

Finske diplomatimodeller: Er der en ny model på vej?

**Hiski Haukkala, Professor i International Politik,
Tampere Universitet, Finland, Hiski.haukkala@uta.fi**

Denne artikel diskuterer det varierende indhold, struktur og kontekst i finsk diplomati. Artiklen vil analysere det finske diplomatis indhold med henblik på en analyse af den kontekst, som finsk diplomati, og i sidste ende finske diplomater, opererer inden for. Den centrale konklusion er, at finsk udenrigspolitik, og som konsekvens heraf også indholdet, strukturen og konteksten i finsk diplomati, under post-Kold Krigs perioden har været under konstant forandring. Hovedargumentet er, at finsk diplomati i disse tider gennemgår en periode med seriøs selvransagelse fordi mange nye diplomatiske udfordringer og opgaver skal løses i en periode med færre tilgængelige finansielle og personalemæssige ressourcer. Dette har allerede tvunget Finland til at tænke innovativt – noget, der med stor sandsynlighed fortsætter og tilmed kan vinde yderligere indpas i fremtiden. I en vis udstrækning klamrer Finland sig til en ide om autonom diplomatisk ageren i en verden, hvor små landes muligheder for at være succesfulde indsnævres stadig mere.

Fra defensivt diplomati til ukendt destination¹

Det er fristende intuitivt at tænke, at forskellige nationer ville have forskellig stil, forskellige modeller eller kulturer, når det kommer til diplomati. Selv i nordisk kontekst er man tilbøjelig til at have stereotype forestillinger om de forskellige nationale »stile«: Svenskere er gode samtalepartnere, der er rede til at diskutere alt til døde med det formål at finde konstruktive løsninger; man kan altid regne

med at, de jublende glade danskere kommer på nogle smarte ideer til at hjælpe selv den sværeste proces muntert på vej, etc. Man kunne blive ved med at lave disse karakteristikker af hver eneste nordiske stat, men det er nok bedst at lade være, da disse stereotyper aldrig er særlig meget værd, når man skal forsøge at forstå den faktiske varetagelse af diplomatiet på nationalt niveau.

Selvom ideen om national særegenhed, når det kommer til diplomatisk varetagelse, er appellerende, falder det til jorden, når det kommer til diplomatisk praksis. Dette fordi diplomatisk praksis typisk ses som yderst institutionaliseret, næsten ritualiseret, med et sæt veletablerede praksisser, der i nogle tilfælde går årtier tilbage bakket op af mellemstatslige traktater, hvis regler ofte ses som ukrænkelige af det internationale samfund (Berridge, 2002; Watson, 1982). Dette antyder umiddelbart, at i den moderne verden er den faktiske diplomatiske praksis stort set standardiseret, og at forskellene mellem landene forsvinder i målsætninger, indholdet og konteksten af de specifikke arenaer, som de diplomatiske aktører befinder sig i, og ikke udmønter sig i den faktiske diplomatiske varetagelse.

Men nationale forskelle eksisterer dog. Et

godt eksempel på dette er denne artikels case, Finland, som under den Kolde Krig erklærede at ville praktisere en bestemt diplomatisk model. Denne model blev karakteriseret af den i langt tid siddende præsident Urho Kekkonen i en tale, der blev leveret ved FN's generalforsamling i oktober 1961, hvor han kaldte Finland et land, der forsøgte at være »en læge og ikke en dommer« i verdenspolitik. Ifølge ham var Finlands rolle ikke at »afsigte dom eller fordømme, men i højere grad at diagnosticere og forsøge at kurere« (Kekkonen, 1961). På trods af dette prisværdige mål var tanken bag denne model ikke diplomatisk, men derimod politisk: Kekkonen prøvede at få det bedste ud af situationen, eftersom det yderst indskrænkede Koldkrigsmiljø og de stadigt mere pågående sovjetiske politikker tvang Finland i defensiven spejdende efter måder at underbygge dets selverklærede, men kun under visse betingelser accepterede, neutralitet, konsekvente autonomi og bevægelsesfrihed i udenrigspolitikken.

Dette eksempel underbygger nøgleargumentet i denne artikel, nemlig at enhver national model højst sandsynligt er et udtryk for samspil mellem mange variable, strukturelle, kontekstuelle og indholdsmæssige. Hovedargumentet, der præsenteres i denne artikel, er, at når det kommer til casen Finland, så har post-Koldkrigsperioden vist en markant ændring i alle tre aspekter. Det lader, til at landet på nuværende tidspunkt er i en forholdsvis paradoks situation. På den ene side er det let at erklære sig enig i Marcussens karakteristik i dette temanummer, nemlig at Finland, ligesom alle de andre nordiske lande, har været en fantastisk succes. Specielt de to post-Koldkrigsårtier har vist en enestående styrkelse af Finlands internationale placering: Finland har tilsluttet sig det etablerede EU; er blevet en af de mest aktive parter i NATO; og relationerne med Rusland er blevet pragmatiske og stort set venlige (Etzold og Hakula, 2013). På den anden side går Finland for tiden igennem en periode med seriøs selv-

ransagelse, idet de står over for en situation, hvor øgede diplomatiske udfordringer bliver mødt af en æra med faldende finansielle og personalemæssige ressourcer. Derudover: Det overraskende og ydmygende nederlag i kampen om pladserne i FN's Sikkerhedsråd i oktober 2012 har fået Finland til at tvivle på sin internationale placering og relevansen af det nordiske brand for dets eget ry (baggrundsinterviews, se også International Peace Institute, 2013).

