

FOKUS: NORDEN OG VERDEN

## Finlands pragmatiska kurs i de globala omvælvningarnas svallvågor

Katja Creutz

*Utrikespolitiska instituttet i Finland*

### Sammandrag

Denna artikkel granskar finländsk utrikes- och sikkerhetspolitikk i en tid som kenne-tecknas av globala fœrœndringer nœr det gœller maktpolitikk, internasjonella institusjoner, sikkerhetsordningen, og inrikesutvecklingen i ulike lœnder. Som del av projektet ”Nordiska svar pœ geopolitiske utmaninger” analyserer artikkeln œven Finlands stœndpunkt gentemot det nordiske samarbeidet, og i hvilken mœn nordisk samvirke hœr til Finlands utrikespolitiske arbeidsredskap. Till att bœrja med kontekstualiseres landets utrikespolitikk, varefter det utrikespolitiske besluttsfattandet jœmte aktœrer gœs i genom. Dœrefter undersœks hvilke utmaninger Finland har og hurtana redskap landet har i bemœtandet av dessa. Slutligen granskes hur Finland har anpasset sin politik till de globala omvœlvningarna. Grundvalen i Finlands utrikespolitikk, nœmligen det folkrœttsbaserede internasjonella systemet, stœr kvar i den fœrœnderlige omvœrlden dœr Finland agerer primœrt inom og via EU. Men bœde de maktpolitiske fœrœndringerne og utmaningene i globalt styre har pœverket prioriteringene i finlœndsk utrikespolitikk.

**Nyckelord:** Finland • Norden • globalt styre • EU • sikkerhet

I den inhemske debatten har Finland ofta beskrivits som ett lykkeland, *lintukoto*, en plats dœr alle kan kœnne sig trygge. Den utrikespolitiske diskussionen i Finland har emellertid oberoende av politisk tilhœrighet idag fœtt en ny gemensam nœmner: insikten om att vi ikke lœngre lever avskœrmede frœn omvœrldens hot. Finlœnderne

\*Kontaktinformasjon: Katja Creutz, email: Katja.Creutz@fia.fi

©2018 Katja Creutz. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Katja Creutz. *Finlands pragmatiska kurs i de globala omvœlvningarnas svallvœgor*, 76: 331–342. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v76.1387>

väcktes slutligen till de globala omställningarna med Rysslands folkrättsstridiga annektering av Krim år 2014, flyktingströmmen år 2015, och terrorbrottet i Åbo sommaren 2017. Förändringarna i den europeiska och globala omvärlden har även påverkat prioriteringarna och verksamhetsförutsättningarna för Finlands utrikespolitik (Utrikesministeriet, UM 2014: 5). En värld präglad av säkerhetspolitiskt tänkande och stormaktspolitik är dock inte helt främmande för Finland.

Denna artikel granskar finländsk utrikes- och säkerhetspolitik i en tid som kännetecknas av globala förändringar när det gäller maktpolitik, internationella institutioner, säkerhetsordningen, och inrikesutvecklingen i olika länder. Som del av projektet ”Nordiska svar på geopolitiska utmaningar” analyserar artikeln även Finlands ståndpunkt gentemot det nordiska samarbetet, och i vilken mån nordisk samverkan hör till Finlands utrikespolitiska arbetsredskap. Till att börja med kontextualiseras landets utrikespolitik, varefter det utrikespolitiska beslutsfattandet jämte aktörer går i genom. Därefter undersöks vilka utmaningar Finland har och hurdana redskap landet har i bemötandet av dessa. Slutligen granskas hur Finland har anpassat sin politik till de globala omvälvningarna. Artikeln gör gällande att basen för utrikespolitiken inte har ändrats, även om betydelsen av mångsidiga kontakter och partnerskap accentuerats i det försämrade säkerhetspolitiska läget då resurserna samtidigt varit begränsade.

### **Från neutralitetspolitik till västintegrering**

År 2017 firade Finland 100 år av självständighet som en integrerad och accepterad del av väst. Vägen dit har dock varit lång och komplex. Självständighetstiden har präglats av många inrikes- och utrikespolitiska utmaningar med två utspelade krig mot Sovjetunionen som största prövningar. Under kalla kriget balanserade Finland mellan öst och väst i syfte att trygga sin existens. Neutralitetspolitiken syftade till att garantera sovjetledarna om att Finland inte utgjorde ett säkerhetspolitiskt hot gentemot sitt stora grannland. Relationen till det östra grannlandet dominerade den utrikespolitiska doktrinen, och utgör ännu i denna dag en av de mest väsentliga frågorna för Finlands del (Blombergs 2016: 5), även om relationerna till de övriga stormakterna, speciellt USA, också är viktiga.

