 meest ja 4 naist. Intervjueeritavate keskmine vanus oli 34 aastat (PPA ametnike keskmine vanus on 40 aastat) ja keskmine töökogemus 12 aastat. Haridustase oli intervjueeritavatel erinev: 5 ametnikul oli magistrikraad, 4-l rakenduskõrgharidus ja 3-l keskeriharidus. Intervjueerivate naisametnike haridustase oli meeste omast kõrgem.

Intervjuude andmeanalüüsi meetodina kasutas autor kvalitatiivset sisuanalüüsi, kus enne intervjuu küsimuste püstitamist olid läbi analüüsitud esindusdemokraatia erinevad lähenemised (võimu teostamine, võrdsed võimalused, mitmekesisuse juhtimine). Pärast intervjuude läbiviimist kasutas autor juba välja töötatud koode ning vajadusel lisas uusi.

Küsimused olid püstitatud vastavuses teooriaga, iga küsimusega soovis autor saada teatud tüüpi informatsiooni.

2.2 Rahvusvähemuste esindatus Politsei- ja Piirivalveametis

2010. aastal toimus organisatsioonis suur muudatus: Piirivalveameti, Politseiameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti baasil loodi Politsei- ja Piirivalveamet (Valitsemisala… 2012). Ühendamise vajaduse tingis maailma riikides levinud praktika, kus sisejulgeolekuasutused otsivad laiemaid võimalusi siseturvalisuse tagamiseks. Siinjuures on oluline näha tervikpilti ja ühist eesmärki esialgu väga erinevatena tunduvate tegevuste vahel. Politsei, piirivalve ja migratsioonijärelevalve tegevuspõhimõtted on väga selges ja tihedas seoses. Alates 1. jaanuarist 2012 on PPA-s neli põhitöö osakonda (piirivalveosakond, korrakaitsepolitseiosakond, kodakondsus- ja migratsiooniosakond ning keskkriminaalpolitsei) ning neli prefektuuri (Põhja, Ida, Lõuna ja Lääne). Nende osakondade tööd toetab tsentraliseeritud administratsiooni osakond. PPA struktuur on toodud Lisas 1.

Käesoleva magistritöö juures on olulise tähtsusega see, missugustel tingimusel inimesi PPA-sse tööle võetakse. Politsei ja piirivalve seaduse § 38 sätestab, et politseiametnikuna võib teenistusse võtta 19-aastaseks saanud vähemalt keskharidusega täielikult teovõimelise Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga kehtestatud ulatuses ning vastab politseiametniku tervise- ja kutsesobivusnõuetele (Politsei ja piirivalve seadus 06.05.2009). Selle juures on olulisemateks tööle saamise tingimusteks Eesti kodakondsus ja vastav keeletase. Politseiametnike keeleoskusnõudeid reguleerib Vabariigi Valitsuse määrus "Avaliku teenistuja, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja Eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" (Vabariigi Valitsuse määrus 20.06.2011 nr 84), mille § 9 lõige 16 sätestab, et politseiametnikel peab olema keeleoskus C1 tasemel. Sama määruse järgi nõutakse politseiametnikelt, kes on vanemspetsialisti või nooremspetsialisti ametikohal piiripunktis, kordonis, piirivalvelaeval, valmidusüksuses või lennusalgas, keeleoskust B2 tasemel. Statistikaameti andmete järgi omab Eesti kodakondsust 691 026 inimest vanuses 18–64 aastat, neist 131 369 (19%) on rahvusvähemuste esindajad (Rahvastik...20.03.2013). Samas aga puuduvad Statistikaametil keeleoskuse andmed tasemete lõikes ehk ei ole võimalik täpselt määratleda, mitu protsenti kodakondsust omavatest inimestest vastab ka keelelistele nõudmistele. Kodakondsuse ja eriti keeleoskuse nõuded mõjutavad värbamisprotsessi väga

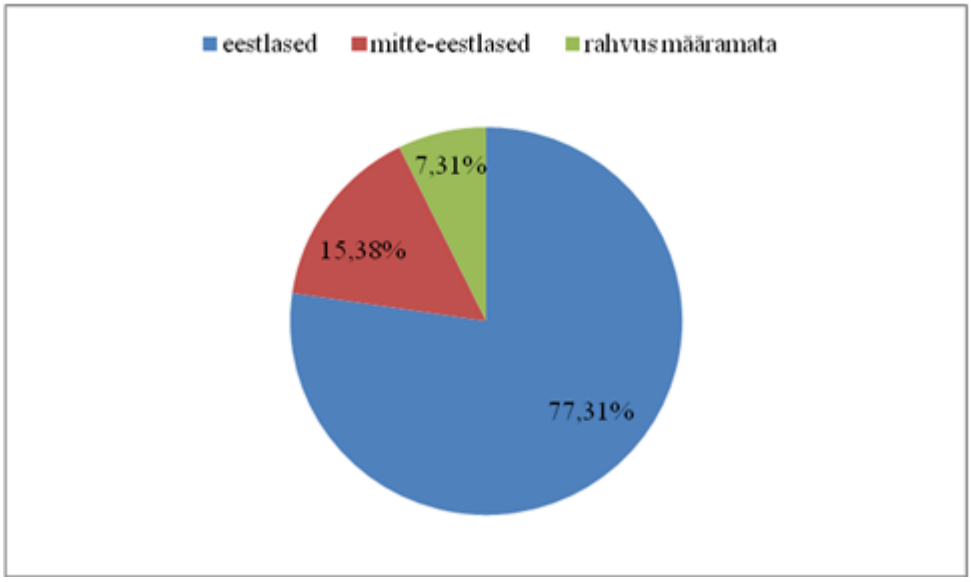
suurel määral ja kujutavad endast olulisi piiranguid regioonides, kus rahvusvähemuste esindatus on piisavalt suur.

2008. aastal Kadri Nestra (autori märkus: 2008 aastal kaitses Kadri Nestra bakalaureusetöö teemal "Rahvusvähemuste esindatuse kaardistamine ja analüüsimine Eesti riigiasutustes: võrdlus parimate praktikate Rootsi ja Suurbritanniaga") läbi viidud uuringu tulemused näitasid, et Ida ja Põhja prefektuuris on rahvusvähemuste osakaal vastavalt 55,8% ja 36,3%. 96,7% juhtudest oli rahvusvähemusest ametnike emakeeleks vene keel, nendest 42% töötas juhtival või vanemspetsialisti kohal. Arusaadavalt moodustab Ida-Virumaal venekeelne vähemus elanikkonna enamuse ja nende värbamine on vältimatu, kuna eesti keelt emakeelena rääkivate inimeste hulgast pole võimalik piisavalt tööjõudu leida (Nestra 2008).

Käesoleva magistritöö statistilise analüüsi alusel töötab 1. jaanuari 2013 seisuga PPA-s 5813 inimest, neist 4494 (77%) ametnikku on eesti rahvusest ja 894 (15%) rahvusvähemuse esindajad, 425 ametniku (8%) rahvus on määratlemata. Määratlemata rahvusest ametnike andmete olemasolu seletab PPA personalibüroo juhtivspetsialist Regina Juga oma kirjas järgmiselt:

"Kuna isikuandmete kaitse seaduse § 4 järgi on inimese etnilist päritolu kirjeldavad andmed delikaatsed isikuandmed, siis rahvuse osas PPA otseselt arvestust enam ei pea. Olemasolev eestlaste / mitte-eestlaste jaotus on koostatud meile teadaolevate andmete järgi. Seetõttu tuleb rahvuse osas välja toodud jaotusse suhtuda reservatsioonidega, sest andmed on puudulikud. Rahvuse osas puuduvad meil andmed 14% töötajate puhul.

Teenistujate rahvuse kohta olemas olevad andmed on peamiselt inimeste PPA-sse (või selle loomisele eelnevatesse asutustesse) teenistusse tuleku ajast (üks peamine allikas on olnud tööle tulemisel täidetav isikuankeet). Struktuuriüksustes/asutustes on olnud erinev praktika, kas rahvuse kohta on andmeid küsitud ja/või andmebaasi vastav märge tehtud või mitte. Käesoleval ajal ei küsita enam tööle tulijate käest infot, millisest rahvusest nad on."

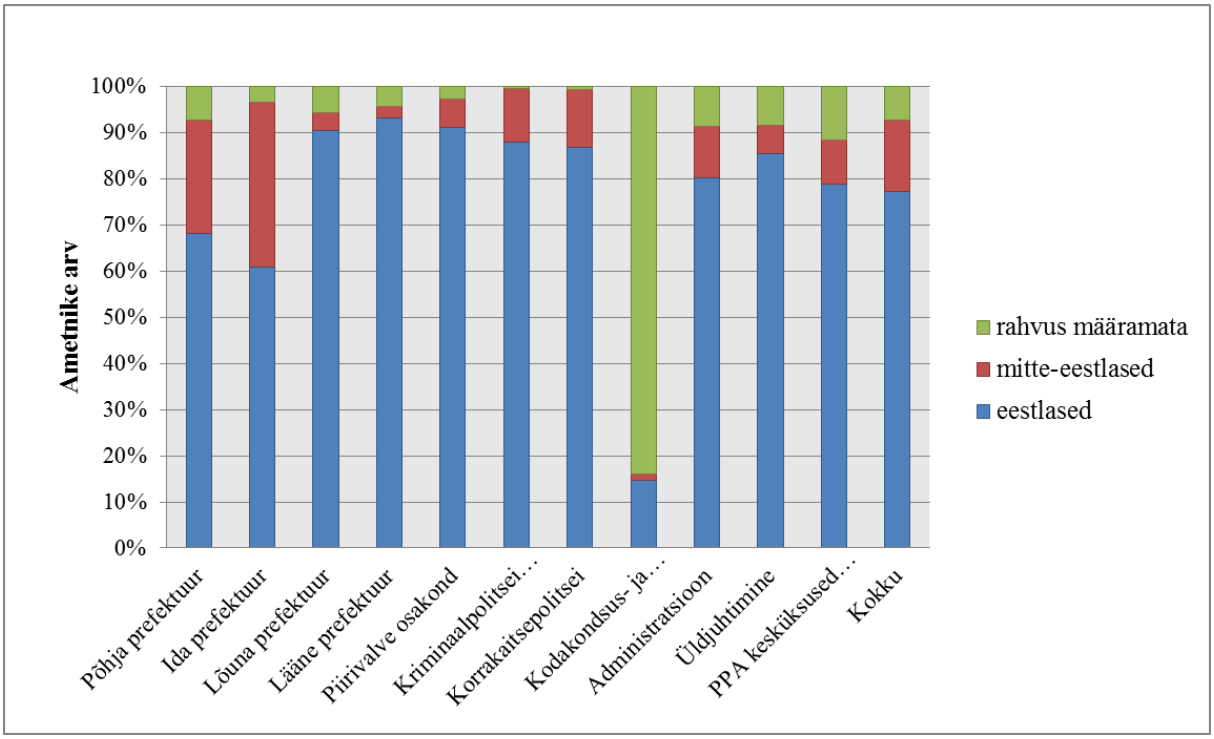


Joonis 1. Politsei- ja Piirivalveameti töötajate koosseis seisuga 1. jaanuar 2013

Eelpool mainitud Kadri Nestra bakalaureusetöö andmete järgi töötas 2008. aastal Politseis (Politseiamet, Lääne, Lõuna, Põhja ja Ida prefektuur), Kodakondsus- ja Migratsiooniametis ning Piirivalves kokku 5044 inimest, mis on 769 inimeste võrra rohkem kui 2013. aastal. Andmeid võrreldes ilmnes, et rahvusvähemuste arv seevastu kahanes: kui 2008. aastal oli rahvusvähemuste esindajate arv neis kokku 1141 (23%), siis 2013. aastal oli see PPA-s 894 (15%), kuid samas 425 (7%) PPA töötajate rahvuse kohta andmed puuduvad.

Kõige suurem rahvusvähemuste esindatus on Põhja ja Ida prefektuuris (vastavalt 25% ja 35%) ning PPA kesküksustes (10%). Selle põhjuseks on rahvusvähemuste ebaproportsionaalne regionaalne jaotus ja seda võis ka eeldada: mida suurem on mitte-eestlaste protsent piirkonnas, seda suurem on nende esindatus. Statistikaameti andmete järgi moodustasid mitte-eestlased 2012. aastal Ida-Virumaal 80% ning Harjumaal 40% (Rahvastik...20.03.2013).

Rahvusvähemuste koguesindatus PPA-s on 15%, samas Eesti elanikkonnas on see 33%. Esindusbürokraatia teooria järgi peavad kõik sotsiaalsed grupid olema esindatud avalikus teenistuses proportsionaalselt nende arvule ühiskonnas. Sellest lähtudes on rahvusvähemused PPA-s alaesindatud, kuid teisalt ei arvesta see lähenemisviis selliste faktoritega nagu sotsiaalsete gruppide geograafiline jaotus, nende jaotus tööea alusel, avaliku teenistuse ametikohtade populaarsus rahvastiku seas ning hariduslikud jm kriteeriumid, mis on avalikus teenistuses töötamiseks vajalikud (Nachmias & Rosenbloom 2003:42, 43).

