

Havainnot ja arvioita suurlähetystön johtamisesta

Mikko Hautala

SUURLÄHETYSTÖJEN TULEVAISUUS NÄYTTÄÄ VAKAALTA

Asemamaissaan pysyvästi sijaitsevat diplomaattiset edustustot saivat alkunsa 1400-luvun Italiassa. Kilpailevien kaupunkivaltioiden johto hyötyi suurlähetystöjen välittämistä tiedoista ja suhteiden hoidosta. Suurlähetystöjen määrä ja rooli kasvoivat nykyaikaisen valtiojärjestelmän vakiinnuttua 1600-luvulta alkaen. Siirtomaiden itsenäistyminen ja kansainvälisten järjestöjen määrän lisääntyminen kasvattivat diplomaattisten edustustojen määrää entisestään.

Organisaatiomuotona suurlähetystöt ovat osoittautuneet sitkeiksi. Matkustamisen ja tiedonvälityksen nopeutuminen ei ole hävittänyt suurlähetystöjä, vaikka niiden merkityksen hiipumista on povattu useampaan otteeseen. Valtioiden ylimmän johdon suora kanssakäyminen ja huippukokousdiplomatia ovat tulleet entisen diplomatian päälle ja korostaneet edustustojen valmistelu- ja tukiroolia. EU-jäsenmaiden kohdalla unionin ulkosuhdehallinnon perustaminen ei sekään johtanut kansallisten suurlähetystöjen katoamiseen. EU-suurlähetystöjen rooli muodostui lähinnä täydentäväksi ja löyhästi koordinoivaksi. Kehitysuuntana on ollut myös suurlähetystöjen tehtäväkentän monipuolistuminen yhä useamman valtionhallinnon sektorin omatessa kansainvälisen ulottuvuutensa. Diplomaatit ovat ryhtyneet hoitamaan myös näitä tehtäviä tai muut ministeriöt ovat lähettäneet edustustoihin omia asiantuntijoitaan.

Suurlähetystöjen määrä on kansainvälisesti kasvussa. Taustasyynä on kiihtynyt suurvaltakilpailu, jonka vuoksi erityisesti suurvallat lisäävät läsnäoloaan myös pienissä maissa. Esimerkiksi Yhdysvallat on perustamassa useita uusia edustustoja Tyynenmeren mikrovaltioihin. Kiinan suurlähetystöjen määrä on kasvanut jo pitkään. Myös Turkki on laajentanut verkostoaan voimakkaasti esimerkiksi Afrikassa. Tavoitteena on edistää ja varmistaa kansallisia poliittisia ja

taloudellisia intressejä. Ilman läsnäoloa tämä on kilpailutilanteessa vaikeaa.

Suomen edustustoverkosto on 70–80-lukujen ekspansiovaiheen jälkeen pysynyt suhteellisen vakaana. Leikkauksia on seurannut verkoston täydentäminen joko turvallisuuspoliittisesti tai kaupallisesti merkitystään kasvattaneisiin asemamaihin. Tällä hetkellä edustustoja on 88, joista suurlähetystöjä 71. Suomella on vähemmän edustustoja kuin Ruotsilla, Norjalla ja Tanskalla (Lowy Institute Global Diplomacy Index 2023). Uudessa hallitusohjelmassa edustustoverkon kehittämistä suunnataan Suomen kannalta keskeisimpiin maihin, mutta radikaaleihin muutoksiin verkoston määrässä ei nähdä perusteita.

Suurlähetystöjen kestävydestä ja merkityksestä huolimatta niiden johtamisesta löytyy vain vähän tutkimusta. Suomessa aiheesta on toki kirjoitettu tai sitä on sivuttu lähinnä historian tutkimuksessa ja diplomaattimuistelmissa. Tämä katsaus perustuu kirjallisuuden ohella ennen muuta omiin käytännön havaintoihin. Toimin vuosina 2016–2020 Suomen Moskovan-suurlähetystön päällikkönä ja tämän jälkeen Washingtonin-suurlähetystön päällikkönä. Molemmat ovat suomalaisittain suuria ja toimintoiltaan laaja-alaisia edustustoja. Tarkoituksena on hahmotella Suomen suurlähetystöille johtamismallia, joka tarjoaisi selkeän ja vertailukelpoisen apuvälineen sekä edustustojen sisäiseen johtamiseen, että osin myös niiden ohjaamiseen pääkaupungista käsin.

SUURVALTAKILPAILU MÄÄRITTÄÄ KASVAVASTI TOIMINTAYMPÄRISTÖÄ

Kylmän sodan jälkeinen aika merkitsi Suomen edustustoille asialistan kasvua EU-vaikuttamisen noustua tärkeäksi toimintaloheksiksi. Turvallisuuskäsitteen laajentuminen muun muassa ympäristö- ja ilmastokysymyksiin sekä ihmisoikeuksiin merkitsivät nekin tehtäväkentän

monipuolistumista. Samalla haasteeksi nousi lisääntyvän viranomaiskoordinaation tarve, sillä suurlähetystöt alkoivat tukea laajemmin koko valtionhallinnon työtä. Globalisaatio levitti suomalaisyritysten toimintaa maailmalle ja matkailun kasvu näkyi myös konsulipalvelujen tarpeena. Edustustojen toimintaympäristöä väritti yhteistyövaraisuuden ja keskinäisriippuvuuden kasvu (Ulkoasiainhallinnon haasteet 2000-luvun alussa 2001). Toimijoiden määrän kasvu näkyi verkostodiplomatian käsitteessä, jonka kautta haettiin erilaisten tahojen ja niiden resurssien kokoamista yhteisten tavoitteiden eteen. Verkostodiplomatialla haluttiin kytkeä kansalaisjärjestöt, yritykset ja hallinto laaja-alaisesti mukaan ulkopoliittian hoitoon.