Sovjetunionens sönderfall möjliggjorde ett spårbyte i finländsk utrikespolitik. En rättfram integrering västerut genomfördes konsekvent med anslutning till Europarådet och dess avtal om mänskliga rättigheter 1989, avsägning av 1947 års Parisavtals militära begränsningar år 1990, medlemskap i EU år 1995, och en satsning på krishantering med andra västländer. Denna europeisering (Forsberg & Vogt 2003) medförde att Finland riktade blicken fast mot Bryssel med EU som sin ledande referensgrupp, och sökte sig aktivt mot gemenskapens kärna.<sup>1</sup> Medlemskapet i EU och den gemensamma valutan var starkt säkerhetspolitiska lösningar eftersom landet valde bort NATO-medlemskap. Sedan dess har Finland byggt upp ett nätverk av

---

<sup>1</sup> Intervju med forskare, Helsingfors 09.02.2018.

mångsidiga säkerhets- och försvarspolitiska partnerskap inte främst med NATO och EU, utan även bilateralt med Sverige och USA (Pesu 2017a).

I Finlands integrering med väst har Norden spelat en viktig roll som en historisk, kulturell och värdepolitisk gemenskap, genom vilket det bredare väst öppnar sig. Under kalla kriget var det nordiska samarbetet ett fönster mot väst, som dock begränsades till en del av Sovjetunionens förhållningssätt. Nordens betydelse för Finland sackade i början av EU-samarbetet,<sup>2</sup> men dess relevans har återigen framhållits då Östersjöns försämrade säkerhetsläge binder de nordiska och baltiska länderna närmare samman (Statsrådet, SR 2012: 75). Det finns således ett starkt stöd för nordiskt samarbete i Finland bland de politiska beslutsfattarna och medborgarna,<sup>3</sup> även om det institutionella samarbetet får kritik för att vara odynamiskt (Enestam 2017: 24).<sup>4</sup> Även det bilaterala samarbetet med Sverige har en särställning i finländsk utrikespolitik (SR 2016: 23).

### **En hybrid utrikes- och säkerhetspolitisk styrning**

Finland har en särpräglad modell av utrikespolitiskt beslutsfattande där kompetensen är delad mellan republikens president och statsrådet. Utrikespolitiken leds av republikens president i samverkan med statsrådet (Finlands grundlag 1999: 93§). I EU-frågor har statsrådet med statsministern i spetsen det primära ansvaret. Denna modell var resultatet av Finlands EU-tillträde (Forsberg & Vogt 2003), samt trenden att avveckla presidentens omfattande maktbefogenheter (Jyränki 2000) och fastslogs med den omfattande grundlagsreformen år 2000. Trots det nuvarande systemet med en delad exekutiv makt inom det utrikespolitiska beslutsfattandet, representerade regimbestämningen för Finland ett skifte från ett semi-presidentiellt system till ett semi-parlamentariskt (Anckar 1999: 259). Grundlagen ger även riksdagen en betydande roll: dess uppgift är förutom att delta i beredandet av EU-frågor att fatta beslut om tillträde till och implementering av internationella avtal, samt ge sitt samtycke till presidentens beslut om krig och fred. Den finländska riksdagen anses formellt ha en stark roll i EU-frågor (Vogt 2012: 296), även om frågan om riksdagens verkliga makt delar experterna.<sup>5</sup> Många anser också att makten sitter snarare i det gemensamma ministerutskottet för republikens president och statsrådet i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, TP-UTVA, eller *de facto* hos republikens president.

Finlands system med en delad exekutiv makt i utrikespolitiken har både fått ris och ros i den inhemska debatten. Å ena sidan har det uppstått problem i representationsfrågor och utrikespolitiken har kunnat te sig fragmenterad. Å andra sidan har modellen prisats för att garantera kontinuitet i landets utrikespolitiska linje då

<sup>2</sup> Intervju med forskare, Helsingfors 09.01.2018.

<sup>3</sup> Intervju med f.d. statsrådsmedlem, Helsingfors 01.03.2018.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 15.02.2018; Intervju med forskare, Helsingfors 08.03.2018.

presidenten och statsministern inte byts ut samtidigt.<sup>6</sup> En stillsam debatt om maktfördelningen och ledarskap inom utrikespolitiken fortgår dock i Finland kring frågan om den utrikespolitiska makten borde centreras till endera republikens president eller statsrådet med statsministern (Vanhanen 2017; Penttilä 2008; Wahlroos 2017; Himanen 2017).

Det förberedande och verkställande arbetet i utrikespolitiken sker i utrikes- och försvarsministerierna med hjälp av Finlands tämligen breda men tunna utrikesrepresentation med 90 beskickningar (UM 2018a). De sektoriella ministeriernas roll har även ökat med Finlands EU-medlemskap.<sup>7</sup> Ytterligare utrikespolitiska aktörer är tjänstemannakåren, forskningsinstitut, medierna, och i frågor som berör utvecklingspolitiken också medborgar- och frivilligorganisationer. Det har alltså blivit allt svårare att placera utrikespolitiken institutionellt på en specifik plats (Vogt 2012: 301).