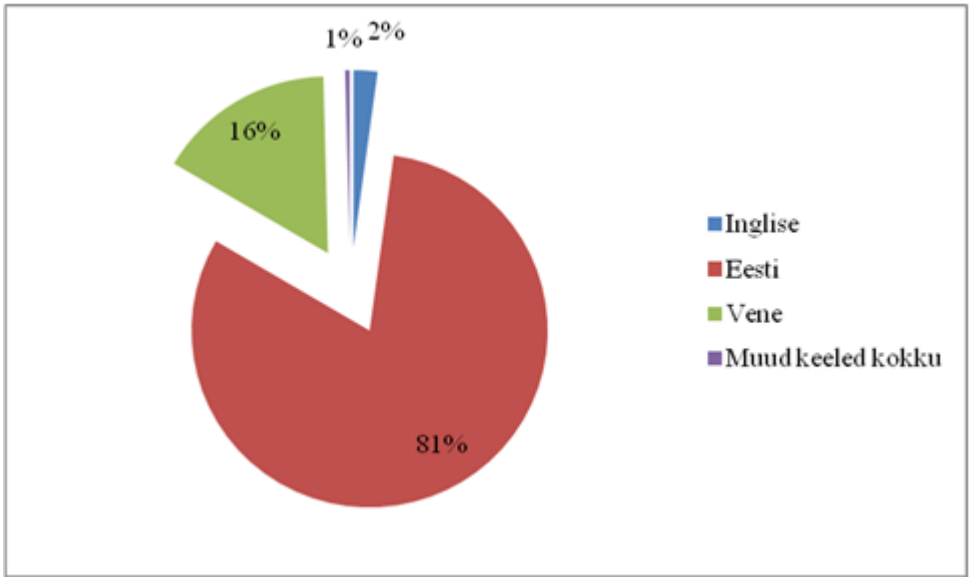


Joonis 2. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike arv prefektuuride ja osakondade lõikes eestlaste ja mitte-eestlaste jaotuses

Lisaks kui võtta arvesse 2008. aastal Kadri Nestra bakalaureusetöö raames läbi viidud uuringut, mille tulemused näitasid, et Eesti ametites (riigiametid ja ministeeriumid eraldi) oli rahvusvähemuste osakaal keskmiselt 11,5% ning asutuste keskmine (ministeeriumid ja ametid) on 7,6%, siis nähtub, et PPA näitajad on keskmisest kõrgemad. Veel võib mainida, et Siseministeeriumis, mille haldusalasse PPA kuulub, töötas 2010. aasta andmete järgi (Nestra 2010:37) teiste ministeeriumitega võrreldes kõige rohkem rahvusvähemusi (5,8%).

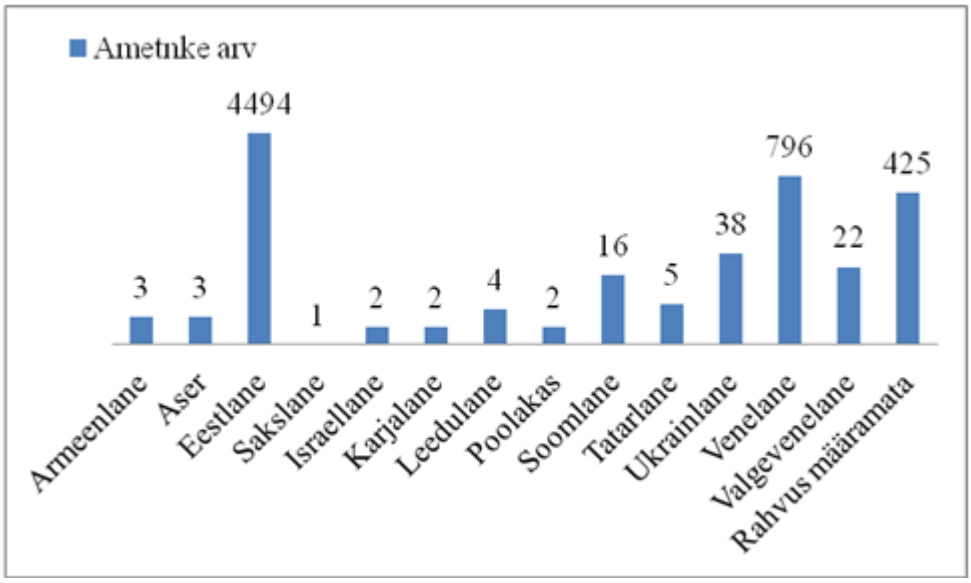
PPA kõigi prefektuuride ja kesküksuste ametnike keskmine vanus on 40,0 aastat ning siin kahe grupi vahel erinevused praktiliselt puuduvad: eestlaste keskmine vanus on 39,6 aastat ja mitte-eestlastel 40,8 aastat.

PPA ametnikest 81% on eesti keelt emakeelena kõnelevad inimesed, 19% jaoks on emakeeleks muu keel. Vene keelt emakeelena kõnelevad inimesed moodustavad eesti keele kõnelejate kõrval suurema grupi – 16% inimestest, inglise keelt emakeelena kõnelevaid inimesi on 2% ning sellele järgnevad ukraina, läti, leedu ja soome keelt emakeelena kõnelevad grupid. Nendest andmetest lähtudes saab öelda, et PPA on multikultuurne asutus, kus on esindatud erinevad rahvusvähemused.



Joonis 3. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike jaotus emakeele järgi

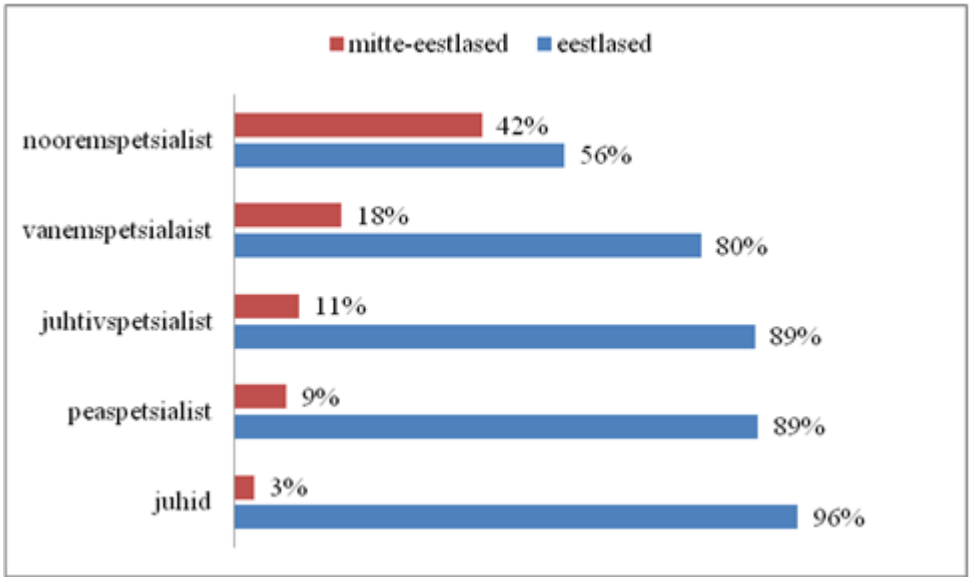
Allpool toodud tabelist on näha, et rahvusvähemustest moodustavad kõige suurema rühma slaavi rahvused, samas aga on rahvusvähemuste esindajaid PPA-s tõepoolest palju ja organisatsioonis on esindatud väga erinevad rahvused.



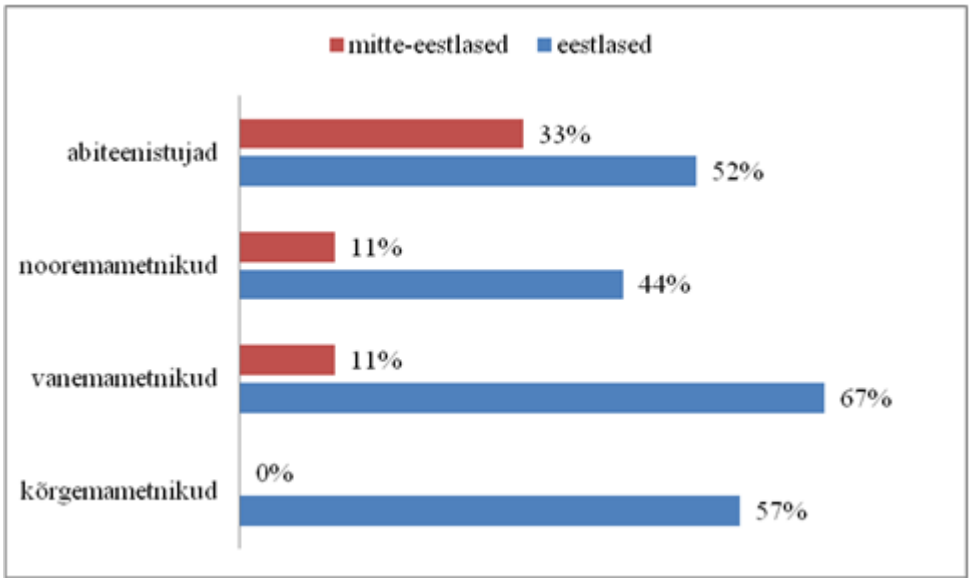
Joonis 4. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike jaotus rahvuskuuluvuse järgi

Esindusbürokraatia teooriast lähtudes omab tähtsust ka see, missugustel positsioonidel on rahvusvähemused esindatud. Siin võib kahe rühma vahel täheldada suuri erinevusi. Kõige

rohkem politseiametnikest rahvusvähemusi on esindatud nooremspetsialistide seas (43%), kõrgema ametiastmega see arv kahaneb tunduvalt.

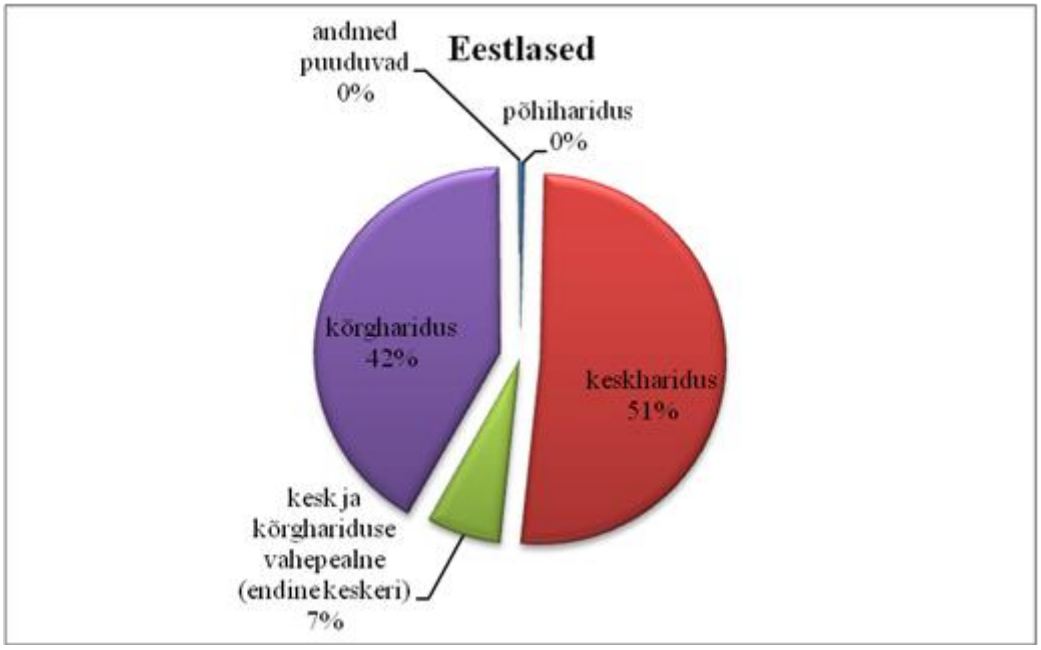


Joonis 5. Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnike proportsioon eestlaste ja mitte-eestlaste lõikes

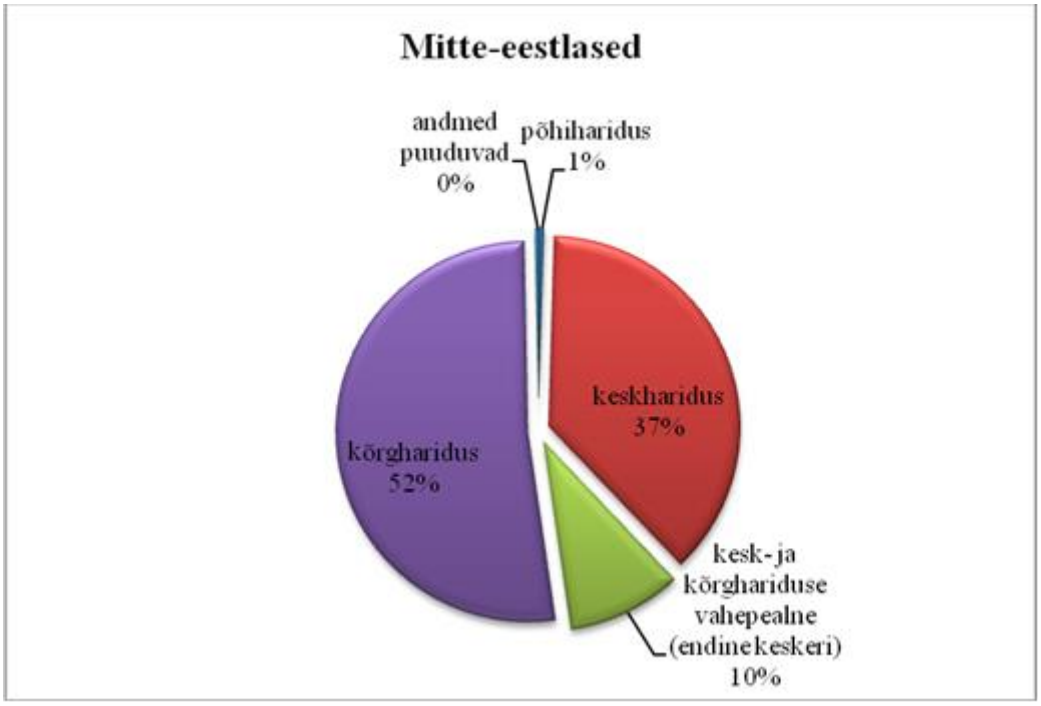


Joonis 6. Politsei- ja Piirivalveameti teenistujate proportsioon eestlaste ja mitte-eestlaste lõikes

Selliseid erinevusi ei saa seletada rahvusvähemuste madalama haridustasemega, sest eestlastest ja mitte-eestlastest ametnike seas on omandatud hariduse erinevused marginaalsed.