Julkisuusdiplomatian eli median kautta asemanaan yleisölle tapahtuvan viestinnän roolin kasvu puolestaan noteerattiin suurlähetystöjen toiminnassa jo 1960-luvulla. Rajumpi muutos tuli digitalisoitumisen myötä, jolloin edustustot siirtyivät käytännössä jatkuvaan viestintään erityisesti sosiaalisen median alustoilla. Viestinnän osaaminen ja johtaminen ovatkin nousseet entistä merkittävämpään rooliin suurlähetystöjen tehtäväkentässä.

Kiihtyvä suurvaltakilpailu on nyt edustustojen toimintaympäristöä voimakkaimmin muokkaava tekijä. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, Yhdysvaltain ja Kiinan väliset jännitteet ja Lähi-idän konfliktin uudelleen kiihtyminen antavat sotilaallisen voiman käytölle ja siihen varautumiselle keskeisen painoarvon. Samalla geopolitiikan ja turvallisuusnäkökulman vahvistuminen on muuttanut myös globaalin talouden pelikenttää. Tiivistyvä kamppailu luonnonvaroista ja tuotantoketjujen hallinnasta sekä pakotteiden käytön ja vientivalvonnan laajeneminen ovat korostaneet valtiollisen ohjauksen merkitystä. Maailmantalouden onkin jossain määrin pirstaloitumassa erilaisiin valtioiden ja liittokuntien ryhmittymiin. Ne eivät kuitenkaan kokonaan eriydy, vaan kaupallisia ja muita yhteyksiä ylläpidetään. Perinteinen multilateraalinen diplomatia, kuten YK, on vaikeuksissa suurvaltakilpailun paineessa.

Suurlähetystöjen ja muiden diplomaattisten edustustojen toimintakenttä edellyttää kykyä toimia ristiriitojen ja voimakkaan kilpailun sekä kriisien oloissa. Taloussuhteiden hoitokin tapahtuu kasvavasti geopolitiikan varjossa. Infor-

maatiovaikuttamisen merkitys on niin ikään keskeinen.

Tekoälyn vaikutus diplomatiaan on vielä hämärän peitossa. Koska tekoälyllä on syvällisiä vaikutuksia talouteen, kauppaan ja puolustukseen, on sen sääntely ja ristiriitojen hallinta ulkopoliittian yksi päämäärä. Tekoäly tulee kuitenkin heijastumaan myös diplomatian käytännön tekemiseen. Tiedonhankintaan ja analysointiin käytettävät menetelmät tulevat varmasti kehittymään. Kuten muuallakin julkishallinnossa, osaamisen puute hidastaa tekoälysovellusten käyttöönottoa (Tekoälyn käyttömahdollisuudet julkisella sektorilla 2022, 7).

Suomen kohdalla valtiontalouden tila ei mahdollista edustustoverkon laajentamista tai sen resurssien vahvistamista ilman vastaavia leikkauksia muualta. Muutoksia voidaan siten hakea lähinnä tavoitteiden ja prioriteettien asettamisen sekä toimintatapojen uudistamisen kautta. Selkeän johtamismallin kehittäminen edesauttaisi tässä onnistumista.

MITÄ SUURLÄHETYSTÖT TEKEVÄT?

Suurlähetystöjen perustehtävät ovat pysyneet samoina jo vuosikymmeniä, ellei vuosisatoja. Diplomaattisuhteiden hoidon keskeinen oikeuslähde, Wienin diplomaattisuhteita koskeva yleissopimus määrittelee suurlähetystöjen tehtävät seuraavasti: a) lähettäjävaltion edustaminen asemamaassa, b) lähettäjävaltion ja sen kansalaisten etujen suojelu, c) neuvotteleminen asemamaan hallituksen kanssa, d) laillisin keinoin tapahtuva tiedonhankinta asemamaan olosuhteista ja kehityksestä sekä tästä raportointi lähettäjävaltiolle, e) lähettäjävaltion ja asemamaan ystävällisten suhteiden edistäminen sekä taloudellisten, kulttuuristen ja tieteellisten suhteiden kehittäminen. Lisäksi diplomaattiedustustojen todetaan voivan esteettä hoitaa konsulitehtäviä (Wienin diplomaattisuhteita koskeva yleissopimus 1961, 3. artikla).

Tutkimuskirjallisuudessa suurlähetystöjen tehtävät määritellään tyypillisesti Wienin sopimuksen pohjalta. Termit ja eri tehtävien listaustavat hieman vaihtelevat, mutta merkittäviä eroja ei löydy. Suurlähetystöt edistävät lähettäjävaltion poliittisia ja taloudellisia intressejä. Kehitysyhteistyö puolestaan on kehitysmaaedustustojen tärkeä tehtävä. Konsulipalvelut, kuten

passien ja viisumien myöntäminen, kuuluvat niin ikään tehtäviin. Tyypillisesti tehtävälistalle päättyy myös toiminta oman maan myönteisen julkisuuskuvan edistämiseksi ja ”hyvän tahdon” luomiseksi. Luokitteluisia mennään usein myös hienojakoisempiin malleihin, jolloin esimerkiksi taloussuhteiden edistäminen jaetaan kaupapoliittiseen vaikuttamiseen ja yrityksille tarjottaviin palveluksiin. Puhutaan myös lobaamisesta ja tehtäviin lisätään lisäksi lähettäjävaltion neuvominen suhteiden hoidossa asemamaahan (Berridge 2022, 110–113; Malone 2013, 124–132; Roberts 2017, 78–80). Tehtävien syntetisoivaa mallintamista ei juuri esiinny.

Suomessa suurlähetystöjen tehtävät on kirjattu ulkoasiainhallinnosta annettuun lakiin ja asetukseen (Ulkoasiainhallintolaki 2000, VN asetus ulkoasiainhallinnosta 2000). Lain mukaan edustuston tehtävänä on 1) edustaa Suomen valtiota sekä valvoa Suomen poliittisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä etuja, 2) edistää Suomen tuntemusta ulkomailla, 3) tiedottaa ulkoministeriölle Suomen kannalta merkittävistä asioista ja 4) suorittaa muut ulkoministeriön määräämät tehtävät. Listausta pohjautuu luonnollisesti Wienin yleissopimukseen. Termit ovat paikoin vanhahampia, mutta laki määrittää suurlähetystön tehtäväksi selkeästi Suomen intressien ajamisen ja toisaalta relevantin tiedonhankinnan. Laki tarjoaa edustustojen johtamiselle yleisluonteisten tehtävien ohella lähinnä toimivaltaa koskevat normit. Niissä määritellään edustuston päällikön asema, jolla on yleistuomivalta edustuston johtamiseen. Päällikkö voi edustuston sisäisessä työjärjestyksessä delegoida toimivaltaa ja muutenkin säädellä toimintaa laaja-alaisesti.

Suurlähetystö tai siihen verrattavissa oleva pysyvä edustusto, kuten Suomen Etyj-edustusto, on lähettäjävaltion ulkoministeriön ohjauksessa. Käytännössä ohjausta voi tulla myös muilta tahoilta, kuten poliittiselta johdolta tai asiasta riippuen myös ns. sektoriministeriöiltä. Suomen suhteet varsinkin merkittävään maahan ovat tyypillisesti monipuolinen kokonaisuus, jossa lähes koko valtionhallinto on mukana. Koska sektoriministeriöt lähettävät henkilöstöään suurlähetystöihin vain muutamissa tapauksissa, on näidenkin tehtävien hoitaminen asemamaassa diplomaattien hoidossa. Suurlähetystöön lähetetty sektoriministeriöiden henkilöstö toimii edustuston päällikön alaisuudessa. Keskeistä

on varmistaa sektoriministeriöiden toiminnan yhteensopivuus Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä asemamaan kanssa hoidettavien suhteiden yleislinjan kanssa.

Toinen, edustustojen määrällisesti laajempi ohjausnormisto koskee edustustojen taloushallintoa, henkilöstöhallintoa, konsulipalveluita ja esimerkiksi kiinteistöjä. Erillisen lainsäädännön, kuten konsulipalvelulain, ohella useimpiin toiminnallisiin kokonaisuuksiin on vähintäänkin oma hallinnon sisäinen norminsa. Nämä ohjausasiakirjat ovat kuitenkin joko varsin yleisluontoisia tai koskevat lähinnä hallinnollisia seikkoja.

SUURLÄHETYSTÖJEN JOHTAMISELLE EI OLE TAVOITTEELLISTA MALLIA

Periaatteessa suurlähetystön johtamisen ja pääkaupunkiohjauksen merkittävin strateginen asiakirja on edustuston päällikön strateginen suunnitelma. Se kattaa päällikön tyypillisesti nelivuotisen virkakauden. Suurlähettilään on määrä tehdä suunnitelma puolen vuoden kuluessa tehtävän aloittamisesta. Suunnitelmassa pyritään strategisuuteen eli muun muassa toimintaympäristön ymmärtämiseen, tavoitteiden hahmottamiseen, sidosryhmien huomiointiin ja pidempään aikaväliin (Bryson, Hamilton Edwards & Van Slyke 2018, 320). Suunnitelman valmistelulle on väljät ohjeet, jotka lähinnä koskevat asiakirjan pituutta ja muotoa sekä siinä käsiteltäviä teemoja otsikkotasolla. Suunnitelma käsitellään ulkoministeriön vastaavan alueosaston järjestämässä tilaisuudessa, johon myös erilaiset sidosryhmät osallistuvat. Pitkälle menevät muutosvaatimukset suunnitelman hylkäämisestä puhumattakaan ovat harvinaisia. Pääosin kommentit ovat pienehköjä lisäysehdotuksia, tarkennuksia tai keskustelussa esitettyjä toivomuksia.

Mallissa on ongelmansa. Ensinnäkin suunnitelmien taso, sisältö ja tyyli vaihtelevat paikka- ja tekijäkohtaisesti, mikä heikentää niiden vertailukelpoisuutta. Taustalla on päälliköiden vaihteleva kokemus ja osaaminen, kuten myös heidän lähtöä edeltävät vaihtelevat evästyksiset. Strategiset suunnitelmat ovatkin harvoin oikeasti strategisia siinä mielessä, että niissä määriteltäisiin merkittäviä tavoitteita ja keinoja niihin pääsemiseksi. Tyypillisesti suunnitelma on

toimintaympäristön kuvaus, johon kytketään joitain toiminnallisia painopisteitä, jotka ovat edustuston toimivallassa. Strategisuutta vähentää myös se, että kyky toimeenpanna se riippuu olennaisesti vuosittaisista budjeteista, joita koskevia linjauksia ei tehdä strategiaproessin yhteydessä.

Osasyy tilanteeseen on siinä, että strateginen suunnitelma laaditaan vaihtelevien poliittisten linjausten varassa. Tyypillisesti suunnitelma pyritään kytkemään voimassaolevaan hallitusohjelmaan tai valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon, joiden päivitysväli on useampi vuosi. Niistä on suurimpien maiden kohdalla saatavissa paljonkin pohjaa suunnitelman laatimiselle, mutta useimmissa tapauksissa yhteys on hyvin ylimalkainen, sillä esimerkiksi hallitusohjelma mainitsee vain muutamat maat erikseen. Ulkoministeriöltä puuttuu myös oma tiheimmin hyväksyttävä ja selontekoja yksityiskohtaisempi strateginen toimintalinjaus, jollainen tarjoaisi edustuston suunnittelulle ja johtamiselle konkreettisemmat perusteet. Tällainen toivottavasti saadaan ulkoasiainhallinnon uusiutuksen myötä.

Nykymallin ongelmallisuutta lisää se, että vuositasolla edustustojen ohjaamisessa ja johtamisessa on käytössä kolme toisistaan erillistä ja samalla päällekkäistä suunnitteluprosessia. Ensinnäkin edustuston toiminnan ohjaus tapahtuu ns. vuosikeskusteluiden avulla. Vuosittain UM:n alueosaston järjestämissä keskusteluissa käsitellään edustuston toiminnan tuloksia ja tavoitteita päällikön valmisteleman ennakkomuistion pohjalta. Muistio valmistellaan jälleen yleisluontoisen määrämuotoa ja teemoja otsikkotasolla listaavan ohjeen pohjalta. Vuosikeskustelusta laaditaan muistio, joka lähinnä kirjaa käydyin keskustelun. Seurantaprosessia ei käytännössä ole tai se on sattumanvarainen.

Taloussuhteiden edistämistä koskeva edustustojen toiminnan ohjaus tapahtuu osittain erillään muusta ohjauksesta. Rinnakkainen prosessi johtuu siitä, että useimmissa maissa taloussuhteiden edistämisestä vastaa kaksi organisaatiota: ulkoministeriön alainen suurlähetystö tai pääkonsulaatti sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjausvastuun alle kuuluva Business Finland -organisaatio. Yhdessä nämä organisaatiot muodostavat Team Finland-verkoston, joka laatii asemamaata koskevan yhteisen toimintasuunni-

telman. Suurlähettiläs on verkoston maajohtaja. Käytännössä Business Finland asettaa pääkonttoristaan omat tavoitteensa ja tulostittarinsa, joita kukin maorganisaatio pyrkii sovittamaan yhteen suurlähetystön resurssien ja tavoitteiden kanssa. Tämän yhteisen ns. TF-suunnitelman laadinta on vuosittainen rutiini, joka tehdään kunkin vuoden lopussa seuraavaa vuotta varten. Prosessi on siis erillinen vuosikeskusteluihin nähden, joissa niissäkin tosin pidetään erillinen Team Finland-istunto.

Kolmantena prosessina on TTS-prosessi eli toiminnan ja talouden suunnittelu, joka toteutetaan osana ulkoministeriön vuotuista budjettisuunnittelua syksyisin. Siten edustustojen budjetti ja käytännössä toimintakyky määritellään erillään toiminnan sisällöllisestä ohjauksesta eli vuosikeskusteluista ja Team Finland-suunnittelusta. Eivätkä sisältösuunnittelussa määritellyt prioriteetit välttämättä saa käytännössä mitään huomiota budjettisuunnittelussa, jossa tyypillisesti sovelletaan juustohöylää tai tilkitään pahimpia aukkoja.

Rinnakkaiset ja osin päällekkäiset vuosiprosessit kuluttavat voimavaroja ja tuottavat runsaasti erillisiä asiakirjoja. Toiminnan kokonaisuus hahmottuu niistä vaikeasti ja vaihtelevasti. Resurssipäätökset ja sisältötoiminnan linjaukset ovat pitkälti erillään toisistaan. Ilman yhtenäistä mallia ja sen pohjalta rakennettua yhdenmukaista ja vertailukelpoista prosessia mahdollisuudet edustustoverkoston ja yksittäisen edustustonkin tehokkaaseen ohjaukseen kärsivät.

Myöskään edustustojen sisäisessä johtamisessa ei ole selkeää mallia tai doktriinia. Kuten edellä on todettu, tämä jää ratkaisevasti edustuston päällikön henkilökohtaisen harkinnan ja osaamisen varaan. Johtamista linjaavaa ja yhdenmukaistavaa ohjausasiakirjaa tai käsikirjaa ei ole olemassa. Kontrasti on selkeä vaikkapa Puolustusvoimiin nähden, jossa aselajeillakin on omat, eritasoiset toiminta- ja johtamisoppaat. Doktriinin puutetta pahentaa lisäksi se, ettei ulkoministeriössä vielä ole systemaattista johtamiskoulutusta puhumattakaan siitä, että se olisi ollut pakollinen osa urakoulutusta tai että sitä olisi riittävästi räätälöity eri johtamistehtäviä ajatellen. Ulkomaanedustuston johtamista olisi pidettävä erityisenä johtamistehtävänä sen laaja-alaisuuden ja toimintaympäristön pohjalta.

Edustustoilla ei siis ole lainsäädännön tai toiminnan ohjauksen pohjalta niiden pääkaupunkiohjaamista tai sisäistä johtamista määrittelevää mallia. Tilanne heijastelee tavoitteellisen toimintakulttuurin ohuutta ja reagoivuutta. Tavoitteita pitää poimia yksilökohtaisesti, vaihtelevista lähteistä ja ilman yhteistä kehikkoa, saati pääkaupungin tehtävänantoa. Strategisen johtamisen vahvistaminen onkin perustellusti ulkoasiainhallinnon uudistuksen keskeinen tavoite.

SUURLÄHETYSTÖN JOHTAMISEN "YSIMALLI"

Havaintojeni mukaan suurlähetystön johtamis- ja ohjausmallin tulisi olla mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen. Silloin se poistaa kohinaa, tukee tavoitteellista johtamista ja mahdollistaa tehokkaan viestinnän. Mallin tulisi myös parantaa edustustojen toimintaprofiilien vertailukelpoisuutta. Toimintaprofiilit vaihtelevat voimakkaasti eri asemamaiden piirteistä ja Suomen intresseistä johtuen. Johtamismallin tulisi nimenomaan osoittaa ja kirkastaa edustustojen välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. Näin sen tulisi myös mahdollistaa tehokas pääkaupunkiohjaus ja auttaa välttämään mikromanageerausta.

Selkeä malli on tärkeä myös siksi, että valtaosa Suomen ulkomaanedustustoista on ns. mini-edustustoja. Suomen 88 edustustosta peräti 60 on sellaisia, joissa on vain kaksi diplomaattia. Erikoistumiseen ei muutaman henkilön tiimissä ole juuri mahdollisuuksia, vaan työnkuvat ovat periaatteessa hyvin laajoja. Yksinkertainen ja helposti sovellettava johtamismalli olisi optimaalinen rajatuille resursseille. Eivätkä isoimmatkaan Suomen edustustot kovin isoja ole.

Näkemykseni mukaan selkeässä ja toimivassa edustuston johtamismallissa tulisi ensin näkin erottaa toisistaan toiminnan a) tavoitteet, b) keinot ja c) edellytykset. Edustuston johtamiskysymykset ovat: mitä edustusto tavoittelee asemamaassa, millä keinoilla se toimii ja millaiset edellytykset tehtävä vaatii. Jokaisella näistä on puolestaan kolme ulottuvuutta eli mallia voi-kin kutsua 3+3+3 – tai ”ysimalliksi”.

Ulkoasiainhallintolain perusteella edustuston tavoitteiksi voidaan määrittää yksinkertaisesti Suomen 1) turvallisuuden, 2) hyvinvoinnin ja 3) maakuvan edistäminen. Ne vastaavat kysymykseen, miksi edustusto on olemassa.

Edustustojen monenlaisten tehtävien tiivistäminen kolmeen seikkaan saattaa tuntua liian pelkistetyltä. Turvallisuus on kuitenkin itsestään selvästi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen tavoite. Hyvinvointi tarkoittaa tässä ennen muuta Suomelle merkityksellisiä taloussuhteita kuten vientiä, tuontia, investointeja ja tutkimus- ja teknologiayhteistyötä. Hyvinvointi on kuitenkin oikeampi termi, sillä sehän on kaupan ja investointien tavoite, jotka puolestaan ovat vain keinoja. Hyvinvointi sisältää laajempaa käsitteenä esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunnan, jolla toki on taloudellisen toiminnan ohella myös turvallisuusulottuvuutensa.

Ulkoasiainhallintolain mukaan edustustojen tehtävänä on ”edistää Suomen tuntemusta ulkomailla”. Tämän tavoitteen nykyaikaisempi ja tavoitteellisempi kiteytys on Suomen hyvä maakuva. Maakuvatyössä pyritään tyypillisesti viestinnän ja kulttuurin keinoin vaikuttamaan Suomen tunnettuuteen sekä korostamaan sen myönteisiä puolia ja torjumaan virhekäsityksiä. Suurlähetystön viestintäkanavina ovat niin tiedotusvälineet kuin sosiaalinen media. Aiemmin usein erillään nähtykulttuurin edistämistoiminta on suurlähetystön kontekstissa perusteltua nähdä maakuvatyön työkaluna. Kulttuuriohjelmalla pyritään ennen muuta vaikuttamaan asema-alaisten käsityksiin Suomesta.

Tavoitteiden jakaminen turvallisuuteen, hyvinvointiin ja maakuvaan vastaa pitkälti nykyisiä tosiasiallisia käytäntöjä ja organisaatorakenteita. Esimerkiksi Washingtonin suurlähetystössä Suomen turvallisuuden edistämiseen keskittyy kaksi tiimiä – poliittinen tiimi ja puolustusasiamestomisto. Hyvinvoinnin edistämisestä vastaa Team Finland -tiimi, jota voisi kutsua myös taloussuhteiden tiimiksi. Maakuvatiimi keskittyy nimensä mukaisesti maakuvan parantamiseen.

On selvää, että turvallisuus, hyvinvointi ja maakuva ovat kytköksissä ja tukevat toisiaan. Turvallisuus ja hyvinvointi edistävät myönteistä maakuvaa. Mutta hyvä maakuva edistää myös turvallisuutta ja hyvinvointia esimerkiksi perustelemalla sitä, miksi Suomen kanssa kannattaa harjoittaa puolustusyhteistyötä tai miksi sinne kannattaa investoida.

Edustustojen konsulitehtävät eli tyypillisimmin viisumien ja passien myöntäminen sekä hädänalaisten kansalaisten avustaminen on yleen-

sä luokiteltu omaksi selkeäksi toimintasektorikseen. Ne istuvat kuitenkin hyvin myös kolmijaon sisään. Hädänalaisten auttamisessa tai ääritapauksissa panttivankien vapauttamisessa on kyse suomalaisten turvallisuudesta. Viisumien myöntämisellä on selkeä turvallisuusulottuvuus, sillä virheet saattavat vaarantaa kansallisen turvallisuuden. Viisumeilla ja oleskeluluvilla on kuitenkin myös Suomen hyvinvointiin kytkey-

tyvä merkitys. Työvoiman ja lahjakkuuksien houkuttelun kannalta sujuva lupamenettely on tärkeää. Sujuvat ja asialliset konsulipalvelut luovat osaltaan maakuva, vaikkei se niiden päätarkeisuus olekaan. Viime kädessä konsultehtävät ovatkin turvallisuuden, hyvinvoinnin ja maakuvan edistämisen työkaluja, eivät itsenäisiä tavoitteita. Sama koskee näkemykseni mukaan myös kehitysyhteistyötä.



Kuvio 1. Edustuston johtamisen ysimalli

Miten kolmijako auttaa erittelemään erilaisen edustustojen toimintaprofiileja? Tyypillisesti Suomen naapurimaissa ja suurvalloissa kaikki tavoitteet – turvallisuus, hyvinvointi ja maakuva – ovat tärkeitä. Näiden edustustojen vahvemmat henkilö- ja muut resurssit heijastelevat laajempaa tehtäväprofiilia. Useimmilla edustustoilla tosiasiallinen fokus on kuitenkin hyvinvoinnissa eli Suomen taloussuhteiden edistämisessä. Asemamaa voi olla Suomen turvallisuuden kannalta perifeerinen ja Suomen maakuvalla voi olla vain rajallinen merkitys. Edustustojen profiilin määrittelyssä tulisikin pyrkiä arvioimaan jopa numeerisesti kunkin tavoitteen painoarvo niiden työssä. Tämä mahdollistaisi selkeän vertailtavuuden ja auttaisi myös tarvittavan henkilöstön osaamisprofiilin määrittelyssä. Myös edustustojen vuosittaiset tulostavoitteet tulisi asettaa selkeän profiilin pohjalta. Ei kannata edellyttää suurlähetystöltä esimerkiksi turvallisuuspoliittisia suoritteita, ellei niitä tosiasiallisesti tarvita.

VERKOSTOISTA VAIKUTTAMISEEN

Suurlähetystön toiminnan keinoja puolestaan ovat 1) verkostonrakentaminen, 2) tiedonhankinta ja 3) vaikuttaminen. Ne vastaavat kysymykseen, miten edustusto tavoitteisiinsa pyrkii.

Verkostonrakentaminen on perinteisesti diplomatian perusta, sillä oikeantasoiset kontaktit ja niiden kanssa ylläpidettävät suhteet ovat edustuston tuottaman lisäarvon avaintekijä. Suomen kaltaisen pienen valtion kohdalla laadukkaasti kontaktiverkoston rakentaminen ei ole itsestäänselvyys. Asemamaan poliittisesta järjestelmästä riippuen pienen maan pääsy todellisten päätöksentekijöiden puheille voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta. Suurvalloissa johdon puheille pääsy on vaativaa, sillä johtajilla on samat 24 tuntia vuorokaudessa käytettäväänään kuin muillakin.

Oleellista on nähdä verkostonrakentamisen tavoitteellisenä ja strategisena toimintana, ei sattumanvaraisena käytökorttien keräilyinä.

Verkoston on mitoitettava edustuston tavoitteisiin. Esimerkiksi taloussuhteisiin keskittyvän edustuston verkoston tulisi painottaa suomalaisten yritysten kannalta relevantteihin viranomaiskontakteihin, elinkeinoelämän järjestöihin ja asemamaan keskeisiin yrityksiin. Oikeiden tahojen identifointi ja kontaktin rakentamisen taktiikka vaativat runsaasti työtä ja osaamista – ja joskus onneakin. Verkostonrakentamisessa on myös toinen ulottuvuus, jota voisi kutsua verkottamiseksi. Siinä edustusto yhdistää tyypillisesti omia asemamaan toimijoita suomalaisiin tahoihin tavoitteena näiden välisen yhteistyön mahdollistaminen. Verkottamisessa onnistuminen edellyttää joka tapauksessa sitä, että edustuston oma verkosto on kunnossa.

Kuten edellä havaittiin, tiedonhankinta ja tietojen raportointi kotimaahan on suurlähetystöjen ikaikaisia perustehtäviä. Internetin ja tekoälytyökalujen aikakaudella ongelmana on kuitenkin tiedon massiivinen määrä, ei sen puute. Keskeistä onkin löytää vastaus kahteen kysymykseen: mitä nimenomaista tietoa Suomi tarvitsee kustakin paikasta ja mikä on juuri edustuston lisäarvo sen tuottamisessa? Tyypillisesti lisäarvona on läsnäolon antama mahdollisuus henkilökontakteihin perustuviin luottamuksellisiin tietokanaviin ja kyky kontekstualisoida avoimista lähteistä saatua tietoa paikalliseen kokemukseen peilaten. Todennäköisesti nämä tekijät ovat ylläpitäneet suurlähetystöjen relevanssia kaikesta viestinnän nopeutumisesta ja intenetistä huolimatta.

Tiedonhankinnan tulisi olla vuosittaisen suunnitelmaan perustuvaa ja johdettua toimintaa, ei reagointia uutisiin ja turhaa kilpailua median kanssa. Moskovassa ja Washingtonissa asetettiin selkeät tavoitteet ja luotiin toteutusta seuraava raportointisuunnitelma. Tiedonhankintatavoitteiden tulisi luonnollisesti perustua Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin linjauksiin ja niistä johdettuihin tarpeisiin. Edustuston tavoitteiden keskinäisen painottumisen tulisi määrittää myös tiedonhankinnan profilia. Ideaalitilanteessa UM asettaisi koko edustustoverkostolle vuosittaiset tiedonhankintatavoitteet, joista edustusto kykenisi johtamaan, konkretisoimaan ja kirjaamaan omat tavoitteensa toteutusta ohjaavan raportointisuunnitelman.

Vaikuttaminen tarkoittaa Suomen intressin pohjalta tapahtuvaa lobbaamista asemamaan

poliitikkojen, viranomaisten, median ja yritysten suuntaan. Tavoitteena on esimerkiksi asemaan viralliseen kantaan vaikuttaminen siten, että se huomioisi Suomen näkemykset tai ei ainakaan vaarantaisi etujamme. Median kohdalla vaikuttaminen voi olla esimerkiksi Suomen näkökantoja perustelevan tiedon antamista, jotta vääränlaiset tulkinnat minimoituvat ja Suomen linja saa ymmärtämystä. Suorilla mediaesiintymisillä voidaan puolestaan puolustaa Suomen näkökantoja myös suurelle yleisölle.

Vaikuttaminen on diplomatian kuningaslaji. Se jää usein julkisuudelta piiloon ja niin sen tulee. Erityisesti sensitiivisessä viranomaisvaikuttamisessa edustustojen rooli korostuu ja sitä on käytännössä mahdotonta korvata. Suurvaltakilpailun turvallisuusvetoinen logiikka entisestään alleviivaa tätä toiminnan aspektia. Silti luottamuksellisuus ei enää ole diplomaattisen vaikuttamisen ainoa muoto, vaan mediassa tapahtuva maakuvatyö on noussut tärkeään asemaan. Edustuston on siten hallittava riittävässä määrin molemmat tyylilajit – luottamuksellinen vaikuttaminen viranomaiskanavissa sekä laajemmalle ulottuva mediavaikuttaminen.

Verkostonrakentaminen, tiedonhankinta ja vaikuttaminen ovat luonnollisesti sidoksissa toisiinsa. Ilman verkostoa on vaikeaa hankkia laadukasta tietoa. Vaikuttaminen puolestaan edellyttää sekä kontakteja että kunnollista tietoa pohjaksi. Tehokas vaikuttaminen ei voikaan tapahtua tyhjiössä. Kokonaisuuden on oltava kunnossa ja pohjautettava selkeisiin tavoitteisiin.

TOIMINNAN KIVIJALKA

”Ysimallin” viimeinen kolmikko vastaa kysymykseen siitä, millä edellytyksillä edustusto kykenee toimimaan ja tavoitteisiinsa pyrkimään. Tuloksekkaan toiminnan edellytyksinä näen 1) johtamisen, 2) osaamisen ja 3) toimintavarmuuden.

Johtamisessa huomio kiinnittyy suurlähetystön johtamisjärjestelmään ja tätä tukeviin rakenteisiin. Niihin kuuluu myös päällikön määrittelemä päätöksentekojärjestelmä, joka suuremmissa edustustossa tyypillisesti sisältää runsaasti delegointia. Enemmistönä olevissa pienedustustoissa johtaminen on periaatteessa yksinkertaista. Henkilöstön määrä mahdollistaa tällöin

suoraviivaisen kommunikaation ja päällikön lähijohtamisen. Suurissa edustustoissa on välttämätöntä rakentaa sisäinen organisaatio ja luoda väliportaan esimiesjärjestelmä. Esimerkiksi Washingtonin suurlähetystöön luotiin aiemmin hyvin pirstaleisen organisaation tilalle kuusi operatiivista tiimiä: poliittinen tiimi, puolustusasiamestomisto, Team Finland-tiimi, maakuviatiimi, hallintotiimi ja tukipalvelutiimi. Tiiminvetäjillä on keskeinen rooli lähiesimiehinä ja päällikön tukena. Suurissa edustustoissa, kuten Moskovassa ja Washingtonissa, korostuu myös suurlähettilään sijaisen eli ns. kakkosen laajalainen rooli. Toimiva kakkosen työnkuva on keskittyä kolmeen asiaan: päällikön sijaistamiseen, hallintoon ja toiminnan kehittämishankkeisiin sekä substanssityöhön omalla tasollaan.

Kokemukseni mukaan johtoryhmän käyttö on välttämätöntä vähänkään suuremmassa edustustossa. Näin johtamisote säilyy ja toiminnan jatkuva kehittäminen on mahdollista. Olen välttänyt erillisen kriisiorganisaation luomista. Johtaminen tapahtuu kaikissa oloissa vakiintuneen organisaation kautta. Edustuston koosta riippumatta onnistuneessa johtamisessa keskeistä on kyky määritellä relevantteja tavoitteita, sitouttaa organisaatio niiden taakse ja ohjata toimintaa niiden saavuttamiseksi.

Osaaminen viittaa suurlähetystön henkilöstön tieto- ja taitopäöomaan. Esimerkiksi asemaan kielen osaaminen vaikuttaa suorituskykyyn varsinkin harvinaisten kielten alueilla. Taloussuhteisiin painottuvissa edustustoissa kauppapolitiikan ja vienninedistämisen osaaminen on ratkaisevaa. Teknologiseen kehitykseen ja murrosteknologioihin liittyvä osaaminen korostuu nyt kautta edustustokentän. Myös teknisemmät taidot kuten tietohallinnon ja taloushallinnon ohjelmistojen hallinta on tärkeää. Edustuston johtamisessa keskeisiä toimia on tarvittavan osaamisen arviointi ja tämän huomioiminen henkilöstön rekrytoinnissa ja koulutuksen järjestämisessä. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että pääkaupungin toimintamalli on kunnossa, sillä se vastaa lähetetyn henkilökunnan nimityksistä ja peruskoulutuksesta. Yksin edustusto ei voi onnistua. Mikään edustusto ei silti omaa kaikkea tarvittavaa osaamista, vaan palveluita joudutaan myös ulkoistamaan.

Toimintavarmuus on päämäärän sisältävä käsite, joka kuvaa edustuston toimintakykyä ja

valmiutta. Se kattaa a) määrälliset resurssit kuten henkilöstön ja budjettivarat, b) ”paperityöt” eli tietohallinnon, taloushallinnon, henkilöstöhallinnon, kiinteistönhoidon sekä c) turvallisuuden kuten tila- ja asiakirjaturvallisuuden sekä muun riskienhallinnan. Toimintavarmuuteen sisältyy myös edustuston kyky toimia vaikeutuneissa tai kriisiolosuhteissa. Tavoitteisiin nähden riittävästi resurssoitu, hyvin hallinnoitu ja turvallisuusasiat vakavasti ottava suurlähetystö on toimintavarma. Asiat ovat silloin hyvällä tolalla.

Nykyorganisaatioissa jatkuvan mittauksen kohteena oleva työtyytyväisyys on osa toimintavarmuutta, joko sitä edistävänä tai heikentävänä tekijänä. Samalla edustuston toiminnan sisältöä koskevat arviointi- ja palautemekanismit loistavat poissaolollaan. Mittaamista tulisikin kyetä laajentamaan digitalisaation avulla esimerkiksi edustuston tuottamien raporttien arviointiin.

Kokemukseni mukaan johtaminen, osaaminen ja toimintavarmuus muodostavat edustuston toiminnan perustan. Kyse ei ole toisarvoisesta ”töpinästä”, vaan kriittisestä ulottuvuudesta, joka mahdollistaa edustuston varsinaisen sisältötoiminnan. Halkeamat perustassa heijastuvat välittömästi varsinaisen diplomatian hoitoon viemällä johdon aikaresurssia ja rajaamalla sisältötoiminnan mahdollisuuksia.

PÄÄTELMIÄ MATKAN VARRELTA

Omat noin kahdeksan vuoden aikana kerätyt havainnot ja kokemukset suurlähetystön johtamisesta tiivistyvät seuraaviin päätelmiin:

1. Suurvaltakilpailun mukanaan tuoma valtiokeskeisyyden paluu on lisännyt ja lisää Suomen edustustoverkoston merkitystä. Vaikka täydentäviä kanavia on kehitetty, edustustoja korvaavia tapoja järjestää valtion ulkomailta tehtävä edunvalvonta ei ole löytynyt. Edustustoverkon strateginen lisäarvo tulee Suomen turvallisuuden, hyvinvoinnin ja maakuvan käytännöllisestä edistämisestä ulkomaisessa toimintaympäristössä.
2. Suomen ulkomaanedustustot tulee nähdä koko valtioshallinnon ja laajemminkin yhteiskunnan toimintakanavina- ja alustoina kussakin asemamaassa. Pällekkäisiin julkisrahoitettuihin verkostoihin ei olisi varaa.

- Edustustojen tehokas toiminta edellyttää kuitenkin niiden työlle nykyistä vahvempaa strategista ohjausta. Tämän ei tarvitse olla eikä siitä pidä tehdä liian vaikeaa.
3. Edustustoille on mahdollista luoda selkeä johtamismalli, joka kattaa toiminnan tavoitteet, keinot ja edellytykset. Ideaalitulanteessa se voisi toimia niin sisäisen johtamisen kuin pääkaupunkiohjauksen työkaluna. Malli mahdollistaisi toiminnan vertailukelpoisuuden ja paremman mitattavuuden. Toimiva johtamismalli tukee myös hyvää henkilöstö- ja kriisijohtamista. Tässä katsauksessa esitelty malli on oma ehdotukseni johtamismalliksi.
 4. Edustustojen toiminnan sisältöä ja toisaalta resursseja koskevat rinnakkaiset ja päällekkäiset suunnittelu- ja päätösprosessit pitäisi yhdistää. Suurlähetystön vuosisuunnitelman tulisi perustua ulkoministeriön strategiseen vuosilinjaukseen ja sen tulisi kattaa niin toiminnan substanssi kuin sen mahdollistavat resurssit. Edustuston saamien resurssien tulisi aidosti perustua sen toiminnan tärkeyteen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten intressien kannalta.

LÄHDELUETTELO

- Berridge, Geoff R (2022). *Diplomacy: Theory and Practice*. Cham: Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-85931-2>
- Bryson, John, M., Hamilton Edwards, Lauren & Van Slyke, David, M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review* 20 (3), 317–339. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>
- Lowy Institute Global Diplomacy Index. Haettu sivulta <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/#>, 10.10.2023.
- Malone, David: The Modern Diplomatic Mission (2013). Teoksessa Andrew F. Cooper, Jorge Heine & Ramesh Thakur, *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (s. 122–141). Oxford: OxfordUniversityPress. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199588862.013.0007>
- Paasikivi, Oskari, Tuohino, Johanna, Mansnérus, Juli & Lång, Jukka (2022). *Tekoälyn käyttömahdollisuudet julkisella sektorilla*. Helsinki: Sitra.
- Roberts, Ivor (2017). Functions of Diplomatic Missions and Consulates. Teoksessa Roberts, Ivor, *Satow's Diplomatic Practice* (s. 71–80). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780198739104.001.0001>
- Ulkoasiainhallinnon haasteet 2000-luvun alussa. Ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle antama selvitys 12.6.2001 Suomen ulkoasiainhallinnon tehtävistä ja voimavaroista. Haettu sivulta https://um.fi/documents/35732/48132/ulkoasiainhallinnon_haasteet_2000-luvun_alussa.pdf/1b61b43d-ec09-6473-5557-be2bb2f-697dc?t=1560111027345 3.9.2023.
- Ulkoasiainhallintolaki (2000). Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000204>, 28.9.2023.
- Valtioneuvoston asetus ulkoasiainhallinnosta (2000). Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000256?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=valtioneuvoston%20asetus%20ulkoasiainhallinnosta>, 25.9.2023.
- Wienin diplomaattisuhteita koskeva yleissopimus (1961). Haettu sivulta <https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1970/19700004>, 8.9.2023.