### Krims efterdyningar: hård säkerhet i fokus

Det finns många utvecklingstendenser i den globala världsordningen och styrningen som väcker alltifrån frågor till oro i den utrikespolitiska debatten i Finland även om den till stora delar centererat kring hård säkerhet de senaste åren.<sup>8</sup> Med tanke på ett av Finlands främsta utrikespolitiska mål – att säkra landets existens – så följer Finland noggrant med den interna utvecklingen i Ryssland som väcker farhågor,<sup>9</sup> tillika som landets uppenbara kränkningar av principen om territoriell integritet i samband med Krim och östra Ukraina. Trots att Finlands position anses vara stabil har den utrikespolitiska diskussionen handlat mycket om försvarspolitiska lösningar såsom svenskt-finskt försvarssamarbete och Nato-medlemskap (Riksdagen, RD 2016a; RD 2017).

Utöver det försämrade säkerhetsläget i Östersjöområdet ser man även bekymmersamt på migrationskrisen som riktat sig mot Europa de senaste åren.<sup>10</sup> Förutom EU:s funktionsförmåga i migrationsfrågan vållar även dess roll i den internationella ordningen huvudbry (Republikens president, RP 2018), likaså försvarssamarbetet inom unionen och konsekvenserna av Brexit (RD 2016a; Jokela 2017). Även de transatlantiska förbindelserna och relationen till Trump administrationen framställs som centrala frågor för Finland. Mera globala utmaningar anses vara t.ex. FN:s ställning och pågående konflikter (RP 2018), säkrandet av frihandeln, klimatförändringen, arktiska frågor, hållbar utveckling och bekämpandet av terrorism och radikaliserings (RD 2016a). Också värdekonflikter och en bristande respekt för folkrätten debatteras, samt det hur Finland anpassar sig till en omformad världsordning (RD 2016a).

<sup>6</sup> Intervju med forskare, Helsingfors 09.01.2018.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 16.01.2018.

<sup>9</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 15.02.2018.

<sup>10</sup> Enligt FN:s flyktingorgan UNHCR har Finland mottagit näst flest asylsökanden av de nordiska länderna under åren 2015–2017. UNHCR (2018) 'Overview Northern Europe'. Tillgänglig: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63732>. Hämtad 13.08.2018.

Finlands primära utrikespolitiska forum är EU, där man fattar beslut på bred basis. Mycket av den politiska energin och resurserna styrs till EU-samarbetet, speciellt under ordförandeskapen,<sup>11</sup> vilket har lett till en del kritik om att det globala faller i skymundan.<sup>12</sup> Men FN och det regelbaserade internationella systemet utgör fortfarande en grundläggande del av finländsk utrikespolitik (RD 2016a). Det är också inom världsorganisationen det nordiska samarbetet fungerar smidigt bl.a. i form av roterande kandidaturer, gemensamma ställningstaganden och möten.<sup>13</sup>

När det gäller stormaktsrelationerna så anses faktumet att Finlands president Niinistö träffat USA:s, Kinas och Rysslands presidenter under år 2017 bevisa att relationerna till samtliga länder är goda. Även om Finlands 100-års jubileum säkerligen bidragit till att sammankomsterna statscheferna emellan har ägt rum, så ligger den ökade strategiska betydelsen av Östersjöområdet utan tvekan också som grund för stormaktsintresset i Finland. Den politiska kulturen i Finland har traditionellt värderat högt statschefsmöten med stormakterna, och det har ansetts vara ett framgångsrikt sätt för landet att föra fram sina åsikter samt att befästa landets internationella ställning.

Av de enskilda stormakterna är USA strategiskt viktigt för Finland, oberoende av vem som leder det förstnämnda landet (RD 2016a). Utöver den kulturella och samhälleliga anknytningen till USA så har landet en handelspolitisk betydelse för Finland, och dess roll som garant för europeisk säkerhet är betydelsefullt för Finland pga. vapeninköp.<sup>14</sup> Den senaste tiden har Finland aktivt satsat på att förbättra sin relation till USA och 'relationerna mellan Finland och USA är starkare än någonsin' (RP 2017). President Trumps ledarskap väcker i viss mån både frågetecken och farhågor på officiellt håll när det gäller det transatlantiska och multilaterala samarbetet samt europeisk säkerhet (RD 2016a), men oavsett så fördjupas relationerna till USA ytterligare. I maj 2018 slöt Finland tillsammans med Sverige och USA ett trilateralt avtal eller en s.k. avsiktsförklaring om ökat försvarssamarbete.

Kinas roll i världspolitiken förblir avlägsen för finländsk utrikespolitik,<sup>15</sup> även om man under de senaste åren vaknat till insikt om att Kinas internationella politiska betydelse ökat. Trots de långa och goda bilaterala relationerna med Kina (Pajari 2018), så utgör EU den främsta politiska referensramen för umgänge med landet. De bilaterala relationerna till Kina styrs främst av kommersiella och handelspolitiska

---

<sup>11</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 13.02.2018; Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 14.02.2018.

<sup>12</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 06.02.2018; Intervju med forskare, Helsingfors 07.03.2018.

<sup>13</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 07.02b.2018; Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 01.02.2018.

<sup>14</sup> Intervju med f.d. diplomat, Helsingfors 12.01.2018.

<sup>15</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 15.02.2018. T.ex. vid granskning av Finlands senaste utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse år 2016 i riksdagen så nämndes Kina endast 3 gånger i plenum, medan t.ex. Ryssland nämndes 105 gånger, Turkiet togs upp 14 gånger, och Polen 7 gånger (RD 2016a).

intressen även om Finland också tar upp frågor om mänskliga rättigheter (Kallio 2018: 53).

