

FOKUS: NORDEN OG VERDEN

Island: En småstat på leting etter sin nisje

Baldur Thorhallsson, Pia Hansson & Auður Birna Stefánsdóttir
Universitetet på Island

Sammendrag

Denne artikkelen inngår i en komparativ studie av de fem nordiske landenes utenrikspolitiske svar på internasjonale endringer, med det mål å systematisk kartlegge og sammenligne både policydiskusjoner og konkrete tilpasninger innen de fem landenes utenriksdepartementer. I dette bidraget vil fokuset være på Island og landets relasjoner med andre nordiske land. Hvordan har Islands utenrikspolitikk utviklet seg fra den kalde krigen til i dag? Hvem er Islands viktigste allierte, og hvordan har Island forsøkt å skape sin nisje i det internasjonale samfunnet? Analysen er basert på intervjuer med nøkkelinformanter i Utenriksdepartementet, offisielle dokumenter produsert av regjeringen, mediedekning, utenrikspolitiske debatter i Alltinget (det islandske parlamentet) samt utenriksministerens årlige redegjørelse til Alltinget.

Nøkkelord: utenrikspolitikk · Island · små stater · nordiske stater

Hovedsøylene i Islands utenrikspolitikk: historisk bakteppe

Islands utenrikspolitikk har tradisjonelt sett vært grunnlagt på tre hovedsøyer: forholdet til USA, bygget på en bilateral forsvarsavtale fra 1951; forholdet til Den europeiske union (EU), bygget på EØS-avtalen og medlemskap i Schengen; og NATO-medlemskap (Thorhallsson 2013). Nordisk samarbeid har også i økende grad blitt viktig innen sikkerhet og forsvar, og i merkevarebyggingen av de nordiske statene som viet til demokrati, likestilling og menneskerettigheter.¹ Mer nylig har

¹ Intervju med høytstående tjenestemenn, Reykjavik, 12. februar 2018 og 23. februar 2018.

*Kontaktinformasjon: Pia Hansson, E-post: pia@hi.is

©2018 Baldur Thorhallsson, Pia Hansson & Auður Birna Stefánsdóttir. 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: Baldur Thorhallsson, Pia Hansson & Auður Birna Stefánsdóttir (2018). *Island: En småstat på leting etter sin nisje*, 76: 355–365. <http://dx.doi.org/10.23865/impol.v76.1381>

Island også forsøkt å bygge en arktisk identitet for å gjenvinne sin strategiske viktighet i Nord-Atlanteren, noe islandske representanter har gjort ved å argumentere for at Island er den eneste staten med en befolkning som bor i den arktiske regionen (Ingimundarson 2015).

Under den kalde krigen var Island under USAs sikkerhetsparaply gjennom tilstedeværelsen av den amerikanske militærbasen på Keflavík samt en underbyggende bilateral forsvarsavtale som forpliktet USA til å forsvare Island. Islands strategiske betydning i denne perioden ga den politiske eliten mulighet til å spille på «begge sider», avhengig av behov (Ingimundarson 2007). Island opprettholdt et handelsforhold med Sovjetunionen gjennom hele den kalde krigen. I perioden 1956–1960 var faktisk Sovjetunionen det viktigste eksportmarkedet for islandske varer, med en markedsandel på 18,2% (Reykjavík Economics 2016). Etter at USA trakk ut styrkene sine fra Island i 2006, måtte sistnevnte redefinere sin rolle i NATO: «det var ikke lenger bare et spørsmål om byrdedeling, men risikodeling», som en informant uttrykker det.² Samtidig ble den europeiske dimensjonen i islandsk utenriks- og sikkerhetspolitikk styrket. Dette har ført til økt interesse for EØS-avtalen og nordisk samarbeid, spesielt innen sikkerhets- og forsvarsfeltet. Nordisk politisk ivaretagelse i form av diplomatisk støtte har også vært viktig for Islands relativt begrensede offentlige administrasjon og utenriksstjeneste (Thorhallsson 2016). For eksempel har Island hatt stor nytte av samarbeidet med de andre nordiske landene i FN, spesielt før Sverige og Finland ble EU-medlemmer i 1994. Selv om samarbeidet har vedvart, har det ikke hatt samme karakter etter at de nordiske EU-medlemmenes fokus ble rettet mot EU.³

I 2009 søkte Island om medlemskap i EU for første gang, bare ni måneder etter landets økonomiske sammenbrudd. Etter rask økonomisk bedring og betydelig folkelig opposisjon mot medlemskap, gjenvant imidlertid de EU-skeptiske partiene, Uavhengighetspartiet og Fremskrittspartiet, makten i parlamentsvalget i 2013 og la søknaden om EU-medlemskap på is. Islands geografiske beliggenhet har bidratt til å skape en utbredt holdning om at islandsk kultur er unik, og politikere har hatt betydelig suksess med å opprettholde denne holdningen, selv om også Island har fått kjenne på globaliseringens inntog. Selv om Island i stor grad deltar i det europeiske prosjektet gjennom EØS-avtalen og tilknytningen til Schengen, har full deltagelse vært hindret av frykten for å gi opp suverene rettigheter og behovet for kontroll over Islands mange fiskeplasser (Thorhallsson 2015).