Joonis 7. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike haridus eestlaste seas



Joonis 8. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike haridus mitte-eestlaste seas

2.3 Politsei- ja Piirivalveameti ametnike süvaintervjuude analüüs

Selles alapeatükis antakse ülevaade läbi viidud süvaintervjuudest Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ametnikega. Süvaintervjuudes osales 12 ametnikku, igast PPA kesküksusest 6 eestlast ja 6 mitte-eestlast. Intervjueeritud ametnikud olid erinevas vanuses, erineva haridustasemega ja töötasid erinevatel ametikohtadel, mis oli abiks erinevate arvamuste ja kogemuste kaardistamisel. Vastavalt lõimumiskavas kirjeldatud lõimumistaset mõõtvale üldindeksile (positiivsed tunnused: Eesti kodakondsuse omamine, Eesti pidamine ainsaks kodumaaks, enese tundmine Eesti põhiseadusliku rahva liikmena, eesti keele valdamine) (Lauristin... 2011) osalesid intervjuudes "edukalt lõimunud" ametnikud.

Respondentide tööle saamine PPA-sse ja kandideerimiskogemused

Süvaintervjuudes osalenud ametnikud olid PPA-sse tööle tulnud erineval moel: 12 ametnikust 8 jõudis tööle avaliku konkursi kaudu (4 neist soovitasid kandideerida tuttavad), 4 muul viisil: 3 inimest pöördusid pärast politseikooli ise üksustesse, kuhu nad soovisid tööle asuda, ja nendega võeti hiljem ühendust, üks ametnik valis politseiteenistuse sõjaväe alternatiiv-teenistusena. Eestlaste ja mitte-eestlaste seas ning ka PPA kesküksuste vahel suuri erinevusi ei esinenud. Rahvusvähemuste esindajad, kes olid töökohale kandideerides läbinud avaliku konkursi, vastasid, et ei kohtunud selle kestel oma konkurentidega, mis tähendab, et vestlused toimusid individuaalselt, mida vastanud hindasid positiivselt, kuna see andis neile julgust ja nad tundsid end vestluse toimumise ajal kindlamalt.

Oma võimalusi pääseda tööle teistesse riigiasutustesse hindasid vastanud erinevalt. Mitte-eestlased olid üsna skeptilised, kuid selle põhjused erinesid. Kuuest inimestest ainult kaks olid veendunud, et saavad töökoha teistes riigiasutustes, kui nende oskused ja teadmised vastavad ametikohale, millele nad kandideerida soovivad. Kaks ametnikku mõtlesid, et ei läbi konkurssi vanuse ja spetsiifilise hariduse tõttu.

Veel kaks politseiametnikku vastas, et ei usu, et nad pääsevad mujale riigiametisse tööle. Üks neist märkis, et riigistruktuuri tööle saamiseks on tarvis tutvusi. Samas lisas ta, et oli ühele kohale kandideerinud, kuid tunnistas, et ei läbinud konkurssi ebapiisavate teadmiste tõttu. Üks ametnikest vastas, et vaatamata kõrgharidusele ja magistrikraadi olemasolule ei saanud ta soovitud kohtadele. Ta märkis, et ühel korral taheti teda tööle võtta Haridusametisse, kuid kohale, mis eeldas tööd mitte-eestlastega, mistõttu ta loobus:

"... Isegi praktikale, seal, kus raha ei maksta, ei võtnud mind keegi mitte kuhugi, eestlastel oli palju lihtsam. Kui lõpetasin magistrantuuri, siis püüdsin kogu aeg tööd leida riigiasutustes, saatsin CV alati ministeeriumitesse, isegi ametitesse, mitte madalamale tasandile, aga ainult üks kord taheti mind tööle võtta. Kuid hiljem selgus, et nendel oli vaja kedagi suhtlemiseks vene keeles." (mitte-eestlane, administratsioon)

Eestlased olid oma konkurentsivõimes palju kindlamad. Ainult kaks vastanut kahtles oma võimetes teistes riigiasutustes tööd saada. Põhjusena tõid nad välja hariduse spetsiifilisust, kuid nõustusid, et kui nad kandideeriksid sisejulgeoleku valdkonnaga seotud asutustesse, siis nende šansid oleksid head.

Liikumine karjääriredelil ja ametikõrgenduse ootused

Ametikõrgenduse saamise võimalusi hindasid mõlemad rühmad positiivselt. Nii eestlased kui ka mitte-eestlased olid ühel meelel, et PPA-s on hästi paika pandud, selge, läbipaistev ja loogiline karjäärisüsteem. Töötajatele oli selge, mida nad peavad tegema, et ametiredelil tõusta. Kumbki rühm ei näinud selles takistusi, rahvusvähemuste kuuluvus ei mängi nende sõnul rolli, olulised on eesti keele oskus, haridus ja töökogemus. Lisaks tõid mõlemad rühmad välja, et väga palju sõltub inimesest endast, tema isikuomadustest ja tahtmisest. Kuid mõlemas grupis oli selgelt tunda motivatsiooni puudust, ühelgi vastanul ei olnud hetkel tahtmist karjääri teha, kõik olid rahul olemasoleva kohaga ning olid nõus kohta vahetama juhul, kui seda neile pakutakse:

"... Antud hetkel see on nii, et mul ei ole motivatsiooni, mulle meie organisatsioonis kõik meeldib, ma olen oma kohaga rahul, mind ei huvita kohad allpool või ülalpool, praegu olen rahul." (mitte-eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)

Rahvusvähemusse kuulumine ei kujuta vastanute arvates PPA-s karjääri tegemise juures takistust. Kuid tõkkeks võib saada eesti keele oskuse nõue: vastanud märkisid, et mida kõrgem on ametniku positsioon, seda parem peab olema riigikeeleoskus, kuna kodanikega suhtlemine ja dokumentide ettevalmistamine kõrgemasse ametisse või ministeeriumitesse eeldab perfektset eesti keele oskust. Lisaks arvati, et peamine on ametniku professionaalsus, mitte rahvuskuuluvus:

"Ei mingeid takistusi, eelistusi meil ei ole, olulised on ainult professionaalsed omadused. Võib-olla mingi tasemeni, võib-olla ministeeriumi tasandini näiteks

mängib rahvus rolli, kuna meil ministeeriumites ikkagi ei ole ühtegi ministrit rahvusvähemuse esindajatest selle tõestamiseks. Aga siin mängib olulist rolli professionaalsus." (mitte-eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)

PPA ametnike identiteedi olulisus ülesannete täitmisel

Kõige suurem erinevus rahvusgruppide vahel ilmnes vastustes küsimusele identiteedi kohta. Eestlaste hoiak erines väga selgelt ja tugevalt mitte-eestlaste omast. Eestlaste jaoks oli identiteet väga oluline: nad on uhked, et on eestlased, ning ajaga on tunded ainult tugevnenud. Mitte-eestlaste seas oli vastupidi: nende jaoks ei ole identiteet oluline, nad ei seosta end mingi rahvusega, eriti tööl. Vastanute arvamusel ei ole rahvuskuuluvusel organisatsioonis tähtsust:

"... Mul on raske ennast seostada venelasega või kellegi teisega, kuna mul on liiga palju verd segatud, kuid mul ei ole tugevat eneseidentifitseerimist mingi rahvusega, tööl mul ei ole rahvust, ma identifitseerin ennast töötajana." (mitte-eestlane, keskkriminaalpolitsei)

"... Töö juures olen kõigipealt PPA esindaja, riigiametnik ja ainult siis juba mees, 30-aastane, vene rahvusest. Ja sellest lähtun ma nii kollektiivis suhtlemisel kui ka teenistusülesannete täitmisel." (mitte-eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)

Nii ametnikud, kelle jaoks ei ole identiteet oluline, kui ka ametnik, kes tõdes, et tema identiteet on tema jaoks oluline, mainisid, et nende kollektiivis ei ole mitte kunagi rahvuse tõttu probleeme olnud. Samas võib rahvus olla üks instrumente, mida kasutavad politseiametnike vastu "kliendid" ehk kodanikud, ning seda mainisid ka mõlema rühma esindajad:

"Muidugi see on ebameeldiv, kui sa räägid eesti keeles ja on tunda, et inimene ei ole eesti rahvusest, siis võivad nad solvata ning sind võib süüdistada, kes tahab. Kuid mis sa teed – inimesed on erinevad." (mitte-eestlane, Põhja prefektuur)

Sellest tuleneb, et peamised konfliktid tekivad organisatsioonist väljaspool, seal, kus tuleb otseselt kodanikega suhelda. Rahvuskuuluvusele rõhumist kasutatakse mitte-eestlastest ametnike arvamusel tihtipeale siis, kui tahetakse neid solvata. PPA ametnikud nõustusid, et organisatsiooni sees ei ole rahvuslikel põhjustel tekkinud konflikte ega probleeme. Rahvusvähemuste esindajad olid ühel meelel, et PPA-s koheldakse neid võrdselt, nad pole

kunagi tundnud enda suhtes ebameeldivat suhtumist ega ka erikohtlemist. Ametnikud tõdesid, et neil on pigem varasemaid, PPA-ga mitte seotud halbu kogemusi. Ühel ametnikel pärines see ajast, kus ta oli erasektoris tööl, ja teisel sõjaväest, kuid mõlemad ametnikud märkisid, et ei ole midagi sarnast PPA-s kunagi kogenud.

Rahvusvähemuste esindatus kollektiivis

Rahvusvähemuste olemasolu kolleegide seas ei olnud mitte-eestlastest vastanute seas eriti kõrge, keskmiselt nimetati 1–3 inimest. Need inimesed, kel ei olnud kolleegide seas ühtegi rahvusvähemuste esindajat, vastasid, et see ei mõjuta kuidagi nende kindlustunnet ja nad on olukorraga rahul:

> *"Tunnen ennast kindlalt, selles mõttes, et mulle kui rahvusvähemuse esindajale pole kunagi mingeid pretensioone esitatud ... me töö juures niisuguseid asju ei aruta. Isegi kui mingid suured asjad juhtuvad, näiteks kui pronksiöö oli... Mina saan aru, kui venelastest halvasti räägitakse, räägitakse mitte kõigist venelastest, vaid teatud kategooria inimestest, keda ma ise ei toeta ja kelle käitumine mulle ei sümpatiseeru, ja ma ei võta seda enda kohta arvesse." (mitte-eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)*

Vastustest selgub, et nii eestlased kui ka mitte-eestlased ei pane rõhku rahvuskuuluvusele, töö juures pööratakse tähelepanu pigem kolleegide isikuomadustele, võimetele ja professionaalsusele.

Rahvusvähemuste esindatus PPA-s, selle tähtsus ja hinnang PPA olukorrale

Rahvusvähemuste esindatuse kohta PPA-s vastasid mitte-eestlased üldiselt, et esindatus võiks olla suurem. Kuid samas tõdeti, et esindatus sõltub piirkonnast ja töö spetsiifikast. Vastanute arvamusel on kõige suurem esindatus Ida ja Põhja prefektuuris vastavalt mitte-eestlaste regionaalsele jaotusele. Kõige suurem esindatus on ametnike arvates seal, kus tuleb kokku puutuda kodanike teenindamisega ehk siis patrullis või uurijate seas, ning kohtades, kus otsene suhtlemine puudub ning vene keele oskus ei ole vajalik, on vähem rahvusvähemusi esindatud:

> *"Kui võtta juba teised teenistused, kus ei ole vaja sinu vene keele oskust, siis reeglina seal on väga väike esindatus." (mitte-eestlane, administratsioon)*

Sellised vastused viitavad mitmekesisuse juhtimise lähenemise mudelile, kus rahvusvähemuste esindatus ei ole tingitud mitte sellest, et see oleks moraalne ja õiglane, vaid pragmaatilisest vajadusest.