I det følgende vil artiklen først kort analysere indholdet i finsk diplomati med henblik på en analyse af den kontekst, som finsk diplomati, og i sidste ende finske diplomater, opererer inden for. Den centrale konklusion er, at finsk udenrigspolitik, og som konsekvens heraf også indholdet, strukturen og konteksten i finsk diplomati, under post-Koldkrigsperioden har været under konstant forandring. Dette har allerede tvunget Finland til at tænke innovativt – noget, der med stor sandsynlighed fortsætter og tilmed kan få endnu større momentum i fremtiden. Til en vis grad klamrer Finland sig til en ide om autonom diplomatisk ageren i en verden, hvor små og perifere landes muligheder for at være succesfulde svinder ind. Artiklen spørger til slut, hvorvidt der er en ny finsk diplomatimodel på vej.

Den skiftende kontekst for finsk diplomati

Diplomatiets kontekst er formet af forskellige omgivelser, både nationale og i stigende grad internationale, selv globale, inden for hvilke Finlands – hvilket som helst land faktisk – diplomatiske aktiviteter bliver planlagt og udført. Under den Kolde Krig var finsk diplomatisk hovedkontekst den nationale, og dets beføjelser var hovedsagelig bilaterale og regionale (Antola, 2002). Sagt i politiske termer var Finlands mål for udenrigspolitik og diplomati at underbygge sin erklærede neutralitet og at øge bevægelsesfriheden med henblik på at indgå i en tættere økonomisk integration med Vesten. Sagt i diplomatiske

termer medførte dette at skulle manøvrere i forhold til Sovjetunionen i bilaterale omgivelser, hvor de gængse kritiske punkter var forhandlinger om de såkaldte kommunikéer før og efter bilaterale møder. Møder, som specielt i 1970'erne mindede om skyttegravskrige om definitionen og grænserne for finsk neutralitet (Tarkka, 2012, passim). Finland benyttede også med nogen succes de multilaterale miljøer – specielt internationale konferencer som f.eks. at være vært for »Conference of Security and Cooperation in Europe« (CSCE) i de tidlige 70'ere – til at underbygge finsk neutralitet i det bredere verdenssamfunds øjne (Reimaa, 2008).

Den langstrakte kamp for neutralitet endte brat i slutningen af 1990'erne, da opløsningen af Sovjetunionen radikalt ændrede de politiske omgivelser i Europa og åbnede muligheden for Finland for at ansøge om medlemskab i den Europæiske Union. Modsat naboen Sverige, der blev medlem af EU på samme tidspunkt, var Finland fra starten ivrig efter at være en del af den etablerede europæiske integration – være med i den fælles valuta (euroen) og politisk forsøge at lokalisere sig selv i kernen af unionen (Antola, 1999).

Det giver næsten sig selv, at den radikale reorientering af finsk udenrigspolitik også har berørt dets diplomati. EU-medlemskabet i 1995 og den konsekvente europæisering har radikalt formet det miljø, inden for hvilket finsk udenrigspolitik og diplomati bliver varetaget. Ift. udenrigspolitik har dette resulteret i en gennemgående europæisering af emner og udtalelser fra Finland (Palosaari, 2011; Haukkala and Ojanen, 2011). Det har også resulteret i en enorm ekspansion af det finske udenrigspolitiske handlerum: Som EU-medlem har Finland ikke kunnet nøjes med at fokusere på hovedsageligt regionale emner, men har været nødsaget til at udvikle den fornødne kapacitet til at analysere og have en holdning til emner, som traditionelt ikke har været højt prioriteret på landets udenrigspo-

litiske agenda. Teija Tiilikainen (2006) har gået så langt som til at kalde det en »komplet make-over« af finsk udenrigspolitik. Dette er en tendens, som der har været specielt meget fokus på under de to EU-formandskaber i henholdsvis 1999 og 2006, men det øgede handlerum for finsk udenrigspolitik har været en af hovedbestanddelene i finsk diplomati under EU-medlemskabet.

Dog har disse dybtliggende ændringer i finsk diplomati ikke kun været begrænsede til indholdet. På den modsatte side har selve måden, finsk diplomati varetages på, undergået en markant ændring. Ved at komme ind i den Europæiske Union og tage aktiv part i udviklingen af dens »Common Foreign and Security Policy« (CFSP) har Finland oplevet, at dets egen udenrigspolitik og diplomati bliver smeltet sammen med den multilaterale europæiske kontekst. Dette har medført et behov for at koordinere og justere finsk diplomati til de europæiske »udenrigspolitiske« og diplomatiske praksisser. Dette har også haft den uønskede sideeffekt, at mange af de finske diplomatiske ressourcer er blevet rettet mod EU-politikprocessen. En stor del af ministeriets ressourcer bliver brugt på at reagere på efterspørgsel og forventninger fra »Bruxelles«, og ikke på at udvikle Finlands interaktion med internationale partnere bilateralt. Nogle er gået så langt som til at sige, at Finlands egen udenrigspolitik og diplomati i forhold til den vigtige østlige nabo Rusland er blevet totalt sat til side (Rytövuori-Apunen, 2007).