Relationerna till Ryssland är väsentliga för Finland eftersom Finland inte kan ändra sitt geografiska läge (RD 2016a). Ett klimat där Ryssland brukat våld och öppet vill ändra den europeiska säkerhetsordningen mot intressesfärer och landsmänspolitik är svår för Finland. På grund av hotutvecklingen är det viktigt för Finland att upprätthålla en dialog med Ryssland i syfte att dämpa spänningarna (UM 2018b), oberoende av att man klart står i EU-linjen vad avser sanktionerna mot landet.

### Utrikespolitiska essen: Från pragmatik till högutbildning

Den finländska utrikespolitikens instrument kan grovt sett indelas i säkerhetspolitiska, samhällliga och administrativa styrkor. Till den första kategorin hör landets Rysslandskunnande, som i tjänstemannaintervjuer lyfts fram som ett av de främsta essen Finland har i andra länders ögon. Grunden till detta specialkunnande ligger både i praktiska relationer och den utrikespolitiska expertis som erhållits genom tiderna i de bilaterala relationer med Sovjetunionen/Ryssland. Ett antal sakkunniga ser även bredare på Rysslandsexpertisen så att Finland har inflytande i frågor kring Östersjöområdets säkerhet.<sup>16</sup> Andra arbetsredskap av säkerhetspolitisk karaktär är know-how i cyberfrågor, och därav speciellt hybridfrågor.<sup>17</sup>

Stabilisering av konflikter är i kärnan av finländsk utrikespolitik.<sup>18</sup> Krishantering hör till ett av Finlands tydligaste utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska verktyg (Pesu 2017b: 51). Finland bidrar idag med mest experter till civil krishantering i förhållandet till sin storlek av alla EU-länder (Eklund 2018). Även fredsmedling räknas till finländska redskap (RD 2016b), trots att man tävlar inom detta specialområde både med Sverige och Norge.<sup>19</sup> En stor förändring har dock skett i ett traditionellt esse i Finlands utrikespolitik, nämligen utvecklingspolitiken, där omfattande budgetnedskärningar har påverkat Finlands inflytande och renommé (ECFR 2016: 25, 28; RD 2016b).

Till de utrikespolitiska verktygen räknas även samhällliga och förvaltningsmässiga styrkor. Den nordiska välfärdsmodellen innebär bl.a. en hög utbildningsnivå i Finland, som anses ligga som grund för inte bara finländskt kunnande, utan också för vår synlighet utomlands. Finland tillsätter genomgående kompetent personal till internationella positioner vilket kännetecknar utrikespolitiken.<sup>20</sup> I övrigt är många av de profilfrågorna som Finland driver baserade på egna samhällliga värderingar såsom jämställdhet, rättsstatsprinciper och demokrati. Även den nationella

<sup>16</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 01.02.2018.

<sup>17</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 15.01.2018.

<sup>18</sup> Intervju med forskare, Helsingfors 07.03.2018.

<sup>19</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 16.01.2018.

<sup>20</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 15.02.2018; Intervju med forskare, Helsingfors 09.02.2018.

sammanhållningen betonas som en viktig faktor i att Finland kan svara på yttre hotbilder (RD 2016a; RP 2018).

Själva förvaltningen och dess sätt att fungera anses även höra till de utrikespolitiska styrkorna. Den relativt småskaliga men smidiga förvaltningen samarbetar bra och är kapabel att fatta snabba beslut, vilket exemplifieras av det snabba fördraget av Rysslands Krim ockupation 2014. Även konsekvens i utrikespolitiken omnämns som en positiv sak med tanke på andra länders uppfattning om Finland (RD 2016a).<sup>21</sup> Finland beaktar jämställdhetsfrågor inte bara i sin egen verksamhet utan arbetar genomgående för kvinnors rättigheter, t.ex. genom att skapa nätverk för kvinnliga fredsmedlare eller att storsatsa på UN Women. Finländarna lever som de lär. Finland anses vara förutsägbart i sin utrikespolitik, och som de övriga nordiska länderna, saknar landet tyngdlaster såsom kolonialism vilket gör att andra länder är mer öppna till insatser och samarbete.<sup>22</sup> Finland och de nordiska länderna ses som en sorts gode män, vilkas uppgift är att försvara det internationella systemet.<sup>23</sup>

Mycket av den finländska utrikespolitikens trovärdighet grundar sig på att landet uppfattas som lösningsinriktat eller pragmatiskt,<sup>24</sup> snarare än ideologiskt. I fokus ligger slutresultatet, inte vägen till målet. En pragmatisk utrikespolitik har traditionellt varit kännetecknande för Finland (Mattlin 2014: 38) och den anses än idag vara en bärande kraft i finländsk utrikespolitik (SR 2016: 8). En pragmatisk utrikespolitik anses passa Finland som traditionellt har undvikit att stöta sig med andra länder.<sup>25</sup>

Det är dock helt klart att Finland som ett litet land måste samarbeta och bilda koalitioner för att maximera sitt inflytande och sin synlighet. Hörnstenar är de europeiska och nordiska samarbetena (UM 2014), även om NATO:s och USA:s betydelse har blivit allt starkare. Av de nordiska länderna har Finland, Sverige och Norge ansetts av forskare vara mest öppna för nordiskt samarbete under tiden efter kalla kriget medan Danmark inte har ansetts prioritera nordiskt samarbete lika högt (Iso-Markku, Innola & Tiilikainen 2018: 24; Bailes 2016), speciellt i säkerhets- och försvarsfrågor (Jakobsen 2007: 468–469). Försämringen av det säkerhetspolitiska läget i de nordiska ländernas närområden har dock triggat ett ökat försvarssamarbete mellan länderna under de senaste åren. Detta har även medfört att allt mer utvidgade former av nordisk samverkan tillsammans med andra länder vinner terräng, såsom NB8-samarbetet mellan Norden och Baltikum (Iso-Markku 2018).

Finland anses även vara bra på att utnyttja till fullo sina ordförandeskap i olika forum, såsom i OSSE och arktiska rådet.<sup>26</sup> En törn i självbilden på sitt utrikespolitiska kunnande och sina styrkor fick Finland dock år 2012 med sin misslyckade

<sup>21</sup> Intervju med tjänsteman i tredje sektorn, Helsingfors 24.01.2018.

<sup>22</sup> Intervju med forskare, Helsingfors 18.01.2018.

<sup>23</sup> Intervju med tjänsteman inom statsförvaltningen, Helsingfors 15.02.2018.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Intervju med forskare, Helsingfors 07.03.2018; Intervju med tjänsteman i tredje sektorn, Helsingfors 24.01.2018.

<sup>26</sup> Intervju med f.d. statsrådsmedlem, Helsingfors 01.03.2018.

kampanj för medlemskap i FN:s säkerhetsråd. Enligt analyserna borde Finland i fortsättningen satsa på att skärpa sin utrikespolitiska profil, både i förhållande till de övriga västländerna men även när det gäller övriga EU-medlemsstater (International Peace Institute 2013: 27).

### Mera resursanpassning än strategisk ompositionering

Finland söker sin plats i världsordningen genom att värna om de nuvarande utrikespolitiska grundvalarna, men också genom att stärka sina relationer i närområdet och till framväxande makter. Landet tillämpar konsekvent i all sin verksamhet många av sina utrikespolitiska styrkor, bland dem säkerhetskunnandet kring Östersjön och fredsmedling (UM 2018b) samt användningen av kompetent personal. Andra operativa prioriteringar som beaktas genomgående är Arktisregionen samt det transatlantiska och svensk-finska samarbetet (ibid).

Samtidigt anpassar man sig till multilateralismens sönderbrytning genom att fokusera på direkta kontakter både till öst och väst (RP 2018). De nordiska och baltiska kontakterna har blivit allt viktigare, och däribland försvarssamarbetet med Sverige.<sup>27</sup> Norge lyfts fram som en allt väsentligare, likasinnad part av tjänstemän i utrikesförvaltningen.<sup>28</sup> Betydelsen av goda relationer till grannskapet syns även i praktiken då statsministern och republikens president styr sina första besök just till de närmaste grannländerna, nämligen Sverige och Estland, varefter andra grannländer såsom Norge står i turen. Även betydelsen av de bilaterala relationer till de centrala aktörerna USA, Ryssland och Kina betonas alltmer (UM 2014).

Men de globala förändringarna kräver alltmer uppmärksamhet och ett allt större behov av att påverka. I Utrikesministeriets framtidsöversikt 2014 konstateras att '[m]ålen för utrikespolitiken ska vid behov omforma utrikesförvaltningens struktur och resurser, inte tvärtom' (UM 2014: 5). Det är dock svårt att se att detta skulle konsekvent ha skett. Riksdagen har t.ex. påpekat i samband med utvecklingspolitiken att även om prioriteringsområdena är rätta så försvåras förverkligandet av den minskade resursbasen (RD 2016b).

Det har varit kännetecknande för Utrikesministeriet att dess personalresurser fortgående minskat. År 2005 hade ministeriet 1673 anställda, år 2010 var antalet 1531 och fem år senare var antalet anställda 1420.<sup>29</sup> En stor del av personalresurserna

---

<sup>27</sup> Den finländska försvarsministern Jussi Niinistö nämnde i samband med undertecknandet av avsiktsförklaringen om ökat försvarssamarbete mellan Finland, Sverige och USA den 8 maj 2018 i Washington att han träffat den svenska försvarsministern Hultqvist redan 40 gånger under sin tjänstperiod. Saska Saarikoski, 'Suomen, Ruotsin ja USA:n julistus on viesti Venäjälle', *Helsingin Sanomat*, 09.05.2018.

<sup>28</sup> Intervju med f.d. diplomat, Helsingfors 12.01.2018; Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 06.02.2018.

<sup>29</sup> Siffrorna innehåller inte den lokalanställda personalen. Se utrikesministeriets personalbokslut för åren 2005, 2010 och 2015. Tillgänglig: <https://um.fi/henkilostotilinpaatokset>. Hämtad 13.08.2018.



har även post-Krim gått till satsningar på säkerhetspolitiskt kunnande och till att hantera Ryssland/ Ukraina krisen (Stenlund 2015). Inga betydande organisatoriska förändringar har skett, i stället har man genom att utnämna tematiska experter eller ambassadörer, såsom cyber- och hybridambassadörer, eftersökt flexibla lösningar i syfte att beakta den föränderliga omvärlden.<sup>30</sup>

Utrikesministeriets minskade resurser har påverkat huvudsakligen Finlands utrikesrepresentation. Sammanlagt 13 beskickningar har lagts ned, främst i mindre länder i Europa tillika som två ambassader i Sydamerika. De omfattande nedskärningarna har väckt en viss oro över nivån på utrikesrepresentationen,<sup>31</sup> speciellt i jämförelse med de övriga nordiska länderna. Men behovet av en ökad närvaro i Asien (UM 2018c) syns i utrikesrepresentationen då personalresurserna ökats i Kina, och Indien lyfts fram som en framväxande makt där personalökning borde ske i framtiden.<sup>32</sup>

Att föra en målinriktad utrikespolitik, som återspeglar de globala omställningarna snarare än anpassar politiken till existerande resurser, förutsätter klara strategiska prioriteringar och strategier för hur målen nås. Det anses dock finnas föga tid och resurser för arbete med visioner eller långtidsplanering.<sup>33</sup> Den finländska utrikespolitiken har kännetecknats för mycket av resursrealism (Vogt & Sinkkonen 2014: 7–8). En anknytande men kvistig fråga är om Finland bör vara engagerad i sakfrågor på bred front, eller om en depriorisering borde äga rum för att maximera landets påverkningmöjligheter. Hittills har den politiska styrningen valt att Finland skall vara brett engagerad och inte utesluta några sakfrågor, men ändamålsenligheten med detta har ifrågasatts.<sup>34</sup>

## Slutsatser

Grundvalen i Finlands utrikespolitik, nämligen det folkrättsbaserade internationella systemet, står kvar i den föränderliga omvärlden där Finland agerar primärt inom och via EU. Men både de maktpolitiska förändringarna och utmaningarna i globalt styre har påverkat prioriteringarna. Rysslands agerande i närområdena tillsammans med maktskiftet i USA har accentuerat det osäkra regionala säkerhetspolitiska läget, vilket har medfört att betydelsen av flera stöttepelare har ökat. De direkta bilaterala kontakterna till stormakterna och det nordiska samarbetet har blivit allt viktigare för Finland. Samarbetet mellan de nordiska länderna inom utrikes- och säkerhetspolitiken underlättas av dess informella och flexibla karaktär, och det kompletteras också av nära bilaterala förhållanden till enskilda nordiska länder. För Finlands

<sup>30</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 07.02a.2018.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 15.01.2018.

<sup>33</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 14.02.2018; Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 13.02.2018.

<sup>34</sup> Intervju med tjänsteman i statsförvaltningen, Helsingfors 13.02.2018.

del betonas speciellt samarbetet med Sverige i frågor som rör både krig och fred. Även Nato-samarbetets roll har stärkts, likaså de transatlantiska relationerna. Finland lägger inte alla ägg i samma korg; landet har konsekvent byggt upp och förlitar sig på ett nätverk av partnerskap som stöder landets utrikes- och säkerhetspolitiska målsättningar.

Tematiskt har säkerhetspolitiken legat i fokus och Östersjöområdets säkerhet har varit en viktig fråga där Finlands eget kunnande, såsom Rysslandsexpertisen, har nyttjats. Stabilitetspolitikens betydelse syns även i satsning på krishantering och fredsmedling, samt i Finlands allmänna utrikespolitiska linje där man agerar lösningsinriktat och försonande. Egna samhällseliga värderingar, såsom jämställdhet och kvinnors rättigheter, är också centrala i utrikespolitiken. Finlands förmåga att möta globala förändringar har dock påverkats av resursanpassning i en tid där mera känslspröt och framåtblickande planering skulle behövas, samtidigt som alla tillgängliga arbetsredskap skulle behöva stärkas i syfte att säkra Finlands internationella ställning.

## Om författaren

Katja Creutz är äldre forskare vid Utrikespolitiska institutet i Finland där hon arbetar för forskningsprogrammet global säkerhet sedan 2014. Hon är juris doktor och *politices* magister, och forskar främst i folkrätt och globalt styre. Till hennes övriga forskningsintressen hör bl.a. mänskliga rättigheter och nordiskt samarbete.