En farlig umoden debatt?

Det islandske utenriksdepartementets mandat dekker et vidt spekter av politiske saker; i tillegg til ordinære utenriksaker har departementet også ansvar for internasjonal handel, utviklingssamarbeid og sikkerhets- og forsvarspolitik. Som et land

² Intervju med høytstående tjenestemann, Reykjavík, 6. februar 2018.

³ Intervju med høytstående tjenestemann, Reykjavík, 6. februar 2018.

uten eget forsvar har ikke Island et separat forsvarsdepartement (Utanríkisráðuneytið 2017). Alltingets utenrikskomité har en rådgivende rolle i alle store utenrikspolitiske beslutninger (Lög um þingsköp Nr. 55/1991). Komiteen blir imidlertid ofte satt på sidelinjen av Utenriksdepartementet. Den ble for eksempel ikke involvert da beslutningen om Islands deltagelse i USAs koalisjon i Irak skulle fattes i 2003, og heller ikke da beslutningen om å fryse Islands søknad om EU-medlemskap skulle fattes i 2013 (Ólafsson 2004; Utanríkisráðuneytið 2015).

Nåværende utenriksminister Guðlaugur Þór Þórðarsson er en entusiastisk tilhenger av flere frihandelsavtaler og lanserte nylig en rapport om den islandske utenriksstjenestens fremtid, hvor økt samarbeid med privat sektor ble vektlagt (Þórðarson 2017). Dette kommer allerede til uttrykk i en signert avtale mellom privat sektor og UD, som gir økt myndighet til islandske selskaper i utlandet (Utanríkisráðuneytið 2018a).

Når det gjelder offentlighetens kunnskap om utenriksaker og sikkerhetsspørsmål på Island, så uttrykte en høytstående tjenestemann vi intervjuet at debatten generelt er «farlig umoden», også i Alltinget: «Det er ikke bare mangel på kunnskap, men mangel på interesse». Utenriksaker diskuteres dessuten i parlamentet, med mindre lokale interesser har vært fremtredende.⁴ Et eksempel på den begrensede debatten er at det kun var satt av tre timer til å debattere utenriksministerens årlige rapport om islandsk utenrikspolitikk i Alltinget tidligere i år. Dette ble sterkt kritisert av opposisjonspartiene (Alltinget 2018).

På samme måte er medias rolle i islandsk utenriksdebatt nokså begrenset, noe som til dels skyldes økt konkurranse i det lokale mediemarkedet, og at medias fokus derfor ofte er mer på «myke» nyheter heller enn politiske, internasjonale og økonomiske spørsmål (Jóhannsdóttir 2016). Medieeierskap i Island er ofte knyttet til interessegrupper – Islands største avis er for eksempel eid av en fiskeindustrileder – noe som gjerne reiser spørsmål om partiskhet når det kommer til viktige utenriksdebatter (Breytingar á eignarhaldi 2017).

Siden Islands økonomi har vært svært avhengig av fiskeindustrien, har lobbygrupper for denne sektoren hatt stor innflytelse på den politiske elitens beslutninger. Disse spiller derfor en signifikant rolle i å opprettholde Islands status som ikke-medlem av EU (Thorhallsson & Gunnarsson 2017). Fiskeindustriens betydning har imidlertid vært avtagende de siste tiårene, ettersom andre industrier har vokst. Dette har i sin tur gjort det nødvendig for regjeringen å fokusere på et større spekter av interesser i utenriksstjenesten (Thorhallsson 2009).

Debatten om flyktning- og migrasjonsspørsmål har ikke vært særlig fremtredende i islandsk politikk gjennom årene. Dette kan delvis forklares av et lavt antall asylsøkere til Island og at Island er i en gunstig posisjon til å bruke Dublin-avtalen til å sende asylsøkere tilbake til deres første ankomstland i Europa. Antall asylsøknader har imidlertid økt dramatisk fra 39 i 2006 til 1096 i 2017 (Gunnarsson 2017; Útlendingastofnun 2008; Útlendingastofnun 2017). Etter den nylige syriske

⁴ Intervju med høytstående tjenestemann, Reykjavik, 6. februar 2018.