Rahvusvähemuste hulka kuuluvad ametnikud leidsid, et rahvusvähemusi võiks PPA-s olla rohkem, kuid seda takistavad järgmised faktorid: "stereotüübid, eelarvamused, et ei saa oma rahvuskuuluvuse tõttu tööle, seetõttu kardavad kandideerida, kardavad, et ei saa hakkama", usutakse, et "personalibüroo kaudu on vähem võimalusi tööle saada, kuna personalitöötajatel on oma arvamus, kes ja kus peab töötama, otsesel juhil ei ole üldse rahvus oluline, peamised on kandidaadi oskused ja teadmised", "töö on iseenesest raske, madal palk; ei läbi taustakontrolli" (kunagised seadusrikkumised või kontaktid kahtlusaluste isikutega):

> *"Rahvusvähemustel ei ole huvi. Konkursid on avatud. Mulle tundub, et võivad olla mingid stereotüübid, et inimesed kardavad konkurssidel osaleda, kuna kardavad, et neil ei tule midagi välja, kuna nad on venelased." (mitte-eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)*

Eestlaste seas domineeris arvamus, et rahvusvähemuste esindatus PPA-s on normaalne. Paljudel oli raskusi küsimusele vastamisega, seda nimetati pseudoteemaks, selgitati, et ei ole sellesse teemasse süvenetud, ning leiti, et rahvus ei ole üldse tähtis: kui inimene vastab teatud nõuetele tööle saamiseks (haridus, kodakondsus, keeleoskus jne), siis tema rahvus ei mängi mingit rolli:

> *"Leian, et see on normaalne. Kindlasti suurem kui teistes asutustes. PPA on nii suur asutus ja esindab kogu Eesti rahvast, siin peabki töötama kõigist rahvusvähemustest inimesi." (eestlane, piirivalveosakond)*

Vaatamata sellele, et eestlased ja mitte-eestlased suhtusid rahvusvähemuste esindatusse erinevalt, nõustusid mõlemad rühmad, et rahvusvähemuste esindatus on väga oluline ning rahvusvähemused peavad olema PPA-s esindatud:

> *"PPA-s, ma arvan, on see eriti tähtis... Ja sellises struktuuris nagu PPA see on eriti hea, kuna selline struktuur töötab vahetult elanikkonnaga ja oleks õiglane, kui see peegeldaks elanikkonna struktuuri – mehed, naised, vanus, erinevad rahvused. Et oleks selge, kellega sa töötad, kuna kui oled ise piisavalt mitmekesine, siis sinu*

silmaring on laiem oma elanikkonna suhtes." (mitte-eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)

Suurem osa mitte-eestlastest ja eestlastest vastas, et rahvusvähemuste esindatus on tähtis eelkõige parema klienditeenindamise eesmärgil, kui õigluse ja moraalsuse vaatenurgast. Paljud arvasid, et rahvusvähemuste esindatus on vajalik selleks, et nõnda tekib parem side kodanikega, suureneb reageerimiskiirus, kergeneb kuritegude lahendamine, töö muutub lihtsamaks ja säästetakse raha (tõlketeenus on kallis ja organisatsioonisisesed tõlkijad ülekoormatud). Seega peamised põhjused vastavad mitmekesisuse juhtimise lähenemisele, kus rahvusvähemuste esindatuse põhjuseks on "ärimudeli" kasutamine ehk see on teatud mõttes organisatsiooni huvides, kuna tõstab ta efektiivsust.

Rahvusvähemuste optimaalset esindatust puudutanud küsimuste vastustes ilmnes eestlaste ja mitte-eestlaste seas väike erinevus: suurem osa mitte-eestlastest arvas, et nende esindatus võiks olla ligikaudu proportsionaalne rahvastikuga riigis, aga eestlaste jaoks ei olnud sel nii suurt tähtsust, rahvusvähemusi võiks nende arvamusel olla nii palju, kui soovijaid on, peamine, et kandidaat vastaks organisatsiooni esitatud nõuetele. Samas esines vastanute seas vastuseid, mis on kooskõlas esindusbürokraatia teooriaga:

"Rahvusvähemusi peaks olema PPA-s vastavalt sellele, kui palju on seda rahvust esindatud Eesti riigis. Meie oleme ju riigi nägu." (eestlane, piirivalveosakond)

Rahvusvähemuste esindatus juhtide seas

Vastused küsimusele "Kas PPA juhtimises peaksid olema esindatud rahvusvähemuste esindajad?" olid mõlemal grupil väga sarnased: nii eestlased kui ka mitte-eestlased usuvad, et juhtide juures ei ole rahvusel mingit tähtsust. Inimene, kes soovib olla juhtival positsioonil, peab olema kõigepealt oma ala professionaal, suure kogemusega inimene, tal peavad olema teatud isikuomadused, motivatsioon ja oskused:

"Kui oled arvamusliider, kui oled tark ja tubli, siis sind edutatakse, aga kui sa seda ei ole, ei hakka keegi sind edutama niisama, lihtsalt sellepärast, et oled naine või oled teisest rahvusest... Mina siiralt usun seda, et see asi on inimesest endast kinni... Ma usun, et meie ühiskonnas, vähemalt politseiorganisatsioonis on olukord selline, et ei hakata ütlema mitte mingil juhul seda, et ei, te olete lätlane või leedulane või grusiin, mis siis, et teil on Eesti kodakondsus, me ei eduta teid... See on välistatud, ma ei kujuta

ette, et see oleks võimalik... Inimene peab ise tahtma, ta peab olema valdkonna proff, arvamusliider, siis on kõik võimalik...” (eestlane, administratsioon)

Rahvusvähemuste arvates kaasneb juhtiva kohaga suurem vastutus, kõrgemad nõudmised ja perfektne eesti keele oskus:

“Mida kõrgema ametikoha sa saad, seda rohkem on sul esindatuse võimu, seda rohkem pead käima koosolekutel, tegema ettekandeid, keeletasand peab olema väga kõrge, keel peab olema vaba, pead teadma terminoloogiat. On inimesi, kes niisama saavad, kuid ikkagi oodatakse, et sellisel positsioonil inimene valdab keelt perfektselt.” (mitte-eestlane, keskkriminaalpolitsei)

Samuti leidsid nii eestlased kui ka mitte-eestlased, et rahvusvähemuste esindatuse küsimus ei ole nii akuutne kui naisjuhtide puudumine kõrgematel positsioonidel:

“Minu jaoks on pigem see probleem, et meil ei ole naisterahvaid, kui see probleem, et meil ei ole muud keelt kõnelevaid ametnikke.” (eestlane, korrakaitsepolitseiosakond)

“Võib-olla mina vaataksin siin teistmoodi, mitte rahvusvähemusi, kuid naisjuhte ei ole, meil on politseis naisühendus, kuid naisjuhte on minimaalne protsent, kui võrrelda teiste riikidega.” (mitte-eestlane, Põhja prefektuur)

Võimalikud takistused rahvusvähemuste jaoks PPA-sse tööle kandideerimisel

Peamiseks takistuseks PPA-sse tööle kandideerimisel tõid mõlemad rühmad välja keeleoskuse. Peale selle nimetati motivatsiooni ja huvipuudust sisejulgeoleku valdkonna vastu. Vastustest ilmnes, et keelenõue on praegu rahvusvähemuste jaoks peamine takistus ning PPA on huvitatud just vene keelt emakeelena kõnelevate ametnike värbamisest, kuid paratamatult ei suuda leida sobivaid kandidaate ning otsib sellele probleemile ise lahendusi:

“.... kuni selleni välja, et võtsime venekeelseid kadetikandidaate, kes muidu sobiksid politseisse, kuid kelle eesti keele oskus oli nõrk. Me tegime nendele Paikusel (politseikool) spetsiaalse eesti keele kursuse, intensiivkursus kestis kolm kuud, seejärel võttis keeleinspektsioon keeleeksamid vastu ja alles siis allkirjastati lepingud. Tulemused olid väga head. Hiljem uurisin nende kohta: kõik poisid-tüdrukud töötavad

siiani politseis. See oli hea eksperiment ja me proovime seda uuesti, sest meil on sellega tõsine probleem." (eestlane, administratsioon)

Respondentide hinnang võrdsete võimaluste lähenemisele

Viimases küsimuste plokis esitati vastanutele kolm esindusbürokraatia lähenemist: võrdsed võimalused, mitmekesisuse juhtimine ja võimu teostamine.

Esimesena tutvustati Suurbritannia kogemuse alusel võrdsete võimaluste lähenemist ja küsiti, kas samad esindatuse tagamise meetmed sobiksid Eesti avalikku sektorisse. Sellele küsimusele saadi mõlemas rühmas erinevad vastused. Osa eestlastest ja mitte-eestlastest pooldas seda lähenemist, kuid nad leidsid, et seda peaks Eesti võimalustele kohandama (vähene ressurss, riigi suurus). Lähenemise pooldajad olid kategooriliselt kvootide rakendamise vastu, kuid oleksid nõus mingisuguse kontrollmehhanismi loomisega, seadusandluse tugevdamisega:

> *"... Võrdõiguslikkust on väga raske tagada, põhimõtteliselt kõik alati mõtlevad, et kõik on võrdsed ja kõik sõltub sellest, kuidas ennast näitad, kuid samas peab olema mingisugune kontrollmehhanism. Teisisõnu seadusandlus ja organisatsioonid, kes seda enam-vähem kontrolliksid." (mitte-eestlane, Põhja prefektuur)*

> *"... Ma ei tea... See võiks mingi suunitlus olla, aga mitte väga jäik, aga kindlasti võiks mingi teenistus või organisatsioon olla, oleks mõistlik jah, teenistus võiks olla, mis toetab neid rohkem või tegeleb nende probleemidega, et ... see oleks mõistlik ... jah." (eestlane, keskkriminaalpolitsei)*

Samuti selgus, et selliste meetmete rakendamine võiks olla võimalik ainult riigi ja rahvusenamuste huvi korral ehk niikaua, kuni huvi ja tahtmine puuduvad, ei ole võimalik neid Eestis rakendada.

Võrdsete võimaluste lähenemise vastased väitsid kokkuvõtvalt, et Eestis ei ole selleks otsest vajadust, nad ei ole diskrimineerimisega kunagi kokku puutunud ning riigi ressursid on niigi piiratud, mistõttu napib argumente, et veel mõne asutus luua ja sellele volitusi anda. Parem oleks tõsta palkasid, mille tulemusena hakkaksid inimesed ise rohkem tööle tulema. Vastased väitsid, et barjääre ja piiranguid PPA-s ei ole ning organisatsiooni tööle pääsemiseks on vaja ainult täita teatud nõuded, ning kuna praegustel tingimustel on personalist puudus, võetakse

inimesi niigi tööle. Lisaks kahtles osa ametnikest etnilise esindatuse erimeetmete vajaduses avalikus sektoris:

> *"... Ma ei tea ... pigem ... inimesele endale peab see huvi pakkuma ja ta ise peab tahtma sinna (avalikku sektorisse) pääseda, sugu või rahvus ei oma üldse tähtsust. Minu jaoks see on natukene pseudoteema, et aga ... ma ei tea, ma ei ole väga palju rahvusvähemustega kokku puutunud... Ma ei näe selles mõttes probleemi, et kindlasti, kui seda tehakse, eks strateegiad saab igasugused teha, ametnikud ise toodavad endale tööd ka juurde, aga ma ei tea..." (eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)*

Respondentide hinnang mitmekesisuse lähenemisele

Järgmisena tutvustati vastanutele mitmekesisuse juhtimise lähenemist Ameerika Ühendriikide näitel. Kõik vastanud tõid välja, et rahvusvähemused toovad organisatsioonile teatud lisaväärtust. Vastustest selgus, et rahvusvähemuste kõrge esindatus on tingitud nende keeleoskusest ja antud kontekstis see annab tööle kandideerimisel suure eelise. Vastanud väitsid, et kodanike teenindus peab olema kliendikeskne, vene keeles teenindamine jätab hea mulje, näitab organisatsiooni usaldusväärsena, aitab tänu sellele suurendada riigi sisejulgeolekut ning anda kogukonnale positiivset tagasisidet. Lisaks leiti, et rahvusvähemuste olemasolu organisatsioonis aitab säästa tõlkimiskuludelt ja vähendada tõlkijate koormust:

> *"Gruppide kaasatus suurendab sisejulgeolekut. Inimestel tekib õigluse tunne, et neid koheldakse teistega võrdselt..." (eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)*

> *"Inimestel oleks vähem usaldust selle organisatsiooni suhtes, kui seal ei oleks nende kogukonna esindajat." (mitte-eestlane, administratsioon)*

Mitmekesisuse juhtimise lähenemise peamised meetmed on mitmekesisuse koolitused, mille abil võideldakse stereotüüpidega, tutvustatakse kultuurilisi erinevusi, arendatakse nõustamis- ja võrgustikuprogramme (Groeneveld & Van de Walle 2008:253). Küsitletud ametnike arvamusel ei ole PPA-s selliste koolituste ja programmide rakendamine otstarbekas ja need ei sobitu sinna. Ametnike arvates ei ole Eesti ühiskonna struktuur nii erinev kui teistes riikides, kogukondade kultuurilised erinevused ei ole samuti nii sügavad, et peaks üksteise kultuuri tutvustama. Kogukonnad on juba ammu koos eksisteerinud ja tunnevad üksteist hästi. Ametnikud märkisid ka seda, et mitmekesisuse juhtimise programme võib hakata kasutama

siis, kui Eesti tööjõud mitmekesistub immigrantide tõttu ja kui rahvusvähemuste grupid hakkavad Eesti elanikkonnast suuresti erinema (sh religiooni alusel). Mitte-eestlastest ametnikud ei soovinud, et organisatsiooni sees rõhutataks rahvust ja inimesi hakataks selle alusel eristama:

> *"... Ei saa jõuga üksteisele meeldima hakata. Ma ei arva, et siis, kui teeme koolitusi sellel teemal, see aitab, selleks peab olema spetsiifiline atmosfäär, soov, jõuga seda ei tehta. Ma ei näe selleks soovi organisatsiooni poolt, süsteemis on niigi palju probleeme, milleks veel ühte tõstatada. Mida edasi, seda enam need probleemid lahenevad iseenesest..." (mitte-eestlane, piirivalveosakond)*

Mõned ametnikud olid veendunud, et mitmekesisuse juhtimise programmidel ja koolitustel ei ole Eesti tingimustes mõtet, sest stereotüübid ja eelarvamused on püsivad, neid ei saa koolituste abil kaotada. Koolitused ja muud programmid nõuavad ressurssi ning organisatsioonis on piisavalt muidki tähelepanu vajavaid probleeme.

