**Fullveldi Íslands og alþjóðasamvinna í 100 ár**

**Eftir Baldur Þórhallsson**

Ísland hefur leitast eftir náinni samvinnu við nágrannaríki allt frá fullveldisstofnun 1. desember 1918. Þannig hafa landsmenn náð að styrkja efnahaginn, tryggja öryggi og renna styrkari stoðum undir menningu og nýsköpun. Samvinnan hefur verið það náin og á þeim forsendum að í raun er hægt að tala um að Ísland hafi leitað skjóls hjá vinaþjóðum. Allt frá landnámi hefur Ísland verið í skjóli stærri og voldugri ríkja þó að vissulega hafi verulegur kostnaður fylgt náinni samvinnu á stundum. Í þessari grein verður leitast við að greina hvernig íslenskir ráðamenn hafa frá fullveldisstofnun leitast við að styrkja fullveldi Íslands.

Stærð ríkja virðist ekki skipta sköpum þegar kemur að velsæld og mörg smáríki hafa sýnt fram á að þau eru fullfær um að byggja upp skilvirka stjórnsýslu. Í samanburði við stór ríki eru lítil ríki hins vegar háðari alþjóðaviðskiptum vegna lítils heimamarkaðar og eiga erfiðara með að verjast utanaðkomandi árásum. Einnig þurfa þau að vera meira vakandi fyrir því að nýjustu staumar og stefnur berist til þeirra. Auk þessa þá getur stjórnsýsla lítils ríkis og þar með talið utanríkisþjónusta aldrei orðið eins umfangsmikil og stórs ríkis.

Ofangreind staða smáríkja kallar á að þau bregðist við og íhugi vandlega hvernig þau tryggi sem best fullveldi sitt. Samkvæmt kenningunni um skjól í smáríkjafræðum, afsprengi alþjóðastjórnmála, leita lítil ríki skjóls hjá einstaka ríkjum og alþjóðastofnunum til að tryggja góð lífskjör, varnir og nýtímavæðingu. Þannig greinir skjólskenningin að smáríki sækist eftir þrenns konar skjóli; efnahagslegu, pólitísku og félagslegu. Með því að leita skjóls leitast smáríki við að draga úr líkum á því að þau verði fyrir ytri áfjöllum, fá aðstoð við að glíma við áföll ef þau dynja yfir og njóta í kjölfarið hjálpar við endurreisn.

**Efnahaglegt skjól**

Þrátt fyrir harða sjálfstæðisbaráttu lögðu íslenskir ráðamenn sig fram um það að vinna náið með dönskum stjórnvöldum á millistríðsárunum til að styrkja nýfengið fullveldi.

Danmörk hætti beinum fjárstuðningi til Íslands við fullveldisstofnun en hélt áfram að skilgreina Ísland sem hluta af dönsku markaðssvæði. Þetta skipti sköpum fyrir útflutning frá landinu þar sem oft var krafist vöruskipta í viðskiptum og innflutningur sem ekki kom Íslendingum að notum fór til Danmerkur. Samskipti landanna rofnuðu hins vegar þegar Þjóðverjar hernámu Danmörku vorið 1940.

Ísland leitaði einnig efnahaglegs skjól hjá Bretlandi en íslensk stjórnvöld tengdu krónuna við breska pundið á fyrrihluta 3. áratugarins. Þetta leiddi til stöðugasta gengistímabils í sögu Íslands sem varði til árins 1939. Eftir gengisfellingu það ár var krónan tengd bandaríkjadal og hélst sú tenging í áratug.

Hernám Breta árið 1940 var vissulega áfall fyrir fullvalda þjóð en Bretar tryggðu alþjóðaviðskipti og herverndarsamningurinn við Bandaríkin sem gerður var árið 1941 tryggði ekki einungis varnir heldur einnig viðskipti og umfangsmikla uppbyggingu innanlands og efnahagsaðstoð. Í lok styrjaldarinnar hafði skjól Breta og Bandaríkjanna gert Ísland að einu ríkasta landi heims.