En vis grad af »globalisering« af Finlands udenrigspolitik skyldes ikke kun EU-medlemskabet. Specielt i de senere år har det set ud, som om denne igangværende globaliseringsproces og de skiftende konturer i økonomisk og politisk magt har spillet en øget rolle i det finske diplomatis udvikling. Disse igangværende ændringer i verden har ansporet en seriøs selvansøgelse i den finske regering. I 2009 udgav det finske Udenrigsministerium en rapport, der tog mål af de igangværende

ændringer i verden, der har betydning for Finlands ambassadestruktur (Sierla, 2009). For nyligt er der blevet udgivet to andre rapporter, som detaljeret beskriver den ændrede agenda for finsk udenrigspolitik og diplomati (Ulkoasiainministeriö, 2010; 2012).

Den røde tråd i ministeriets rapporter ser ud til at være, at det finske diplomatiske maskineri står over for tre udfordringer: et hurtigt skiftende politisk landskab både i Europa og globalt; en voksende liste af opgaver og udfordringer, der kræver diplomatisk tilstedeværelse og aktivitet; og et markant formindsket budget til at klare disse udfordringer i fremtiden. Som konsekvens heraf er Finland i ulykkelige situation, at der er behov for at forøge og udvide eller i det mindste opretholde det diplomatiske maskineri, uden at der er tilstrækkelig økonomiske midler til at gøre dette effektivt. Ministeriet er ikke alene med disse bekymringer. Den Udenrigspolitiske Komité i det finske Parlament, *Eduskunta*, har f.eks. også givet udtryk for sin bekymring over effekterne på lang sigt ved at reducere de ressourcer, der anvendes til at beskytte Finlands interesser globalt (Ulkoasiainvaliokunta, 2012).

Men budgetbegrænsninger er ikke den eneste faktor, der påvirker det finske diplomati. De enorme ændringer i indholdet og konteksten i finsk udenrigspolitik har også ændret i de processer, der er relateret til tilblivelsen af finsk diplomati – i hvert fald på flere vigtige områder: Først, EU-medlemskabet betød en mærkbar reorganisering i nogle af nøglefunktionerne af finsk udenrigspolitik og diplomati. Traditionelt er Finlands europapolitik blevet udviklet og koordineret af Udenrigsministeriet. Den voksende betydning, EU-politik, for alle politikområder i Finland, har medført, at centrummet for koordinering og beslutningstagning i stigende grad er flyttet væk fra udenrigsministeren og længere hen mod premierministeren. Som konsekvens af dette var en af de største og mest vidtgående

ændringer for Udenrigsministeriet i Finland, da man besluttede at flytte EU-sekretariatet og størstedelen af den EU-relaterede beslutningstagning og koordination til Statsministeriet i 2000. Dette betød dog ikke at Udenrigsministeriet blev fuldstændigt afskåret fra europæiske anliggender, da det har bevaret en koordinerende rolle hvad angår EU's udenrigspolitik samtidig med at det bærer hovedansvaret for bilaterale diplomatiske udvekslinger med EU-partnere (Raik, 2013: 56). Når det så er sagt, så er den relative politiske rangering af Udenrigsministeriet formindsket af dette tiltag, og det indikerer en vis allokering af magt fra Udenrigsministeriet til Statsministeriet – en trend, der for nyligt er blevet mere synlig i det økonomiske diplomati (se mere nedenfor).

For det andet, og i forlængelse af den forrige pointe, er præsidentens formelle rangering og magt blevet beskåret ved to lejligheder i 2000 og 2012. Eksempelvis er EU-anliggender blevet fuldstændigt fjernet fra præsidentens ansvarsområde, og hans rolle som leder af finsk udenrigspolitik er blevet begrænset til et umage »co-lederskab« i tæt samarbejde med regeringen (Raunio, 2012). De forfatningsmæssige ændringer har også medført en voksende parlamentarisering af udenrigspolitikken (Raunio og Wiberg, 2001), en proces, der er forståelig i lyset af nogen af de negative aspekter ved præsident Kekkonens lange præsidentperiode 1956-1981 (for mere om dette se Tarkka, 2012). Dette har resulteret i en situation, hvor præsidentens uafhængige beslutningstager-magt er blevet markant begrænset, og hvor de traditionelle tætte bånd mellem præsidenten og udenrigsministeren/ministeriet er blevet svækkede. Hvis ministeriet under den Kolde Krig var kendt som »Præsidentens Ministerium« (Soikkanen, 2003), der grundlæggende implementerede ordrer fra præsidentpaladset, så er ministeriet og dets tre ministre siden blevet mere sidestillet i dynamikken mellem regeringen og parlamentet, som endvidere har betonet

premierministerens ledende rolle. Når det så er sagt, så mangler Statsministeriet noget af den grundlæggende ekspertise og ressourcer, der skal til udførelsen af udenrigspolitikken – en faktor, der har vanskeliggjort en komplet overførsel af præsidentiel magt til statsministeren. På en måde så har svækkelsen af præsidenten uden en tilsvarende styrkelse af statsministeren resulteret i en situation, hvor udenrigsministeren er blevet en mere autonom og vigtig figur sammenlignet med omstændighederne under den Kolde Krig. Til en vis grad har dette opvejet en del af det tab, som ministeriet er blevet tvunget til at acceptere de senere år.

For det tredje har de seneste udviklinger i EU, specielt etableringen af »European External Action Service« (EEAS) på baggrund af Lissabon-traktaten i 2009 tvunget Finland og specielt Udenrigsministeriet til at reagere. Set udefra har Finland været en af de mest entusiastiske støtter til både højtstående repræsentant/Vicepræsident Catherine Ashton og den nye udenrigstjeneste, der er blevet udviklet under hendes ledelse. F.eks. lagde den tidligere udenrigsminister Alexander Stubb ikke skjul på sin stærke støtte til både Ashton og EEAS – en grundantagelse, der også er blevet opretholdt af hans efterfølger Erkki Tuomioja. Finland har også aktivt ansporet sine egne diplomater til at gå ind i EEAS i håb om at sikre sig vigtige ledende stillinger, specielt hvad angår emner og regioner, der har betydning for landet, som f.eks. Østeuropa (Raik, 2013).

Når det er sagt, så har EEAS vist sig at være en skuffelse for Finland, i hvert fald i tre henseender. Først; på trods af dets bedste forsøg har Finland følt, at det faktisk har fejlet ift. at sikre sig en række nøglepositioner i de nye strukturer, der ville have opfyldt landets format og ambitioner: Kun en delegationschef (Moldova) og kun begrænset tilstedeværelse i de højere positioner i EEAS, undtagelsen er posten »Director of the EU Situation Cen-

tre«, som for tiden er besat af Ilkka Salmi. For det andet; Finland har følt, at det, på trods af dets stærke politiske støtte til EEAS og højtstående repræsentant/Vicepræsident Ashton, ikke har fået etableret en stabil kommunikation med Bruxelles, og til tider er Finland slet ikke blevet hørt. For det tredje, og måske mest bekymrende for Finland, lader det til, at der er en voksende stemning om, at de problemer, man støder på i EEAS, ikke nødvendigvis er midlertidige overgangsfænomener, men i højere grad er langvarige og systematiske egenskaber ved »europæisk udenrigspolitik«: Mangel på enhed og sammenhæng i EU's udenrigspolitik (Tuomioja, 2013; Raik, 2013).

Som en konsekvens af dette er EEAS i Finlands øjne begyndt at miste det meste af sin oprindelige glans. Dette betyder dog ikke, at Finland helt er ved at give op i forhold til de nye strukturer overhovedet. Helsinki ser stadig EEAS som en potentielt gavnlig udvikling, men er blevet mere afmålt og realistisk i forventningerne til den nye udenrigstjeneste. Hovedkonklusionen fra Helsinki ser ud til at være, at der i en overskuelig fremtid ikke er nogen erstatsning for national udenrigspolitik og diplomatiske tjenester i den Europæiske Union (Torstila, 2013). Dette er en kilde til lige dele lettelse og skuffelse: lettelse, idet der er meget begrænset mulighed for, at national udenrigspolitik eller diplomati bliver udfordret af de nye EU-strukturer; skuffelse, idet håbet om tillægsværdi, fællesbyrder og gensidige synergier, som var forventede resultater af EEAS, nu ser ud til ikke at blive realiseret, og håbet om at bruge den nye europæiske udenrigstjeneste til at lette smerten og ubehaget ved gentagne budgetneds skræninger ser heller ikke ud til at blive imødegået.

For det fjerde tvinger den igangværende finansielle og økonomiske krise og behovet for økonomiske stramninger Finland til at gentænke og reorganisere – grundlæggende skære ned – på dets ambassadestruktur på

et tidspunkt, hvor behovet for sådan en bred tilstedeværelse ser ud til at være stigende. Dette tvinger Finland ud i nogle smertefulde beslutninger såvel som ud i at udvikle nogle innovative netværksbaserede løsninger til at forøge dets globale rækkevidde, hvilket vil blive diskuteret i det følgende.

Finsk diplomatis skiftende strukturer

Det skiftende og udvidede indhold i finsk udenrigspolitik ses i Udenrigsministeriets opgaver og organisering, en organisation der traditionelt har været et nøgleorgan i koordineringen, udarbejdelsen og udøvelsen af Finlands udenrigspolitik. Den største reorganisering til dato fandt sted i 1998, da det traditionelle system af funktionelle afdelinger blev erstattet af en hybridstruktur, der kombinerede funktionelle og regionale træk baseret på princippet om »line organization« (for mere om reformerne, se Antola, 2002). Restruktureringen af ministeriet var hovedsageligt drevet frem af EU-medlemskabet. I den nuværende opstilling har ministeriet tre ministre: ministeren for udenrigsanliggender (pt. Erkki Tuomioja), ministeren for europæiske anliggender og udenlandsk handel (Alexander Stubb) og ministeren for international udvikling (Heidi Hautala). Ministeriets højst rangerede embedsmænd er departementschefen og de fire direktører (politik, handel, udvikling og administration).

Ministeriets pligter er delt mellem otte afdelinger. Den Politiske Afdeling, Afdelingen for Eksterne Økonomiske Relationer og Afdelingen for Udviklingspolitik er ansvarlige for politikkoordination. Regionale anliggender bliver håndteret af fire afdelinger: Afdelingen for Europa; Afdelingen for Rusland, Østeuropa og Centralasien; Afdelingen for det Amerikanske kontinent og Asien, og Afdelingen for Afrika og Mellemøsten. Afdelingen for Kommunikation og Kultur er den ottende afdeling. Ministeriets omrejsende ambassadører har base i de respektive regionale afdelinger. Uden for den afdelingsmæssige

inddeling er der følgende funktioner: Den Juridiske Tjeneste, Konsulærtjenesten, Protokoltjenesten, Den Administrative Tjeneste, Den Finansielle Ledelsestjeneste, Enheden for Intern Revision og Evaluering samt Enheden for Politikplanlægning og -udvikling.

I de senere år er restruktureringsindsatsen rettet mod det eksterne repræsentationsområde, da Finland – ligesom andre nordiske lande – har startet en proces med at revurdere sit ambassadenetværk. På den ene side er Finland blevet tvunget til at lukke eller skære ned på sine ambassader: Siden 2009 er samlet set ti ambassader blevet lukket, hovedsageligt steder der er meget langt væk, som ikke har nogen umiddelbar vigtighed for Finland, mens mange andre ambassader har oplevet nedskæringer i deres personale. Det er dog ikke alle disse restruktureringer, der har været uden betydning ift. diplomatiets varetagelse af væsentlige finske interesser i udlandet. For eksempel er finske ambassader i Islamabad og Manila blevet lukket – hvilket må anses som et betydeligt tab for det finske diplomati. På den anden side har Finland forsøgt at udvide dets diplomatiske tilstedeværelse ved at åbne nye ambassader og ved at udnævne såkaldte omrejsende ambassadører eller overflytte »lower level laptop«-diplomater til nye lande.

Faktisk har den bydende nødvendighed af at udvide den eksterne tilstedeværelse i en tid med økonomiske stramninger resulteret i innovation og eksperimenteren med delte ambassadebygninger og, til tider, delte diplomatiske funktioner med tættere partnere. I denne kontekst har samarbejde, specielt med andre nordiske lande såvel som Estland, vist sig brugbart for Finland med ca. 14 fælles faciliteter – hovedsageligt delte ambassadebygninger – som for tiden opererer (Raik, 2013: 61). Det åbenlyse flagskibsinitiativ har været det fælles nordiske ambassadekompleks i Berlin, der er blevet et af de arkitektoniske vartegn for den hurtigt moderniserede tyske hovedstad. Andre bemærkelsesværdige eksempler på innovation

har været den finske beslutning om at forsøge at udvide sin tilstedeværelse ved at benytte lokaler i forskellige partners ambassader til udsendte »laptop« diplomater. For eksempel har finerne i Minsk fundet et skrivebord på den svenske ambassade. Det samme er foreløbigt tilfældet i Estland. Som konsekvens heraf har Finland faktisk været i stand til at udvide sin tilstedeværelse i de senere år; antallet af diplomatiske missioner er for tiden 93.

Selvom de nye former for samarbejde og netværk har været brugbare ift. at opveje nogle af tabene ved at spare, er begrænsningerne ved disse nye tilgange også ved at blive synlige. F.eks. er de finske diplomatiske ressourcer blevet spredt relativt meget ud: en stor del af de diplomatiske missioner bliver varetaget af kun én person, hvilket betyder, at de er meget sårbare, og at de mangler ressourcer til at kunne arbejde effektivt. Samtidig er det også blevet tydeligt, at samarbejde, selv med de tætteste nordiske partnere, hovedsageligt forbliver teknisk, og at det mest er relateret til at dele bygninger, med meget lille potentiale for spill-over-effekt på det faktiske diplomatiske og politiske samarbejde. Der er mange grunde til denne tilstand, hvor den mest signifikante nok er, at selvom de nordiske lande er tætte politiske partnere, så er de i mange henseender også konkurrenter. Derfor er det ikke en selvfølge for Finland, at det hele tiden fuldt ud kan stole på andre nordiske eller europæiske partnere til at tage hånd om bl.a. Finlands handelsinteresser på helt tilfredsstillende vis. Landene har også indført nationale bureaukratiske regler og normer såvel som betjeningskulturer angående f.eks. aktindsigt, der til tider gør det næsten umuligt at udvikle substantielle former for samarbejde, uanset hvilken højtstående politisk opbakning disse initiativer nyder på tværs af den nordiske region (baggrundsinterviews).

Det skiftende indhold og form af finsk diplomati

I den endelige analyse er indholdet af diplo-

matiet summen af et vilkårligt lands udenrigspolitik. Som det allerede er blevet bemærket, er indholdet og formen af finsk diplomati nærmest eksploderet i post-koldkrigs-perioden. Dog er det finske diplomatis dagsorden ikke kun drevet af de omfattende magtkonturer i international »high politics«. Hvis man sætter fokus på nuværende og fremtidige sandsynlige tendenser, er der to områder, der har fået øget betydning på den finske dagsorden, udenlandske økonomiske relationer og Borgerservice – de får mere opmærksomhed. De kan også fungere som korte casestudier, der illustrerer det finske diplomatis skiftende konturer og voksende udfordringer i den moderne verden.

Team Finland

Den igangværende globale omorganisering af magt fra vest til øst og den økonomiske turbulens, der har fulgt med denne, resulterer i nye temaer på den finske diplomatiske dagsorden. Dette ses reflekteret i det nye »Team Finland«-koncept, der blev indført af den finske regering i 2012. Team Finland er et forsøg på at reorganisere Finlands udenlandske økonomiske relationer på en mere koordineret og netværksbaseret måde. Traditionelt har de været delt og i høj grad været adskilt mellem Udenrigsministeriet og Ministeriet for Beskæftigelse og Økonomi. Arbejdsfordelingen har været, at Udenrigsministeriet hovedsageligt har taget sig af de politiske aspekter af det økonomiske diplomati, mens Ministeriet for Beskæftigelse og Økonomi har taget sig af eksportfremme og støtte til virksomheder. Dette har resulteret i en tilgang, der har manglet sammenhæng, ekstern synlighed, og som, sammenlignet med de ressourcer, der har været tildelt projektet, er helt og aldeles suboptimal. Derudover følte den tidligere præsident Tarja Halonen (siddende 2000-12) sig tydeligvis usikker ang. eksportfremme, hvilket resulterede i en situation, hvor den finske tilgang også har manglet en genkendelig frontfigur.