Mõned ametnikud vastasid siiski, et nende üksustes on läbi viidud keelekümblusprogramme, kui inimesed vahetasid töökohta (Narvast Kuressaarde ja vastupidi), ning töövälisel ajal toimus kultuuriõhtuid. Ühes üksuses oli korraldatud koolitusi kultuuriliste erinevuste kohta, kuid koolitused olid suunatud ametnikele, kes töötavad väljasaatmiskeskuses ja puutuvad kokku pagulastega. Samas näitab see, et asutuses toimuvad teatud algatused – see on kooskõlas ka mitmekesisuse juhtimise lähenemisega. Positiivne on ka fakt, et ettevõtmisi algatati organisatsiooni sees. Erinevalt teistest riikidest, kus võrdõiguslikkuse temaatika väärib tähelepanu riiklikul tasemel, toimub see PPA-s vaiksel, loomulikul teel ning arvestades Kadri Nestra (2010) ja Anneli Roose-Reinthali (2010) magistritöös sarnastel teemadel läbi viidud uuringuid, ei ole teistes riikides avalikus sektoris midagi sarnast rakendatud.

Respondentide hinnang võimu teostamise lähenemisele

Kolmandana tutvustati magistritöös võimu teostamise lähenemist. Paljud vastanud leidsid, et selline lähenemine sarnaneb Eesti süsteemiga. Eestlaste ja mitte-eestlaste vastused olid aga erinevad. Eestlased leidsid, et see on kõige õigem lähenemine, kuna see on rajatud meritokraatiale:

"... Ma ei arva, et sa pead meie süsteemi sisse kedagi push'ima sellepärast näiteks, et ta on armeenlane või midagi taolist, kui ta ise on võimekas ja tubli ja talle pakub huvi, siis ta nagunii liigub edasi." (eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)

Mitte-eestlaste jaoks ei tundunud selline lähenemine olevat kõige sobivam ning nad leidsid, et PPA struktuur peaks peegeldama elanikkonna struktuuri:

"... Politsei loomine, mis ei seoks ennast elanikkonnaga, mida ta peab idee järgi kaitsma... Meil on väike elanikkond ja tuleb väärtustada iga inimest. Eestis on väga suur elanikkonna toetus politseile – 86–87% ja selle lähenemisega nagu Prantsusmaal usaldusväärsus langeb." (mitte-eestlane, kodakondsus- ja migratsiooniosakond)

Samas leidus nende seas ametnikke, kelle jaoks see lähenemine tundus õige. Vastused sellele küsimusele näitasid ka erinevat eestlaste ja mitte-eestlaste meelsust rahvusvähemuste esindatuse suhtes. Mõlemad rühmad vastasid eelnevatele küsimustele, et politseis ei ole rahvuskuuluvusega seotud probleeme, sisekliima on normaalne. Mitte-eestlased pole tundnud ebavõrdset kohtlemist ning nende jaoks ei ole ametiredelil tõusmise juures muid barjääre kui keeleoskus. Kuid võimu teostamise lähenemine tundub neile võõraks jäävat ning nende arvates ei sobi selline lähenemine PPA-sse.

Ametnike arvamused esindusbürokraatia lähenemiste rakendamisest PPA-s

Viimasena pidid vastajad otsustama, missugune kolmest kirjeldatud esindusbürokraatia lähenemisest sobiks PPA-sse kõige paremini. Sellele küsimusele saadi väga erinevaid vastuseid. Arvestades, et Prantsusmaal on kasutusel võimu teostamise lähenemine, mille järgi rahvusvähemuste esindatusele ei pöörata suurt tähelepanu ja seda eriti ei stimuleerita, vastas ainult kolm ametnikku, et see oleks nende arvates parim variant ka PPA-s. Seda vaatamata sellele, et paljud ametnikud arvasid, et Prantsusmaal kasutatud meetmed on õiged, ametnike seas on peamised professionaalsed omadused ja selle alusel tuleb värbamisel valik teha.

Kõik ülejäänud uuringus osalenud ametnikud arvasid, et sobivam oleks kas Ameerika Ühendriikides levinud mitmekesisuse juhtimise või Suurbritannia võrdsete võimaluste lähenemine, ning mõned ametnikud tahtsid näha kombineeritud lähenemist: Prantsusmaa ja Ameerika Ühendriikide oma. Kuid kõigist ametnikest, kes pooldasid võrdsete võimaluste lähenemist, ei pooldanud ükski kvootide rakendamist, kuna selline süsteem ei taga nende

sõnul kompetentsete inimeste palkamist, vaid sunnib organisatsiooni värbama inimesi lihtsalt selleks, et plaani täita.

2.4 Järeldused ja ettepanekud rahvusvähemuste esindatuse tagamiseks Politsei- ja Piirivalveametis

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) personalibüroo edastatud andmete põhjal selgus, et rahvusvähemuste esindatus PPA-s on 15%, olles kõige kõrgem Ida ja Põhja prefektuuris. Seejuures sõltub näitaja rahvusvähemuste regionaalsest jaotusest. See sobitub ka ratsionaalsesse esindusbürokraatia teooriasse, et avalik sektor vastab rohkem avalikele huvidele, kui peegeldab rahvastikku, mida ta teenindab. Vastavalt mitmekesisuse lähenemisele põhineb selline rahvusvähemuste esindamine ideel paremini teenindada "kliente" ehk kodanikke.

PPA ametnike seas moodustavad kõige suurema rühma eesti keelt emakeelena kõnelevad inimesed, järgnevad vene ja inglise keelt emakeelena kõnelevad ametnikud. Hariduse poolest ei esinenud eestlaste ja mitte-eestlaste seas märgatavat erinevust, kõrghariduse omandatud inimeste osakaal oli mõlemas rühmas piisavalt suur: eestlaste seas 42% ja mitte-eestlaste seas 52%. Ametnike ametikohtade vahel esines siiski erinevusi: selgus, et rahvusvähemusest juhtide seas on olemasolevatel andmetel esindatus liiga madal.

PPA-s töötavaid rahvusvähemusi võib nimetada kõrgelt lõimunuteks (käesolev töö lk 38) ning rahvusvähemuste ja nende eestlastest kolleegide vastustes olid erinevused marginaalsed.

Nii eestlased kui ka mitte-eestlased pääsesid PPA-sse tööle suuremalt osalt avaliku konkursi kaudu, samas mängisid olulist rolli sotsiaalsed kontaktid (tuttavate, sõprade soovitused). Mõlemad rühmad olid seisukohal, et karjäärivõimalused on kõikidel olemas ja palju sõltub inimesest endast, teisisõnu kummagi rühma jaoks ei kujuta rahvuskuuluvus tööle saamise juures takistust. Töö juures rahvuskuuluvust ei rõhutata ning valdav on arusaam, et kõik ametnikud on võrdsed. Selline lähenemine on kooskõlas ka Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 12, mis sätestab: "Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu." (Eesti Vabariigi põhiseadus 28.02.1992). Isikuandmete kaitse seaduse § 4 järgi loetakse etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed delikaatseteks (Isikuandmete kaitse seadus 01.05.2004). Seega rahvusvähemuste passiivset

esindatust ei saa jälgida ka organisatsiooni sees. Selline olukord valitseb ka Prantsusmaal ning seda kirjeldati täpsemalt käesoleva magistritöö teoreetilises osas (käesolev töö, lk 15).

Eestlastest ja mitte-eestlastest vastanute seas seisnes peamine erinevus oma identiteedi määratlemisel: eestlased on väga tugeva identiteediga, rahvusvähemustel on see näitaja nõrk. Rahvusvähemustest politseiametnikud ei tundnud mingit rahvuskuuluvust ning väitsid, et töö juures ei ole neil rahvuskuuluvust. See on kooskõlas töö teoreetilises osas kirjeldatud sotsialiseerumisprotsessiga (käesolev töö, lk 10). Ühest küljest võib see olla tingitud töö spetsiifikast: ametnikud ei saa ülesandeid täites oma rahvuskuuluvusest lähtudes otsuseid vastu võtta. Teisest küljest on kaalukas roll politsei sotsialiseerumisprotsessil, millel on ametnike väärtushinnangutele tugev mõju, teoreetikud väidavad ka, et ametnikud võtavad tihti omaks organisatsioonis domineerivad väärtused.

Mõlemad rühmad tõid välja rahvusvähemuste esindatuse vajaduse ja olulisuse. Intervjuudest ilmnes, et rahvusvähemustel on selles kontekstis lisaväärtus – nad saavad teenindada oma kogukonna esindajaid emakeeles, mis omakorda avaldab organisatsioonile positiivset mõju. Vastanute arvamusel on rahvusvähemuste esindatus tingitud otsesest vajadusest, mitte võrdõiguslikkuse printsiipidest lähtudes, kuna organisatsioon peab peegeldama ühiskonna struktuuri. Sellel arvamusel esineb sarnasusi mitmekesisuse juhtimise lähenemisega (käesolev töö, lk 22). Politsei kodulehel on kirjas, et "põhimõtetelt on politsei teenindav organisatsioon" (Politsei-... 29.03.2013) ning sellest lähtudes peab tema personal parima klientide teenindamise eesmärgil peegeldama elanikkonna struktuuri.

Juhtivatel kohtadel rahvusvähemuste alaesindatuses ei näe suurem osa mitte-eestlastest sarnaselt eestlastest kolleegidega probleemi. Vastustes võib siiski täheldada väikest konflikti: mitte-eestlased ühest küljest usuvad, et rahvusvähemuste esindatus võiks olla suurem, ja teisest küljest, et juhtivatele positsioonidele jõuab vaid teatud protsent ainult tänu professionaalsetele oskustele ning muud takistused puuduvad. Samas aga näitavad ametikohtade statistilised andmed, et politseiametnike juhtide seas moodustavad rahvusvähemuste esindajad ainult 3%. Sellist nähtust ei osanud keegi vastanutest seletada ja autori arvamusel võib sellel olla mitu põhjust. Uuringust selgus, et kumbagi rühma kuuluvatel ametnikel ei esine soovi ametiredelil tõusta, paljud on oma kohaga rahul ega näe põhjust midagi muuta, samuti ootavad nad suunatud pakkumisi ning ei näita ise initsiatiivi. Lisaks võivad vastanute arvamusel rahvusvähemused karta kandideerida, sest ei usu hästi oma võimetesse, kuna kõrgema positsiooniga käib kaasas suurem vastutus ja eeldatakse

kõrgtasemel eesti keele oskust. See näitab, et on palju põhjusi, miks rahvusvähemuste esindajad ei jõua kõrgematele positsioonidele, kuigi ilmseid takistusi selleks ei ole.

Samuti ei esine eestlaste ega mitte-eestlaste arvates probleemi rahvusvähemuste sisenemisega PPA-sse. See on nende arvates tingitud töö spetsiifikast, vabade kohtade olemasolust ja mitte kõrgetest palkadest, rahvuskuuluvusel ei ole mingit rolli. Lisaks vastasid mõlemad rühmad, et tööle värbamisel lähtutakse valikut tehes ainult kandidaadi professionaalsetest oskustest. Nii mitte-eestlased kui ka eestlased olid veendunud, et PPA-s ei ole ebavõrdsust, ahistamist ega rahvusprobleeme. Seda saab seletada politseiorganisatsiooni kultuuriga, kus ühtekuuluvustunne ja solidaarsustase on töötajaskonna seas tugev. Peamiseks takistuseks tööle värbamisel tõid vastanud välja ebapiisava eesti keele oskuse, ning osaliselt selle tõttu ei suuda organisatsioon leida ka sobivaid töötajaid. Kuid PPA on tunnistanud rahvusvähemuste kaasamise vajadust ning püüab keeleoskuse probleemile ka organisatsiooni sees lahendusi leida. Nii näiteks kinnitati 23. märtsil 2009 PPA peadirektori käskkirjaga nr 36 "Tegevuskava riigikeele oskuse parendamiseks Ida Politseiprefektuuris", millega nähti ette eesti keele alg-, kesk- ja kõrgtaseme koolituste organiseerimist koostöös Sisekaitseakadeemia, Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutusega Meie Inimesed ja Kesk-Eesti Arenduskeskusega, keelepraktika organiseerimist eestikeelses keskkonnas, eesti keelt emakeelena kõnelevate politseiametnike tööle rakendamist venekeelses keskkonnas jne.

Järgmistel aastatel seda jätkati ning tegevuskava on aasta-aastalt laiendatud. Nii näiteks rakendati aastatel 2010–2012 kandidaatide leidmiseks kakskeelseid värbamiskampaaniaid koolides, kakskeelset värbamiskampaaniat Sisekaitseakadeemiasse kandideerivate noorte arvu suurendamiseks, tagati Ida-Virumaa politseiametnikele Sisekaitseakadeemia kaugõppes kindel arv riigieelarvelisi kohti, tegeleti ametnikega, kelle keeleoskus ei vastanud nõuetele, pakkudes neile võimalusi asuda tööle eestikeelses keskkonnas, ning Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed ja Ida prefektuur sõlmisid koostöölepingu, millega tagati Ida prefektuuri ametnikele eesti keele kursused. (Politsei- ja Piirivalveamet, Ülevaade Politsei- ja Piirivalveameti tegevustest Ida-Virumaa tegevuskava 2010–2014 rakenduskava täitmisest 2012. aastal, 30.03.2013).

See näitab, et PPA on võtnud kasutusele meetmeid, millega soodustatakse mitte-eestlaste palkamist Ida-Virumaa piirkonnas. Nende meetmete rakendamine viitab mitmekesisuse juhtimise lähenemisele, kuna organisatsioon tagab oma vajadustest lähtudes rahvusvähemuste esindatuse, ning see on kooskõlas ka läbi viidud uuringust saadud andmetega, et

politseiametnike arvates on rahvusvähemuste esindatus organisatsioonis vajalik ja peaks olema suurem. Samas kontekstis võiks PPA-d kui suurimat riigiasutust näha positiivse eeskujuna teistele Eesti avaliku sektori organisatsioonidele.

Läbi viidud uuringust selgus, et osalenute arvamusel võidaks PPA-s rakendada mitmekesisuse juhtimise lähenemist, võimu teostamise ja võrdsete võimaluste lähenemine ei leidnud aga suurt toetust. Võrdsete võimaluste lähenemise rakendamine võiks vastanute arvates olla võimalik riigi ja rahvusenamuste huvi korral ning ametnike arvamusel, PPA kontekstis ei esine aga vajadust ega põhjust kasutada proportsionaalsuse põhimõtet. Ametnike vastustest selgus, et võimu teostamise lähenemine ei ole Eesti tingimustes vajalik ega mõistlik, kuna elanikkonna usaldus riigi ja organisatsiooni vastu oleks sellisel juhul madal. Nii eestlased kui ka mitte-eestlased arvasid, et rahvusvähemuste esindatusele suunatud erimeetmeid võiks PPA-s rakendada. Nende arvamusel on mitmekesisuses lisaväärtus ja seda oleks vaja väärtustada organisatsiooni sees. Vastustest selgus, et kõige mõistlikum oleks rakendada PPA-s mitmekesisuse juhtimise lähenemist, see annaks elanikkonnale positiivset tagasisidet, kui PPA personal peegeldab rahvastikku, keda ta teenindab.

Praeguseks on välja kujunenud situatsioon, kus PPA tuleb ise rahvusvähemuste esindatusega toime ning otsib võimalusi rahvusvähemuste esindatuse suurendamiseks. Erinevalt Suurbritanniast ei saa aga selle põhjuseid otsida võrdsete võimaluste lähenemisest, vaid see on pigem paratamatus, ning selle juures võib selgelt näha mitmekesisuse juhtimisele lähenemise elemente. Vastavalt mitmekesisuse juhtimise lähenemisele on rahvusvähemuste esindatuse üks põhjustest organisatsiooni efektiivsus ning rahvusvähemuste esindatus ei pea olema põhjendatud õigluse ja moraalsusega, vaid selle tähtsaim motivaator on parim kodaniku kui kliendi teenindamine (käesolev töö, lk 22).

Rahvusvähemuste esindatus toimib organisatsioonis loomulikul teel ja ametnike vastustest ilmnes, et selline lähenemine neile sobib. Paljud vastanud mitte-eestlased avaldasid soovi, et organisatsiooni sees ei rõhutataks nende rahvuskuuluvust. Samas aga organisatsiooni vajadusest lähtuvalt tuleb rahvusvähemuste esindatusele organisatsioonis siiski tähelepanu pöörata. Autori arvates võiks PPA sees ja sellest väljaspool rakendada mitmekesisust edendavaid programme, et tutvustada etnilise mitmekesisuse põhimõtteid ja väärtustada neid, kuna rahvusvähemused väitsid, et olid kogenenud ebavõrdset kohtlemist organisatsioonist väljaspool.

Üks variantidest, mida PPA võiks mitmekesisuse tähtsustamisel ja selle vajaduse edendamisel kasutada, võiks olla mitmekesisuse juhtimise koolituste lisamine Sisekaitseakadeemia õppekavadesse. Eelmisel aastal organiseeris näiteks Euroopa Politseikolledž koolituse mitmekesisuse juhtimisest. Koolitusel osalenud pidid koolituse lõpuks oskama ära tunda, aktsepteerida ning määratleda enda ja teiste identiteeti, analüüsida ja ära tunda, kuidas eelarvamused ja stereotüübid mõjutavad probleemide lahendamist, ära tunda ning kirjeldada individuaalset ja institutsionaalset diskrimineerimist, tunda eeliseid ja väljakutseid, mis on seotud mitmekesisuse juhtimisega organisatsiooni sees ja väljaspool jne. (Police... 01.04.2013) Sellised koolitused võiksid olla kasulikud nii Eesti praegust olukorda kui ka tulevikus immigrantide ja pagulaste teema aktuaalsuse kasvu arvestades.

Fakt, et paljud politseiametnikud märkisid, et nad puutuvad tihti kokku just rahvuskuuluvuse põhjal neid solvavate kodanikega, viitab sellele, et ühiskonnas eksisteerivad rahvusprobleemid ja need vajavad selgelt tähelepanu. Osa vastanutest viitas samas sellele, et esindusbürokraatia sooline aspekt on PPA-s palju tähtsam kui etniline esindatus. Eestis on ka võrdõiguslikkuse temaatikas suurema tähelepanu saanud just sooline ebavõrdsus. See, et ametnikud pöörasid tähelepanu esindusbürokraatia soolisele aspektile, tõestab, et teema on aktuaalne ja sellega on tarvis tegeleda.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada rahvusvähemuste esindatus Eesti sisejulgeolekustruktuurides Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) näitel esindusbürokraatia teooriast lähtuvalt ning esitada riikide parimale praktikale tuginedes ettepanekud PPA-s rahvusvähemuste esindatuse suurendamiseks ja organisatsiooni arendamiseks. Eesmärgi täitmiseks püstitati kolm uurimisülesannet: esindusbürokraatia teooria võimu teostamise, mitmekesise juhtimise ja võrdsete võimaluste lähenemisest ülevaate andmine ja nende analüüsimine; Prantsusmaa, Suurbritannia ja Ameerika Ühendriikide rahvusvähemuste esindatuse kogemuste ja praktika uurimine ja võrdlus Eestiga ning PPA-s rahvusvähemuste esinduslikkuse analüüsimine esindusbürokraatia teooriast lähtudes.

Magistritöös anti ülevaade esindusbürokraatia passiivse ja aktiivse esinduslikkuse kohta: passiivne esinduslikkus kajastab indiviidide päritolu ja nende peegeldust kollektiivis ning aktiivne esinduslikkus ametniku positsiooni aktiivset kasutamist kindla grupi huvide edendamiseks. Rahvusvähemuste passiivne esindatus on avalikus teenistuses olemas, kuid see ei peegelda proportsionaalselt Eesti tööealist elanikkonda. Rahvusvähemused moodustavad PPA ametnikkonnast 15%, Eesti elanikkonnas on see näitaja 33%. Saadud tulemuste alusel on rahvusvähemused PPA-s alaesindatud, kuid samas ei arvesta taoline lähenemisviis selliste teguritega nagu sotsiaalsete gruppide geograafiline jaotus ja jaotus vastavalt tööeale, avaliku teenistuse ametikohtade populaarsus rahvastiku seas jm. Aktiivse esinduslikkuse osakaal Eesti avalikus teenistuses on marginaalne.

Esindusbürokraatia kui võimu teostamise näiteks toodi magistritöös Prantsusmaa avaliku sektori lähenemine etnilisele esindatusele, kus avaliku sektori koosseis ei peegelda mitte kogu ühiskonna struktuuri, vaid valitsevat klassi, mis võimaldab avaliku sektori süsteemi kaudu hoida kontrolli ja stabiilsust. Praeguseks tehtud väikesed positiivsed muutused näitavad, et riik on hakanud osaliselt tunnistama, et avalik sektor vajab muutusi. Kuid vaatamata sellele ei kuulu rahvusvähemused mitmekesisuse poliitika sihtrühma. Teise esindusbürokraatia tüübina vaadeldi võrdsete võimaluste lähenemist, kus põhiliseks kriteeriumiks võiks nimetada rahvust ja sugu, mis määrab avaliku sektori esindatust. Suurbritannia on üks riikidest, kes tegeleb rahvusvähemuste esindamisega avalikus sektoris, mis sümboliseerib korralikku ja tolerantset

ühiskonda. Suurbritannia tegeleb aktiivselt rahvusvähemuste esindamisega avalikus sektoris, et tagada ja edendada võrdõiguslikkust.

Kolmandas lähenemises, mitmekesisuse juhtimises pööratakse rohkem tähelepanu nõrkade gruppide võrdsete võimaluste tagamisele organisatsioonides. Selle põhiargument on nn *business case*: rahvusvähemuste esindatust ei edendata mitte õigusaktide või moraalsete printsiipide abil, vaid organisatsiooni sisemistele ja majanduslikele huvidele rõhudes. Selline lähenemine kujunes välja 1960. aastatel Ameerika Ühendriikide era- ja avalikus sektoris, kus töötajaid kohustati järgima võrdsete võimaluste printsiipi, hiljem asuti üha rohkem tähelepanu pöörama mitmekesisuse juhtimisele, mis oli suunatud avaliku sektori tulemuslikkuse ja strateegia rolli suurendamisele. Enamik mitmekesisuse juhtimise programmidest oli keskendunud eelkõige multikultuursuse ja sotsiaalmajanduslikkuse aspektidele, mitte ainult rassile, soole ja religioonile.

Magistritöö raames läbi viidud uuringute tulemused näitasid, et PPA-s domineerib rahvusvähemuste seas arusaam, et kõik ametnikud on võrdsed, ning selline lähenemine on kooskõlas ka Eesti Vabariigi põhiseadusega. Samas on rahvusvähemuste esindatus tingitud otsesest ühiskonna struktuuri peegeldamise vajadusest ning rahvusvähemustel on lisaväärtus nende kogukonna esindajate teenindamiseks emakeeles, mis omakorda avaldab positiivset mõju organisatsioonile. Samuti võib positiivseks mõjuks nimetada organisatsiooni rahvusvähemuste esindatuse stimuleerimist töötajate kakskeelse koolituse ja praktika, kakskeelsete värbamiskampaaniate ning eesti ja vene kultuuri kogemuste vahetamise kaudu.

PPA-st saadud andmetest võis järeldada, et rahvusvähemused on juhtivatel kohtadel alaesindatud: vaid 4% juhtidest on mitte-eestlased. Selle põhjenduseks saab tuua vastanute motiveerimatust karjääriredelil tõusta, aga ka kartust kandideerida juhtivatele rollidele, sest peljatakse suurema vastutuse võtmist ja kõrgemaid riigikeeleoskuse nõudeid. Samas ei näinud vastanud üldiselt takistusi või barjääre jõudmaks kõrgemale positsioonile juhul, kui on olemas vastavad professionaalsed oskused. See näitab, et põhjused, miks rahvusvähemuste esindajad ei jõua kõrgematele positsioonidele vaatamata sellele, et ilmseid takistusi ei ole (nn klaaslae efekt), võivad olla väga erinevad. Edasine juhtivatel kohtadel rahvusvähemuste esindatuse analüüs võib põhineda psühholoogiliste, institutsionaalsete ja sotsiaalsete barjääride uurimisel.

Intervjuude käigus selgus, et rahvusvähemuste esindatust PPA-s ei saa võrrelda ainult võrdsete võimaluste lähenemisega nagu Suurbritannias, vaid sellel on ka mitmekesisuse lähenemise elemente, mis on suunatud organisatsiooni efektiivsuse tagamisele. Vastanute arvamusel oleks Suurbritannia mudelit Eesti tingimustes võimalik rakendada ainult riigi otsusel ja sekkumisel. Samas saab intervjueeritavate arvamustest selgelt järeldada, et PPA-s tuleb otsida lisavõimalusi ja rakendada suunatud erimeetmeid rahvusvähemuste esindatuse suurendamiseks selleks, et tõsta mitmekesistamisega organisatsiooni lisaväärtust ning anda elanikkonnale positiivset tagasisidet. Üheks näiteks võiks tuua mitmekesisust edendavad programmid organisatsiooni sees ja väljaspool (nt Sisekaitseakadeemia koolitused).

Prantsusmaa võimu teostamise lähenemine ei ole Eestis PPA tingimustes mõistlik ega vajalik, kuna elanikkonna usaldus riigi ja organisatsiooni langeks sellisel juhul madalale.

SUMMARY

The Master's thesis has been written on the topic "Representation of ethnic minorities in Estonia internal security structures". The thesis has been written in Estonian and the Summary in Estonian and in English has been added. The full amount of the thesis is 71 pages, 65 pages of which are formed by the main part and 6 pages by appendices. 47 different sources in Estonian and foreign languages have been used and the thesis contains 2 tables, 8 figures and 2 appendices.

The goals of the thesis is to investigate ethnic minority representation in the Estonian Police and Border Guard Boarder structures, based on representative bureaucracy theory and make the propositions for the further increasing of ethnic minorities in the police forces.

The research method of Master's theses is combinated method: quantitative and qualitative. The investigation strategy has been selected as case study, because such a strategy allows exploring the given topic in depth, using different sources of information. The collection of qualitative data of Police and Body Guard Border (PPA) is based on depth interviews for different departments and in the North Prefecture, among which the selection of Estonians and non-Estonians couples was done. The goal of depth interviews is to analyze the representation of national minorities in the various structures of the PPA to determine which of the representative bureaucracy approaches dominates in the PPA and which of them would suit more for given police force. Moreover, the target is to get the vision of respondets about the needs of representation of national minority's future development. The transcription and qualitative content analysis are used for qualitative data analysis method. Using quantitative study on the representativity of national minorities it is analysed and drawn the conclusions about the sufficiency of representation of minorities in the PPA based on the statistical data given from PPA personnel department. It is also analysed the documents, texts and PPA information from webpage.

In the first section of Master's thesis it is provided an overview of the representative bureaucracy theory and the two basic concepts arising from the principle of equal opportunities and multicultural ethnic representativity in the public sector. It is also set out the representative bureaucracy criticism, which reflexed in Weber's ideal bureaucracy approach,

and gives a comprehensive analysis of the representative bureaucracy in such countries as France, the United Kingdom, USA, which practices and approaches to be used in the public sectors.

There is given an overview of the representativity of the passive and active bureaucracy, where passive means the individual's origin in the community and the active means the using of official's position for active promotion of the interests of a specific group. Provided research shows that there is passive minority representation in the public service, but it is not in the proportional cross-section of Estonian working-age population. The national minority representation is 15% in PPA, however, this percentage of minorities of total population is 33% in Estonia. According to the results the ethnic minorities are underrepresented in the PPA-s, but this approach is not taking into consideration the factors of geographic distribution of social groups, the allocation of posts in the public service, the public service position's popularity among the population and other criteria. The proportion of active representativeness is marginal in Estonian public service.

The representative bureaucracy by the example of France is used as the power approach in public sector, where the public sector is represented not by the structure of society, but by the dominant class, which allows you to create the control and stability through the public system. Small positive changes toward France have shown that the country partly acknowledges now that the country's public sector needs to be changed. But in spite of the diversity of the target group policy does not belong to the national minorities, since it is contrary with the French Constitution.

Second type of representative bureaucracy is equal opportunities, where the main criteria could be named ethnicity and sex that determined representativeness of the public sector. The United Kingdom is one of those countries, which actively deal with the representation of ethnic minorities in the public sector, which is founded on the principles of justice, symbolizing good and tolerant society. Actively engaged in the representation of ethnic minorities in Britain public sector, in order to ensure and promote equality. One of the main differences in the models of national minorities of the United Kingdom and France is that the United Kingdom recognizes this fact and actively dealing with it.

Diversity management approach is paying more attention to the weak groups among organizations. The core argument in diversity approach is the "business case" and the

representation of national minorities in this approach is not caused by a law or moral consideration, but the organization's internal and economic interests. This approach was developed in the USA private and public sector, where workers were required to adhere to the principle of equal opportunities since the 1960s, but later began to pay more and more attention to the management of diversity, which was directed to increasing of public sector performance and strategy role. The majority of the diversity programs were directed to multicultural and socio-economic aspects, rather than only to the basis of race, sex and religion.

The empirical part of this work is devoted to the result of investigated topic about ethnic minorities in public service. The results are analysed on the basis of passive and active representation and the special attention is devoted to the concept of equality, where were identified the main factors that promote or limit access to public service in Estonia. The investigation has showed that among the minority of PPA dominates the understanding that all officials are equal, and this approach is in accordance with the Estonian Constitution. At the same time, the representation of national minorities is the result of the structure of society and ethnic minorities have added value to their community service, representating in their own language, which in turn has a positive impact on the organization. The positive impact is related also to the stimulation of increasing ethnic minority representation within the organization by the bilingual training and practice, the bilingual recruitment and through the cultural experiences exchange.

In addition, the analyses have been carried out among ethnic Estonians and national minorities through the depth interviews based on the representative bureaucracy theory in the light of need and possible implemention in the PPA. On the basis of the depth interview research could be concluded that the representation of ethnic minorities are under represented in the leading positions and compose only 4%. There could be several reasons such as respondets unwillingness to career promotion, as well as the higher demand in term of responsibilities and language skills in leading roles. Although, in generally, respondents do not see any obstacles or barriers to reach higher positions if they would have the proper professional knowledge. Further analysis of the representation of national minorities in leading positions could be based on psychological, institutional, social barriers such as "glass ceiling".

The results of the empirical research have shown that the PPA representation of national minorities is not only in accordance with equal opportunities approach as there is in the United Kingdom, but additionally exist the elements of the diversity approach, in order to ensure the efficiency of the organization. By the respondents opinion the United Kingdom model could be possible in Estonia only under the conditions of state decision and intervention. At the same time, there is clear opinion among the respondents that it is needed for additional features for increasing of ethnic minority's representation, implementing the specific measures directed tothe added value growth in the organization and providing positive feedback to the public. As an example, could be mentioned promotion programs for both inside and outside the organization, including training in Sisekaitseakadeemia.

France power approach is not reasonable and necessary in terms and conditions of the Estonian PPA, as the concequence the confidence of public to the country and the organisation would be too low in this case.

Master thesis provides a new knowledge, results and practical suggestions for further analysis and development for both the PPA personnel department and university researchers and students.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Andrews, R., Boyne, G. & Meier, K. 2005. Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. Journal of Public Administration Research and Theory, 15(4):489–504. Cardiff University andmebaasist www.jpart.oxfordjournals.org välja otsitud 05.04.2012

Avaliku teenistuja, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded. Vabariigi Valitsuse määrus 20.06.2011 nr 84 – RT I, 27.06.2011, 1

Aaviksoo soovitab vene inimestel rohkem riigiteenistusse kandideerida. 30.04.2013. Postimehe kodulehelt www.postimees.ee/1220870/aaviksoo-soovitab-vene-inimestel-rohkem-riigiteenistusse-kandideerida välja otsitud 02.05.2013

Bradbury, M. & Kellough, E. 2007. Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. Journal of Public Administration Research and Theory, 18:697–714. SAGE andmebaasist välja otsitud 18.01.2012

Bradbury, M. & Kellough, E. 2011. Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation. The American Review of Public Administration, 41(2):157–167. SAGE andmebaasist välja otsitud 17.01.2012

Collins, B. & Gerber, B. 2007. Moving Beyond the Passive to Active Representative Bureaucracy Transformation: Defining and Assessing the Concept of Delegated Representation. University of Mississippi kodulehelt www.olemiss.edu/depts/political_science/state_politics/conferences/2006/Papers/Collins-Gerber-Moving%20Beyond%20SPP2006.pdf välja otsitud 20.02.2012

Dandeker, C. & Mason, D. 2003. Diversifying the Uniform? The participation of minority ethnic personnel in the British Armed Services. Armed Forces and Society, 29(4):481–507. SAGE andmebaasist välja otsitud 11.01.2012

Dolan, J. & Rosenbloom, D. (Eds.). 2003. Representative bureaucracy: classic readings and continuing controversies. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 4–7

Douglas, D. 2004. Ethical challenges of an increasingly diverse workforce: the paradox of change. Human Resource Development International, 7(2):197–210. NCVER-i andmebaasist välja otsitud 11.05.2012

Eesti Vabariigi põhiseadus 28.06.1992, jõustunud 06.01.2004 – RT 1992, 26, 349

Flick, U. 2007. Designing Qualitative Research: What is Qualitative Research? SAGE andmebaasist välja otsitud 25.01.2013

Frouws, B. & Boer, L. 2010. International comparison of diversity policy in the public sector. Country study: the United States, Zoetermeer

Groeneveld, S. & Van de Walle, S. 2010. A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. International Review of Administrative Sciences, 76(2):481–507. SAGE andmebaasist välja otsitud 18.11.2012

Ishaq, M. & Hussain, A. 2001. Race and Recruitment from a Uniformed Services' Perspective: The Scottish Dimension. Policy Studies, 22(3):217–232

Isikuandmete kaitse seadus 12.02.2003, jõustunud 01.05.2004 – RT 2003, 26, 158

Ivanov, S. 2013. Mida teha klaaslaega? Sirp, nr 3 (3425). Välja otsitud 23.03.2013

Junte, S. 2010. International comparison of diversity policy in the public sector.Country study: France, Zoetermeer

Järvinen, P. 2001. On Research Methods. Tampere Yliopisto, Tampereen Yliopistopaino Oy

Kaldur, K. 2011. Rahvusvähemused ja lõimumispoliitika Eestis. Inimõigused Eestis 2011. www.humanrights.ee/inimoiguste-aruanne-2/inimoigused-eestis-2011/rahvusvahemused-ja-loimumispoliitika-eestis välja otsitud 15.03.2013

Krislov, S. 1979. Representative Bureaucracy and Merit. In Classics of Public Personnel Policy, Thomson, Frank J. (Ed.). United States of America: Moore Publishing Company

Laherand, M.-L. 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. OÜ Infotrükk

Lauristin, M., Kaal, E. ja Kirss, L. Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2011. Kultuuriministeerium. Poliitikauuringute Keskuse Praxis kodulehelt www.praxis.ee/index.php?id=953 välja otsitud 30.03.2013

Marquez, J. 2009. Diversity: The Obama effect. Workforce'i andmebaasist www.workforce.com/section/09/feature/26/15/71/index.html välja otsitud 25.07.2012

Meier, K. 1975. Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. The American Political Science Review, 69(2):526–542. SAGE andmebaasist välja otsitud 11.04.2012

Meier, K. 1993. Representative bureaucracy: A theoretical and empirical exposition. Research in Public Administration: 21–35. SAGE andmebaasist välja otsitud 20.11.2012

Meier, K. & Hawes D. 2009. Ethnic Conflict in France: A Case of Representative Bureaucracy? The American Review of Public Administration, 39(3):269–285. SAGE andmebaasist välja otsitud 11.04.2012

Mosher, F. 1982. Democracy and the Public Service. New York: Oxford University Press

National Policing Improvement Agency. 2009. The Equality Standard for Police Service. Equality, Diversity and Human Rights Unit, London

Nestra, K. 2008. Rahvusvähemuste esindatuse kaardistamine ja analüüsimine Eesti riigiasutustes: võrdlus parimate praktikate Rootsi ja Suurbritanniaga. Publitseerimata bakalaureusetöö. Tartu Ülikool

Nestra, K. 2010. Rahvusvähemuste esindatus Eesti riigiasutustes. Publitserimata magistritöö. Tartu Ülikool

Pitts, D. & Wise, L. 2010. Workforce Diversity in the New Millennium: Prospects for Research. Review of Public Personnel Administration, 30(1):44–69

Poliitikauuringute Keskus Praxis. 2012. Pressiteade. Integratsiooni monitooring 2011: võõrdumus venekeelse elanikkonna seas on hakanud taanduma. Kultuuriministeerium

Politsei ja piirivalve seadus 06.05.2009, jõustunud 01.01.2010 – RT I 2009, 26, 159

Politsei- ja Piirivalveameti loomise ülevaade. Siseministeeriumi kodulehelt www.siseministeerium.ee/37644 välja otsitud 25.01.2013

Politsei- ja Piirivalveameti publitseerimata tegevuskava. Ülevaade Politsei- ja Piirivalveameti tegevustest Ida-Virumaa tegevuskava 2010–2014 rakenduskava täitmisest 2012. aastal. Dokumendiga tutvumise kuupäev 30.03.2013

Politsei- ja Piirivalveameti tutvustav info. Politsei- ja Piirivalveamet – koostöös loome turvalisust. Politsei- ja Piirivalveameti kodulehelt www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet välja otsitud 28.03.2013

Police training on management diversity. European Union Agency for Fundamental Rightsi kodulehelt www.fra.europa.eu/en/event/2012/police-training-management-diversity välja otsitud 01.04.2013

Rahvastik kodakondsuse, rahvuse, soo, vanuserühma ja maakonna järgi. Statistikaameti andmebaasi kodulehelt

http://pub.stat.ee/pxweb.2001/Dialog/varval.asp?ma=RL0424&ti=RAHVASTIK+KODAKONDSUSE%2C+RAHVUSE%2C+SOO%2C+VANUSER%DCHMA+JA+MAAKONNA+J%C4RGI%2C+31%2E+DETSEMBER+2011&path=../Database/Rahvaloendus/REL2011/07Rahvastiku_demograafilised_ja_etno_kultuurilised_naitajad/02Kodakondsus/&lang=2 välja otsitud 20.03.2013

Rahvastik soo, rahvuse ja maakonna järgi. Statistikaameti andmebaasi kodulehelt www.pub.stat.ee/pxweb.2001/Dialog/varval.asp?ma=RV0222&ti=RAHVASTIK+SOO%2C+RAHVUSE+JA+MAAKONNA+J%C4RGI%2C+1%2E+JAANUAR&path=../Database/Rahvastik/01Rahvastikunaitajad_ja_koosseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_koosseis/&lang=2 välja otsitud 20.03.2013

Roose-Reinthal, A. 2010. Avaliku teenistuse etniline esinduslikkus – Eesti perspektiiv. Magistritöö. Tartu Ülikool

Zauberman, R. & Levy, R. 2003. Police, Minorities, and the French Republican Ideal. Criminology, France, 4(1):1065–1100

University of Bradford, Center of Inclusion and Diversity. 2009. Positive Action Measures in the European Union, Canada, United States & South Africa. Country Reports. PAMECUS Series, 3 www.brad.ac.uk/T4health/new_site/pamecus/files/PAMECUS%20 Volume-%203%20%20Country%20Reports.pdf välja otsitud 17.02.2012

Valitsemisala arengukava 2013–2015. Siseministeeriumi kodulehelt www.siseministeerium.ee/17410 välja otsitud 25.01.2013

Walz, G. 2010. International comparison of diversity policy in the public sector. Country study: United Kingdom, Zoetermeer

Wilkins, V. & Williams, B. 2008. Black or Blue: Racial Profiling and Representative Bureaucracy. Public Administration Review, 654–664

Wrench, J. 2005. Diversity management can be bad for you. Race & Class Sage Publications, New Delhi: Thousand Oaks, London, 46(3):73–84

Yin, R. K. 2003. Case study research: design and methods. 3rd ed. Thousand Oaks Sage Publications

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Empiirilise uuringu etapid (allikas: autor) 28

Tabel 2. Süvaintervjuude valimi andmed (allikas: autori analüüs) 30

Joonis 1. Politsei- ja Piirivalveameti töötajate koosseis seisuga 1. jaanuar 2013 33

Joonis 2. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike arv prefektuuride ja osakondade lõikes eestlaste ja mitte-eestlaste jaotuses 34

Joonis 3. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike jaotus emakeele järgi 35

Joonis 4. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike jaotus rahvuskuuluvuse järgi 35

Joonis 5. Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnike proportsioon eestlaste ja mitte-eestlaste lõikes 36

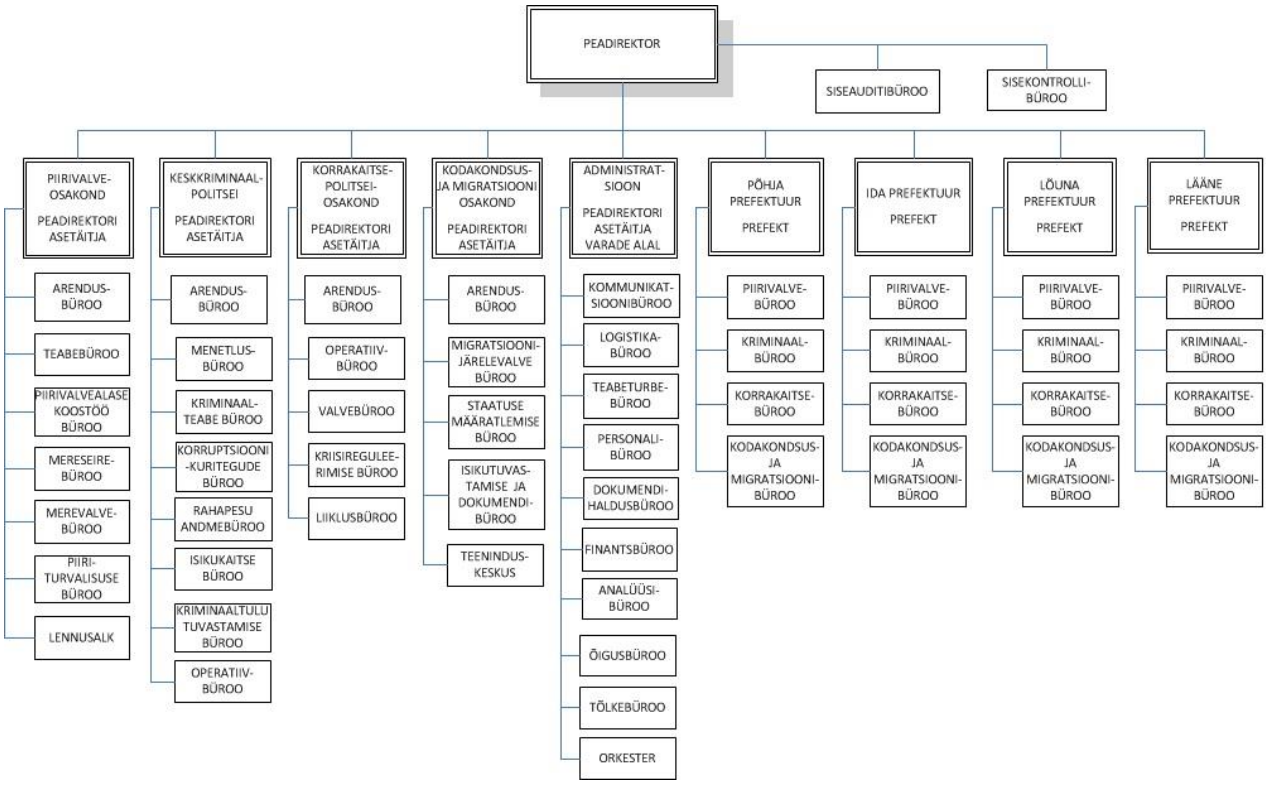
Joonis 6. Politsei- ja Piirivalveameti teenistujate proportsioon eestlaste ja mitte-eestlaste lõikes 36

Joonis 7. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike haridus eestlaste seas 37

Joonis 8. Politsei- ja Piirivalveameti ametnike haridus mitte-eestlaste seas 37

LISAD

LISA 1: Politsei- ja Piirivalveameti struktuur



LISA 2: Politsei- ja Piirivalveametis süvaintervjuudes kasutatud küsimustik

Süvaintervjuu sissejuhatus

Olen Sisekaitseakadeemia Sisejulgeoleku Instituudi magistrant Olesja Drapanauskene. Minu magistritöö teema on "Rahvusvähemuste esindatus Eesti sisejulgeolekustruktuurides".

Teiste läbi viidud uuringute alusel on rahvusvähemuste esindatus riigiasutustes liiga väike, kuid sisejulgeolekustruktuurides pole rahvusvähemuste esindatust veel põhjalikult analüüsitud. Käesoleva magistritöö eesmärk on rahvusvähemuste esinduslikkuse uurimine Politsei- ja Piirivalveametis (PPA) esindusbürokraatia teooriast lähtudes. Intervjuu abil autor püüab määratleda teoreetilises osas kasutatava teooria, missugune esindusbürokraatia lähenemine eksisteerib PPA-s ning missugune lähenemine oleks sobivam, peale selle teha ettepanekuid PPA rahvusvähemuste esindatuse tagamiseks.

Küsimused puudutavad rahvusvähemuste esindatust PPA-s ning teie suhtumist rahvusvähemuste esindatuse probleemi. Intervjuu on anonüümne ning Teie vastuseid käsitletakse kui personaalseid isikuandmeid.

Intervjueeritava nimi:

Asutuse/allüksuse nimetus:

Intervjueerija:

Süvaintervjuu toimumise aeg ja koht:

KÜSIMUSED

I PLOKK

1. **Sugu**
2. **Vanus**
3. **Rahvus**
4. **Emakeel**
5. **Eesti keele oskus**
6. **Kodakondsus**

7. **Ametikoht**

   Juht, peaspetsialist, juhtivspetsialist, vanemspetsialist, nooremspetsialist

8. **Haridus**

   Põhiharidus, keskharidus, keskeriharidus, kõrgharidus *(täpsustada kraad)*

9. **Kui kaua olete kokku töötanud PPA-s?**

10. **Kuidas Te oma praeguse ametikoha saite?**

    a. avaliku konkursi kaudu kandideerimine,
    b. tööandja tegi otsese tööpakkumise (ei osalenud avalikus konkursis),
    c. muu.

    Kui olete läbinud avaliku värbamisprotsessi (kandideerimine, intervjuud jne), siis kuidas Te ennast teisest rahvusest kandidaatidega võrreldes tundsite?

11. **Kuidas Te arvate, kas praegune ametikoht vastab omandatud haridusele?**

    Eitava vastuse korral küsida, mis eriala ollakse õppinud.

12. **Kuidas hindate oma võimalusi saada tööd teistes riigiasutustes? Kas teil on kandideerimise kogemus?**

13. **Millised on Teie ootused ametikõrgenduse saamisele PPA-s?**

    Palun selgitage, kas kuulumine rahvusvähemuste hulka takistab Teil ametikõrgenduse saamist (küsimus rahvusvähemustele)?

14. **Kui oluliseks Te peate oma etnilist identiteeti?**

    Kas PPA-s töötamise tõttu on see aja jooksul muutunud?

15. **Kuidas Te hindate, kuivõrd Teid koheldakse tööl (kolleegid, ülemus) võrdselt teiste rahvuste esindajatega? (*küsimus rahvusvähemustele)***

II PLOKK: Võimu teostamise, võrdsete võimaluste ja mitmekesisuse juhtimise lähenemised

Selgitus: Teine küsimuste plokk puudutab rahvusvähemuste esindatust Politsei- ja Piirivalveametis. Selles osas uuritakse, missugune esindusbürokraatia lähenemine domineerib PPA-s: kas on tegemist võimu teostamise, võrdsete võimaluste või mitmekesisuse juhtimise lähenemisega. Võimu teostamise põhiliseks kriteeriumiks on ainult domineeriva klassi esindatus avalikus sektoris; võrdsete võimaluste lähenemise juures on tähtis, et avaliku sektori organisatsioonid esindaksid rahvastikku proportsionaalselt nende esindatusele ühiskonnas; mitmekesisuse juhtimise lähenemises on fookus sellel, kui efektiivne esinduslikkus saab olla

ja mida see organisatsioonile kaasa toob. Lisaks üheks eesmärkidest on välja selgitada, missuguseid esindusbürokraatia lähenemise meetmeid võiks rakendada PPA-s.

1. **Kui palju on Teie osakonnas rahvusvähemusest inimesi?**
2. **Kuidas hindate rahvusvähemuste esindatust PPA-s? Kui oluliseks peate rahvusvähemuste esindatust PPA-s? Milline on Teie arvates optimaalne rahvusvähemuste esindatus? Miks?**
3. **Kuidas Te arvate, kas rahvusvähemused peavad olema esindatud PPA juhtimises? Miks te nii arvate?**
4. **Millised takistused esinevad rahvusvähemustel tööle kandideerimisel PPA-s?**
    a. eesti keele oskuse nõuded,
    b. avaliku teenistuse värbamisprotsess,
    c. sotsiaalne barjäär,
    d. infopuudus PPA töövõimaluste kohta,
    e. rahvusvähemuste kehvemad haridusvõimalused,
    f. rahvusvähemuste motivatsioonipuudus,
    g. muu põhjus.
5. **Erinevad riigid kasutavad erimeetmed, et tagada rahvusvähemuste esindatus riigiasutustes. Näiteks Suurbritannias tegeleb võrdõiguslikkuse küsimustega Government Equality Office, mis vastutab valitsuse initsiatiivide võrdõiguslikkuse temaatika elluviimise eest. Lisaks vastutab Cabinet Office (*department under prime minister*) personali juhtimise eest avalikus sektoris, selle ülesannete hulka kuulub rahvusvähemuste võrdõiguslikkuse edendamine. Samuti on välja töötatud võrdõiguslikkuse juhised avaliku sektori asutustele, mida riigiasutused peavad jälgima. Praktikas tähendab see, et riigiasutused peavad looma võrdõiguslikkuse tagamise strateegiaid ja plaane, hindama võrdõiguslikkuse mõju ning pidevalt jälgima situatsiooni oma asutustes.**
    Kuidas Te tunnete, kas Eesti avalikus sektoris võiks samu meetodeid rakendada?
6. **Erinevalt Suurbritanniast ei lähtuta Ameerika Ühendriikides rahvusvähemuste esindatuse tagamisel mitte moraalsusest ja õiglusest, vaid *business case*'ist. Ameerika Ühendriikide riigiasutused hakkasid 1990. aastal kasutama erasektoris suurt populaarsust leidnud mitmekesisuse juhtimise lähenemist, mille järgi rahvusvähemused toovad organisatsioonidesse väärtust ja kasumit: kuna laieneb klientide rahuolu teenindusega ja selle tulemusena klientide baas, toob see**

organisatsioonile suuremat kasumit. Riigiasutuste jaoks tähendas see kliendikeskset teenindust, paremat kontakti loomist kodanikega, mis tõi kaasa organisatsiooni efektiivsuse suurenemise ja üldlevinud arvamuse, et avalik sektor peab peegeldama ühiskonda, mida ta teenindab.

Kuidas Teie arvate, kas rahvusvähemuste esindajad toovad PPA-le lisaväärtust samas kontekstis? Kas rahvusvähemuste piisavalt suur esindatus PPA-s võrreldes teiste avaliku sektori asutustega on osaliselt sellest tingitud?

7. **Ameerika Ühendriikides tagatakse rahvusvähemuste esindatust mitmekesisuse juhtimise lähenemise kaudu. Seal hakati võrdõiguslikkuse temaatikale suurt tähelepanu pöörama juba 1970. aastatel. Kuna see on seal hästi arenenud ning personali värbamises ja muudes aspektides on võrdõiguslikkus võrreldes teiste riikidega piisavalt hästi tagatud, hakati seal rohkem tähelepanu pöörama just mitmekesise personali juhtimise aspektidele, et organisatsiooni efektiivsust tõsta ning ennetada rassiliste küsimuste ja konfliktide teket – ehk pandi rõhk organisatsiooni sisemistele mitmekesisuse juhtimise probleemidele. Sellega seoses kasutatakse seal sisemisi mitmekesisuse juhtimise koolitusi, kus õpetatakse organisatsiooni töötajaid paremini üksteist mõistma, lähtudes erinevatest mentaliteetidest, tutvustades kombeid ja tavasid, mille kaudu töötajad väldivad eelarvamuste ja stereotüüpide kujunemist, mis omakorda mõjub positiivselt organisatsiooni sisekliimale ja ka efektiivsusele.**

   Kas Teie büroos, osakonnas on kunagi kasutatud midagi sarnast? Kuidas Te arvate, kas samade meetmete rakendamine oleks vajalik PPA-s?

8. **Prantsusmaal ollakse arvamusel, et rahvusvähemuste esindatusele avalikus sektoris ei pea erilist tähelepanu pöörama, kuna Prantsuse Konstitutsiooni esimene paragrahv sätestab "kõikide kodanike võrdõiguslikkust seaduse ees, tegemata vahet päritolul, rassil ja religioonil" ehk rahvusvähemuste esindatuse küsimused ei ole seal aktuaalsed, vaikimisi on kõikidel Prantsusmaa kodanikel võrdsed võimalused tööd saada avalikus sektoris ja sellepärast ei pea seda kuidagi stimuleerima. Lisaks domineerib Prantsusmaal arusaam, et riigi huvid on tähtsamad kui ühiskonna huvid. Politsei juures üritatakse rõhutada erinevusi, et politseinikud ei seostaks end rahvastikuga, kuna riigis on väga pikaajalised mässude ja demonstratsioonide traditsioonid ning selleks, et neid ära hoida, peaksid politseinikud erinema rahvustikust. Sellega tagab võim endale stabiilsust.**

Kuidas Te arvate: võib-olla peaks Eesti sisejulgeolekustruktuurides domineerima hoopis selline lähenemine? Põhjendage.

Süvaintervjuuga seotud täiendavad kommentaarid ja mõtted.

TÄNAN VASTAMAST!