

Etniliste vähemuste esindatus ametnikkonnas: Eesti juhtum

Sergei Ivanov ja Raivo Vetik

1. Sissejuhatus

Käesolev artikkel analüüsib etniliste vähemuste esindatust Eesti ametiasutustes, põhinedes senistel uuringutel antud valdkonnas. Tervikuna võib öelda, et seni on Eestis vähemuste esindatust ametnikkonnas uuritud vähe (Nestra 2010, Roose-Reinthal 2010, Drapanauskene 2013)¹ ning ka akadeemiline diskussioon antud teemal on napp. Näiteks leiavad Tiina Randma-Liiv ja Külli Sarapuu oma analüüsis Eesti avalikust teenistusest, et „ühaks suuremaks erinevuseks Eesti ja muu arenenud maailma avaliku teenistuse arendamise vahel on peaaegu olematu arutelu avaliku teenistuse koosseisu üle” (Randmaa-Liiv, Sarapuu 2012: 384). Käesolev artikkel püüab kaasa aidata taolise arutelu tekkimisele, andes sellele nii teoreetilise kui ka võrdleva perspektiivi ning pakkudes sellega sisendi ka võimaliku uurimisprogrammi kujundamiseks.

Artikkel jaguneb kolmeks osaks. Esimeses anname lühiülevaate etniliste vähemuste esindatusest Eesti ametiasutustes ning refereerime seniseid uuringuid antud vallas. Teies osas asetame Eesti juhtumi esindusbürokraatia teooria ning mitmete teiste riikide võrdlevasse perspektiivi. Kolmandas osas arutame eelnevates osades esitatud ideede põhjal võimaliku teadusuuringute programmi perspektiivi, mille sisuks oleks etniliste vähemuste ametnikkonnas osalemise ja esindatuse analüüs. Taolise võimaliku uurimisprogrammi lähtepunktiks on etniliste vähemuste osalemise ja esindatuse teema asetamine laiemasse post-kommunistliku transformatsiooni konteksti: me eeldame, et taasiseseisva Eesti riigi kolmanda aastakümne demokraatliku arengu põhilisteks väljakutseteks on tõusnud küsimused, mis on seotud demokraatia kvaliteediga, ühiskonna ja riigi vahekordadega ning sotsiaalse õiglusega. Selles reas on etniliste vähemuste osalemine Eesti ühiskonna ja riigi elus, sh nende esindatus

¹ Ühe allikana võiks viidata ka käesoleva artikli ühe autori, Sergei Ivanovi, valmivat doktoritööd (tööpealkirjaga „Sümboolne võim Eesti etnopolitikas mitte-eestlaste riigivalitsemises esindatuse näitel”), mille jaoks tehtud uuringutel põhineb suuresti ka siinse artikli käsitlus.

riigiametnikkonnas, üheks kõige olulisemaks elemendiks, ning see viitab ka vastava uurimisprogrammi vajadusele.

2. Etniliste vähemuste esindatus seniste uuringute põhjal

Pärast Eesti Vabariigi annekteerimist Nõukogude Liidu poolt 1940. aastal algas laiaulatuslik nõukogude immigrantide sisseränne Eestisse, jätkudes kuni 1980. aastate teise pooleni. Nõukogude

Liidu teistest vabariikidest sisserännanud immigrantidel oli mitmeski mõttes privilegeeritud staatus: neil puudus otsene vajadus õppida eesti keelt, sest mitmed eluvaldkonnad läksid üha enam üle venekeelsele asjaajamisele; parteinomenklatuuris ja majanduse juhtimisstruktuurides olid olulised ametipositsioonid täidetud sisserännanud mitte-eestlastega; üleliidulistes ettevõtetes töötavatel inimestel olid teatud eelised korteri saamisel (Симонян 2005, Kulu 2003). Vene keele kasutusala laienemise tagajärjel ning Moskva keskvoimu kaadripoliitika tulemusena suurenes mitte-eestlaste esindatus ka ministeeriumites ning teistes ENSV ametkondades, jõudes nõukogude perioodi lõpuks umbes kolmandikuni (Park 1996; Steen 1997; Ivanov 2013).

Taasiseseisvunud Eesti sai oma avaliku halduse päranduseks nõukogude ajast ja selle ümberkorraldamise vajadus oli ilmne. Uue avaliku halduse ja avaliku teenistuse süsteemi loomiseks ja nõukogude režiimi valitsemispraktikaga otsese sideme katkestamiseks kasutati kahte lähenemist – avaliku teenistuse personali sihipärane väljavahetamine ja avaliku halduse institutsionaalse süsteemi muutmine. Mitmed ümberkorraldused viidi läbi juba enne taasiseseisvumist aastatel 1987–1991, kuid aastal 1992 pani Eesti Vabariigi Põhiseadus uuele seadusandlusele ja uutele demokraatlikele institutsioonidele tervikliku aluse. Struktuursete muutuste tulemusena vahetus ka suurem osa avaliku teenistuse personalist (Lagerspetz, Rikmann 2009). 1994. aasta suvel riigi- ja valitsusasutustes läbiviidud uuring näitas, et eelmise kolme aasta jooksul, st alates Eesti taasiseseisvumisest 1991. aastal, vahetati välja 73% asutuste tippjuhtidest, 45% keskastmejuhtidest ja 35% ametnikest-spetsialistidest (Roots 2004: 65). Muudatuste ulatust mitte-eestlastest ametnike osakaalu osas on raske hinnata, sest statistilisi andmeid selle kohta aastatest 1991–1992 on vähe. Toetudes mitmete uuringutele võib aga väita, et kui aastal 1987/1988 töötas Eesti ministeeriumites ja riiklikes komiteedes ca üks kolmandik mitte-eestlasi, siis aastaks 1993 langes see arv ca 4–5 protsendini (Park 1996, Steen 1997). Mõnedes valitsusasutustes, näiteks vastloodud välis- ning kaitseministeeriumis oli vähemuste esindatus kas nullilähedane või olematu (Ivanov 2010; 2013). Muutus ka valitsusasutuste institutsionaalne struktuur ning ministeeriumite arv vähenes nende omavahel ühendamise või olemasolevate likvideerimise teel 18-lt kuni 12-ni. Tervikuna võib öelda, et tegemist oli fundamentaalsete struktuursete muudatustega, millel on mõistetavad ajaloolised põhjused – nõukogude süsteemi asendumine EV oma administratiivsüsteemiga.

Seniste uuringute huvikeskmes seoses vähemuste esindatusega ei ole siiski mitte murranguperioodil, vaid pärast seda toimunud ja toimuvad protsessid, milles mängis kesksel rollil uus seadusandlus, mis viis ametnikele sisse Eesti kodakondsuse ja eesti keele oskuse nõuded. Vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse paragrahv 30 sätetele täidetakse ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Nii 1995. aasta Avaliku teenistuse seadus kui ka 2012. aastal vastu võetud uus Avaliku teenistuse seadus sätestavad, et ametnikuna võib teenistusse võtta Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seadustes ette nähtud ulatuses. Praeguseks kujunenud vähemuste esindatuse olukorra kirjeldamisel võib kokkuvõtvalt viidata Tiina Randmaa-Liivi ekspertarvamusele avaliku teenistuse seaduse eelnõu kohta (oktoober 2009), mille kohaselt proaktiivne lähenemine vähemuste esindatuse küsimuses Eestis puudub (Randmaa-Liiv 2009). Sama võib nentida ka aastal 2012 vastu võetud uue Avaliku teenistuse seaduse kohta, mille § 13 sõnastab küll võrdse kohtlemise põhimõtte: „Ametiasutused peavad tagama teenistusse soovijatele ja teenistuses olevatele isikutele kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust”. Samas nendivad uurijad, et seaduses ei ole toodud mehhanisme ja instrumente, mis aitaksid kujundada praktilist, mitte deklaratiivset ning rahvuse ja emakeele tunnusel põhinevat esindatust avalikus teenistuses. „Avaliku teenistuse aastaraamat 2005” andis küll esmakordselt ülevaate ametnike kodakondsusest, kuid ametkonna koosseisu uurimist rahvuse või emakeele järgi Eestis siia maani tehtud pole. Avaliku teenistuse aastaraamatus 2005 deklareerib Riigikantselei tasakaalus avaliku teenistuse vajalikkust, mis peaks peegeldama ühiskonda tervikuna, olles avatud ja salliv kõigi nende suhtes, kes vastavad teenistusse astumiseks seatud nõuetele, ning annab mõista, et ametnikeks on oodatud kandideerima ka teistest rahvustest Eesti kodanikud (Alakivi 2006: 11). Siiski tuleb ka täna tõdeda, et „kuigi on teada ametkonna jaotus soo, vanuse ja hariduse järgi, puudub statistika avalike teenistujate rahvusliku kuuluvuse (ja/või emakeele) kohta“ (Randmaa-Liiv, Sarapuu 2012: 385). Viidatud autorid usuvad, et „Eesti demokraatlik valitsemisüsteem peaks olema juba piisavalt küps selleks, et välja kujundada ka Eesti riigi poliitika avaliku teenistuse esindatuse küsimuses” (Ibid). Sama mõtet kannab ka Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud Eesti ühiskonna lõimumiskava 2008–2013, mis on ühe eesmärgina deklareerinud kõigile Eesti elanikele võrdsete eneseteostusvõimaluste kindlustamise ühiskonnas ja poliitikas ning ka võrdsete võimaluste tagamise majanduslikuks eneseteostuseks ja sotsiaalseks toimetulekuks, olenemata rahvusest ja emakeelest. Samas dokumendis märgitakse, et seni on rahvusest ja emakeelest tingitud erinevusi tööturul esitatud peamiselt kirjeldavate ülevaadetena, kuid vähe on analüüsitud nende põhjusi (Eesti ühiskonna lõimumiskava 2008–2013).

Senised etniliste vähemuste ametnikkonnas esindatuse uuringud Eestis keskenduvad ühelt poolt olemasoleva olukorra kaardistamisele erinevates ametiasutustes ning teiselt poolt tuuakse välja ka soovitusel olukorra parandamiseks. Anneli Roose-Reinthal (2010) järeldas oma magistritöös, et avalikus teenistuses töötavad tugevalt lõimunud ja

Eesti avaliku teenistuse statistilisi näitajaid arvestades keskmisest kõrgema haridusega teistest rahvustest ametnikud, kes peavad avalikus teenistuses oluliseks eelkõige erialast kompetentsi ja professionaalsust ning näevad avalikus teenistuses karjäärivõimalusi. Tema uuring avalikus teenistuses töötava 130 mitte-eestlasest ametniku seas näitas, et nende haridustase on kõrgem Eesti ametnikkonna keskmisest näitajast: erinevate tasemete kõrgharidus on 80,8% vastajatest, samas kui Eesti keskmine näitaja 2008. aastal oli 55,4%. Uuring tõi ka välja, et avalikus teenistuses töötavad rahvusvähemused ei erine peamiste tunnuste (va haridustaseme) ja hoiakute osas Eesti ametnike keskmisest. Samas toob ta välja, et 70% vastanute arvates on neil võrreldes eestlastega raskem avalikus teenistuses tööd saada. Peamiste põhjustena tuuakse välja eesti keele nõuded/oskus (56% vastanutest), avaliku teenistuse värbamisprotsessi (stereotüüpne käitumine, eelarvamused, probleemid kandidaatide hindamisel, eestlaste põhjendamatu eelistamine [21%]), psühholoogilist või sotsiaalset barjääri (9%), kodakondsuse puudumist (5%). Vastajad on läbivalt nimetanud probleemina ka ühiskonnas levivat tõrjuvat hoiakut rahvusvähemuste suhtes, mis avaldub ka värbamisprotsessis. Samas ei näinud vastajad probleemidele lihtsaid lahendusi ning rõhutasid erialase pädevuse ja kvalifikatsiooni olulisust. Rahvus ei tohiks nende arvates olla ei eelis ega takistus. Anneli Roose-Reinthal peab oluliseks „suurendada ühiskonnas sallivust, teadvustada etnilist mitmekesisust kui väärtust ning vähendada rahvusvähemuste võrdseid võimalusi piiravate barjääride osakaalu avalikku teenistusse sisenemisel ning ka avalikus teenistuses nii, et inimressurss oleks parimal moel rakendatud” (2010: 83).

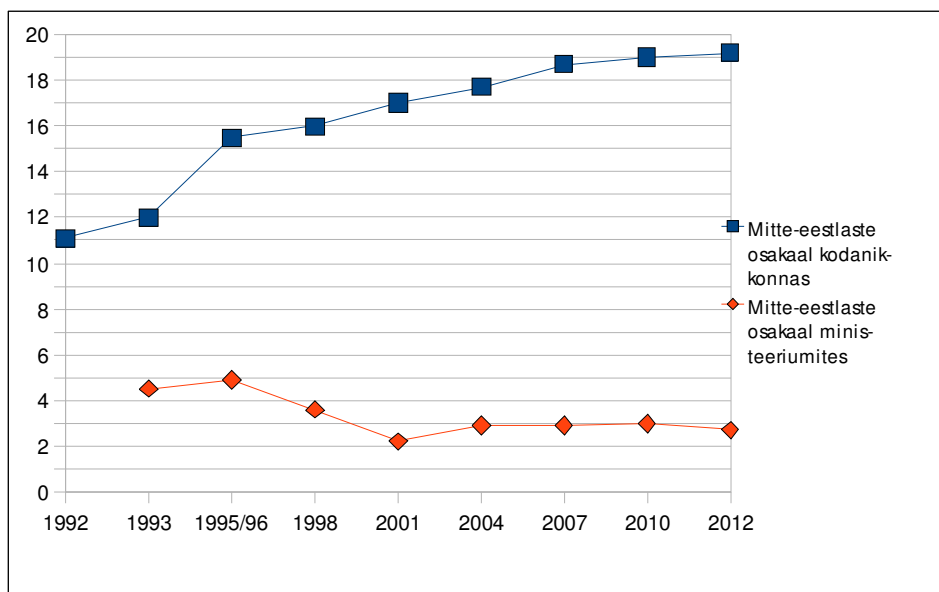
Kadri Nestra (2010) viis oma magistritöö raames läbi küsitluse ministeeriumite, büroode, kantseleide ja kohalike omavalitsuste ametnike rahvusliku esindatuse kohta, uurides vastajate meelestatust rahvusvähemuste esindatuse osas ja nende alaesindatuse põhjusi. Rahvusvähemuste esindatust ministeeriumites (ka riigikantselei, presidendibüroo, õiguskantsler, riigikontroll) võrdles ta ka 2008. aasta andmetega, mille kogus bakalaureusetöö kirjutamisel. Uurimuse käigus tuvastati, et nii ministeeriumites kui ka kohalikes omavalitsustes on rahvusvähemused alaesindatud ning riigistruktuurid ei peegelda elanikkonna koosseisu. Kuna esindatuse puhul on oluline ka ametniku positsioon ning volituste ulatus, toodi olulise momendina välja, et ministeeriumites ja valitsusbüroodes töötavatest rahvusvähemustest ligi pool töötab spetsialisti või nõuniku ametikohal (kohalikes omavalitsustes on see osakaal 42%), samas aga märgitakse, et vene keelt emakeelena rääkivaid inimesi ei ole üldse esindatud ministrite ning kantslerite tasemel. Ka üldine suhtumine esindatuse vajadusse on leige ja sarnaselt 2008. aastal läbi viidud uuringule ei peeta rahvusvähemuste esindatusele suurema tähelepanu pööramist oluliseks. Seejuures olid ministeeriumite esindajad seisukohal, et kui kandidaat vastab kehtestatud keele-, haridus- ja oskuse nõuetele, siis ei piira rahvusvähemusse kuulumine võimalusi riigiteenistusse tööle asumisel. Rahvusvähemuste alaesindatuse peamiseks põhjuseks peeti (nagu ka 2008. aasta uuringus) vähest keeleoskust. Analüüsi alusel on toodud välja mitmeid võimalusi, kuidas riik saaks kaasa aidata avalikus sektoris töötamise populaarsuse kasvule ning seeläbi ka rahvusvähemuste esindatuse suurenemisele.

Olesja Drapanauskene (2013) on oma magistritöös uurinud rahvusvähemuste esindatust Eesti sisejulgeolekustruktuurides Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) näitel. Seda tehakse dokumendianalüüsi alusel PPA-st saadud statistiliste andmete põhjal. Samuti viis ta läbi süvaintervjuusid PPA ametnikega, et selgitada välja nende seisukohad rahvusvähemuste esindatuse osas PPA struktuurides. Statistiline analüüs näitas, et 1. jaanuari 2013 seisuga töötas PPA-s 5813 inimest, neist 4494 (77%) ametnikku olid eesti rahvusest ja 894 (15%) rahvusvähemuste esindajad, 425 ametniku (7%) rahvus on määratlemata. PPA personalibüroo juhtivspetsialist selgitas määratlemata rahvusest ametnike andmete olemasolu asjaoluga, et PPA ei pea rahvuse üle enam otseselt arvestust, sest isikuandmete kaitse seaduse §4 järgi on inimeste etnilist päritolu kirjeldavad andmed delikaatsed isikuandmed. Seepärast on eestlaste/mitte-eestlaste jaotus koostatud büroole teadaolevate andmete järgi ja neisse tuleb suhtuda reservatsioonidega (Drapanauskene 2013). Eestlaste ja mitte-eestlaste võimaluste erinevusi PPA-s analüüsis autor lähtuvalt nende positsioonist karjääriredelil. Kõige rohkem PPA politseiametnikest mitte-eestlasi on esindatud noorempetsialistide seas 43%, vanempetsialistide seas on neid 18%, juhtivspetsialistide seas 11%, ning kõige vähem on juhtide seas – ainult 3%. Autor toob esile, et selliseid proportsioone ei osanud keegi vastanutest seletada. Mitte-eestlaste osakaal PPA teenistujate seas on järgmine: abiteenistujad 33%, nooremametnikud 11%, vanemametnikud 11% ning kõrgemad ametnikud 0%. Autor järeldab, et selliseid erinevusi ei saa seletada rahvusvähemuste madalama haridustasemega, sest PPA ametnike seas on kõrgharidus 52% mitte-eestlastest ning 42% eestlastest (Drapanauskene 2013).

Kõige mahukam etniliste vähemuste esindatuse uuring on läbi viidud Sergei Ivanovi valmiva doktoritöö raames. Selles uuringus otsiti vastust küsimusele milline on olnud mitte-eestlaste esindatuse muutus Eesti Vabariigi ministeeriumites viimase 20 aasta jooksul ning kuidas see seostub mitte-eestlaste suhtelise osakaaluga Eesti kodanikkonnas ning nende eesti keele oskuse paranemisega sama perioodi jooksul. Tegemist oli põhjaliku analüüsiga, mille andmete kogumiseks kasutati päringuid ministeeriumitest, ministeeriumite aastaraamatuid, ministeeriumite arhiivide materjale ja veebilehekülgi ning iga-aastast Eesti riigiasutuste – ettevõtete, kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste – telefoniteatmikku „Riigitelefon” aastast 1992/1993 kuni 2011/2012. Sergei Ivanovi uuringus kogutud andmed osutavad, et taasiseseisvumise ajal on mitte-eestlaste keskmine osakaal pidevalt langenud – kui aastal 1993 oli see 4,5%, siis aastaks 2012 on see kahanenud 2,8%-ni. Autor toob välja, et aastal 1993 oli mitte-eestlaste osakaal kõige madalam järgmistes Eesti Vabariigi ministeeriumite ametnikkonnas: kaitseministeerium 0%, välisministeerium 0%, põllumajandusministeerium 1%. Keskmised esindusnäitajad (olemasolevatest näitajatest) olid järgmistel ministeeriumitel: majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2,9%, sotsiaalministeerium 3,4%, haridusministeerium 4,2% ning kultuuriministeerium 4,2%. Kõige rohkem mitte-eestlastest riigiametnikke töötas: keskkonnaministeeriumis 7,3%, justiitsministeeriumis 7,5%, rahandusministeeriumis 7,8% ja siseministeeriumis 11,2%.

Aastal 2012 oli mitte-eestlaste osakaal kõige madalam järgmiste ministriumite ametnikkonnas: kaitseministeerium 0%, justiitsministeerium 0,5%, välisministeerium 1,8%, haridusministeerium 1,7% ning majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2,6%. Keskmised esindusnäitajad (olemasolevatest näitajatest) on järgmistel ministriumitel: sotsiaalministeerium 3,3%, rahandusministeerium 3,4%, kultuuriministeerium 3,5%, põllumajandusministeerium 3,5% ja keskkonnaministeerium 3,7%. Kõige rohkem mitte-eestlastest riigiametnike töötab siseministeeriumis: 6,3%.

Sergei Ivanovi analüüs keskendub paradoksaalsele protsessile viimase 20 aasta jooksul, kus ühelt poolt on toimunud mitte-eestlaste osakaalu suurenemine Eesti Vabariigi kodanike seas ning nende eesti keele oskus on oluliselt paranenud, kuid teiselt poolt nende osakaal riigiametnike seas on samal ajal vähenenud. Kui aastal 1993 moodustasid mitte-eestlased 12% kogu Eesti kodanikkonnast ning nende keskmine osakaal ministriumites oli 4,5% – seega erinevus on kahe ja poole kordne – siis aastal 2012 on need näitajad vastavalt 19% ja 2,8% (vt **joonis 1**). Seega on erinevus suurenenud peaaegu seitsmekordseks. Samuti on integratsiooni monitooringute andmetel selle aja jooksul tunduvalt paranenud mitte-eestlaste eesti keele oskus, üles on kasvanud terve uus põlvkond noori, kes on sooritanud keskkoolis eesti keele lõpueksamid ning ka omandanud eestikeelse kõrghariduse.



Joonis 1. Mitte-eestlaste keskmine osakaal EV ministriumite ametnikkonnas ning nende osakaal Eesti kodanikkonnas 1993–2012 (%)

Integratsiooni monitooringud kinnitavad, et Eesti keelt aktiivselt oskavate tööealiste inimeste osakaal suureneb ning on muutunud funktsionaalselt mitmekesisemaks: paranenud on eneseväljenduse, kirja- ja lugemisoskused (Vihalemm 2008). Uuring

„Eesti lõimumiskava eesmärkide saavutamise monitooring 2010” (2010) toob välja, et venekeelse elanikkonna seas on eesti keele enesehinnanguline oskus paranenud ning eesti keele oskus on positiivselt seotud selliste faktoritega nagu osalemine ühendustes, poliitiline aktiivsus, usaldus riigi vastu, sotsiaalmajanduslik toimetulek. Uuring näitab, et enamik venekeelseid vastajaid peab vajalikuks keele õppimise alustamist juba alates lasteaiast või põhikoolist ning seega eesti keele vajaduse tajumine ja huvi selle õppimise vastu on kõrge. Samas, 2007. aastal tehtud kvalitatiivuuringud tõid esile tendentsi, et ka eesti keelt hästi valdavatel Eestis kõrghariduse omandanud ning Eesti kodakondsusega vene emakeelega noortel on raskusi saada erialast tööd riigiametites (Kallas 2008). Poliitikauuringute keskus Praxis poolt tehtud Riikliku Integratsiooniprogrammi 2008–2013 „Vajadus- ja teostatavusuuringu lõpparuanne” järeldused näitavad, et „avalikus sektoris juhtival või tippspetsialisti ametikohal töötamise tõenäosust mõjutab vähemusrahvusse kuulumine negatiivselt (ka arvesse võttes muid tegureid nagu keeleoskus ja kodakondsus)” (Anspal 2008: 182). Sergei Ivanovi järeldus nimetatud töös on, et kirjeldatud protsessid ning nende paradoksaalne ebakõla vajavad senisest oluliselt suuremat riigipoolset tähelepanu.

3. Teoreetiline ning võrdlev perspektiiv

Etnilise esindatuse uurimisprogrammi kujundamine eeldab kirjeldatud arengute asetamist nii sobivasse teoreetilisse kui ka teiste riikide võrdlevasse perspektiivi. Antud artikli eesmärgiks ei ole siiski kõikehõlmava teoreetilise ja võrdleva käsitluse esitamine, vaid pigem edasiste uuringute suundade üldine markeerimine. Teoreetilise perspektiivi osas lähtume me esindusbürokraatia teooriast, mis eeldab, et avaliku teenistuse koosseisu ja ühiskonna sotsiaalse ja demograafilise struktuuri vahel peaks olema teatud vastavus. Võrdleva perspektiivi puhul toome sisse ühelt poolt Läti, millega Eestil on olulisi sarnasusi ning teiselt poolt Rootsi ja Suurbritannia, mis esindavad lääne-euroopalikku mudelit vähemuste esindatuse tagamisel ning võiksid olla eeskujuks ka Eestile.

3.1. Esindusbürokraatia teooria

Esindusbürokraatia teooria eeldab, et riigi ja ühiskonna vaheliste suhete kujundamisel on oluline mitte ainult vähemuste esindatus parlamendis, vaid ka ametnikkonnas. Vähemuste esindatus bürokraatias täidab mitmeid olulisi funktsioone, mis on seotud võimu toimimisega, võrdsete võimaluste ja kaasamisega ning mitmekultuuriliste ühiskondade valitsemise efektiivsusega. Kui vähemused on ametnikkonnas esindamata, jäävad need funktsioonid täitmata, millel on potentsiaalselt negatiivne mõju ühiskonna ja riigi toimimisele ning nendevahelistele suhetele.

Esindusbürokraatia teoreetilise raamistiku peamised komponendid pärinevad J. Donald Kingsley, Frederik C. Mosheri ning Samuel Krislovi töödest. Kui Max Weberi teoorias on bürokraatia ideaaltüüp universalistlik, siis esindusbürokraatia teooria seisukohalt jääb selline formaalne lähenemine tänapäevases kontekstis ühekülgses. Weberi mudelis oleks idee bürokraatia esinduslikkusest sisemiselt vasturääkiv, sest tegemist ei ole poliitilise institutsiooniga, kuid esindusbürokraatia suuna esindajad rõhutavad, et reaalses elus omavad ametnikud poliitiliste otsuste ja valikute tegemisel siiski olulist mõju (Dolan, Rosenbloom 2003). Esindusbürokraatia teooria rajaja J. Donald Kingsley leidis näiteks, et „demokraatlik riik ei saa endale lubada märkimisväärse osa oma kodanike väljajätmist riigi asjadest... Demokraatias on ainult kompetentsist vähe. Avalik teenistus peab olema ka esinduslik, et riik teeks vabaks, mitte ei orjastaks” (Kingsley 2003: 18).

Frederik C. Mosher toob esindusbürokraatia teoriasse passiivse ja aktiivse esinduslikkuse mõiste (Mosher 2003). Passiivne (või sotsioloogiline) esinduslikkus seondub indiviidide päritoluga ning sellega, mil määral see peegeldab kollektiivselt kogu ühiskonda. Passiivne esinduslikkus puudutab indiviidide neid tunnuseid, mis on statistiliselt mõõdetavad. Need võivad olla näiteks geograafiline päritolu, varasem töökoht, haridus, pere sissetulek, sotsiaalne klass, religioon, sugu, rass jne. Passiivse esinduslikkuse definitsiooni kohaselt saavutab bürokraatia passiivse esinduslikkuse olukorras, kus demograafiline profiil peegeldab elanikkonna olulisi tunnuseid. Passiivse esinduslikkuse uuringud püüavad tuvastada faktoreid, mis seletavad, miks teatud grupi liikmed on jäetud bürokraatiast välja või neil on takistusi jõuda kõrgematele ametikohtadele.

Aktiivse esinduslikkuse puhul eeldatakse ametnikult kindla grupi huvide esindamist ning sellega kaasneb suuremal või väiksemal määral ka vastutus otsuste ja tegude eest. Aktiivse esinduslikkuse pooldajad usuvad, et avalik teenistus, mille personal esindab ühiskonna sotsiaalset mitmekesisust, omab suuremaid võimalusi reageerida kodanikkonna nõudmistele, võrreldes avaliku teenistusega, mis elanikkonna koosseisu ei kajasta. Samuel Krislov on rõhutanud, et esindatus on ka võrdsete õiguste ja võimaluste küsimus, mis on seotud administratiivse legitiimsusega. Vastandudes Weberi ideaaltüüpilisele bürokraatiale tõstatab Krislov küsimuse ametniku individuaalsest rollist valitsemises ning väidab, et ametnik kui indiviid annab olulise panuse avaliku teenistuse poliitikasse ja otsustesse ning toob oma töösse inimpotentsiaali. Krislov toob esile ka esindusbürokraatia normatiivse väärtuse – esindusbürokraatia teeb valitsemise esinduslikumaks, aitab leevendada esinduslikkuse defekte teistes institutsioonides, nagu seadusandlikud kogud ja kohtud ning sümboliseerib ja edendab võrdseid võimalusi (Krislov 2003).

Esindusbürokraatia süstemaatilise käsitlemise on välja töötanud Sandra Groeneveld ja Steven Van de Walle. Nad näitavad, et esindusbürokraatia mõiste on mitmedimensiooniline, põimides kolme võimalikku esindusbürokraatia rolli – võimu toimimine, võrdsete võimaluste kindlustamine ja mitmekesisuse juhtimine. Nimetatud

dimensioonid erinevad nii oma motiivide kui ka lähenemise poolest. Võimu toimimise käsitluse seisukohalt esindab bürokraatia valitsevat klassi, mitte kogu ühiskonda. Administratiivne esinduslikkus on siin poliitiline strateegia, mis on suunatud võimu kaitsmisele, st võimustruktuure toetav ning ühiskonnast tulenevaid väljakutseid neutraliseeriv lojaalne administratsioon kindlustab olemasoleva võimu stabiilsust ning kontrolli tõhusust ühiskonna üle. Esindusbürokraatia võrdsete võimaluste mõttes eeldab aga seda, et bürokraatia peab esindama kogu elanikkonda (mitte ainult domineerivat ühiskonna osa), tagama kõigile võrdseid võimalusi ja kindlustama sellega oma legitiimsust. Selline esindusbürokraatia mõtestamine eeldab, et administratsiooni ei vaadelda lihtsalt seadusandliku võimu käepikendusena, vaid ka kui omaette demokraatlikku ja poliitilist institutsiooni. See tähendab, et „bürokraadid peavad esmaselt ja eelkõige vastutama kodanike ning seejärel seadusandliku võimu ees” (Groeneveld, Van de Walle 2010: 244). Lõpuks, esindusbürokraatia „mitmekesisuse juhtimise” mõttes keskendub ametnike etnilisele mitmekesisusele kui töö efektiivsuse tõstmise vahendile organisatsioonides. Mitmekesisuse juhtimise algatused ning mitmekesisuse juhtimise akadeemilised uuringud rõhutavad mitmekesisuse juhtimise kui lähenemisviisi efektiivsust just majanduslikus mõttes. Uue avaliku halduse suund tugineb erasektori juhtimistehnika toomisele avalikku sektorisse selle efektiivsuse ja tõhususe parandamise loosungi all. Üheks uue avaliku halduse reformide tagajärjeks oli traditsioonilise personaalse juhtimise mudeli asendumine inimressursside juhtimise mudeliga, mis vaatleb teenistujaid kui ressursse, kes peavad arenema kooskõlas organisatsiooni majanduslike eesmärkidega. Nimetatud mudelid ja instrumendid tekkisid kõigepealt erasektoris ning hiljem võeti need kasutusele avaliku sektori organisatsioonides.

Kolm erinevat lähenemist toovad välja oluliselt erinevaid arusaamu ka riigi rollist ühiskonnas ning kodanike rollist riigis ja ühiskonnas. Esindusbürokraatia kui võim lähenemine kajastab arusaama riigist kui millestki, mis eksisteerib kindlustamaks stabiilsust ning kontrolli territooriumi üle. Kodanikke nähakse selles lähenemises kui subjekte, kelle poliitilised ja demokraatlikud õigused on piiratud, st riigi ning valitseva klassi kaalutlused ja huvid määravad ära kriteeriumid ja protseduurid ametnike positsioonide täitmisel. Võrdsete võimaluste rõhutamisega seotud lähenemise puhul nähakse kodanikke kui poliitikas osalejaid, kes aitavad luua demokraatlikku ühiskonda. Mitmekesisuse juhtimise lähenemise seisukohalt on valitsemine ja teenuste osutamine muutunud apoliitilisteks protsessideks, st esinduslikkus on antud lähenemise seisukohalt midagi väärt ainult siis, kui see toob kasu. Kodanikke vaadeldakse siin kui avaliku teenistuse kliente, mitte kui demokraatlikus tegevuses osalevaid kodanikke. Lühidalt: esindusbürokraatia kui võim lähenemine teeb rõhuasetuse elanikkonna ning rivaalitsevate gruppide kontrollile, et tagada stabiilsust poliitilises süsteemis; võrdsete võimaluste lähenemine tugineb moraali argumentidele ning näeb esindusbürokraatiat vahendina, mis kindlustab riigi demokraatliku legitiimsuse; mitmekesisuse juhtimise

lähenemine näeb esindusbürokraatias vahendit, mis parandab avaliku teenistuse efektiivsust.

3.2. Võrdlev perspektiiv

Artis Pabriks (2002) tugineb oma uuringus „Ametialane esindatus ja etniline diskrimineerimine Lätis” Läti kohalike omavalitsuste, ministeeriumite, mitmete suuremate riigiettevõtete, kõrghariduse institutsioonide ja erafirmade statistilistele andmetele. Nimetatud institutsioonide esindajad vastasid tema küsimustikule nende institutsioonide töötajate etnilise koosseisu, värbamisprotseduuride ja töötajate suhete kohta ning uuring tõi selgelt välja etnilise pariteedi puudumise mitmetes institutsioonides ja sektorites. Pabriks rõhutab, et ilmse ebaproportsionaalse ametialase esindatuse põhjused peab kindlasti välja selgitama, kuivõrd ühiskonna sotsiaal-majandusliku stratifikatsiooni süvenemine võib viia etnilise konfliktini. Ta usub, et ebaproportsionaalse esindatuse tekkimise ja diskrimineerimise ennetamine ja vältimine teeb ühiskonna arengu turvalisemaks ja stabiilsemaks, sisemiselt jõukamaks ning soodustab riigi kuvandi parandamist välismaailma silmis, investeeringute tulekut ja tugevdab inimõigusi toetavat õigusriiki.

Pabriks kasutab oma analüüsis „tööhõive proportsionaalsuse indeksit” (Pabriks 2002: 12), mis kajastab järgmise kahe näitaja vahet: vastava etnilise grupi proportsioon kogu kodanikkonnas ja vastava etnilise grupi proportsioon käsitletud riikliku institutsiooni või ettevõtte töötajate seas. Uuringus tuvastatud andmed ja nende analüüs näitavad nii olulisi erinevusi kui ka sarnasusi Eesti olukorraga. Kohalike omavalitsuste institutsioonides ja administratsioonides on vähemused mitmekordselt vähem esindatud kui nende osakaal kodanikkonnas ja elanikkonnas. Vähemuste esindatus suuremas osas riiklikes institutsioonides, sh ministeeriumites, on samuti väiksem kui nende osakaal elanikkonnas. Erandi moodustavad siseministeerium, vanglate administratsioon ning politsei. Läti Vabariigi 10 ministeeriumis töötas 2001. aastal 1673 ametnikku. Neist 1542 ehk 92% olid lätlased ja 8% vähemuste esindajad. Proportsionaalsuse indeks oli lätlaste seas 1.20 ning vähemuste seas vastavalt 0.35. See tähendab, et vähemused olid esindatud 65% vähem kui oli nende osakaal kodanike seas. Vähemuste esindatus erinevates Läti Vabariigi ministeeriumites oli järgmine: rahandusministeerium 12,3% (proportsionaalsuse indeks 0.51), majandusministeerium 14,0% (0.59), kaitseministeerium 6,2% (0.26), välisministeerium 4,0% (0.17), siseministeerium 28,3% (1.19), haridus- ja teadusministeerium 5,7% (0.24), kultuuriministeerium (andmeid ei ole), põllumajandusministeerium (andmeid ei ole), sotsiaalministeerium 1,8% (0.08), transpordiministeerium 8,3% (0.35), justiitsministeerium 5,6% (0.24), keskkonnakaitse- ja regionaalarenguministeerium 2,4% (0.10). Eeltoodud andmed näitavad, et ainult siseministeeriumis ületas vähemuste suhteline osakaal vähemusrahvusest kodanike suhtelist osakaalu Läti kodanike seas – 19%. Teistes ministeeriumites oli vähemuste suhteline osakaal oluliselt väiksem kui nende osakaal Läti kodanikkonnas.

Uuringu järeldest toob autor etnilise pariteetsuse puudumise peamiste põhjustena välja etniliste vähemuste nõrga kaasatuse riigi ülesehituse protsessi, nõrga läti keele oskuse vähemuste seas, motivatsiooni puudumise Läti kodakondsuse omandamiseks, üldise skeptilise suhtumise riigiinstitutsioonidesse, avaliku teenistuse töötajate madalad palgad, etniliste kogukondade eneseisolatsiooni, avatud värbamisprotseduuride puudumise, inimeste puuduliku hariduse ja teadlikuse etnilisest diskrimineerimisest ja inimõigustest ühiskonnas, tasakaalustamata avaliku meedia välja ning eri keeltes funktsioneerivad erinevad kommunikatsioonivõrgustikud (Pabriks 2002). Lähtudes nendest järeldest toob uuring välja ka mitmeid meetmeid, et parandada olukorda riiklikes ning omavalitsuste institutsioonides ning leevendada etnilise esindatuse disproportsioone.

Mitmed Euroopa riigid on rakendanud vähemuste alaesindatuse probleemi lahendamiseks süsteemseid poliitikameetmeid, mis võiksid saada eeskujuks ka Eestile. Suurbritannia avalikku teenistust on kõige rohkem uuritud ning siin on võrdsete võimaluste poliitika rakendatud juba alates 1961. aastast (Randma 2001). Suurbritannias toimib riiklik hankepoliitika mehhanismina, mis mõjutab etniliste ja rassiliste vähemuste osalust tööturul. Enamikul Suurbritannia institutsioonidel on oma rassilise võrdsuse skeem [*Race Equality Scheme*] või mõni muu täiendav regulatsioon, mis 1976. aastal vastu võetud seaduse alusel kaitseb indiviide rassilise diskrimineerimise eest nii tööturul kui ka teistes eluvaldkondades. Suurbritannia 2000. aasta rassisuhete akti täienduses on oluline lisapunkt, et kõik avaliku teenistuse asutused on kohustatud edendama etnilist võrdsust. Riiklik statistikaamet kogub süsteemselt andmeid riigiteenistujate etnilise koosseisu kohta ning 2005. aastal andis Rassilise Võrdsuse Komisjon välja dokumendi pealkirjaga „Rassilise võrdsuse praktikate koodeks tööturul”.

Rootsi integratsioonipoliitika lähtub põhimõttest, et valitsus peaks olema eeskujuks töökollektiivide etnilise ja kultuurilise mitmekesisuse edendamisel. Etnilist ja kultuurilist mitmekesisust vaadeldakse seal mitte ainult kvaliteediindikaatorina, vaid see on demokraatia üks näitajatest mis suurendab avaliku sektori usaldusväärsust. 1999. aastal võeti vastu etnilise diskrimineerimise vastane seadus (*The Act on Measures against Discrimination in Working Life on Grounds of Ethnic Origin, Religion or other Belief*), mille kohaselt on tööandjad kohustatud soodustama etnilist mitmekesisust töökohas. Samuti on diskrimineerimisvastased ettepanekud sisse kirjutatud ka mitmetesse valitsusasutuste seaduseelnõudesse. Integratsiooniministri poolt välja töötatud valitsuse tegevuskavas etnilise mitmekesisuse edendamiseks on valitsusasutuste eesmärgiks suurendada ühiskonna teadlikkust sellest, kui võrd töötajate mitmekesisus võib soodustada kompetentside mitmekesisust ja loob parema kvaliteedi erinevatele sihtrühmadele avalike teenuste osutamisel. Vastavalt tegevuskavale soovitatakse valitsusasutustel võtta vastu etnilise mitmekesisuse suurendamise tegevuskavad ning alates 1999. aastast tuleb anda valitsusele aru meetmetest, mida on rakendatud. Lisaks on etnilist mitmekesisust edendav poliitika suunatud ka kohalikule

tasandile. Vastutajaks etnilise mitmekesisuse edendamise eest asutuste töötajate värbamisel on Rootsi Haldusarengu Agentuur (vt ka Kallas, Kaldur 2007).

4. Kokkuvõttes: uurimisprogrammi perspektiiv

Millistele teemadele peaks eelnevates osades toodud analüüsi põhjal keskenduma etnilise esindatusega seotud probleemide uurimisele pühendatud uurimisprogramm Eestis? Nagu eespool öeldud, iseloomustab Eestit peaaegu olematu avaliku teenistuse koosseisude üle ja siin puuduvad praktilised poliitikameetmed, mis oleksid võrdväärsed demokraatlike Euroopa riikide poliitikameetmetega, et toetada etnilist ja kultuurilist mitmekesisust riigiametites ning luua mehhanisme ja instrumente, edendamaks võrdseid võimalusi vähemuste osalemiseks riigiteenistuses. Seega peaks nimetatud programmi üheks elemendiks olema uuringud selle kohta, kuid võrd ollakse Eestis teadlikud organisatsioonide kultuurilisest mitmekesisusest tuleneva mõju kohta nende toimimisele. Mitmekesisusel võivad olla nii positiivsed kui ka negatiivsed tagajärjed ning võib püstitada hüpoteesi, et Eesti avaliku arvamuse kohaselt on viimased tugevalt ülekaalus. Seega oleks uuringute üheks eesmärgiks ka senisest tasakaalustatuma pildi loomine kultuurilise mitmekesisuse mõjudest nii organisatsioonide kui ka ühiskonna kui terviku toimimisel.

Järgmine uurimissuund võiks olla seotud etnilise ebavõrdsuse põhjuste mõtestamisega. Eelnevad uuringud kinnitavad, et praegu domineerib Eesti avalikus diskursuses tööturu ebavõrdsuse mõtestamisel individikeskne lähenemine, st rahvusgruppide erinevaid võimalusi seletatakse eelkõige lähtuvalt nende inimkapitali ja sotsiaalse kapitali erinevusest (Helemäe 2008). Tegemist on diskursusega, millel on selge poliitiline sisu ning tulevaste uuringute üheks eesmärgiks võiks olla just sellise seose väljatoomine. Analüüsides etnilist ebavõrdsust Eesti tööturul, sh ka ministriumite ametnikkonnas, peetakse inimkapitali teooria raames silmas indiviidi haridust, tööalaseid oskusi, keeleoskust ja kultuurilist tausta. Võiks küll nõustuda, et teatud inimkapital on ühes ühiskondlikus ja poliitilises kontekstis kasulikum kui teises, kuid samas tuleb näha, et taoline seletusraamistik asetab probleemide põhjused ja nende lahendamise koorma pigem indiviidi kui süsteemi õlgadele, mis on oma olemuselt ka selge poliitiline seisukohavõtt. Seega, lisaks etnilise alaesindatusega seotud objektivsete protsesside uurimisele tuleks tegelda ka nende tõlgenduste analüüsiga, kuid võrd viimastest sõltub otseselt võimalike poliitikameetmete sisu.

Üheks kavandatava uurimisprogrammi elemendiks võiks saada seos etnilise esindatuse ja rahvusriikluse ülesehitamise protsesside vahel. Eesti avalikus debatis domineeriv hoiak on oma olemuselt seotud esindusbürokraatia kui mitmekesisuse juhtimise ideoloogiaga, kuid võrd viimast iseloomustab efektiivsuse ja tõhususe rõhutamine, mille puhul kodanikud on eelkõige kliendid, mitte protsessides osalejad. Mitmekesisuse juhtimise lähenemine näeb esindusbürokraatias vahendit, mis parandab avaliku teenistuse efektiivsust ning teostusvõimet, seega, esinduslikkus on siin väärtus, mis toob

majanduslikku kasu. Samas võib nõustuda kirjanduses väljendatud seisukohaga, et „mitmekesisuse juhtimise lähenemine uutes hapra demokraatiaga riikides soodustab vähe või ei soodusta üldse rahvusriikluse ülesehitust. Mitmekesisuse juhtimise lähenemine ei puutu kokku poliitilise võimuga, demokraatliku võrdsusega või sotsiaalse õiglusega. Mitmekesisuse juhtimine ei ehita riiki ja ei loo rahvusriiklust” (Groeneveld, Van de Walle 2010: 255). Seega võib väita, et rahvusriikluse ülesehituse protsess Eestis eeldab, et bürokraatia toimimine peab põhinema ka teatud moraalsedel argumentidel, st ainult efektiivsuse kaalutlustest ei piisa.

Järgmine uurimissuund seondub mõistega „klaaslagi“, mis kujutab endast nähtamatu ja ebamäärase barjääri metafoori, kirjeldades kujundlikult vähemuste raskusi ametiredelil edasilikumisel. Näiteks Linda Wirthi uuring „Klaaslaest läbimurdmine: naised juhtimises” (2001) toob välja peamise soolise ebavõrdsuse allikana traditsioonilise ettekujutuse püsivuse naiste ja meeste sotsiaalsetest rollidest ja käitumismudelitest ühiskonnas. Kui keskenduda rollidele, mida eri sugupooled ühiskonnas täidavad ning mitte näha naistes iseseisvat sotsiaalset gruppi, siis võib tunduda loomulik, et kummalgi grupil on erinev juurdepääs ressurssidele, erinevad töövõimalused ning staatus. Kuigi peaaegu kõik formaalsed ning seadusandlikud barjäärid naiste suhtes on läänemaailmas täna eemaldatud, piiravad siiski taolised mitteformaalsed barjäärid siamaani nende võimalusi (Wirth 2001; Fredell, Dahlerup 2006). Seega, „klaaslae“ metafoorist lähtuvad uuringud toovad esile vähemuste alaesindatuse põhjused, mis võivad olla nii psühholoogilised, institutsionaalsed kui ka sotsiaalsed (Wise 2003). Eesti kontekstis seni läbiviidud klaaslae fenomeni uuringud kinnitavad, et tõenäosus töötada ametiredeli tipp-positsioonil on mitte-eestlastel eestlaste omast märkimisväärselt väiksemad ka nende võrdse inimkapitali puhul, nad suudavad püsida konkurentsivaid juhul, kui nende haridustase on eestlaste omast kõrgem (Helemäe 2008). Võimaluste võrdsus tööturul sõltub lisaks riigikeelele ja kodakondsusele ka paljudest teistest asjaoludest, sh tööturu segmendist. Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni Nõuandva Komitee raport Eesti kohta aastal 2011 toob ühe peamise probleemkohana välja olukorra, kus isegi kõrgelt kvalifitseeritud väga hea eesti keele oskuse ja Eesti kodakondsust omavate venekeelsete inimeste seas valitseb arusaam, et nende tööalast arengut piirab „klaaslagi“ ning on tekkinud olukord, kus nende edasine areng on etnilise tausta tõttu takistatud. Raportis väidetakse, et etnilisi eestlasi eelistatakse tööturul ka siis, kui kõik tingimused erinevast rahvusest kandidaatide puhul on samaväärsed.

Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2011 toob välja tööjõu-uuringute analüüsid, mis näitavad, et vene või muu emakeelega noorte esindatus tööjõuturu kõrgemates ametites (juhid, tippspetsialistid) on eestlastega võrreldes väiksem ka kodakondsuse ja eesti keele oskuse olemasolul ja see eristus väheneb üksnes väga hea suulise ja kirjaliku keeleoskuse puhul. Monitooringus järeldatakse, et „arvestades Eesti kodanikkonna märgatavalt suurenenud mitmekultuurilisust, peaks lõimumispoliitika hoopis enam keskenduma sellele, kuivõrd Eestis sarnaselt vanade demokraatiatega on erinevast

rahvusest ja erineva emakeelega kodanikele tagatud võrdsed võimalused ühiskonnaelus osalemiseks” (Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2011: 16). Ka Eesti Inimarengu Aruande 2012/2013 kokkuvõttes osutatakse, et Eestis peituvad paljude tublide keskmiste näitajate taga ebamõistlikud suured ühiskonnasisesed erinevused, sh eestlaste ja muulaste vahelised käärid. Samuti tõdetakse, et „väike ühiskond ei saa endale lõhkioleku luksust lubada ega inimvara raisata, mahajääjad tuleb mängu kaasa tuua” ning et elujõulisuse pant on „sisemine kooskõlalisus” (Heidmets 2013: 195). Toodud väiteid üldistades võib väita, et üheks etnilise esindatuse uurimisprogrammi osaks võiks saada ka blokk, mis on seotud soovitustega poliitika kujundajatele ja mille keskseks elemendiks võiks olla teiste riikide (nagu Suurbritannia või Rootsi) parimate praktikate tundmaõppimine.