flyktningkrisen har meningsmålinger indikert at den islandske befolkningen generelt er positive til å innvilge asyl til flyktninger. Et eksempel er en kampanje i sosiale medier om å overbevise den islandske regjeringen om å ta imot flere flyktninger fra Syria, som tok utgangspunkt i at regjeringens politikk på dette området ikke alltid har reflektert den offentlige meningsdannelsen (Jóhannsdóttir 2017). I en nylig meningsmåling utført av Gallup, er befolkningene i Island og New Zealand mest positiv når det gjelder å ta imot migranter (Osborne 2017). Den offentlige diskursen førte til ytterligere debatt i Alltinget, hvor nærmere en tredjedel av parlamentarikerne ønsket å ta imot 500 flyktninger fra Syria over en periode på tre år (Alltinget 2015). Tallet ble likevel betydelig lavere med en total på 150 flyktninger fra 2015 til 2018 (Þórðarson 2018). Som opposisjonen i Alltinget har påpekt, har imidlertid Island også blitt kritisert for å bruke midler kategorisert som utviklingsbistand til lokale støtteprogrammer for flyktninger og asylsøkere tilsvarende nesten 12% av det totale beløpet Island bruker på denne kategorien (Alltinget 2018).

Etableringen av en småstats utenrikspolitiske identitet

Den nåværende islandske regjeringen vektlegger tre tema i sin utenrikspolitikk: (1) relasjoner til Europa og nordiske land, (2) Arktis og klimaendringer og (3) sikkerhets- og utviklingssamarbeid. For det første er Islands interesser, ifølge regjeringens koalisjonsavtale, best ivaretatt ved å forbli utenfor EU. Samtidig understrekes det at det viktigste for Island er implementeringen av EØS-avtalen. Den nåværende utenriksministeren har også lagt vekt på dette. I en tale til Alltinget i 2017, uttalte han at siden diskusjonen i Island «stort sett er fri fra kravet om EU-medlemskap», burde mer oppmerksomhet rettes mot EFTA og EØS (Þórðarson 2017). I en nylig rapport til Alltinget vektla han også at det er en prioritet for utenriks tjenesten at Island har samme, eller til og med bedre, handelsvilkår med Storbritannia når de forlater EU (Þórðarson 2018).

Nordisk politisk samarbeid i form av diplomatisk støtte har vært viktig for Island, også i form av sikkerhet etter at de mistet sin omfattende amerikanske sikkerhetsparaply. De nordiske statene ga også Island viktig, delvis økonomisk støtte i 2008. På den andre siden deltok de også i å blokkere IMF's hjelpepakke frem til Island kapitulerte i møte med Storbritannias og Nederlands krav i Icesave-spørsmålet (Thorhallsson 2016). Tidligere statsminister Jóhanna Sigurðardóttir var den gang skuffet over de nordiske landenes mangel på forståelse og uttrykte at hun hadde ventet mer støtte (Sigurðardóttir 2013). Norge brøt imidlertid med den samlede blokken i IMF og lånte £500 millioner til Island (Bergmann 2017).

Til tross for dette er Island i økende grad bevisst på at forholdet med de nordiske landene er avgjørende når de skal håndtere aktuelle utfordringer og bli hørt på den internasjonale arenaen. Oppfatningen av at de nordiske landene står sammen i krisetider, vinner frem.⁵ Islandske representanter har også aktivt forsøkt å legge

⁵ Intervju med høystående tjenestemann, Reykjavik, 12. februar 2018.

til en ny dimensjon i Islands identitet, både på hjemmebane og i utlandet. De har presentert landet som en arktisk stat motivert av «et ønske om å tjene på fremtidens naturressursutvinning, transarktisk shipping, og utnyttning av Islands geostrategiske posisjon som en nordatlantisk og arktisk stat» (Ingimundarson 2015). Dette er betydelig fordi Island historisk sett har søkt anerkjennelse gjennom sine nordiske, europeiske og amerikanske trekk, og aldri tidligere har identifisert seg med Arktis. Den nåværende regjeringen setter arktiske spørsmål høyt på agendaen og erkjenner at «arktiske spørsmål rører ved nærmere alle aspekter ved det islandske samfunn» (Stjórnarsáttmálinn 2017). Den ønsker også å være en rollemodell når det kommer til å bekjempe klimaendringer, i tillegg til at de har ambisiøse mål om klimabeskyttelse ved å satse på et karbonnøytralt Island innen 2040 (Stjórnarsáttmálinn 2017). Disse målene kan imidlertid vise seg å være vanskelige å oppnå ifølge en rapport den forrige miljøministeren la frem for Alltinget i 2017, der det står at: «Få vil se på Island som en rollemodell dersom utslipp vil øke mer her enn de fleste eller alle utviklede land frem til 2030». Rapporten viser til at utslipp økte med 26% i Island fra 1990 til 2015, mens de gikk ned 24% totalt i 28 EU-land i samme tidsperiode (Ólafsdóttir 2016–2017).

Regjeringen er også forpliktet til NATO og den bilaterale forsvarsavtalen, til tross for Venstrepartiet de grønnes tradisjonelle, pasifistiske og uttalte motstand mot NATO-medlemskap (Vinstri Græn 2015). Ifølge partiets leder, statsminister Katrín Jakobsdóttir, understreker partiet at «alle penger brukt på sikkerhet burde gå til samfunnssikkerhet fremfor militariserte former» (Burtenshaw 2017).

Nordisk samarbeid innen sikkerhet og forsvar har også blitt viktigere, noe som er tydelig gjennom etableringen av NORDEFECO og de bilaterale erklæringene om forsvarssamarbeid som ble signert med Norge og Danmark i 2007 (Island & Norge 2007; Danmark & Island 2007). For å styrke engasjementet har også Island og Norge nylig signert en ny, felles erklæring som bekrefter samarbeidet innen sikkerhets- og forsvarsspørsmål (Island & Norge 2017). I tillegg tok Island initiativ til Sveriges og Finlands deltakelse i NATOs luftovervåkning og patruljering over Island, som ble realisert under norsk lederskap våren 2014. Danmark har også i stor grad deltatt i dette arbeidet, og alle nordiske land er derfor svært viktige for Islands sikkerhet og forsvar (Norrønt varnarsamstarf n.d.).

I tråd med Islands signalisering av økt uavhengighet innen sikkerhets- og forsvarsspørsmål, vedtok Alltinget å etablere et Nasjonalt sikkerhetsråd i 2016. Denne etableringen, samt utformingen av en nasjonal sikkerhetspolitikk, var en historisk hendelse ifølge daværende utenriksminister Lilja Alfreðsdóttir (Alfreðsdóttir 2016). For at Island skal få et helhetlig syn på landets forsvar og sikkerhet i en verden i endring, hvor land står overfor nye utfordringer som terrorisme, cybertrusler og klimasikkerhet i Arktis så vel som naturkatastrofer, er en nasjonal sikkerhetspolitikk et viktig verktøy (Þórðarson 2017).

Arktis har også fungert som en inngangsport for bilateralt samarbeid mellom Kina og Island, som har vært i jevn vekst det siste tiåret. I 2012 ble en bilateral

rammeverksavtale for arktisk samarbeid signert, og geotermalt samarbeid ble styrket. Frihandelsavtalen signert et år senere var den første av sitt slag mellom Kina og et europeisk land, og var en stor begivenhet for en småstat som Island.⁶ Ifølge en høytstående tjenestemann ønsker Island å opprettholde gode relasjoner til Kina vedrørende Arktis, samtidig som man erkjenner at det er viktig å stå forsiktig.⁷

I 2014 stod Russland for omtrent 10% av Islands hav- og fiskeriekspport. Etter at Russland innførte mottiltak mot Island i 2015, har det imidlertid vært en merkbar nedgang i denne eksporten. Island nølte ikke med å ta del i de restriktive tiltakene mot Russland i forbindelse med Ukraina da de først ble introdusert i 2014. Ett år senere, da Russland valgte å inkludere Island på listen over land som skulle utsettes for motsanksjoner, revurderte Island sitt standpunkt som følge av intenst press fra den skadelidende fiskeindustrien. Fiskerilobbyen klarte likevel ikke å overbevise regjeringen om å endre kurs. Islands avhengighet av USA og NATO i forsvarspolitikken, og EU i handelspolitikken, veide tyngre enn nedgangen i handel med Russland. Regjeringen ville heller ikke bli holdt ansvarlig for å bryte med det vestlige standpunktet mot russisk aggresjon (Thorhallsson & Gunnarsson 2017). Det samme gjelder den islandske regjeringens beslutning den 26. mars om å stå i solidaritet med Storbritannia, en rekke NATO-land og alle de nordiske landene i å utsette alle høynivåsamtaler med russiske myndigheter i kjølvannet av nerveregassangrepet mot en tidligere russisk spion og hans datter i Salisbury den 4. mars. Følgelig deltok islandske ledere heller ikke under årets FIFA-arrangement i Russland (Utanríkisráðuneytið 2018d). Samtidig bør det nevnes at Island ikke utviste russiske diplomater. Her viste landet isteden til utenrikstjenestens begrensede kapasitet (Eiðsson 2018).

På jakt etter en nisje: kan «litenhet» være en styrke?

I våre intervjuer med islandske tjenestemenn er det tre hovedelementer som ofte nevnes som viktige verktøy og avgjørende faktorer for Islands utenrikspolitikk. Disse er: (1) geografisk beliggenhet, (2) litenhet og nøytralitet, (3) verdier og selvbilde. Når det gjelder den første faktoren, så har Islands strategiske beliggenhet historisk blitt sett på som en ressurs, og har igjen fått oppmerksomhet i forbindelse med den fornyede interessen for USAs militære tilstedeværelse grunnet økt regional ustabilitet. NATOs generalsekretær har også nylig referert til nødvendigheten av å sikre shippingruter over Nord-Atlanteren, fra Nord-Amerika til Europa.

Et annet aspekt som alle informantene viser til når det gjelder Islands maktrepertoar, er landets størrelse og hvordan litenhet kan være en ressurs i for eksempel meklings spørsmål og formannskap i sentrale internasjonale komiteer. Å la en småstat ta ledelsen kan ofte være et nødvendig kompromiss, siden det er mindre sannsynlig at den bærer på den samme historiske bagasjen som større stater. Nylige eksempler

⁶ Intervju med høytstående tjenestemann, Reykjavik, 12. februar 2018.

⁷ Intervju med høytstående tjenestemann, Reykjavik, 6. februar 2018.

inkluderer den islandske FN-delegasjonens formannskap i Den tredje komiteen og Islands lederskap i Menneskerettighetsrådet i Genève's kritikk av menneskerettighetsbrudd begått av filippinske myndigheter (FN n.d. and Utanríkisráðuneytið 2018c).

Island har forpliktet seg til å fremme bærekraft i utnyttelsen av naturressurser så vel som å lede den internasjonale kampen for likestilling: «Dette selvbildet må bevarer og voktes forsiktig fordi det er dette Island har å tilby internasjonalt – vårt bidrag til verden».⁸ For en liten stat er det avgjørende å utnytte sine styrker og å skape sine nisjer. Island har et godt omdømme når det gjelder likestilling, og har for eksempel opprettet verktøy som «Barber shop»-konseptet i UNWomens «HeforShe»-kampanje.⁹

En småstats utfordringer

Island drifter en av de minste utenriktjenestene i Europa. Det totale budsjettet tildelt Utenriksdepartementet i 2018 var 14,938 millioner islandske kroner (ISK), noe som utgjorde litt over 1.8% av det årlige statsbudsjettet. Nærmere halvparten av dette beløpet er øremerket til utviklingssamarbeid og internasjonale institusjoner. Regjeringen har planer om å øke budsjettet for utviklingssamarbeid til 0.35% av BNP denne perioden, som fortsatt er et godt stykke unna Islands internasjonale forpliktelse til FN om å nå 0.7% (Stjórnarsáttmálinn 2017; “Tókust á um framlög til þróunarmála” 2017).

Til sammenligning er budsjettet for sikkerhet og forsvar 1,891 millioner ISK (Utanríkisráðuneytið n.d), med en økning på 215 millioner ISK mellom hvert år. Formålet med økningen er å finansiere flere sivilsamfunnsekspertter til NATO-prosjekter, spesielle initiativer, nasjonal vertskapsstøtte og byggearbeid på Keflavík lufthavn, i tillegg til kostnader relatert til det nyopprettede nasjonale sikkerhetsrådet (Frumvarp til Fjárlaga 2018).

Utenriksdepartementet er en relativt stor arbeidsplass i islandsk kontekst med 241 ansatte. Blant disse jobber 115 på Island, og 126 er på oppdrag i utlandet. I tillegg får utenriktjenesten assistanse fra 240 honorærkonsuler i over 90 land (Utanríkisráðuneytið n.d.). Selv om islandsk UD ikke har eget aspirantkurs hvor de utdanner sin egen utenriktjeneste, er de ansatte svært kompetente og har stor variasjon i utdanningsbakgrunn.

Island har 22 misjoner i 17 land, 15 ambassader, 3 faste delegasjoner i internasjonale institusjoner, 4 generalkonsulater og 2 bilaterale samarbeidsambassader i Afrika som jobber med utvikling. Handelsinteresser spiller en viktig rolle når misjoners lokalisering skal bestemmes, noe som er godt illustrert gjennom det faktum at Islands utenriksstasjoner er plassert i hovedstedene til land som utgjør to tredjedeler av Islands utenrikshandel (Utanríkisráðuneytið n.d.; Utanríkisráðuneytið 2017).

⁸ Intervju med høytstående tjenestemann, Reykjavík, 12. februar 2018.

⁹ Intervju med høytstående tjenestemann, London, 30. januar 2018.

Island er også interessert i å fortsette arbeidet med å utvikle nordiske fellesambassader, særlig når det sparer penger.¹⁰

Islandsk UD har gjennomført organisatoriske endringer for å effektivisere utenriksstjenesten, spesielt når det gjelder Islands handelsinteresser. Ambassader i Asia skal derfor styrkes med nye handelsrepresentanter og lokale honorærkonsuler i nøkkelbyer. I tillegg vurderer departementet å åpne handelsdelegasjoner i Øst-Asia og Silicon Valley i California, i tråd med den nåværende utenriksministerens fokus på handel (Þórðarson 2018).

Islands delegasjon hos Europarådet i Strasbourg har blitt flyttet fra Paris til Island. Som resultat er Island det eneste landet i Europarådet uten en fast delegasjon i Strasbourg (Utanrikisráðuneytið 2018b; Guðjónsdóttir 2018). Selv om den offisielle forklaringen fra UD er at dette vil bedre koordinasjonen av menneskerettigheter og internasjonalt samarbeid innad i departementet, har beslutningen blitt kritisert i den offentlige debatten. I tillegg skal ambassadene i Maputo og Wien stenges i 2018, mens den permanente OSSE-delegasjonen består (Utanrikisráðuneytið 2018b).

Avsluttende betraktninger

Islands geografiske beliggenhet og størrelse kan begrense landets evne til utenrikspolitisk manøvrering, men kan også sees på som en styrke. Litenhet kan også bety å kunne respondere raskt på uventede utviklinger, grunnet et lite byråkrati og et fleksibelt og uformelt politisk nettverk. Dette kan faktisk være en ressurs, i tillegg til at landets perifere geografiske beliggenhet gjør Island strategisk viktig for andre. Avslutningsvis kan fire faktorer rekapituleres som fremtredende trekk ved islandsk utenrikspolitikk i dag: For det første er Island fremdeles skeptisk til EU-medlemskap. Landet er imidlertid fullt forpliktet til det europeiske prosjektet gjennom sin deltakelse i EØS og Schengen. Nå som Storbritannia forbereder seg til å forlate EU, er det forståelig nok bekymringer på Island knyttet til hvilke implikasjoner Brexit vil få for handel. Islands mål er å styrke EØS-avtalen, samtidig som man ønsker å finne samme eller bedre løsninger for handelen med Storbritannia.

For det andre er deltakelse i det nordiske fellesskapet ansett som avgjørende for Island. Etterfølgelse av de nordiske statenes verdier og prinsipper, samt det å dele selvbildet som pålitelig og troverdig, er viktigere enn noensinne. Økt samarbeid på sikkerhets- og forsvarsfeltet knytter også Island tettere opp mot sine nordiske partnere.

For det tredje anses økt internasjonal interesse i Arktis som en positiv utvikling på Island, til tross for effektene av klimaendringer. Island kommer derfor til å fortsette å styrke sin posisjon i Arktisk råd og bruke det kommende islandske presidentskapet til å fremme sin politikk i Arktis. Island vil også fortsette å vektlegge gode relasjoner med Russland og Kina i saker knyttet til Arktis, til tross for at relasjonene til disse to landene nå utfordres på andre områder.

¹⁰ Intervju med høytstående tjenestemann, Reykjavik, 6. februar 2018.

Endelig, til tross for endringer i politisk ledelse på Island, forblir regjeringen forpliktet til NATO og den bilaterale forsvarsavtalen med USA. Den nylige etableringen av Nasjonalt sikkerhetsråd signaliserer at Island både har fokus på sikkerhet og på økt selvtillit. Det er også mindre intern uenighet rundt landets utenrikspolitikk enn før. Her er det kanskje særlig viktig at økt ustabilitet i regionen har bidratt til å synliggjøre Islands strategiske betydning i Nord-Atlanteren.

Oversatt til norsk av Henriette Ullavik Erstad

Om forfatterne

Baldur Thorhallsson er professor i statsvitenskap ved Islands Universitet og Jean Monnet Chair i Europa studier. Pia Hansson er direktør ved institutt for internasjonal politikk, Islands Universitet. Auður Birna Stefánsdóttir, er prosjekt leder ved institutt for internasjonal politikk, Islands Universitet.

Referanser

- Alltinget (2015) «Aukin stuðningur við móttöku flóttafólks. 45. löggjafarþing — 8. fundur, 17. september.» Tilgjengelig på <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=145&lidur=lid20150917T143600>.
- Alltinget (2018) «148. löggjafarþing — 49. fundur, 13. apríl.» Tilgjengelig på <http://www.althingi.is/altext/raeda/148/rad20180413T141808.html>
- Arnarsdóttir, Eygló (2016) «National Security Council Established» *Icelandic Review* 2.6.2016. Tilgjengelig på <http://icelandreview.com/news/2016/09/02/national-security-council-established>
- Bergmann, Eiríkur (2017) «The Icesave Dispute: A Case Study Into the Crisis of Diplomacy During the Credit Crunch». Tilgjengelig på <https://nome.unak.is/wordpress/volume-12-no-1-2017/Double-blind-peer-reviewed-article/icesave-dispute-case-study-crisis-diplomacy-credit-crunch/>.
- Burtenshaw, Rowan (2017): «Europe's Next Left Government?» *Jacobine* 26.10.2017. Tilgjengelig på <https://www.jacobinmag.com/2017/10/iceland-election-left-greens-katrin-jakobsdottir>
- Danmark & Island (2007) Yfirlýsing lýðveldisins Íslands og konungsríkisins Danmerkur um samstarf í viðari skilningi í um öryggis- og varnarmál og almannavarnir. 26. apríl. Tilgjengelig på https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/Frettatilkynning/Yfirlýsing_Islands_og_Danmerkur.pdf
- Eiðsson, Jóhann (2018): «Aðgerðir Íslendinga gegn Rússum í samræmi við stærð ríkisins.» *Visir* 27.3.2018. Tilgjengelig på <http://www.visir.is/g/2018180329116>.
- FN (i.d.) Social, Humanitarian & Cultural Issues (Third Committee). Tilgjengelig på <http://www.un.org/en/ga/third/>
- Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2018 [National Budget 2018] (2018). Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/default.aspx?PageID=9bbb9730-9482-11e7-941b-005056bc4d74>.
- Guðjónsdóttir, Vilborg Ása (2018): «Hálfkák Íslands gagnvart Evrópuráðinu.» *Visir* 2.3.2018. Tilgjengelig på <http://www.visir.is/g/2018180309870/halfkak-islands-gagnvart-evropuradinu>.
- Gunnarsson, Jónas (2017): «Langflestar Dublin - sendingar allra Norðurlanda miðað við samþykktar umsóknir.» *Kjarninn* 18.6.2017. Tilgjengelig på <https://kjarninn.is/frettir/2017-06-16-langflestar-dublin-sendingar-allra-nordurlanda-midad-vid-s-amthykktar-umsoknir/>.
- Ingimundarson, Valur (2007) «Iceland's Security Identity Dilemma: The End of a U.S. Military Presence», *Fletcher F World Affairs*, 31 (1): 7–23.
- Ingimundarson, Valur (2015) «Framing the national interest: the political uses of the Arctic in Iceland's foreign and domestic policies», *The Polar Journal*, 5 (1) 82–100.
- Island & Norge (2007) Samkomulag um samstarf á sviði öryggismála, varnarmála og viðbúnaðar milli Noregs og Ísland. 26. apríl. Tilgjengelig på https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/Frettatilkynning/MOU_-_un_dirritun.pdf.

- Island & Norge (2017) Joint Declaration between Iceland and Norway on Defence Cooperation. 22. mars. Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=b49f91f4-3ede-11e7-941a-005056bc530c>.
- Jóhannsdóttir, Áslaug (2017): «Aukum umræðuna um flóttafólk.» *Stundin* 25.8.2017. Tilgjengelig på <https://stundin.is/grein/5313/>.
- Jóhannsdóttir, Valgerður (2016) «Markaðsvæðing fréttá: Greining á innihaldi fréttá í tveimur dagblöðum og tveimur vefmiðlum fyrir og eftir hrun», *Stjórnarmál & stjórnsýsla*, 12 (2): 303–320.
- Lög um þingsköp Alltingets [Law on the parliaments procedure] nr. 55/1991. Norrænt varnarsamstarf (n.d.). Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/oryggis-og-varnarmal/norraent-varnarsamstarf/>.
- Morgunblaðið* (2017) «Breytingar á eignarhaldi hjá Árvakri» 4.4.2017. Tilgjengelig på https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/04/04/breytingar_a_ eignarhaldi_hja_arvakri/
- Morgunblaðið* (2017) «Tökust á um framlög til þróunarmála» 27.4.2017. Tilgjengelig på https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/04/26/tokust_a_um_framlog_til_throunarmala/.
- Osborne, Samuel (2017): «World's most and least welcoming countries for migrants.» *The Independent* 23.8.2017. Tilgjengelig på <https://www.independent.co.uk/news/world/politics/world-welcoming-migrant-countries-least-most-uk-refugee-crisis-us-australia-eastern-europe-a7908766.html>.
- Ólafsdóttir, Björt (2016–2017) «Skýrsla umhverfis- og auðindaráðherra um stöðu og stefnu í loftslagsmálum.» Tilgjengelig på <https://www.althingi.is/altext/pdf/146/s/0289.pdf>.
- Ólafsson, Arnór Gísli (2015): «Bandaríkin birtu “lista hinna staðföstu” eftir að stuðningsyfirlýsingar bárust.» *Morgunblaðið* 9.12.2015. Tilgjengelig på <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/833745/>.
- Reykjavík Economics (2016) «The Economic Impact of the Russian Counter-Sanctions on Trade Between Iceland and the Russian Federation. Nónó EHF.» Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/TheEconomicImpactoftheRussianSanctionsonTradebetweenIcelandandRussia.pdf>.
- Sigurðardóttir, Guðrún Helga (2013): «The Icesave conflict: Iceland did not break the rules.» *Nordic Labour Journal* 31.1.2013. Tilgjengelig på <http://www.nordiclbourjournal.org/nyheter/news-2013/article.2013-01-31.3016781167>.
- Stjórnarsáttmálinn [Coalition Agreement] (2017) Sáttmáli Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis. Tilgjengelig på <http://visir-web-mediafiles.s3.amazonaws.com/BE75444E3408249694D27A07B7F21695CDABBAA1799FA3930E8118FA16DB04F2.pdf>.
- Thorhallsson, Baldur (2009) «Can Small States Choose Their Own Size? The Case of a Nordic State – Iceland» i Andrew F. Cooper & Timothy M. Shaw (red.) *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerabilities and Resilience*. England: Palgrave MacMillian (119–143).
- Thorhallsson, Baldur (2013) «Iceland's contested European Policy: The Footprint of the Past – A Small and Insular Society» *Jean Monnet Occasional Papers, No. 1*, Malta: Institute for European Studies. Tilgjengelig på <http://uni.hi.is/baldurt/files/2013/03/Foreign-policy-Iceland-smallness-insular-by-Baldur-Thorhallsson.pdf>.
- Thorhallsson, Baldur (2015) «The Outsiders: Norway and Iceland» i Caroline Howard Grøn, Peter Nedergaard & Anders Wivel (red.) *The Nordic Countries and the European Union: Still the Other European community?* New York: Routledge (32–50).
- Thorhallsson, Baldur (2016) «Do Small States Need Shelter? The Economic and Political Turmoil in Iceland» i Harald Baldersheim and Michael Keating (red.) *Small States in the Modern World: Vulnerabilities and Opportunities*. Cheltenham: Edward Elgar (42–56).
- Thorhallsson, Baldur & Gunnarsson, Jónas (2017): «Iceland's alignment with the EU-US sanctions on Russia: autonomy versus dependence, with Pétur Gunnarsson.» *Global Affairs* 15.10.2017.
- Utanríkisráðuneytið [Ministry of Foreign Affairs] (i.d.) «Töluleg samantekt. Íslensk utanríkisþjónusta í tölum og samanburði við önnur Evrópuríki.» Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/utanrikisraduneytid/toluleg-samantekt/>. Lesedato 20.03.18.
- Utanríkisráðuneytið [Ministry of Foreign Affairs] (2015) «Ísland verði ekki lengur í hópi umsóknarríkja.» 12.3.2015. Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2015/03/12/Island-verdi-ekki-lengur-i-hopi-umsoknarrikja/>.
- Utanríkisráðuneytið [Ministry of Foreign Affairs] (2017) «Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í sibreytilegum heimi. 2.útgáfa.» Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=0b9c002e-279d-11e8-9426-9de2a61c0e2d>.

- Utanríkisráðuneytið [Ministry of Foreign Affairs] (2018a) «Aukið samstarf atvinnulífsins og utanríkisþjónustunnar» 26.1.2018. Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/01/26/Aukid-samstarf-atvinnulifsins-og-utanrikisthjonustunnar/>.
- Utanríkisráðuneytið [Ministry of Foreign Affairs] (2018b) «Hagræðing og bætt hagsmunagæsla með breytingum í utanríkisþjónustunni» 20.2.2018. Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/02/20/Hagraeding-og-baett-hagsmunagaesla-med-breytingum-i-utanrikisthjonustunni/>.
- Utanríkisráðuneytið [Ministry of Foreign Affairs] (2018c) «Utanríkisráðherra ræddi mannréttindi við utanríkisráðherra Filippseyja» 27.2.2018. Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/02/27/Utanrikisradherra-raeddi-mannrettindi-vid-utanrikisradherra-Filippseyja-/>.
- Utanríkisráðuneytið [Ministry of Foreign Affairs] (2018d) «Aðgerðir íslenskra stjórnvalda vegna árásar í Salisbury.» 26.3.2018. Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/03/26/Adgerdir-islenskra-stjornv-alda-vegna-arasar-i-Salisbury/>.
- Vinstri Græn [Green Left Movement] (2015) Friður á grundvelli jöfnuðar – stefna í utanríkis- og alþjóðamálum. Tilgjengelig på http://vg.is/wp-content/uploads/2015/11/althjoda_loka.pdf.
- Þórðarson, Guðlaugur Þór (2017) Skýrsla Guðlaugs Þórs Þórðarsonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál: Alltinget. Tilgjengelig på <https://www.althingi.is/altext/pdf/146/s/0671.pdf>.
- Þórðarson, Guðlaugur Þór (2018) Skýrsla Guðlaugs Þórs Þórðarsonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál: Alltinget. Tilgjengelig på <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=45f59b71-3f1b-11e8-942b-005056bc530c>.

Abstract in English

Increased instability in the North Atlantic region has raised Iceland's strategic importance again, which can be detected in its foreign policy and the current emphasis on the increased importance of the Arctic region. This article explores how Iceland's foreign policy has evolved from the time of the Cold War until the present day with a specific focus on its relations with its Nordic neighbors. An effort is made to describe Iceland's current foreign policy and how Iceland has tried to create its niche in the international arena, using its smallness as a strength, rather than a weakness. The main elements presently apparent in Iceland's foreign policy include skepticism towards EU membership although committed to participation in the EEA and Schengen, increased interest in Nordic cooperation especially relating to security and defense, a growing interest in the Arctic seen as fostering new opportunities for Iceland, and finally, a continued commitment towards NATO and the bilateral defense agreement with the US.

Keywords: foreign policy · Iceland · small states · Nordic states