## Bibliografi

- Anckar, Dag (1999) 'Finland inför millennieskiftet: en regimbestämning', 102 *Statsvetenskaplig tidskrift* (241–261).
- Bailes, Alyson J. K. (2016) 'Denmark in Nordic Cooperation: Leader, Player, Sceptic?' i Nanna Hvidt & Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2016*. Copenhagen: Danish Institute of International Studies (31–49).
- Blombergs, Fred (2016) 'Johdatus Suomen turvallisuuspolitiikkaan kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa' i Fred Blombergs (red.), *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Tampere: Maanpuolustuskorkeakoulu (3–53).
- Enestam, Jan-Erik (2017) 'Om nordiskt och svenskt-finskt försvarssamarbete' i Bengt Sundelius & Claes Wiklund (red.), *Norden sett inifrån. Det fjärde spårbytet*. Santérus förlag (23–39).
- Eklund, Ville (2018) 'Suomi on kriisinhallinnan suurvalta – EU-maiden ylivoimainen ykkönen', *MTV 05.02.2018*. Tillgänglig: <https://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/suomi-on-kriisinhallinnan-suurvalta-grafiikka-suomi-eu-maiden-ylivoimainen-ykkonen/6755400#gs.m5IZLak>. Hämtad 14.03.2018.
- European Council on Foreign Relations (ECFR) (2016) *European Foreign Policy Scorecard 2016*. Januari 2016. Tillgänglig: [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR157\\_SCORECARD\\_2016.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR157_SCORECARD_2016.pdf). Hämtad 11.03.2018.
- Finlands grundlag, 11.6.1999/731.
- Forsberg, Tuomas & Vogt, Henri (2003) 'Suomen ulkopoliittikan eurooppalaistuminen', i Pasi Saukkonen (red.) *Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja*. Helsinki. Tillgänglig: <https://www.mv.helsinki.fi/hwass/netbook/electures/forsberg-vogt.htm>. Hämtad 11.03.2018.
- Himanen, Hannu (2017) *Läntiä vai itää? Suomi ja geopolitiikan paluu*. Docendo.
- International Peace Institute, *Taking Stock, Moving Forward. Report to the Foreign Ministry of Finland on the 2012 Elections to the United Nations Security Council*, April 2013. Tillgänglig: <https://www.ipinst.org/2013/04/taking-stock-moving-forward-report-on-the-2012-elections-to-the-un-security-council>. Hämtad 25.05.2018.

