

Kansallisuus kansainvälisen virkamiespätevyyden kohtalonkysymyksenä

Turo Virtanen

NATIONALITY AS THE PREDICAMENT OF THE COMPETENCE OF INTERNATIONAL CIVIL SERVICE

The problems of the competence of international civil service (ICS) are analyzed within a four-fold frame-work of task-competence, professional competence in subject area, professional competence in administration, political competence, and ethical competence. Analysis is based on the research on ICS that has centred around the family of UN organizations. The basic problems of competence are examined from the point of view of the nationality of the civil servants. Problems of task competence relate to the national variation of work-related motivation and abilities, and difficulties in establishing multicultural co-operation and reward systems. Problems of professional competence in subject area relate to the contradiction of preserving, on the one hand, the practices of each 'industry' originated in the development of each national culture, and, on the other hand, the improvement of these practices following the values of modernism and Western technology. Problems of professional competence in administration relate to national variation in the conception of public accountability and to the ambiguities and uncertainties of international policy formulation and implementation. Problems of political competence relate to geographical representation of nation-states in ICS, which casts a shadow over the expertise and neutrality of ICS, and tends to undermine supranational policies. Problems of ethical competence relate to contradictions of loyalty, and genuine variations of moral outlook as to what is considered best for the world community.

Keywords: international civil service, international organizations, competence of civil servants, nationality.

1 KANSAINVÄLINEN VIRKAMIES

Kansainväliset virkamiehet ovat syntyneet alun perin valtioiden välisten yhteistyömuotojen, ku-

ten suurvaltojen erilaisten kongressien (Wienin kongressi 1815) sekä tulli- ja liikenneasioiden hoidon edellyttämien kokousten sihteeristöstä: oli tärkeää pyrkiä luomaan jatkuvuutta perättäisten kokousten välille, jotta keskeytykset eivät olisi tuhonneet yhteistyön hedelmiä ja jotta eri osapuolten väliset kontaktit olisivat säilyneet vireinä (Langrod 1963, 34–; Groom 1988, 8–). Kun kokouksia piti myös valmistella sekä asiasisältöjen että käytännön järjestelyjen suhteen, osoittautui tilapäinen henkilöstö ennen pitkää riittämättömäksi. Vaikka 1800-luvun jälkipuoliskolla perustettiin Euroopassa useita kansainvälisiä unioneja toimistoineen (esim. Yleismaailmallinen postiunioni Bernissä 1874), liitetään kansainvälisen virkamiehistyksen (international civil service) idea yleensä Kansainliiton syntyyn vuonna 1919. Tämän taustalla lienevät ne suuret odotukset, joita Kansainliitolle asetettiin.

Kansainliiton perustamisasiakirja ei pitänyt sisällään mitään määräyksiä henkilökunnan kansainvälisyydestä, mutta Kansainliiton ensimmäinen pääsihteeri, brittiläinen virkamies Sir Eric Drummond, piti erittäin tärkeänä, että sihteeristöön rekrytoitaisiin yksilöitä eikä jäsenvaltioiden kansallisia edustajia (Riggs & Plano 1988, 100–101; Rovine 1970, 17–). Vuonna 1920 ns. Balfourin raportissa hahmoteltiin periaate, jonka mukaan henkilökunta on täysin riippumaton kaikista muista tahoista paitsi pääsihteeristä (Reymond 1970, 225). Selvä muodollinen askel kansainvälisen virkamiehen kansainväliseen lojaalisuuteen otettiin vuonna 1932, jolloin Kansainliiton virkamiehiä vaadittiin vannomaan ja allekirjoittamaan erityinen julistus, jossa he lupasivat toimia yksin Kansainliiton etujen hyväksi ja olla pyytämättä tai vastaanottamatta ohjeita miltään hallitukselta tai muulta taholta kuin Kansainliiton sihteeristöltä (Young 1970, 217). Tämä periaate vahvistettiin myöhemmin Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) perustamisen yhteydessä vuonna 1945. YK:n peruskirjassa (51/56, 100. artikla)

määritellään pääsihteerin ja sihteeristön henkilökunnan asema tavalla, johon nykyäänkin pääsääntöisesti viitataan, kun halutaan määritellä kansainvälisen virkamiehen asemaa – siinä asetetaan velvollisuuksia myös YK:n jäsenvaltioille:

»1. Tehtäviensä suorittamisessa pääsihteerin ja sihteeristön henkilökunta eivät saa pyytää tai vastaanottaa ohjeita miltään hallitukselta tai muulta viranomaiselta järjestön ulkopuolelta. Heidän on pidättävä kaikista teoista, jotka eivät sovellu heidän asemaansa kansainvälisinä, ainoastaan järjestölle vastuullisina virkamiehinä.

2. Kukin Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen sitoutuu kunnioittamaan pääsihteerin ja henkilökunnan tehtävien puhtaasti kansainvälistä luonnetta sekä pidättymään yrittämästä vaikuttaa heihin heidän tehtäviensä täyttämässä.»

Vaikka periaate on vahvistettu moneen kertaan niin yleiskokouksessa kuin YK:n erityisjärjestöissäkin, on periaatteen noudattamiseen liittynyt jatkuvasti ongelmia. Avointa kritiikkiä periaatetta vastaan esittivät 1960-luvulla aliedustettuna olleet Neuvostoliitto, Ukraina ja Valkovenäjä: kukaan ei voi olla riippumaton omasta maastaan eikä hänen pidäkään olla, puolueeton kansainvälinen virkamies on vaarallinen illuusio (Reymond 1970, 225–226; Jordan & Renninger 1980, 12). Myös USA:ssa on kiinnitetty huomiota YK:n virkamiesten kansalliseen lojaalisuuteen: vuonna 1952 presidentti Truman antoi määräyksen, jonka mukaan olisi pitänyt tutkia paitsi kaikkien YK:hon pyrkivien rekrytanttien myös kaikkien YK:ssa jo työskennelleiden USA:n kansalaisten luotettavuus. Aikavälillä 1953–1986 Yhdysvalloissa oli voimassa virallinen menettely, jolla tarkastettiin sen kansalaisten lojaalisuus omaa maataan kohtaan ennen kuin nämä nimitettiin sihteeristöön (Riggs & Plano 1988, 108; Jordan 1991, 354). Kiina on jatkuvasti vastustanut 100. artiklaa, ja dekolonisaatioon liittynyt YK:n 'epälänsimaistuminen' on johtanut myös 101. artiklan haastamiseen (Jordan 1991, 354), missä jännitteenä on ollut henkilökunnan ammatillinen korkeatasoisuus vs. tasapaino eri kansallisuuksien kesken.

YK:ssa on ollut virkamiesten pätevyys suuri ongelma, sillä periaatteena on ollut, että virkamielten tulee olla peräisin mahdollisimman monista jäsenvaltioista. Tämä periaate sanotaan YK:n peruskirjan (51/56) artiklassa 101.3:

»Määräävänä näkökohtana henkilökuntaa otettaessa ja työehtoja määrättäessä on pidettävä välttämättömyyttä taata järjestölle sellaisten henkilöiden saanti, jotka työkykynsä, pätevyytensä ja luotettavuutensa puolesta täyttävät kaikkein korkeimmat vaatimukset. Asianmukaista huomiota on kiinnitettävä sen seikan tärkeyteen, että henkilökunta hankitaan niin laajalta maantieteelliseltä pohjalta kuin mahdollista.»

Reymondin ja Mailickin (1986, 138) mukaan tämä ei periaatteessa tarkoita, että maat tulevat »edustetuiksi» henkilökunnan kautta, vaan että henkilökuntaa otettaessa on ammatillisista vaatimuksista tinkimättä huolehdittava eri kansallisuuksien kohtuullisesta tasapainosta. Käytännössä heidän mukaansa kuitenkin kiinnitetään niin henkilöstön rekrytoinnissa kuin ylentämisessäkin ensisijassa huomiota eri kansallisuuksien tasapainoon kaikilla organisaatiosasoilla. Oikean maantieteellisen jakauman tavoittelu on johtanut siihen, että valituksi on tullut paljon ainakin alun perin epäpäteviä virkamiehiä – ja etenkin vähemmän kehittyneistä maista (ks. esim. Winslow 1970, 216; Jordan & Renninger 1980, 9). YK:ssa on jo pitkään ollut voimassa periaate, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion toivottava osuus määräytyy sen mukaan mikä on valtion osuus YK:n sihteeristön budjetista plus miinus tietty marginaali (esim. 15 % vuonna 1986). Tämä periaate koskee kuitenkin vain noin puolta ylemmästä henkilökunnasta (Reymond & Mailick 1986, 139). Kun kansallisuus ohittaa ammatillisen pätevyyden, jäsenvaltioiden hallitusten merkitys YK:n miehittämisessä voimistuu. Peruskirjan mukaan (101.1 artikla) sihteeristön henkilökunnan nimittää kuitenkin pääsihteerin yleiskokouksen vahvistamien määräysten mukaan.

Euroopan integraatiokehityksen myötä YK:n sihteeristön asemaa koskevat perusideat ovat tulleet suurelta osin käyttöön myös eurooppalaisissa hallitusten välisissä organisaatioissa. Virkamiesten riippumattomuuden idea on tullut vahvistetuksi jo Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustaneessa Rooman sopimuksessa vuonna 1951. Sopimuksen yhdeksännen artiklan mukaan unionin Korkean Viranomaisen (High Authority) jäsenten tuli olla täysin riippumattomia tehtäviensä toteuttamisessa ja toimia yhteisön yleiseksi eduksi (Archer 1994, 76). Saman artiklan mukaan he eivät myöskään saaneet pyytää tai vastaanottaa neuvoja miltään hallitukselta tai muulta elimeltä, eivätkä jäsenvaltiot saaneet pyrkiä vaikuttamaan heidän tehtäviensä hoitoon. Tällä tavalla oli tarkoitus turvata jäsenten tehtävien »supranationaalinen luonne», kuten asia ilmaistiin. Euroopan talousyhteisön perustaneessa Rooman sopimuksessa vuonna 1957 sama riippumattomien virkamiesten idea tulee esiin komission jäsenille asetetuissa pätevyysvaatimuksissa (artikla 157), joiden mukaan heidät valitaan heidän yleisen pätevyytensä perusteella (mt., 103–104). Kun hiili- ja teräsyhteisön Korkean Viranomaisen riippumattomuuteen ei luotettu, ei komissiolle annettu yhtä vahvaa asemaa. Jäsenvaltioiden kansallisen

vaikuttamisen voimaa lisättiin antamalla ministerineuvostolle enemmän päätösvaltaa (mt., 101, 106–107). Komission jäsenten riippumattomuuden tuli sopimuksen mukaan kuitenkin voida luottaa. Komission jäsenten tuli olla täysin riippumattomia hoitaessaan tehtäviään, eivätkä he saaneet ottaa ohjeita miltään hallitukselta tai muulta elimeltä. Jäsenvaltioiden oli määrä kunnioittaa tätä periaatetta eikä näiden tullut pyrkiä vaikuttamaan komission jäsenen työhön. Maastrichtin sopimuksessaan vuonna 1992 ei tähän peruseriaatteen kajoitu komissiota koskeissa määräyksissä. Sopimuksessa Euroopan Unionista artikla 157 kuuluu seuraavasti (Maastrichtin ... 1994, 329–330):

»1. Komissiossa on seitsemäntoista jäsentä, jotka valitaan heidän yleisen pätevytensä perusteella ja joiden riippumattomuus on kiistaton. Neuvosto voi yksimielisesti muuttaa komission jäsenen määrää. Komission jäsen voi olla vain jäsenvaltion kansalainen. Komissiossa on oltava ainakin yksi kansalainen kustakin jäsenvaltiosta, mutta saman valtion kansalaisuus saa olla enintään kahdella komission jäsenellä.

2. Komission jäsenet hoitavat tehtäväänsä täysin riippumattomina yhteisön yleisen edun mukaisesti. Tehtäväänsä hoitaessaan he eivät pyydä eivätkä ota ohjeita miltään hallitukselta tai muultakaan taholta. He pidättyvät kaikesta, mikä on ristiriidassa heidän tehtävänsä kanssa. Jokainen jäsenvaltio sitoutuu kunnioittamaan tätä periaatetta ja pidättymään yrityksistä vaikuttaa komission jäseniin heidän hoitaessaan tehtäväänsä. Komission jäsenet eivät saa toimikautensa aikana harjoittaa muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa. Tehtäväänsä ryhtyessään he antavat juhlallisen vakuutuksen siitä, että he toimikautensa aikana ja sen päätyttyä kunnioittavat komission jäsenyydestä johtuvia velvollisuuksia ja varsinkin osoittavat kunniallisuutta ja pidättyvyyttä, kun heille toimikauden päätyttyä tarjotaan tiettyjä tehtäviä tai etuja. Jos komission jäsen ei noudata näitä velvollisuuksiaan, yhteisön tuomioistuin voi neuvoston tai komission pyynnöstä päättää, että asiassa ilmenneiden seikkojen mukaan jäsen joko erotetaan tehtävästään 160 artiklan mukaisesti taikka että hänen oikeutensa eläkkeeseen tai muihin vastaaviin etuuksiin lakkaa.»

Kansainvälisen virkamiehen pätevyuden omalajinen piirre on sen suhde kansallisuuteen. Kansainväliset hallitustenväliset organisaatiot perustetaan jäsenvaltioiden yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi, mikä edellyttää organisaation virkamiesten sitoutumista organisaation tavoitteisiin eikä oman kotimaansa tavoitteisiin tuossa organisaatiossa. Oletuksena on siis, että yhden jäsenvaltion etu ei ole sama kuin kaikkien jäsenvaltioiden etu. Toisaalta lähes kaikki virkamiehet – joitakin kosmopoliitteja lukuunottamatta – tuntevat jonkin kansallisuuden ja siihen kytkeytävän kulttuurin itselleen läheisimmäksi ja osaksi

identiteettiään. He eivät voi loppuun asti asettua oman kulttuurinsa arvojen toteuttamisen ulkopuolelle, vaikka he sitä tietoisesti yrittäisivätkin – tai vaikka joku toinen (kuten heidän esimiehensä tai kollegansa) kansallisen kulttuurin läpilyömistä yrittäisikin estää. Usein oman kotimaan etujen piiloinen ajaminen on myös virkamiehelle itselleen edullista, sillä kansainvälinen tehtävä voi olla vain määräaikainen ja kotimaan mittapuun mukainen menestyminen siinä voi olla eduksi kotimaisessa urakehityksessä. Kansalliset arvot ja kansallinen tietotaito ovat lisäksi tietoisien toiminnan välineitä, jotka on hallittava pelkästään toiminnan tuloksellisuuden vuoksi vaikka niiden pohjalta muotoiltuja arvopäämääriä ei pitäisikään hyväksyttävänä. Tässä mielessä kansallisuus on sekä resurssi että rajoite kansainvälisen organisaation toiminnassa.

Tutkimustehtävä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on jäsentää kansainvälinen virkamiespätevyys nimen omaan virkamiehen kansallisuuden näkökulmasta. Virkamiespätevyuden yleinen määrittely pohjaa aikaisemmassa yhteydessä (Virtanen 1991, ks. myös 1996) muodostamaani kehukseen virkamiespätevyuden osa-alueista. Siinä virkamiespätevyys jaetaan tehtäväpätevyteen, toimialakohtaiseen ammattipätevytyteen, hallinnolliseen ammattipätevytyteen, poliittiseen pätevytyteen ja eettiseen pätevytyteen. Kullakin näillä pätevyysalueilla on arvosisältö ja välinesisältö (ks. kuvio 1). Virkamiespätevyydellä tarkoitetaan tässä hallinnollisen viranhaltijan halua ja pystyvyyttä toteuttaa poliittisen päätöksentekijän virallisesti vahvistettua menettelytapaa noudattamalla antamat toimeksiannot julkisessa organisaatiossa. Toimeksiannot voivat koskea yhtä hyvin uusien päätösten valmistelua ja uusien valmistelutehtävien keksimistä (asioiden kehittämistä) kuin tehtyjen päätösten toteuttamista. Virkamiespätevyuden arvosisältö viittaa toiminnan tavoitteisiin ja niiden oikeuttamiseen, välineellinen sisältö puolestaan toiminnan keinoin ja niiden oikeuttamiseen. Kyse on siitä, että virkamies on pätevä vain, jos hän kykenee perustelemaan oikein sekä halunsa toimia annettujen tavoitteiden mukaan että niiden saavuttamisessa tarvittavat keinot ja pystyy toimimaan tältä pohjalta niin, että tavoitteet toteutuvat – sikäli kuin se on hänestä itsestään kiinni. Tavoitteiden osalta 'oikean haluaminen' tarkoittaa sen haluamista mitä poliittiset päätöksentekijätkin haluavat mutta myös sitä mikä 'on oikein'

eettisessä katsannossa ja lain taikka muiden vahvistettujen normien mukaan. Näiden arvoelementtien mahdollinen ristiriitaisuus luo virkamiespätevyuden arvoisällön tunnetut ongelmat. Keinojen osalta 'oikein' tarkoittaa paitsi keinoiksi tarkoitettujen toimenpiteiden objektiivista kausaalisuutta suhteessa tavoitetilojen saavuttamiseen myös toimenpiteiden normatiivista hyväksyttävyyttä (etenkin vaihtoehtoiset keinot pakottavat tekemään valintoja, joissa myös arvot ovat mukana).

Kunkin pätevyysalueen sisällä tarkastellaan kansainvälisen pätevyuden sisältöä ja ongelma-alueita siltä osin kuin näillä on yhteys virkamiehen kansallisuuteen. Osittaisen pohjan näiden

ongelmien löytämiselle tarjoaa kansainvälisen virkamiehissyyden tutkimus, joka on käynnistynyt Kansainliiton perustamisen myötä mutta jota on tehty vielä varsin vähän (ks. Gould & Kelman 1970; Weiss 1982, 288), vaikka kansainvälisiä organisaatioita onkin tutkittu paljon (niitäkään ei tosin hallintotieteellisestä näkökulmasta; ks. Jönsson 1993, Ness & Brechin 1988). Tässä on esillä pääasiassa YK-järjestelmään liittyvä tutkimus, koska YK on (ohjelmiseen ja erityisjärjestöineen) globaalien tason kansainvälinen, hallitusten välinen organisaatio *par excellence*, kansainvälisen virkamieskunnan suurin keskittymä ja myös kansainvälisen virkamiehissyyden periaatteiden toimivuuden koetinkivi. Tutkimuksessa edetään virka-

PÄTEVYYSALUE Pätevyyskriteeri	Virkatoiminnan tilanneyhteys	Arvopätevyys	Välinepätevyys
TEHTÄVÄ-PÄTEVYYS Suoriutuminen	Annetut tavoitteet ja keinot Välineiden käyttö	Motivaatio	Kyvyt
AMMATTI-PÄTEVYYS Substantiaalinen Kohteen kehittyminen	Tunnettu keinovalikoima, täsmentymättömät tavoitteet Välineiden kehittäminen resursseista	Kohteen hallinta	Substantiaalisen tietotaidon hallinta
Hallinnollinen Täytäntöönpanon kehittyminen	Tavoitteen täsmentäminen Resurssien järjestäminen	Toimintapoliittisen ohjelman hallinta	Yhteistoiminnan tietotaidon hallinta
POLIITTINEN PÄTEVYYS Legitimiteetti	Tavoitteen synnyttäminen ja päättäminen Resurssien irrottaminen käyttöön	Ideologia ja intressit	Vallanhaltijuus
EETTINEN PÄTEVYYS Hyväksyttävyyys	Tavoitteen hyväksyminen Resurssien käyttötavan hyväksyminen	Moraalisuus	Argumentaatio

Kuvio 1. Virkamiespätevyysalueet.

miespätevyyttä koskevan kehikon rakenteen mukaisesti niin, että kunkin pätevyysalueen kansainvälisen sisällön määrittelyn jälkeen tarkastellaan alan tutkimuksen antia ja sen jälkeen muotoillaan tuota aluetta koskevan kansainvälisen virkamiespätevyyden perusongelmat.

Koska alan empiirinen tutkimus on varsin hajanainen ja kirjoitukset ovat pikemminkin institutionaalisten muotojen kuvauksia ja historioita (esim. Plantey 1981, Rovine 1970) tai esseistisiä kuvauksia virkamiesten omista kokemuksista (esim. Hoggart 1978, Kaufmann 1980) kuin järjestelmälliseen aineiston keruuseen ja/tai teoriaan perustuvia tieteellisiä tutkimuksia (mielityttävänä poikkeuksina tosin ainakin Jordan 1967; Weiss 1975, 1986; ja McLaren 1980), muodostetaan pätevyysongelmat osin 'teoreettisesti' sen pohjalta, mitä näiden kirjoitusten pohjalta tiedetään kansainvälisten organisaatioiden toimintaongelmista. Kansainvälisiä virkamiehiä tarkastellaan nimen omaan kansainvälisten hallitusten välisen (intergovernmental) organisaatioiden (IGO) sihteeristön tai muun vastaavan hallinnollisen elementin toimijoina. Puhe on siten kansainvälisistä julkisista organisaatioista. Vaikka kansainvälinen hallinto kattaa myös kansainväliset ei-hallitustenväliset organisaatiot (ns. INGO:t – niihin ei ole tapana lukea kansainvälisiä yrityksiä), on näiden organisaatioiden keskeisten hallinnollisten agenttien toiminta erilaista. Toiminnassa ei tarvitse ottaa huomioon valtiollista kokonaisuutta ja sen suhdetta globaalin tai alueelliseen kokonaisuuteen, sillä toiminta suuntautuu pääsääntöisesti vain yhden toimialan aseman edistämiseen kansainvälisessä mittakaavassa. Mikään ei tietysti estä näitäkään organisaatioita tähtäämästä koko ihmiskunnan kokonaisuuteen tai väittämästä, että juuri se on tavoite. Niiden muodollinen status on vain erilainen – ja siksi myös toimintamahdollisuudet ja toiminnalliset rajat.

2 KANSAINVÄLINEN JULKINEN ORGANISAATIO VIRKAMIESPÄTEVYYDEN DETERMINANTTINA

Kansainvälistä virkamiespätevyyttä ei voi tarkastella irrallaan niistä organisaatioista, joissa nämä virkamiehet toimivat, sillä virkamiespätevyys pohjautuu näiden organisaatioiden tavoitteiden toteutumiseen. Kun tarkastelun alla ovat vain hallitustenväliset organisaatiot, julkiset kansainväliset organisaatiot, on tämän organisaatiojou-

kon lähin vertailukohta sellainen kansallisten julkisten organisaatioiden joukko, joka muodostaa valtion. Tästä näkökulmasta informatiivinen on kansainvälisten julkisten organisaatioiden asemaa koskeva tiivistys, jonka antaa Beigbeder (1987, 3) – puhuen tosin lähinnä YK:n näkökulmasta:

»YK:n organisaatiot, kuten muutkin hallitustenväliset organisaatiot, ovat hauraita. Valtiot luovat ne ja tukevat niitä taloudellisesti. Valtiot voivat tuhota ne, jos ne katsovat että organisaatiot eivät täytä niille asetettuja kansallisia odotuksia, so. että niiden toiminta ei kansallisen edun mukaista. Organisaatiot ovat alttiita poliittisille ja taloudellisille muutoksille. Organisaatiot eivät ole kansainvälisen näyttämön täysivaltaisia toimijoita. Niillä ei ole yhtään ominaisuutta, jotka ovat valtiolle olennaisia: suvereniteettia, poliittista, taloudellista ja sotilaallista valtaa; oikeutta säätää lakeja, säännellä ja pakottaa omia kansalaisia toimimaan; eikä taloudellista itseriittoisuutta. Hallitustenvälisten organisaatioiden olemassaolo on täysin valtioiden hyvän tahdon varassa. Ei ole mitään Maailman hallitusta. Useimmat YK:n toimintaohjelmat ovat vapaaehtoisia ja neuvoo-antavia. Niissä tehdyt päätökset, päätöslauselmat taikka annetut tuomiot eivät ole sitovia eivätkä pakolla täytäntöön pantavissa, vaikka ne voivatkin ilmaista maailman enemmistön mielipiteen tai joitakin kansainvälisen tai kansallisen käyttäytymisen standardeja, jotka voidaan saavuttaa vasta kaukaisessa tulevaisuudessa.»

Suvereenin norminannon ja verotusoikeuden puuttuminen tekee kansainvälisestä organisaatiosta heikon sekä resurssien hankinnan että päätösten toteutumisen kannalta. Esimerkiksi YK:n pääsihteeristä on sanottu, ettei hänellä ole valtaa, vain taivuttelun kautta tulevaa vaikutusvaltaa (Beigbeder 1985, 291). Eri organisaatioiden asemassa on kuitenkin tässä suhteessa merkittäviä eroja. Esimerkiksi EU:n direktiivit sitovat jäsenvaltioita, vaikka niiden implementaatio (sisällyttäminen kansallisiin oikeusnormeihin) jääkin jäsenvaltioiden vastuulle ja sitä kautta kansallisille virkamiehille (ks. tarkemmin From & Stava 1993, 59–61). Mikään yksittäinen kansainvälinen organisaatio ei kuitenkaan vastaa kansallisvaltiota. Ehkä keskeisin ero on siinä, että kansainvälisen organisaation päätösten periaatteellinen sitovuus on heikompi kuin kansallisvaltioiden päätösten. Tämä aiheuttaa sen, että päätösten syntyminen ja toteuttaminen täytyy perustaa monentyypiseen *välitystoimintaan* paljon korostuneemmin kuin kansallisissa julkisissa organisaatioissa.

Virkamies välittäjänä

Välitystoiminnan näkökulmasta Feldin et al (1994, 85–87) esittämät kansainvälisten hallitus-

tenvälisten organisaatioiden tärkeimmät tehtävät ovat hyvin abstrakteja: toimintapolitiikkojen muotoilu ja toimeenpano, informaation kerääminen ja jakelu, toimeenpanon valvonta jos toimeenpano jää jäsenvaltioille, vailla sitovuutta olevien suositusten ja päätöslauselmien hyväksyminen sekä tuomioiden antaminen epäselvissä kysymyksissä, jotka voivat olla luonteeltaan joko faktuaalisia tai juridisia. Tällainen organisaatioiden tehtävämäärittely ei tuo esiin oikeastaan mitään tehtävien kansainvälisyydestä. Organisaatioiden päätöksenteon sitovuusongelmat ovat käsitykseni mukaan ydinasioita kansainvälisissä organisaatioissa. Vaikka päätöksentekosääntöihin sisältyykin äänestäminen, niihin sisältyy usein myös yksimielisyyden vaatimus sekä veto-oikeuksia (etenkin niiden osalta joilla on käytännössä mahdollisuus vesittää enemmistöpäätös; vrt. YK:n turvallisuusneuvosto). Valtiolliseen päätöksentekoon verrattuna kansainvälisten julkisten organisaatioiden päätöksenteko vaatii paljon enemmän panostusta, jotta päätöksestä muodostuisi jäsenvaltioita tosiasiallisesti sitova – ts. jotta päätös toteutuisi myös käytännössä (esim. miehittäjien vetäytyminen valtaamiltan alueilta). Komea voitto äänestyksessä ei välttämättä johda mihinkään. Välytystoiminnan tärkeys on ehkä tärkein itse organisaation kansainvälisyydestä nouseva rakenteellinen tekijä, joka määrittelee kansainvälistä virkamiespätevyyttä sen kaikilla osa-alueilla.

Välytystoiminta on luonteeltaan taivuttelua, ei pakottamista. Kuten Young (1967, 35) sanoo, välittäjän »rooli on viime kädessä suunnattu autamaan kriisin osapuolia tajuamaan omat yhteiset tai limittäiset etunsa, kun erilaiset ongelmat uhkaavat katkaista tai vakavasti heikentää heidän neuvottelusuhdettaan». Näin välittäjän tehtävänä on auttaa molempia osapuolia eikä horjuttaa tasapainoa jomman kumman eduksi. Young (mt., 34–43; ks. myös Wiberg 1983, 247–263) luonnehtii välytystoimintaa monella tavalla. Välytyksessä on esillä väärinkäsitysten korjaaminen ja yhteisten standardien kehittäminen yhteensopimattomille tarkastelutavoille, 'viestien vieminen' huonoissa puheväleissä olevien riitaosapuolten välillä, kommunikaatorakenteen hallinta (eri viestien ajoitus, materiaalin valinta, viestien muuntelu – tiedonkulun estäminenkin voi olla joskus ratkaisevaa), lupaavien ratkaisuvaihtoehtojen nostaminen etualalle, neuvottelujen päiväjärjestyksen määrittely, erityyppisten asioiden paketoiminen ja 'kytkauppa' ja hankalien asioiden irrottaminen muista asioista, 'kasvojen säilyttämisoperaatio' eli aikaisemmista sitoumuksista luopumisen edistäminen tarjoamalla käyviä perus-

teluvaihtoehtoja ('tilanne on muuttunut', 'keskinäinen hyöty', 'vastuunotto ratkaisun löytymisestä' ym.). Välytystoiminta käsitetään tässä laajasti niin, että se pitää sisällään niin viestinviemisen, sovittelemisen kuin mahdollisten välytystuomioiden antamisen. Välytystoiminta ei ole vain täysimittaisen konfliktien tai kriisien ratkaisuun pyrkimistä vaan myös hienovaraista yhteistoiminnan edellytysten rakentamista sellaisten osapuolten välillä, jotka todennäköisesti ovat eri mieltä toiminnan tavoitteista. Tämä tarkoittaa siten myös vaikuttamista osapuolten määrään (liittoutumisen edistäminen tai estäminen, uusien osapuolten etsiminen).

Mouritzenin (1990, 14–22) esittämät kansainvälisen virkamiehen roolit kuvaavat hyvin välytystoiminnan erilaisia järjestymismuotoja. Sillanrakentajarooleissa kansainvälinen virkamies toimii konfliktin ehkäisijä, passiivisena tai aktiivisena sovitelijana taikka kommunikoinnin edistäjänä. Muissa poliittisissa rooleissa hän toimii rajojen vartijana taikka jonkin voimakkaan yksittäisen jäsenen välikappaleena. Substanssiroolit ovat Mouritzenin mukaan organisaation identiteetin tukija; aloitteentekijä; implementaattori joko operatiivisen toteuttajan tai kontrolloijan tahti havainnoijan roolissa; asiantuntija/koordinaattori; sekä edustaja ei-jäsenten suuntaan. Havainnointi on Mouritzenin (mt., 21) mukaan yleisin kolmesta implementaattoriroolista, sillä kansainvälisillä organisaatioille ei useinkaan ole omaa implementaatiota eikä myöskään muodollista valtaa kontrolloida muiden toteuttamaa implementaatiota. Mouritzenin esittämässä rooleissa tulevat esiin sekä poliittiset että hallinnolliset osatekijät mutta eivät eettiset osatekijät. Konkreettiseen tehtävätasoon hän ei myöskään puutu.

Monikulttuurisuus

Välytystoiminnan alue on sitä laajempi, mitä kauempana jäsenvaltioiden kansalliset edut ja niihin liittyvä arvomaailma ovat toisistaan. Vaikka kansallisvaltiotkin ovat nykyään yhä monikulttuurisempia ja vaikka eri kansallisvaltioiden kulttuurit voivat kuulua johonkin laajempaan yhteiseen kulttuuripiiriin, on *monikulttuurisuus* paljon vaikuttavampi tekijä kansainvälisissä kuin kansallisissa organisaatioissa. Tämä on totta etenkin silloin, kun organisaation jäsenvaltioiden kielet poikkeavat toisistaan, sillä kieli on keskeinen kulttuurin kantaja ja sen identiteetin säilyttäjä. Vaikka 1950- ja 1960 luvulla uskottiin ns. konvergenssihypoteesiin, jonka mukaan 'teollistumi-

sen logiikka' ja universaalia tietä kehittyvä teknologia homogenisoisi työelämän organisaatioita, on muutos ollut odotettua vähäisempi (Olie 1995, 125). Tästä ovat todistuksena muun ohella Hofsteden (1980) tutkimusten kautta tunnetuksi tulleet erot valtaetäisyydessä, epävarmuuden siedossa, individualismissa ja maskuliinisuudessa IBM:n eri toimipaikoissa ympäri maailmaa (näihin eroihin pohjaa myös Jaegerin (1986) tutkimus amerikkalaisen OD:n eri kulttuureissa kohtaamista vaikeuksista). Monikulttuurisuus tulee esiin välitystoiminnassa, mutta kulttuuriset erot jäävät myös piileviksi ja tuovat sitä kautta epävarmuutta niin päätösten valmisteluun kuin niiden toteuttamiseenkin.

Keskeinen kansallisen kulttuurin alue, joka vaikuttaa kansainvälisten julkisten organisaatioiden virkamiestoimintaan, on kansallinen poliittinen kulttuuri. Etenkin YK:n tasolla toimintaa vaikeuttaa se, että jäsenvaltioilla ei ole yhteistä poliittista kulttuuria (Riggs & Plano 1988, 101). Alueellisen integraation tapauksessa (esim. EU) ongelmat ovat pienempiä. Kunkin kansainvälisen organisaation oma järjestysmuoto on kuitenkin aina saanut vaikutteita niistä kansallisista hallintojärjestelmistä, joiden mallien varassa nuo organisaatiot on alun perin luotu: YK:n tapauksessa brittiläinen ja amerikkalainen hallinto, EU:n tapauksessa ranskalainen hallinto (ks. esim. Beigbeder 1984, Sihvola 1995). Poliittinen kulttuuri määrittelee paitsi poliittiseen toimintaan liittyviä käytäntöjä myös sitä, mitä asiakysymyksiä poliitiikkaan yleensä luetaan mukaan (esim. naisten tai lasten aseman arvo poliittisena asiakysymyksenä).

Kaikki nämä monikulttuurisuuteen liittyvät tekijät lisäävät sekä toiminnan tavoitteiden epäselvyyttä että keinojen epävarmuutta. Päätöksenteon tutkimuksessa nämä ehdot täyttävää päätöksentekotapaa on luonnehdittu (March & Olsen 1976) päätöksenteon 'roskakorimalliksi' (garbage can -model). Se tarkoittaa välitystoiminnan kannalta huomion kiinnittymistä erityisesti kielelliseen *moniselitteisyyteen* toiminnan tavoitteiden muotoilussa ja niiden saavuttamisen tulkinnessa ja toisaalta epävarmuuden hallintamahdollisuuksiin useammin *riskin minimoinnin* kuin optimoinnin näkökulmasta. Toiminta on tällöin luonteeltaan jatkuvaa neuvottelua ja kaupankäyntiä sekä julkisen ja salaisen rajaviivan säätelyä. Tästä syystä kansainvälisten organisaatioiden toiminta näyttää usein äärimmäisen varovaisena ja kielellisesti 'ympäripyöreänä' aktiviteettina, jossa symbolien lukutaito on keskeistä. – Jatkossa käydään läpi välitystoiminnan ja monikulttuurisuuden

ilmenemismuotoja kunkin kansainvälisen virkamiespätevyyden osa-alueen osalta.

3 KANSAINVÄLINEN TEHTÄVÄPÄTEVYYS

Virkamiespätevyyden konkreettisin alue on *tehtäväpätevyys*. Tehtävässä on määritelty sekä tavoitteet että keinot valmiiksi, ja määrittelijänä voi olla virkamies itse tai jokin muu taho. Tehtävän toteuttaminen vaatii välineiden (keinojen sosiaalisten ja materiaalien realisaatioiden) käyttämistä. Tehtävä on teko jota ei ole vielä tehty mutta joka pitäisi tehdä. Teon subjekti tarvitsee sekä motivaation (arvosisältö) että kykyjä (välinesisältö) ennen kuin teko tulee tehdyksi. Tarvitaan tahtoa, sitoutumista sekä persoonakohtaisia resursseja, joiden avulla voidaan käyttää työvälineitä ja muita tehtävään allokoituja resursseja. Virkamiehen tehtäväpätevyys perustuu vain hänen omiin resursseihinsa, ei tehtävään hänen ulkopuoleltaan allokoituihin resursseihin. Jälkimmäiset vaikuttavat kuitenkin siihen, miten virkamiehen pätevyys voi kehittyä. Tehtäväpätevyys on hyvä, jos tehtävä tulee hoidetuksi hyvin tehtävän itsensä sisältämien arviointikriteerien näkökulmasta. Keskeinen kriteeri on tehtävästä suoriutuminen (performance), teon loppuun saattaminen, suoritteiden valmistuminen. Vasta tämän jälkeen on mielekästä tarkastella suoriutumista erilaisten tehokkuuskäsitteiden avulla (esim. tuottavuus, taloudellisuus, sujuvuus, vaikuttavuus).

Tehtäväpätevyyden kriteerinä oleva tehtävästä suoriutuminen tarkoittaa tehtävän suorittamista loppuun. Suoriutuminen voi olla kuitenkin tehottomampaa tai tehokkaampaa. Tehokas suoriutuminen ei kuitenkaan ole kaikissa kulttuureissa arvostettua. On väitetty (Mendenhall et al 1995, 596), että kaikissa kielissä ei edes ole sanaa käsitteelle 'saavutus' – merkityksessä tavoitteen saavuttaminen (achievement of a goal). Tällöin voi epäillä, että länsimaisen ja etenkin amerikkalaisen kulttuurin arvostama sovittujen tavoitteiden saavuttaminen ei sellaisenaan ole kaikille palkitsevaa. Rahan ja tavaran arvostamisessa on myös suuria eroja. Vaikka motivaatiotutkimusta on tehty paljon, aineisto on yleensä muodostunut yhdysvaltalaisista, kanadalaisista tai briteistä, ja motivaatioteorioiden pätevyyttä on testattu hyvin vähän toisten kulttuurien jäsenillä – ja sikäli kuin on testattu, tulokset ovat hyvin vaihtelevia (mt., 585–596). Maslowin tarvehierarkia näyttäisi tosin pätevän tarvealueiden osoittajana, mutta tarpeet eivät asetu samaan tärkeys-

järjestykseen kaikissa kulttuureissa: esimerkiksi sosiaaliset suhteet, yhteenkuulumisen tarve, näyttäisi olevan arabeille tärkeämpää kuin itsensä toteuttaminen, jota taas amerikkalaiset pitävät tärkeämpänä. On todennäköistä, että tähän vaikuttaa sekä kunkin yhteiskunnan vaurautaso että individualismin arvostaminen: oikein köyhä ei edes unelmoi itsensä toteuttamisesta, mutta sytyttääkö se rikastakaan, jos kulttuuri rakentuu yhteisyyden arvostamisen varaan?

Kansainvälisessä tehtäväpätevydessä keskeisiä ovat edellä sanotussa mielessä *välitystehtävät*. Välitystehtävän annettu luonne tarkoittaa sitä, että välittämisen tavoite on määritelty, samoin keinot. Kansainvälinen virkamies määrittelee ehdottomasti useammin itse välitystehtävänsä kuin joku muu, sillä tehtävätaso on niin konkreettinen, että virkamiesten toimintaa ohjataan yleensä laaja-alaisemmilla tehtävämäärittelyillä. Pohjan välitystehtävien muodostamiselle antaa kuitenkin toimenkuva. YK:n uudistamisedotuksistaan tunnetut Childers ja Urquhart (1994, 165) on esittäneet kritiikkiä juuri tehtävien huonosta määrittelystä YK:ssa: toimenkuvia ei määritellä tarkasti eikä julkisteta viran hakuvaiheessa. Tämä johtaa siihen, että sen paremmin henkilöstön motivaatiota kuin kykyjäkään ei voida kehittää suhteessa tiedettyihin tehtäviin. Kun tähän yhdistyy esimiesten välinpitämättömyys ja henkilöstökoulutuksen suorastaan surkuteltava vähäisyys, ei henkilöstön kehityspotentiaalia tiedetä (mt., 165, 168–169). YK:n henkilökunnan yhteydessä on ollut kauan tapana puhua 'kelopuista' ja 'keskinkertaisuuksista'. On kuitenkin todennäköistä, että tällaiset asiointilat määrittyvät epäkohdiksi vain länsimaisen motivaatiokäsityksen ja tehokkuusajattelun mittapuulla. Kaikki eivät tulkitse tehtävää samaksi, eivätkä arvosta siitä suoriutumista samalla tavalla. Vahvoista luokkayhteiskunnista lähteneet virkamiehet saattavat tulkita tehtävänsä ennen muuta oman asemansa ylläpidoksi ja parantamiseksi organisaation valtasuhdeverkostossa, mille organisaation toimialaan liittyvät toiminnot ovat vain instrumentti.

Työmotivaatio perustuu eri kulttuureissa osin eri tekijöihin ja hankitut kyvyt vaihtelevat kulttuureittain sen mukaan, mikä eroja on koulutuksessa ja millaisia kykyjä mikäkin kulttuurisesti spesifi työelämä työntekijöissä kehittää. Tehtäväpätevyden ominaisuuksiin kuuluu myös kulttuurimittainen vaihtelu siinä, miten paljon virkamies itse määrittelee välitystehtäviensä tavoitteita ja keinoja ja mitä välineitä hän käyttää tehtävien tekemiseen – ja miten paljon hän odottaa muiden päättävän hänen puolestaan. Monikulttuuri-

seen organisaatioon liittyvän tehtävämäärittelyn yleisistä ongelmista on oiva esimerkki asetusmassa 1 esitetty tapaus, jossa amerikkalainen edellyttää itsenäisempää tehtävämäärittelyä ja kreikkalainen taas selviä määräyksiä. Välitystoiminnan tehtäväpätevyden edellytyksiä voisi pelkästään loogisesti ajatellen luoda sellaisen valtion kansalaisuus, joka jo itsessään on kulttuurisesti mahdollisimman heterogeeninen ja jossa kulttuurisen vierauden kohtaaminen ja heterogeeniseen motivaatioon perustuva monikulttuurinen yhteistyö on arkipäivää niin oppilaitoksissa kuin työelämässä. Jos tämä päteeikin suurissa joukoissa, yksilötasolla kansallisuus – tai kosmopoliittisuus – ei tietenkään takaa mitään.

Kaikkein yksinkertaisimmat kansainvälisen tehtäväpätevyden vaatimuksista ovat instrumentaalisia: yksittäisiä kykyjä, joita kansainväliset tehtävät edellyttävät. Kun Suomen valtion integraatiotyöryhmä puhuu kielitaidosta, neuvottelutaidosta ja raportointikyvystä (Eurooppalaisilla foorumeilla 1995, 3), on kyse juuri näistä kyvyistä. Yksittäisten välineellisten kykyjen kehittäminen on virkamiespätevyden kehittämisen näkökulmasta kaikkein helpointa, koska tällöin on kyse lähinnä kurssituksesta. Yksittäiset kyvyt eivät kuitenkaan ole sellaisinaan riittäviä, sillä niitä on osattava käyttää oikeassa tilanteessa. Kansainvälinen vuorovaikutus on moniulotteista, koska kulttuuri on luonteeltaan holistinen – ei atomististen ominaisuuksien jakauma, joihin voidaan kytkeä yksittäisten kykyjen jakauma. Siksi kulttuuri omaksutaankin parhaiten luonnollisissa toimintatilanteissa.

Kaikkein näkyvintä välitystoimintaan liittyvää kansainvälistä vuorovaikutusta ovat neuvottelutilanteet, joissa osanottajien erilaiset kansalliset kulttuurit tulevat esiin erilaisina neuvottelutyyleinä. Neuvottelutyyleissä on nähty ainakin seuraavia osatekijöitä (Hodgetts & Luthans 1991, 131–138): emotionaalinen herkkyyys arvostettua vs. ei-arvostettua, tunteiden näyttäminen vs. kätkeminen vs. pyrkimys persoonattomuuteen, valtaperin avoimuus vs. kätkeytyisyys, yksilöpäätös vs. ryhmäpäätös, 'kasvojen säilyttäminen' olennaisista vs. epäolennaisista, erityisetujen odottaminen vs. niiden pitäminen epäeettisinä, dokumenttien täsmällisyys ja pätevyys keskeistä vs. vähemmän tärkeää, vähittäinen ja metodiperusteinen eteneminen vs. spontaanisuus, ryhmän etu vs. yksilön etu tärkeintä. Yksittäinen neuvottelu on välitystehtävä, jonka hoitaminen edellyttää sekä motivaatiota että kykyjä. Mainitut neuvotteluelementit osoittavat, että tarvittavien kykyjen alue on hyvin moniaineksinen. Hyvä neuvottelutilanteen

KÄYTTÄYTYMINEN	TULKINTA
<i>Amerikkalainen</i> "Kuinka pitkän ajan tarvitset raportin tekemiseen?"	<i>Amerikkalainen</i> Pyysin häntä tulemaan mukaan, osallistumaan. <i>Kreikkalainen</i> Tuollainen on järjetöntä. Hänhän on pomo. Miksei hän määrää, milloin raportin pitää olla valmis?
<i>Kreikkalainen</i> "En tiedä. Milloin sen pitäisi olla valmis?"	<i>Amerikkalainen</i> Hän kieltäytyy ottamasta vastuuta. <i>Kreikkalainen</i> Pyysin häneltä määräystä.
<i>Amerikkalainen</i> "Tehtäväsi puolesta osaat arvioita aikataulukysymyksiä parhaimmin itse."	<i>Amerikkalainen</i> Painostan häntä ottamaan vastuuta omista teoistaan. <i>Kreikkalainen</i> Hölynpölyä! No, ehkä on parempi vastata jotakin.
<i>Kreikkalainen</i> "10 päivää."	<i>Amerikkalainen</i> Hän ei pysty arvioimaan tarvittavaa aikaa; arvio on täysin pielessä.
<i>Amerikkalainen</i> "Käytä 15 päivää. Sovitaanko näin? Teet sen 15 päivässä?"	<i>Amerikkalainen</i> Tarjoan sopimusta. <i>Kreikkalainen</i> Tämä on käsky: 15 päivää.
Todellisuudessa raportin tekemiseen tarvittiin 30 työpäivää. Kreikkalainen teki työtä yötä päivää, mutta viidennentoista päivän lopussa hän tarvitsi vielä yhden päivän.	
<i>Amerikkalainen</i> "Missä se raportti on?"	<i>Amerikkalainen</i> Haluan varmistaa, että hän täyttää sopimuksen. <i>Kreikkalainen</i> Hän pyytää minulta raporttia.
<i>Kreikkalainen</i> "Se on valmis huomenna."	(Kummankaan mielestä raportti ei ole valmis.)
<i>Amerikkalainen</i> "Mutta mehän sovimme, että se on valmis tänään."	<i>Amerikkalainen</i> Pitää opettaa häntä pitämään sopimukset. <i>Kreikkalainen</i> Typerys, kuinka epäpätevä hän onkaan! Ensin hän antoi minulle väärää määrääyksiä, ja nyt hän ei edes arvosta että tein 30 päivän työn 16 päivässä.
<i>Kreikkalainen</i> ojentaa eroanomuksensa.	<i>Amerikkalainen</i> on hämmästynyt. <i>Kreikkalainen</i> En voi tehdä työtä tuollaiselle miehelle.

Asetelma 1. Käyttäytyminen ja tulkinta kansainvälisessä viestinnässä. (Mukaiilu, Hodgetts & Luthens 1991, 340)

hallinta edellyttää kulttuurista sovittautumista, joka kattaa yhtä hyvin työhön liittyvän toimiala-kulttuurin kuin työn ulkopuolisenkin kulttuurin.

Mendelhall et al. (1995, 414–419) ovat esittäneet ekspatriaattien kulttuurisen sovittautumisen kysyvän etenkin kolmenlaisia taitoja. Itsehällinän taidot tarkoittavat stressin vähentämistä (syyinä konfliktit, vieraantuminen, yksinäisyys, ilmasto-olojen ja ruokailukulttuurin erilaisuus jne.), ammattipätevyyttä (sen epävarmuus lisää stressiä) ja mielitekojen substituutiota (esim. urheiluharrastuksen korvaamista lähinnä vastaavalla). Ihmissuhdetaidot tarkoittavat mentorien löytämistä (ystävystyminen paikallisten kanssa perehdyttää kulttuuriin) ja kommunikaatiohalukkuutta, joka on kielellistä sujuvuutta tärkeämpää vieraan kulttuurin omaksumisessa. Havainnointitaidoilla puolestaan tarkoitetaan kykyä tehdä havaintoja ja löytää selityksiä, motiiveja, vieraan kulttuurin edustajien käyttäytymiselle leimaamatta sitä poikkeavaksi tai takapajuiseksi oman kulttuurin mitapuun mukaan.

Välittömästi välitystehtäviin näistä taidoista liittyvät lähinnä *ihmissuhdetaidot* ja *havainnointitaidot*, sillä niiden avulla on mahdollista ymmärtää eri kulttuureja ja eri käsityskantoja edustavien osapuolten kiistojen herkäät alueet ja viestintäongelmat. Välitystehtävää hoitavan virkamiehen kulttuuristen kykyjen pitäisi itse asiassa olla vähintään yhtä hyviä kuin kansallisten edustajien itsensä kyvyt, sillä muutoin hänestä ei ole suurta apua. Tämä ei tarkoita hyödyllisyyttä vain niiden ongelmien ratkaisemisessa, joiden syyt ovat erilaisessa kulttuurissa. Myös muihin syihin perustuvat 'ylikulttuuriset' erimielisyydet kommunikoidaan kulttuurisesti spesifillä tavalla, joka on ymmärrettävä kaikkinen kehon kielen kiertoilmaisuihin jotta erimielisyyksien tosiasiallinen luonne ja vakavuusaste tulisi esiin ja jotta neuvottelujen seuraava vaihe osattaisiin valmistella oikein.

Yksi kansainvälisen virkamiehen motivaatioon vaikuttava tekijä on palkkaus ja mahdollinen urala eteneminen. YK:n palkkausjärjestelmän kehittämisen yhteydessä on tullut esiin nimenomaan kansainvälisille organisaatioille ominaisia palkkausongelmia (Swift 1970; Weiss 1982, 304; Slater 1992, 392–): miten suhteuttaa keskenään virkamiehen kotimaan palkkataso, yhtäläinen palkkataso kansallisuudesta riippumatta, sijoitusmaalle ominainen ostovoima sekä päämajan virkamiesten ja kenttätöntekijöiden keskinäinen palkkataso. Yritykset ovat kehittäneet monipuolisia palkkiojärjestelmiä henkilökunnan kansainvälisen toiminnan erityiskustannusten kompensoimiseksi, missä trendeinä on ollut nähtävissä tulokselli-

suuden yhdistäminen kompensaatiotasoon ja kompensatiojärjestelmän henkilökohtainen räätälöinti kuin myös erityisten Euro-kompensatiojärjestelmien kehittäminen (Logger et al 1995, 155; Logger & Vinke 1995, 264–269). Sellaisinaan nämä järjestelmät eivät sovellu julkisten kansainvälisten organisaatioiden käyttöön, mutta on ilmeistä, että yritysten palkkiojärjestelmäkäytännöt tarjoavat pohjaa uudistuksille, jos tavoitteena pidetään palkan sitomista työsuoritukseen. YK:n henkilöstöhallinnon ongelmat kattavat nimittäin myös palkkausasiat. Palkkoja pidettiin 1970-luvulla liian korkeina, minkä jälkeen ne on pitkälti jäädytetty. Tämän tuloksena esitetään yleisesti tunnettuna tosiasiana, että huippuammattilaiset eivät tule YK:n leipiin vaan hakeutuvat oman maansa julkisiin organisaatioihin tai yksityiselle sektorille – palkat ovat 24–50 prosenttia alemmat kuin Euroopan integraatiota edustavissa organisaatioissa (Childers & Urquhart 1994, 163–164). Tämä johdosta eräät maat maksavat lisäpalkkaa ja asuntoavustusta kansalaisilleen, jotka hoitavat järjestön johtotehtäviä. Tätä on pidetty peruskirjan vastaisena, lisäksi sen on arvioitu demoralisoivan henkilökuntaa ja kasvattavan kynnisyttä (mt., 164).

Kansallisvaltioiden kansalaisilleen maksamat lisäkorvaukset toimimisesta kansainvälisissä organisaatioissa ovat ongelma nimen omaan julkisille organisaatioille, sillä korvausten voi ajatella murentavan virkamiesaseman puolueettomuutta. Siten motivaation luomiseksi, ylläpitämiseksi ja parantamiseksi luotujen järjestelmien ominaisuudet vaikuttavat myös motivaation lojaalisuussisältöön. Palkkiojärjestelmä ei saa johtaa kiittolisuudenvelkaan jotakin kansallisvaltiota tai muuta tahoja kohtaan. Edellä siteerattu Maastrichtin sopimuksen artikla 157 edellyttääkin, että komission jäsenet eivät hoida toimikautensa aikana muuta palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa – myös sanktiot ovat vahvat.¹ Keskeistä on yhteisön edun ajaminen. Palkkiojärjestelmän kilpailukyky suhteessa muiden organisaatioiden palkkiojärjestelmiin vaikuttaa myös kansainvälisen virkamieskunnan tasoon. Väliintuleva tekijä on kuitenkin rekrytoinnin poliittisuus ja maantieteellinen edustavuus, jotka moniulotteistavat kilpailua.

¹ Kurinpitomenettelyn ohjeisto on kuitenkin rakentunut sen periaatteen varaan, että rikkomuksia tai niiden vakavuusastetta ei määritellä täsmällisesti mutta rangaistukset kylläkin, minkä johdosta tiettyä rikkomusta ei voi seurata vain tietty rangaistus (ks. Garcia 1991, 242, 255). Tämä säilyttää kurinpitomenettelyn joustavuuden, mikä monikulttuurisessa ympäristössä lienee välttämätöntä.

Nämä kysymykset ovat lähempänä poliittista pätevyyttä kuin tehtäväpätevyyttä.

4 KANSAINVÄLINEN AMMATTIPÄTEVYYS

4.1 Kansainvälinen toimialapätevyys

Ammatillinen virkamiespätevyys jakaantuu substantiaaliseen ammattipätevyyteen ja hallinnolliseen ammattipätevyyteen. *Substantiaalinen ammattipätevyys* viittaa pätevyyteen toimia jollakin tietyllä toimialalla, jonka taustalla on viimekädessä yhteiskunnallinen työnjako (esim. maatalous, koulutus, terveydenhuolto, pankkitoiminta, urheilu, laivanrakennus), mutta myös pätevyyteen toimia joissakin organisaation erityisissä tukitoiminoissa, kuten henkilöstökoulutuksessa, viestintätehtävissä, tietotekniikan parissa, oikeudellisissa tehtävissä ja laskentatoimen tehtävissä. Virkamiespätevyyden näkökulmasta keskeisiä ovat ne toimialat, joille julkinen sektori on tavalla tai toisella suunnannut interventiotimenpiteitä. Nämä toimialat ovat virkamiesten toiminnan kohteena. Substantiaalisen ammattipätevyyden arvopätevyyden sisältönä on substantiaalisen kohteen hallinta, välineellisenä pätevyytenä substantiaalisen tietotaidon hallinta. Ammatti määrittelee toiminnan tavoitteiden rajat – tosin sumeasti – ja pitää sisällään tietyn keinovalikoiman, jota alan tutkimus ja kehitystyö kaiken aikaa kasvattaa ja muuttaa ja jota pyritään omaksuttamaan tutkitopohjaisessa koulutuksessa ja täydennyskoulutuksessa. Ammattipätevyyden keskeistä sisältöä on taito luoda uusia välineitä niistä resursseista, joita toimintaan on käytettävissä. Mitä professionaalimpi ammatti on, sitä autonomisempaa ammatillinen toiminta on. Ammatilliset standardit määrittelevät hyväksyttävää suoritumista toiminnan kohteen kontrollissa. Modernissa yhteiskunnassa näitä standardeja pyritään nostamaan kaiken aikaa. Ammattiylpeyteen sisältyy arvo tehdä työ yhä paremmin. Tämä heijastaa tarvetta hallita työn kohde yhtä paremmin. Kohteen käyttäytymiseen pitää pystyä vaikuttamaan tehokkaasti ja 'täsmäasein' niin, että se kehittyy oikeaan suuntaan (esim. epäkohdat vähenevät). Siksi kohteen kontrollin ja substantiaalisen tietotaidon hyvyyden pääkriteeri on kohteen kehittyminen.

Toimialapätevyyden alue määriytyy siitä, mitä päämääriä ja tehtäviä kansainvälisillä organisaatioilla on. Lengyel (1993, 533–536) erottaa kansainvälisen virkamiehistön kehityksessä kaksi eri sukupolvea. Ensimmäinen sukupolvi tarkoittaa Kansainliiton ja niihin kytkeytyneen kahden or-

ganisaation, Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ja Kansainvälisen tuomioistuimen henkilökuntaa, joka ei koskaan ylittänyt 3000 ja joka sijoittui lähes kokonaan Geneveen ja Haagiin. Tämän virkamiehistön tehtävät koskivat ennen muuta rauhaturvaamista, arbitraatiota ja konfliktinratkaisua. Toinen sukupolvi syntyi Yhdistyneiden Kansakuntien ja sen erityisjärjestöjen henkilöstön rekrytoinnin myötä. Tällöin hallitustenvälisten organisaatioiden määrä suorastaan räjähti, sillä nämä organisaatiot perustettiin käymään kaikkien tärkeimpien ihmiskunnan ongelmien kimppuun. Lengyel (mt., 534) pitää ns. universalistisiin organisaatioihin (yhteensä 17) lukeutuvia virkamiehiä kansainvälisen virkamieskunnan ytimenä, joka käsittää noin 60 prosenttia kaikkiaan noin 100 000 nykyään toimivasta kansainvälisestä virkamiehestä. Loput 40 prosenttia kuuluvat hallitustenvälisiin organisaatioihin, joiden jäsenyys on rajoitettu (esim. EU, OECD, OAS, NATO ja OPEC). Noin 60 prosenttia hallitustenvälisten organisaatioiden virkamiehistöstä sijoittuu tiettyihin länsimaisiin kaupunkeihin: Brysseliin, Geneveen, New Yorkiin, Washingtoniin, Pariisiin, Roomaan ja Wieniin. Periaatteessa noin viittä miljardia ihmistä palveleva kansainvälisen virkamieskunnan ydinjoukko (60 000) on määrällisesti pienempi kuin esimerkiksi viittä miljoona suomalaista palveleva virkamieskunta. Kolmannen sukupolven kansainvälisen virkamieskunnan syntyminen Lengyel kytkee kansainvälisten organisaatioiden uudistumiseen taloudellisten ongelmien paineissa. Tätä sukupolvea ei vielä ole.

Kansainvälisen virkamieskunnan määrälliset muutokset heijastavat kansainvälisten hallitustenvälisten organisaatioiden kasvua ja levittäytymistä yhä useammalle toimialalle. Tämän myötä myös virkamiesten vastuulla olevan *välitystoiminnan toimialat* ovat olleet muutoksen alla, sillä välitystoiminta toteutuu aina jonkin substanssiasian käsittelyssä. Jos ensimmäisen sukupolven kansainväliset virkamiehet hoitivat – kansallisvaltion tehtäväalueita mukaillen – yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä välitystehtäviä, toisen sukupolven kansainväliset virkamiehet hoitivat myös taloudellisia ja hyvinvointiin liittyviä välitystehtäviä. Kansallisvaltioiden tehtäväkentän laajeneminen toisen maailmansodan jälkeen on näkynyt myös julkisten kansainvälisten organisaatioiden proliferaationa ja kansainvälisen virkamiehistön voimakkaana kasvuna. Samalla tavalla kun kansallisvaltioiden julkisen sektorin kasvu on pysähtynyt taloudellisiin ja osin myös legitimitietiongelmiin, samoin on ilmeisesti käymässä myös kansainvälisille hallitustenvälisille organisaatioil-

le, joiden rahoitus on kansallisvaltioiden vastuulla.

Kansallisvaltioiden kritisoiminen turhasta interventionismista kansalaisyhteiskuntaan nähden kyseenalaistaa helposti myös kansainvälisten hallitustenvälisten organisaatioiden toiminnan, sillä se voidaan tulkita interventionismiksi kansalaisyhteiskuntiin ja niiden omaehtoiseen kansainväliseen vuorovaikutukseen nähden. Tämä korostaa muiden kuin hallitustenvälisten kansainvälisten organisaatioiden, etenkin järjestöjen asemaa. Jälkimmäisten määrä on kasvanut etenkin toisen maailmansodan jälkeen ja on huomattavasti suurempi (4620 vuonna 1991) kuin edellisten (297 vuonna 1991) – tosin se on ollut sitä jo 1800-luvun lopulta lähtien: kun hallitustenvälisten organisaatioiden määrä oli kasvanut vuoteen 1919 mennessä 37:ään, oli ei-hallitustenvälisten määrä samana ajankohtana 178 (Feld et al 1994, 17; vrt. Archer 1992, 13, 29). Ei-hallitustenväliset organisaatiot toimivat suurelta osin eriasteisina etujärjestöinä tai yleishyödyllisinä organisaatioina, jotka pyrkivät vaikuttamaan paitsi kansallisvaltioiden ja suuryritysten päätöksentekoon myös muiden kansainvälisten organisaatioiden toimintaan – usein juuri ottamalla yhteyttä niiden virkamiehiin.

Toimialapätevyyden alueet kytkeytyvät kansainvälisen organisaatioiden toimialojen muutokseen, mutta osa toimialapätevyyttä on myös toimialaan kytkeytyvän ammattipätevyyden arvomailma. Esimerkiksi kehitys yhteistyöhön liittyvä tekninen avustustyö kentällä on kohdannut sekä ammatillisia että ideologisia ongelmia (Lengyel 1993, 540). Kentällä toimivat asiantuntijat ovat olleet usein lyhytaikaisella pestillä, saaneet minimaalisen perehdytyskoulutuksen tehtävänsä kansainvälisiin elementteihin ja sijoittuneet etäisiin kohteisiin, joissa eristäytymisen vaara on ilmeinen. Kun kansainväliset organisaatiot eivät voi kontrolloida paikallisen toimintaympäristön toimijoita, ovat kenttätöntekijät kohdanneet monia vaikeuksia omien projektiansa läpiviennissä, varsinkin kun alikehittyneisyyden varsinaisiin poliittisiin syihin ei ole ollut mahdollista puuttua. Tämä liittyy selvästikin kansainvälisten organisaatioiden päätöksenteon rajallisuuteen ja päätösten huonoon sitovuuteen. Tekninen avustustyö on myös usein osoittautunut olevan pikemminkin sekulaaristen modernisaatioarvojen siirtämistä kuin varsinaisen tavoitteen mukaista tietojen ja taitojen siirtämistä. Lisäongelmia tuo se, että monissa maissa ammattikäytännöt (mukaan lukien oikeuskäytännöt) riippuvat vahvasti uskonnollisista perinteistä, jotka voivat olla myös vahvasti sidok-

sisissa poliittiseen kulttuuriin. Tällä tavalla substanssiaaliseen ammattipätevyyteen sisältyvien *modernisaatioarvojen läpitukennevuus* ei edustakaan kansainvälistä virkamiespätevyyttä vaan epäpätevyyttä, jos kehitys yhteistyön tarkoituksena ei ole muuttaa kohdemaan perinteistä kulttuuria.

4.2 Kansainvälinen hallinnollinen pätevyys

Hallinnollinen ammattipätevyys on mahdollinen vain, jos hallinto on ammatti. Itse olen päätyntä käsitykseen, että hallinto on kyllä ammatti (occupation) mutta professionaalissa mielessä vain puolikas, so. puoliprofessio, koska sillä ei ole omaa substanssia ('puoli' ei ole tässä 'semi', sillä kyse ei ole kehitysasteesta vaan periaatteellisesta puolinaisuudesta). Hallinnolla ei ole omaa toimialaa, ja se mitä säännönmukaisuuksia hallinnollinen toiminta noudattaa riippuu olennaisella tavalla toimialasta – ei hallinnollisuudesta itsestään (yhteisiä käsitteitä voi silti olla). Samanlainen puoliprofessio on toimittaja. Hallinto määrittää tässä annetun toimintapolitiikan täytäntöönpanoksi operatiivisten agenttien (ihmisten, yksiköiden, organisaatioiden) kautta. Määritelmä on analyyttinen ja anti-institutionaalinen siksi, että keskeistä ei ole kuka toimintapolitiikan sisällön viime kädessä on tosiasiallisesti päättänyt vaan se, kuka sitä tosiasiallisesti toimeenpanee ja kontrolloi. Hallinnollisen ammattipätevyyden arvosäiltönä on toimintapolitiittisen ohjelman hallinta, välineellisenä sisältönä yhteistoiminnan tietotaidon hallinta. Toimintapolitiittisen ohjelman hallinta edellyttää ohjelman tavoitteiden ja etusijaisten keinojen täsmentämistä, ja siihen liittyvän yhteistoiminnan aikaansaaminen taas annettujen resurssien järjestämistä, kohdentamista. Kun hallinnollisen toiminnan kohteena on täytäntöönpano, tarkoittaa moderniin ammattikäytäntöön liittyvä 'kaiken parantaminen' hallinnon yhteydessä toimintapolitiikkokojen täytäntöönpanon kehittämistä. Se asettaa kriteerit hyvälle hallinnolliselle toiminnalle. Toimintapolitiikkokojen täytäntöönpanon kehittymisen ei tarkoita välttämättä toimintapolitiikkokojen aineellisen sisällön paranemista: palvelutasoa jatkuvasti alentava toimintapolitiikkakin voidaan hallinnoida yhä paremmin.

Jordan ja Renninger (1980, 1–4; kuten myös Feld et al 1994, 109–110) nimeävät neljä periaatetta, jotka seuraavat kansainvälisille virkamiehille asetettua vaatimusta toimia koko organisaation etujen hyväksi. Nämä ovat (1) *lojaalisuus* organisaation tavoitteille kansallisen lojaalisuuden kustannuksella ja tähän liittyvä erityinen identi-

teetti ja *esprit de corps*, (2) *puolueettomuus* eli toimiminen hallinnoijana poliitikon sijasta, mihin liittyy objektiivisuus, ennakkoluulottomuus, suvaitsevaisuus ja pidättyväisyys etenkin poliittisissa ja uskonnollisissa kiistakysymyksissä, (3) *nippumat- tomuus* turvaamalla viranhaltijoiden virassapysyvyys sekä poliittisista paineista vapaa urakehitys ja luomalla näin edellytykset kansainvälisen identiteetin kehittymiselle sekä (4) *meriittiperusteisen* rekrytointikäytännön ensisijaisuus unohtamatta kuitenkaan sopivaa maantieteellistä edustavuutta.

Esitetyt periaatteet heijastavat melko selvästi 'puhtaan hallinnon' ideaan sisältyvää täytäntöpanoyhteyttä: organisaation tavoitteiden kyseenalaistamattomuus (ainakin niistä päättäminen on muiden tehtävä), arvokannanotoista pidättyvyys, rakenteelliset edellytykset toteuttaa tehdyt päätökset painostuksenkin uhan alla sekä etenemisen ammatillisten ansioiden eikä poliittisten sitoumusten kautta. Sopiva maantieteellinen edustavuus voidaan käsittää hallinnollisessa mielessä välineelliseksi kulttuuriseksi pätevyudeksi (on tiedettävä täytäntöpanon kulttuuriset edellytykset), mutta käytännössä kyse on myös poliittisesta arvomaailmasta ja poliittisesta pätevydestä. Puhe identiteetistä ja 'me-hengestä' voidaan nähdä viittauksena pätevyyden ammatillisuuteen ja professionaaliseen kulttuuriin. Kansainvälisen hallinnoijan professiota ei voi kuitenkaan käsittää kovin vahvaksi, jos kansallisen hallinnoijan *professiotasokin on epäselvä. Kansainvälisellä hallinnolla ei ole omaa toimialaa, mutta välitystoiminnan keskeisyys toimialalla kuin toimialalla tuo siihen yhteisiä ominaispiirteitä.*

Kun 'puhtaan hallinnollinen' toiminta käsitetään implementaatioksi, on kansainvälisen virkamiehen pätevyys halua ja kykyä hallita sekä kansainvälisen toimintapolitiittisen ohjelman valmistelua ja toteutusta että yhteistoiminnan tietotaitoa, jotta kansainvälisen organisaation päätösten täytäntöpano voisi kehittyä. Kansainvälisen organisaation implementaatiotoiminnan omaleimaisuus syntyy sen eroista kansalliseen implementaatiotoimintaan. Kansallisvaltion toimintapolitiikkojen implementaatio kansallisvaltion itsensä sisällä on implementaatiotutkimuksen mukaan (ks. esim. Pressman & Wildavsky 1984; Sabatier 1986; vrt. Virtanen 1994a ja 1994b) vallitsevasti jotakin muuta kuin 'top-down' -periaatteen mukaista vahvistettujen yleisnormien neutraalia soveltamista. Implementaatio toteutuu usein sellaisten toimijoiden yhteispeleillä, jotka ovat käytännössä tasaveroisessa neuvottelusuhhteessa, vaikka monet toimijoista muodollisesti ovatkin toistensa suhteen

hierarkkisessa toimivaltasuhteessa. Kansallisvaltion sisällä tätä voidaan pitää jotenkin vääristyneenä implementaatiomuotona, jos se vaarantaa edustuksellisten elinten roolin toimintapolitiikan sisällön määrittämisessä. Sama ongelma on kuitenkin kansainvälisten organisaatioiden toiminnassa.

Implementaation kansainvälisyys ei sinällään muuta periaatetta, jonka mukaan organisaation ylimpien elinten vahvistamia toimintapolitiikkoja ei voi sivuuttaa implementaatioissa. *Kansainvälinen implementaatio* on kuitenkin vielä paljon vaikeampaa siksi, että implementaation vahvistajana ei ole kansallisvaltioille ominaista suvereenia valtakeskusta, joka voisi olennaisella tavalla sanktioida toimintapolitiikkojen implementoinnin puutteita (McLaren 1980, 25) – ja kaikki tietävät tämän (vrt. kuitenkin Irakin kauppasaartoon ja YK:n päätöksiin perustuviin pommituksiin entisen Jugoslavian alueella). Tämä lisää epävarmuutta ja pakottaa varovaisuuteen. Kun implementoituminen jää riippumaan kansallisvaltioiden myömielisydestä ja kun virkamiehen oma implementaatiotoiminta (tehtyjen päätösten toteuttaminen) on usein itse asiassa vaikuttamista siihen että kansallisvaltiot itse implementoivat päätökset oman viranomaistoimintansa muutoksilla, on kansainvälisen virkamiehen implementaation hyväksi tekemä työ erityisen selvästi välittäjän toimintaa useiden enemmän tai vähemmän tasavertaisten organisaatiojoukkojen eri neuvottelutilanteissa julkituomien vaatimusten ryeiköissä. YK:sta onkin usein sanottu (Riggs & Plano 1988, 111), että ohjelmien ja päätöslauselmien toimeenpano edellyttää jatkuvaa diplomaattista toimintaa suhteessa jäsenvaltioihin. *Välitystoimintana implementaatiota* on mahdollista analysoida samantyyppisillä verkostometaforan varaan rakentuvilla lähestymistavoilla kuin kansallisen tason implementaatiota silloin, kun toimintapolitiikan tavoitteet ovat epäselviä ja keinot epävarmoja. Kansainvälisen implementaation tutkimus näyttää kuitenkin olevan vasta alkutaipaleella, kuvailevien tapaustutkimusten tasolla (ks. esim. Lewis & Wallace 1984, Siedentoph & Ziller 1988).

Keskeinen edellytys kansainvälisen virkamiehen pitäytymiselle hallinnollisessa roolissa on tätä tukeva rekrytointikäytäntö. Yksi pysyvä keskusteluteema onkin ollut näiden virkamiesten nimitäminen pysyviin vs. määräaikaisiin virkoihin (Langrod 1963, 190–192; Jordan & Renninger 1980, 17–18). Kansainliitolla oli virkauraan perustuva järjestelmä, minkä vuoksi YK:ita odotettiin samaa. Pysyvän nimityksen saaneiden osuus onkin noussut sihteeristöissä 1950 luvun viiden-

neksestä vuoden 1975 kolmannekseen – ja (ylemman henkilöstön osalta) vuoden 1984 60 prosenttiin (Reymond & Mailick 1986, 139). Neuvostoliitto ja muut sosialistiset valtiot vastustivat aikanaan pysyviä virkoja mutta länsimaat ovat olleet taas niiden kannalla. Reymond ja Mailick (1986, 140) päätyvät kuitenkin pitämään yleisenä trendinä pyrkimystä pois pysyvistä nimityksistä. Siihen on vaikuttanut tarve löytää uusia virkoja uusien jäsenmaiden edustajille, kun YK:n jäsenmäärä on kasvanut 1960-luvulta lähtien. Samaan suuntaan on vaikuttanut työtehtävien lisääntynyt erikoistuminen ja siihen liittynyt tarve palkata lyhytaikaisesti erityisasiantuntijoita kuin myös etenkin Neuvostoliiton ja Itä-Euroopan maiden aikaan soveltama virkamiesten siirtäminen kotimaasta määrääjäksi YK:n palvelukseen (secondment). Mitään kehittyntä urallaetenemisjärjestelmää ei siten ole ollut tarjolla, kuten ei henkilöstöressurssien hallintajärjestelmääkään. YK yrittää yhä perustaa systemaattista urakehitysohjelmaa, vaikka yritys alkoi jo yli kolmekymmentä vuotta sitten (Childers & Urquhart 1994, 165). Näistä syistä pysyviin virkoihin liitetyt edut kansainvälisen virkamiesaseman luomiseksi eivät ole päässeet vaikuttamaan täysimääräisesti. Jordan ja Renninger (1980, 17) katsovat pysyvien virkojen edistävän pätevän henkilöstön saamista sekä puolueettomuuden ja objektiivisuuden toteutumista viranhoidossa. Pysyvät palvelussuhteet suojaavat ulkoisilta paineilta, mutta toisaalta ne muuttuvat ongelmaksi, jos myös työn huonolaatuisuudesta tulee pysyvää (Childers & Urquhart 1994, 166). Rekrytointikäytäntö tärkeissä viroissa on pitkälti se, että eri valtioiden ehdokkaat hyväksytään sellaisinaan, ilman seulontaa – lisäksi nimitysprosessia vaivaa 'kronyismi', ystävien suosinta (mt., 164, 169; Weiss 1982, 304).

Kansainvälisen hallinnollisen ammattipätevyden erityisongelma on se, että kansainväliset virkamiehet tuovat mukanaan kansallisten hallintojensa kulttuurin, joka taas on muotoutunut keskeisellä tavalla kansallisen poliittisen ja siihen liittyvän oikeudellisen kulttuurin sekä näihin mahdollisesti kytkeytyvän uskonnollisen kulttuurin vaikutuksesta. On sanottu (Jordan 1991, 35), että kaikkien uusien jäsenmaiden kansalaisilla ei ole sitä länsimaisen ammatillisen vastuun ja muodollisten prosessien tärkeyden tajua, jota YK:n hallinto edellyttää. YK:n hallinnon yhdenmukaistamispyrkimysten yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että sellaiset 'hyvän hallinnon' periaatteet kuin standardisaatio, sentralisaatio ja yhtenäinen käsittelytapa edustavat läntisiä arvoja, mutta YK:n jäsenvaltioista enemmistö on muita

kuin länsivaltoja (Balk & Heaphy 1970, 253). Tätä perustavampi kulttuuriero on kuitenkin se, että yhdessä kansallisvaltiossa politiikan ja hallinnon raja vedetään tietyllä tavalla, toisessa toisella ja kolmannessa eron vetämistä ei edes yritetä (esim. virkamiesten lahjominen on maan tapa). Eron kannalta keskeinen on virkamiehen vastuun tai selontekovelvollisuuden (accountability) käsitteämisen tapa, jossa aiheen vertaileva tutkimus on nähnyt eroja monella eri ulottuvuudella: hallinnollisessa, oikeudellisessa, poliittisessa, professionaalissa ja moraalissa vastuussa (ks. Dwivedi & Jabbara 1989). Kansainvälisen virkamiehityksen alkuperäisiin periaatteisiin sisältyy ajatus selontekovelvollisuudesta suhteessa kansainvälisen organisaation ylimmille päätöksentekijöille. Rekrytointikäytäntö näyttää kuitenkin viittaavaan suurelta osin siihen, että selontekovelvollisuutta tunnetaan myös omaa kotimaata kohtaan. Tämä liittyy kansainvälisen virkamiehen poliittiseen pätevyteen. Kenen hallinnollinen agentti kansainvälinen virkamies lopulta on?

5 KANSAINVÄLINEN POLIITTINEN PÄTEVYYS

Poliittinen pätevyys liittyy arvoihin, intresseihin ja valtaan. Poliittikan yhteydessä arvot ovat kiistanalaisia mukaan kytkeytyvien intressien vuoksi ja molemmat toimivat toimintapolitiikkojen tavoitteiden ja keinojen lähteinä. Poliittisen virkamiespätevyden arvosisältö muodostuu virkamiehen ideologiasta ja intresseistä, jotka muodostuvat oman edun, ryhmäedun ja yleisen edun tavoittelun yhdistelmästä. Aina on olemassa ideologioita ja intressejä, joiden avoimia puolustajia ei hyväksytä virkamieheksi. Myös virkamiesten sosiaalinen tausta johtaa yksien arvomaailman elementtien toteutumiseen toisten kustannuksella. Tämän päälle tulevat vasta ns. poliittiset virkanimitykset. Kaikki nämä tekijät vaikuttavat siihen, minkä sisältöisiksi toimintapolitiikkojen tavoitteet ja keinot muodostuvat ja mitkä eri poliittikkavaihtoehdoista tulevat valmisteluvaiheissa oikeutetuiksi ja sitä kautta virallisiksi linjanvedoiksi. Poliittisen virkamiespätevyuden välineellinen sisältö on vallanhaltijuutta. Kyse on vallassa olemisesta ei pelkästään vallankäytön osaamisesta, joka kuuluu myös hallinnolliseen tietotaitoon. Vallassa oleminen mahdollistaa resurssien muodostamisen ja irrottamisen niin uusien toimintapolitiikkojen valmisteluun kuin hyväksytyjen toimintapolitiikkojen toteuttamiseen. Virkamiehen valta muodostuu siitä vallasta jonka hän saa vir-

kaansa liittyvän toimivallan kautta sekä siitä valasta jonka hän voittaa valtakilpailussa muiden julkisten agenttien (eturyhmien, poliitikkojen, muiden virkamiesten, lehtimiesten ym.) kanssa. Jo virallisen toimivallan mukaisen tosiasiallisen vallan ylläpitäminen edellyttää osallistumista valtapeliin niin organisaation sisällä kuin sen ulkopuolella. Todellista valtaa ei ole ilman valtakamppailua. Vallan määrä voi ylittää virallisen toimivallan edustaman 'valta-allokaation' määrän, mutta vaikka tämä voi olla eettinen ongelma, kattaa virkamiehen poliittinen pätevyys myös vallan joka ei ole eettisesti oikeutettua. Poliittisen virkamiespätevyyden hyvyuden kriteeri on toiminnan legitimitteetti, joka voi kohdentua vain virkamiehen oman toimintayksikön toimintaan, yksittäisen julkisen organisaation toimintaan, hallituksen asemaan taikka koko julkisen sektorin toimintaan.

Jordanin (1991, 356) mukaan käsitys YK:n byrokraatiasta poliittisesti neutraalien ja meriittiperusteisesti rekrytoitujen virkamiesten sekä yhteinäisten nimitys-, ylennys-, kompensatiokäytäntöjen järjestelmänä on pikemminkin ihannekuva (tai myytti – Weiss 1982, 301) kuin osa todellisuutta. Hänen arvionsa mukaan todellisuus on lähempänä sitä hyvin politisoitunutta virkamieskuntaa, joka on ominainen useimmille YK:n jäsenvaltioille. Politisoituminen tarkoittaa ennen muuta kansallisvaltioiden vahvaa vaikutusta virkanimityksiin. Malli on – ehkä paradoksaalisesti – samantyyppinen kuin kansainvälisissä yrityksissä, vaikka se ei sitä periaatteessa saisi olla. Kansainvälinen henkilöstö koostuu nimittäin yrityksissä periaatteessa kolmenlaisista kansalaisista (Borg & Harzing 1995, 185–187): isäntämaan tai emämaan kansalaisista (parent-country national, PCN), kohdemaan kansalaisista (host-country national, HCN) ja kolmannen maan kansalaisista (third-country national, TCN). Julkisten kansainvälisten organisaatioiden henkilöstön ominaispiirre on, että niillä ei periaatteessa ole palveluksessaan isäntämaan kansalaisia. Näillä organisaatioilla ei näet ole isäntämaata samassa mielessä kuin ulkomaille tytäryhtiötään perustavalla konsernilla on kotimaa, josta se lähettää konsernin kotimaan kansalaisen vastaamaan toiminnasta ulkomailla ja olemaan tilivelvollinen lähettäjälleen. Juuri tällä tavalla kansallista vastuuta kansainvälinen virkamies ei oman virkamiesasemansa takia saisi kantaa. Kansainvälisillä julkisilla organisaatioilla on henkilöstössään vain organisaation sijoitusmaan kansalaisia ja kolmannen maan kansalaisia – ei 'ensimmäisen maan' kansalaisia.

Kansainvälisten organisaatioiden poliittisuus pyörii ainakin YK-järjestelmässä vahvasti maantieteellisen edustavuuden ympärillä. Periaatetta, jonka mukaan henkilökunta tulee kaikista jäsenmaista, on nimitetty (Slater 1992, 387) myös *universaalisuudeksi*. Laajemmin on kyse yleensä regionaalista edustuksellisuudesta globaalissa asiainhoidossa, mitä on pyritty luomaan jakamalla maapallo viiteen alueeseen. Periaate on, että kustakin alueesta tulisi olla edustaja sellaisissa elimissä ja työryhmissä, joihin voidaan ottaa vain rajoitetusti jäseniä. Yksi melko yleisesti käytössä ollut aluejako on seuraava (Lengyel 1993, 543): Länsi-Eurooppa ja muut länsimaat (USA, Kanada ja Israel), Itä-Eurooppa (entinen itäblokki), Latinalainen Amerikka ja Karibian meren alue, Aasia ja Tyynenmeren alue sekä arabimaat. Tämä jaottelu on ollut käytössä mm. YK:n talouskomissiossa ja kehityspankeissa. Alueelliset hallitustenväliset organisaatiot rekrytoivat puolestaan yleensä vain jäsenvaltioiden kansalaisia (mt., 543). Monet kansainväliset ongelmat (ympäristön saastuminen, tautien leviäminen) eivät kunnioita totunnaisia alueellisia rajoja, minä vuoksi näiden ongelmien ratkaisu alueperusteisesti syntyneiden kansainvälisten organisaatioiden avulla kohtaa vaikeuksia: »alueet voivat olla liian pieniä tai vääränmuotoisia» (Lengyel 1993, 544). Tällaisten ongelmien ratkaisun tai lieventämisen näkökulmasta kansainvälisen organisaation virkamieskunnan regionaalinen edustuksellisuuskin voi siten olla vääränlaista eikä tarjoa riittävän kansainvälistä poliittista pätevyyttä.

Maantieteellinen edustuksellisuus voidaan liittää kansainvälisten virkamiesten poliittiseen pätevyyteen siksi, että käytännössä tämä asia on noussut poliittiseksi asiaksi. Kansainvälisissä hallitustenvälisissä organisaatioissa on monessa asiassa – edelleenkin – *toisen valtion kansalaisuus peruste epäluottamukseen*. Asiaan vaikuttaa myös historia. Kansalliset intressit ovat näytelleet merkittävää osaa silloin, kun on nähty tarpeelliseksi perustaa jokin hallitustenvälinen organisaatio. Kuten Bennet (1977, 323) sanoo, kyse on pitkälti suvereenien valtioiden toiminnasta omien intressiensä toteuttamiseksi niin, että jokaisen kansallinen suvereniteetti pikemminkin kasvaa kuin vähenee. Tärkeimmän päätösvallan on tarkoitus olla kansallisvaltioilla itsellään, ei kansainvälisellä organisaatiolla. Vaikka vierasvaltiisuus voi olla epäluottamuksen lähde, voi se olla myös etu erityisesti vaikeammassa sovittelutehtävissä. Kuten Winslow (1970, 215) sanoo: väliittäjän on oltava riidan osapuolten näkökulmasta kansallisuudeltaan ja tyyppiltään hyväksyttävä,

jotta hän voisi toimia riitaosapuolten kulttuurisessa ympäristössä. Kärjitetysti tämä tarkoittaa, että kun välittäjä tunnetulla tavalla edustaa riidan kannalta ulkopuolisen kolmannen valtion – omansa – etuja, ei hän todennäköisesti ole vastapuolen asialla, ja häneen voidaan luottaa.

1960-luvulle asti jäsenvaltioiden osuus YK:n sihteeristössä määräytyi kunkin valtion maksaman budjettiosuuden mukaan, mutta siitä lähtien maantieteellisen edustavuuden tärkeys on tullut entistä vahvemmin esiin (Jordan & Renninger 1980, 13). Uusien köyhien jäsenvaltioiden pieni budjettiosuus johti näet aikanaan myös hyvin pienen osuuteen henkilökunnasta. Keskustelua maantieteellisestä edustavuudesta on kuitenkin käyty 1940-luvulta lähtien (ks. Langrod 1963, 185–190). YK:n yleiskokous oli käsitellyt jo vuoteen 1970 mennessä (1946 alkaen) 80 kertaa YK:n sihteeristön henkilöstön maantieteellistä jakaumaa, sillä yleiskokouksen kansallisten delegaatioiden yleinen valituksen aihe oli aliedustus sihteeristössä tai edustuksen puuttuminen kokonaan taikka edustuksen riittämättömyys ylempien virkojen lohossa (Young 1970, 219). Vuonna 1970 maantieteellistä edustavuutta edistävää linjaa vahvisti päätöslauselma, jonka mukaan aliedustettujen maiden päteville edustajille tuli antaa etusija rekrytoinnissa. Tämä liittyi kolmannen maailman valtioiden kasvaneeseen vaikutusvaltaan (Jordan & Renninger 1980, 13). Vuosina 1974–77 käydyssä keskustelussa eri maiden lähettiläät esittivät seuraavanlaisia kannanottoja maantieteellisen edustavuuden tärkeydestä (mt., 14):

- kehitysmaiden edustajia pitäisi saada myös korkeimpiin virkoihin, joista enemmistö on täytetty länsimaalaisilla, sillä muutoin kyseessä on vain »uusi kolonialismin muoto» (Ecuador)
- vain kaikkia kansallisuuksia edustava sihteeristö voi olla tehokas ja pätevä (DDR)
- pätevyttä ei tulisi tarkastella »vain länsimaisin termein» (Puola)
- viranhaltijoiden maantieteellisen jakauman tärkeyttä on ylikorostettu ja tehokkuuden, pätevyden ja nuhteettomuuden periaatteet ovat jääneet tyhjäksi puheeksi (USA)
- koska korkeimmat virat ovat tärkeitä myös kehitysmailla, pitäisi kiinnittää huomiota rotaatioperiaatteen toteutumiseen (Algeria).

Tehokkuuden ja maantieteellisen edustavuuden keskinäissuhdetta ei ole YK:n virallisissa dokumenteissa nähty vastakohtaisuussuhteena. Esimerkiksi vuonna 1950 todettiin asiaa koskevassa raportissa (ks. Reymond 1983, 351), että

»[...] kansainväliseltä sihteeristöltä edellytettävää tehokkuutta ei voida saavuttaa tukeutumatta sellaisten ihmisten myötävaikutukseen, jotka ovat lähtöisin monista kulttuureista ja eri taustaryhmistä». Samalla kannalla oli Dag Hammarskjöld vuonna 1961. Tämä näkemys nojaa selvästikin monikulttuurisuuden välineelliseen arvoon monikulttuurisen organisaation tavoitteiden toteuttamisessa. Maantieteellistä monipuolisuutta on nimeen omaan perusteltu sillä, että »millään yksittäisellä kansakunnalla tai kansakuntien ryhmällä ei ole viisauden monopolia» (Young 1970, 220). Hieman toisenlaisesta välineellisestä ajattelusta on myös esimerkkejä. ILO:n johtajan Harlod Butlerin esittämästä lausumasta (lainaus Reymondin 1983, 351 mukaan) voidaan päätellä, millainen tasapainotteleva järjeily tähän asiaan liittyy:

»Oli parempi ottaa toisen luokan mies, jonka taidot virallisten kielten käytössä eivät riittäneet tehokkaaseen toimintaan, kuin jättää tuo maa kokonaan ulkopuolelle, sillä jos olisimme tehneet näin, vastassamme olisi ollut kaikki se epäluottamus ja mielenkiinnon puute, joka aiheutuu kun tuo maa ennen pitkää menettää myötämielisyytensä ja lojaalisuutensa järjestöä kohtaan.»

Tämä ajattelutapa edustaa käytännön lähestymistapaa tehokkuuteen: on parempi saavuttaa joitakin tuloksia tinkimällä periaatteista kuin pitää niistä kiinni niin tiukasti että käytännössä organisaatio ei kykene vaikuttavaan toimintaan. Tällöin ymmärretään, että kysymys on kahden, vähintäänkin erilaisen elei ristiriitaisen kriteerin tasapainon löytämisestä suhteessa organisaation tarkoituksen todellisiin toteutumismahdollisuuksiin.

Vaikka artiklan 101 mukaan maantieteellinen edustavuus mainitaan vasta pätevyden jälkeen, on maantiede Reymondin (1983, 351) mukaan käytännössä syrjäyttänyt pätevyden YK:n henkilöstöasioiden hallinnossa. Tämän tuloksena on muotoutunut laskukaava, jolla määritellään eri maiden henkilöstöosuuden toivottava vaihteluväli (desirable range). Alun perin (vuonna 1948) lähtökohtana oli jäsenvaltion maksuosuus, johon nähden henkilöstön osuuden tuli vaihdella 25 prosenttia ylös- tai alaspäin, mutta myöhemmin tätä vaihteluväliä on kavennettu (ollen 15 % vuonna 1986) ja samalla siihen on liitetty lisämäärittäjiä, jotka koskevat osuuden minimiä ja maksimia sekä väestön suuruuden huomioon ottamista (mt., 352–). Nämä toimenpiteet ovat vähentäneet Yhdysvaltojen, Iso-Britannian ja Ranskan kahden kolmanneksen osuutta (vuonna 1946) YK:n kansainvälisestä henkilöstöstä selvästi. Itä-Eurooppa on ollut pitemmän aikaa aliedustettu-

na – ilmeisesti siksi että näiden maiden edustajat ovat toimineet vain määräaikaisina ja henkilökunta on vaihtunut nopeammin kuin muilla (Reymond & Mailick 1986, 139).

Yleisesti ottaen 'toivottavan vaihteluvälin' menettelyn on arvioitu toimineen hyvin suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin,² mutta samalla sen on arvioitu johtaneen »vakavaan henkilökunnan työmoraalin huononemiseen» ja »uhkaavan kansainvälisen virkamiehisyiden syvintä olemusta» (mt., 358–359). Kuten Reymond (1983, 359) toteaa, järjestelmän luonteeseen kuuluu, että jokaisella jäsenvaltiolla on edustusta henkilökunnan keskuudessa, mutta liian usein jäsenvaltiot ovat käytännössä valinneet ne, jotka lopulta tulevat muodollisesti pääsihteerin päätöksellä rekrytoituiksi (näin myös Childers & Urquhart 1994, 160). Kyse on siis selvästä poliittisista nimityksistä siinä mielessä, että muodollinen päätöksentekijä toimii 'kumileimasimena'. Tämän käytännön tuloksena virkamiehen ja hänen kotimaansa viranomaisten välille on monessa tapauksessa muodostunut riippuvaisuussuhde, joka rikkoo muotojen selväsanaisesti vaatimaa riippumattomuusperiaatetta vastaan. Kun jäsenvaltioilla on halua vaikuttaa keskeisiin nimityksiin, on jokaisen uraatekävän virkamiehen oman edun mukaista osoittaa 'ymmärtävänsä' oman kotimaansa näkemyksiä, koska juuri tämän tuen avulla hän voi uralaan yleensä parhaimmin edetä. Weiss (1982, 294) on pitänyt maantieteellisen edustavuuden vaalintaa suoranaishana esteenä supranationaalisen yhteistoiminnan kehittämisessä (budjettirajoitteiden ja turvallispoliittisten linjausten ohella). Ydinongelma on (mt., 301), että YK:n redistributiivisia tavoitteita on vaikea saavuttaa, kun *jäsenvaltioiden mielipiteet ja edunvalvonta ovat kerrostuneet osaksi virkamieskunnan rakennetta*.

Vaikka kansallisvaltion rooli onkin merkittävä kansainvälisen virkamiehen poliittisen pätevyyden kannalta, edellyttää kansainvälisen järjestön toiminta kuitenkin valtioiden yhteistyötä ja sitä kautta myös virkamiesten yhteistyötä. Mikäli valtiot ovat

erimielisiä toiminnan tavoitteista ja muodostavat koalitioita päätöksenteossa, heijastuu tämä välittömästi myös virkamiesten välitystoimintaan. Tämän lisäksi koalitiot vaikuttavat tärkeimpien virkojen täyttöön. Urquhartin (1989, 230) mukaan itä-länsisuhteet ovat olleet tärkein este hyvien organisaatio- ja hallintokäytäntöjen kehittämiseksi YK-järjestelmälle, sillä esimerkiksi YK:n pääsihteerin valinta on ollut hänen mukaansa aina niin suuri ponnistus, että yhden tai kahden apulaispääsihteerin valintaan ei ole nähty olevan mahdollisuuksia, vaikka pääsihteerin työ tosiasiallisesti vastaa kolmea tai neljää päätoimista työtehtävää. Itä-länsisuhteet ovat olleet yksi kansallisvaltioiden liittoutumiseen perustunut poliittinen rintalinja, jolla on ollut pitkäaikaista vaikutusta YK:n toimintaan. Muina rintamalinjoina on nähty uudet vs. vanhat kansakunnat, kehittyneet vs. alikehittyneet kansakunnat ja teknologian kehittäjät vs. kuluttajat (McLaren 1980, 127). Nämä rintamalinjat määrittelevät myös sitä, millainen on poliittisesti pätevä virkamies YK:n sihteeristössä, koska välitystoiminta edellyttää luottamusta mahdollisimman monilla rintamilla. Ongelmaksi voi tietenkin muodostua, että samalla aikaa pitäisi olla sekä sitoutumaton että sitoutunut.

Maantieteellisen edustuksellisuuden ohella kansainvälisen virkamiehen poliittiseen pätevyyteen liittyy neutraalimpi tapa hankkia valtaa – ja käyttää sitä. Kun Suomessa puhutaan integraatiovalmennuksen yhteydessä vaikuttamisesta; verkostojen hankkimisesta työvälineiksi kotimaassa, muissa jäsenmaissa ja EU:n toimielimissä; itsensä tekemisestä tunnetuksi, liittolaisten hankkimisesta ja vastavuoroisesta yhteistyöstä jossa ollaan vuoroin saavana tai antavana osapuolena taikka johtajana tai jäsenenä; sekä pelitilanteen tuntemuksesta eli oman alan ongelmien ja tavoitteenasettelujen tuntemuksesta myös muiden jäsenmaiden kannalta (Eurooppalaisilla foorumeilla 1995, 4 ja 13–16), ei kysymys ole vain näiden asioiden tietämisestä ja taitamisesta vaan nimen omaan aktiivisesta valta-aseman muodostamisesta niin virallisina kuin epävirallisina keinoin. Tämäntyyppinen vallanhaltijuus on osa kansainvälisen virkamiehen poliittista pätevyyttä, kun poliittisuus ymmärretään laajemmin valtakuisena toimintana joidenkin, usein laajalti hyväksytyjen mutta silti monien vastustamien intressien ja ideologioiden puolesta. Tällainen poliittinen pätevyys on tarpeen juuri sellaisella välitystoiminnan kentällä, jossa toimijoita on monia ja jossa tosiasiallinen vaikutusvalta ei noudata muodollisia toimivalta- tai organisaatorajoja. Kansainvälisen organisaation virkamiehen toiminta on kuitenkin

² Vaikka maantieteellinen edustavuus on tasapuolistunut, vaikuttavat yhä vielä eräät rakenteelliset epätasapainot. Kahdenkymmenen pohjoisen maan edustajat pitävät hallussaan 68 prosenttia asiantuntijatasen viroista, joita rahoitetaan budjetin ulkopuolisin resurssein, ja neljä pohjoisen maan hallitusta voivat edelleen veto-oikeudellaan estää pääsihteerin valinnan (Childers & Urquhart 1994, 167–168). Lisäksi YK:n sihteeristössä naisten osuus henkilökuntaluettelon nimistä vuonna 1978 oli vielä 8.8 prosenttia, ja vuonna 1992 sihteeristön päätoimisesta henkilökunnasta tuskin 30 prosenttia oli naisia (mt., 162, 168).

tältä osin neutraalimpaa kuin välittömästi kansallisia hallintoja edustavien virkamiesten, joiden avoimeen rooliin kuuluu tietyn valtion etujen ajaminen.

Kansainväliset virkamiehet toimivat myös lobbareina omien organisaatioidensa tai niiden alayksiköiden eduksi, esimerkiksi kansainvälisten organisaatioiden päättävien elimien kansallisten valtuuskuntien keskuudessa. Näitä pyrintöjä voivat siivittää myös henkilökohtaiset etulaskelmat. Tällainen lobbaaminen on joko suoranaista poliittista toimintaa tai ainakin harmaalla alueella, koska lobbaamisen ideana on vaikuttaa keskeiseen osaan päätöksentekijöistä yksityisesti, ei julkisesti. Childers ja Urquhart (1994, 128–129) näkevät YK:n osalta olevan kuitenkin vaikeata järjestää delegaatioille yhteisiä julkisia tiedotustilaisuuksia, joissa virkamiehet tarjoaisivat samat faktat kaikille, koska tavoitteena olevat päätöksentekorytmin nopeuttamistoimet vievät tältä ajan. – Näin päätöksenteon tuottavuus ja taloudellisuus asettuu usein ristiriitaan sen avoimuuden kanssa. On myös naivia uskoa, että julkisissa tiedotustilaisuuksissa tulisi aina esiin se kaikkien tärkein.

Kaiken edellä sanotun pohjalta on ilmeistä, että kansainvälisen poliittisen virkamiespätevyyden keskeisen arvosäällön muodostavat kansalliset ideologiat ja intressit sekä niihin yhdistyvät virkamiesten ryhmä- ja yksilöintressit etenkin suhteessa omaan virkauraan. Entä sitten vallanhaltijuus? Kun kansainväliset virkamiehet valmistlevat ja toimeenpaneavat päätöksiä ja toimivat käytännössä myös lobbareina, herää kysymys kuuluuko heidän poliittiseen pätevyyteensä myös tosiasiallinen päätösvalta organisaation toiminnan tavoitteista, joista muodollisesti ovat kuitenkin vastuussa organisaatioiden useimmiten monijäseniset päätöksentekuelimet. Kansainvälisillä sihteeristöillä ei McLarenin (1980, 129–132) tutkimuksen mukaan ole merkittävää osuutta kansainvälisten organisaatioiden toimintapolitiikkojen muotoilussa. Hänen tutkimuksensa kohteena oli joukko YK:n erityisjärjestöjä (IMCO, ITU, UPU, WMO, WHO ja ICAO). Reymondin ja Mailickin (1986, 137–138) mukaan YK:n henkilökunnan työ on suurimmaksi osaksi rutiinityötä, jossa lojaalisuusristiriidat eivät tule esiin – eikä henkilökunnalla yleensä ole vaikutusvaltaa YK:n päätösten sisältöön – paitsi asioissa joissa elintärkeät kansalliset edut eivät ole kyseessä – koska se on kansallisten delegaatioiden käsissä. Nämä käsitykset puhuvat sen puolesta, että YK-järjestelmässä ei virkamiesvalta ole ainakaan tämän tyyppisissä asioissa mikään itsestäänselvyys. On il-

meistä, että virkamiesten vallanhaltijuuden empiirinen tutkiminen on vaikeaa, koska valta-asemia ei ole edullista paljastaa. Kaiken lisäksi vallanhaltijuus on liikkeessä ja vaihtelee paljon kunkin organisaation päätöksentekojärjestelmän mukaan, sillä kansallisvaltioiden poliittisen tason toimijoiden mukanaolo on toisissa organisaatioissa jo niiden toimintatavan vuoksi aktiivisempaa kuin toisissa (pysyvä delegaatio vs. kokous silloin tällöin). Virkamiespätevyyteen ei voi kuitenkaan olla liittymättä se vallanhaltijuus, joka koskee toimintaa erilaisten diplomaattisten verkostojen strategisissa pisteissä asioiden valmistelua ja toimeenpanovaiheissa ja joka käytännössä vie asioita eteenpäin myös silloin kun ei vedota toimivaltaan tai voimakkaiden kansakuntien etuihin. Liikutaan sitten harmaalla alueella tai selvästi joidenkin kansakuntien mandaatin turvin vaatii kaikenlainen virkamiesvalta eettisen oikeutuksen.

6 KANSAINVÄLINEN EETTINEN PÄTEVYYS

Ettinen pätevyys viittaa sellaisten moraalisten arvojen toteuttamiseen ja sellaisten moraalisten normien noudattamiseen, jotka joko ovat hyväksyttäviä tai jotka ovat vallitsevia. Vahvassa mielessä eettinen pätevyys tarkoittaa toimimista moraalisesti oikeiden arvojen mukaan riippumatta siitä mitä mieltä muut niistä ovat. Virkamiesetiikassa lähtökohtana on kuitenkin perustuslakien ja virkamiesasemaa koskevien oikeudellisten normien hyväksyminen. Henkilö joka ei pidä niiden sisältöä eettisesti oikeutettuina ei voi perustella itselleen moraalisesti kestäväällä tavalla edes ryhtymistä virkamieheksi. Tämä ei kuitenkaan merkitse, ettei eettiseen pätevyteen sisältyisi velvollisuutta jatkuvasti eettisesti arvioida perustuslakia ja virkamiesasemaa määritteleviä normeja uudistuksineen, sillä sekä moraaliset arvot että niiden kohteet muuttuvat. Keskeinen osa eettistä pätevyttä on poliittisten päätöksentekijöiden tekemien toimintapolitiikkojen valmistelua tai hyväksymistä koskevien substantiaalistien päätösten oikeuttaminen. Moraalisuus on eettisen virkamiespätevyyden arvosäältö, joka kertoo mitä moraalialla virkamies kannattaa ja mihin päätösten oikeuttaminen hänellä nojaa. Mikäli virkamies ei voi hyväksyä päätöstä, joka hänen tulisi organisaationormien mukaan toteuttaa, on hän eettisesti pätevä vain, jos hän yrittää aikaansaada päätöksentekijät itse muuttamaan päätöstä (eikä siis virkamiehenä tee tätä päätöstä vaikka tosiasiallisesti voisikin) ja jos hän eroaa mikäli päätös ei muutu. Eettisen virkamiespätevyyden välineelli-

nen sisältö on eettinen argumentaatio, jonka avulla toimintapolitiikan tavoitteet ja keinot perustellaan. Argumentaatio kohdistuu myös käytettäviin resursseihin ja niiden välineellistämiseen. Argumentaatio tarkoittaa moraalisten ongelmien ratkaisuun pyrkimistä rationaalisen perustelemisen kautta. Kun moraalisesti oikea vastaus on tiedossa, ei moraalista ongelmaa enää ole. Oikean moraalin toteutumisen ongelma on poliittinen ja hallinnollinen. Tosin oikean vastauksen antamista ja sen toteuttamista ei organisaatiokäytännössä useinkaan ole mahdollista pitää erillään. Hyvä eettinen pätevyys virkamiehellä on silloin, kun hänen moraalisuutensa ja eettinen argumentaationsa johtaa hänen tekojensa eettiseen hyväksyttävyyteen.

Moraalisuuden keskeistä sisältöä ovat velvollisuudet. Vuonna 1954 Kansainvälinen virkamiesneuvottelukunta määritteli kansainväliselle virkamiehelle neljä perusvelvollisuutta (Macy 1970, 259): (1) lahjomattomuus, jota arvioidaan ottamalla huomioon yksilön kokonaiskäyttäytyminen suhteessa rehellisyyteen, totuudenmukaisuuteen, uskollisuuteen, nuhteettomuuteen ja korruptoitumattomuuteen; (2) lojaalisuus organisaatiolle ja siihen liittyvä, YK:n peruskirjaa tukeva kansainvälinen perusnäkemys sekä »halukkuus ymmärtää ja suvaita eri näkökantoja, erilaisia kulttuureja ja erilaisia työtapoja»; (3) riippumattomuus kaikista organisaation ulkopuolisista auktoriteeteista; ja (4) puolueettomuus objektiivisuuden, ennakkoluulottomuuden, suvaitsevaisuuden ja maltillisuuden mielessä. Nämä velvollisuudet ovat lojaalisuuden ja riippumattomuuden osalta päällekkäisiä edellä hallinnollisen ammattipätevyyden yhteydessä esillä olleille vaatimuksille, jotka kuitenkin on yhdistetty myös niiden rakenteellisiin ehtoihin, kuten virassapysymisoikeuteen ja meriittiperusteiseen rekrytointiin. Mutta kansainvälisen virkamiesetoksen sisältö on eetosluonteensa vuoksi *periaatetasoinen* eikä käytännöllisistä edellytyksistä lähtevä. Esimerkiksi organisaation toimivaltanormeissa määriteltä taikka poliittisesti perusteltu lojaalisuus ei välttämättä ole eettisesti oikeutettua lojaalisuutta. Esitetyt periaatteet ovat yleisiä virkamiehen velvollisuuksia ja hyveitä, joihin vedotaan myös kansallisvaltioiden virkamiesasemaa kuvattaessa (ks. esim. Cooper 1987, Thompson 1987, Dunsire 1988). Kansainvälisenä elementtinä tulee kuitenkin esiin erilaisten näkökantojen, kulttuurien ja työtapojen suvaitseminen. – Winslow (1970, 215) tuo esiin yhden tekijän, johon myös usein vedotaan ja joka on selvästi kansainvälinen: kansainvälisen virkamiehen yhtenä keskeisenä tehtävänä on kollektiivi-

sen omantunnon ylläpitäminen. Tämä tarkoittaa samaa asiaa kuin yleisessä puheenparressa ilmaisu 'maailman omatunto'.

Lojaalisuusristiriitojen on katsottu (Gould & Kelman 1970, 250) ratkeavan yleensä kansallisen lojaliteetin hyväksi, koska kansallisvaltioideologia dominoi kansainvälistä järjestelmää ja koska kansallista lojaliteettia pidetään korkeimpana velvoitteena. Myös Feld et al (1994, 279) katsovat, että kansallisvaltio on yhä useimpien ihmisten lojaalisuuden ja tuen kohde ja että legitimitietin ylin taso kytkeytyy edelleen kansallisvaltioon samalla kun nationalismi on heidän mukaan »hyve, sekä moraalisisessa että instrumentaalisisessa mielessä» (ks. myös Hobsbawm 1994). Weissin (1982, 303) mukaan kansainvälisen virkamiehen ylitsekäyvän lojaalisuuskohteen tulisi olla »maailmanyhteisö ja supranationaaliset perspektiivit», mitä hänen mukaansa kuitenkin tehokkaasti murentaa virkamiesten maantieteellistä edustavuutta tähdentävä kvoottijärjestelmä: se edistää juuri sitä minkä voittamiseksi kansainväliset organisaatiot on luotu. Hän ehdottaakin maantieteellisen kvoottijärjestelmän tilalle jotakin muuta kvootitusta, kuten ikään, sukupuoleen, rotuun, kieliryhmään, palvelusajan pituuteen tai johonkin niiden yhdistelmään perustuvaa järjestelmää ja uskoo niiden voivan vähentää sitoutumista kansallisiin näkökulmiin (mt., 304). Tulee tosin helposti mieleen, että myös nämä kvootitukset voivat ohjata lojaalisuutta pois 'maailmanyhteisön' edusta tai vastaavasta. Mielenkiintoisempi on Weissin (mt., 304) ehdotus valtiottomien ottamisesta mukaan kvootteihin lisäämään sitoutumista kansainvälisiin päämääriin kansallisten tavoitteiden sijasta. Vaikka valtiottomien kosmopoliittien määrä lieneekin nousussa, on heidänkin nimitämisensä kansallisvaltioiden tuen takana. Ja aina voidaan perustellusti kysyä, mitä sitoumuksia tämä tuki sisältää – etenkin Weissin (mt., 305) itsensä puolustamassa määrääikaisten nimitysten vaihtoehdossa. Moraalisuuden näkökulmasta nämä ongelmat ovat kuitenkin olemassa vain voittamista varten. Kansainvälisen virkamiehen omalajinen perushyve on tämän linjan ajattelua mukailien *maailmanyhteisön yhteisen edun ajaminen*.

Maailmanyhteisön yhteisen edun ajaminen edellyttää virkamieheltä toimimista jonkin puolesta ja jotakin vastaan. Tämä on ainakin ensinäkemältä ristiriidassa virkamiesasemaan liittyvän pidättyvyyden kanssa ja 'epäpoliittisuuden' kanssa. Dag Hammarskjöldin tunnetun kannan mukaan tämä ei tarkoita kantaottamattomuutta (ks. Langrod 1963, 266–268). Virkamiehen velvolli-

suutena on hänen mukaansa ottaa kantaa riidanalaiseen asioihin, mutta kannanottoon eivät saa vaikuttaa kansalliset taikka muut erityisintressit tai ideologiat: »En ole neutraali suhteessa peruskirjaan», »en ole neutraali suhteessa tosiasioihin», oli hänen käsityksensä (Young 1970, 218). Tämä näkemys sopii hyvin yhteen maailmanyhteisön edun ajamisen periaatteen kanssa, joka merkitsee usein myös voimavarojen redistribuutiota kansakuntien ja alueiden välillä joidenkin arvopäämäärien hyväksi. Käytännössä kysymys on useimmiten siitä, että eri kompromisseista on löydettävä eettisesti parhaimmat eikä vain tyydyttävä intressiristiriitojen 'puolittamiseen'.

Maailmanyhteisön etujen ajaminen edellyttää voimavaroja, jotka ovat kuitenkin peräisin kansallisvaltioilta itseltään. Jäsenvaltioiden rahoitusratkaisulla on käytännössä vaikutusta kansainvälisen organisaation toimintaan, koska suurimmat rahoittajat voivat uhkailla oman osuutensa kaventamisella elleivät saa tahtoaan läpi (Pitt 1986, 23). Pitäisikö virkamiehen kiinnittää eniten huomiota sen valtion ehdotuksiin, joka maksaa eniten organisaation kuluista? Kielteinen vastaus on perusteltu ainakin yleissäännön tasolla, jos organisaation moraalisenä kulmakivenä pidetään maailmanyhteisön etujen puolustamista. Kansallisvaltiotasolla tällaisia uhkauksia ei tehdä, kuten Childers ja Urquhart (1994, 152–153) huomioivat. Syyinä on lienee ainakin se, että kansallisvaltiolla on paljon enemmän keinoja saattaa niskuroivat veronmaksajat järjestykseen. Tämän heikkouden hyväksikäyttö murentaa pohjaa toiminnan korkealta eettiseltä tasolta kansainvälisen virkamieskunnan keskuudessa.

Kansainvälisen virkamieskunnan mahdollisuuksiin toimia korkealle viritettyjen velvoitteiden mukaan vaikuttaa se, millä tavalla heitä suojellaan eri maiden hallitusten taholta tulevilta mielivaltaisilta pidätyksiltä, vangitsemiselta ja rangaistuksilta. Tällaista on sattunut Puolassa, Argentiinassa, Afganistanissa, Etiopiassa jne. (Jordan 1981, 239). Tätä kautta nousevat esiin kansainvälisten *virkamiesten oikeudet*. Mikäli virkamiehet joutuvat tavoittelemaan maailmanyhteisön etua oman henkensä kaupalla, muodostuu tilanne helposti kohtuuttomaksi. Kohtuuttomat velvoitteet eivät ole moraalisesti perusteltuja – eivätkä ne ole myöskään käytännöllisesti tarkoituksenmukaisia, sillä niistä ei pidetä kiinni. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että eri kansakunnissa kunnioitetaan eri tavalla ihmisoikeuksia: turvallista olisi toimia oman kotimaan standardien mukaan mutta ne taas eivät monissa tapauksissa riitä, jos ihanteena on maailmanyhteisön etu-

jen ajaminen. Tällaiset moraaliset ristiriidat vaikuttanevat työmoraaliin, mutta YK:n sihteeristön yleisesti huonoksi tunnustetun työmoraalin syytä on myös etsitty (Reymond & Mailick 1986, 142) arkisemmista asioista: huonoista johtajista (joita ei kouluteta tehtäviinsä), kansallisten hallitusten puuttumisesta rekrytointiin ja ylentämispäätöksiin mutta myös siitä, että kansalliset delegaatit kontrolloivat organisaation toimintaa, vaikka monet katsovat heidän olevan huonosti perillä asioista, olevan ennakkoluuloisia tai jopa epäpäteviä. Tämän lisäksi on mainittu organisaation ilmeinen epäonnistuminen tehtävässään taata rauha ja turvallisuus maailmanyhteisössä. Youngin (1970, 217–218) arvion mukaan kansainvälinen lojaalisuus on välttämättä rajoitettua, koska kansainvälinen yhteistyö on suurelta osin multilateraalista pyrkimistä kansallisiin toimintapolitiikkojen toteutumiseen. Lojaalisuudelle tuo rajoituksia myös se, että YK-järjestelmän henkilökunta on hajautunut noin 350 eri paikkaan eri maissa, ja vain 16 prosenttia henkilökunnasta sijoittuu New Yorkiin (Reymond & Mailick 1986, 141). Tämä johtaa väkisinkin siihen, että lojaalisuus kohdistuu osaksi paikallisiin toimijoihin ja moraalisuus saa *paikallista* sisältöä.

YK:n toiminnassa vaikuttaa siten monia rakenteellisia esteitä tai pidäkkeitä, jotka haittaavat kansainvälisen virkamieseetoksen syntymistä ja syyntymistä – ja myös vääryyttä tehneiden ojentamista. Kronyistinen nimityskäytäntö johtaa henkilöstön keskuudessa tietenkin epäoikeudenmukaisuuksien havaitsemiseen. Näitä varten perustetut valituskäytännöt eivät kuitenkaan näytä toimivan, sillä henkilökunta epäröi vaatia hyvitystä väärinkäytöksistä. YK:n yleiskokous nuhteli pääsihteeria vuonna 1993 siitä, ettei tämä ole onnistunut tekemään ehdotusta »oikeudenmukaisesta, selkeästä, yksinkertaisesta ja puolueettomasta sisäisestä oikeusturvajärjestelmästä, jota yleiskokous oli pyytänyt vuonna 1990 (Childers & Urquhart 1994, 169). Myöskään oikeusasiamiehen tehtävän perustamista ei ole saatu aikaiseksi vaikka yleiskokous on sitä vaatinut (mt., 169). Childers ja Urquhart (1994, 146) arvioivat kuitenkin, että väärinkäytöksiä on paljon vähemmän kuin on korruptiota kansallisvaltioiden hallinnossa tai kaupunkien johdossa.

Kun kansainvälisen virkamiehen eettistä pätevyyttä tarkastellaan välitystoiminnan näkökulmasta, nousee *luotettavuus* etualalle. Luotettavuus on mainetta. Niinpä onkin ymmärrettävää, että konfliktiherkässä toiminnassa välittäjältä edellytetään 'hyvämaineisuutta' (Wiberg 1983, 262). Kun maine saavutetaan suuremmissa tai pienemmissä

julkisuudessa ja kun kansainvälinen organisaatio ei pysty täyttämään tehtävänsä ilman hyvämaineisia virkamiehiä, on jäsenvaltioiden intressissä myös ylläpitää normia riippumattomista korkean moraalien virkamiehistä. Kun se on samalla myös jokaisen uraansa ajattelevan virkamiehen intressissä, joutuu virkamies ratkaisemaan monimutkaisia eettis-poliittisia yhtälöitä: tarvitaan yhtä hyvin kotimaan tai jonkun muun jäsenvaltion tai niiden ryhmän tukea kuin myös näyttöä riippumattomasta ja moraalisesti korkeatasoisesta toiminnasta maailmanyhteisön ongelmien ratkaisemiseksi – toisinaan vastoin joidenkin kansakuntien välittömiä intressejä.

7 JOHTOPÄÄTÖS: KANSAINVÄLISEN VIRKAMIESPÄTEVYYDEN PERUSONGELMAT

Kansainvälisen virkamiespätevyden perusongelmat määrittyvät pitkälti sitä kautta, mihin tavoitteisiin kansainväliset organisaatiot pyrkivät. Kun näkökulmana on maailmanyhteisötaso ja (lähes) kaikkien valtioiden jäsenyyteen nojaava hallitustenvälinen eli julkinen kansainvälinen organisaatio, joka pyrkii ratkaisemaan koko ihmiskuntaa koettelevia ongelmia koko ihmiskunnan eduksi, nähdään virkamiespätevyden ongelmat kärjistyneessä muodossa. Se auttaa näkemään kansainvälisen virkamiespätevyden rakenteellisia perusongelmia, jotka vaikuttavat myös alueellisen integraation organisaatioissa, vaikka ongelmat ovatkin niissä lievempiä.

Kansainvälisen *eettisen pätevyden* perusongelma on se, vaikka abstraktilla tasolla voidaankin määritellä ihmiskunnan yleinen etu ja ihanteelliset kansainvälisen kanssakäymisen muodot, niiden konkretisointi käytännöllisiksi toimintaohjelmiksi johtaa väistämättä moraalisen heterogeenisuuden esiintuloon. Tällöin ei puhuta siitä, mikä on millekin kansakunnalle tai niiden ryhmälle edullista vaan siitä, mitä eri kulttuureissa elävät ihmiset vilpittömästi pitävät oikeana, eettisesti hyväksyttävä (esim. kustannustenjaossa kasvihuoneilmion torjumiseksi, toimenpiteissä naisten ja lasten aseman parantamiseksi). Tämän substantiaalisen kysymyksen ohella käsitykset virkamiesten eettisistä oikeuksista ja velvollisuuksista suhteessa vallanpitäjiin vaihtelevat hallitsemiskulttuurin mukaan. Samojen eettisten vaatimusten esittäminen eri kansakunnista lähteneille ja niihin palaaville tai niissä toimiville virkamiehille johtaa kohtuuttomuuksiin ja myös käytännöllisiin ongelmiin, kun paikallinen yhteistoiminta ei on-

nistu. Maailmanyhteisöetoksen syntyminen edellyttää pitemmällä ajanjaksolla tapahtuvaa identiteetin muodostusta ja henkistä kasvuprosessia sekä irrallaan eri kulttuureista että kiinni niissä – jossakin paikassa, joka ei ole missään erityisesti. Tämän eetoksen syntyminen on vaikeaa niin kauan kuin lojaalisuutta kansakuntaa, isänmaata ja sen kulttuuria – jotakin 'paikkaa' kohtaan pidetään eettisesti korkeampana arvona kuin lojaalisuutta ihmiskuntaa kohtaan.

Kansainvälisen *poliittisen pätevyden* perusongelma on se, että kansainväliset virkamiehet joutuvat toimimaan suvereenien jäsenvaltioiden erityisintressien ja vailla omaa suvereniteettia olevan organisaationsa tavoitteiden ristivedossa. Kun kansallisvaltion hallinnossa virkamiehen muodollinen päämies on suvereeni suhteessa toimintapolitiikan vaikutuskohteeseen kansallisten rajojen sisällä, kansainvälisen organisaation virkamiehen päämies ei ole suvereeni suhteessa toimintapolitiikan vaikutuskohteeseen. Vaikka jäsenvaltiot ovat muodollisesti yhdessä virkamiehen päämies, voivat jäsenvaltiot suvereniteettinsa turvin tehdä – ainakin omalta kohdaltaan – suurelta osin tyhjäksi virkamiesten toiminnan, joka tähtää vahvistettujen päätösten toteuttamiseen, jos päätökset eivät vastaa riittävästi jäsenvaltioiden erityisintressejä. Kun jokainen rekrytoitava virkamies on aina jonkin kansallisvaltion kansalainen, on hän tärkeä linkki kansainväliselle organisaatiolle tuon valtion poliittiseen elämään mutta toisaalta myös virkamiehen kotimaan viranomaisille tärkeä linkki ko. organisaatioon. Tällöin on molemmille tahoille edullista pyrkiä monikansalliseen henkilökuntaan. Tämä pyrkimys johtaa kuitenkin kvoottijärjestelmään, jonka ylläpito selaisenaan luo virkamiehille poliittisia lojaalisuusristiriitoja – vaikka kotimaan viranomaiset eivät heitä painostaisikaan – koska vähänkin tärkeämman virkamiehen valinta ja uralla eteneminen edellyttää yleensä kotimaan tukea. Tämä johtaa *edustukselliselle byrokratialle* tyypilliseen ongelmaan: organisaation tarkoituksen toteuttaminen vaikeutuu, kun tavoitteet edellyttävät puuttumista jäsenten etuihin mutta jäsenvaltioita edustavat ja päätöksiä valmistelevat virkamiehet katsovat kansallisvaltioideologiaan liittyvän lojaliteetin kannalta oikeutetuksi tai omien etujensa mukaisesti vahtia kotimaansa intressien toteutumista.

Kansainvälisen *hallinnollisen ammattipätevyden* perusongelma seuraa poliittisen pätevyden ongelmaa. On epäselvää minkä tahon tavoitteen mukaisia päätöksiä olisi perusteltua valmistella ja minkä ideologian ja intressitahon arvojärjestelmän mukaisia tulkintoja pitäisi tehdä yleisluon-

teisistä päätöslauselmista, kun ne tulevat implementoiviksi. Kun implementointiin liittyvät sanktiot ovat usein olemattomat ja kun implementointi on monasti vain vaikuttamista siihen, että jäsenvaltiot muuttavat suvereenia oikeusnormejaan vastaamaan kansainvälisiä päätöksiä, on sekä implementointiaktiiviteetti että päätösten implementoituminen epävarmaa. Osittain tämä johtuu monikulttuurisista toimintakäytännöistä, jotka ovat perua virkamiesten kotimaiden poliittisista kulttuureista. Tällaista toimintaa on vaikeaa suunnitella, se on tehotonta ja usein myös turhauttavaa verrattuna kansallisvaltion virkamiehen toimintamahdollisuuksiin. Hyvien päätösehdotusten syntymiseen ja implementaation onnistumiseen vaikuttavat niin monet ulkoiset ja poliittisen tason tekijät, että virkamiehen omaa osuutta on vaikea paikantaa ja mitata. Tämän johdosta hyvän virkamiehen kriteeriksi nousee pikemmin hyvämainaisuus, luotettavuus ja poliittinen vaarattomuus kuin luotettavuus edellä sanotussa mielessä. Tällaisen epäselvän epävarmuuden keskellä merkittävät meriitit ovat lähinnä henkilösuhteita. Niiden varassa toimiva nimityskäytäntö johtaa kuitenkin helposti suosintaan.

Kansainvälisen toimialapätevyyden perusongelma on itse toimialan kulttuurisesti vaihteleva sisältö. Vaikka teollinen kulttuuri onkin luonut ylikansallisia ammatteja, suuri osa kehitysmaiden kauppaa, koulutusta, terveydenhuoltoa ja maataloutta toimii esimodernin kauden oppien mukaan. Kansainvälisten organisaatioiden toiminnassa tulevat länsimaisen tieteen ja teknologian kautta määrittäneet ammatilliset arvot helposti hallitseviksi, mikä merkitsee monessa suhteessa epäpätevyyttä suhteessa kansainvälisten toimintaohjelmien kohdemaiden toimialakäytäntöihin. Kun ammatilliset arvot liittyvät ammattieteen kaan, ongelmaksi tulee, keiden arvoja 'maailman parantamisessa' noudatetaan ja millä oikeutetaan puuttumattomuus lokaaleihin käytäntöihin, jotka eivät vastaa esimerkiksi länsimaisia arvoja. Konsensuaalisten arvojen tapauksessa on taas usein vaikeuksia löytää lokaalisesti toimivaa teknologiaa. Muodollisten organisaatioiden kontekstiin sijoitetut ja rationalisoidut työkäytännöt löytyvät pääasiassa länsimaista, joissa myös useimmat kansainväliset organisaatiot pitävät majaan. Tämä johtaa vaikeuksiin yhteensovittaa länsimaisen teknokulttuurin ulkopuolisia käsityksiä tehokkaista organisaatiokäytännöistä länsimaisiin käsityksiin.

Monet kansainvälisen tehtäväpätevyyden ongelmat seuraavat yllä mainituista perusongelmista. Monikulttuurisessa organisaatiossa kykyjen ja

motivaatioiden kirjo on niin suuri, että tehtävästä suoriutumisen standardien vaihtelut vaikeuttavat toiminnan koordinoitumista. Yksittäisen virkamiehen tehtäväpätevyyden perushaasteena on tämän koordinoinnin aikaansaaminen kykenemällä toimimaan monikulttuurisella logiikalla, jossa jäsenvaltioiden ja alueiden mukaan vaihtelevat kulttuurisesti spesifit tehokkaat käytännöt 'käännetään' organisaation oman käytännön mukaisiksi ja päinvastoin. Palkkiojärjestelmän perusongelma on, että yhdessä organisaatiossa ei voida noudattaa samoissa tehtävissä monia eri kykystandardeja ja monia eri palkkiojärjestelmiä, vaikka yksi ja sama järjestelmä ei voi vastata kansallisesti muotoutuneita motivaatorakenteita ja olla oikealla tavalla kilpailukykyinen jokaisen jäsenvaltion työmarkkinoilla. Toisaalta virkamiesten riippumattomuusnormiin vetoaminen edellyttää, että mitään muita palkkioita ei saada. Mutta mitä enemmän palkkiojärjestelmä pystyy kehittämään virkamiesten motivaatiota antaa 'ilmaisia' panoksia – so. virkamielen halua edistää maailmanyhteisön etua kansainvälisen eetoksen itsensä vuoksi – sitä lievempi tämä ongelma on.

LÄHTEET

- Archer, Clive (1992), *International Organizations. Second Edition*. London: Routledge.
- (1994), *Organizing Europe. The Institutions of Integration*. London: Edward Arnold.
- Balk, Walter and James J. Heaphy (1970) »Centralization of International Civil Service: A Critique», *Public Administration Review* 30, 252–258.
- Beigbeder, Yves (1984) »L'influence de modèles administratifs nationaux sur le système administratif des institutions des Nations Unies», *International Review of Administrative Sciences* 50, 148–156.
- (1985) »Le rôle politique, administratif et opérationnel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies», *International Review of Administrative Sciences* 51, 279–292.
- (1987), *Management Problems in United Nations Organizations*, 1st ed. London: Frances Pinter.
- Bennett, A. LeRoy (1977), *International Organizations. Principles and Issues*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Borg, Malcom and Anne-Wil Harzing (1995), »Composing an International Staff», in *International Human Resource Management*, eds. Anne-Wil Harzing and Joris van Ruysseveldt, London: SAGE, 179–204.
- Childers, Erskine and Brian Urquhart (1994), *Renewing the United Nations System*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Cooper, Terry L. (1987), »Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics», *Public Administration Review*, 47, 320–328.
- Dunsire, Andrew (1988), »Bureaucratic Morality in the United Kingdom», *International Political Science Review*, 9, 179–191.

- Dwivedi, O. P. and Joseph G. Jabbara (1989), »Public Service Responsibility and Accountability«, in *Public Service Accountability*, eds. Joseph G. Jabbara and O. P. Dwivedi, West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1–16.
- Eurooppalaisilla foorumeilla* (1995). Helsinki: Valtion työmarkkinalaitys.
- Feld, Werner J., Robert S. Jordan, and Leon Hurwitz (1994), *International Organizations. A Comparative Approach*, Third ed. London: Praeger Publishers.
- Garcia, Pedro de Miguel (1991) »Disciplinary Measures in the Civil Service of the European Community«, *International Review of Administrative Sciences* 57, 241–259.
- Gould, David J. and Herbert C. Kelman (1970) »Horizons of Research on the International Civil Service«, *Public Administration Review* 30, 244–251.
- Graham, Norman A. and Robert S. Jordan, eds. (1980), *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*, 1st ed. New York, USA: Pergamon Press.
- Groom, A. J. R. (1988), »The Advent of International Organization«, in *International Institutions at Work*, eds. Paul Taylor and A. J. R. Groom, New York: St. Martin's Press, 3–20.
- Hobsbawm, Eric (1994), *Nationalismi*, (Engl. 1992). Tampere: Vastapaino.
- Hodgetts, Richard M. and Fred Luthans (1991), *International Management*. New York: McGraw-Hill.
- Hofstede, G. (1980), *Culture's Consequences: International Differences in Work-related Values*, Beverly Hills, Calif.: SAGE.
- Jaeger, Alfred M. (1986) »Organization Development and National Culture: Where's the Fit«, *Academy of Management Review* 11, 178–190.
- Jönsson, Christer (1993) »International Organization and Co-operation: An Interorganizational Perspective«, *International Social Science Journal* XLV, 463–477.
- Jordan, Robert S. (1967), *The NATO International Staff Secretariat*, London: Oxford University Press.
- (1981) »What Has Happened to Our International Civil Service? The Case of the United Nations«, *Public Administration Review* 41, 236–245.
- (1991) »The Fluctuating Fortunes of the United Nations International Civil Service: Hostage to Politics or Undeservedly Cited?«, *Public Administration Review* 51, 353–357.
- Jordan, Robert S. and John P. Renninger (1980), »The Changing Concepts of the International Civil Service«, in *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*, eds. Norman A. Graham and Robert S. Jordan, New York: Pergamon Press, 1–27.
- Langrod, Georges (1963), *The International Civil Service. Its Origin, Its Nature, Its Evolution*. Leyden: A. W. Sythoff.
- Lengyel, Peter (1993) »Reforming the International Civil Service in a New World Context«, *International Social Science Journal* XLV, 533–547.
- Lewis, D., & Wallace, H. (eds.) (1984), *Politics into Practice: National and International Case Studies of Implementation*. London: Heinemann.
- Maastrichtin ja Rooman Sopimukset* (1994), EU:n perussopimukset. Osa 1. Sopimus Euroopan Unionista ja Euroopan Yhteisön perustamissopimus. Ajantasaistetut sopimustekstit 1994. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Macy, Jr John W. (1970) »Towards an International Civil Service«, *Public Administration Review* 30, 258–263.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- McLaren, Robert I. (1980), *Civil Servants and Public Policy. A Comparative Study of International Secretariats*. Waterloo, Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- (1987) »Co-ordination of the United Nations system«, *International Review of Administrative Sciences* 53, 383–394.
- Mendenhall, Mark, Betty Jane Punnett, and David Ricks (1995), *Global Management*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers.
- Mouritzen, Hans (1990), *The International Civil Service: A Study of Bureaucracy*. Aldershot: Dartmouth.
- Ness, Gayl D. and Steven R. Brechin (1988) »Bridging the Gap: International Organizations as Organizations«, *International Organization* 42, 245–273.
- Olie, René (1995), »The 'Culture' Factor in Personnel and Organization Policies«, in *International Human Resource Management*, eds. Anne-Wil Harzing and Joris van Ruysseveldt, London: SAGE, 124–143.
- Pitt, David (1986), »Power in the UN Superbureaucracy: A New Byzantium?«, in Pitt, D. & Thomas G. Weiss, eds. (1986), *The Nature of United Nations Bureaucracies*. London: Croom Helm, s. 23–38.
- Plantey, Alain (1981), *The International Civil Service*, New York: Masson Publishing.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky (1984), *Implementation*, Third Expanded ed. Berkeley: University of California Press.
- Reymond, Henri (1970) »Some Unresolved Problems of the International Civil Service«, *Public Administration Review* 30, 225–236.
- (1983) »The Representation of Nationalities on the Secretariat of the United Nations«, *International Review of Administrative Sciences* 49, 349–360.
- Reymond, Henri and Sidney Mailick (1986) »The International Civil Service Revisited«, *Public Administration Review* 46, 135–143.
- Riggs, Robert E. and Jack C. Plano (1988), *The United Nations: International Organization and World Politics*. Chicago: The Dorsey Press.
- Rovine, Arthur W. (1970), *The First Fifty Years. The Secretary-General in World Politics 1920–1970*. Leyden: A. W. Sythoff.
- Sabatier, Paul (1986) »Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research«, *Journal of Public Policy* 6, 21–48.
- Siedentopf, Heinrich and Jacques Ziller, eds. (1988), *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States: Vol. I Comparative Synthesis, and Vol. II National Reports*. Brussels, London: EIPA/SAGE.
- Sihvola, Ari (1995), »Ranskalaisuus EU:n hallintokulttuurissa«, in *EU ja kansallisuus. Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä*, toim. Jan-Peter Paul, Ari Sihvola, Markku Temmes ja Seppo Tiihonen, Helsinki: Painatuskeskus Oy, 47–80.
- Slater, Terry (1992) »UN Personnel Policies Support World Body's Unique Organizational Values«, *Public Personnel Management* 21, 383–399.
- Swift, Richard N. (1970) »International Salary Administration in Search of Principles«, *Public Administration Review* 30, 237–243.
- Thompson, Dennis F., *Political Ethics and Public Office*, Cambridge: Harvard University Press.
- Urquhart, Brian (1989) »The United Nations system and the future«, *International Affairs* 65, 225–231.

- Urquhart, Brian and Erskine Childers (1990), *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Virtanen, Turo (1991), Välineellinen virkamiespätevyys ja virkamiesten koulutus. Virkamiesten välineellistä pätevyyttä ja sen riittävyttä koskevien käsitysten suhteesta peruskoulutukseen valtion ja kunnan hallintovirkamiehillä. *Julkishallinnon julkaisusarja A*, N:o 1, Tampere: Tampereen yliopisto.
- (1994a) »Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus. Kohti organisaatioteoriaa?», *Politiikka* 36, 240–260.
 - (1994b) »Toimintapolitiikan tietäminen ja implementaatio. Toimintapolitiikan tulkitseminen normiproposition todentamisena», *Hallinnon Tutkimus* 14, 18–37.
 - (1996), »Competencies of the New Public Manager», in D. Farnham et al (eds.), *The New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*, London: Macmillan (painossa).
- Weiss, Thomas G. (1975), *International Bureaucracy. An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats*. Lexington: Lexington Books.
- (1986), *Multilateral Development Diplomacy in UN-CTAD*, 1st ed. Houndmills: The MacMillan Press.
- Weiss, Thomas S. (1982) »International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service», *International Affairs* 58, 289–306.
- Wiberg, Håkan (1983), *Rauhantutkimus ja konfliktiteoria*. Helsinki: Tammi [1975].
- Winslow, Anne (1970) »Functions of an International Secretariat», *Public Administration Review* 30, 211–216.
- Young, Oran R. (1967), *The Intermediaries. Third Parties in International Crises*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Young, Thien-Cheng (1970) »The International Civil Service Reexamined», *Public Administration Review* 30, 217–224.
- Asetelma 1. Käyttyminen ja tulkinta kansainvälisessä viestinnässä. (Mukailtu, Hodgetts & Luthans 1991, 340)