

**Baldur Þórhallsson og Þorsteinn Kristinsson**  
**Háskóli Íslands**

**Fyrirlestur á útgáfuþófi *Stjórn mála og stjórnsýslu***  
**26. júní 2013**

### **Inngangur og kenningarammi**

Ég ætla að segja stuttlega frá grein okkar Baldurs Þórhallssonar sem fjallar um alþjóðasamskipti Íslendinga frá 1400 til siðaskipta út frá kenningum smárikjafræða.

Skipulag fyrirlestursins verður þannig að ég mun byrja á að fjalla um þann kenningaramma sem greinin byggir á – síðan mun ég fjalla um tímabilið sem slíkt út frá efnahagslegu, pólitísku og félagslegu sjónarhorni.

Markmið greinarinnar var að skoða alþjóðasamskipti Íslands á tímabilinu 1400-1550 út frá kenningum í smárikjafræðum, nánar til tekið hinni svokölluðu “skjólskenningu”.

Eins og Baldur kom inn á í erindinu hér á undan, þá gerir skjólskenningin ráð fyrir að lítil ríki leiti sér jafnan skjóls – bæði efnahagslegs og pólitísku – hjá stærri einingum í alþjóðakerfinu, ýmist hjá stærri ríkjum eða í gegnum fjölþjóðleg bandalög og alþjóðastofnanir.

### **Þrjár tegundir skjóls**

Skjólskenningin, eins og raunar margar kenningar í alþjóðasamskiptum, ber það mjög sterklega með sér að hún verður til á 20. öld og fjallar um alþjóðastjórnsmál út frá því alþjóðakerfi sem þá var til staðar. Þetta kerfi er gjarnan nefnt Vestfalíska ríkjakerfið og einkennist af því að fullvalda ríki með skýr landamæri og skýra hagsmuni eru þar í lykilhlutverki og skyggja á alla aðra leikendur í alþjóðakerfinu. Ríki eru í grundvallaratriðum álitin

samskonar einingar sem hafa það helst að markmiði að tryggja eigið öryggi í alþjóðakerfi sem einkennast af stjórnleysi.

Það má auðvitað deila um hversu réttmæt þessi lýsing er á alþjóðakerfi nútímans og hvenær þetta Vestfalíska ríkjakerfi hafi orðið til. En það er í *öllu falli ljóst* að alþjóðastjórnsmál í Evrópu á 15. og 16. öld (þeim tíma sem við fjöllum um) voru ekki í samræmi við þetta Vestfalíska módel.

Alþjóðakerfið á þessum tíma einkenndist af því að völd og áhrif dreifðust á mismunandi gerendur og áhrif þeirra sköruðust gjarnan í stað þess að skiptast skipulega niður á miðstýrð fullvalda ríki.

Ríki voru ekki í jafn miðstýrð á þessum tíma og síðar varð og því þurftu ráðamenn þeirra oft að keppast um völd og áhrif við aðra völduga aðila innan ríkisins sem ef til vill höfðu aðra hagsmuni en þeir. Síðan voru líka gerendur eins og kaþólska kirkjan sem var einskonar yfirþjóðleg stofnun sem hafði veruleg völd þar sem hún starfaði og var því í beinni samkeppni við aðra valdhafa. Það má því segja að alþjóðakerfið á miðöldum og síðmiðöldum hafi verið talsvert flóknara og margbrotnara heldur en það alþjóðakerfi sem kom síðar og við kennum við Vestfalíu.

Ástæðan fyrir því að ég er að fara yfir þetta er sú að við erum að taka kenningu úr nútímanum og færa hana yfir á alþjóðakerfi sem var allt öðruvísi en þær aðstæður sem kenningin sprettur úr. Og það má alveg spyrja sig hvort það er yfir höfuð réttmætt að taka kenningu eins og skjólskenninguna og þröngva henni upp á tímabilið 1400-1550. Það er t.d. alveg ljóst að viðfangsefni skjólskenningarinnar í sínu hefðbundna formi er fullvalda ríki í nútímalegum skilningi – eitthvað sem Ísland var klárlega ekki á þeim tíma sem við erum að fjalla um.

Hættan er sú þegar svona nútímakenningum er beitt á fortíðina er að sagan verði algerlega lesin í gegnum í kenninguna. Að þær forsendur sem eru undirliggjandi í kenningunni – þær félagslegu aðstæður sem kenningin

sprettur úr – verði endurvarpað á fortíðina og að sagan verði lesin í samræmi við aðstæður sem voru ekki fyrir hendi fyrr en löngu síðar.

Við vorum mjög meðvitaðir um þessa hættu og þá galla sem fylgja því að fara með nútímakennningar aftur á miðaldir, en við töldum engu að síður að það væri hægt að gera þetta en að það þyrft hinsvegar að útvíkka “skjólskenninguna“ og gera hana almennari.

Að í stað þess að líta eingöngu á hana sem ríkjamiðaða kenningu, þá þyrfti hún í raun að vera kenning um litlar einingar í alþjóðakerfinu og samskipti þeirra við umheiminn. Slíkar einingar þurfa ekki að vera sjálfstæð ríki í nútímalegum skilningi heldur geta líka verið afmarkaðar einingar innan stærra ríkis eins og Ísland var.

Eins þarf kenningin að taka tillit til þess að gerendur í alþjóðakerfinu eru af margvíslegum toga og mögulegt skjól (eða ógnir) geta bæði verið frá ríkjum, en einnig frá öðrum gerendum sem ekki eru beinlínis á vegum neinna ríkja, s.s. kaupmenn eða sjómenn, kirkjustofnanir o.frv.

## **Flækjur**

Þegar við förum að skoða tímabilið komumst við einnig að því að það eru fleiri flækjur sem fylgja skjólskenningunni sem (sem í raun eigi ekkert síður við í dag heldur en á miðöldum).

Í fyrsta lagi er ekki alltaf sjálfgefið að það sé auðvelt að skilgreina hverjir hagsmunir Íslands eru. Ólíkir hópar innanlands geta haft mismunandi og janfvel andstæða hagsmuni og erlend áhrif geta þannig komið mjög misjafnlega við mismunandi hópa. Þetta á sér í lagi við um ólíka hagsmuni valdastéttarinnar annarsvegar og almennings hinsvegar.

Það er mjög greinilegt á þessum tíma að valdastéttin á Íslandi hafði miklar áhyggjur af þeim áhrifum sem aukin erlend samskipti höfðu á íslenskt samfélag og að sú röskun gæti ógnað þeirra valdastöðu. Það var því ekki alltaf þannig að Íslendingar næðu að hámarka hag sinn af

alþjóðasamskiptum, heldur voru ýmis tækifæri vannýtt (sérstaklega í sjávarútvegi) vegna þess að valdastéttin óttaðist um stöðu sína og hélt því aftur af breytingum.

## TRADE OFF

Við vinnslu greinarinnar komumst við einnig að því að efnahagslegt og pólitískt skjól fer ekki endilega saman.

Og að það sé jafnvel einskonar “trade-off” á milli pólitísku og efnahagslegs ávinnings. Þ.e.a.s. að efnahagslegur ávinningur af alþjóðasamskiptum smáríkja geti ef til vill verið hámarkaður í aðstæðum þar sem pólitískt skjól er ekki fyrir hendi – og að sama skapi að þegar smáriki komast í pólitískt skjól, og njóti þ.a.l. meiri stöðugleika og öryggis, þá fylgi því ákveðinn efnahagslegur kostnaður. . . . en við komum kannski betur inn á það í niðurstöðunum á eftir.

### **Efnahagslegt skjól**

Ísland hafði frá landnámi og fram til 1400 notið efnahagslegs skjóls af hálfu norska konungsdæmisins.

Hinsvegar fer norska veldinu hnignandi á síðari hluta 14. aldar og undir lok aldarinnar fer Noregur undir Danakonung í Kalmarsambandinu. Þessu fylgdi minnkandi sigling til Íslands frá Noregi og þar með stórminnkaði það efnahagslega skjól sem Ísland hafði notið af hálfu norska sjóveldisins.

Hinsvegar fara Englendingar að sigla til Íslands um aldamótin 1400. (Það er ekki alveg ljóst hvenær fyrstu skipin koma en . . . á öðrum áratug 15. aldar eru Englendingar þegar farnir að sigla hingað í miklum mæli, bæði til að veiða og stunda viðskipti við Íslendinga.

Danakonungur reynir að banna verslun Englendinga á Íslandi og árið 1414 sendir hann bréf til Íslands þar sem hann bannar landsmönnum að versla

við útlendinga. Hinsvegar virðist það bann hafa haft lítil áhrif enda hafði konungsvaldið litla möguleika á að framfylgja banninu.

Og það er raunar ekki fyrr en 5 árum síðar sem Íslendingar svara bréfi konungs og neita að fara að fyrirmælum hans. Í bréfinu er bent á að konungar hafi ekki séð til þess að 6 skip komi árlega til landsins líkt og kveðið var á um í *Gamla sáttmála* og því hafi Íslendingar verslað við útlendinga sem hafi komið hingað.

Þetta bréf er sérstaklega athyglisvert fyrir þær sakir, að Íslendingar virðast hafa litið á samband sitt við Norrænu konungana sem gagnkvæmt samband þar sem báðir aðilar höfðu ákveðnar skyldur. Konungi bar að veita Íslandi efnahagslegt skjól með því að senda hingað 6 skip á ári. Þegar þetta efnahagslega skjól hættir um aldamótun 1400 eru Íslendingar tilbúnir til að hunsu fyrirmæli konungs og leita sér efnahagslegs skjóls annars staðar.

Upp frá þessu aukast umsvif Englendinga á Íslandi og má segja að þeir séu ráðandi í verslun við landið mest alla 15. öld.

Englendingar kaupa íslenska skreið á talsvert hærra verði en Björgvinjarkaupmenn höfðu gert og kaupa meira af henni enda eykst sigling til landsins á þessum tíma.

Það má því segja að Ísland hafi notið efnahagslegs skjóls af verslun Englendinga. Í fyrsta lagi kaupa Englendingar skreiðina á talsvert hærra verði en Björgvinjarkaupmennirnir höfðu gert og flytja hingað fjölbreyttari vörur en áður voru dæmi um.

Í öðru lagi, sem skiptir ekki síður máli, er einfaldlega það að Englendingar skuli hafa siglt til Íslands yfir höfuð. Eins og áður sagði voru siglingar frá Noregi á undanhaldi í lok 14. aldar og alls ekkert sjálfgefið að Ísland myndi haldast í viðunandi tengslum við umheimin eftir að Noregur fór undir Danakonung.

Englendingar sáu Íslendingum fyrir vöruflutningum til og frá landinu og aðgang að mörkuðum fyrir íslenska skreið. Hvorugt var á neinn hátt sjálfgefið á þessum tíma enda siglingar til Íslands erfiðar og kostnaðarsamar.

Ísland naut því efnahagslegs skjóls af hálfu Englendinga í formi vöruflutninga og markaðsaðgangs.

Upp úr 1475 byrja þýskir Hansakaupmenn að sigla til Íslands í miklum mæli. Þar lenda þeir í samkeppni við enska kaupmennina og verða nokkur átök út af því. Hinsvegar verður þessi aukna samkeppni til þess að verð og eftirspurn eftir íslenskri skreið hækkar enn meira og jafnframt aukast siglingar til landsins.

Það má því segja að Íslendingar hafi upp frá því verið í efnahagslegu skjóli bæði Englendinga og Þjóðverja en Þjóðverjarnir ná smám saman undirtökunum í versluninni og ná stjórn á helstu verslunarhöfnum landsins – stundum eftir blóðuga baráttu við Englendinga, eins og í Grindavíkurstriðinu 1532.

Þegar Þjóðverjar (og raunar Hollendingar líka) byrja að flytja íslenska skreið beint til meginlands Evrópu um aldamótin 1500, þá veldur það mikilli óánægju meðal Hansakaupmanna sem legni höfðu flutt norska skreið frá Björgvin og selt á meginlandinu og voru alls ekki ánægðir með þessa samkeppni.

Það eru einkum Björgvinjarkaupmenn frá Lýbiku sem eru óánægðir með samkeppnina frá íslensku skreiðinni og reyna ítrekað að láta banna beinan innflutning á íslenskri skreið til meginlandsins. Slík bönn eru samþykkt á Hansaþingum og þeir ná jafnframt að fá Danakonung til að setja á slíkt bann. Bannið virðist þó ekki hafa haft nein teljandi áhrif enda fátt sem gat beinlínis stöðvað Hamborgarkaupmenn í að sigla til Íslands – sem betur fer fyrir Íslendinga enda nutu þeir góðs af verslun og umsvifum Þjóðverja hér á landi.

Þetta fer hinsvegar að breytast þegar líða fer á miðja 16. öldina og konungsvaldið fer smám saman að styrkja stöðu sína á Íslandi. Konungur hafði tekið þá stefnu að danskir kaupmenn skyldu taka yfir Íslandsverslunina og njóta arðsins af henni. Þrátt fyrir að Danir hefðu alls enga burði til að taka yfir alla Íslandsverslunina á þeim tíma, var engu að síður farið að þrengja verulega að umsvifum Þjóðverja í Íslandi og grunnurinn lagður að dönsku einokunarversluninni.

Niðurstaðan í efnahagslega hlutanum er því sú að Ísland naut ekki efnahagslegs skjóls af hálfu danska konungsdæmisins sem það tilheyrði. Danska konungsvaldið var þvert á móti að vinna gegn efnahagslegum hagsmunum Íslendinga allt frá því Erik af Pommern reyndi að banna verslun við Englendinga í upphafi 15. aldar. Það efnahagslega skjól sem Ísland hafði notið af hálfu norska konungsdæmisins fyrir 1400 hafði því snúist upp í andhverfu sína eftir að Ísland og Noregur fóru undir Danakonung í Kalmarsambandinu. Í stað þess að stuðla að reglulegum siglingum til Íslands var konungsvaldið á 15. öld fyrst og fremst að reyna að takmarka þær siglingar sem þó stóðu til boða.

Lengst af tímabilinu sem hér um ræðir er danska konungsvaldið hinsvegar ófært um að framfylgja stefnu sinni um utanríkisverslun Íslands og því njóta Íslendingar efnahagslegs skjóls af verslun við Englendinga og Þjóðverja sem voru hérna oftast en ekki í leyfisleysi.

## **Pólítískt skjól**

Ef við snúum okkur að pólítíska hlutanum, þá fór Ísland með Noregi inn á Kalmarsambandið þegar það var stofnað árið 1397. Það var ekkert minnst sérstaklegaá Ísland við stofnun Kalmarsambandsins enda Ísland eingöngu álitid skattland Noregs.

Og það er ekkert sem bendir til þess að Íslendingar hafi haft sérstakar áhyggjur af formlegri stöðu landsins í þessum hræringum, heldur voru íslenskir höfðingjar tilbúnir til að hylla þá konunga sem myndu viðhalda óbreyttu ástandi.

Ísland varð hinsvegar miklu meira jaðarsvæði í hinum norræna heimi eftir að Kalmarsambandið er stofnað. Völdin höfðu færst suður til Kaupmannahafnar og Ísland var fjarlæg skattlenda Noregs sem sjálfst var sífellt áhrifamínná innan hins norræna konungsdæmis.

Það kemur líka í ljós þegar Englendingar fara að sigla til Íslands á fyrri hluta 15. aldar hvað konungsvaldið á Íslandi er veikt. Eing og áður sagði reynir Danakonungur að banna Íslendingum að versla við Englendinginga, en Íslendingar neita meira og minna að fara að fyrirmælum hans.

Konungur sendir þá Hannes Pálsson, hirðstjóra, til landsins til að framfylgja verslunarbanninu. Það gekk ekki betur en svo að hann er tekinn höndum í Vestmannaeyjum og fluttur nauðugur til Englands af Englendingum.

Danska konungsvaldið var ófært um að framfylgja stefnu sinni í utanríkisverslun Íslands.

Það má í raun segja að Englendingar hafi meiri og minna farið sínu fram á Íslandi á fyrri hluta 15. aldar án þess að mæta neinni mótspyrnu að ráði, nema þá að hálfu Íslendinga sjálfra ef kom til deilna.

Það er því ekki hægt að segja að Ísland hafi notið pólítísks skjóls frá danska konungsvaldinu.



Það er hinsvegar rétt að halda því til haga, að Englendingar véfengja aldrei beinlínis yfirráð Danakonungs yfir Íslandi. Þrátt fyrir að Englendingar hafi farið sínu fram á Íslandi, þá fer það formlega séð aldrei á milli mála að landið heyri undir Dönsku krúnuna.

Ástæða þess að Englendingar töldu sig þurfa að virða yfirráð Danakonungs á Íslandi (að minnsta kosti í orði kveðnu) var fyrst og fremst sú að Danir stjórnðu siglingaleyðinni um Eyrarsundið. Sú siglingaleið var mikilvæg fyrir Englendinga – sem áttu viðskipti við Eystrasaltið – og því gat Danakonungur alltaf hótad því að loka siglingaleiðinni. Afleiðingin var sú að Englandskonungur viðurkenndi alltaf formleg yfirráð Dana á Íslandi (og rétt þeirra til að banna Englendingum að versla þar) en gerði ekki mikið til að stöðva Englendinga sem þangað sigldu.

Alþjóða-pólítískt séð var Ísland því í dálítið sérkennilegri stöðu. Landið var formlega undir stjórn Danakonungs, en þau pólítísku tæki sem konungur hafði til að knýja fram viðurkenningu meðal annarra þjóðhöfðingja á þeirri stöðu voru fyrst og fremst stjórn hans á siglingaleið suður í Eyrarsundi.

Staða Íslands var því háð þróun alþjóðastjórnmála í Evrópu og allt eins líklegt að Ísland hefði gengið endanlega undan dönsku krúnunni á 15. öld ef ekki hefði verið fyrir stjórn Danakonungs á þessari mikilvægu siglingaleið.

Eins og áður sagði fara Þjóðverjar að sigla til Íslands í miklum mæli um 1475. Upphaf þessara siglingu eru í raun ekki síður pólítísk en efnahagsleg. Danir og Englendingar áttu í stríði á þessum tíma og sumar þýsku Hansaborganni börðust með Dönum í því stríði. Danakonungur hvatti því Þjóðverja til að sigla til Íslands og mynda þannig mótvægi við Englendinga á Íslandi. Á áratugunum á eftir fá ýmsir Þjóðverjar mikilvæg embætti á Íslandi frá konungi og er það mikilvægur liður í því að þeir ná smám saman að taka yfir Íslandsverslunina samhliða því að þeir endurreisa konungsvaldið á Íslandi.

Það má því segja að Danakonungur hafi “outsourcað” því verkefni að endurreisa pólitísk yferráð sín yfir Íslandi til Þjóðverja sem í staðin fengu að njóta góðs af versluninni við Ísland. Þegar fer að líða á miðja 15. öldina fer Danakonungur hinsvegar að líta svo á að hann þurfi ekki lengur á Þjóðverjum að halda og fer að grafa undan völdum og umsvifum þeirra á landinu.

Niðurstaðan í pólitíska hlutanum er því sú að Ísland hafi ekki verið í pólitísku skjóli stærstan hluta tímabilisins sem greinin nær yfir. Landið heyrði formlega undir Danakonung en hann var að miklu leyti ófær um að koma fram vilja sínum á Íslandi og þau afskipti sem hann reyndi að hafa voru oft á tíðum gegn hagsmunum Íslendinga.

## Félagslegt skjól

Á 15. öld verða erlend samskipti Íslendinga mun fjölbreyttari en þau höfðu áður verið. Þrátt fyrir að einstaka Íslendingar hefðu ferðast og stundað nám nokkuð víða áður, var það fyrst á 15. öld sem fólk utan hins norræna heims kom til Íslands í miklu magni. Þetta voru aðallega Englendinga og síðar Þjóðverjar, en einnig fólk frá Hollandi og jafnvel víðar að.

Þessi auknu samskipti og sér í lagi skreiðarverslunin setti ákveðna pressu á íslenska samfélagsskipan. Þetta á sérstaklega þegar við Þjóðverjar og Englendingar fara að koma sér upp varanlegum bækistöðvum á stöðum eins og í Hafnarfirði, Grindavík og Vestmannaeyjum þar sem Íslendingar hafa atvinnu að því að gera út báta í eigu þeirra. Þar fengu þeir yfirleitt mun betri kjör en stóðu til boða hjá íslenskum bændahöfðingjum.

Íslenskir höfðingjar reyna enda ítrekað að koma í veg fyrir að útlendingar hafi vetursetu á Íslandi og kvarta undan því við konung að útlendingar setjist að á Íslandi og “lokki til sín þjónustufólkið”.

Það má því segja að almenningur á Íslendingi hafi notið góðs af umsvifum Englendinga og sér í lagi Þjóðverja á Íslandi, með því að fá fleiri atvinnutækifæri og betri kjör. En íslenska bændaelítan sá til þess að þessi tækifæri væri í algjöru lágmarki. Það gera þeir með því að samþykkja lög sem banna vetursetu útlendinga á Íslandi og skylda vinnufólk til þess að hafa fasta búsetu í sveit, og loks með því að gera upptæka báta sem þjóðverjar gerðu út með íslensku vinnuafla.

Það er hér sem við komum inn á atriðið sem ég nefndi áðan um að andstæðir hagsmunir ólíkra þjóðfélagshópa komi stundum í veg fyrir að landið hámarki ávinning sinn af alþjóðasamskiptum. Aukinni úgerð frá Íslandi hefði eflaust fylgt mikill ávinningur fyrir landið í heild, en valdastéttin hélt aftur af þeirri þróun til að verja stöðu sína.

- - - - -

Ísland var hluti af kaþólsku kirkjunni á þesum tíma. En á 15. öld fóru biskupar – sem hingað til höfðu fyrst og fremst komið frá Íslandi og Noregi – að koma frá ólíkari stöðum, t.d. frá Englandi, Danmörku og Hollandi. Það er ekki óeðlilegt að álykta sem svo að með þessum erlendu klerkum og fylgdarliða þeirra hafi aukist þau menningarlegu áhrif sem bárust til Íslands í gegnum kaþólsku kirkjuna.

Þá má t.d. nefna að klaustur á Íslandi virðast hafa starfað með mjög sambærilegum hætti og klaustur annars staðar í Evrópu af sömu gerð. Þar mátti finna muni frá öðrum Evrópulöndum, reglur og siðir inn í klaustrunum voru þau sömu og byggingarnar voru byggðar að samevrópskri fyrirmynd.

Hlutverk klaustrana virðist einnig hafa verið svipað og hlutverk klastra annars staðar í Evrópu. Þar var hugsað um sjúka og aldraða og klaustrin voru jafnframt miðstöð fyrir kristilega menntun.

- - -

Það má því segja að Ísland hafi haft tiltölulega sterk félagsleg og menningarleg tengsl við aðra hluta norður Evrópu á tímabilinu 1400-1550. Íslendingar nutu góðs af þeim félagslegu áhrifum sem hlutust af umsvifum útlendinga í landinu en sá ávinningur var ekki hámarkaður vegna ótta valdastéttarinnar við breytingar.