## *Finlands pragmatiska kurs i de globala omvälvningarnas svallvågor*

- Iso-Markku, Tuomas (2018) *Nordic Foreign and Security Policy Cooperation. The New Strategic Environment as a Catalyst for Greater Unity?*. FIIA Briefing Paper No 234, Mars 2018. Tillgänglig: [https://storage.googleapis.com/upi-live/2018/03/bp234\\_nordic.pdf](https://storage.googleapis.com/upi-live/2018/03/bp234_nordic.pdf). Hämtad 13.03.2018.
- Iso-Markku, Tuomas, Innola, Eeva & Tiilikainen Teija (2018) *A Stronger North? Nordic Cooperation in Foreign and Security Policy in A New Security Environment*, Publication series of the Government's analysis, assessment and research activities 37/2018.
- Jakobsen, Peter Viggo (2007) 'Still Punching Above Their Weight? Nordic Cooperation in Peace Operations After the Cold War', 14 *International Peacekeeping* (458–475).
- Jokela, Juha (2017) 'Finlands synpunkt: Utan Storbritanniens förlorar vi en bundsförvant i EU', 75 *Internasjonal Politikk* (142–151).
- Jyränki, Antero (2000) 'Perustuslakiuudistus ja ulkopoliittikan johtaminen', 37 *Ulkopoliittikka* (32–39).
- Kallio, Jyrki (2018) 'Finland and China: Pragmatism Prevails' i Bjørnar Sverdrup m. fl. (red.), *China and Nordic Diplomacy*. Oxon: Routledge.
- Mattlin, Mikael (2014) 'Ulkopoliittikan pragmaattiselle idealistille tilausta EU-Kiina suhteissa' i Ville Sinkkonen & Henri Vogt (red.), *Utopia ulkopoliittikassa: Sarja visioita Suomen asemasta maailmalla* (35–38).
- Pajari, Katriina (2018) "'Suomen ja Kiinan välit ovat lämpimämmät kuin muilla Pohjoismailla", sanoo puhemies Lohela – Hänen mielestään Kiinan tekemisissä kannattaa keskittyä hyvään", *Helsingin Sanomat*, 10.1.2018. Tillgänglig: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005519481.html>. Hämtad 14.03.2018.
- Penttilä, Risto E. J. (2008) 'Suomen ulkopoliittikan idea', *Elinkeinoelämän valtuuskunta*. Tillgänglig: [https://www.eva.fi/wp-content/uploads/files/2170-suomen\\_ulkopoliittikan\\_idea\\_.pdf](https://www.eva.fi/wp-content/uploads/files/2170-suomen_ulkopoliittikan_idea_.pdf). Hämtad 07.08.2018.
- Pesu, Matti (2017a) *What Non-Alignment? Finland's Security and Defence Policy Stems from Partnerships*, FIIA Briefing Paper 227, November 2017. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs. Tillgänglig: <https://www.fiia.fi/en/publication/finlands-security-and-defence-policy-stems-from-partnerships>. Hämtad 14.03.2018.
- Pesu, Matti (2017b) *Koskiveneellä kohti valtaviiraa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön*. Helsinki: Puolustusministeriö. Tillgänglig: [https://www.defmin.fi/files/3776/01\\_17\\_Pesu\\_Koskiveneella\\_kohti\\_valtaviiraa\\_V2.pdf](https://www.defmin.fi/files/3776/01_17_Pesu_Koskiveneella_kohti_valtaviiraa_V2.pdf). Hämtad 14.03.2018.
- Republiken Finlands president (2018) *Tal av republikens president Sauli Niinistö vid tillträdet av presidentämbetet den 1 februari 2018*. Tillgänglig: <http://www.president.fi/public/Print.aspx?contentid=371442&nodeid=44810&culture=sv-FI&contentlan=3>. Hämtad 01.03.2018.
- Republiken Finlands president (2017) *President Niinistö träffade försvarsminister Mattis: Relationen mellan våra länder är starkare än någonsin*. 06.11.2017. Tillgänglig: <http://www.tpk.fi/public/Print.aspx?contentid=368490&nodeid=44809&culture=sv-FI&contentlan=3>. Hämtad 13.03.2018.
- Riksdagen (2017) *Utrikesutskottets utlåtande 6/2017 rd*. Tillgänglig: [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/UtUU\\_6+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Lausunto/Sidor/UtUU_6+2017.aspx). Hämtad 08.03.2018.
- Riksdagen (2016a) *Plenum 21.12.2016, Protokoll 139/2016 rd*. Tillgänglig: [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sidor/PR\\_139+2016+5.aspx](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sidor/PR_139+2016+5.aspx). Hämtad 14.03.2018.
- Riksdagen (2016b) *Utrikesutskottets betänkande 3/2016 rd*. Tillgänglig: [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/UtUB\\_3+2016.aspx](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Sidor/UtUB_3+2016.aspx). Hämtad 13.03.2018.
- Statsrådet (2016) *Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse*. Tillgänglig: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=348059>. Hämtad 11.12.2017.
- Statsrådet (2012) *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2012. Statsrådets redogörelse*. Statsrådets kanslis publikationsserie 6/2012. Tillgänglig: <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=2204>. Hämtad 01.12.2017.
- Stenlund, Peter (2015) *Statsekreterare Peter Stenlunds tal under ambassadörmötet 2015, 27.08.2015*. Tillgänglig: <http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=333152&nodeid=15149&contentlan=3&culture=sv-FI>. Hämtad 14.03.2018.
- Utrikesministeriet (2018a) *Finlands beskickningar utomlands*. Tillgänglig: <https://um.fi/beskickningar>. Hämtad 12.08.2018.
- Utrikesministeriet (2018b) *Utrikesförvaltningens strategiska prioriteter 2018–2022*. Tillgänglig: [https://um.fi/documents/35732/48132/utrikesf%C3%B6rvaltningens\\_strategiska\\_prioriteter\\_2018\\_2022](https://um.fi/documents/35732/48132/utrikesf%C3%B6rvaltningens_strategiska_prioriteter_2018_2022). Hämtad 12.08.2018.
- Utrikesministeriet (2018c) *Ulkoministeriön tulevaisuuskatsaus: Suomi vaikuttaa muuttuvassa maailmassa*. Helsinki: Valtioneuvoston julkaisusarja 16/2018. Tillgänglig: [https://um.fi/documents/35732/0/TUKA\\_UM\\_WEB.pdf/1b539200-b9aa-db6e-a1ec-aff106c6109d](https://um.fi/documents/35732/0/TUKA_UM_WEB.pdf/1b539200-b9aa-db6e-a1ec-aff106c6109d). Hämtad 12.08.2018.
- Utrikesministeriet (2014) *Utrikesministeriets framtidsöversikt 2014: Finlands ställning, säkerhet och välfärd i en allt komplexare värld*. Jyväskylä: Utrikesministeriet. Tillgänglig: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=325835&nodeid=49542&contentlan=3&culture=sv-FI>. Hämtad 14.01.2018.

- Vanhanen, Henri (2017) 'Kompromissiratkaisusta ulkopoliitiikan ytimeen – presidentti-instituution kehitys, *The Ulkopolitist*, 20.11.2017. Tillgänglig: <https://www.ulkopolitist.fi/2017/11/20/kompromissiratkaisusta-ulkopoliitiikan-ytimeen-presidentti-instituution-kehitys/>. Hämtad 07.08.2018.
- Vogt, Henri (2012) 'Suomen ulkopoliitiikka: monensuuntaista eurooppalaistumista?' i Kari Paakkunainen (red.), *Suomalaisen politiikan murroksia ja muutoksia*. Helsingin yliopisto: Unigrafia (295–310).
- Vogt, Henri & Sinkkonen, Ville (2014) 'Ulkopoliitiikka kaipaa visiointia' i Ville Sinkkonen & Henri Vogt (red.) *Utopia Ulkopoliitiikassa: Sarja visioita Suomen asemasta maailmalla* (7–10).
- Wahlroos, Björn (2017) *Hiljainen vallankumous. Tekikö uusi perustuslaki Suomen hallitsemisen mahdolliseksi?*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta.