

## ANALYYSI ULKOASIAINMINISTERIÖN JOHTAJISTON REKRYTOINNISTA

Risto Lehtinen

---

### ABSTRACT

#### An Analysis of the Recruitment of the Leadership of the Finnish Ministry for Foreign Affairs

The article aims at shedding some light on the patterns of the recruitment of leading bureaucrats in the Finnish Ministry of Foreign Affairs. The analysis of 109 individual careers during the period from 1945 through 1978 revealed that the leading officials in the ministry typically have a privileged social background although some levelling off in this respect has taken place with time. Their educational background, traditionally dominated by legal and humanistic studies, has become more diversified, especially as a result of the emergence of the social scientists in the field. On the basis of the analysis of the various aspects of the careers, two general recruitment patterns could be discerned: the »specialists» are typically promoted quickly and occupy a leading position in the Ministry frequently in the course of their careers; the »generalists» are promoted in a more stepwise fashion on the basis of cumulating experience from a wide variety of lower positions.

---

### 1. Johdanto

Poliittisen ajattelun historiassa on perinteisesti oltu kiinnostuneita yhteiskunnan johtopaikoilla olevista henkilöistä. *Aristoteles* kutsui tällaista tutkimusta »käytännölliseksi tieteeksi».<sup>1</sup> Nykyaikainen politologinen tutkimus on huomattavassa määrin lähestynyt johtavissa asemissa olevia rekrytointiteoreettisesta näkökulmasta. On sanottu, että rekrytointi on kriittinen linkki hallintojärjestelmän ja yhteiskunnan välillä. Nimittäin tavat, jolla erilaiset ongelmat ratkaistaan tietyssä aikana riippuvat oleellisesti rekrytointimalleista ja niissä tapahtuvista muutoksista. Niillä on keskeinen merkitys järjestelmän »ylläpidon» kannalta ja ne myös saattavat toimia keskeisenä kanavana muutokselle.<sup>2</sup>

Artikkelin tarkoituksena on selvittää rekrytointia Suomen ulkoasiainministeriön johtajistoon. Keskeisenä kysymyksenä on se, miten ulkoasiainministeriön johtopaikoilla vaikuttavat henkilöt ovat valikoituneet asemiinsa: miten heidät on valittu ja millaisin kriteerein. Rekrytointiprosessin tarkastelussa kiinnittyy huomio johtaviin asemiin valikoituneiden henkilöiden sosiaaliseen taustaan, koulutukseen, aikaisempaan kokemukseen ja virkauraan.

Tutkimuksen kohteena on ollut 109 vuosina 1945—1978 ulkoasiainministeriön korkeissa asemissa<sup>3</sup> toiminutta virkamiestä. Ulkoasiainministeriön johta-

vien virkamiesten »inventointi» perustui Suomen valtiokalentereissa esitettyihin henkilötietoihin. Johtavaksi virkamieheksi katsottiin vain ko. virka-asemaa omissa nimissään pitäneet henkilöt. Henkilöiden sosiaalista taustaa kuvaavien tietojen keräämiseen käytettiin ensisijaisena lähteenä Kuka kukin on -teoksia. Virkamiesten uratiedot olivat parhaiten saatavissa Ulkoasiainministeriön kalentereissa. Empiirinen analyysi on suoritettu seuraavasti: Tutkimusajanjakson pitkittäisleikkausanalyysin avulla on tarkasteltu ulkoasiainministeriön johtavien virkamiesten rekrytoinnissa tapahtuneita muutoksia. Johtavien virkamiesten virkauran analyysi on kohdistettu uralla etenemisen nopeuteen ja siihen aikaan, jonka virkamiehet ovat toimineet johtavissa asemissa ulkoasiainministeriössä. Eräiltä osin johtaviin asemiin rekrytointia on selvitetty vertailemalla johtajistoa muuhun ulkoasiainhallinnon virkamiehistöön.<sup>4</sup>

Rekrytointi käsitteenä viittaa prosesseihin, jotka valikoivat muutamat henkilöt useiden henkilöiden joukosta merkittäviin asemiin. Tässä tarkastelussa on siis kysymys prosesseista, joiden kautta ulkoasiainministeriön johtajisto<sup>5</sup> valikoituu. Viitekehystenä rekrytointiprosessiin analyysissä toimivat *Robert D. Putnamin* viisi rekrytointitutkimuksen peruskysymystä:<sup>6</sup>

1. *Kanavat*: mitä teitä pitkin tavallisemmin saavutaan perille?
2. *Portit ja portinvartijat*: miten ja kenen toimesta valitaan?
3. *Valtakirjat*: millaiset kriteerit on täytettävä?
4. *Epäonnistuminen ja menestys*: miten (ja miten usein) viranhaltijat jättävät virkansa?
5. *Seuraukset*: Miten rekrytointimalli viime kädessä vaikuttaa eliitin piirteisiin ja sen politiikkaan?

On ehkä syytä huomauttaa, että arkikielessä rekrytoinnilla on suppeampi merkitys kuin tässä. Sillä yleensä viitataan usein vain yhteen prosessiin, nimittäin uusien työntekijöiden valikointiin organisaation ulkopuolelta. Mutta tässä yhteydessä siihen kuuluu myös rekrytoitujen uralla eteneminen (promotion) organisaatiossa.<sup>7</sup>

## 2. Kanavista

On totunnaista ajatella, että hallinnolliseen eliittiin tullaan ainoastaan *curtus honorum* -tietä pitkin. Tie aloitetaan heti yliopisto-opiskelun päätyttyä ja virkavuodet vievät senioriteettiperiaatteen mukaisesti organisaation huipulle. Osoittautuu kuitenkin, että rekrytointiprosessi ulkoasiainministeriön johtajistoon on edellä kuvattua moninaisempi.

Ulkoasiainhallinnon virkamiesten sisäänottojärjestelmä niin Suomessa kuin muuallakin poikkeaa muiden julkisten hallinnonalojen rekrytoinnista.<sup>8</sup> Tulo ulkoasiainhallintoon ei ole vielä lopullista kiinnittymistä organisaatioon, vaan se tapahtuu myöhemmässä vaiheessa eli diplomaattikarriäariin hyväksymisen muodossa, mikä takaa potentiaalisen mahdollisuuden rekrytoitua ulkoasiainministeriön johtopaikoille.

Rekrytointikanavien tarkastelussa kiinnittyy huomio siihen polkuun, jonka johtaviin aseisiin päässeet virkamiehet ovat kulkeneet, sekä siihen, millaista valikoitumista ja siivilöitymistä on matkan varrella tapahtunut ja millaiset ovat läpäisykriteerit.

Johtavista virkamiehistä vain 30 % on tullut ulkoasiainhallinnon palvelukseen alle vuoden sisällä akateemisen loppututkinnon suorittamisen jälkeen, kun taas kaikkien diplomaattivirkamiesten kohdalla vastaava luku on 60 %. Havaitaan myös ajallinen muutos: palvelukseen astuminen akateemisen loppututkinnon suorittamisen jälkeen on siirtynyt yhä myöhäisemmäksi.<sup>9</sup>

Tulokset puoltaisivat näkemystä, että johtavien virkamiesten rekrytoinnissa painavat myös muutkin kriteerit kuin pelkät virkavuodet. Tarkempi analyysi osoittaa, että johtavilla virkamiehillä on jonkin verran enemmän kokemusta aiemmasta toimipaikasta kuin ulkoasiainhallinnon virkamiehillä yleensä<sup>10</sup> ja että varsinkin 1970-luvulla johtoon tulleilla on kokemus jostain muusta instituutiosta lisääntynyt huomattavasti.

Aikaisemmalla instituutiokokemuksella näyttää olevan huomattava merkitys uralla etenemiseen. Erityisesti liike-elämän, erilaisten järjestöjen sekä lehdistö- ja tiedotusvälineiden palveluksessa hankittu kokemus näyttää vievän virkamiehet alle 15 vuodessa johtavaan asemaan. Myös liike-elämässä ja tiede- ja kulttuurilaitoksissa saadulla kokemuksella on jonkin verran positiivista vaikutusta johtavissa asemissa oloaikaan.

Diplomaattikarriäeriin on kaksi tietä. Virkauralle tullaan joko valinta- ja koulutuslautakunnan (ent. arvostelulautakunnan) hyväksymänä tai erityisellä erivapauspäätöksellä, joka antaa joustonvaraa muodollisille rekrytointikriteereille. Sivurekrytoinnit ymmärretään yleensä poikkeustapauksina, jolloin kysymykseen tulevat muiden hallinnonalojen sekä yhteiskunta- ja talouselämän eri aloilla päteväytyneet henkilöt, joiden tulee voida aloittaa virkauransa pätevyytään vastaavassa tehtävässä.<sup>11</sup> Organisaatioteoreettisessa kirjallisuudessa on lähdetty liikkeelle siitä käsityksestä, että sivunimitykset ovat välttämättömiä tietyissä tapauksissa. Organisaation ulkopuolelta tapahtuvat nimitykset korkei-

**Taulukko 1. Ulkoasiainministeriön johtavien virkamiesten tulotapa uralle (%).**

Karriäri- kategoria	Johtavaksi rekrytoinnin ajankohta				Kaikki
	—1949	1950—59	1960—69	1970—78	
Lautakunnan hyväksymä	57	86	89	79	79
Erivapaus- menettely	—	11	11	21	12
Ei tietoa	43	3	—	—	9
<b>Yhteensä</b>	<b>100 (21)</b>	<b>100 (28)</b>	<b>100 (27)</b>	<b>100 (33)</b>	<b>100 (N = 109)</b>

siin asemiin vähentävät karriäärivirkamiesten ylenemismahdollisuuksia, joten on selvää, että virkamieskunnan keskuudessa yleensä vastustetaan voimakkaasti tällaisia nimityksiä.<sup>12</sup>

Johtavista virkamiehistä 12 % on tullut virkauralle erivapausmenettelyn kautta. Tosin tuloksen luotettavuutta hämärtää hieman »Ei tietoa» -kategoriaan kuuluvien 9 %:n osuus.<sup>13</sup> Tähän luokkaan kuuluvat ovat kuitenkin pääosin tulleet ulkoasiainministeriön johtoon ennen vuotta 1950. Taulukon 1 tulokset osoittavat, että sivurekrytoinnit tai niiden lisääntyminen koskettavat pääasiassa 1970-lukua, jolloin niistä on myös käyty aiempaa äänekkäämpää keskustelua.