Team Finland-konceptet er blevet introduceret for at afhjælpe disse mangler (Ulkoasiainministeriö, 2012).² Det er ikke et nyt bureaukrati med et centralt koordineret netværk, der forsøger at promovere Finland og dets interesser i udlandet: Finlands eksterne økonomiske relationer, internationaliseringen af finske forretninger, landets brand og indre investeringer. Netværket stiler efter at samle alle nøglemyndighederne og organisationer under én paraply, forbedre effektiviteten i deres samarbejde og udstyre kunderne med en nem adgang til et bredt udvalg af ydelser. I hjertet af Team Finland-netværket er der tre ministerier – Ministeriet for Beskæftigelse og Økonomi, Ministeriet for Udenlandske Anliggender og Ministeriet for Uddannelse og Kultur – sammen med offentligt støttede institutioner og finske udenlandske kontorer, herunder ambassaderne, handelskontorerne, internationaliserings- og investeringsudviklingsorganisationen Finpro, »The Finnish Funding Agency for Technology and Innovation« (Tekes) og nationale kultur- og videnskabsinstitutioner. Team Finland opholder sig ikke kun i Finland, men har medvirket til en igangværende reorganisering af Finlands globale aktiviteter. Totalt er 72 teams blevet startet op i forskellige lande, og de sammenbringer alle finske institutioner, offentligt støttede organisationer og andre nøgleparter med forbindelser til Finland. Hvert hold har sit eget arbejdsprogram og koordinator med information om netværkets lokale aktiviteter og ydelser.

Et lille sekretariat kaldet Enheden for Eksterne Økonomiske Relationer er blevet etableret i Statsministeriet for at føre tilsyn med og koordinere de udenlandske økonomiske relationer og regeringens aktiviteter. Enheden bliver tilset af en styringsgruppe ledet af statsministeren. Midt imellem enheden og styringsgruppen er der blevet oprettet en arbejdsgruppe til at koordinere aktiviteter i udlandet, der har mandat til at mægle imellem enheden, som laver hverdagsarbejdet med

koordination, og styringsgruppen, der hjælper med strategisk vejledning.

Politisk har de eksterne økonomiske relationer også fået et reelt skub. I modsætning til Halonen har den siddende præsident Sauli Niinistö ophøjet handelsfremme til en af prioriteterne i sin præsidentperiode (Niinistö, 2012). Niinistö har sammen med statsminister Jyrki Katainen og Ministeren for Udenlandsk Handel Alexander Stubb igangsat en koncentreret indsats for at promovere Finland og dets økonomiske interesser i udlandet ved at gøre det til en vane at inkludere et »følge« af forretningsrepræsentanter ved de fleste af deres udenlandsbesøg.

Alt i alt indikerer den øgede aktivisme, både politisk og diplomatisk, i det økonomiske diplomati et skifte i Finlands udenrigspolitiske prioriteter. Selvom det nogle gange kan være svært at se, hvad en specifik finsk agenda er (se f.eks. kritikken af International Peace Institute, 2013), har promoveringen af finske økonomiske interesser klart fået en mere synlig plads på dagsordenen. Dog er det stadig for tidligt at vurdere Team Finlands succes. De nationale efterdønninger er imidlertid allerede ved at blive synlige. Meget sigende er Team Finlands centrum blevet oprettet i Statsministeriet. Dette er forståeligt, eftersom konceptet er afhængigt af koordination på tværs af sektorer, som kun statsministeren kan bidrage med. Internationalt har Udenrigsministeriet imidlertid været stand til at forøge sin rolle, idet ambassaderne og ambassadørerne har fået til opgave at koordinere og dirigere de forskellige institutioner, som er associeret med konceptet. Men selvom Udenrigsministeriet har været i stand til at bevare og måske endda forøge sin koordinerende rolle i Team Finland (»Enheden for Eksterne Økonomiske Relationer« er ledet af en karrierediplomat) får man uundgåeligt indtrykket af, at Ministeriets uafhængige politiske rolle er svundet ind i processen og af at magten og indflydelsen flyder i retning af statsministeren.

Borgerservice

Måden, hvorpå politiske emner i ministeriets portfolio er blevet sat ud på et sidespor ses i den anden case, der skal diskuteres, Borgerservice, som i løbet af 00'erne har oplevet en sand eksplosion i efterspørgslen og er begyndt at sluge en uforholdsmæssig stor del af Udenrigsministeriets og specielt ambassadernes ressourcer. I starten af 00'erne behandlede det finske diplomatis borgerservice årligt i gennemsnit mindre end 10.000 konsulære sager. I 2012 er antallet af sager vokset til over 50.000, og den opadgående tendens forventes at fortsætte også i fremtiden (baggrundsinterviews).

Grunden til den stigende efterspørgsel efter konsulærydelser er mangeartet og er mest af alt et biprodukt af den øgede globalisering: Finnerne arbejder, rejser og stifter familier i hele verden. Til en vis grad er stigningen i efterspørgslen efter konsulære ydelser derfor uundgåelig. Når det er sagt, er der også andre tendenser, som f.eks. den voksende spændingsturisme, der indebærer, at et stigende antal finner vover sig ud i risikable og ustabile dele af verden, oftest uden passende respekt for faren eller endda uden rejseforsikring. Ofte ender disse folk i problematiske situationer og er tvunget til at forlade sig på konsulære ydelser og anden beskyttelse, som bliver leveret af den finske stat og dets ambassadenetværk.