Viiteallikad

Alakivi, Airi 2005. Avalik teenistus 10 – kas sellist ametnikku me tahtsimegi? *Avaliku teenistuse aastaraamat 2005*. Tallinn: Riigikantselei, 8–11.

Anspal, Sten 2008. *Riikliku Integratsiooniprogrammi 2008–2013 Vajadus- ja teostatavusuuringute lõpparuanne. VI osa. Integratsioon tööturul*, Tallinn: Praxis, 174–194. Võrgulehel http://www.ibs.ee/publication/RIP_aruanne.pdf (7.12.2013).

Avaliku teenistuse aastaraamat 2012. Võrgulehel http://www.avalikteenistus.ee/public/statistika/ATAR_2012_v2.pdf (3.12.2013).

Avaliku teenistuse seadus. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122012008> (9.12.2013).

Council of Europe 2011. *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Third Opinion on Estonia*.

Võrgulehel http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_3rd_OP_Estonia_en.pdf (11.10.2013).

Dolan, Julie; Rosenbloom, David H. 2003. *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. New York: M. E. Sharpe, 2–7, 31–34.

Drapanauskene, Olesja 2013. *Rahvusvähemuste esindatus Eesti sisejulgeolekustruktuurides*. [Magistritöö]. Tallinn: Sisekaitseakadeemia Sisejulgeoleku Instituut.

Eesti lõimumiskava eesmärkide saavutamise monitooring 2010. Võrgulehel http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/ELK_monitooring_2010_kokkuvote.pdf (18.11.2013).

Eesti lõimumiskava 2008–2013. Võrgulehel http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/lõimumiskava_2008_2013.pdf (18.11.2013).

Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2011. Võrgulehel http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/IntegratsiooniMonitooring_2011_EST_A4.pdf (18.11.2013)

Fredell, Asa Ekberg; Dahlerup, Drude 2006. *Cracking the glass ceiling: The representation of women and men in political and public decision making in the Council of Europe's member*

states. Prepared for the Council of Europe. Stockholm University. Department of Political Science.

Võrgulehel <http://legislationline.org/.../id/.../Quotas%20CoE%20countries.pdf> (2.12.2013).

Groeneveld, Sandra; Van de Walle, Steven 2010. A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 239–258. Võrgulehel <http://ras.sagepub.com/content/76/2/239.full.pdf+html> (22.05.2013)

Heidmets, Mati 2013. Kokkuvõte. Järgmine samm. *Eesti Inimarengu Aruanne 2012/2013: Eesti maailmas*. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 193–195.

Helemäe, Jelena 2008. Töölase etnilise ebavõrdsuse tegurid. - Koost. Inimõiguste Teabekeskus. *Kodanikuihiskond: võitlus sallimatuse ja diskrimineerimisega*. - Tallinn: Inimõiguste Teabekeskus, 23–27.

Ivanov, Sergei 2010. Saimegi venelastest lahti. *Eesti Päevaleht*, 29. aprill 2010.

Ivanov, Sergei 2013. Mida teha klaaslaega? *Sirp*, 18. jaanuar 2013.

Kallas, Kristina; Kaldur, Kristjan 2007. *Integratsioonipoliitika ja meetmed: Heade praktikate uuring Rootsi, Taani ja Suurbritannia näitel*. Tartu: Institute of Baltic Studies.

Kallas, Kristina 2008. Mitte-eestlaste osalemine Eesti ühiskondliku elus ja poliitikas. *Eesti inimarengu aruanne 2007*. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 55–63.

Kingsley, J. Donald 2003. Representative Bureaucracy. - J. Dolan & D. H. Rosenbloom (Eds.). - *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. New York: M. E. Sharpe, 12–18.

Krislov, Samuel 2003. Representative Bureaucracy. - J. Dolan & D. H. Rosenbloom (Eds.). - *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. New York: M. E. Sharpe, 23–30.

Kulu, Hill 2003. Housing Differences in the Late Soviet City: The Case of Tartu, Estonia. - *International Journal of Urban and Regional Research* 27, 2, 897–911.

Lagerspetz, Mikko; Rikmann, Erle 2009. Ethics and Public Good in a Transforming State: A Study of Estonian Civil Servants. *Scandinavian Political Studies*. Vol.32, No.32, 402–421.

Mosher, Frederick C. 2003. Democracy and the Public Service. - J. Dolan & D. H. Rosenbloom (Eds.). - *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies*. New York: M. E. Sharpe, 19–22.

Nestra, Kadri 2010. *Rahvusvahemuste esindatus Eesti riigiasutustes*. [Magistritöö]. Tartu: Tartu Ülikooli Riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika õppetool.

Pabriks, Artis 2002. *Occupational Representation and Ethnic Discrimination in Latvia*. Soros Foundation – Latvia: Nordic Publishing House. Võrgulehel http://pdc.ceu/archive/00001525/01/SFL_Pabriks_eng%5B1%5D.pdf (11.12.2013).

Park, Andrus 1996. The Political Leadership.- G. Smith (Eds.). *The Baltic States: The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*. London: Macmillan Press Ltd., 145–175.

Randma, Tiina 2001. *Civil Service Careers in Small and Large States: The Case of Estonia and the United Kingdom*. Baden-Baden: Nomos.

Randmaa-Liiv, Tiina 2009. *Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538 SE)*. *Ekspertarvamus*. Võrgulehel www.riigikogu.ee/doc.php?55263 (17.05.2013).

- Randmaa-Liiv, Tiina; Sarapuu, Külli 2012. Avalik teenistus. - Koost. R. Vetik. - *Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 356–388.
- Roose-Reinthal, Anneli 2010. *Avaliku teenistuse etniline esindatus – Eesti perspektiiv*. [Magistritöö]. Tartu: Tartu Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
- Roots, Harry 2004. Eesti bürokraatia: Järjepidevus ja uuenemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Симонян, Рональд 2005. *Россия и страны Балтии*. Москва: Институт Социологии Российской Академии Наук.
- Steen, Anton 1997. The New Elites in the Baltic States: Recirculation and Change. *Scandinavian Political Studies*, 20 (1), 91–112. Võrgulehel <http://www.onlinelibrary.wiley.com> (12.03.2012).
- Vihalemm, Triin 2008. Keeleoskus ja hoiakud. *Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2008*, 71–79.
- Wirth, Linda 2001. *Breaking through the glass ceiling: women in management*. Geneva, International Labour Office. Võrgulehel <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/21576/1/Breaking%20through%20the%20glass%20ceiling%20Women%20in%20management.pdf?1> (7.12.2013).
- Wise, Lois R. 2003. Representative Bureaucracy. - B. G. Peters & J. Pierre (Eds.). - *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications, 343–353.