

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Siiri Liivandi

**EESTLASTE ESINDATUS EUROOPA KOMISJONIS JA
EUROOPA VÄLISTEENISTUSES**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/18, peeriala avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Tallinn 2023

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 10882..... sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Siiri Liivandi, 9.mai 2023.aasta

(kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. PROBLEEMI ÜLEVAADE.....	8
2. TEOREETILISE KIRJANDUSE ÜLEVAADE	12
2.1. Esindusbürokratia	12
2.2. Esindusbürokratia Euroopa Liidu institutsioonides	16
2.2.1. Euroopa Liidu institutsioonide värbamispoliitika ja geograafiline tasakaal	19
2.2.2 Euroopa Liidu personalisüsteem ja kandideerimine.....	20
2.3 Esindusbürokratia teooria kokkuvõte	22
3. MEETODI KIRJELDUS	24
4. EMPIIRILINE ANALÜÜS	25
4.1. Dokumendianalüüs	25
4.2 Eestlaste esindatus Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuses.....	27
4.2.1. Passiivne esindatus	27
4.2.2. Aktiivne esindatus	30
4.2.3. Sidustav esindatus	33
4.2.4 Eesti riigi tegevused esindatuse tugevdamiseks	34
5. DISKUSSIOON	39
5.1. Poliitikasoovitused	42
KOKKUVÕTE	44
SUMMARY	46
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	48
LISAD	52
Lisa 1. Uuringu käigus läbiviidud intervjuud.....	52
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused	53
Lisa 3. Lihtlitsents	56

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kuidas Euroopa Komisjonis ja Euroopa välis teenistuses töötavad eestlastest ametnikud tajuvad oma rolli Eesti maine ja mõjukuse edendamisel ning millistes konkreetsetes tegevustes eestlaste esindatus väljendub. Samuti käsitletakse seda, kuidas oskusliku rahvusvahelise personalipoliitika kujundamise kaudu, on Eesti riigil võimalik eestlaste esindatust tugevdada. Magistritöö teoreetiline raamistik tugineb esindusbürokraatia käsitlusele rahvusvaheliste organisatsioonide ja konkreetsemalt Euroopa Liidu kontekstis. Esindusbürokraatia teooria võimaldab analüüsida nii eestlaste esindatuse statistikat kui ka esindatuse väljendust, kasutades passiivse, aktiivse ja sidustusesindatuse käsitlust. Magistritöö empiiriline osa koosneb ülevaatest, kuidas Eesti ELi- suunalist personalipoliitikat hetkel kujundatakse ning seejärel uuritakse eestlaste esindatuse olemust poolstruktureeritud intervjuude kaudu. Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi 14 Euroopa Komisjonis ja Euroopa välis teenistuses töötava eestlasega. Magistritööst selgub, et eestlaste passiivse esindatuse numbrite ja ametikohtade sisulise mõjuulatuse ehk aktiivse ja sidustava esindamise potentsiaali vahel on ebakõla ning süvenemine numbrite taha paljastab, et poliitika kujundamisega seotud ametikohti ei ole sugugi nii palju, kui võiks statistikast järeldada ning juhtivate ametikohtade osas on esindatuses augud. Magistritööst selgub, et eestlastest ametnikud esindavad peaausjalikult sidustavat rolli, mille oluliseks väljenduseks on infovahetuse hõlbustamine Euroopa Liidu institutsioonide ja Eesti ametiasutuste vahel. Lisaks ilmneb, et riiklike ekspertide ambivalentsest rollist tulenevalt, on nendel potentsiaalselt kõige enam võimalusi aktiivseks esindamiseks. Aktiivse esindamise üheks väljenduseks on Euroopa Liidu seisukohtade ja poliitikate kujundamine selliselt, et nendes peegelduksid Eestile olulised teemad. Uurimustööst selgub, et eestlastest ametnike sidustava rolli potentsiaal ei ole Eesti riigi poolt alati täiemahuliselt ära kasutatud ning selle saavutamiseks tuleks senisest oskuslikumalt võrgustada ning sidustada. Magistritöö põhjal tuleks Eestil senisest paremini defineerida ELi-suunalised rahvusvahelise personalipoliitika prioriteedid, süsteemsemalt teostada lobitegevust kandidaatide toetuseks ja sihetatult koolitada potentsiaalseid kandidaate.

Võtmesõnad: esindusbürokraatia, Euroopa Komisjon, riiklik ekspert, geograafiline tasakaal

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu tasandil välja töötatud poliitikad avaldavad mõju Eesti ühiskonna arengule väga paljudes erinevates valdkondades. Eesti jaoks on oluline, et Euroopa Liit (EL) kui ühistel väärtustel põhinev ühendus oleks ühtne ja tugev ning kõlaks maailmas ühtse häälena (Riigikantselei, 2022). Samas on oluline, et Eesti huvid ning prioriteedid oleksid Euroopa Liidu tasandil kaitstud ning läbi oskusliku Euroopa Liidu tasandil ellu viidud poliitika areneks elu Eestis soodsas ja soovitud suunas. Euroopa Liidu otsustusprotsess on keerukas süsteem, kus igal institutsioonil on oma roll ja ülesanded tulenevalt Euroopa Liidu aluslepingutest. ELi poliitika kujundamist ja otsustusprotsesside laitmatut käiku toetavad ELi institutsioonide ametnikud, kes valmistavad ette õigusakte, peavad läbirääkimisi liikmesriikide esindajatega ning seeläbi annavad oma panuse Euroopa Liidu poliitikate kujunemisse.

Kuigi Euroopa Liidu bürokraatia teenib Euroopa Liidu institutsioonide ning Euroopa Liidu kui terviku huve, mitte konkreetse liikmesriigi huve, on Euroopa Liidu institutsioonide värbamispoliitikates oluliseks aspektiks kujunenud geograafiline tasakaal ning põhimõte, et ELi bürokraatias oleks esindatud teatud arv ametnikke igast liikmesriigist (Gravier, 2013). Arvestades Euroopa Liidu poliitikate mõju Eesti sise- ja välispoliitikale on oluline, et ka ELi institutsioonide bürokraatias oleksid eestlased võimalikult hästi esindatud. Enamgi veel, Eesti seisukohast on oluline, et ELi institutsioonides töötaksid eestlased ametikohtadel, mille kaudu Eesti mainet ja mõjukust edendada. See annaks potentsiaalselt võimaluse ELi poliitika suunata juba nende välja töötamise algfaasis rohujuure tasandil. Paraku arvestades Eestile kohalduvat soovituslikku esindatuse määra (0.8%) oleme hetkel Euroopa Komisjonis mitmes kategoorias sh sisenemise tasandil ehk AD05-AD08 palgaastmel alaesindatud, mis tähendab, et olemasolevatel eestlastest ametnikel puudub piisav järelkasv ning seoses staažikate ametnike pensionile jäämisega võib järgnevatel aastatel alaesindatus süveneda.

Seega on Eesti riigi seisukohast oluline eestlaste esindatust ELi institutsioonides lähemalt uurida. Lisaks passiivsele esindatuse määrale, millest antakse ülevaade töö esimeses osas, on oluline mõista, kuidas institutsioonides töötavad eestlased sisuliselt esindamise rolli täidavad ning kuidas

on võimalik eestlaste esindatust suurendada. Käesolev magistritöö analüüsib eestlaste passiivset, aktiivset ja sidustavat esindatust Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuses läbi esindusbürokraatia perspektiivi. Uurimustöö eesmärgiks on välja selgitada:

- Kuidas Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuses töötavad eestlased tajuvad enda rolli Eesti esindamisel ning maine ja mõjukuse suurendamisel?
- Millised võimalused on Eesti riigil eestlaste esindatuse (nii passiivse, aktiivse kui sidustava esindatuse) suurendamiseks?

Esindusbürokraatia perspektiiv on valitud, kuna see aitab analüüsida seost ametniku demograafilise ja sotsiaalse päritolu ja tema poolt langetatavate otsuste vahel. Esindusbürokraatia teoreetiline raamistik Euroopa Liidu kontekstis võimaldab analüüsida ühelt poolt eestlaste esindatuse statistikat ja teisalt eestlaste esindatuse väljendust. Uurimismeetodina kasutati dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid.

Käesolev magistritöö on jagatud neljaks peamiseks osaks. Probleemi ülevaates selgitatakse, milline on tänane olukord eestlaste esindatusega. Töö teoreetilises raamistikus tehakse ülevaade esindusbürokraatia teooria arenemisest, keskendudes ennekõike esindusbürokraatia teooriale rahvusvaheliste organisatsioonide ja kitsamalt Euroopa Liidu kontekstis. Lisaks selgitatakse, kuidas esindusbürokraatia või geograafilise tasakaalu printsiip Euroopa Liidu institutsioonide personalieeskirjades ning värbamispoliitikate põhimõtetes kajastub. Antakse ülevaade Euroopa Liidu õigusaktidest, mis reguleerivad personali värbamist ELi institutsioonidesse ning kirjeldatakse lühidalt kandideerimise protsessi. Töö kolmanda osa moodustab empiiriline analüüs, kus antakse ülevaade Eesti riigi poolt tehtavatest tegevustest ELi-suunalise personalipoliitika valdkonnas ning rahvusvahelise personalipoliitika kujundamisega seotud osapooltest. Seejärel tehakse ülevaade eestlaste esindatusest Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuses ning analüüsitakse eestlastest ametnikega läbi viidud intervjuude põhjal esindusbürokraatia väljendumist. Neljandas osas tehakse järeldusi, seostades empiirilise analüüsi tulemusi teoreetilise raamistikuga ning tehakse ettepanekuid Eesti ELi- suunalise rahvusvahelise personalipoliitika kujundamiseks.

Töö autor töötab Välisministeeriumi personaliosakonnas rahvusvahelise personalipoliitika koordinaatorina ning ametikoha üheks ülesandeks on rahvusvahelise personalipoliitika teemade ministeeriumide vahelise koordinatsiooni hõlbustamine. Ametikoha ülesannetest tulenevalt oli töö autoril hea ligipääs vajalikule infole ning kontaktidele. Kuna töö autor on teemavaldkonnaga

tihedalt seotud, siis on töö kirjutamisel püütud teadlikult silmas pidada potentsiaalse kallutatusega seotud väljakutseid.

1. PROBLEEMI ÜLEVAADE

Vabariigi Valitsuse Välispoliitika arengukava 2030 (Välisministeerium, 2022) seadis eesmärgiks uutal alustel rahvusvahelise personalipoliitika väljatöötamise. Välispoliitika programm 2022-2025 sedastab, et 2021. aastal koostatud „Eesti rahvusvahelise personalipoliitika tegevuskava 2022-2026“ eesmärgiks on „Eesti kodanike tööalase karjääri toetamise kaudu rahvusvahelistes organisatsioonides tagada Eesti välis- ja julgeolekupoliitilised huvid ning edendada Eesti rahvusvahelist mainet ja kaalu,“ (Välisministeerium, 2022). Seega tegevuskava koostamisega on teadvustatud laiemalt Eesti esindatuse küsimuse olulisust rahvusvahelistes organisatsioonides ning reastatud tegevussuunad, mis peaksid eestlaste esindatust suurendama.

Välispoliitika programmi (2022) järgi on Eesti rahvusvahelise personalipoliitika tegevuskava peamised tegevussuunad: suurendada riiklike ekspertide lähetamist rahvusvaheliste organisatsioonide juurde, arendada ja koordineeritult toetada kandideerimisi Eestile olulistele ametikohtadele rahvusvahelistes organisatsioonides ning kaasata ja sidustada rahvusvahelistes organisatsioonides töötavaid eestlasi (Välisministeerium, 2022). Seega on olemas raamistik, mille kaudu eestlaste esindatuse küsimusega tegeleda. Selleks, et kavandatavad tegevused oleksid maksimaalselt tulemuslikud on oluline kaardistada, millistel ametikohtadel Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuses eestlased töötavad ja mõista esindamise olemust.

Euroopa Komisjoni võib pidada ELi täidesaatva võimu esindajaks, kes algatab seadusandlikke akte ning seirab nende kohaldamist (Euroopa Komisjon, 2022). Euroopa Komisjoni rollist tulenevalt on oluline mõista organisatsiooni bürokraatia toimimist ning teadvustada eestlaste esindatust. Euroopa välisteenistus on 2007. aastal allkirjastatud Lissaboni lepingutega loodud Euroopa Liidu diplomaatiline teenistus (European External Action Service, 2021), kuhu saavad kandideerida ka liikmesriikide diplomaadid. Eesti kui väikeriigi välisteenistuse jaoks on suur väärtus, kui meie diplomaadid saavad panustada ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamisse Brüsselis ja Euroopa Liidu delegatsioonides üle maailma. Nii Euroopa Komisjoni kui ka Euroopa välisteenistuse puhul on oluline aduda, kuidas väljendub esindamine ning kas ametnike silmis on võimalik potentsiaalselt mingites olukordades Eesti huve kaitsta või mainet edendada.

Teadaolevalt ei ole eestlastest ametnike esindatust Euroopa Liidu institutsioonides ja Euroopa välisesteenistuses läbi esindusbürokraatia perspektiivi varem uuritud. Teema aktuaalsust iseloomustab ka tõik, et paralleelselt Eesti rahvusvahelise personalipoliitika tegevuskava koostamisega, on geograafilise esindatuse küsimus üles kerkinud Euroopa Liidu tasandil. 2022. aastal avaldas Euroopa Komisjon uue personalistrateegia (European Commission, 2022), kus ühe olulise tegevussuunana nimetatakse liikmesriikide esindatuse geograafilise tasakaalu temaga tegelemist ning esindatuse kooskõlla viimist liikmesriikidele kehtestatud soovituslike määradega (*guiding rates*). Vastavalt Komisjoni uuele personalistrateegiale (2022) on algatatud riigispetsiifiliste tegevuskavade koostamine, mille eesmärgiks on alaesindatuse põhjuste välja selgitamine ning meetmete välja töötamine alaesindatuse likvideerimiseks. Komisjoni peamiseks ettepanekuks alaesindatud liikmesriikidele on kutsuda neid üles tegema ELi karjäärivõimalusi propageerivaid infokampaaniaid ning pakkuda koolitusi ja nõustamist oma kodanikele Euroopa Personalivaliku Ameti (European Personnel Selection Office, edaspidi EPSO) konkurssidel edukaks osalemiseks (European Commission, 2022, lk 14). Vastavalt Komisjoni 2018. aastal avaldatud raportile geograafilise tasakaalu kohta on Eesti soovituslik esindatuse määr 0.8% (European Commission COM(2018) 377 final/2). Soovituslikku esindatuse määra arvutatakse kasutades liikmesriigi rahvaarvu, liikmesriigi Euroopa Parlamendi liikmete arvu ja Nõukogu häälte arvu proportsionaalsete määrade aritmeetilise keskmise kaudu. Tabelis 1 on välja toodud hetkel kehtiva soovitusliku esindatuse määra arvutamise komponendid Eesti kohta.

Tabel 1. Eesti geograafilise esindatuse soovitusliku määra arvutamise komponendid.

	rahvaarv (2015.a andmed)	osakaal EL kogu rahvastikust	kohtade arv Euroopa Parlamendis	osakaal	Nõukogu häälte arv	osakaal	soovituslik esindatuse määr
EESTI	1.313.271	0.3%	6	0.9%	4	1.2%	0.8%

Allikas: European Commission (2018).

Vastavalt Välisministeeriumi käsutuses olevale statistikale oli 31. detsembri 2022. aasta seisuga eestlasi Euroopa Komisjonis tööl 277, nendest 192 töötas ametikohtadel, mida arvestatakse

geograafilise tasakaalu arvutamisel (alalised ametnikud, ajutised ja lepingulised töötajad, riiklikud eksperdid, praktikandid). Alaliste ametnikena töötas Euroopa Komisjonis mittejuhtivatel ametikohtadel 131 eestlast, kellest 65 töötasid poliitika kujundamisega seotud ametikohtadel ehk mitte-lingvistidena (*non-lingvists*), lingvistide ametikohtadel töötas 66 eestlast. Poliitika kujundamisega seotud ametikohtadel AD05-08 palgaastmel ehk Komisjoni sisenemise tasandil töötas kokku 21 eestlast ja AD09-16 palgaastmel 44 eestlast. Jurist-lingviste töötas AD05-08 palgaastmel 16 inimest ning AD09-16 palgaastmel 50 eestlast. Juhtivatel ametikohtadel töötas Euroopa Komisjonis 12 eestlast. Arvestades ainult mitte-lingvistidest alaliste ametnike ametikohti oli Eesti võrreldes soovitava esindatuse määraga (0.8%) alaesindatud palgaastmel AD05-08 (0.77%) ning meie esindatuse määr AD09-16 palgaastmel oli 0.89%. Ajutiste lepingutega töötajaid oli kokku 12 ning võrreldes Eestile kohalduva soovitava esindatuse määraga oli Eesti alaesindatud ajutiste lepingutega töötajate puhul palgaastmel AD05-08, kus meie vastav esindatus oli 0.65 %. Komisjonis on Eesti alaesindatud ka lepingulist töötajate kategoorias, kus 15 eestlasest lepingulist töötajat teeb esindatuse määraks 0.56%. Eesti on Euroopa Komisjoni lähetanud 12 riiklikku eksperti.

Vastavalt Välisministeeriumi käsutuses olevale statistikale oli 31.detsembri 2022.aasta seisuga Euroopa välisteenistuses alalisi ametnike ja ajutiste lepingutega eestlasi kokku 14, neist kolm töötasid juhtivatel ametikohtadel ehk EL delegatsiooni juhtidena. Lisaks on Eesti lähetanud Euroopa välisteenistusse kaheksa riiklikku eksperti (*Seconded National Expert- SNE*). Euroopa välisteenistus arvestab Eesti soovitavaks esindatuse määraks 0.3%, mis lähtub meie rahvaarvu proportsioonist. Arvestades Eestile kohaldatavat esindatuse määra oleme AD-tasandi ametikohtadel Euroopa välisteenistuses üle esindatud.

Enamik ELi institutsioonides töötavaid eestlasi kandideeris ja sai alaliseks ametnikuks Eesti Euroopa Liiduga liitumisel, kui 2003. a. uutele liikmesriikidele korraldati rahvuspõhiseid konkursse (Postimees 2003). Järgnenud kahekümnel aastal on konkursi kadalipu läbinud vähesed. Seega, kui alaesindatuse küsimust ei teadvustata on võimalik, et see ajapikku süveneb. Teisalt, mida rohkem on eestlasi olulistel ametikohtadel rahvusvahelistes organisatsioonides, seda paremini peaksid olema tagatud Eesti huvid ja eesmärgid, suurenema mõju ning paranema Eesti maine. Eestil riigina peaks olema välja töötatud tööriistakast erinevate instrumentidega, mis võimaldaksid olemasoleva esindatuse maksimaalset mõjuulatust kasutada ning aitaksid samaaegselt kaasa eestlaste esindatuse suurendamisele Eestile olulistest valdkondades ja ametikohtadel. Magistritöö raames tehtud kaardistus eestlaste esindatusest ning intervjuud

eestlastest ametnikega aitab hoomata üldpilti ning annab võimaluse teha ettepanekuid edasisteks tegevusteks.

2. TEOREETILISE KIRJANDUSE ÜLEVAADE

Käesoleva magistritöö teoreetiline raamistik tugineb esindusbürokraatia teooriale ning kitsamaks fookuseks on esindusbürokraatia tagamise väljendumine Euroopa Liidu institutsioonide värbamispoliitikates eesmärgiga saavutada liikmesriikide esindatuse geograafiline tasakaal. Järgnevalt antakse ülevaade esindusbürokraatia teooriat puudutavast teaduskirjandusest ja esindusbürokraatia teooria arenemisest. Seejärel keskendutakse konkreetsemalt esindusbürokraatia väljendumisele rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu tasandil. Teoreetilise kirjanduse ülevaate lõpus käsitletakse esindusbürokraatia teooria kriitikat ning väljakutseid.

2.1. Esindusbürokraatia

Esindusbürokraatia teooria selgitab avaliku teenistuse ametnike poolt tehtavate otsuste seost nende sotsiaalse, demograafilise või regionaalse kuuluvuse vahel. Esindusbürokraatia teooria tõstatab küsimuse, kui tõenäoliselt langetavad ametnikud otsuseid, mis on potentsiaalselt kasulikud sellele ühiskonna gruppidele, millest nad ise pärinevad (Bishu & Kennedy, 2020). Järgnevalt annab töö autor ülevaate esindusbürokraatia teooria kujunemisest ning teooria erinevatest kontseptuaalsetest vaatenurkadest.

Esindusbürokraatia teooria vundamendiks on eeldus, et kui avalik teenistus peegeldab ühiskonna erinevate gruppide mitmekesisust, siis bürokraatia poolt tehtud otsused on paremini kooskõlas ühiskonna väärtuste, eelistuste ja huvidega. Demokraatlikus riigis suurendab see omakorda ametis oleva valitsuse legitiimsust (Selden, 1997). Esindusbürokraatia teooria paljuski vastandub Weberi ideaalse bürokraatia teooria akadeemilisele käsitlemisele, mille järgi ideaalset bürokraatiat iseloomustab hierarhilisus, spetsialiseerumine ja neutraalsus (Gerth & Wright Mills, 1946). Ametnikud on nutrikesed suures administratiivses süsteemis ning pelgalt viivad ellu ülalt-alla suunatud käsked. Weberi hinnangul on bürokraatia ideaalversiooni eriline väärtus see, et masinavärgist on taandatud inimlikud, emotsionaalsed ja seeläbi irratsionaalsusele kallutavad elemendid (Gerth & Wright Mills, 1946, lk 216).

Tänapäeva esindusbürokraatia uurijad samas rõhutavad, et tegelikkuses on ametnikel oluline roll haldusotsuste või poliitika kujundamisega seotud otsuste mõjutamisel ning sellel, kuidas avalikkus neid otsuseid vastu võtab (Dolan & Rosenbloom, 2003). Esindusbürokraatia teooria ristiisa Kingsley osundas, et ametnike otsuste alusmotiivid mitte niivõrd ei tulene sellest, et nad püüavad vastata ühiskonna ootustele, vaid pigem sellest, et nad teevad otsuseid lähtuvalt oma isiklikust taustsüsteemist (Kingsley 1944, lk 291). Analüüsid Briti ametnikkonna kujunemist leidis Kingsley, et tulenevalt avalikele teenistujatele esitatavatest haridustaseme ja keeleoskuse nõuetest, kuuluvad enamik neist kas kõrgemasse või keskklassi ning mingile osale elanikkonnast on avalikus teenistuses töötamine kättesaamatu (*Ibid.*, lk 151). Kingsley hinnangul pidi avalik teenistus esindama ühiskonnas valitsevat gruppi, et tagada sotsiaalne kontroll (*Ibid.*, lk 305). Mõtestades esindusbürokraatiat läbi võimu prisma, saab seega järeldada, et selleks, et bürokraatiat saaks nimetada demokraatlikuks ja legitiimseks, peab ta peegeldama olemasolevat võimutasakaalu ühiskonnas (Groeneveld & Van de Walle, 2010, lk 241). Esindusbürokraatia võimu vaade toonitab seega, et avalikus teenistuses peaksid ülekaalus olema ühiskonnas dominantse demograafilise grupi esindajad, vastasel juhul on bürokraatia institutsioonina irrelevantne ning seeläbi jõuetu (Christensen, 2019).

Esindusbürokraatia teooria arenedes kerkis üha enam fookusesse erinevate ühiskonna gruppide esindatuse olulisus. Üldistatult võib hinnata, et esindusbürokraatia teooria on arenenud käsikäes nende arengutega, mis juhivad tähelepanu kõigi ühiskonnagruppide suurema kaasatuse tähtsustamisele, vähemuste esindatusele ning mitmekesisuse suuremale väärtustamisele. Kaugenedes võimuprismast leidis Pitkin (1967), et avalik teenistus peab peegeldama ühiskonna erinevate gruppide proportsionaalset läbilõiget, andes seeläbi sisu „passiivse esindatuse“ definitsioonile. Seega avalik teenistus, kuhu on värvatud erinevate ühiskonna gruppide esindajad, võttes arvesse nii vähemuste, soo, kui ka klassikuuluvuse demograafilisi näitajaid, on oma olemuselt demokraatlik, sest suudab suhestuda ja peegeldada laiemal avalikkuse soovel ja huvel (Meier, 1993).

Frederick C. Mosher (1982) laiendas esindusbürokraatia teooriat, tutvustades passiivse ja aktiivse esindusbürokraatia liigitust. Kui passiivse esindatuse keskmes on ametniku demograafiline päritolu, siis aktiivne esindusbürokraatia eeldab, et ametnikud käituvad ja teevad otsuseid nende demograafilisest päritolust tulenevalt (Nagel & Peters, 2021, lk 163). Seega esindatus ei ole taandatud pelgalt värbamiskvoodile, vaid muutub oluliseks otsuste tegemise eelduseks ja

mõjutajaks (*Ibid.*, lk 163), väljendudes osalusena poliitika kujundamise protsessis ning grupi huvide esindamise ja kaitsmisena (Mosher, 1982, lk 14-15). Mosheri aktiivse ja passiivse esindamise liigitus mitte ainult ei võimalda eristada esindusbürokraatia kahte erinevat väljendust, vaid kehtub küsima, kas ja millisel tingimustel passiivne esindatus võib muutuda aktiivseks? Mosheri aktiivne esindusbürokraatia definitsioon võimaldab siduda ametnike individuaalsed väärtushinnangud bürokraatlike otsustusprotsessidega ning analüüsida, millist mõju avaldab ametniku päritolu (Bishu & Kennedy, 2019).

Kui avaliku teenistuse avamine erinevatele demograafilistele gruppidele seostub võrdsete võimaluste ja võrdõiguslikkuse rõhutamisega, siis esindusbürokraatia teooria edasi arenedes on lisandunud ka mitmekesisuse element kui organisatsioonile väärtuse looja. Avaliku sektori organisatsiooni töötajate mitmekesisus võimaldab organisatsioonil oma töötajate erinevatest kompetentsidest ja oskustest ammutada professionaalse ekspertteadmistele tugineva vaate, mis omakorda võimaldab organisatsioonil paremini teenida oma kliente või/ja kodanikke (Groeneveld & Van de Walle, 2010, lk 247; Riccucci & Van Ryzin 2017, lk 25-26).

Esindusbürokraatia teooriat on uuritud ja edasi arendatud peaausjalikult keskendudes riigi tasandile ning uurides selle väljendust vastava riigi avaliku teenistuse ja kodanikkonna suhtes. Samas arvestades otsuste kaalukust ja mõju-ulatust, mida tänapäevases globaalses maailmas võib omistada rahvusvaheliste organisatsioonide bürokraatiatele, on esindusbürokraatia uurimine edasi arenenud ka rahvusvaheliste organisatsioonide tasandile. Esindusbürokraatia rakendumine ei ole otseselt seotud ühegi konkreetse grupi või konkreetse riigiga, vaid bürokraatia esindatuse küsimusega mittehomoogensetes ühiskondades (Nagel&Peters, 2021). Seega, ametnikkonna rahvuslik kuuluvus või geograafiline esindatus rahvusvaheliste organisatsioonide, seal hulgas Euroopa Liidu institutsioonide bürokraatiates, sobitub teooria raamistikku loomulikult (Gravier, 2008).

Rahvusvahelise organisatsiooni tasandil kerkib esindusbürokraatia teoorias kesksena organisatsiooni legitiimsuse küsimus ning see, kuidas ametnikkonna esindatus potentsiaalselt saab legitiimsust suurendada. Christensen (2019) näiteks selgitab esindusbürokraatiat rahvusvahelistes organisatsioonides, asetades selle avaliku teenistuse tehingu raamistikku. Arvestades rahvusvaheliste organisatsioonide mõnetist legitiimsuse haprust on oluline, et rahvusvaheliste organisatsioonide bürokraatia peegeldaks liikmesriikide tegelikku võimutasakaalu. Christensen toob välja esindamisega seotud kolm nii nimetatud „tehingut“, mida saab eristada rahvusvahelise

organisatsiooni tasandit silmas pidades. „Esindatus kui võim“ väljendub suhtes liikmesriik vs rahvusvaheline organisatsioon ja tähendab, et organisatsiooni legitiimsuse suurendamiseks pakutakse näiteks suurtele mõjukatele riikidele tippametikohti rahvusvahelise organisatsiooni juhtkonnas ning administratsioonis laiemalt. „Võrdsete võimaluste pakkumine“ väljendub rahvusvaheline organisatsioon vs liikmesriigi kodanik suhtes ning rahvusvahelise organisatsiooni eesmärgiks on suurendada oma legitiimsust ja usaldusväarsust liikmesriikide kodanike silmis, võimaldades neil kandideerida organisatsiooni alaliselt tööle ja pakkudes hüvesid (palk, pension, võimalus töötada multi-kultuurses rahvusvahelises seltskonnas). Esindatus kui mitmekesisus väljendub rahvusvaheline organisatsioon vs klient suhtes, kus näiteks rahvusvaheliste organisatsioonide projektide elluviimiseks asukohariigis, palgatakse kohaliku päritoluga inimesi, kel on kohalikest oludest, kultuurist ja vajadustest parem arusaam. Tehingu tulemusena tekib kohalikku päritolu inimestel võimalus poliitikate elluviimisesse panustada (Christensen, 2019).

Esindusbürokratia teooria eeldab, et ametnikud teevad otsuseid, mis edendavad nende päritolu demograafilise grupi huve ning kellega nad jagavad ühiseid väärtusi. Samas vaatamata sellele, et üldiselt on levinud arusaam, et passiivne esindusbürokratia saab muutuda aktiivseks esindusbürokratiaks, on uuringu tulemused selle seose selgitamisel ja tõendamisel vastuolulised. Näiteks Meier (2019) on tunnistanud, et vaatamata kümnendite pikkusele uurimistöole on tõendusmaterjal eriilmeline, mis puudutab seda, kuidas demograafiline kuuluvus teiseneb sisendiks ja väljundiks avaliku halduse otsuste tegemise protsessides (Meier, 2019, lk 39). Seega raamistikud, mis on esindusbürokratia teooriat senini käsitletud, on endas kätkenud väljakutseid, mis puudutab seoseid ametniku demograafilise kuuluvuse, väärtuste, organisatsiooni sisenemise eelse sotsialiseerumise ja poliitikaotsuste langetamise vahel. (Webeck & Lee, 2022). Kennedy (2014) jällegi leiab, et senine teadustöö on keskendunud küll esindusbürokratia olulisusele võimu legitiimsuse ning demokraatliku valitsemise seisukohalt, kuid vastamata on jäänud olulised küsimused, mis puudutavad esindusbürokratia sisu. Uuringud, mis on keskendunud kvantitatiivsele andmete põhisele analüüsile passiivse esindusbürokratia kirjeldamisel, ei suuda vastata olulistele küsimustele esindusbürokratia tähenduse ja omaduste kohta, ega vastata küsimusele, kas esindusbürokratial on ka mingeid negatiivseid aspekte (Kennedy, 2014).

Eriti just väärtuste hindamine aktiivse esindatuse potentsiaali uurides, on senises teaduskirjanduses olnud väljakutseks (Webeck & Lee, 2022). Küsimusi on tekitanud, kas väärtusi vaadeldakse kui taustal olevat uskumuste süsteemi, mida on raske uurida ja mida käsitletakse „musta kastina“, kuid mille olemasolu tuleb tunnistada olulise faktorina. Väljakutseks nimetatakse ka väärtuste ajutist

iseloomu, mida rakendatakse vastavalt vajadusele (*Ibid.*, 2022). Mis puudutab seost passiivse ja aktiivse esindusbürokraatia vahel, siis näiteks Meieri (2019) hinnangul on senini jäänud suhteliselt uurimata aspektideks indiviidi tasandi faktorid nagu motivatsioon ja võimalikud riskid.

Kui aga vaadata organisatsiooni tasandit, siis möönavad mitmed uurimused, et lisaks demograafilisest kuuluvusest tulenevatele aspektidele individuaalsel tasandil, mõjutavad ametnike otsuseid lisaks veel organisatsiooni tasandi faktorid, mis annavad tooni passiivse ja aktiivse esindatuse seose tekkimisel nagu näiteks hierarhia, organisatsiooni missioon ja sotsialiseerumine organisatsioonis, professionaalsus ja see, kas ametnik on spetsialist või töötab juhtival kohal (Meier & Morton, 2015).

2.2. Esindusbürokraatia Euroopa Liidu institutsioonides

Euroopa Komisjoni puhul on uuritud erinevaid esindusbürokraatia aspekte nagu näiteks naiste esindatus (Stevens, 2009) ja riiklike ekspertide esindatus (Trondal et al., 2015). Lisaks on Euroopa Liidu institutsioonide ametnikkonna esindatust analüüsitud geograafilise esindatuse prisma läbi (Gravier, 2008, 2013; Murdoch et al., 2016, 2018; Chistensen et al., 2017). Rakendades esindusbürokraatia teooriat Euroopa Komisjonile, võib järeldada, et piisava liikmesriikide esindatuse ehk geograafilise tasakaalu tagamine Euroopa Liidu bürokraatias, on oluline komponent Euroopa Liidu legitiimsuse tagamisel ja säilitamisel (Gravier, 2020).

Mõistmaks Euroopa Liidu tasandi esindusbürokraatia olemust pakub Gravier Mosheri passiivse ja aktiivse esindamise kõrvale uue liigitusena välja sidustusesindatuse mõiste (*linkage representation*), mis tõstab fookusesse ennekõike liikmesriikide ja Euroopa Liidu ametnikkonna omavahelise suhtlemise olulisuse (Gravier, 2013). Sidustusesindatus tähendab seda, kuidas Euroopa Liidu institutsioonides töötavad ametnikud saavad olla sildadeks ja ühenduslüliks suhtluses oma päritoluriigi valitsusasutuste erinevate tasanditega (Gravier, 2020). Selline sildade ehitamine ja ühenduslülidena tegutsemine aitab kaasa parema valitsemise saavutamisele ja seeläbi Euroopa Liidu legitiimsuse suurendamisele.

Nagel ja Peters (2021) kombineerivad esindusbürokraatia teooria identiteedi küsimusega. Nad möönavad, et keeruline on hinnata mõju, mida omab rahvuslik identiteeditunne Euroopa Liidu

ametnike otsuste tegemise protsessile. Siiski on oluline teadvustada Euroopa Komisjonis välja kujunenud esindusbürokratia mustreid (*patterns of representation*) mõistmaks, kuidas toimib passiivne ja miks mitte ka aktiivne esindatus (Nagel & Peters, 2021). Kui Euroopa Liidu ametnik identifitseerib end, kasvõi osaliselt oma päritolu liikmesriigiga, siis see mõjutab ametniku tehtavaid otsuseid, olgugi vaid alateadlikult. Nagel ja Peters (2021) väidavad, et avalikud teenistujad sh Euroopa Komisjoni ametnikud peavad oma töös leidma tasakaalu oma erinevate lojaalsuste ja töö eesmärkide paljususe vahel ning sellest lähtuvalt eristavad nad kolme ametniku ideaaltüüpi. Tabelis 2 on töö autor asetanud Nagel ja Petersi ametniku ideaaltüüpide kirjeldused esindusbürokratia passiivse, aktiivse ja sidustusesindatuse skaalale.

Tabel 2. Euroopa Komisjoni ametnike ideaaltüübid

Ideaaltüüp	Peamised väärtused/omadused	Lojaalsus ja motivatsioon
<p>Professionaalne (<i>purely professional</i>)</p> <p>Passiivne esindamine</p>	<p>Kõige lähemal Weberi ideaaltüübile: objektiivsus, usaldusväarsus, neutraalsus, impersonaalsus, arenenud õiglustunne</p>	<p>Lojaalsus kuulub täielikult organisatsioonile, kus ametnik töötab. Ametniku rahvuslik kuuluvus ei mängi mingit rolli ametniku otsuste kujunemisel.</p> <p>Motivatsioon: tugev pühendumus avalikule teenistusele; tugev avaliku teenistuse eetos</p>
<p>Eurooplane (<i>Europeanist</i>)</p> <p>Passiivne esindamine</p> <p>Sillastumise või sidustumise potentsiaal eriti kui päritolu liikmesriigi valitsus on Euroopa-meelne</p> <p>sidustusesindamine</p>	<p>Pühendunud euroopalikele väärtusele ja ideedele; kõigiti Euroopa-meelne.</p> <p>tundlik rollitaju: adub hästi tööst tulenevat rolli</p> <p>Värbamise eeldused: ekspertis, professionaalsus, asjatundlikkus. Võimalik oht väärtuskonfliktiks Euroopa lojaalsus vs puhas professionaalsus</p>	<p>Lojaalsus: Võimalik lojaalsuskonflikt ametniku professionaalsus vs Euroopa-meelsus</p> <p>Motivatsioon: ühinenud EL avaliku teenistusega, sest ta on juba Euroopa-meelsem kui keskmine avalik teenistuja.</p> <p>Ammutab motivatsiooni euroopalikest väärtustest</p>
<p>Rahvuslik (<i>natsionalist</i>)</p> <p>Aktiivne esindamine</p>	<p>Väärtustab rahvuslikku kuuluvust</p> <p>Euroskeptik, võib isegi töötada vastu oma organisatsioonile ja vastustada euroopalikke väärtusi. Bürokratia vastased</p>	<p>Lojaalsus: Tegutseb ja võtab vastu otsuseid tulenevalt oma rahvuslikust kuuluvusest, lojaalsed oma koduriigile. Potentsiaal minna vastuollu organisatsiooni huvidega.</p> <p>Motivatsioon: tegutseb oma päritoluriigi huvidest ja eesmärkidest lähtuvalt.</p>

Allikas: Nagel & Peters (2021); autori täiendused

2.2.1. Euroopa Liidu institutsioonide värbamispoliitika ja geograafiline tasakaal

Euroopa Liidu institutsioonide värbamispoliitika kujunemist analüüsisid järeldab Gravier (2008), et 2004. aasta Euroopa Liidu laienemisega seotud värbamispoliitika ette valmistades ja hiljem rakendades, seadis Komisjon sihiteadlikult eesmärgiks kujundada Euroopa Liidu institutsioonide ametnikkond selliseks, et see peegeldaks laienenud Euroopa Liidu demograafilist mitmekesisust. Seega 2004 *Enlargement Staff Policy* sobitub oma olemuselt Mosheri passiivse esindatuse teooria raamistikku, kus personalipoliitika hoobasid kasutades, püütakse saavutada liikmesriikide esindatuse geograafiline tasakaal Euroopa Liidu avalikus teenistuses (*Ibid.*, 2008). Passiivse esindatuse tekitamise kaudu soovitakse tugevdada Euroopa Liidu poliitilist legitiimsust ning geograafilise tasakaalu eesmärk on rakendatud kaudselt esindusdemokraatia vankri ette.

Näiteks Euroopa Liidu Personalieeskirjad näevad ette, et Euroopa Liidu institutsioonid värbaksid inimesi võimalikult laia geograafilist esindatust silmas pidades (Staff Regulations, 2023). Seda põhimõtet väljendab Artikkel 27 Euroopa Liidu Personalieeskirjades ja Artikkel 12 Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimustes:

„Artikkel 27

Ametnike töölevõtmisel lähtutakse eesmärgist võtta institutsiooni teenistusse võimalikult võimekad, tulemuslikult töötavad ja sõltumatud ametnikud, kes valitakse liidu liikmesriikide kodanike hulgast võimalikult laialt geograafiliselt alalt. Ühtki ametikohta ei eraldata konkreetse liikmesriigi kodanikele.“

Samas tõdeb Gravier (2008), et eliitliku nn „Brüsseli mullis“ toimetava Euroopa Liidu ametnikkonna kujundamine geograafilist tasakaalu arvesse võttes, avaldab mõju legitiimsuse ja demokraatia tugevdamisel vaid Euroopa Liit vs liikmesriik tasandil. Tavakodaniku jaoks jäävad Euroopa Liidu administratiivsed personalivaldkonna arengud nähtamatuks, mis omakorda võib tähendada, et lõhe Euroopa Liidu legitiimsuse tunnetamisel jääb tavakodaniku vaatenurgast, kas samaks või sootuks liigub euroskeptitsismi suunas (Gravier, 2008).

Euroopa Komisjoni ja Euroopa Personalivaliku Ameti (EPSO) värbamispoliitika peegeldavad samas ka huvitavat paradoksi. EPSO värbab ametnikke ühelt poolt geograafilise tasakaalu

printsipi silmas pidades, kuid niipea kui ametnikud on tööle värvatud, peab nende lojaalsus täielikult kuuluma Euroopa Liidule (Nagel & Peters, 2021, lk 165). Passiivse ja aktiivse esindusbürokraatia liigitusest lähtuvalt väljendavad euroametniku käitumiskoodeks ja Euroopa Liidu personalieeskirjades sätestatu pigem passiivset esindusbürokraatiat (Peters et al., 2015; Bradbury & Kellough, 2011), sest euroametniku staatus eeldab ennekõike Euroopa Liidu kui terviku huvide eest seismist, mitte üksiku liikmesriigi huvidest lähtumist ning erapooletuse nõue seab piirangud aktiivsele esindatusele (Gravier, 2020). Samas, lisaks alalistele ametnikele, töötavad Euroopa Liidu institutsioonides eksperdid ajutiste lepingutega (*Temporary Agents ja Contract Agents*) ja samuti riiklikud eksperdid, kes on ajutiselt lähetatud liikmesriikide avalikus teenistusest (*SNE – Secoded National Experts*) ning kellel oma staatusel tulenevalt säilib side lähetaja riigiga. Seega organisatsiooni poolt seatud kaudsed piirangud esindusbürokraatia aktiivse esindamise potentsiaalile, võivad avaldada erinevat mõju olenevalt ametniku staatusel (alaline, ajutine või riiklik ekspert) ning organisatsioonis töötamise kestusest (alaline leping, ajutine leping või riikliku eksperdi leping).

Riiklike ekspertide ambivalentne staatus (Murdoch & Geys 2012, Sundström, 2016; Suvarierol et al 2021) ning nende lähetuse kestel säiliv side lähetajariigiga väljendub riiklike ekspertide rollitajus selliselt, et nende seisukohad võivad pigem peegeldada lähetajariigi/liikmesriigi seisukohti (Murdoch et al, 2016). Seega riiklike ekspertide staatus asetab ametnikud potentsiaalselt keerulisse olukorda, kus nad ühelt poolt on värvatud tähtajaliselt Euroopa Komisjoni või Euroopa välisteenistusse oma spetsiifilise ekspertiisi tõttu, mille juured on liikmesriigi avalikus teenistuses ning teisalt vastavalt riiklikele ekspertidele kohaldatavatest eeskirjadest tulenevalt (Euroopa Komisjoni otsus C(2008) 6866 final) peavad nad oma otsustes esikohale panema Euroopa Liidu kui terviku huvid, mitte lähtuma konkreetse liikmesriigi erihuvidest. Suvarierol et al (2021) toob välja, et riiklikust eksperdist võivad mõlemad, nii Euroopa Komisjon kui liikmesriik, aga seda juhul kui riiklikud eksperdid säilitavad oma tiheda sideme ning võrgustikud (*know-who*) lähetaja riigi ametkondadega info vahetamisel. Vaid sel juhul saab kasutegur riikliku eksperdi lähetamisest olla optimaalne nii Komisjoni kui liikmesriigi jaoks (Suvarierol et al., 2021). Seega võib riiklike ekspertide puhul näha potentsiaali aktiivseks esindamiseks, mis on raamistatud EL ametniku käitumiskoodeksi põhimõtetega (European Commission, 2023).

2.2.2 Euroopa Liidu personalisüsteem ja kandideerimine.

Järgevast on lühidalt kirjeldatud Euroopa Komisjoni ja Euroopa välisteenistusse tööle kandideerimise võimalusi tulenevalt käesoleva magistr töö fookusest. Samuti on oluline välja

tuua, et Euroopa välisteenistuse loomisel moodustas 1/3 selle töötajaskonnast Euroopa Komisjoni välissuhete peadirektoraadi (DG RELEX) ametnikkond, mis integreeriti Euroopa välisteenistuse struktuuri. Seega võib hinnata, et Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse organisatsiooni kultuurid on olnud läbi põimunud ja see väljendub ka neis töötavate ametnike rollitajus.

Euroopa Liidu alaliseks ametnikuks on võimalik kandideerida avalikel konkurssidel, mida viib läbi Euroopa Personalivaliku Amet (European Personnel Selection Office, 2023). Konkursikuulutused (*Notice of Competition*) avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas (2023) ja Euroopa Personalivaliku Ameti kodulehel. Konkursikuulutuses on kirjas detailne ametikoha profiili kirjeldus, kandideerimiseks vajalikud eeltingimused nagu haridus, keeleoskus ja nõutav töökogemus, ning kandideerimise protsessi kirjeldus, näiteks nõutavad testid ning hindamisprotseduurid, mille kaudu hinnatakse kandidaadi olemasolevaid professionaalseid oskusi ja kompetentse (EPSO, 2023). Valikuprotseduur koosneb mitmest erinevast sammust, hõlmates näiteks valikvastustega arvutipõhiseid teste, mis hindavad kandidaadi verbaalset, numbrilist ja abstraktset mõtlemisoskust ning hindamiskeskuse teste, mida kasutatakse testimise lõppfaasis kandidaadi üldiste ametikohal nõutavate kompetentside hindamiseks (EPSO, 2023). Testid positiivselt läbinud kandidaat nimetatakse reservnimekirja, kus ELi institutsioonid saavad vajaduse korral endale sobivaid kandidaate valida ning intervjuule kutsuda. EPSO avalike konkursside kaudu alaliseks ametnikuks kandideerimise protsess vältab mitu kuud kuni aasta ning reservnimekirja saamine ei garanteeri automaatselt töökohta.

Ajutisi ja lepingulisi töötajaid (*Temporary Agent*) värvatakse selleks, et tugevdada konkreetseid valdkondi ja teenistusi ning ajutiste töötajate lepinguperiood on piiratud, ulatudes kokku kuni kaheksa aastani (Staff Regulations of Officials (SR) and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union (CEOS)). Konkursside ajutiste töötajate värbamiseks viivad reeglina läbi institutsioonid ise ning EPSO ei ole siin ilmtingimata kaasatud, kuigi konkursi infot võidakse jagada EPSO kodulehel. Kuna käesoleva magistritöö üheks fookusgrupiks on ajutiste lepingutega töötajad Euroopa välisteenistuses, siis on järgnevalt kirjeldatud vastavat värbamisprotsessi.

Lissaboni lepinguga ellu kutsutud Euroopa välisteenistus alustas ametlikult tööd 1. jaanuaril 2011. aastal (European Union External Action, 2021). Euroopa välisteenistuse tööd sh ülesandeid, organisatsiooni struktuuri ja töötajaid puudutavat reguleerib 26. juuli 2010 Nõukogu otsus (Council Decision 2010/427/EU). Mis puudutab geograafilist tasakaalu, siis Nõukogu otsuse Artikkel 6 punkt 9 sedastab, et „Euroopa välisteenistuse täiskoosseisuni jõudmisel peaksid liikmesriikidest pärit töötajad moodustama vähemalt kolmandiku Euroopa välisteenistuse AD-

tasandi töötajate koguarvust“ (Council Decision 2010/427/EU). Euroopa välis teenistus kasutab passiivse esindamise soovitatavate määrade arvutamisel ainult rahvaarvu osakaalu kogu EL rahvastikust ning Eesti puhul on see 0.3%.

Euroopa välis teenistuse poolt välja kuulutatud vakantse ametikoha konkursisile on võimalik kandideerida nii Euroopa Liidu alalistel ametnikel, ajutiste lepingutega töötajatel kui ka liikmesriigi välis teenistuse diplomaatidel. Euroopa välis teenistusse kandideerimise eeltingimused hõlmavad olemasolevat töökogemust liikmesriigi välis teenistuses, multikultuurses ja mitmerahvuselises meeskonnas töötamise kogemust ning EL välis- ja julgeolekupoliitika valdkonna tundmist. Valikuprotsess kestab olenevalt ametikohast 3 kuud kuni pool aastat ning liikmesriigi diplomaadi valituks osutumisel pakutakse talle nelja aastast ajutist lepingut.

Lisaks ajutise lepinguga tööle asumisele on diplomaatidel ning teistel avaliku teenistuse töötajatel võimalik ELi institutsioonidesse ja Euroopa välis teenistusse kandideerida riikliku eksperdi ametikohale (SNE – Seconded National Expert). Riiklike ekspertide lähetamist reguleeriv Komisjoni otsus (2008) sedastab, et „riiklike ekspertide värbamise eesmärgiks on ennekõike Komisjoni vajadus ja soov kasutada liikmesriigi eksperdi kõrgetasemelisi teadmisi ja töökogemust, eelkõige valdkondades, kus nõutavaid ekspertideadmisi ei ole Komisjoni enda töötajate seas lihtne leida“. Euroopa välis teenistusse riiklike ekspertide lähetamist reguleerib vastav Euroopa Liidu Välis- ja julgeolekupoliitika Kõrge Esindaja otsus (EEAS Decision HR DEC(2014) 01). Riikliku eksperdi lähetusega seotud kulu on enamasti kas täielikult või osaliselt lähetajariigi kanda. Riiklik ekspert pakub EL institutsioonile või Euroopa välis teenistusele oma ekspertteadmisi ja kogemusi ja panustab oma pädevuse piires valdkonna poliitikate kujundamisse ning elluviimisesse, jäädes samal ajal hinnatud infokanaliks koduriigi jaoks. Riiklike ekspertidega sõlmitakse leping enamasti kaheks aastaks võimalusega lepingut veel kaheks aastaks pikendada. Seega arvestades Euroopa Liidu värbamise süsteemi ning erinevaid ametikategooriad on värvatavate ametnike roll, potentsiaalne mõju ja ametikohaeesmärgid väga erinevad, seda nii Euroopa Liidu institutsiooni kui liikmesriikide jaoks.