Væksten i konsulære sager er blevet en reel udfordring for det finske diplomatis borgerservice, da de sluger en stigende del af både finansielle og andre ressourcer fra Udenrigsministeriet. F.eks., i ministeriets hovedkvarter i Helsinki er der omkring 30 fuldtidsansatte til at håndtere konsulære ydelser eller andre relaterede emner. På nuværende tidspunkt bliver outputtet af omkring 400 fuldtidsansatte slugt af Borgerservice hvert år – en betragtelig belastning af ministeriets totale ressourcer på omkring 2.500 personer og en ganske uacceptabel arbejdsbyrde for det fin-

ske diplomatis borgerservice. Den voksende belastning har resulteret i en intern gentænkning, hvor muligheden for at koncentrere de konsulære ydelser i nogle få designerede lokaliteter har været oppe at vende. Essentielt kan emnet koges ned til en principiel debat om, hvorvidt alle ambassader i fremtiden skal kunne levere et fuldt spektrum af borgerserviceopgaver, eller om konsulære ydelser vil blive koncentreret til nogle få designerede regionale centre.

Et andet emne, der har øget belastningen på det finske diplomati, er udstedelsen af Schengen-visum navnlig til russiske statsborgere, hvis antal er steget hurtigt gennem 00'erne. I 2012 udstedte Finland 1.3 millioner visa, et tal, der over de sidste fem år er blevet fordoblet: I 2007 blev der kun udstedt 645.000 visa (Salminen og Moshes, 2009: 16). Den finske besynderlighed er, at næsten alle visa bliver udstedt til borgere fra kun to lande, Rusland og Ukraine, hvis andel totalt set var 96,5 procent i 2012. Derfor, ud af det totale antal på 1.3 millioner var kun 50.000 visa udstedt uden for de to lande (baggrundsinterviews). Det har resulteret i en situation, hvor Finland er blevet tvunget til at oprette enorme »visumfabrikker« såvel som et netværk af regionale satellitcentre til at facilitere processen, specielt i Rusland. Bortset fra den geografiske skævhed er arbejdsbyrden forbundet med at udstede visa ude af trit med landets faktiske størrelse. Med hensyn til Schengensystemet generelt har Finland præsteret betydeligt over evne, da dets visumudstedelse beløber sig til en tredjedel af EU's totale antal (Barents Observer, 2012). Som konsekvens heraf er Finland begyndt at tage skridt mod at strømline visumprocessen såvel som at være aktiv i at forfølge eventuel visum-frihed med Rusland. Ellers er der en følelse af, at det finske Udenrigsministerium er i fare for at blive en centralenhed for visumansøgninger og en udviklingsassistance-koordinator med ringe ressourcer til overs til politiske og, må man

erkende, mindst lige så presserende diplomatisk opgaver.

Er der en ny model på vej?

Det finske diplomati og diplomatisk system har nogle seriøse udfordringer og udsættes for stadig større belastninger. Dette har tvunget landet til at innovere og at udvikle netværksbaserede løsninger og samarbejde med andre eksterne partnere. Dog ville det være fejlagtigt at tro, at finsk diplomati inden for den nærmeste fremtid er på vej ind i en form for »post-national« fase (jf. Marcussen i dette temanummer). På den anden side ser der ud til at være en voksende erkendelse i Finland af, at tiden faktisk kræver en øget internationale tilstedeværelse og ressourcer til at forsvare og promovere finske interesser. De igangværende forsøg på samarbejde bruges til at forøge og ikke afløse finsk diplomati.

Meget er blevet sagt om Udenrigsministeriets og diplomatiets nært forestående endeligt. Dog ser Ministeriet såvel som diplomatiet ud til at bestå, selvom det beror på en fortsat tilpasningsevne (jf. Pilegaard i dette temanummer). Som en kamæleon er ministeriet gået fra at være en gate-keeper til at være en facilitator for Finlands udenlandske relationer. I fremtiden er udfordringen hvordan man kan blive bedre til at koordinere Finlands udenlandske relationer. Etableringen af Team Finland illustrerer, at Udenrigstjenesten allerede er begyndt at forstå nødvendigheden af bedre koordination og netværk for at kunne øge de finske virksomheders succes internationalt. Andre udenrigspolitiske områder vil blive nødt til at følge efter i samme spor.

Finland virker afklaret med, at kun Helsinki og dets eget diplomatisk netværk succesfuldt kan tage hånd om finske interesser. Dog er det et faktum, at Finland i stigende grad ikke kan blive ved med kun at stole på sin egen evne til at gøre dette. Dette er nøglekonflikten, der ligger til grund for, at finsk diplomati i fremtiden bliver tvunget til at innovere

og netværke. Den underliggende ledetråd og grundide bag finsk diplomati er meget genkendelig: En forholdsvis lille og perifer stat, der forsøger at promovere og sikre sine nationale interesser på en tiltagende turbulent og globaliseret international scene. For at en kvalitativ ny finansieringsmodel kan udvikles kræves et grundlæggende skifte væk fra den eksisterende udenrigspolitiske filosofi.

Noter

1. Jeg vil gerne takke alle de ansatte i det finske Udenrigsministerium, der har taget tid ud af deres travle hverdage til at snakke med mig om deres arbejde og de udfordringer, som ministeriet og det finske diplomati står over for. Jeg er selvfølgelig alene ansvarlig for denne artikel. Artiklen er oversat fra engelsk til dansk af stud.scient.pol. Mie Lindgren.
2. Team Finlands hjemmeside er <http://team.finland.fi/Public/default.aspx?>

Referencer

- Antola, Esko (1999), »From the European Rim to the Core: The European Policy of Finland in the 1990's«, i Tuomas Forsberg og Henri Vogt, red., *Northern Dimensions: The Yearbook of Finnish Institute of International Affairs 1999*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, pp. 5-10.
- Antola, Esko (2002), »Finland«, i Brian Hocking og David Spence, red., *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 95-110.
- Barents Observer (2012), »One third of all Schengen visas are issued by Finland«, *Barents Observer*, December 5, 2012. Available at <http://barentsobserver.com/en/borders/2012/12/one-third-all-schengen-visas-are-issued-finland-05-12>.
- Berridge, G. R. (2002), *Diplomacy: Theory and Practice*, second edition, Basingstoke: Palgrave.
- Etzold, Tobias og Hiski Haukkala (2013), »Denmark, Finland and Sweden«, i Maxine David, Jackie Gower og Hiski Haukkala, red., *National Perspectives on Russia: European Foreign Policy in the Making?* London and New York: Routledge, pp. 132-48.
- Haukkala, Hiski og Hanna Ojanen (2011), »The Europeanization of Finnish Foreign Policy: Pendulum Swings in Slow Motion«, i Reuben Wong og Christopher Hill, red., *National and European*

- Foreign Policies: Towards Europeanization*, London and New York: Routledge, pp. 149-66.
- International Peace Institute (2013), *Taking Stock, Moving Forward*, report to the Foreign Ministry of Finland on the 2012 Elections to the United Nations Security Council. April 2013, www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=274179&contentlan=2&culture=en-US
- Kekkonen, Urho (1961), »Finland's attitude to Problems in World Politics«, speech given at the General Assembly of the United Nations, 19 October. Available at www.doria.fi/bitstream/handle/10024/9980/TMP.objres.1455.html?sequence=1, last accessed 21 March 2013.
- Niinistö, Sauli (2012), Speech by President of the Republic Sauli Niinistö at the Ambassador Seminar on 21 August 2012 <http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=255718&nodeid=44810&contentlan=2&culture=en-US>
- Palosaari, Teemu (2011), *The Art of Adaptation: A Study on the Europeanization of Finland's Foreign and Security Policy*, Tampere: Tampere Peace Research Institute.
- Raik, Kristi (2013), »Finland and the European External Action Service«, i Rosa Balfour og Kristi Raik, red., *The European External Action Service and National Diplomacies*, EPC Issue Paper No. 73, March 2013, Brussels and Helsinki: European Policy Centre and the Finnish Institute of International Affairs, pp. 53-61.
- Raunio, Tapio (2012), »Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for Constitutional Design«, *Journal of European Public Policy*, 19(4): 567-84.
- Raunio, Tapio og Matti Wiberg (2001), »Parliamentarizing Foreign Policy Decision-Making: Finland in the European Union«, *Cooperation and Conflict*, 36(1): 61-86.
- Reimaa, Markku (2008), *Helsinki Catch: European Security Accords 1975*, Helsinki: Edita.
- Rytövuori-Apunen, Helena (2007), *Unionin ajan idänpolitiikka*, Helsinki: Edita.
- Salminen, Minnamari og Arkady Moshes (2009), »Practice what you Preach: The Prospects for Visa Freedom in Russia-EU Relations«, *FIIA Report 18/2009*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Sierla, Antti (2009), *Report on Finland's Representation Abroad*, Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Soikkanen, Timo (2003), *Presidentin ministeriö: Ulkoasiainhallinto ja ulkopoliittikan hoito Kekkosen kaudella*, Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Tarkka, Jukka (2012), *Karhun kainalossa. Suomen kylmä sota 1947-1990*, Helsinki: Otava.
- Tiilikainen, Teija (2006), »Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen linjan täydellinen muodonmuutos«, in Tapio Raunio ja Juho Saari, eds, *Eurooppalaituminen. Suomen sopetutuminen Euroopan integraatioon*, Helsinki: Gaudeamus, pp. 206-233.
- Torstila, Pertti (2013), »Edustustot takaavat etujemme puolustamisen«, *Helsingin Sanomat*, 9 March 2013 (p. C22).
- Tuomioja, Erkki (2013), »Bringing in the Common to European Foreign Policy«, speech given at the European Policy Centre, Brussels, 11 March <http://formin.finland.fi/public/Print.aspx?contentid=271982&nodeid=15620&culture=en-US&contentlan=2>
- Ulkoasiainministeriö (2010), *Ulkopolitiikka 2020*, Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2010, Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoasiainministeriö (2012), *Team Finland: Taloudellisten ulkosuhteiden verkosto*, Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoasiainvaliokunta (2012), *Ulkoasisainvaliokunnan lausunto 4/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013*. UaVL 4/2012 vp – HE 95/2012 vp.
- Watson, Adam (1982), *Diplomacy: The Dialogue Between States*, London: Eyre Methuen.

Baggrundsintervjuer

- Mr. Lauri Aaltonen, Director General at Consular Services, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 10 April 2013.
- Ms. Terhi Hakala, Director General of the Department for Russia, Eastern Europe and Central Asia, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 12 March 2013.
- Mr. Christer Michelsson, Roving Ambassador to Armenia, Azerbaijan and Georgia, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 10 April 2013.
- Mr. Jukka Salovaara, Director General of the Department for Europe, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 12 March 2013.
- Mr. Pertti Torstila, Secretary of State, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 19 March 2013.
- Mr. Erkki Tuomioja, the Minister for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 18 April 2013.