Erfitt er að sjá fyrir sér efnahag Íslands án stuðnings Bandaríkjanna á eftirstríðsárunum og þeirrar fjárhagslegu aðstoðar sem Bandaríkin veittu Íslandi allt til ársins 2006. Sama má segja um mikilvægi þess að vera hluti af dönskum markaði á millistríðsárunum þó að minna hafi farið fyrir því í opinberri umræðu.

Ein meginástæða þess að íslensk stjórnvöld ákváðu að gerast stofnaðilar að Alþjóðabankanum og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum í lok seinni heimsstyrjaldarinnar var viðleitni til að styrkja efnahagslega stöðu landsins á óvissutímum. Ísland naut um langt árabil sérfræðiþekkingar, styrkja og hagstæðra lána frá þessum stofnunum og nú síðast í kjölfar bankahrunsins. Norðurlöndin veittu Íslendingum einnig mikilvægt skjól með því að taka þátt í fjármögnum láns á vegum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins eftir hrun. Þau veitti Íslandi einnig fjárhagsstuðning við inngönguna í EFTA árið 1970.

Eftir að draga fór úr beinum efnahagsstuðningi Bandaríkjanna á 7. áratug síðustu aldar áttu íslensk stjórnvöld ekki annan kost en að reyna að tryggja hagstæðari markaðsaðgang að mörkuðum Evrópuríkja. En samhliða EFTA aðildinni og áður en að aðildinni að EES kom höfðu Íslendingar notið efnahagslegs skjóls af sameiginlegum norrænum vinnumarkaði.

Íslensk stjórnvöld hafa þannig ætíð leitað efnahagslegs skjóls með því að tryggja sér aðild að stærri markaði og með þátttöku í alþjóðlegu regluverki sem setur leikreglur á markaðnum. Þetta hefur styrkt efnahagslegt fullveldi Íslands.

**Pólitískt skjól**

Sú staðreynd að dönsk stjórnvöld sáu um framkvæmd utanríkisstefnu Íslands á millistríðsárunum tryggði að þau veittu mikilvægt diplómatískt skjól við gerð viðskiptasamninga. Íslensk stjórnvöld höfðu í fyrstu enga burði, hvorki þekkingarlega né stjórnsýslulega, til að sinna þessari samningagerð. Dönsk stjórnvöld tryggðu einnig pólitískt skjól sem landið þurfi á að halda með landhelgisgæslu alveg fram að síðari heimsstyrjöldinni. Landhelgisgæslan nýtur enn í dag umtalsverðs skjóls af samvinnu við dönsk stjórnvöld.

Danmörk var hins vegar, allt frá byrjun 19. aldar, of veikburða til að veita Íslandi skjól þegar mest á reyndir, það er í Napóleónstríðunum og fyrri og seinni heimsstyrjöldinni. Í seinni heimsstyrjöldinni tóku Bandaríkin við sem skjólsveitandi af Bretum og í kjölfarið veitti varnarsamvinnan við Bandaríkin og aðildin að NATO ekki aðeins hernaðarlegt skjól heldur einnig diplómatískt skjól þegar kom að útfærslu fiskveiðilögsögunnar. Ísland nýtur einnig diplómatísks skjóls af náinni samvinnu við ríki Norðurlandanna innan alþjóðastofnana og í samningaviðræðum við önnur ríki.

Íslands naut skjóls af reglum og viðmiðum alþjóðakerfisins á vettvangi Sameinuðu þjóðanna rétt eins og skjólskenningin kveður á um. Fullveldi lítilla ríkja ber að virða rétt eins og fullveldi stærri ríkja. Ísland naut ekki síst alþjóðlegrar þróunar í hafrétti, þegar kom að útfærslu fiskveiðilögsögunnar. Breytingar í hafrétti, sem bundu hendur stærri og voldugri ríkja, gerðu Íslandi kleipt að stækka fiskveiðilögsöguna.

Í kjölfar brotthvarfs bandaríska hersins árið 2007 hafa íslensk stjórnvöld brugðið á það ráð að gera öryggissamninga við önnur nágrannaríki eins og Kanada, Noreg, Danmörku og Bretland og tryggja tímabundnar loftvarnir með viðveru flugherja Finnlands og Svíþjóðar og tiltekinna NATO-ríkja á landinu. Ísland nýtur einnig góðs af náinni tæknisamvinnu við Noreg hvað varðar netöryggi og varnarmál.