**Taulukko 2. Karriäärikategoria ja virkaura (%).**

A. Uralla etenemisnopeus vuosissa	Karriäärikategoria		
	Lautakunnan hyväksymä	Erivapausmenettely	Ei tietoa
—14	28	100	40
15—19	37	—	40
20—	35	—	20
.....			
B. Johtavan aseman osuus virkaurasta			
—09 %	39	—	30
10—19 %	42	46	30
20— %	19	54	40
Yhteensä	100	100	100

Karriäärivirkamiesten taholta tullutta vastusta selittää varmasti se, että rekrytointitavan ja virkauran välinen yhteys on huomattava (Taulukko 2): Ensinnäkin kaikki erivapauden kautta rekrytoidut johtavat virkamiehet ovat edenneet johtavaan asemaan alle 15 vuodessa; toiseksi nämä henkilöt toimivat ulkoasiainministeriön johtavissa asemissa suhteellisesti kauemmin kuin lautakunnan päätöksellä ulkoasiainhallinnon virkauralle tulleet johtavat virkamiehet.

Eteneminen johtaviin asemiin ulkoasiainministeriössä ei aina ole tapahtunut samalla tavalla. 1960-luvun loppuun saakka johtavaan asemaan rekrytoidut virkamiehet tulivat tavallisesti apulaisosastopäällikön asemaan. 1970-luvulla vastaavanlaiseksi ensimmäiseksi johtavaksi asemaksi on noussut neuvottelevan virkamiehen paikka. Tämä johtuu lähinnä neuvottelevien virkamiesten asemien lisääntymisestä ulkoasiainministeriön johdossa. Kasvavien

työtehtävien myötä tällaisten »liikuteltavien» virkamiesten käyttö ministeriön johdossa on tullut tarpeelliseksi. Hyvin harvat virkamiehet rekrytoidaan ensimmäisellä kerralla ministeriön johtoon osastopäällikön tehtäviin, mikä ennen 1950-lukua oli hyvin tavallista.

Ensimmäisen johtavan virka-aseman ja uralla etenemisen yhteyttä tutkittaessa voitiin havaita, että apulais- ja osastopäällikön asemaan eteneminen tapahtuu huomattavasti nopeammin kuin neuvottelevan virkamiehen asemaan. Tämä on ehkä osoitus neuvottelevan virkamiehen aseman erikoisluonteesta,<sup>14</sup> se vaatii pitkää virkauraa ja kokemusta — kysymyshän on eräänlaisesta ulkopoliittisen johdon erikoismiehestä. Tälle väitteelle antaa tukea se havainto, että neuvottelevaksi virkamieheksi tullaan useimmiten ulkomaanedustuksesta lähettilään asemasta. Yleensä muista alemmista ulkoasiainhallinnon asemista tullaan tyypillisemmin apulaisosastopäällikön paikalle. Hyvin tyypillistä on myös se, että nk. suorat ulkoasiainhallinnon ulkopuolelta tapahtuvat sivurekrytoinnit ministeriön huipulle tuovat henkilöt osastopäällikön asemaan, siis erittäin korkealle ulkoasiainhallinnon hierarkiassa.

Ennen ensimmäiseen johtavaan asemaan rekrytointia ulkoasiainministeriön virkamiehet toimivat tavallisemmin ministeriössä jaostopäällikön tai ulkomaanedustuksessa lähetystöneuvoksen vakanssilla. Eräänä uutena piirteenä johtavien virkamiesten rekrytointiin 1960-luvulta alkaen on tullut heidän valikointinsa ulkomaanedustuksen »eliitistä» — lähettiläiden keskuudesta. 1970-luvulla lähes puolet ulkoasiainministeriön johtoon ensimmäistä kertaa rekrytoiduista on toiminut Suomen edustajana korkeimmilla vakansseilla. Suorat rekrytoinnit ministeriön huipulle ovat ajan myötä vähentyneet. Yleensäkin johtavien virkamiesten asema ja sitä kautta ministeriön asema koko ulkoasiainhallinnon päänä on selvästi vahvistunut.<sup>15</sup> Rekrytointi ulkoasiainministeriön johtoon tapahtuu yhä harvemmin jaostopäällikön, lähetystöneuvoksen, jaostosihteerin, lähetystösihteerin ja konsulin vakansseilta.

Ulkoasiainministeriössä ensimmäiseen johtavaan asemaan rekrytointi on jonkin verran useammin tapahtunut ulkomaanedustuksesta kuin ministeriön sisältä. Kuitenkin vertailtaessa rekrytointiprosessia eri ajanjaksoina keskenään, voi havaita 1960-luvulla tapahtuneen muutoksen aikaisempiin vuosikymmeniin nähden. Aikaisemmin noin puolet johtavista virkamiehistä rekrytoitiin ulkoasiainministeriön sisältä. Taas 1960-luvulla ja etenkin 1970-luvulla rekrytointi on kasvavassa määrin tapahtunut ulkomaanedustuksesta.

Ulkoasiainhallinto tarjoaa myös laajempaa vaihtelua virkauraan kuin muut hallinnonalat, mikä johtuu sen kaksijakoisuudesta ministeriöön ja ulkomaanedustukseen. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen Suomen ulkomaanedustus laajeni Eurooppa-keskeisesti pääpainon ollessa Itämeren ympärillä olevissa valtioissa ja suurvalloissa. Toisen maailmansodan jälkeen edustustojen sijoittelussa on luonnollisesti tapahtunut »universalisoitumista».<sup>16</sup>

Eurooppa-keskeisyys näkyy hyvin taulukossa 3, joka valaisee ulkoasiainministeriön virkamiesten kokemuksen maantieteellistä jakautumista ennen

ensimmäiseen johtavaan asemaan rekrytointia. Suhteellisen osuuden vähene-  
misestä huolimatta Euroopan suurvalloilla on ollut kaikkina aikoina keskeisin  
sija Suomen ulkomaankokemuksen hankinta-alueena. Muiden eurooppalaisten  
valtioiden osuudessa on tapahtunut tasaista kasvua. Pohjoismailla, etenkin  
Ruotsilla, on ollut aina keskeinen sija Suomen ulkopoliitikassa. Tämä heijastuu  
myös johtavien virkamiesten rekrytoinnissa. Aina 1960-luvulle saakka noin  
40 % johtaviin aseisiin rekrytoiduista virkamiehistä oli saanut kokemusta Poh-  
joismaissa toimivista edustustoista. Itä-Euroopan (johon tässä on laskettu mu-  
kaan myös entiset Baltian maat) suhteilla on ollut oma huomattava merkityk-  
sensä, joka näkyy etenkin ennen vuotta 1950 rekrytoitujen joukossa. Alueen  
merkitys on uudelleen vahvistunut johtavien virkamiesten ulkomaankokemuk-  
sen hankintapaikkana 1970-luvulla. Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton suhteen  
Suomi on menetellyt johtavia virkamiehiä valitessaan ikään kuin puolueetto-  
malle valtiolle ominaisesti, symmetrisesti, mikä tulee näkyviin etenkin pitkän  
aikavälin tarkastelussa. Kansainvälistyvässä maailmassa eivät riitä enää pel-  
kästään regionaaliset kokemukset, vaan globaalisimmilla tekijöillä on yhä suu-  
rempi merkityksensä. Näin ollen edellä esitetyn mukaisesti Eurooppa-keskei-  
syyden ja Pohjoismaasuuntauksen rinnalle virkamiesten kokemuksen keruu-  
paikoiksi ovat tulleet etenkin kehitysmaat 1960-luvulta alkaen ja samanaikai-  
sesti uutena ilmiönä kuvaan ovat tulleet myös erityisedustustot. Euroopan ulko-  
puolisista teollistuneista maista hankittu kokemus on vaihdellut ilman selvää  
säännönmukaisuutta.

**Taulukko 3. Toimipaikkojen maantieteellinen jakautuminen ennen ulkoasiainministe-  
riön johtavaksi virkamieheksi rekrytointia (%).**

Alueet ranki- järjestyksessä	Johtavaksi rekrytoinnin ajankohta				Yhteensä
	—1949	1950—59	1960—69	1970—78	
Saksan Liittotasavalta					
Englanti ja Ranska	67	57	56	45	60
Muut Euroopan maat	24	36	41	45	38
Pohjoismaat	38	46	41	27	38
Itä-Eurooppa	43	32	26	36	34
Kehitysmaat *	19	21	41	45	33
Neuvostoliitto	29	29	37	24	29
Yhdysvallat	19	36	33	27	29
Muut teollistuneet maat	10	7	33	12	15
Erytyisedustustot	—	—	19	27	13

\* Tässä luokituksessa kehitysmaihin kuuluvat Aasian, Afrikan, Latinalaisen Ame-  
rikan ja Karibian sekä Oseanian valtiot ja itsehallintoaavilla olevat alueet Australiaa,  
Etelä-Afrikkaa, Japania, Kiinaa, Korean kansantasavaltaa, Mongoliaa ja Uutta See-  
lantia lukuunottamatta, ks. *Kehitysyhteistyökomitean mietintö*, Komiteamietintö 1978:  
11, s. 12.

On katsottu, että ulkoasiainhallinnolle olisi eduksi, jos virkamiehet voisivat palvella rajoitettuja kausia muissa hallinnonhaaroissa, talous- ja yhteiskuntaelämän järjestöissä, tutkimuslaitoksissa ja muissa tieteellisissä tehtävissä ja palata sitten takaisin ulkoasiainhallintoon.<sup>17</sup> Tämä muistuttaa jonkinlaista helppoa verenvaihto-operaatiota, jossa vanhan veren joukkoon lisätään hie- man uutta verta. Tällaisella rajoitetullakin kokemuksella saattaa olla organi- saation kannalta useita etuja, kuten mm. hallinnon asiantuntemuksen kasvu. Laajemmin asiaa tarkastellen organisaatio voi tulla resposiivisemmaksi uusille ideoille.

Noin neljäsosa ulkoasiainministeriön johtoon rekrytoiduista virkamiehistä on ennen ensimmäiseen johtavaan asemaan tulemista toiminut ulkoasiainhal- linnon ulkopuolisessa toimipaikassa. Tällainen hetkellinen irroittautuminen ulkoasiainhallinnon palveluksesta on jopa lievästi ajan kuluessa lisääntynyt ja monipuolistunut. Tyypillisimmät kokemukset löytyvät muusta valtiohal- linnosta tai järjestöistä. Monet tehtävät kansainvälisissä järjestöissä tarjoavat ulkoasiainhallinnon virkamiehille mahdollisuuden laajentaa kansainvälistä kanssakäymiskokemustaan. Paitsi että tällaisesta toiminnasta on ilmeistä etua organisaatiolle, sillä on henkilökohtaista merkitystä myös virkamiehille, kos- ka toiminta väliaikaisesti muualla edesauttaa huomattavasti uralla etenemistä.

### 3. Porteista, portinvartijoista ja valtakirjoista

Johtaviin asemiin nimittäminen ulkoasiainhallinnon alalla niinkuin muilla- kin hallinnonaloilla vaatii laajaa valmistelua ministeriössä ja poliittisella ta- salla. Johtavia henkilöitä nimitettäessä katsotaan tarkoin, että he ovat amma- tillisesti päteviä ja »poliittisesti hyväksyttäviä».<sup>18</sup> Olettamuksena voidaan siis esittää, että kuka tahansa sitten nimitetäänkin vastuulliselle huippupaikalle, hä- nen täytyy nauttia luottamusta poliittisen johdon taholta.

Millaiset kriteerit täytettäviä henkilöitä on ulkoasiainministeriön johtoon va- littu toisen maailmansodan jälkeen. Ilmeisesti melko yleisesti ulkoasiainhal- linnon huippupaikat eri maissa täytetään paljon suppeammasta joukosta.<sup>19</sup> Kysymystä voidaan tarkastella *Anthony Giddensin* suorittaman »avoimen» ja »suljetun» mallin jaon perusteella. »Avoin» malli tarkoittaa rekrytointia, jos- sa johtaviin asemiin on valittu sosiaaliselta taustalta erilaisista henkilöistä. »Suljetun» mallin mukaan johtaviin asemiin rekrytoidaan pelkästään lähtö- kohdiltaan etuoikeutettuja henkilöitä.<sup>20</sup> Todellisuus on tietenkin vivahteek- kaampaa. Hypoteesina voidaan esittää »sulkeutuneisuuden» lisääntyvän hie- rarkiatasossa ylöspäin siirryttäessä, sillä useissa tutkimuksissa on todettu, kuin- ka korkeimmille virkamieskunnan portaille rekrytoidut henkilöt ovat lähtöi- sin yhteiskunnan etuoikeutetuista osista.<sup>21</sup>

Aikaisemmat tutkimustulokset osoittavat, että ulkoasiainhallinnon virka- miehet yleensä ovat pääasiassa lähtöisin suomalaisen yhteiskunnan hierarkian huipulta. Ulkoasiainministeriön johtavat virkamiehet osoittautuivat kuiten-

kin vielä yksipuolisemmin rekrytoituiksi yhteiskunnan ylimmästä kerroksesta.<sup>22</sup> Myös rekrytointi sekä ministeriön että edustustojen johtopaikoille edellyttää jäsenistöä korkeampaa sosiaalista taustaa (Taulukko 4). Tästä seuraa, että ulkoasiainhallinnon virkaura on hyvin suljettu yhteiskunnan alemmista kerroksista lähteneille ja rekrytointi ulkoasiainhallinnon johtopaikoille tapahtuu vieläkin suljetummin yhteiskunnan ylintä kerrosta preferoiden.

**Taulukko 4. Suomen ulkoasiainhallinnon virkamiesten sosiaalinen tausta isän ammatin mukaan (%).**

Sosiaalinen kerros *	Suomen UAH:n virkamiehistä tehdyt tutkimukset			
	Ulkoasiainhallinnon virkamiehet 1917—1968	Ulkomaan-edustustojen päälliköt 1918—1966	Ulkoasiainhallinnon karriääri-virkamiehet 1968	Ulkoasiainministeriön johtajisto 1945—1978
Ylin kerros	55	69	62	71
Keskiluokka	31	21	26	20
Maanviljelijät	5	7	4	5
Työväestö	9	3	8	4
Yhteensä	100 (477)	100 (120)	100 (136)	100 (109)

\* Ks. käytetyn korrostumajaan luokitteluperusteista tarkemmin Martti Noponen, *Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa*, Porvoo 1964, s. 335—341 ja Matti Ales-talo, *mt.*, s. 69.

Tällainen organisaation »elitistinen piirre» näyttää yleistyneen aina 1960-luvulle saakka, minkä jälkeen on tapahtunut käänne avoimempaan suuntaan. Toisen maailmansodan jälkeinen uuden ulkopoliitiikan rakentaminen mahdollisti edellytti »suljetun» mallin soveltamista. 1970-luvulla rekrytointi kääntyi »avoimempaan» suuntaan, mikä merkitsi johtopaikoille pääsyä alemmista kerroksista, erityisesti keskiluokasta.

Yleensä julkisessa hallinnossa naisilla on ollut selvästi paremmat mahdollisuudet päästä johtaviin asemiin yksityiseen sektoriin verrattuna.<sup>23</sup> Kuitenkin ulkoasiainministeriön johtavat virkamiehet ovat yhtä poikkeusta lukuunottamatta miehiä. Tällainen on hyvin yleistä muidenkin maiden ulkoasiainhallinnossa. Esim. Englannissa ja USA:ssa naiset ovat huonosti edustettuna tällä hallinnonalalla, etenkin sen huippupaikoilla. *Elmer Plischke* toteaa, että ulkoasiainhallinnon virkauralle tapahtuvaa naisten rekrytointia kohtaan on olemassa tiettyä haluttomuutta. Tällaista kielteistä asennoitumista on perusteltu perinteisillä syillä kuten avioliitolla ja kulttuurisilla tekijöillä.<sup>24</sup> Myös

Suomessa tällaisten tekijöiden on nähty vaikuttavan kielteisesti sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttamiseen etenkin ulkomaanedustusta koskevissa virkasiirroissa.<sup>25</sup> Suomen ulkoasiainhallinnon palveluksessa kaikki karriäärissä toimineet naiset ovat tulleet palvelukseen toisen maailmansodan jälkeen. *Alestalon* tutkimuksen mukaan karriäärissä olevista virkamiehistä 2.2 % ja *Myllyn* mukaan 2.7 % on naisia. Edustustopäälliköistä vuoteen 1966 mennessä vain yksi (0.8 %) on ollut nainen.<sup>26</sup> Vaikka kyseessä onkin näin suppea vertailuaineisto sukupuolten osalta, niin tulos on hypoteesin mukainen: sukupuoli tulee entistäkin erottelevammaksi tekijäksi korkeimpien virkapaikkojen kohdalla.

Virkamiesten äidinkieli ei tunnu olevan ulkoasiainministeriön johtopaikoille rekrytoinnissa erityinen kriteeri, sillä johtopaikoilla toimineiden ruotsinkielisten osuus on lähes yhtä suuri kuin karriäärivirkamiesten joukossa yleensäkin. Mylly on todennut, että »poikkeusaikoina» ruotsinkielisiä on tullut ulkoasiainhallinnon palvelukseen yleensä tavallista enemmän.<sup>27</sup> Käsilläolevan tutkimuksen tulokset osoittavat, että ennen vuotta 1950 ja 1960-luvulla ruotsinkielisten osuus ulkoasiainministeriön johtopaikoille rekrytoinnissa on ollut tavallista suurempi. Tulokset ovat täten yhteneviä Myllyn »poikkeusaika»-olettamuksen kanssa niin, että toisen maailmansodan jälkeisissä erikoisolosuhteissa ja 1960-luvulla alkaneella Suomen ulkopoliittikan aktiivikaudella tarvittiin ruotsinkielisen virkamiehistön palveluksia ulkoasiainministeriön johdossa tavallista useammin. Tämä on kylläkin vaikeasti tulkittavissa oleva ilmiö.

Tuskin enää ainakaan 1960-luvulla ruotsin- ja suomenkielisten virkamiesten sosiaalisilla lähtökohtatekijöillä on ollut samanlaista merkitystä kuin itenäistymisen murrosvuosina.<sup>28</sup> Kuitenkin erityisenä piirteenä johtavien virkamiesten keskuudessa on se, että kaikki ruotsinkieliset ovat lähtöisin yhteiskunnan ylimmästä kerroksesta. Kielellisen taustan ja virkauran yhteyttä tutkittaessa havaittiin, että suomenkieliset ovat edenneet johtavaan asemaan jonkin verran ruotsinkielisiä nopeammin, mutta toisaalta ruotsinkieliset toimivat suomenkielisiä tyypillisesti useammin johtavissa asemissa virkauransa aikana.

Alueellisen taustan mukaanotto rekrytointiteoreettiseen analyysiin perustuu ajatukseen, että alueiden taloudelliset ja yhteiskunnalliset erot vaikuttavat asukkaiden elämäntapoihin, hyvinvointiin ja elämäntapoihin. Alueellisten erojen kohdalla voidaan siis puhua eräästä yhteiskunnallisen eriarvoisuuden muodosta.<sup>29</sup>

Alueellisen taustan muutosta tarkastellessa voidaan osoittaa, että ulkoasiainministeriön johtopaikoille rekrytoitujen painopiste on pysynyt kaupungeissa. Ajan myötä muutos on tapahtunut Helsingin suuntaan ja muiden kaupunkien tai kauppaloitten kohdalla on tapahtunut tasainen osuuden väheneminen. Maalaiskuntien kohdalla on tapahtunut lievää osuuden kasvua (poikkeuksena 1960-luvulla johtaviin asemiin rekrytoitujen). Samoin Uudellamaalla syntyneiden osuus on kasvanut 1960- ja 1970-luvulla.

Korkealle arvostetut tiedot ja taidot ovat aina olleet tärkeitä kriteereitä eliittiin rekrytoinnissa. Tämän päivän yhteiskunnissa tekninen asiantuntemus on tärkeä valtakirja. Etenkin yliopistokoulutus niin Suomessa kuin muuallakin on mahdollistanut etenemisen yhteiskunnan johtaviin aseisiin.

Yliopistokoulutus onkin vuodesta 1923 lähtien ollut muodollinen edellytys ulkoasiainhallinnon virkauralle pääsyyn, mistä on poikettu vain erivapauspäätöksellä. Mutta koulutuksella on myös muitakin implikaatioita. Virkamiesten päämäärät saattavat kuvastua siitä ammatillisesta koulutuksesta, jonka he ovat saaneet. Koulutuksen tuottama näkemys vaikuttaa ympäristössä tunnistettavien ongelmien hahmottamiseen ja sitä kautta myös päämäärien syntymiseen. *Ira Sharkanskyn* mukaan erilaisen koulutuksen tuottamat näkemyserot saattavat synnyttää kiistoja ammattikunnan sisällä politiikan ja päämäärien muotoilemisessa.<sup>30</sup>

Perinteisen englantilaisen näkemyksen mukaan hallintomiehille, varsinkin ylimpään hallintoluokkaan kuuluville, sopii hyvin humanistinen koulutustaus-ta.<sup>31</sup> Oikeustieteellisellä ammattikunnalla on ollut vahva asema eri maiden julkisessa hallinnossa, mikä liittyy siihen, että virkamiesten täytyy tehdä päätöksensä usein juridisin argumentein. Toisaalta tämä »tuomarin rooli» on perustunut vallitsevaan legalistiseen arvojärjestelmään, johon liittyy oikeusjärjestyksen rituaalien kunnioittaminen, kuten myös siihen, että hallinnolliset menettelmät liittyvät säädettyyn lakiin.<sup>32</sup> Historiallisessa mielessä nuorinta ammattikuntaa edustavat yhteiskuntatieteilijät. Heidän hallinnollinen relevanssinsa saa pohjan ongelmakeskeisestä ajattelusta hallinnon ja politiikanteon ymmärtämiseksi.<sup>33</sup>

Humanistit ja oikeustieteilijät ovat muodostaneet aina itsenäistymisestä alkaen ulkoasiainhallinnon koulutukselliset valtaryhmät. Varsinkin juridisten aineiden merkitystä korostettiin voimakkaasti ulkoasiainhallintoa luotaessa ja kehitettäessä. Mutta myös valtiotieteellisten arvosanojen suoritukselle annettiin oma merkityksensä. Monien humanististen koulutuksen saaneiden opin-tosuorituksiin kuuluikin valtiotieteellisiä arvosanoja.<sup>34</sup>

Jos johtavia virkamiehiä verrataan ulkoasiainhallinnon virkamiehiin yleensä, tulokset poikkeavat huomattavastikin erityisesti Alesalon tuloksista juuri humanistien ja yhteiskuntatieteilijöiden kohdalla. Humanistisen koulutuksen saaneet ovat olleet huomattavasti kysytympiä ulkoasiainhallinnon johtopaikoille kuin mitä heidän osuutensa koko hallinnonalan koulutusrakenteessa edellyttää. Juristien osuus johtopaikoilla taas vastaa parhaiten heidän osuuttaan ulkoasiainhallinnon virkamiesten keskuudessa. Yhteiskuntatieteellinen tutkinto kokonaisuudessaan ei ole yhtä hyvä meriitti ulkoasiainministeriön johtopaikoille rekrytointiin kuin humanistinen tai juridinen tutkinto, vaan jopa *Edingerin* terminologiaa käyttäen rekrytoinnin »estävä» tekijä,<sup>35</sup> mikäli verrataan yhteiskuntatieteilijöiden osuutta edellä mainittuun tutkimustulokseen. Mutta tämä ei ole koko totuus. Kuten vertailuaineistotkin osoittavat, ulkoasiainhallinnon virkamieskunnan akateeminen tausta on muuttunut toisen

maailmansodan jälkeen. Tämä ilmenee meillä Helsingin yliopistoon v. 1945 perustetun valtiotieteellisen tiedekunnan kasvattien tulemisena uudentyyppi-senä »koulukuntana» ensin ulkoasiainhallinnon virkauralle 1940-luvun lopulla ja enenemässä määrin 1950-luvulla ja seuraavalla vuosikymmenellä ulkoasiainministeriön johtopaikoille. Kuitenkin tämä muutos on tapahtunut viiveellä juuri ulkoasiainministeriön johtavien virkamiesten keskuudessa vasta 1960-luvulla, kun se tapahtui edustustopäälliköiden keskuudessa todennäköisesti jo 1950-luvulla.<sup>36</sup> Tasa-arvoiseksi ja virkamiesten koulutuksellista rakennetta paremmin vastaavaksi rekrytointikriteeriksi yhteiskuntatieteellinen tausta on hyväksytty vasta 1970-luvulla.<sup>37</sup> Vaikka yhteiskuntatieteellisen tutkinnon suorittaneet ovatkin viime aikoina saaneet jalansijaa ulkoasiainministeriön johtopaikoilla juristien ja humanistien elintilaa kaventaen, on kuitenkin todettava, että juristien asema on ollut tasainen ja vakaa 1960-luvun loppuun asti, jolloin heidän kohdallaan tapahtui käänne laskuun. Humanistien kohdalla vastaava käänne tapahtui jo vuosikymmen aikaisemmin ja huomattavasti jyrkemmin yhteiskuntatieteilijöiden ja muiden akateemisten alojen lisääntymisen myötä. Vertailulukujen valossa humanistit ovat »yliedustettuina» ulkoasiainministerin johtopaikoilla.

Koulutuksella on suora yhteys uralla etenemiseen: yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneet etenevät keskimääräistä nopeammin johtavaan asemaan kuin »vanhojen koulukuntien» edustajat, joista juristit humanisteja huomattavasti nopeammin. Tulos saattaa myös heijastaa sitä, että rekrytointiaika yleensäkin ulkoasiainministeriön johtoon on lyhentynyt yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneiden vallatessa alaa ministeriön johdossa. Vaikka humanistit ovatkin olleet hyvin edustettuina ulkoasiainhallinnon eliitissä, niin juristit ja yhteiskuntatieteilijät näyttävät olevan se ryhmä, joka käyttää ministeriössä useimmin valtaa.<sup>38</sup>

Uutena piirteenä toisen maailmansodan jälkeen 1960-luvulta alkaen on ollut se, että noin 10 % johtoon rekrytoiduista virkamiehistä on jo alalle tullessaan edustanut korkeampia akateemisia oppiarvoja (tohtorin tai lisensiaatin tutkinto). Voi puhua eräänlaisesta »intellektuellien esiinmarssista» ministeriön johtoon. Tämä on seuraus ulkoasiainhallinnon tehtäväalueen kasvusta ja monimutkaistumisesta. Ministeriöön ja sen johtoon on siis ilmeisesti haluttu rekrytoida teoreettisemmin asioihin erikoistuneita henkilöitä »tehostamaan» hallintoa sen uusissa tehtävissä.

Johtavat virkamiehet ovat olleet hieman innokkaampia saamaan lisää oppia kuin ulkoasiainhallinnon virkamiehet yleensä. Suurempi ero on siinä, että heidän kiinnostuksensa jatko-opintoihin on suuntautunut enemmän ulkomaille ja korkeampien akateemisten oppiarvojen suorittamiseen. Kiinnostus jatko-opintoihin ei ole myöskään lisääntynyt ajan myötä. Eräillä jatko-opinnoilla näyttää olevan huomattava merkitys virkamiesten uraan.<sup>39</sup> Varsinkin jatko-opinnoilla kotimaassa tai ylempien akateemisten opintojen suorittamisella on hyvinkin keskeinen merkitys siihen, miten suuren osuuden virkaurastaan vir-

kamiehet ovat toimineet johtavissa asemissa ulkoasiainministeriössä. Samoin näillä jatko-opinnoilla on ollut positiivista vaikutusta virkamiesten uran etenemiseen. Tällaiset virkamiehet ovat suurimmaksi osaksi edenneet ulkoasiainministeriön johtajistoon alle 15 vuodessa.

Lojaalisuus ja poliittinen luotettavuus ovat keskeisiä valtakirjoja kaikissa poliittisissa järjestelmissä.<sup>40</sup> Näin ollen ne näyttelevät keskeistä osaa myös erilaisissa rekrytointijärjestelmissä. Tätä kysymystä voidaan tarkastella kahden byrokratia-näkemyksen valossa. Ensimmäinen perustuu traditionaaliseen demokraattisen hallinnon teoriaan, jonka mukaan byrokratia ei sekaannu politiikan tekoon. Toisen näkemyksen mukaan nykyaikaiset teolliset yhteiskunnat ovat tulleet niin kompleksisiksi ja teknisiksi, että vain expertit voivat niitä ohjata. Linjaa politiikan ja hallinnon välille käytännössä on mahdoton vetää: virkamiehet ovat tulleet kasvavassa määrin poliitikkojen mukaan valtion ohjaukseen.<sup>41</sup>

Politisoituminen on eräs nykyajalle tyypillinen hallinnon laadullinen muutospierre. Se ilmenee johtavien virkamiesten nimittämissä tai virkamieskunnan yleisenä politisoitumisena.<sup>42</sup> Hallinnon politisoituminen asettaa myös uusia vaatimuksia virkamiehille, jotka osallistuvat entistä enemmän poliittisten kompromissien tekemiseen. Näin ollen kysymys virkamiesten »puolueettomuudesta ja luotettavuudesta» tulee uuteen valoon. Tämä ei ole silloin ongelma, kun hallinto ja virkamieskunta nähdään pelkkänä toimeenpanokoneistona. Mutta kun on havaittu, että virkamiehiä ei pelkästään pyydetä toteuttamaan poliittisia päätöksiä, vaan myös laatimaan suunnitelmia yhdessä poliitikkojen kanssa, kysymys heidän luotettavuudestaan saa toisen luonteen ja heijastuu varmasti myös virkamieskunnan rekrytointiin.<sup>43</sup> On muistettava, että virkamiehet ovat muutenkin monella tavalla sidottuja politiikkaan esim. lainsäädäntöluonnosten tekijöinä, ministerien työtoverina ja omana painostusryhmänä. Poliitikkojen ja virkamiesten yhteistyöllä saattaa olla myös vaikutusta virkamiesten etenemiseen uralla.<sup>44</sup>

**Taulukko 5. Ulkoasiainministeriön johtavien virkamiesten poliittinen sitoutuneisuus (%).**

	Johtavaksi rekrytoinnin ajankohta				Kaikki
	—1949	1950—59	1960—69	1970—78	
Ei kuulu puolueeseen	71	96	89	70	82
Kuuluu puolueeseen	29	4	11	30	18
Yhteensä	100	100	100	100	100

Saatujen tuloksien perusteella voidaan todeta, että ulkoasiainministeriön johtopaikkojen politisoituminen ei ole mikään uusi ilmiö. Esim. ennen vuotta 1950 nimitetyistä johtavista virkamiehistä hieman alle kolmasosa tunnusti julkisesti kuuluvansa johonkin puolueeseen. 1950- ja 1960-luvulla rekrytoitujen keskuudessa värin tunnustaminen on ollut harvinaisempaa. Taas 1970-luvulla rekrytoituista 30 % ilmoittaa kuuluvansa johonkin puolueeseen. Tämä tulos todennäköisesti heijastaa ulkoasiainministeriössä kuumanakin käynnyttä keskustelua virkanimityksistä.

**Taulukko 6. Poliittinen sitoutuneisuus ja virkaura (%)**

A. Uralla etenemis- nopeus vuosissa	Ei kuulu puolueeseen	Kuuluu puolueeseen
—14	31	65
15—19	34	15
20—	35	20
B. Johtavan aseman osuus virkaurasta		
—09 %	36	25
10—19 %	44	30
20— %	20	45
Yhteensä	100	100

Puoluejäsenyydellä näyttää olevan positiivinen vaikutus johtavien virkamiesten uraan. Tämän takia monet nk. sitoutumattomat virkamiehet ovat ilmeisesti katsoneet omien uramahdollisuuksiensa heikentyneen, koska uralle eteneminen puolueisiin kuuluneiden kohdalla tapahtuu nopeammin ja samoin he toimivat useimmin ja pitkään johtavissa asemissa (Taulukko 6).

Tutkittaessa poliittisen taustan suhdetta sosiaaliseen taustaan voitiin havaita, että ylimmästä sosiaalisesta kerroksesta lähteneistä johtavista virkamiehistä vain 13 % ilmoitti kuuluvansa johonkin puolueeseen, alempien kerrosten jälkeläisistä huomattavasti enemmän (31 %). Johtopäätöksenä on, että jonkun puolueen jäsenyys on edesauttanut alempien sosiaalisten kerrosten jälkeläisiä etenemään ulkoasiainministeriön johtavaan asemaan. On siis todettava, että poliittisella taustalla on virkauraa edistävän vaikutuksen lisäksi myös sosiaalisia lähtökohtajeroja tasoittava vaikutus.<sup>45</sup>

Vertailuaineiston puuttuessa ei voida tehdä johtopäätöksiä johtavien virkamiesten ja muiden ulkoasiainhallinnon virkamiesten poliittisen taustan välisistä eroista. Johtavien virkamiesten kohdalla esiintyy sama ilmiö, jonka *Lähteenmäkikin* mainitsee, nimittäin »poliittisuuden piiloittelu».<sup>46</sup> On jopa ta-

pauksia, että virkamies on ilmoittanut lähdeoteoksissa poliittisen puolueen jäsenyytensä ennen ulkoasiainhallinnon palvelukseen astumista ja tämän jälkeen lakannut sitä ilmoittamasta. Kuitenkin edelliseen perustuen voidaan olettaa, että »poliittisuuden aste» on suurempi kuin mitä tutkimustulokset osoittavat ja politiikalla on oma merkityksensä johtavia asemia täytettäessä.

#### 4. Epäonnistumisesta ja menestymisestä

Epäonnistuminen ei ehkä ole paras termi kuvaamaan ulkoasiainhallinnon palveluksesta eroamista ennen eläkeikää, jota tässä on tutkittu. Palveluksesta eroamisasteella saattaa kuitenkin olla huomattava merkitys hallinnonalan muille virkamiehille johtaviin aseisiin etenemisen parantumisen tai huonontumisen muodossa.

Tutkituista ulkoasiainministeriön johtavista virkamiehistä 15 % on sellaisia, jotka ovat siirtyneet ennen eläkeikää pois ulkoasiainhallinnon palveluksesta. Lähteenmäen aineistossa karriääristä eronneista edustustopäälliköistä 36 % on »muusta syystä» eronneita, mikä tarkoittaa siirtymistä jollekin muulle alalle.<sup>47</sup> Puolet palveluksesta eronneista on siirtynyt liike-elämän palvelukseen. Kansainvälistymisen vuosina 1950- ja 1960-luvuilla suuryritykset rekrytoivat johtajiaan juuri ulkoasiainministeriöstä.<sup>48</sup> Nyttemmin talouselämä on ruvennut kouluttamaan omat uudet johtajansa. Tutkittaessa tarkemmin alalta eroamista havaittiin, että muista osastoista poikkeavasti kauppapoliittisen osaston johdosta siirrytään huomattavasti useammin ennen eläkeikää pois ulkoasiainhallinnon palveluksesta. Näin on tehnyt 54 % osaston päälliköistä. Eronneista suurin osa on siirtynyt liike-elämän palvelukseen. Jatkoanalyysissä myös havaittiin, että eroamisella on selvät yhteytensä eräiden tekijöiden kanssa. (1) Trendinä näyttää olevan, että eroamisalttius kasvaa sen mukana, mitä myöhemmin palvelukseen on tultu akateemisen loppututkimuksen suorittamisen jälkeen. (2) Eroamistodennäköisyys on sitä suurempi, mitä nuorempina henkilö on rekrytoitu ensimmäisen kerran johtavaan asemaan. (3) Aikaisemmin eroaminen tapahtui vasta 50 ikävuoden jälkeen, mutta nykyisin se tapahtuu yleisesti alle 50 vuoden iässä.

Johtavat virkamiehet rekrytoituvat nuorempina ulkoasiainhallinnon palvelukseen, kuin ulkoasiainhallinnon virkamiehet yleensä. Aikaisemmissa tutkimuksissa on osoitettu, että ulkoasiainhallinnon palvelukseen tullaan yhä nuorempina ja että ikärakenteessa on tapahtunut tasoittumista, minkä on katsottu heijastavan »varsin selvää diplomaatin uran normalisoitumista» ja »huomattavaa ammatillisuuden lisääntymistä diplomatiassa».<sup>49</sup> Johtavien virkamiesten kohdalla on havaittavissa sama ikärakenteen tasoittuminen, mutta samanaikaisesti on myös tasaisesti lisääntynyt 30-vuotiaiden ja sitä vanhempien henkilöiden osuus.

Palvelukseen tuloiällä on myös yhteys virkauraan. Yli puolet 30-vuotiaina tai sitä vanhempina palvelukseen tulleista on rekrytoitu ministeriön johto-

paikoille alle 15 palvelusvuoden jälkeen. Myös tuloian vanhimmissa ryhmässä rekrytoituilla on taipumus hallita johtavia asemia muita pitempään suhteessa heidän virkauraansa. Tulokset näyttävät osoittavan, että ulkoasiainministeriöön on syntynyt tai syntymässä erityinen »spesialistien» ryhmä, jonka rekrytointikriteerit poikkeavat ulkoasiainhallinnon tavanomaisista rekrytointikriteereistä. Nämä henkilöt tulevat tavallista vanhempana ulkoasiainhallinnon palvelukseen, etenevät nopeasti johtaviin asemiin ohittaen »generalistit» ja pitävät suhteellisen kauan hallussaan ministeriön johtopaikkoja. Näin heille kertyy huomattavasti enemmän resursseja ulkopoliittikkaan vaikuttamiseen.

*Bacchusin* mukaan virkamiehen ikä tietyllä virka-asteella (the-average-age-by-grade) on ulkoasiainhallinnossa tärkeä uralla menestymisen mitta, ja konkreettinen todistus menestymisestä. Virkamies, joka on huomattavasti nuorempi kuin muut keskimäärin vastaavalla virka-asteella olevat, etenee ilmeisesti urallaan nopeammin ja saavuttaa merkittävämpiä asemia ja tehtäviä kuin se, joka on vanhempi kuin keskimäärin vastaavassa asemassa olevat kollegat.<sup>50</sup> Ulkoasiainministeriön johtavista virkamiehistä 52 % ja edustustopäälliköistä 35 % on nimitetty asemaansa alle 45-vuotiaina eli ministeriön eliittiin tullaan nuorempana kuin ulkomaanedustuksen eliittiin.<sup>51</sup>

Ensimmäiseen johtavaan asemaan tuloian rakenteen muutosta tarkastellessa voidaan todeta, että johtaville paikoille rekrytoidaan jonkin verran nuorempia henkilöitä kuin aikaisemmin. Kuitenkin ennen vuosisadan puolta väliä noin puolet johtavaan asemaan rekrytoituista olivat hyvin nuoria (alle 40-vuotiaita). Tähän ikäryhmään kuuluvien osuus on vähentynyt tuntuvasti vaihe vaiheelta. Yhä tavallisemmin johtavaan asemaan ensimmäistä kertaa nimetyt ovat 40—49 vuoden ikäisiä.

Yli 90 % 40—49 -vuotiaina ulkoasiainministeriön johtoon rekrytoituista on tullut normaalia tietä karriääriin. Erivapausmenettely pääosin koskee siis näitä nuorempina johtavaan asemaan rekrytoituja. Erittäin selvä yhteys tuloiällä on henkilöiden virkauraan. Yksinkertaisesti voidaan todeta: mitä nuorempana henkilö on ensimmäiseen johtavaan asemaan rekrytoitu, sitä enemmän hänellä on tilaisuuksia toimia ministeriön johtavissa asemissa virkauransa aikana, ja myös sitä nopeammin eteneminen ensimmäiseen johtavaan asemaan on tapahtunut.

Ulkoasiainhallinnon virkamiesten uraa on tutkittu hyvin vähän ko. vertailuaineistoissa. Ei siis voida tehdä päätelmiä siitä, miten johtavien virkamiesten ja ulkoasiainhallinnon virkamiesten virkaura yleensä eroaa toisistaan. Alestalo on havainnut tutkiessaan virkamiesten urassa tapahtuneita muutoksia, että ylenemisessä on tapahtunut selvää nopeutumista verratessaan keskenään ennen vuotta 1950 ja vuoden 1950 jälkeen alallemulleita: edellinen ryhmä yleni jaostopäällikön asemaan keskimäärin 13,5 vuodessa ja jälkimmäinen ryhmä keskimäärin 11 vuodessa palvelukseen astumisesta. Toinen tutkimuksen tulos tältä osin oli se, että »diplomaatin ura on tullut ylenemisen suhteen yhä tasaisemmaksi».<sup>52</sup>

Entä mikä on ollut kehityksen suunta johtavien virkamiesten kohdalla: onko uralla eteneminen hidastunut vai nopeutunut? Tätä tutkittaessa voitiin osoittaa, että virkauralla yleneminen on nopeutunut ja »tasoittunut» niin, että yhä tyypillisimmin virkamiehet tulevat ensimmäiseen johtavaan asemaan 15—19 palvelusvuoden jälkeen.

Toinen mutta vaikeammin vastattava kysymys on: kuinka pitkän ajan virkaurastaan johtaviin asemiin rekrytoidut virkamiehet toimivat ministeriön johtavissa asemissa? Vaikeuden muodostaa se, että hyvin useat tutkituista virkamiehistä toimivat edelleen ulkoasiainhallinnon palveluksessa, etenkin 1960- ja 1970-luvulla johtaviin asemiin rekrytoidut. Kuitenkin voidaan kysyä, käytetäänkö joitakin henkilöitä tavallista useammin ministeriön johdossa.

Tutkimus osoittaa, että tavallista useammin johtavissa asemissa toimivat muodostavat vähemmistön (25 %). Edellä todetuin varauksin voidaan sanoa, että tavallista useammin ministeriön johdossa toimivien osuus on vähentynyt. Tätä tukee myös havainto urakierron nopeutumisesta, mikä siis tarkoittaa, että johtavissa asemissa ollaan entistä vähemmän aikaa. — On todettu, että ministeriön johtavien vastuualaiset tehtävät koetaan virkamiehistön piirissä suhteettoman raskaiksi ja kuluttaviksi, jolloin seurauksena on näiden virkojen haltijoiden liian nopea vaihtuvuus.<sup>53</sup> — Toisaalta tämä spekulatiivinen tulos taas voi implikoida sitä, että vain eräät tietyt henkilöt pitävät johtavia asemia hallussaan hyvinkin kauan ja toiset vain käyvät virkauransa aikana »kääntymässä» jossain ministeriön johtopaikalla. Esim. ylenemisnopeudella ja johtavissa asemissa toimimisella on voimakas keskinäinen riippuvuus: mitä nopeammin virkamiehet ovat edenneet ensimmäiseen johtavaan asemaan, sitä suuremman osan virkaurastaan he toimivat ministeriön johtavissa asemissa.

Entinen USA:n ulkoministeri ja Foreign Servicen virkamies *Dean G. Acheson* on ironisesti sanonut, että paras tapa edetä, on elää tarpeeksi pitkään ja pysyä poissa vaikeuksista.<sup>54</sup> *Renate Mayntz* on puolestaan esittänyt, että mitä korkeampi virka on kyseessä, sitä harvemmin siihen päästään ilman aikaisempaa kokemusta.<sup>55</sup> Ulkoasiainministeriön johtajiston virkaurakokemusta on tässä analysoitu kahdella mittarilla, nimittäin johtavaksi virkamieheksi tuloa edeltävien asemien ja maiden lukumäärällä.

Jo aikaisemmin mainittu virkakierron nopeutuminen johtuu todennäköisesti ulkoasiainhallinnon laajentumisesta. Tästä seuraa, että virkamiehillä on mahdollisuus hankkia kokemusta yhä useammalta »postilta». Ennen ensimmäiseen johtavaan asemaan rekrytointia ulkoasiainministeriön johtavat virkamiehet toimivat nykyään yhä useammassa asemassa. 1960-luvulle asti heillä oli tavallisemmin taustanaan 7—9 aseman kokemus. 1970-luvulla tyypillisesti jo kokemus 10:stä tai sitä useammasta asemasta.

Monipuolinen kokemus mahdollisimman monentasoisista ja -laatuisista virka-asemista luo tietenkin henkilölle hyviä lähtöedellytyksiä menestyä myös johtavana virkamiehenä. Saadut tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että varsinkin nopea nousu hierarkian korkeimmille tasoille määräytyy enemmänkin

muista tekijöistä. Toisaalta pitkä kierron jälkeen saavutettu johtava asema jää luonnostaan lyhytaikaiseksi.

Henkilöiden kokemusta mittaava toinen muuttuja on tässä tutkimuksessa asemamaiden lukumäärä ennen ensimmäiseen johtavaan asemaan rekrytointia (toimiminen jossain erityislähetystössä on myös laskettu maiden lukumäärään mukaan). Vuoden 1937 ulkomaanedustuksen uudelleenjärjestämiskomiteassa esitettiin ohjelma, jonka tarkoituksena oli sen aikaisten lähetystöjen henkilömäärän lisääminen uusia virkoja perustamalla sekä uusien lähetystöjen perustaminen. Ohjelman perusteluissa komitea totesi ohjelman toteuttamisen luovan nykyistä enemmän harjoittelija- ja kasvatuspaikkoja nuorille diplomaateille. Komitean esittämästä ohjelmasta heijastuu virkamiesten ulkomaankokemuksen korostaminen: hankitut tiedot ja kokemukset ulkomailta auttavat ymmärtämään ulkoasiainhoidon luonnetta.<sup>56</sup> Aikaisemmin diplomaatin uraan on yleensä katsottu kuuluneen suhteellisen pitkät ja harvalukuiset oleskelut ulkomailla. Tämän vastaisesti Alestalon tutkimuksessa tosin osoitettiin, että vanhempien diplomaattien joukossa oli eniten sellaisia, jotka olivat toimineet useassa eri paikassa ennen jaostopäällikkötason saavuttamista.<sup>57</sup> Johtavien virkamiesten kohdalla näyttää tapahtuneen päinvastaista kehitystä. Edellä esitetyn ohjelman periaate on ajan myötä toteutunut niin, että yhä useammalla ulkoasiainministeriön johtoon rekrytoidulla ensikertalaisella on yhä laajempaa kokemusta eri maista. Tällaisen »kierrätyksen» merkitys on se, että ulkomailla hankittu paikallisten olojen ja ulkomaanedustuksen työn läheinen tuntemus tulee ministeriön hyödyksi.

Maiden lukumäärän ja virkauran välinen suhde on samanlainen kuin asemien lukumäärän ja virkauran keskinäisyhteys, jota tarkasteltiin edellä. Siis henkilöiden, joilla on erittäin paljon kokemusta eri maista, on vaikea edetä nopeasti johtavaan asemaan. Samoin laajan ulkomaankokemuksen omaavat virkamiehet toimivat suhteellisen lyhyen ajan johtavissa asemissa verrattuna sellaisiin, joilla ulkomaankokemusta on vähemmän. Tuloksia on kai pidettävä hieinan yllättävinä ottaen huomioon sen, että kokemuksen yleensä katsotaan olevan meriitti uralla etenemisessä.

## 5. Päätelmiä

Tämän artikkelin tarkoituksena on ollut selvittää rekrytointia Suomen ulkoasiainministeriön johtajistoon. Tutkimustulokset osoittavat, että rekrytointi ei tapahdu kovinkaan säännellyn uramallin puitteissa, vaan moninaisemmin. Tuloksista on kuitenkin yleistäen havaittavissa kaksi rekrytointimallia, joista mallia voidaan kutsua »spesialistien» malliksi ja toista »generalistien» malliksi.<sup>58</sup>

Spesialistit tulevat pitkän tien kulkijoita vanhempina ulkoasiainhallinnon palvelukseen taustanaan yhteiskuntatieteellinen tai oikeustieteellinen tutkinto.

He ovat myös täydentäneet tietojaan Suomessa suoritetuilla jatko-opinnoilla tai korkeimmilla akateemisilla oppiarvoilla. Ennen palvelukseen astumistaan he ovat hankkineet työkokemusta, joka on edesauttanut uralla etenemistä. Siitä huolimatta he tulevat ministeriön johtajistoon nuorina tavallista vähäisemmällä virkapaikka- ja valtiokokemuksella. Sen sijaan he ovat hankkineet ennen ensimmäiseen johtavaan asemaan rekrytointia kokemusta jostain muusta toimipaikasta. Osa spesialisteista on rekrytoitu karriäeriin erivapausmenettelyn kautta ja osalla heistä on myös poliittinen tausta. Tyypillisenä spesialisteja kuvaavana piirteenä nopean uralla etenemisen lisäksi on myös se, että he toimivat ministeriön johtavissa asemissa suhteellisen usein virkauransa aikana.

Genalististien uralla etenemistä voidaan kuvailla tyypilliseksi byrokraattisen organisaatioihanteen mukaan tapahtuvaksi valintaprosessiksi. Tämän mukaan henkilöt tulevat nuorina yliopistosta suoraan ulkoasiainhallinnon palvelukseen. He ovat saaneet tyypillisimmin humanistisen koulutuksen, jota eräät täydentävät ulkomaisilla opinnoilla. Karriäeriin tulo tapahtuu normaalisti lautakunnan hyväksymänä. Näiden pitkän tien kulkijoiden rekrytointi johtavaan asemaan tapahtuu monen vuoden palveluksen jälkeen. Virkauransa aikana he ovat hankkineet runsaasti kokemusta hallinnonalalta: he ovat toimineet monissa erilaisissa virka-asemissa ulkoasiainhallinnossa ja näin ollen heille on myös kertynyt laajaa kokemusta eri maissa olevista edustustoista. Ministeriön johtavaan asemaan siirtyminen tämän mallin mukaan tapahtuu virkauralla hankitun kokemuksen seurauksena.

Miltä ulkoasiainhallinnon organisaatio sitten näyttää näiden tulosten valossa ja rekrytointiteoreettisessa kehityksessä? Ulkoasiainministeriön johtajiston valintaprosessi on tietynasteisesta »aukeamisestaan» huolimatta yhä katsottava verraten »sulkeutuneeksi», etenkin sosiaalisten taustamuuttujien suhteen. Avonaistumisen oireina on pidettävä uramallien moninaistumista ja johtajiston koulutuspuhjan monipuolistumista. Tätä taustaa vasten sivurekrytoinnit eivät näyttäyty pelkästään organisaation häiriöfunktiona, vaan ne voivat edesauttaa myös uusien ideoiden esiinpääsyä byrokratiassa.<sup>59</sup> Teoreettisesti asiaa tarkastellen liiallisilla sivurekrytoinneilla on tosin myös vaaransa organisaation toiminnan kannalta.<sup>60</sup> Kuten on käynyt ilmi, erivapauspäätöksellä tapahtuvat rekrytoinnit eivät ole kuitenkaan olleet Suomen ulkoasiainministeriön johtavia virkamiehiä valittaessa niin yleisiä, että tällaisesta vaarasta puhuminen olisi vielä erityisen perusteltua tässä tapauksessa.

Vaikka rekrytointikanavat ovat vähitellen tulleet leveämmiksi, ulkoasiainministeriön johtajistoon pääsy on käynyt ajan myötä vaikeammaksi. Ulkoasiainhallinnon organisaation kasvun ja virkamieskunnan lisääntymisen myötä yhä harvempi ulkoasiainhallinnon karriäärivirkamies etenee virkaurallaan johtavaan asemaan ministeriössä. Todennäköisempää on, että hänet rekrytoidaan virkauransa jossain vaiheessa ulkomaanedustuksen eliittiin. Täten karriäärivirkamiesten ylenemispaineita voidaan kanavoida ulkomaanedustukseen, kun taas ministeriön johtajiston rekrytointi voidaan suorittaa erilaisin ja monimutkaisimminkin kriteerein kuin pelkän virkaiän perusteella.

## VIITTEET

*Huomautus:* Artikkelin perustuu julkishallinnon sivulaudaturtutkielmaani Suomen ulkoasiainministeriön johtavat virkamiehet 1945—1978 — Tutkimus johtajiston rekrytoinnista, *Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos*, maaliskuu 1981. — Kiitän prof. Juha Vartolaa hänen tutkielmaansa tekemistään huomautuksista ja dos. Harjo Hakovirtaa artikkelin jäsenysehdoista. Kiitän H. Weijolan rahastoa ja Tampereen Yliopiston Tukisäätiötä, joiden apurahojen turvin olen saanut tutkimushankkeen päätökseen.

<sup>1</sup> Ks. tämän alan tutkimuksen historiasta esim. Dwaine Marvickin johdantoartikkeliä hänen toimittamassaan teoksessa *Political Decision-Markers in Contrasting Milieus*, Glenco Ill. 1961 ja Peter Bachrach, *Political Elites in a Democracy*, New York 1971.

<sup>2</sup> Ks. Mosche M. Czudnowski, *Political Recruitment*, teoksessa Ferd I. Greenstein & Nelsen W. Polsby (eds.): *Micropolitical Theory, Handbook of Political Science*, Volume 2, Mass. 1975, s. 156 ja Dwaine Marvick, *Continuities in Recruitment Theory and Research: Toward a New Model*, teoksessa Heinz Eulau & Moshe M. Czudnowski (eds.): *Elite Recruitment in Democratic Politics — Comparative Studies Across Nations*, New York 1976, s. 29.

<sup>3</sup> Tässä ulkoasiainministeriön johtaviin virkamiehiin on katsottu valtiosihtööri, joka toimii ministeriön kansliapäällikkönä, alvaltiosihteerit ja eri osastojen osastopäälliköt ja apulaisosastopäälliköt (mukaan on otettu myös ulkovaltojen lähettäneiden esittelijät, jotka nykyään ovat protokollaosaston osastopäälliköitä). Tämän lisäksi ryhmään kuuluvat neuvottelevat virkamiehet ja edustustojen tarkastajat. Kaikki näissä asemissa olevat henkilöt kuuluvat nk. diplomaattisessa kierrossa oleviin siirtymävelvollisiin karriäärivirkamiehiin.

<sup>4</sup> Vertailuaineistoa oli saatavissa aikaisemmin Suomen ulkoasiainhallinnon virkamiehistä tehdyistä tutkimuksista: Maija Lähtenmäki, Suomalaisen diplomaatin ura, *Politiikka* 4/1967, s. 146—155, Matti Alestalo, Muuttuva diplomatia ja diplomaatit — Tutkimus Suomen ulkoasiainhallinnon virkamiehistä, *Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia* N:o 136/1969 ja Juhani Mylly, Sosiaalisia taustatekijöitä Suomen ulkoasiainhallinnon virkamiehistä 1918—1968 — Tilastollisia yhteenvetoja, teoksessa Juhani Paasivirta & Juhani Mylly (toim.): *Suomalaiset ja diplomaattit*, *Turun yliopisto, Poliittisen historian laitos*, Julkaisuja C: 3, Turku 1966, s. 95—106.

<sup>5</sup> Yhteiskuntatieteissä käsitteelle johtajisto/johtajuus (leadership) on annettu useita merkityssisältöjä. Kuitenkin on olemassa yksi yhteinen lähestymistapa, jolla voidaan määrittellä johtajuus, nimittäin sen rinnastaminen erilaiseen vaikutusvallan käyttöön. Ks. tarkemmin Daniel Katz & Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York 1966, s. 300—303 ja Richard H. Hall, *Organizations — Structure and Process*, Englewood Cliffs, N.J. 1977, s. 237—238.

<sup>6</sup> Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, N.J. 1976, s. 45—70.

<sup>7</sup> Tällainen kaksijakoinen rekrytointiprosessi-ajatus löytyy teoksesta Herbert A. Simon & Donald W. Smithburg & Victor A. Thompson, *Public Administration*, New York 1974 (1950), s. 313—314.

<sup>8</sup> Poikkeavaa rekrytointijärjestelmää on yleisesti perusteltu valtion välttämättömien toimintojen, kuten ulko- ja kauppapolitiikan merkittävyydellä sekä näihin toimintoihin vaadittavien hallinnollisten kykyjen erikoisluontaisuudella, ks. Brian Chapman, *The Profession of Government — The Public Service in Europa*, London 1971, s. 94, 97—98.

<sup>9</sup> Tulos on ristiriitainen Suomen ulkoasiainhallinnossa tapahtuneen ammatillistumistendenssin kanssa, mikä Alestalon mukaan tarkoittaa sitä, että alalle tullaan

»nykyään yhä useammin heti akateemisen loppututkinnon suorittamisen jälkeen», Alestalo, *emt.*, s. 59—61.

<sup>10</sup> Ira Sharkansky teoksessaan *Public Administration — Policy-Making in Government Agencies*, Chigaco 1970, s. 42—43, toteaa, että yksilön »urapolku» on eräs taustaelementti, joka saattaa vaikuttaa hänen toimintoihinsa hallintomiehenä. Hänen ensimmäinen työpaikkansa ja se aika, minkä hän on viettänyt aiemmissa ammateissa (samoin kuin hänen aiemmat ei-johtavat asemansa hallinnollisessa organisaatiossa) voi muodostaa tavan, jolla virkamies katselee työtänsä.

<sup>11</sup> Ks. *Ulkoasiainhallintokomitea 1974:n mietintö: Komiteanmietintö 1975:70*, s. 81.

<sup>12</sup> Ks. Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington 1974, s. 54—56 ja myös Simon et al., *emt.*, s. 348.

<sup>13</sup> Vanhempien virkamiesten kohdalla tieto virkauralle tulotavasta puuttuu *Ulkoasiainministeriön kalentereista*.

<sup>14</sup> Ks. tarkemmin neuvottelevan virkamiehen tehtävistä *em. KM 1975:70*, s. 38.

<sup>15</sup> Tällaisen ajatuksen ovat esittäneet mm. Elmer Plischke, *Conduct of American Diplomacy*, New Jersey 1967, s. 22, 24—26 ja Chapman, *emt.*, s. 98. Ks. myös Suomen osalta *em. KM 1975:70*, s. 28.

<sup>16</sup> Ks. tarkemmin Suomen ulkomaanedustuksen laajenemisesta Juhani Paasivirta, *Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliittikan hoito itsenäistymisestä talvisotaan*, Porvoo 1968, s. 158—177, 190—192, 228 ja *Ulkoasiainhallinnon kehittämiskomitean mietintö*, Komiteanmietintö 1969:A10, s. 11, 39.

<sup>17</sup> Ks. *em. KM 1969:A10*, s. 58.

<sup>18</sup> Ks. esim. Sharkansky, *emt.*, s. 149.

<sup>19</sup> Näin esim. USA:n Foreign Servicessä, ks. Plischke, *emt.*, s. 251.

<sup>20</sup> Ks. ja vrt. Anthony Giddens, *Elites in British Class Structure*, teoksessa Philip Stanworth & Anthony Giddens (eds.): *Elites and Power in British Society*, London 1974, s. 4.

<sup>21</sup> Ks. mm. Arne Leemans, *Overview*, saman toimittamassa teoksessa: *The Management of Change in Government*, Hague 1976, s. 12 ja Sharkansky, *emt.*, s. 131, 149—150.

<sup>22</sup> Verrattuna valtionhallinnon johtaviin virkamiehiin yleensä ulkoasiainministeriön johtajiston tausta osoittautui erittäin elitistiseksi, sillä vuonna 1969 valtion korkeimmista virkamiehistä »vain» 44 % oli lähtöisin ylimmästä kerroksesta, ks. Matti Alestalo, *Yhteiskuntaluokat ja sosiaaliset kerrostumat toisen maailmansodan jälkeen*, teoksessa Tapani Valkonen, Risto Alapuro, Matti Alestalo, Riitta Jallinoja ja Tom Sandlund: *Suomalaiset — Yhteiskunnan rakenne teollistumisen aikana*, Juva 1980, s. 170—171.

<sup>23</sup> Ks. esim. Riitta Jalilnoja, *Miehet ja naiset, emt. Valkonen ym.*, s. 225—226, 240—246.

<sup>24</sup> Plischke, *emt.*, s. 252—254 ja ks. myös Geoffrey McDermott, *The New Diplomacy and Its Apparatus*, London 1973, s. 186.

<sup>25</sup> *Em. KM 1975:70*, s. 75—76.

<sup>26</sup> Alestalo 1969, *emt.*, s. 100, Mylly, *ema.*, s. 105 ja Lähteenmäki, *ema.*, s. 152.

<sup>27</sup> Mylly, *ema.*, s. 105.

<sup>28</sup> Vrt. Mylly, *ema.*, s. 96—97 ja Alestalo 1969, *emt.*, s. 97—98.

<sup>29</sup> Ks. Tapani Valkonen, *Alueelliset erot, emt. Valkonen ym.*, s. 182, 219.

<sup>30</sup> Sharkansky, *emt.*, s. 42—43.

<sup>31</sup> Ks. Peter Self, *Administrative Theories and Politics — An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, London 1974, s. 215.

<sup>32</sup> Ks. Simon et al., *emt.*, s. 515.

<sup>33</sup> Ks. Self, *emt.*, s. 216—217.

34 *Ulkoasiainministeriön virkailijoilta vaadittavista kelpoisuusehdoista*, Komiteamietintö 1923: 1, s. 5 ja Paasivirta, *emt.*, s. 140, 240.

35 Ks. Lewis J. Edingerin johdantoa toimittamassaan teoksessa *Political Leadership in Industrialized Societies*, New York 1967, s. 8.

36 Tosin täydellistä kuvaa Lähteenmäen *em.* artikkelista ei saa tältä osin, sillä hän on tarkastellut valtio- ja taloustieteellisen tutkinnon suorittaneita samassa luokassa. Mutta on todettava, että jo 1940-luvulla kariääriin tulleista edustuspäälliköistä 26 % kuului tähän kategoriaan ja seuraavalla vuosikymmenellä peräti 57 %.

37 Simon et al., *emt.*, s. 336, toteavat, että virkamiesten koulutustaustan laajeneminen on osoitus yhteiskunnan demokratisoitumisesta.

38 Kuitenkaan tämä ei ole täysin uusi ilmiö Suomen ulkoasiainhallinnossa, sillä etenkin itsenäistymisen alkuaikoina palvelukseen astui melko runsaastakin tohtoriksi väitelleitä henkilöitä ja samoin 1940-luvulla, ks. tarkemmin Mylly, *ema.*, s. 103 ja Lähteenmäki, *ema.*, s. 149.

39 Esim. Dwaine Marvick & Charles Nixon, *Recruitment Contrasts in Rival Campaign Groups*, *emt.* Marvick (ed.), s. 220, 262, ovat hypoteesinomaisesti esittäneet jatko-opintojen edistävän virkauralla etenemistä.

40 Ks. Putnam, *emt.*, s. 59.

41 Ks. Jean Blondel, *Voters, Parties, and Leaders — The Social Fabric of British Politics*, London 1967, s. 185.

42 Ks. Juha Vartola, Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista, Ministeriötutkimuksen osaraportti II, *Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, Julkishallinnon julkaisusarja N:o 1/1977 A*, s. 21.

43 Ks. Blondel, *emt.*, s. 186.

44 Ks. Chapman, *emt.*, s. 273—286, erit. s. 373—374.

45 Vastaavanlaisen havainnon olen tehnyt myös tutkiessani Suomen ulkopoliittista eliittiä, ks. Risto Lehtinen, Ulkopoliittikan päättäjät ja vaikuttajat — Suomen ulkopoliittisen eliitin muutospiirteistä, *Ulkopoliittikka 4/1979*, s. 29.

46 Ks. ja vrt. Lähteenmäki, *ema.*, s. 152.

47 Ks. Lähteenmäki, *ema.*, s. 154.

48 Ks. Heikki Liljeström & Matti Saari, Jäsenkirja murtaa Ritarikadun hierarkiaa, *Uusi Suomi* 10.12.1978 ja Reino Lanton syntymäpäivähaastattelu Olli Kaila 60 vuotta tänään — Ulkoministeriö opinahjana liikepankin johtokuntaan, *Helsingin Sanomat* 24.2.1978. Jälkimmäisessä artikkelissa todetaan: »Liikepankkien johtokuntiin tullaan yleensä kahta tietä; joko pitkää linjaa tai ulkoministeriön kautta.»

49 Ks. Mylly, *ema.*, s. 97—98 ja Alestalo 1969, *emt.*, s. 151—152, josta lainaus.

50 William I. Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process — The State Department's Country Director System*, New Jersey 1974, s. 309—310.

51 Ks. ja vrt. Lähteenmäki, *ema.*, s. 152—153.

52 Alestalo 1969, *emt.*, s. 148—150, joka viittaa myös Johan Galtungin & Mari Holmboe Rugen norjalaisista diplomaateista tekemään tutkimukseen *Patterns of Diplomacy — A Study of Recruitment and Career Patterns in Norwegian Diplomacy*, *Journal of Peace Research* 2/1965, s. 124, jonka tulokset ovat samansuuntaisia. Tässä tutkimuksessa todetaan, että »uran normalisoituminen viittaa varsin selvästi ammatillisuuden lisääntymiseen diplomaattien kohdalla».

53 Ks. *em.* KM 1969: A 10, s. 11.

54 Ks. Plischke, *emt.*, s. 256—257.

55 Renate Mayntz, *Oligarchic Problems in a German Party District*, *emt.* Marvick (ed.), s. 177.

56 Ks. *Ulkomaanedustuksen uudelleenjärjestämiskomitean mietintö*, Komiteamietintö 1937: 5 Mon., s. 1—3.

<sup>57</sup> Ks. ja vrt. Alestalo 1969, *emt.*, s. 150.

<sup>58</sup> Termien suhteen on syytä huomauttaa, että ulkoasiainhallinnon karriäärivirkamiehet termien perinteisessä käyttömuodossa ovat yleishallintomiehiä, generalisteja. Tässä näillä termeillä viitataan enemmänkin heidän taustaansa.

<sup>59</sup> Ks. Leemans, *ema.*, s. 12, 21—22.

<sup>60</sup> Ks. Halperin, *emt.*, s. 54—56.