2.3 Esindusbürokraatia teooria kokkuvõte

Passiivne esindatus Euroopa Liidu institutsioonide ja Euroopa välis teenistuse personalipoliitika ja värbamissüsteemi kontekstis väljendab seda, milline on geograafiline tasakaal Euroopa Liidu

bürokraatia erinevates institutsioonides aga ka erinevatel juhtimise tasanditel. Võtmeteemadeks passiivse esindatuse kontekstis on seega personalipoliitika kujunemine geograafilise tasakaalu printsiipi silmas pidades. Eestlaste passiivset esindatust saab analüüsida Eesti soovitava esindatuse määra, eestlastest ametnike koguarvu ning selle kaudu, kui palju on eestlasi juhtivatel ametikohtadel. Passiivse esindatuse kontekstis on liikmesriigi seisukohalt üheks hoovaks riigi tasandil läbimõeldud personalistrateegia elluviimise kaudu ELi institutsioonide personalipoliitikat mõjutada (st esitades oma kandidaate riigi seisukohalt strateegiliselt olulistele kohtadele) ning teisalt sellele järgnev oskus oma kandidaadi toetuseks tõhusalt ja koordineeritult lobistada.

Esindusbürokraatia teooria baasidee tugineb arusaamale, et passiivne esindatus toob endaga kaasa aktiivse esindatuse. Aktiivne esindatus tähendab seda, kui ametnikud langetavad oma töös otsuseid, mis edendavad selle demograafilise grupi või geograafilise regiooni huve, kuhu nad ise kuuluvad (Webeck & Lee, 2022). Seega kui passiivne esindatus tegeles organisatsiooni tasandiga, siis aktiivne esindatus tegeleb indiviidi tasandiga. Keskseks küsimuseks on, kuidas ametnikud grupi huve edendavad? Webecki ja Lee (2022) järgi toimib indiviidi tasandil esindusbürokraatia järgmiselt: 1) ametniku päritolust tulenevad omadused vormivad teda (st eestlaseks olemine vormib ametnikku) 2) enne organisatsiooni tööle asumist on ametnik võtnud omaks väärtused, mis otseselt tulenevad tema rahvuslikust kuuluvusest. 3) väärtused mõjutavad ametniku otsuste tegemise protsessi nii, et see edendab nende inimeste huve, kes kuuluvad temaga samasse demograafilisse gruppi.

Seega aktiivse esindamise potentsiaali mõistmiseks käesoleva magistritöö kontekstis on ametnike taust ning varasem töökogemus, motivatsioon ning identiteeditunne. Aktiivse esindamise ilmingud ELi institutsioonides ja Euroopa välisteenistuses töötavate ametnike puhul võiksid olla seega infovahetuse hõlbustamine ja Euroopa Liidu ühiste seisukohtade kujunemise jälgimine, pidades silmas Eesti vastavaid seisukohti ning vajadusel reageerimine, kui seisukohad hakkavad Eesti jaoks liialt kreeni kalduma.

Sidustusesindatuse keskmes on liikmesriikide ja Euroopa Liidu ametnikkonna omavaheline suhtlemine eesmärgiga paremini võrgustada ning luua ühenduslülisid erinevate valitsusasutuste erinevate tasanditega ning omavahel. Sidustusesindatuse võtmeteemadeks saab seega pidada nii formaalsete kui mitteformaalsete võrgustike olemasolu, aktiivset sidustamist liikmesriigi initsiatiivil, kontaktide loomist ja hoidmist parema võrgustumise eesmärgil.

3. MEETODI KIRJELDUS

Eesti passiivse esindatuse välja selgitamiseks kasutati dokumendianalüüsi. Sidustava ning aktiivse esindatuse uurimiseks viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud eestlastest ametnikega Euroopa Komisjonis ja Euroopa välissteenistuses. Empiirilise analüüsi eesmärgiks oli kaardistada olulisemad osapooled Eesti ELi-suunalise personalipoliitika kujundamisel, anda ülevaade Eesti riigi poolsetest tegevustest ning analüüsida Euroopa Komisjonis ja Euroopa välissteenistuses töötavate eestlastest ametnikega tehtud intervjuude põhjal passiivset, aktiivset ja sidustusesindatust.

Ajavahemikus 3. aprill kuni 27.aprill 2023. aastal viis töö autor läbi 14 poolstruktureeritud intervjuud eestlastest ametnikega, kes töötasid Euroopa Komisjonis ja Euroopa välissteenistuses. Valitud ametnike kontaktandmeid olid töö autorile kättesaadavad ametikohast tulenevalt. Osa intervjuueeritavaid olid näiteks Välisministeeriumi teenistujad, kes töötavad Euroopa välissteenistuses ajutiste lepingutega. Komisjoni ametnike kontaktandmete ajakohastamiseks palus töö autor teha vastava päringu Eesti alalisel esindusel Euroopa Liidu juures. Eesmärk oli, et valimis oleksid esindatud keskmisel ning kõrgemal juhtimistasandil (AD10-15) töötavad alalised ja ajutise lepinguga ametnikud ning riiklikud eksperdid. Eelnimetatud kriteeriumidest lähtuvalt saadeti email intervjuus osalemise ettepanekuga 22 inimesele. 17 inimest reageeris intervjuu kutsele ning neljateistkümnega viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud.

Kvalitatiivse analüüsi meetodina kasutati poolstruktureeritud intervjuusid sellepärast, et see meetod võimaldab ühelt poolt struktureeritud ning teiselt poolt paindlikkust. Ette valmistatud intervjuu kava võimaldas töö autoril intervjuu läbiviijana hoida fookust, kuid teisalt vajadusel laiendada lisaküsimustega teema käsitlemist. (Ruslin, et. al. 2022). Arvestades seda, et intervjuu sisu puudutas osaliselt näiteks teemasid nagu võrgustumine ja sidustamine koostööpartneritega või kolleegidega institutsioonide sees ja väljaspool, siis poolstruktureeritud intervjuu formaat pakkus võimalusi nende suhete kohta süvitsi küsida, mõista suhtluse sagedust ning olemust (Zittoun, 2021).

Intervjuudes osales kokku üheksa alalist ametnikku (neist 5 töötasid Euroopa Komisjonis ja 4 Euroopa välissteenistuses), 3 ajutise lepinguga ametnikku (kõik Euroopa välissteenistuses) ning kaks riiklikku eksperti (Euroopa Komisjonis ja Euroopa välissteenistuses) (Lisa 1). Intervjuude kestus varieerus vahemikus 45 minutit kuni 1 tund 5 minutit. 12 intervjuud toimusid Pexipi

videokohtumiste platvormi vahendusel, 1 intervjuu MS Teamsis ning 1 intervjuu toimus füüsiliselt. Kõik intervjuueeritavad soostusid vestluse salvestamisega ning töö autor transkribeeris materjali salvestusi kuulates. Analüüsi tulemuste esitamisel lubati intervjuueeritavatele anonüümust.

Intervjuude eesmärgiks oli välja selgitada, milles väljendub Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuses töötavate ametnike esindatus ning kuidas nad isiklikult tunnetavad oma rolli Eesti huvide kaitsmisel ja mõjukuse suurendamisel (Lisa 2). Intervjuude kaudu avanes võimalus uurida eestlastest ametnike aktiivse esindamise ilminguid ning identifitseerida need tegevused, mida võib tõlgendada aktiivse esindamise potentsiaali suurendavate tegevustena. Aktiivse ja sidustava esindatuse potentsiaali hindamise raamistamisel võeti aluseks Nagel ja Petersi välja töötatud teooria Euroopa Liidu ametniku ideaaltüüpide kohta, kus oluliste raamistavate faktoritena esindusbürokraatia käitumuslikul sisustamisel on välja toodud lojaalsus, motivatsioon ja väärtused (Nagel&Peters, 2021). Intervjuudes uuriti ka seda, millised meetmeid võiks Eesti riik lisaks olemasolevatele tarvidusele võtta, et nii passiivset, aktiivset, kui ka sidustavat esindatust suurendada.

4. EMPIIRILINE ANALÜÜS

Empiirilises analüüsis kasutati dokumendianalüüsi, et välja selgitada, kuidas on eestlaste esindatusega seotud teemasid siiani käsitletud ning milliste Eesti õigusaktidega on riiklike ekspertide lähetamine reguleeritud. Dokumendianalüüsile tuginedes, antakse ülevaade Eesti ELi suunalise personalipoliitika kujundamise, rakendamise ja koordineerimise eest vastutavatest osapooltest.

4.1. Dokumendianalüüs

Rahvusvahelise personalipoliitika kujundamine ja koordineerimine toimub kõigi ministeeriumide koostöös. Samas, tuginedes asutuste põhimääruste analüüsile on peamisteks osapoolteks rahvusvahelise personalipoliitika teemade koordineerimisel ja kavandamisel Välisministeerium, Riigikantselei ja Rahandusministeerium. Välisministeeriumi põhimääruse § 18 lg5 järgi

„kavandab ja rakendab Välisministeerium koos teiste asjaomaste asutustega Eesti rahvusvahelist personalipoliitikat rahvusvahelistes organisatsioonides ja Euroopa välisteenistuses“ (Välisministeeriumi põhimäärus, 2022). Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat koordineerib Eesti ELi-suunalist personalipoliitikat ning ELi institutsioonide juurde Eesti esindajate ja ekspertide nimetamist (Riigikantselei põhimäärus, 2022). Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna põhimäärus sedastab, et „osakonna üheks ülesandeks on muu hulgas osalemine Eesti Euroopa Liidu suunalise personalipoliitika planeerimisel ja elluviimisel koostöös Riigikantselei ja Välisministeeriumiga“ (Rahandusministeerium, 2022). Seega, mis puudutab Euroopa Liidu suunalist personalipoliitikat, siis Välisministeerium teostab Euroopa välisteenistusega seotud personalipoliitikat, Riigikantselei koordineerib EL institutsioonide suunalist personalipoliitikat, ja Rahandusministeerium osaleb EL suunalise personalipoliitika kujundamisel sh esindab Eestit Personalieeskirjade töörühmas.

Tulenevalt Eesti Välispoliitika arengukavas 2030 (Välisministeerium, 2022) seatud eesmärkidest on Eesti huviks laiapõhjaline ja pikaajaline personalipoliitika rahvusvaheliste organisatsioonide suhtes (eriti EL, NATO, ÜRO). Välisministeerium koostöös teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga on koostanud „Eesti rahvusvahelise personalipoliitika tegevuskava 2022-2026“ (edaspidi tegevuskava), mida välisminister esitles Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel 10. veebruaril 2022. Tegevuskava on AK-ligipääsupiiranguga dokument, kuid Vabariigi Valitsuse kabinetimemorandum sedastab, et tegevuskava eesmärgiks on Eesti kodanike tööalase karjääri toetamise kaudu rahvusvahelistes organisatsioonides tagada Eesti välis- ja julgeolekupoliitilised huvid ning edendada Eesti rahvusvahelist mainet ja kaalu. Tegevuskava reastab peamised suunad rahvusvahelise personalipoliitika eesmärkide elluviimisel, milleks on riiklike ekspertide lähetamine, kandidaatide toetamine ja rahvusvahelistes organisatsioonides töötavate eestlaste sidustamine. Tegevuskava püüab raamistada valdkonna hetkeolukorra, tehes ettepanekuid erinevateks võimalikeks tegevusteks, mille kaudu Eesti rahvusvahelist personalipoliitikat muuta süsteemsemaks ja paremini koordineeritumaks.

Välispoliitika programm 2022-2025 (Välisministeerium, 2022) toob välja, et tegevuskava täiemahuliseks elluviimiseks kavandati 2022. aasta riigieelarve strateegia protsessis lisavahendite taotlemist, peaausjalikult riiklike ekspertide lähetamise suurendamiseks ja toetussüsteemi loomiseks, kuid lisarahastust ei saadud. Kuna lisavahendeid ei saadud, siis on Välisministeerium, Riigikantselei ja teised ministeeriumid jätkanud seniste tegevustega, milleks on peaausjalikult rahvusvahelistes organisatsioonides töötamise võimaluste info levitamine oma kodulehtedel,

kandideerimiste informatsiooni ministriumide vaheline koordineerimine ja riiklike ekspertide lähetamine seniste vahenditega. Välisministeeriumi koordineerimisel kogutud informatsiooni alusel olid Eesti ametiasutused 8. märtsi 2023.a seisuga lähetanud riiklikke eksperte rahvusvahelistesse organisatsioonidesse kokku 32 (Asutuste vahelise rahvusvahelise personalipoliitika töörühma kohtumise protokoll, 2023). Riiklike ekspertide lähetamist reguleerib Avaliku teenistuse seadus (ATS). Riiklikud eksperdid vormistatakse EL institutsioonide ja Euroopa välisteenistuse juurde tavaliselt 1-2 aastaks (Euroopa Komisjoni otsus C(2008) 6866 final; EEAS Decision HR DEC(2014) 01). ATSi reguleerib riiklike ekspertide lähetamist § 45 (Pikaajaline välislähetus ja lähetuskulude hüvitamine) ning vastavalt ATS §44 lg 4 säilitatakse ametnikule riikliku eksperdi ülesannete täitmise ajaks põhipalk ja õigus asuda pärast teenistuslähete lõppemist teenistusse endisele või samaväärsele ametikohale. Välisministeeriumi diplomaatidele kohaldub riiklikuks eksperdiks lähetamisel Välisteenistuse seadus.

Rahvusvahelistes organisatsioonides töötavate eestlaste parema sidustamise eesmärgil jätkab Välisministeerium iga-aastase sidustusürituse korraldamist. Sidustusüritusele kutsutakse EL institutsioonides ja rahvusvahelistes organisatsioonides töötavad eestlased, EL ja rahvusvahelise koostöö teemadega tegelevad diplomaadid Välisministeeriumis ja teiste ministriumide ametnikud. Eesmärk on jagada vastastikku teavet Eestile olulistes välis- ja julgeolekupoliitilistes küsimustes, uuendada sidemeid kolleegidega ning aidata EL institutsioonides ja rahvusvahelistes organisatsioonides töötaval eestlastel säilitada sidet Eesti riigiga. Samuti on hetkel käimas läbirääkimised Eesti ja Euroopa Komisjoni vahel Eesti-spetsiifilise tegevuskava koostamiseks, mille eesmärgiks on eestlaste alaesindatuse küsimuse lahendamine koostöös Komisjoniga, keskendudes muu hulgas Euroopa Liidu institutsioonide töötamisvõimaluste laiemale levitamisele.

4.2 Eestlaste esindatus Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuses

4.2.1. Passiivne esindatus

Mis puudutab geograafilise tasakaalu printsiibiga arvestamist Euroopa Komisjonis, siis intervjueeritavad töid välja, et geograafiline tasakaal on oluline tegevussuund Komisjoni uues personalistrateegias ning selgelt on eesmärk alaesindatud liikmesriikide olukorda parandada. Esiteks vaadatakse liikmesriigi töötajate koguarvu proportsiooni ja teiseks peetakse silmas

juhtivate kohtade geograafilist tasakaalu. Püütakse jälgida loogikat, et igal liikmesriigil oleks kas peadirektor või peadirektori asetäitja koht olemas ning kui mingil põhjusel need kohad hakkavad ära kaduma, siis leitakse võimalusi, enamasti poliitilisi kanaleid kasutades, selle rahvuse esindajaid juurde värvata.

Intervjueeritavad tõid välja, et viimastel aastatel on Komisjonis palju tegeletud ka naiste esindatusega, saavutamaks naiste kõrgemat osakaalu juhtkonnas ning see on hakanud paranema. Järgmiseks tuleb hakata vaatama, et juhtkondades oleks ka geograafiline tasakaal paigas. Värbamise protsessis geograafilise tasakaalu jälgimine tähendab seda, et Komisjoni personaliosakond jälgib, et kandidaatide seas oleks alaesindatud liikmesriikide esindajad ning kui ei ole, siis pikendatakse konkurssi. Lõplik valik toimub aga ikka selle alusel, kes on kõige parem ja kompetentsem kandidaat ning geograafiline tasakaal on kõige viimane asi, mida inimeste väljavalimisel vaadatakse, vaatamata sellele, et üksuses näiteks on juba mitu sama rahvuse esindajat.

Hinnates Eesti esindatust Komisjonis möönsid intervjueeritavad, et numbrite alusel oleme juhtkonna tasandil ja AD09-16 mittejuhtivate ametikohtade seas esindatud üle soovitava esindatuse määra, kuid oluline on vaadata numbrite taha. Tegelikult neid, kes poliitika tegemises realselt saavad kaasa lüüa, liiga palju ei ole. Ka juhtide tasandil maalivad numbrid tegelikkusest ilusama pildi. Kui vaadata proportsiooni ja seda, milliseid ametikohti loetakse tippjuhtkonna hulka, siis on olukord hea, kuid tegelikult on Eestil hetkel kaks Komisjoni asepeadirektori kohta, üks tõlketeenistuse direktor ning peadirektori kohalt lahkunud ametnik, kes läheb jätkuvalt statistikas juhtivate kohtade arvestusse. Võrreldes varasemate aastatega on eestlaste esindatus vähenenud ka üksuse juhtide kategoorias, varem oli eestlasi üksuse juhtide ametikohtadel oluliselt rohkem.

Mitu intervjueeritavat hindasid, et eestlaste esindatus Komisjoni volinike kabinettides on teinud vähikäiku ning suurima möödalasuna nimetati Eesti voliniku kabinetiülema koha ära andmist teise liikmesriigi esindajale. Volinike kabinettide kaudu tehtavat personalipoliitikat ning liikmesriikide vahelist diilimist kabinetiliikmete kohtade üle nimetati oluliseks vahendiks, mille kaudu rahvusvahelise karjääripotentsiaaliga eestlasi ette valmistada EL süsteemis kõrgematele ametikohtadele kandideerimisel.

„Seega minu arvates Eesti alahindab, kuidas me saame läbi kabineti tuua inimesi, neid kasvatada, võimaldada kogemuste omandamist ja neid teha nähtavaks. Nii kabineti ülem kui ka kabineti aseülem on tegelikult suurepäraseks kohad, et meil järelkasv siin Brüsselis oleks.“ (Int14)

Mis puudutab EPSO konkursi läbimist, siis neli intervjueritavat hindasid, et EPSO konkursiga on täna kindlasti veelgi raskem Komisjoni alaliselt tööle saada ning värbamissüsteem ei toeta eestlaste sisenemist Komisjoni AD05 tasandil. Paradoksaalseks peeti olukorda, kus üheltpoolt on kandidaatidel väga raske Komisjoni siseneda ning teisalt on Komisjoni erinevatel peadirektoraaatidel raskusi spetsiifiliste teadmiste ja oskustega inimeste leidmisega, keda värvatakse enamasti lepinguliste või ajutuste töötajatena. Võtab mitu aastat aega kuniks nad kohanevad ja õpivad Komisjoni töökultuuri ning süsteemi, aga siis tuleb neil väljaõpetatud spetsialistidel minna lasta, sest reeglid ei luba lepingut pikendada. Passiivse esindatuse grupeerumist kommenteeriti st nenditi, et eestlased kogunevad mingitesse konkreetsetesse teemavaldkondadesse, näiteks mõnes peadirektoraaadis on eestlasi tunduvalt rohkem kui teises ja siis mõnes ei ole üldse. Mitmed intervjueritavad märkisid, et naiste esindatus eestlastest juhtide hulgas Komisjonis on silmapaistev. Kaheteistkümnest juhi kohast üheteistkümmel on naised. Ellu on kutsutud eestlastest naisjuhtide võrgustik, mis käib regulaarselt koos.

Ms puudutab Euroopa välisestistust, siis intervjuudes osalenud hindasid, et geograafilise tasakaalu statistikat küll koondatakse, kuid juhtkonna tasandi sõnumites on nähtavam üldise mitmekesisuse, vähemustega arvestamise ja ennekõike soolise tasakaalu teemad. Samas neid kõrgemaid ja mõjukamaid ametikohti saavutavad ikkagi need liikmesriigid, kes on häälekamad ning osavamad lobistajad. Kolm intervjueritavat mõõnis, et mõnel juhul on näha ka seda, et mingites valdkondades on teatud rahvustest ametnike suurem kontsentratsioon ja seda mõjutab vahest ka see, mis rahvusest on seda teemavaldkonda juhtiv tegevdirektor (*Managing Director*).

Eestlaste esindatust Euroopa välisestistuses hindasid neli intervjueritavat heaks, kui võrrelda seda Eestile kohaldatud esindatuse määraga ning eriti hästi on hetkel EL esinduse juhtide kohtadega, mida Eestil on koguni kolm, lisaks on eestlane EL eriesindaja Lõuna-Kaukaasia ja Gruusia kriisi küsimuses. Seega passiivne esindatus, eriti mis puudutab esindatust EL delegatsioonides vastab ja isegi ületab meie rahvaarvust tulenevat esindatuse määra.

Samas ei ole ühtegi eestlast Euroopa välisestistuse (EEAS) peamajas juhtival ametikohal (ei direktori, osakonna juhataja ega büroodirektori tasemetel). See on ühelt poolt Eesti spetsiifiline

probleem, aga teisalt vaadeldav ka laiemas Ida Euroopa alaesindatuse kontekstis. Kõrgetel kohtadel on ida-eurooplasi vähe ning varem liitunud liikmesriikide poolt nähakse neid millegipärast ja põhjendamatult nõrgemate kandidaatidena.

„Euroopa välis teenistuse peamajas on 45st juhi kohast üks ida-eurooplane, üks sloveen. Kõik. Siin nagu mingist tasakaalust rääkida ei ole mõtet.“ (Int1)

Samas üks intervjuueeritav leidis, et idaeurooplaste alaesindatust EEASi peamaja kõrgematel kohtadel ei peaks ilmtingimata vaatama kui süsteemset diskrimineerimist. Paljuski on see organisatsiooni arengu ja kujunemise tulemus, sest alguses püüti 1/3 liikmesriikide diplomaatide kohustuslikku osakaalu täita nende delegatsioonidesse suunamisega ning Komisjonist ja Nõukogu sekretariaadist tulijad alustasid tihtilugu peamajas. Kolm intervjuueeritavat nimetasid, et olgugi eestlaste esindatus numbrite järgi hea, peaks ikkagi vaatama, millise mõjuga ametikohtadega on tegu ja kas need kohad on süsteemis nähtavad.

„Probleem on muidugi selles, et kõrgematel tasemetel meid ei ole eriti kuskil. On EL eriesindaja ja EL delegatsiooni juhid, aga peamajas ei ole ei direktori ega osakonna juhataja tasandil ühtegi inimest. Kui vaadata numbrite mõttes, siis oleme hästi esindatud, aga kui vaadata kohtade mõttes, siis ma ütleks, et on ikkagi suhteliselt nõrk.“ (Int3)

4.2.2. Aktiivne esindatus

Analüüsides aktiivse esindamise väljendust ning potentsiaali on oluline välja tuua intervjuudes osalenud ametnike taust. Enamik on oma varasemas karjääris enne Euroopa Liidu ametnikuks kandideerimist töötanud Eesti avalikus teenistuses ja/või olnud otseselt või kaudsemalt seotud Eesti Euroopa Nõukogu eesistumise meeskonnaga. Seeläbi on paljudel neist välja arendatud tihe kontaktvõrgustik Eesti ametiasutustes, mis puudutab nende töövaldkonda. Laia pintslitõmbega võib hinnata, et 2004.aastal Euroopa Liidu laienemisega seotud EPSO konkurssides olid suhteliselt edukad need eestlastest kandidaadid, kes juba töötasid Eesti avalikus teenistuses ning nägid lähedalt Eesti Euroopa Liiduga liitumise protsesse ja arenguid.

Olulise motivaatorina EL institutsioonidesse ja/või Euroopa välis teenistusse kandideerimisel ja tööle suundumisel toonitati soovi Euroopa projekti arendamisele kaasa aidata, väljakutset end proovile panna, tööalase perspektiivi laienemist ning soovi panustada Eesti välispoliitika haardest oluliselt laiemas amplituudis Euroopa Liidu ühisesse välis- ja julgeolekupoliitikasse. Nimetati ka

praeguse tööga seotud teemavaldkonna olulisust Eesti jaoks ning nii Euroopa Komisjoni kui Euroopa välisteenistuse puhul rahvusvahelise karjääri atraktiivust.

„Kandideerisin selle pärast, et mul oli ikkagi selline pikaajaline juba enne ülikooli soov reaalselt Euroopa Liidu teemadega tegeleda, peaaegu selline ideoloogiline uskumus. Kuna ma olin tolleks hetkeks õppinud nii magistriprogrammis Brüsselis kui töötanud kolm aastat Eesti esinduses, siis minu jaoks oli see, et ma olin seda seest näinud, mul oli maitse suus ja minu jaoks tundus see kõige parem idee üldse, et ise nagu ametnikuna sellele euroopa projekti arendamisele kaasa aidata.“
(Int7)

Intervjuudes osalenud ametnikud väljendasid väga selgelt oma identiteeti nii eestlase kui eurooplasena ja pidasid eestlaseks olemist Euroopa Liidu avalikus teenistuses väga oluliseks. Intervjueeritavad hindasid, et need ametnikud, kes olid varem olnud Eesti avalikus teenistuses säilitasid ka EL avalikus teenistuses töötades tiheda sideme Eestiga. Samas nendel, kellel selline side puudus, jäid EL institutsioonides töötades Eestile kaugeks. Eesti huvide kaitsmise ja mõjukuse suurendamise kaasa aitamisel toonitasid kõik alalistest ametnikest eestlased, et ennekõike töötatakse Euroopa Liidu ametnikuna ja lojaalsus on Euroopa Liidule ning see on selgelt sätestatud ka käitumisjuhistes. Kõigisse 27 liikmesriiki suhtutakse võrdväärselt neutraalsena ning Eesti käest mingeid juhiseid ei võeta. Samas toodi välja ka seda, et eestlasena EL institutsioonis või Euroopa välisteenistuses töötades ollakse sellele rollile pühendunud ning nähakse selles lisandväärtust:

„Olles küll väga teadlik sellest, mis on need EL ametniku juriidilised ja eetilised piirid, kui sa oled EL Komisjoni ametnik, siis sa ei tööta liikmesriigi heaks, aga samas arvan ma, et üldkokkuvõttes selle Euroopa projekti väärtus on selles, et kõik esindavad ikkagi oma liikmesriiki ja mõttelaadi ja selles mõttes toovad sisse häid kogemusi.“ (Int7)

Intervjueeritavad hindasid, et eestlastel Euroopa välisteenistuses ja Euroopa Komisjonis on üldiselt hea maine, neid teatakse ja hinnatakse kui väärtuslikke ja kompetentseid töötajaid ning see iseenesest juba aitab suurendada Eesti mõju ja mainet. EL institutsioonide ja Euroopa välisteenistuse multi-kultuursed ja multi-rahvuselised meeskonnad loovad keskkonna, kus paratamatult iga rahvuse esindaja tuleb oma ajaloo, taustsüsteemi ja kultuuriga ning see saab moel või teisel väljenduse ametniku isiklikes seisukohtades, mis on kujundatud vastava liikmesriigi seisukohti aluseks võttes. Kolm intervjueeritavat tõid välja, et mingeid Eestile olulisi teemasid

nagu Venemaa agressioon Ukrainas või energiapoliitika küsimusi, nähakse Eesti infovälja tausta ja arusaamisega.

Eestlastest ametnikud toonitasid, et oma rolli nähakse laiemalt Euroopa huvide esindamisel ja seda just mitmekesisuse kui väärtuse teadvustamisel ning sellega arvestamisel. Üks intervjuueeritav mainis, et näiteks praktilisel tasandil tähendab mitmekesisusega arvestamine seda, et jälgitakse eelnõude ettevalmistamisel, et need ei oleks suurte ja vanade liikmesriikide huvide poole kaldu vaid arvestaksid ka väiksemaid. Samas eestlasest Euroopa Liidu ametnikuna töötamine ei tähenda mingit lojaalsuste vastuolu, peetakse tavapäraseks, et mingid vaatepunktid tulenevad laiemast rahvuslikust taustsüsteemist ning neid ka väljendatakse.

„Need kaks asja ei ole omavahel vastuolus. Kui mina märkan midagi, mis oleks Eestile kasulik teada ja võibolla läheks kokku mingi digivärgiga, mida me ajame, siis ma saadan meili, et selline asi on käimas. See on normaalne, et sa vaatad oma mätta otsast mingit üldfenomeni ja eestlane näeb asju, mida sakslane või sloveen ei näe ja vastupidi“ (Int5)

Samas nimetasid kõik intervjuudes osalenud oma valmisolekut jagada nõu nii laiemalt Euroopa Liidu süsteemi toimise kui ka spetsiifilisemalt oma valdkonna kohta. Kui kusagil on võimalik aidata, siis seda kindlasti ollakse valmis tegema, aga initsiatiivi ning pöördumist oodatakse Eesti poolelt. Oma rolli nähakse ka osaliselt Eesti hääle võimendajana ning Eesti positsioonidest lähtuvalt institutsioonis erinevate seisukohtade tasakaalustajana. Näitena toodi majasiseste ürituste esinejate geograafilise tasakaalu teemal silma peal hoidmine, võimalike Eestist pärit kõnelejate pakkumine ning seeläbi Eesti nähtavuse suurendamine ka institutsioonide ja välisestuse siseselt.

Neli intervjuueeritavat tõid välja, et teiseks oluliseks tegevuseks on võimaluste piires EL seisukohtade kujundamine Eesti omadele lähedasemaks või EL seisukohtade kujunemise jälgimine sellest aspektist, kas neis ei ole midagi, mis ei pruugi olla soodne Eesti vaatenurgast. Peeti ka oluliseks teadmist Eesti seisukohtade kujunemise ja taustaargumentatsiooni kohta, mis võimaldab organisatsiooni siseselt neid kolleegidele selgitada ning seeläbi Eesti häält võimendada.

„Kui ma tean mingeid Eesti mõttekäike või mingeid Eesti analüüse, siis ma saan toetada seda, mida Eesti räägib töögruppides või ma saan EEASi kolleegidele seletada, et kust see mõttekäik tuleb ja mis on oluline taustateadmine.“ (Int8).

Nimetati ka riikliku eksperdi (SNE) erilist rolli, kus üheks eesmärgiks ongi see, et liikmesriigi tausta ja erilise ekspertiisiga ametnikud täiendavad oma kompetentsiga EL institutsiooni või Euroopa välisteenistuse süsteemi ning seda rolli on võimalik oskuslikult ja kõiki juriidilisi ja eetilisi eeskirju ja reegleid arvesse võttes tasakaalustada, vormides Euroopa ühiseid seisukohti lähtuvalt Eesti seisukohtadele. Samas toonitati, et selleks, et SNE rolli kasulikult täita, peab süsteemis püüdma kaugeneda eestlaseks olemisest või sellest, et inimesed mõtlevad, et riiklik ekspert töötab oma riigi heaks, sest siis on tunduvalt raskem ka Eestile kasulikke asju teha.

„Sa pead leidma selle oskuse, et sa ei ole enam liikmesriigi esindaja vaid sa tuled keskpõrandale kokku ja suudad seda teha, mida EEAS peab tegema, et ta näeb kõiki 27 liikmesriigi vaatepunkti pluss institutsioonide oma ja suudab tunnetada, mis on see mõistlik lähenemine ja kompromissi koht, mis on laiemalt Euroopa huvi.“ (Int8)

Intervjuudest koorus ka välja, et SNEde ambivalentne roll annab ehk kõige enam võimalusi aktiivseks esindamiseks ning seeläbi Eesti huvide toetamiseks. Riigi seisukohalt tuleb teadvustada, et SNEde lähetamisega avaneb võimalus mõistlikkuse piires ja eesmärgipäraselt poliitikaid mõjutada. Samas SNEde lepingud on lühikesed ning ajaperspektiiv piiratud ning mõjuvõimu ning võrgustamise vaatepunktist pole inimesel piisavalt aega, et seda üles ehitada.

4.2.3. Sidustav esindatus

Kõige olulisemana tunnetasid intervjuudes osalejad oma rolli Eesti huvide kaitsmisel ja mõjukuse suurendamisel just Eesti asutuste infoga varustamisel ning infoliikumise hõlbustamisel, loomulikult tehes seda kõiki reegleid ja piiranguid arvesse võttes. Ühtlasi hinnati, et see infoliikumine ei ole loomulikult vaid ühesuunaline, vaid mõlemapoolne. Kolme intervjuueeritava puhul väljendati selget valmisolekut rohkem teha ning toonitati, et ametniku enda initsiatiivil on neid kontakte mitmel korral olnud, kuid seda tunnetust, et Eesti poolelt professionaalselt keegi sellist infovahetust ootaks või vajalikuks peaks, siis seda tagasisidet ei tunnetata.

„Ma ise enda initsiatiivil alati mõtlen, kui on mingi info või uudis või areng, mis mõjutaks Eestit ja võiks olla oluline, siis ma püüan seda teadmist kellegini viia, aga kas sellest on ka mingit kasu ja kas see on vajalik, sellist tagasisidet ma ei ole saanud.“ (Int6)

Kuna nii Euroopa Komisjoni kui Euroopa välisteenistuse puhul on tegu mitmerahvuseliste organisatsioonidega, siis sidustava esindatuse jaoks vajalike käitumuslike omadustega inimeste

väärtustamine on nendesse organisatsioonidesse sisse kirjutatud. Mitmed intervjuueeritavad toonitasid, et väärtustatakse töötajaid, kes on avatud suhtlejad ning neid, kes teadlikult arendavad oma kontaktvõrgustikke ning oskavad suhteid luua liikmesriikidega.

„Väärtustatakse ikkagi suhteid liikmesriikidega. Need on väärtuslikud töötajad, kes ütlevad, et ma rääkisin eile iirlasega ja kohvi jõin portugallasega ja tean seda infot selle pärast, et ma sõin üleeile prantslasega õhtust. Diplomaatia tähendab suhtlust igal pool, kuid siin on kuidagi eriti tähtis.“
(Int1)

EL institutsioonides töötavate eestlaste omavaheliste võrgustike kohta arvati, et eestlased on üldiselt väga hästi võrgustunud ning nendel eestlastel süsteemis, kel on huvi ja tahtmist omavahel suhelda, on võimalused olemas.

Mitu intervjuueeritavat hindas, et neil on Eesti ametiasutustega väga head ja tihedad sidemed, infovahetus on tihe ja sisuline ning nende hinnangul Eestile olulist lisandväärtust loov. Intervjuus osalejad on kaasatud erinevatesse inforingidesse. Samuti toimuvad regulaarsed kohtumised Eesti osapooltega. Teisalt oli neid intervjuueeritavaid, kes hindasid, et suhtlus Eesti esindajatega, nii Tallinnas kui ka Brüsselis, võiks olla tunduvalt tihedam. Pigem see tugineb isiklikele tutvustele ning Eesti poole pealt ei ole tunnetatav, et kuidagi süsteemselt tegeletakse inimeste kaardistamisega ja kaardistamise järgse hõlmamisega.

Intervjuueeritavad mõnsid, et suhete intensiivsus ja kontaktide sagedus Eesti alalise esindusega või Tallinnaga oleneb ametikoha teemavaldkonnast ja prioriteetsusest Eestile. Eesti jaoks strateegiliselt olulisel võtmeametikohal töötades näiteks ametikohal, millel on otsene seos Ukraina või Venemaa teemadega, võib suhtlus olla regulaarne ja igapäevane. Kuid kui tegu on ametikohaga, mille osas Eestil puuduvad huvid, siis on suhtlus väga harv või puudub sootuks. Hinnati, et nendes kaugemates kohtades Eesti tegelikult ei ole osanud ära kasutada seda potentsiaali asukohariigiga suhete kahepoolseks arendamiseks.

4.2.4 Eesti riigi tegevused esindatuse tugevdamiseks

Intervjuudest välja koorunud mõtted, mida Eesti saaks paremini teha, saab jagada kaheks. Tegevused, mis on suunatud Eesti passiivse esindatuse suurendamisele ning tegevused, mille kaudu oleks võimalik suurendada eestlaste aktiivset ja sidustavat esindatust (sidustamine, lobistamine, toetustegevused kandideerimisel jne)

Mitu intervjueeritavat hindas, et Eesti kandidaatide eduvõimaluste suurendamisele aitab kaasa osavam, tõhusam, laiaulatuslikum ja varases faasis käivitatud järjepidev lobitegevus. Arvestades Euroopa välisteenistuse peamaja juhikohtade osas valitsevat alaesindatust Ida Euroopa riikide lõikes, oleks kasulik Ida Euroopa riikide ringis teha koordineeritud koostööd kõrgemate kohtade püüdmisel. Eduka lobitegevuse eelduseks on pika plaaniga strateegilise plaani olemasolu ning identifitseeritud prioriteetsed ametikohad, mida Eesti soovib saavutada ning millede nimel hakkab ettevalmistav töö ideaalis juba mitu aastat enne ametikoha vabanemist. Intervjueeritavate hinnagul on eestlastel veel lobitegevuses kõvasti õppida, just järjepidevuse ja teema pidevalt pildil hoidmise mõttes. Võrdluses teiste liikmesriikidega on Eesti pigem tagasihoidlik, kuid tuleks olla tunduvalt jõulisem, intensiivsem ja häälekam. Lobitegevus saab olla tõhus, kui kõrgemate strateegiliste juhikohtade saavutamisse on kaasatud kõik tasandid alates ministrist kuni lauaülemani.

Hinnati, et kindlasti oleks vajalik toetada ka neid alalisi ametnikke, kes ei ole otseselt Eesti süsteemist tulnud, kuid kes on väga suured Eesti sõbrad ning kelle karjäär kindlasti jätkub veel aastaid Euroopa Liidu avalikus teenistuses. Nende inimeste sidustamise ning nende karjääri toetamise tasuks investeerida, sest nende teadmised organisatsioonide toimimisest aitavad ühelt poolt uusi inimesi nõustada ja teisalt nende karjääri edenedes suureneb ametipositsiooni kaudu ka mõjukus.

„Minu põhisõnum on see, et peate oma inimesi toetama. Ma tõesti toetaks EEASi alalisi ametnikke, sest nemad on need, kes süsteemi jäävad ja üritaks neid kasutada ja toetada ning nendega regulaarset kontakti hoida, aga see saab toimuda enamasti siin kohapeal Brüsselis, Tallinna kaudu raske teha.“ (Int3).

Strateegiliselt oluliste ametikohtade kaardistuse ja Eesti rahvusvahelise personalipoliitika prioriteete peaks jagama alaliste ametnikega ning praktilisel tasandil oleks kindlasti kasulik, kui näiteks vastava olulise ametikoha konkursi avanemisel seda infot Eesti alalise esinduse poolt levitatakse ja näiteks informeeritakse, et mingi ametikoht on Eestile oluline ja kehutatakse sobiva profiiliga inimesi sinna kandideerima.

Mis puudutab Komisjoni sisest lobitegevust, siis hinnati, et alates direktori tasemest on kindlasti vajalik liikmesriigi poliitiline lobi ning toetus. Samuti kommunikatsioon Eesti poolt, et poliitilist lobi ollakse valmis tegema, kui kandideerimise hetk kätte jõuab. Eraldi elemendina toodi välja, et aegsasti peaks hakkama tegevusplaani koostama, mis puudutab uue Komisjoni ametisse asumisel

kabinettide koosseisudesse strateegiliselt olulistesse kohtadesse eestlaste sisse saamist. Tasuks kaalumist saata järgmise Eesti voliniku kabinetiülema või asekabinetiülema potentsiaaliga inimene juba aegsasti Brüsselisse sisse elama. Oluliseks vajakajäämiseks lobitegevuse koordineerimisel nimetati seda, et Eesti alalised esinduses Euroopa Liidu juures ei ole personaliteemadega tegelevat inimest, vaid need funktsioonid on mitme kolleegi vahel ära jaotatud.

Protseduuriliselt lihtsamaks, kuid riigile ressursimahukaks võimaluseks passiivset esindatust suurendada, nimetasid intervjuudes osalejad riiklike ekspertide lähetamist, sest juba süsteemis sees töökogemuse omandanud inimestel on kergem edasi kandideerida ja järgmise sammuna liikuda näiteks ajutise lepinguga ametikohale (*Temporary Agent*). Samuti on see hea võimalus saata esindaja Eesti jaoks olulisse valdkonda, kuhu eestlastest alalised ametnikud enamasti tööle ei kandideeri.

Potentsiaalsete kandidaatide EPSO konkurssideks ettevalmistamist ning koolitamist tuleks intervjuudes osalejate hinnangul teha väga sihstatult. Mõistlik oleks kaardistada huvilised, kel juba on Eesti avaliku teenistuse kogemus ning kes saaksid selle pinnalt kandideerida kõrgematele kohtadele (alates AD9 jne), sest nii on võimalik kandidaadi edu korral paremini säilitada ka side Eestiga ning hoida olemasolevat võrgustikku, mis on oluline lisandväärtus Komisjoni ametnikuna töötamisel ja liikmesriigiga sillastumisel.

„Võrreldes nendega, kes on Komisjonis tööle asunud varasema kogemusega liikmesriigis, on kindlasti Eestile/liikmesriigile väärtuslikumad need töötajad, kes on Eestis/liikmesriigis töötanud, tunnevad ja teavad kuidas administratsioon töötab, kuidas toimub seadusandlus jm elementaarsed avaliku haldusega seotud aspektid, ning kellel on oma võrgustik Eestis/liikmesriigis.“ (Int11)

Kõrgematele kohtadele avaliku konkursi kaudu kandideerijatele oleks vaja tekitada *peer to peer* nõustamise ja võrgustamise formaat, sest väljast tulijatel on raske konkursse teha teadmata, mida oodatakse ja mida tahetakse kuulda. Ametnike koolitusprogrammi koostamisel tasuks lisaks üldisele institutsioonide tutvustamisele ja keeleõppe pakkumisele, kaaluda ka spetsiifilist koolitust intervjuudes osalemise ja enesepresenteerimise oskuse arendamiseks.

Kolm intervjuueeritavat nimetasid, et EL maine ja karjäärivõimaluste laiema fooni tekitamine ja hoidmine on samuti oluline, et kandidaadid leiaksid motivatsiooni kandideerida. Mitu

intervjueeritavat toonitas praktika ja stažeerimise võimaluste kasutamist selleks, et Komisjoni ja Euroopa välis teenistusse jalg ukse vahele saada. Blue Book praktikandid saavad kuue kuu pikkuse praktika käigus süsteemi lähemalt näha ning tublimatel võib avaneda võimalus lepingulisele kohale kandideerida ning seejärel juba süsteemis sees olijana end valmistada ette EPSO konkursi läbimiseks.

Mis puudutab Euroopa Välis teenistust ja Eesti rahvusvahelist personalipoliitikat, siis strateegiliste prioriteetide rõhuasetuste osas jagunesid vastajate arvamused peaauglikult kaheks. Ühed hindasid, et prioriteetsete ametikohtade väljasõelumisel tuleb kitsalt silmas pidada peamisi Eesti välis- ja julgeolekupoliitika prioriteete ning püüda ametikohti neis valdkondades, kus on otseselt Eesti välispoliitika huvid, määratledes need regiooni või rahvusvahelise organisatsiooni täpsusega. Vajadus täpselt ja läbimõeldud prioriseerimiseks on otseselt seotud ka nende kandidaatide vähesusega, kes oma kogemuse, oskuste ja teadmistega üldse kvalifitseeruksid kandideerima kõrgematele kohtadele. Strateegilise vaate loomine ning selle potentsiaalsetele kandidaatidele kommunikeerimine aitab inimestel oma karjääri paremini planeerida, sest siis nad teavad, kuidas näiteks Välisministeerium hindab Euroopa välis teenistuse kogemust ning kuidas seda on kavas kasutada ning rakendada siis, kui inimene oma töö Euroopa välis teenistuses lõpetab ning tagasi Eesti välis teenistusse naaseb.

Teised hindasid, et laiema pildi hoomamiseks on oluline, et eestlased kandideeriks ka nendesse EL delegatsioonidesse üle maailma, kus Eestil esindatust ei ole. Seeläbi arendatakse teadmisi ja kompetentse valdkondades, millest Eesti välis teenistuses on puudust (näiteks Aafrika, Aasia, Ladina-Ameerika) ning samal ajal siiski omandatakse teadmised ja kogemus Euroopa välis teenistuse süsteemis töötamisest. Euroopa välis teenistuses töötamist võiks pidada diplomaadi karjääri integreeritud osaks ning isegi kui esimene lähetus on näiteks kuhugi Eesti prioriteetide valguses kaugesse riiki, siis järgmine kord see kogemuste ja teadmiste poolest rikkam inimene saab tööle võibolla kuhugi, mis on Eesti jaoks oluline.

Sidustamisest tõusetuva potentsiaali paremal ellu rakendamisel on väga oluline roll Eesti esindusel Euroopa Liidu juures Brüsselis, kelle initsiatiivil intervjueeritavate hinnangul võiks toimuda suurema regulaarsusega sidustusüritusi ning kasulik oleks teha neid teemavaldkondade põhiselt väiksemas ringis. Näiteks kutsuda kõik need, kes töötavad välissuhtlusega EL erinevates institutsioonides ja teenistustes. Mitmed intervjuudes osalejad hindasid, et sidustamine institutsioonides töötavate eestlastega Brüsselis võiks olla palju aktiivsem, tihedam ja

süsteemilisem. Brüsseli põhine parem infovahetus võimaldaks institutsioonides ja välis teenistuses töötavatel eestlastel ka paremini hoomata argumentatsiooni Eesti seisukohtade taga ning paremini mõista, mis on Eesti huvid konkreetses teemavaldkonnas. Kohtumised oma teemavaldkonna kolleegidega peaksid olema Tallinnast töögruppi saabuvate Eesti ministeeriumi ametnike lähetusprogrammi kohustuslik osa. Võrdlusena toodi mõne teise liikmesriigi tegevus, kus riigi poolt on tehtud strateegiline otsus hoida teadlikult silda välis teenistusest EL avalikku teenistusse suundunud kolleegidega ja muu hulgas hoida üks avatuna ka selleks puhuks, kui alaline ametnik soovib liikmesriigi välis teenistusse naasta. Arvati ka seda, et Eesti tegelikult ei oska eriti hästi ära kasutada seda potentsiaali, mis endas kätkevad eestlastest EL ametnikud nii informatsiooni hankimisel kui koostöö arendamisel. Mitmed alalisest ametnikest intervjuueeritavad hindasid, et nende aastate jooksul on nende poole väga vähe pöördutud info saamise eesmärgil. Tihedam sideme hoidmine motiveeriks ka Eesti asja süsteemsemalt ajama ja Eesti huvisid silmas pidama, kui riik tunnustab ja annab mõista, et see on oluline.

Kord aastas Tallinnas toimuvat sidustusüritust, kuhu kutsutakse EL institutsioonides töötavad eestlased ja mille eesmärgiks on tutvustada Eesti välis- ja julgeolekupoliitika prioriteete ning lähemalt sidustada vastavaid teemavaldkondi katvate ministeeriumi ametnikega, peeti väga väärtuslikuks mõlemale poolele. Tallinna sidustusürituse väärtuseks peetakse nii peajasjalikult kõrgetasemelist esinejate ringi kui ka võrgustumise ja informaalset infovahetuse võimalust. Samas nähakse sellel formaadil veel edasiarenemise potentsiaali. Rohkem tasuks üritust muuta interaktiivsemaks, millele aitaks kaasa arutelude korraldamine väiksemates temaatilistes töötubades, kus ka EL institutsioonidest tulnutel oleks võimalik rohkem oma ekspertiisi, teadmisi ja kogemusi jagada. Enamikel liikmesriikidel ei ole sellist formaati ja seda peaks kindlasti jätkama. Miinuseks peetakse seda, et kõik Tallinnasse tulla ei saa, nii rahalistel põhjustel kui ajapuudusel.

Eesti avalikus teenistuses töötamist alalised ametnikud kaaluksid, kui tuleks mõni tõeliselt atraktiivne pakkumine. Samas mõõndi, et vaatamata sellele, et on olnud tihedalt sidustatud Eesti ametkondadega, ei ole sellist pakkumist kunagi tehtud. Oluliseks peeti, et Eesti avalikku teenistusse minnes säiliks senised soodustused. Arvati, et see võiks olla huvitav viis, kuidas kogemusi vahetada ja Eesti avalikku teenistusse laiemat Euroopa vaadet tuua, erinevaid juhtimiskoolkondi tutvustada ja Eesti huvides töötada, olles kasulik kõigile, nii ametnikule, Eestile kui Euroopale. EL avaliku teenistuse ja Eesti avaliku teenistuse vahelise liikumise võimalust hinnati ka laiemas EL avaliku teenistuse moderniseerimise kontekstis kui innovaatilist viisi süsteemi uuendamisel ja avatumaks muutmisel.

5. DISKUSSIOON

Käesolevast uurimusest nähtub, et eestlaste passiivse esindatuse numbrite ja ametikohtade sisulise mõjuulatuse ehk aktiivse esindamise potentsiaali vahel on ilmne ebakõla. Vastavalt Eestile kohaldatud soovitatavatele esindatuse määradele Euroopa Komisjonis (0.8%) ja Euroopa välis teenistuses (0.3%) oleme me justkui hästi esindatud, kuid süvenemine numbrite taha paljastab, et poliitika kujundamisega seotud ametikohti ei ole sugugi nii palju kui võiks statistikast järeldada ning juhtivate ametikohtade osas on esindatuses augud või on trend kulgenud kahanevas suunas. Euroopa Komisjonis hetkel Eestil peadirektori ametikohta ei ole, kaks eestlast töötavad asepeadirektorina ning sisuteemade direktori kohta Eestil ei ole. Üksuse juhtide (*Head of Unit*) ametikohtadel töötab kokku 8 eestlast. Komisjonis juhtivatel ametikohtadel töötavad eestlased on pika staažiga Euroopa Liidu ametnikud, kes on EPSO konkursi läbinud kas Eesti ELi-ga liitumise järgses laines või vaid mõned aastad peale seda. AD05-08 kategoorias on Eesti ala esindatud poliitika kujundamisega seotud ametikohtadel (0.65%).

Euroopa välis teenistuses näitab statistika sarnaselt, et esindatuse määra järgi on Eesti suhteliselt hästi esindatud. Eestlased on Euroopa Liidu eriesindaja Lõuna-Kaukaasia ja Gruusia kriisi küsimuses ja Euroopa Liidu delegatsioonide juhid Ukrainas, Pakistanis ja Somaalias. Samas delegatsiooni juhtidest kaks on oma lähetust lõpetamas ja Euroopa välis teenistuse peamajas Brüsselis ei tööta juhikohal ühtegi eestlast. Euroopa välis teenistuse puhul on oluline välja tuua eestlastest riiklike ekspertide arv, keda on kokku 8 ning kes kõik töötavad Brüsselis peamajas. Ajutiste lepingutega (TA) diplomaatidest töötavad peaaegu kõik, vaid ühe erandiga, EL delegatsioonides. Siit ilmestub tegelikult laiemat Ida Euroopa liikmesriike iseloomustav pilt, kus peamaja juhtivatel kohtadel esindatust ei ole, peamaja ajutiste lepingutega ametikohtade konkurssidel on kandidaadid vähem edukad ning ajutiste lepingutega liikmesriikide esindajad on peaaesjalikult värvatud EL delegatsioonidesse. Peamaja poliitikavaldkonda esindatuse tekitamiseks on võimalik liikmesriigil lähetada riiklikke eksperte, kelle lähetamisega seotud kulu jääb enamasti täielikult liikmesriigi kanda ja on seetõttu ressursimahukas.

Intervjueeritavate vastustest järeldub, et Eesti Euroopa Liiduga liitumise laines ja mõned aastad peale seda Euroopa Liidu avaliku teenistusega liitunud ametnikud identifitseerisid ennast nii eestlase kui eurooplasena ja pidasid eestlaseks olemist Euroopa Liidu avalikus teenistuses oluliseks lisandväärtust toovaks aspektiks, seda nii Euroopa projekti toetavana kui ka Eesti huvisid edendavana. Mõlemapoolse kasulikkuse maksimeerimiseks peeti oluliseks, et EL ametnikul on

võrgustik Eestis. Intervjuudes osalejad sobituvad ennekõike Nagel ja Petersi eurooplase ideaaltüübiga, kelle lojaalsus kuulub küll Euroopa projektile, kuid see ei ole otseselt vastuolus rahvusliku identiteeditundega ning kätkeb endas liikmesriigiga sillastumise ja sidustumise potentsiaali. Riiklike ekspertide esindatust analüüsides selgus, et nende rollist ning eesmärkidest nähtub kõige suurem aktiivse esindamise potentsiaal. Konkreetsete tegevused, milles see väljendus oli EL seisukohtade oskuslik kujundamine selliselt, et ka Eestile olulised aspektid neis tooni annaksid ning Eesti argumentatsiooni tutvustamine. Aktiivse esindatuse potentsiaali hindamine erinevate Euroopa Liidu institutsioonides töötavate ametnike puhul on oluline, sest see annab teoorias suuna, millest lähtuvalt kavandada Eesti riigi poolseid sidustus- ja toetustegevusi ning millisele ametnike grupile neid suunata.

Uuringu tulemustest selgus, et sidustava esindatuse kõige olulisemaks ja suurimat lisandväärtust toovaks tegevuseks Eesti huvide kaitsmisel ja mõjukuse suurendamisel, on infovahetuse hõlbustamise kaasa aitamine ja Eesti ametiasutuste infoga varustamine. Samas ilmnes, et kaugeltki mitte kõik intervjueeritavad ei tundnud, et Eesti oleks neid aktiivselt hõlmanud ning puudus ka tagasiside, kas ametnike endi initsiatiivil edastatud info on osutunud kasulikuks.

Vastavalt Välispoliitika programmile (2022) on Eesti rahvusvahelise personalipoliitika peamised tegevussuunad riiklike ekspertide lähetamise suurendamine, kandidaatide toetamine ja rahvusvahelistes organisatsioonides töötavate eestlaste parem sidustamine. Kõiki neid tegevussuundi sisustatakse olemasolevate piiratud ressursside tingimustes ning vähetõenäoline on, et õnnestub riigieelarve strateegia protsessis rahvusvahelise personalipoliitika jaoks lisarahastust saada. Seetõttu on oluline hoomata, mida olemasoleva Eesti rahvusvahelise personalipoliitika tegevuskava raamistikus saaks paremini või sihistatumalt teha. Kus on need valged laigud, mis meie passiivset esindatust ei toeta ja Eesti aktiivset ja sidustavat esindamist pärsivad. Eesti rahvusvahelise personalipoliitika teemade juhtimine on üksjagu killustunud ning erinevad asjaomased asutused vastutavad erinevate, kuid samas vägagi tihedalt läbipõimunud töösuundade eest. Seetõttu on üldpildi hoomamiseks vajalik tõhus ja hea koostöö ja koordineerimine, mille saavutamiseks on ellu kutsutud asutuste vaheline rahvusvahelise personalipoliitika töörühm. Eesti seniseid tegevusi esindatuse tugevdamisel iseloomustab mõnetine killustatus, ebaühtlus ja tegutsemine *ad hoc* põhimõttel. Senine tegevus on keskendunud kandideerimist puudutavate võimaluste levitamisele ning *ad hoc* vajadusel kandidaatide toetamisele. EL-suunalise personalipoliitika vastutusalade killustatus pärsib ühtlasi ka ühtse toetussüsteemi väljatöötamist ning selleks vajalike ressursside kavandamist.

Uurimistöös selgus, et eesmärgiks peaks seadma eestlaste esindatuse suurendamise meie jaoks strateegiliselt olulistel ametikohtadel ning hindama, kuidas juba olemasolevat esindatust rakendada selliselt, et sellest tõusetuks maksimaalselt kasu nii ametnikele, Eestile kui Euroopa Liidule. Uurimustulemustest selgus ka, et vajakajäämisi on Eesti võimekuses ja oskuses oma kandidaate toetada ning nende hüvanguks järjepidevalt lobistada. Brüsseli-põhise sidustamise tõhustamiseks on arenguruumi ning viimastel aastatel on sootuks maha magatud võimalus Eesti voliniku kabineti kaudu eesmärgipärast personalipoliitikat kujundada. Uurimistulemused tõid välja, et EL institutsioonidesse kandideerimise toetamiseks oleks ennekõike abi Eesti avaliku teenistuse ametnike sihistatud koolitustegevusest, mis seab fookusesse eestlastest kandidaatide esinemise ja enesepresenteerimise oskuse.

Arvestades olemasolevat ressurside nappust rahvusvahelise personalipoliitika valdkonnas, tuleks suunata fookus neile tegevustele, mis suurendaksid Eesti aktiivse ja sidustava esindatuse potentsiaali ja kasutada ennekõike paremini ära juba seda olemasolevat ressursi ja teadmist, mis EL institutsioonides töötavatel eestlastel on. Eesti tegevused ja ressurside jaotus peaks lähtuma sellest, millised on need tegevused, mis aktiivse ja sidustava esindatuse potentsiaali rakendades Eesti mainet ja mõjukust enim kasvataksid. Need tegevused toetaksid ka pikemas perspektiivis kõrgemate ametikohtade saamise võimalusi.

Aktiivse ja sidustava esindatuse potentsiaali hindamisel on olulised faktorid ametnike taust, kandideerimise motivatsioon, töö valdkonna seotus Eesti välispoliitika prioriteetidega aga ka identiteeditunne. Aktiivse esindatuse kõige iseloomulikumaks väljenduseks on Euroopa Liidu ühiste seisukohtade rohujuure tasandil kujundamine selliselt, et nad peegeldaksid Eesti jaoks olulisi elemente ning Eesti seisukohtade argumentatsiooni avamine EL institutsiooni või välisteenistuse kolleegidele. Aktiivse esindamise potentsiaali kätkes endas enim riiklike ekspertide töö olemus ning staatus organisatsioonis.

Arvestades seda, et ministriumide koostöös välja töötatud tegevuskava ei ole lähiperspektiivis ilmselt võimalik ressurside puudusel täiemahuliselt ellu viia, on oluline suunata tegevuste fookus potentsiaalselt kõige enam Eesti mõjukust ja mainet suurendavatesse tegevustesse sh juba praegu käivitatud tegevuste senisest efektiivsemaks ja suuremat lisandväärtust loovamaks muutmisele.

5.1. Poliitikasoovitused

Eelneva analüüsi põhjal saab teha järgnevad poliitikasoovitused eestlaste esindatuse tugevdamiseks. Poliitikasoovitused on eelkõige suunatud Välisministeeriumile, kuid arvestades Eesti EL-suunalise personalipoliitika teemade jaotust ja läbipõimumist erinevate osapoolte vahel, on oluline hea koostöö ja koordineatsioon Välisministeeriumi, Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi vahel.

- Eesti EL-suunalise personalipoliitika erinevate vastutusvaldkondade killustatus ei toeta süsteemset personalipoliitika juhtimist ega ressursside kavandamist. Asutuste vahelise rahvusvahelise personalipoliitika töörühma koordineerimisel tuleks välja töötada ettepanekud, kuidas rahvusvahelise personalipoliitika teemade juhtimist senisest tõhusamalt teha. Brüsseli põhise EL-suunalise personalipoliitika elluviimise tugevdamiseks, infovahetuse ja koordineatsiooni parandamiseks tuleks Eesti alalise esindusse Euroopa Liidu juures lähetada personalipoliitika teemade nõunik.
- Eesti EL-suunaliste rahvusvahelise personalipoliitika eesmärkide täitmiseks on vajalik defineerida senisest konkreetsemad ja kitsapiirilised strateegilised prioriteedid, nii temaatilised kui juhtimistasandite järgi. Euroopa välissteenistuse peamaja juhikoha saavutamiseks on vajalik kaardistada 1-2 potentsiaalset kandidaati ning kahe aasta perspektiivis vabanevad Eesti jaoks prioriteetsed ametikohad näiteks Ida Euroopa ja Kesk-Aasia peadirektoraadis. Seejärel tuleks aegsasti kõigil tasanditel käivitada aktiivne lobi identifitseeritud ametikohtade saavutamiseks.
- Adresseerida koordineeritult ja koostöös teiste liikmesriikidega idaeurooplaste alaeesindatuse probleemi Euroopa välissteenistuses. Kaaluda Eesti juhtimisel samameelsete liikmesriikide grupi moodustamist ning seeläbi teema nähtavusele suurema tähelepanu toomist.
- Senisest oskuslikumalt tuleks teostada Euroopa Komisjoni volinike kabinettide kaudu elluviidavat personalipoliitikat. Eesti järgmise voliniku kabinetiülema või kabineti aseülema kandidaati kaaludes, võiks seada eesmärgiks inimese võimalikult aegsasti Brüsselisse lähetamise, et kandidaat saaks korralikult sisse elada ja võrgustuda Brüsseli kolleegidega.

- Selleks, et Eesti esindatust tugevdada peaks kandideerimiste toetustegevustel keskenduma järgnevale: 1) süsteemselt toetada juba EL institutsioonides ja välis teenistuses töötavaid eestlasi kõrgematele ametikohtadele kandideerimisel 2) välja töötada sihistatud koolitusprogramm Eesti avaliku teenistuse ametnikele Euroopa välis teenistuse ja EPSO konkurssidele kandideerimiseks alates AD09 palgaastmest. Koolitusprogrammi üheks osaks peaks olema intervjuudel esinemise ja enesepresenteerimise oskuse õppimine 3) jätkama riiklike ekspertide lähetamist võimalusel seda suurendades.
- Euroopa Komisjoni uue personalistrateegia eesmärk ala esindatud liikmesriikide geograafilise tasakaalu probleemi adresseerimisel riigispetsiifiliste tegevuskavade elluviimisega on väga kasulik Eesti passiivse esindatuse statistika kajastamisel ning teema fookuses hoidmiseks. Samas esindatuse määradest lähtumine ja passiivse esindatuse saavutamine ei peaks olema Eesti rahvusvahelise personalipoliitika eesmärk. Passiivne esindatus saab olla vaid suuna näitajaks või taustinformatsiooniks, mille abil hinnata passiivse esindatuse trendi.
- Sidustava esindamise kõige kaalukamaks väljenduseks on infovahetuse hõlbustamine ja Eesti asutuste infoga varustamine. Sidustava esindamise tugevdamiseks on oluline senisest aktiivsem võrgustumine, kontaktide kaardistamine, loomine ja sihipärane kontaktide hoidmine eestlastega EL institutsioonides ja Euroopa välis teenistuses. Brüsseli põhiste temaatiliste sidustusürituste regulaarne korraldamine aitaks siinkohal kaasa Eesti seisukohtade ja prioriteetide paremale teadvustamisele EL ametnike seas ühelt poolt ja teiselt poolt suureneks Eesti ametnikel teadmine EL institutsioonide toimimisest.
- Selgitada võimalusi Eesti avaliku teenistuse ja EL avaliku teenistuse vahelise horisontaalse liikumise lihtsustamiseks ning kaardistada vajalikud tegevused.

KOKKUVÕTE

Eesti rahvusvaheline personalipoliitika saab olla vahendiks Eesti välis- ja julgeolekupoliitiliste huvide ellu viimisel ja Eesti maine ja mõjukuse edendamisel. Venemaa agressioon Ukrainas tõi selgelt esile, kui tähtis on, et eestlased töötaksid strateegiliselt olulistel ametikohtadel EL delegatsioonides, Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuse peamajas, et soodustada infovahetuse kiirust ja vahetat teadmist arengutest ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika kujundamisel. Oskuslikult kujundatud rahvusvaheline personalipoliitika saab olla ka üheks elemendiks Euroopa Liidu legitiimsuse tagamisel, kui organisatsiooni värbamispoliitikates peetakse oluliseks ja jälgitakse geograafilise tasakaalu printsiipi.

Magistritöö teoreetilise raamistiku lähtealuseks oli esindusbürokraatia, millele tuginedes oli võimalik uurida Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisteenistuses töötavate eestlastest ametnike esindatuse olemust ning analüüsida, kas see väljendub passiivses, aktiivses või sidustavas esindatuses. Uurimises kasutatud pool-struktureeritud intervjuud eestlastest ametnikega andsid võimaluse selgitada passiivse esindatuse numbrilise statistika tausta ning selgitada, millistel esindatuse tasemetel on Eesti kõige rohkem alaesindatud. Eestlaste esindatuse olemuse mõistmine on oluline seetõttu, et sellele tuginedes on võimalik tõhusamalt ja sihistatumalt planeerida Eesti riigi poolt tehtavaid tegevusi Eesti ELi-suunalise rahvusvahelise personalipoliitika tugevdamiseks.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et Eesti ELi-suunalise rahvusvahelise personalipoliitika juhtimine on mõnevõrra killustunud ning see nõuab head ja koordineeritud koostööd kõigi ministriumide, aga ennekõike Välisministeeriumi, Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi vahel. Eesti rahvusvahelise personalipoliitika tegevuskava annab küll üldise raamistiku valdkonna arendamiseks, kuid konkreetsete tulemuste saavutamiseks oleks vaja Eesti ELi-suunalisi personalipoliitika prioriteete senisest paremini prioriseerida, sihistatult toetada potentsiaalsete kandidaatide konkurssideks ettevalmistamist, tulemuslikumalt ja aktiivsemalt lobistada ning paremini püüda hõlmata EL institutsioonides ja Euroopa välisteenistuses töötavaid kolleege, eesmärgiga parandada infovahetust ning laiendada taustateadmist Eesti huvidest ja seisukohtadest.

Käesoleva uurimistöö valim keskendus ametnikele, kes olid Euroopa Liidu avaliku teenistusega liitunud Eesti Euroopa Liiduga liitumisel, mõned aastad peale seda või liitunud Euroopa välisteenistusega juba kogenud Eesti avaliku teenistuse ametnikena. Selline valim võimaldas koondada kogenud ametnike teadmist, analüüsida nende rollitaju eestlase ja Euroopa Liidu

ametnikuna. Edasistes uurimustes võiks kaaluda nende ametnike uurimist, kes on Euroopa Liidu avaliku teenistusega liitunud otse ülikoolist ning kuuluvad AD05-08 kategooriasse, milles Eesti on hetkel Euroopa Komisjonis alaesindatud. See võimaldaks täpsemalt selgitada põhjuseid, millised on väljakutsed EPSO konkursside läbimisel ning hinnata Euroopa Liidu avaliku teenistuse atraktiivsust noorte seas. Samuti võrrelda, kas noorte motivatsioon ja lojaalsused sarnanevad kogunud ametnike omaga.

SUMMARY

REPRESENTATION OF ESTONIANS IN THE EUROPEAN COMMISSION AND IN THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE

Siiri Liivandi

Considering the effect that the European Union level policy making has on Estonian politics and policy implementation it is important for a small member state such as Estonia to have as good bureaucratic representation in EU institutions and services as possible. More importantly it is imperative to have Estonians working in positions which embody the potential to influence internal processes and policy making decisions in a way that potentially enhance Estonian interests and increase our influence on the European Union level. The research therefore concentrates on the analyses of how Estonians working in the European Commission and in the European External Action Service view their role in enhancing Estonia's influence and image and what are the tools available in order to strengthen the passive, active and linkage representation of Estonians in the European Commission and in the European External Action Service.

The theoretical framework of the theses relies in the representative bureaucracy theory and specifically in its application on the level of the European Union institutions. When analysing the development of the EU institutions recruiting policies, one can conclude that the principle of

ensuring geographic balance is an important component in sustaining and ensuring the EU legitimacy (Gravier, 2020). Representative bureaucracy theory allows for the analyses of passive, active and linkage representation (Gravier, 2013). When passive representation remains descriptive and is expressed by numbers, then active representation on the other hand poses the question about how are the demographic characteristics and bureaucrat's decision making process intertwined in a way that it could potentially benefit the people of their origin (Bishu & Kennedy, 2020). The research methods used in the theses include the analyses of the relevant documents and holding 14 semi-structured interviews with the Estonians working in the EU Commission and European External Action Service.

For the application of the principle of geographical balance the European Commission has developed recommended guiding rates for every member state. The recommended guiding rates in the case of Estonia are 0.8% for the EU Commission and 0.3% for the European External Action Service (EEAS). When analysing the passive representation of Estonians in the European Commission and the European External Action Service one is inclined to conclude that the numbers and the actual distribution of positions in different job categories tell a different story. According to the statistics available as of December 31, 2022 Estonians were underrepresented in the AD05-08 category which means that there are not enough Estonians entering the European civil service on the entrance level. In the case of the Estonian representation in the External Action Service the Estonians are over represented considering the guiding rate of 0.3% and in the EU Delegations Estonians hold three Heads of Delegations positions. However the biggest representation gap is exposed on the level of management in the EEAS Head Quarters where currently there are no Estonians. In order to increase Estonian passive representation and strengthen the active and linkage representation it is important to concentrate on prioritization, targeted support of the potential candidates including those already working in the system, and maintain or increase the number of Seconded National Experts in the European Commission and External Actions Service. The research also revealed that there is potential to make better use of the networking and engaging Estonians working in the in the EU institutions and EEAS in order to increase the information sharing and knowledge about Estonian priorities and interests on the one hand and the knowledge about how the EU system works, on the other.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Avaliku teenistuse seadus (ATS). RT I, 07.03.2023, 12.

Bradbury, M. & Kellough, J.E. (2011) Representative bureaucracy: Assessing the evidence on active representation. *The American Review of Public Administration*, 41(2), 157-167. <https://doi.org/10.1177/0275074010367823>

Bishu, S., & Kennedy, A. (2020). Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 559-588.

Christensen, J., Van den Bekerom, P., & Van der Voet, J. (2017). 'Representative Bureaucracy and Specialist Knowledge in the European Commission', *Public Administration* 95(2): 450-467. <https://doi.org/10.1111/padm.12314>

Christensen, J. (2019). Representative bureaucracy, international organizations and public service bargains. *Public Administration* 2020; 98: 408– 423. <https://doi.org/10.1111/padm.12625>

Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, Kasutatud 10. aprill 2023 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32010D0427>

Dolan, J., & Rosenbloom, D.H. (2003). *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315541471>

EEAS Decision of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy HR DEC(2014) 01 of 04/02/2014 establishing the rules applicable to National Experts seconded to the European External Action Service.

European Commission. (2022). A new Human Resources Strategy for the Commission. Kasutatud 15. jaanuar 2023 https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/c_2022_2229_2_en_act_part1_v12.pdf

European Commission. (2023). Staff and ethics. Kasutatud 20. jaanuar 2023 https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/staff-and-ethics_en

European External Action Service. (2021). *Creation of the European External Action Service*. Kasutatud 11. jaanuar 2023 https://www.eeas.europa.eu/eeas/creation-european-external-action-service_en#:~:text=The%20European%20External%20Action%20Service%20was%20established%20by%20decision%20of,majority%20on%208%20July%202010

- Euroopa Komisjon. (2022). Ülevaade. Kasutatud 10. jaanuar 2023 https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-commission_et
- Euroopa Komisjoni otsus, 12.11.2008, komisjoni talituste juurde lähetatud riiklike ekspertide ja seal erialast koolitust saavate riiklike ekspertide suhtes kohaldatavate eeskirjade kohta, C(2008) 6866 final
- Euroopa Liidu Teataja. (2023). Kasutatud 16. aprill 2023 <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=et>
- European Personnel Selection Office. (2023). How to apply. Kasutatud 20. jaanuar 2023 <https://epso.europa.eu/en/selection-procedure/how-apply>
- Gerth, H.H. & Wright Mills, C. (Eds.). (1946) From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Oxford University Press, pp. 214-216, 228-229, 231-234.
- Gravier, M. (2008). The 2004 Enlargement Staff Policy of the European Commission: The Case for Representative Bureaucracy. *Journal of Common Market Studies*, 46(5), 1025-1047. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2008.00828.x>
- Gravier, M. (2013). Challenging or Enhancing the EU's Legitimacy? The Evolution of Representative Bureaucracy in the Commission's Staff Policies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 817-838. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut024>
- Gravier, M. & Roth, C. (2020) Bureaucratic Representation and the Rejection Hypothesis: A Longitudinal Study of the European Commission's Staff Composition (1980–2013) *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2020, 4–21
- 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), 239–258. <https://doi.org/10.1177/0020852309365670>
- Kennedy, BA. (2013). Sorting Through: The Role of Representation in Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory* 23, 791-816.
- Kennedy, B. (2014). Unraveling Representative Democracy: A Systematic Analysis of the Literature. *Administration and Society* 46, 395-421.
- Kingsley, D. (1944). Representative bureaucracy. An interpretation of the British Civil Service. The Antioch Press.
- Meier, K. J. (1993). Representative bureaucracy: A theoretical and empirical exposition. In J. Perry (Ed.), *Research in public administration*. 1-35. Greenwich, CT: JAI
- Meier, K. J. & Morton, T.S. (2015). Representative bureaucracy in a cross-national context: Politics, identity, structure and discretion. In E. E. Publishing (Ed.), *Politics of representative bureaucracy: Power, legitimacy and performance*. pp. 94–112.

- Meier, K. J. (2019). Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research. *Perspectives on Public Management and Governance* 2 (1). pp 39–56.
- Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele. (2022). Eesti rahvusvahelise personalipoliitika tegevuskava 2022-2026. Esitatud 11.02.2022.
- Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service*. Second Edition. Oxford University Press, New York.
- Murdoch, Z. & Geys, B. (2012) Instrumental calculation, cognitive role-playing, or both? Self-perceptions of seconded national experts in the European Commission, *Journal of European Public Policy*, 19:9, 1357-1376, DOI: 10.1080/13501763.2012.677186.
- Murdoch, Z., Trondal, J. & Geys, B. (2015). Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission: Representative bureaucracy. *Regulation & Governance*. 10. 10.1111/rego.12089.
- Nagel, M. & Peters, B.G. (2021), "Identity and Representation: Representative Bureaucracy in the European Union. Machin, A. & Meidert, N. (Ed.) *Political Identification in Europe: Community in Crisis?* (pp. 161-178) Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83982-124-020211016>
- Peters, B. G., von Maravić, P. & Schröter, E. (2015). *Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy and Performance, The Comparative Study of Representative Bureaucracy – An Analytical Framework*
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520340503>
- Politico. (2023). Barigazzi, J. & Bayer, L. *Brussels can't keep easterners from top jobs forever, Estonian PM says*. Kasutatud 28. aprill 2023 <https://www.politico.eu/article/eu-eastern-europe-top-jobs-estonia-pm-kaja-kallas/>
- Rahandusministeerium. (2022). Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna põhimäärus. Kasutatud 24. aprill 2023 <https://www.fin.ee/media/5328/download>
- Riccucci, N. & Van Ryzin, G. (2017). Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. *Public Administration Review*. 77. 10.1111/puar.12649.
- Riigikantselei. (2022). *Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetidid 2022–2023*. Kasutatud 10. jaanuar 2023 <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/eesti-euroopa-liidu-poliitika/el-poliitika-10.01.2023>.
- Riigikantselei põhimäärus (RT I, 04.01.2022, 14). Kasutatud 24. aprill 2023 <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012022014>
- Ruslin, R., Muhammad Sarib, A.R., Firdiansyah, A. & Hijrah, S. (2022) "Semi-structured Interview: A Methodological Reflection on the Development of a Qualitative Research

- Instrument in Educational Studies." IOSR Journal of Research & Method in Education (IOSR-JRME), 12(01). 22-29.
- Selden, S. C. (1997). Representative Bureaucracy: Examining the Linkage between Passive and Active Representation in the Farmers Home Administration. *The American Review of Public Administration*, 27(1), 22-42. doi: 10.1177/027507409702700103
- Stevens, A. (2009). Representative bureaucracy - what, why and how? Evidence from the European commission. *Public Policy and Administration*, 24(2), 119-139. <https://doi.org/10.1177/0952076708100872>
- Staff Regulations of Officials (SR) and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union (CEOS). Kasutatud 24. aprill 2023 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1570023902133&uri=CELEX:01962R0031-20190101>
- Sundström, G. (2016). Seconded National Experts as Part of Early Mover Strategies in the European Union: Case of Sweden. *Journal of European Integration*, 38(2), 133-147.
- Suvarierol, S. & van den Berg, C. (2021). Bridge builders or bridgeheads in Brussels? The world of seconded national experts. Amsterdam University Press/EYE, 2021.
- Trondal, J., Murdoch, Z., & Geys, B. (2015). Representative Bureaucracy and the Role of Expertise in Politics. *Politics and Governance*, 3(1), 26-36. <https://doi.org/10.17645/pag.v3i1.65>
- Välisministeerium. (2022). *Vabariigi Valitsuse Välispoliitika arengukava 2030*. Kasutatud 10. jaanuar 2023 https://www.vm.ee/ministeerium-riiklik-protokoll-press/eesti-valispoliitika-arengukava-2030?view_instance=0¤t_page=1
- Välisministeerium. (2022). *Välispoliitika programm 2022-2025*. Kasutatud 10. jaanuar 2023 <https://www.vm.ee/media/4328/download>
- Välisministeeriumi põhimäärus (RT I, 09.07.2022, 10) . Kasutatud 24. aprill 2023 <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052021005?leiaKehtiv>
- Välissteenistuse seadus (VäTS). RT I, 26.10.2018, 33
- Webeck, S. & Lee, H. (2022). The Behavioral Foundations of Representative Bureaucracy, Perspectives on Public Management and Governance, Volume 5, Issue 3, September 2022, pp 209–221. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac013>
- Zittoun, P. (2021). Interviewing in Public Administration. B. Guy Peters; Ian Thynne. Oxford Research Encyclopedia of Politics, Oxford University Press, 2021,

LISAD

Lisa 1. Uuringu käigus läbiviidud intervjuud

Intervjueeritav 1. videointervjuu, intervjueerija märkmed 3.04.2023.

Intervjueeritav 2. videointervjuu, intervjueerija märkmed 5.04.2023

Intervjueeritav 3. videointervjuu, intervjueerija märkmed 5.04.2023.

Intervjueeritav 4 . videointervjuu, intervjueerija märkmed 5.04.2023

Intervjueeritav 5. videointervjuu, intervjueerija märkmed 6.04.2023

Intervjueeritav 6. videointervjuu, intervjueerija märkmed 6.04.2023

Intervjueeritav 7. videointervjuu, intervjueerija märkmed 7.04.2023

Intervjueeritav 8. videointervjuu, intervjueerija märkmed 11.04.2023

Intervjueeritav 9. videointervjuu, intervjueerija märkmed 11.04.2023

Intervjueeritav 10. videointervjuu, intervjueerija märkmed 11.04.2023

Intervjueeritav 11. videointervjuu, intervjueerija märkmed 14.04.2023

Intervjueeritav 12. videointervjuu, intervjueerija märkmed 14.04.2023

Intervjueeritav 13. intervjuu, intervjueerija märkmed 24.04.2023

Intervjueeritav 14. videointervjuu, intervjueerija märkmed 27.04.2023

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

Sissejuhatavad küsimused ametnike tausta, varasema töökogemuse, tööalaste eesmärkide ja motivatsiooni kohta

1. Millised olid need ajendid, mis Sind motiveerisid Euroopa Liidu alaliseks ametnikuks /Euroopa Välisteenistusse /riiklikuks eksperdiks kandideerima?
2. Kuidas langes valik just sellele ametikohale?
3. Millistel ametikohtadel Euroopa Komisjonis/Euroopa Välisteenistuses oled varem töötanud?
4. Kus Sa töötasid enne kui liitusid EL avaliku teenistusega/EEASiga?
5. Kui pikk on Sinu staaž EL avalikus teenistuses/avaliku teenistuse staaž kokku?

Küsimused esindusbürokraatia väljendumise kohta organisatsioonis

1. Tuginedes oma kogemusele, kuidas Sa iseloomustaksid Euroopa Komisjoni/Euroopa Välisteenistuse organisatsiooni kultuuri?
2. Milliste omadustega töötajaid organisatsioonis väärtustatakse?
3. Kuidas hindad eestlaste esindatust Euroopa Komisjonis/Euroopa Välisteenistuses täna?
4. Kuidas on kujunenud olukord, et Euroopa Välisteenistuse peamaja juhtivatel kohtadel eestlasi ei ole ühtegi?
5. Kuidas geograafilise tasakaalu küsimus peegeldub Sinu hinnangul Euroopa Komisjoni/Euroopa Välisteenistuse värbamispoliitikates laiemalt ?
6. Kuidas Sinu nägemuses ja kogemusele tuginedes Euroopa Komisjoni/Euroopa Välisteenistuse juhtkonna tasandil geograafilise tasakaalu teemaga tegeletakse?
7. Kas see on organisatsiooni vaates Sinu hinnangul oluline?

Küsimused esindusbürokraatia väljendumise kohta indiviidi tasandil eesmärgiga selgitada, milles väljendub eestlastest ametnike esindatus? Kas nad esindavad aktiivset, passiivset või sidustavat rolli?

1. Kuidas kirjeldaksid tööalaseid suhteid teiste eestlastega, kes töötavad Euroopa Välisteenistuses ja EL institutsioonides? Kellega on kõige tihedam koostöö?
2. Kuidas kirjeldaksid tööalaseid suhteid kolleegidega Välisministeeriumis ja Eesti alalises esinduses ELi juures? Millistes rutiinsetes tegevustes need väljenduvad? Kes on Sinu peamised koostööpartnerid? Kui need puuduvad siis miks?
3. Kuidas isiklikult tunnetad oma rolli Eesti huvide kaitsmisel ja mõjukuse suurendamisel?
4. Kuidas hoiad end kursis Eesti valitsuse seisukohtadega oma teemavaldkonnas? Kas oled teadlik Eesti EL poliitika prioriteetidest üldisemalt? Kui jah, siis kust Sa selle info ammutad?

Küsimused Eesti riigi poolt tehtavate tegevuste kohta, mis toetaksid eestlaste passiivse ja aktiivse esindatuse suurendamist.

1. Kuidas Sinu hinnangul saab Eesti riik kaasa aidata, et eestlase esindatus Euroopa Välisteenistuses ja Euroopa Komisjonis suureneks?
2. Millised peaksid olema Eesti riigi poolt tehtavad tegevused, mis toetaksid eestlaste esindatuse suurendamist?
3. Millised peaksid olema Välisministeeriumi rahvusvahelise personalipoliitika prioriteetidid Euroopa Välisteenistuse suunal?
4. Kuidas saaks EL institutsioonides/Euroopa Välisteenistuses töötavaid eestlasi Sinu hinnangul paremini sidustada? Milliseid tegevusi selleks oleks vaja teha?
5. Kuidas saaks sidustusüritust EL institutsioonides töötavate eestlastele atraktiivsemaks teha, et nad sel osaleks? Mida saaks sidustusürituse korraldamisel paremini teha?
6. Kuidas hindaksid võimalust töötada ajutiselt Eesti avalikus teenistuses? Kas Sa kaaluksid sellist võimalust?

Kas on mõni oluline teema, mille kohta ma ei taibanud küsida, mis jäi käsitlemata või mida intervjuueeritav ise tahaks rõhutada?

Lisa 3. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina _____Siiri Liivandi_____ (autori nimi)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

_____Eestlaste esindatus Euroopa Komisjonis ja Euroopa välisestistes_____,
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Külli Sarapuu
(juhendaja nimi)

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

____9.05.2023_____ (kuupäev)

¹ Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsevale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.