Þessi ríki gegna því veigameira hlutverki í vörnum landsins en áður, þar sem þau eru orðin beinir skjólsveitendur. Aðildin að Schengen hefur einnig veitt víðtækara og mikilvægara skjól en margir töldu í fyrstu að yrði raunin, sérstaklega á sviði lögreglusamstarfs.

Að þessu sögðu má draga þá ályktun að það pólitíska skjól sem Ísland hefur notið í formi varna og utanríkisþjónustu, og viðmiða og leikreglna alþjóðakerfisins, hafi skipt sköpum fyrir fullveldi landsins.

**Félagsleg skjól**

Þrátt fyrir mikil áhrif bandarískrar menningar og nýsköpunar á landsmenn frá stríðsárunum héldu íslensk stjórnvöld áfram að leita fyrst og fremst eftir félagslegu skjóli hjá Norðurlöndunum, einkum Danmörku. Leitað var fyrirmynda við áframhaldandi uppbyggingu stjórnsýslunnar og velferðarkerfisins og íslensk löggjöf á mörgum sviðum tók áfram mið af danskri löggjöf.

Eftir síðari heimsstyrjöldina tók Kaupmannahöfn fljótlega aftur við sem miðstöð íslenskra stúdenta erlendis þar sem þeir héldu áfram að njóta aðgangs að menntun og öðrum félagslegum gæðum danska velferðarkerfisins. Norðurlandasamvinnan veitti landsmönnum einnig mikilvægt skjól eins og ferða- og atvinnufrelsi og aðgang að mennta og velferðarkerfum ríkjanna fjögurra.

Möguleikar Íslendinga til að mennta sig á Norðurlöndunum og straumar og stefnur sem fylgdu samskiptum milli landanna hafa líklega verið vanmetnir í gengum tíðina. En án þeirra má efast um að tekist hefði að byggja upp öflugt mennta- og heilbrigðiskerfi sem er sambærilegt það sem best gerist í heiminum, það er á Norðurlöndunum.

Þegar mest hefur þrengt að í efnahagsmálum hafa landsmenn getað notið þeirra gæða sem opinn aðgangur að Norðurlöndum hefur boðið upp á eins og þegar síldin hvarf í lok 7. áratugarins og eftir hrunið 2008.

Einnig má nefna að aðgangur íslenskra námsmanna að námi í Evrópu hefur skipt sköpun fyrir menntun landsmanna, einkum háskólamenntun, og með EES-samningunum hefur vísinda- og menningarsamstarf við Evrópuríki stóraukist. Þannig standa stærri og um leið fjölþættari vísinda- og menningarsamfélög Íslendingum opin og skapa grundvöll og um leið skjól fyrir öflugara samfélag hér á landi.

Samfélagið er þannig líklegra en ella til að blómstra og skapa framtíð fyrir nýjar kynslóðir og styrkja fullveldi Íslands.

**Fullveldi smáríkja**

Íslendingar hafa allt frá upphafsárum fullveldis leitast við að styrkja efnahagslega, pólitíska og menningarlega stöðu sína með því að leita skjóls hjá voldugum nágrannaríkjum og hjá alþjóðastofnunum þegar þær komu til sögunnar. Þannig hefur fullveldi Íslands verðir tryggt og styrkt með því að leita skjóls og almennt hafa stjórnvöld forðast að standa ein á báti án formlegra bandamanna í ólgusjó alþjóðastjórnmála.

Lítil ríki þurfa að sjálfsögðu að reyna að takmarka þá ókosti sem náin samvinna og skjól getur falið í sér. Það geta þau gert með því gangast ekki undir íþyngjandi skuldbindingar og beita þar með fullveldinu bæði til þess að tryggja hagstætt skjól og koma í veg fyrir að skjólið verði þrúgandi.

---

Höfundur er prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands. Greinin er byggð á kafla í bókinni Fullveldi Íslands í 99: Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum.