



BALDUR ÞÓRHALLSSON

## Fullveldi smáríkja

Samskipti Íslands við nágrannaríki og alþjóðastofnanir

Höfundur er prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, Jean Monnet Chair í Evrópufræðum og rannsóknastjóri Rannsóknaseturs um smáríki. Hann lauk BA-prófi í stjórnmálafræði frá Háskóla Íslands 1991, meistaraþrófi í samannburðarstjórnmálum frá háskólanum í Essex 1994 og doktorsþrófi í stjórnmálafræði við sama skóla 1999. Rannsókn- og kennslusvið Baldurs varða smáríki, Evrópufræði og utanríkisstefnu Íslands. Árið 2002 endurreisti hann Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands og stofnaði Rannsóknasetur um smáríki með fræðimönnum víða að úr heiminum.

### Inngangur

Fullveldi ríkja er eitt af meginviðfangsefnum stjórnmálafræðinnar. Sjálfstæðisbarátta þjóða, ríkjamyndun og hvernig ríki tryggja fullveldi sitt hefur lengi verið rannsakað innan fræðanna. Viðfangsefni alþjóðastjórnmála, afsprenghi stjórnmálafræðinnar, hefur einkum verið valdbeiting ríkja í alþjóðasamfélaginu. Togstreita stórveldanna í kalda stríðinu kallaði á ítarlega greiningu á getu þeirra til að ráða örlögum annarra ríkja og stjórna alþjóðasamfélaginu að eigin geðþótta. Smáríkjafræði spretta upp úr þessum jarðvegi og fjalla einkum um stöðu smáríkja í alþjóðasamfélaginu, getu þeirra til að standa á eigin fótum og þær leiðir sem þau beita til að verja hagsmuni sína og hafa áhrif.

Viðfangsefni þessarar greinar er hvernig smáríki leitast við að styrkja stöðu sína í sibreytilegum heimi alþjóðastjórnmála og svara eftirfarandi spurningum: Hvernig tryggja og styrkja smáríki fullveldi sitt? Geta smáríki tryggt fullveldi sitt ein og óstudd eða þurfa þau aðstoð að utan? Þurfa smáríki á vernd eða skjóli völdugri ríkja og alþjóðastofnana að halda? Sérstaklega verður fjallað um Ísland í þessu samhengi og gerð grein fyrir

## BALDUR ÞÓRHALLSSON

alþjóðasamskiptum frá því að það varð fullvalda ríki 1. desember 1918.

Umræðan um fullveldi smáríkja er sérstaklega mikilvægt fyrir Íslendinga þar sem fáar Evrópuþjóðir geta átt von á því að þrjú ný fullvalda smáríki (Skotland, Grænland og Færeyjar) verði stofnuð í næsta nágrenni þeirra á komandi árum. Mikilvægt er að greina hvaða aðstæður þurfi að vera til staðar í alþjóðakerfinu til að smáríki vaxi og dafni og hvort og þá að hvaða marki þau þurfi á skjóli völdugri ríkja og alþjóðastofnana að halda til að styrkja fullveldi sitt. Umræða um fullveldi þessara ríkja sem og annarra verður mjög takmörkuð ef hún er eingöngu á formlegum lagalegum forsendum. Davíð Þór Björgvinsson segir til að mynda: „Gallinn við hugtakið fullveldi í lögfræðilegri umræðu er að það er svo gildishlaðið. Þegar rætt er um fullveldið er umræðan gjarnan þannig að hvers konar takmörkun á fullveldi sé neikvæð í sjálfu sér, alveg burt séð frá því hvaða markmiðum menn ná með því. Ef þess í stað er talað um heimildir til að deila valdheimildum ríkisins með alþjóðastofnun, þá er allt annar blær á umræðunni“ (Davíð Þór Björgvinsson 2009). Í þessari grein verður leitast við að skoða fullveldi smáríkja út frá pólitískum, efnahagslegum og félagslegum forsendum. Það segir mun meira um getu smáríkja til að tryggja og styrkja fullveldi sitt í ólgusjó alþjóðlegra efnahagsmála, stríðsátaka og alþjóðavæðingar en umfjöllun um afsal eða viðhald formlegs fullveldis á lagatæknilegum forsendum.

Ísland er smáríki samkvæmt öllum helstu mælikvörðum sem beitt er til að skilgreina smáríki, þ.e. íbúafjölda, stærð landsvæðis, þjóðarframleiðslu og hernaðarmætti. Norðurlönd eru oftast skilgreind sem smáríki í samanburði við stóru Evrópuþjóðirnar Þýskaland, Bretland, Frakkland, Ítalíu og Spán. Mestu máli skiptir að hafa stærðarmun í huga þegar ríki eru borin saman. Því er óþarfi að hafa eina afmarkaða skilgreiningu á smáríki. Þannig er Ísland lítið land borið saman við Svíþjóð en Svíþjóð smáríki borið saman við Þýskaland. Smáríki geta hins vegar verið áhrifamikil eða *stór* á tilteknum sviðum eða í málaflokkum í alþjóðasamfélaginu. Þannig gerir 200 sjómílna fiskveiðilögsaga Íslands og mikill sjávarafli það að verkum að Íslands er *stórt* samanborið við flest önnur ríki þegar kemur að sjávarútvegsmálum.<sup>1</sup> Mikilvægt er að taka tillit til þessa þegar ríki eru borin saman.

<sup>1</sup> Ísland er í 10. til 21. sæti hvað heildarafla ríkja varðar í heiminum frá árinu 1950, sjá Sjávarútvegsráðuneytið 2016.



Í þessari grein er því haldið fram að Íslendingar hafi allt frá upphafs-  
árum fullveldis leitast við að styrkja efnahagslega, pólitíska og menning-  
arlega stöðu sína með því að leita skjóls hjá voldugum nágrannaríkjum  
og hjá alþjóðastofnunum þegar þær komu til sögunnar. Íslensk stjórnvöld  
hafa þannig reynt að tryggja og styrkja fullveldi landsins með náinni sam-  
vinnu við aðrar Norðurlandabjóðir, Bretland, Bandaríkin, aðildinni að  
NATO, EFTA, EES og Schengen og öðrum alþjóðastofnunum. Þegar  
litið er til Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna kemur í ljós að þau hafa  
fetað sömu leið, og ef Skotland verður sjálfstætt ríki er talið líklegt að  
helstu ríki og stofnanir sem veiti skjól verði Bretland, Evrópusambandið,  
NATO og Bandaríkin.

Í fyrsta hluta greinarinnar er rætt um styrkleika og veikleika smáríkja  
í alþjóðakerfinu. Ítarlega er fjallað um það hvernig smáríki takast á við  
innbyggðan vanmátt eins og minni efnahagsgetu, stjórnsýslu og hernaðar-  
mátt í samanburði við stór ríki. Í þessu samhengi verður fjallað um kenn-  
ingar í smáríkjafræðum, að smáríki þurfi á pólitísku, efnahagslegu og  
félagslegu skjóli voldugri ríkja og alþjóðastofnana að halda, og þá kosti  
og galla sem því fylgja.

Í öðrum hluta greinarinnar er fjallað um Ísland og hvernig stjórnvöld  
hafa leitast við tryggja og styrkja fullveldi landsins. Þessi hluti skiptist í  
þrjá kafla þar sem rætt er um efnahagslegt, pólitískt og félagslegt skjól og  
spannar tímabilið frá fullveldi til samtímans.

Í þriðja hluta greinarinnar er gerður lauslegur samanburður á því  
hvernig Norðurlönd og Eystrasaltsríkin leitast við að tryggja og styrkja  
pólitískt, efnahagslegt og menningarlegt sjálfstæði sitt og þar með full-  
veldi. Einnig verður vikið að umræðunni sem tengdist þjóðaratkvæða-  
greiðslunni í Skotlandi um sjálfstæði og hvernig Skotland sem nýtt lítið  
ríki myndi reyna að styrkja fullveldi sitt.

Að lokum eru svo dregnir saman þeir kostir sem smáríki standa  
frammi fyrir í þeirri viðleitni að styrkja fullveldi sitt. Greinin byggist á  
umfangsmiklu rannsóknarverkefni höfundar og annarra fræðimanna við  
Háskóla Íslands um alþjóðasamskipti Íslands frá landnámi til dagsins í dag.  
Í greininni er einkum stuðst við kenningar um atferli smáríkja sem settar  
hafa verið fram í tengslum við rannsóknina og samskipti Íslendinga við  
umheiminn frá stofnun fullvalda ríkis hér á landi.

BALDUR ÞÓRHALLSSON

## Smáríki í ólgusjó: Þurfa smáríki á skjóli að halda?

Ríki geta verið formlega fullvalda en eigi að síður haft takmarkaða getu til að stjórna innan eigin landamæra. Þau geta einnig átt í töluverðum erfiðleikum með að tryggja hagsmuni sína í alþjóðasamfélaginu. Lítil ríki eins og Andorra, Liechtenstein, Mónakó og San Maríno hafa til að mynda verið mjög háð nágrannaríkjum sínum hvað varðar mótun og framkvæmd stefnumála, jafnt innanlands og í alþjóðakerfinu. Þau fengu t.d. ekki aðild að Sameinuðu þjóðunum fyrr en í upphafi síðasta áratugar 20. aldar þar sem ekki var talið að þau væru nægjanlega sjálfstæð til að framfylgja óháðri utanríkistefnu (Oxford Analytica 2010).

Smáríkjum fjölgaði ört í kjölfar upplausnar nýlenduríkjanna á sjötta og sjöunda áratug liðinnar aldar. Margir efuðust um efnahagslega og stjórnsýslulega getu lítilla nýfrjálsra ríkja til að standa á eigin fótum. Nú á dögum efast hins vegar fáir um getu smáríkja til að bjóða borgurum sínum upp á sömu kjör og stór ríki. 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. Mikilvægt er hins vegar að hafa í huga innbyggða *veikleika* smáríkja þegar kemur að efnahagsmálum og stjórnsýslu og getu til að verjast utanaðkomandi árásum (Archer og Nugent 2002; Baldur Þórhallsson 2006).

Í fyrsta lagi er talið að smáríki þurfi á hvernd að halda til að verjast ytri ógnum. Smáríki hafa alla tíð leitað eftir beinni eða óbeinni vernd ellegar afskiptaleyfi stærri nágrannaríkja. Ástæðan er einfaldlega mannfæð, skortur á sérfræðipækkingu í öryggismálum og takmörkuð efnahagsgeta. Smáríki í Mið- og Austur-Evrópu telja t.d. að öryggi þeirra sé ekki tryggt nema með aðkomu Bandaríkjanna og aðildar að Atlantshafsbandalaginu.

Í öðru lagi verða smáríki að taka tillit til lítils heimamarkaðar við stefnumótun í efnahagsmálum. Lítil markaður gerir smáríki háðari inn- og útflutningi, framleiðsla og útflutningur er einhæfari og mest af útflutningi fer oft á eitt afmarkað markaðssvæði. Smáríki eru af þessum sökum háðari alþjóðaviðskiptum og þeim er hættara við dýpri efnahagssveiflum en stórum ríkjum (Katzenstein 1984, 1985). Auk þessa eiga litlir markaðir (lítið ríki) erfiðara með að byggja upp stóran varasjóð eða gjaldeyrisforða sem hægt er að grípa til í kreppum (t.d. til að verja fjármála-fyrirtæki falli).

Í þriðja lagi getur stjórnsýsla lítils ríkis aldrei orðið eins umfangsmikil og stórs ríkis. Lítil ríki geta vissulega byggt upp öfluga stjórnsýslu eins og þjóðir Norðurlanda hafa sýnt en geta þeirra til byggja um sérhæfða stjórnsýslu eins og t.d. sérhæft eftirlit með fjármálamörkum er takmörkuð. Skortur á mannafla, sérfræðingum, sem og takmarkaður fjárhagur, samanborið við stór ríki, gerir það að verkum að smáríki verða að forgangsraða. Þau verða að ákveða hvaða málaflokkum þau vilja sinna sem best og hvaða mál megi mæta afgangi. Það getur hins vegar verið auðveldara fyrir lítil ríki að forgangsraða þar sem þau hafa oft ekki eins fjölpættra hagsmuna að gæta (vegna einhæfrar framleiðslu) og stór ríki. Auk þessa má nefna miðað við íbúafjölda er utanríkisþjónusta smárikja hlutfallslega ekki stærri en utanríkisþjónusta stórra ríkja. Þetta kallar á skýra forgangsroðun og að utanríkisþjónusta smárikja nýti sér eiginleika lítillar stjórnsýslu til hins ítrasta eins og óformleg vinnuferli, sveigjanleika, stuttar boðleiðir, traust, nálægð við ráðherra og svigrúm starfsmanna til eigin ákvarðanatöku (Baldur Þórhallsson 2000).

Ofangreind sérstaða smárikja kallar á að þau bregðist við og hugi vandlega að því hvernig þau tryggi sem best fullveldi sitt. Flest smáríki í heiminum hafa brugðist við þessari sérstöðu með því að leita eftir náinni samvinnu við stærri nágrannaríki og með því að gerast aðilar að alþjóðastofnunum. Með þessu leita þau eftir skjóli til að draga úr líkum á því að þau verði fyrir ytri áföllum, fá aðstoð við að glíma við áföll ef þau dynja yfir og njóta hjálpar við endurreisn í kjölfar áfalls. Smárikjum stendur frekar ógn af ytri áföllum en stórum ríkjum eins og þegar hefur verið nefnt. Skjólsskenningin í smárikjafræðum kveður á um að smáríki og lítil sjálfstjórnarsvæði sækist eftir þrenns konar skjóli; efnahagslegu, pólitísku og félagslegu, hjá stærri ríkjum og alþjóðastofnunum (Baldur Þórhallsson 2011).

Efnahagslegt skjól getur verið í formi beinnar eða óbeinnar efnahagsaðstoðar, aðildar eða hagstæðs aðgengis að tilteknu markaðssvæði, hagstæðra lána, sameiginlegs gjaldmiðils o.s.frv. Pólitískt skjól nær til beins eða óbeins diplómatisks stuðnings, hverndar og hagstæðra reglna og hefða í alþjóðakerfinu um samskipti ríkja. Félagslegt skjól er mikilvægt smárikjum og litlum sjálfstjórnarsvæðum þar sem þeim er hætt við að einangrast og staðna vegna mannfæðar, sérstaklega ef þau eru landfræðilega á útjaðri tiltekinna menningarsvæða. Félagslegt skjól vísar til þess hve flæði hugmynda, strauma og stefna er mikilvægt hverju sinni til

## BALDUR ÞÓRHALLSSON

smærri svæða frá stærri ríkjum og alþjóðastofnunum. Félagslegt skjól getur þannig t.d. birst í menningarlegri eða hugmyndafræðilegri aðlögun og aðgengi að mennta- og menningarstofnunum stærri eininga sem gagnast hlutaðeigandi smáríki eða sjálfstjórnareiningu.

Skjólskenningin tekur einnig tillit til þess kostnaðar sem getur fylgt því að leita sér skjóls. Skjóli geta t.d. fylgt ókostir eins og yfirtaka regluverks sem þykir ekki hagstætt og frjálst flæði fjármagns til og frá landinu sem getur stuðlað að ójafnvægi í litlu hagkerfi. Kostnaðurinn sem fylgir hugsanlegu skjóli getur líka vegið þyngra en ávinningurinn sem af því hlýst. Mikilvægt er því að lítið ríki geti sjálft vegið og metið kosti og galla þess skjóls sem í boði eru í alþjóðasamfélaginu, hvort sem hjá einstaka ríkjum eða alþjóðastofnunum.

Skjólskenningin kveður á um að með því að leita sér skjóls geti smáríki betur tryggt og styrkt fullveldi sitt en ef þau væru ein á báti án formlegra bandamanna í ólgusjó alþjóðastjórn mála. Smáríki geta ekki komið í veg fyrir að innbyggðir veikleikar sem tengjast smæðinni hafi áhrif á stöðu þeirra en þau geta gripið til ráðstafana til að reyna að draga sem mest úr neikvæðum afleiðingum þátta eins og lítills heimamarkaðar, lítillar stjórnsýslu og takmarkaðs hernaðarmáttar. Það gera þau best með því að leita skjóls hjá einstökum ríkjum eða alþjóðastofnunum (Baldur Þórhallsson 2011).

## Efnahagslegt skjól

Frá fullveldisdeginum 1. desember 1918 hafa Íslendingar ráðið innanríkis- og utanríkismálum sínum. Dönsk stjórnvöld framfylgdu hins vegar utanríkisstefnunni þar sem íslenska utanríkisþjónustan var ekki stofnuð fyrr en hið nána samband landanna var rofið með hernámi Danmerkur vorið 1940. Fram til þess tíma naut Ísland sem lítið ríki hefðbundins skjóls völdugra nágrannaríkis, Danmerkur. Íslensk stjórnvöld lögðu sig fram um að vinna náð með dönskum stjórnvöldum til að styrkja nýfengið fullveldi (Baldur Þórhallsson og Tómas Joensen 2015).

Danmörk hætti beinum fjárstuðningi við Ísland við fullveldisstofnun en hélt áfram að skilgreina Ísland sem hluta af dönsku markaðssvæði. Það skipti sköpum fyrir útflutning frá landinu þar sem oft var krafist vörskipta í viðskiptum og innflutningur sem ekki kom Íslendingum að

notum fór til Danmerkur (Gunnar Karlsson 2009). Ísland var þannig í skjóli stærri markaðar, þ.e. danska markaðarins, þar til samskipti milli landanna rofnaði. Ísland leitaði einnig efnahagslegs skjól hjá Bretlandi samkvæmt skjólskenningunni en eftir að norræna gjaldmiðlasamstarfið (sem Íslandi var hluti af) hrundi í fyrri heimsstyrjöldinni og gengi íslensku krónunnar féll á fyrri hluta þriðja áratugarins, tengdu íslensk stjórnvöld krónuna við breska pundið. Þetta leiddi til stöðugasta gengistímabils í sögu Íslands sem varði til ársins 1939 (Jóhannes Nordal 2002). Eftir gengisfellingu það ár var krónan tengd bandaríkjadal og hélst sú tenging í áratug (Þorvaldur Gylfason 2009).

Hernám Breta var vissulega áfall fyrir fullvalda þjóð (eins og fjallað verður um síðar í kaflanum) en yfirráð Breta á Norður-Atlantshafi tryggðu að Ísland gat haldið áfram að stunda alþjóðaviðskipti. Bandaríkin tóku fljótlega við vörnum landsins en hverndarsamningurinn við Bandaríkin tryggði ekki einungis varnir heldur einnig viðskipti og umfangsmikla uppbyggingu innanlands og efnahagsaðstoð. Ísland naut síðan dyggrar efnahagsaðstoðar Bandaríkjanna allt til ársins 2006. Í lok styrjaldarinnar hafði skjól Breta og Bandaríkjanna gert Ísland að einu ríkasta landi heims (Sigurður Snævarr 1993). Í kjölfarið fylgdi umfangsmikil bein og óbein efnahagsaðstoð sem varði allt til loka sjöunda áratugar liðinnar aldar. Ísland naut nærri tvöfalt hærri Marshall-aðstoðar en önnur Evrópuríki miðað við höfðatölu. Þetta leiddi til mikilvægrar fjárfestingar í sjávarútvegi, raforku og landbúnaði og tryggði meiri útflutning og innflutning en annars hefði orðið (Guðmundur Jónsson og Sigurður Snævarr 2008; Valur Ingimundarson 1996).

Þess ber einnig að geta að ein meginástæða þess að íslensk stjórnvöld ákváðu að gerast stofnaðilar að Alþjóðabankanum og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum undir lok heimsstyrjaldarinnar síðari var viðleitni til að styrkja efnahagslegs stöðu landsins á óvissutímum. Ísland naut um langt árabil sérfræðipækkingar, styrkja og hagstæðra lána frá þessum stofnunum (Jónas Haralz 2002; Van de Laar 1980) og nú síðast í efnahagshruninu 2008.

Verulega dró úr efnahagsaðstoð Bandaríkjanna um 1960 en þau héldu engu að síður áfram að greiða fyrir uppbyggingu og rekstur helstu samgöngumiðstöðvar landsmanna við umheiminn, Keflavíkurflugvöll, og kostnaðarsamt flugumferðareftirlit umhverfis landið. Herstöðin á Miðnesheiði styrkti einnig efnahagslega stöðu landsins með auknum gjaldeyris-



## BALDUR ÞÓRHALLSSON

forða og fjöldi Íslendinga starfaði fyrir herinn. Erfitt er að sjá fyrir sér efnahag landsmanna án stuðnings Bandaríkjanna á þessum árum. Sama má segja um mikilvægi þess vera að hluti af dönskum markaði þó að minna hafi farið fyrir því í opinberri umræðu.

Ákveðnir ókostir geta fylgt því að vera í efnahagslegu skjóli stærra ríkis. Efnahagsaðstoð Bandaríkjanna dró t.d. úr hvata fyrir íslensk stjórnvöld að draga úr tollum og öðrum viðskiptahindrunum við umheiminn. Þetta gerði að verkum að Ísland dró lengur en velflest ríki Vestur-Evrópu að taka upp frjálslýnda efnahagsstefnu (Jakob F. Ásgeirsson 1988). Haftastefnan varð einnig til þess að Ísland gat ekki tekið þátt í efnahagssamvinnu Evrópuríkja á sjöunda áratugnum, hvorki á vegum EFTA né Efnahagsbandalags Evrópu (Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson 2004). Stuðningur Bandaríkjanna var ekki síst mikilvægur hvað pólitískt skjól varðar eins og síðar verður vikið að.

Eftir að draga för úr beinum efnahagsstuðningi Bandaríkjanna áttu íslensk stjórnvöld ekki annan kost en að reyna að tryggja hagstæðari aðgang að mörkuðum annarra Evrópuríkja. Íslensk stjórnvöld gengu því í EFTA árið 1970 til að tryggja að landið yrði í samfloti með öðrum EFTA-ríkjum við gerð tvíhliða fríverslunarsamnings við Efnahagsbandalag Evrópu. Samningurinn var undirritaður árið 1972, hann kom til framkvæmda fjórum árum síðar (vegna þorskastríðanna við Bretland og Vestur-Þýskaland) og var mjög hagstæður fyrir íslenskan sjávarútveg. Sama má segja um samninginn um Evrópska efnahagssvæðið frá árinu 1994. Þátttaka Íslands í innri markaði Evrópusambandsins tryggir sameiginlegt regluverk á flestum sviðum atvinnulífsins og gerir Íslendingum sem og íslenskum fyrirtækjum kleift að keppa á jafnréttisgrundvelli á hinum innri markaði (Baldur Þórhallsson 2004). Frjálst flæði vöru, fjármagns, þjónustu og fólks er einkum mikilvægt litlum markaðsvæðum, eins og Íslands sem eiga allt sitt undir frjálsum viðskiptum. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið skuldbindur Íslendinga vissulega til að taka upp löggjöf Evrópusambandsins sem fellur undir samninginn en erfitt er að ímynda sér að sá uppgangur efnahagslífs sem verið hefur á landinu síðastliðna tvo áratugi hefði orðið sá sami án þess greiða aðgangs sem fékkst með aðildinni að hinum innri markaði. Íslensk stjórnvöld hafa með öðrum orðum leitað efnahagslegs skjóls með því að tryggja sér aðild að stærri markaði og með þátttöku í því regluverki sem setur þar leikreglur.

Áður en að aðildinni að EES kom höfðu Íslendingar notið efnahagslegs skjóls annarra Norðurlandabjóða á vettvangi norrænnar samvinnu með aðild sinni að sameiginlegum vinnumarkaði eins og nánar verður fjallað um í tengslum við félagslegt skjól. Réttur Íslendinga til atvinnuþátttöku á norrænum vinnumarkaði sem og réttur annarra Norðurlandabúa að íslenskum vinnumarkaði stuðlaði til að mynda að sveiflujöfnun á atvinnumarkaði (Baldur Þórhallsson, Sverrir Steinsson og Þorsteinn Kristinsson 2016). Norðurlöndin veittu Íslendingum einnig mikilvægt skjól með því að taka þátt í fjármögnun láns á vegum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins eftir hrun (Össur Skaphéðinsson 2010).

## 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 (þekkingarlega og stjórnsýslulega) til að sinna þessari samningsgerð (Baldur Þórhallsson og Tómas Joensen 2015). Dönsk stjórnvöld tryggðu einnig pólitískt skjól (öryggi) sem landið þurfti á að halda með landhelgisgæslu. Sambandslagasamningurinn kvað á um að Danmörk hefði á hendi landhelgisgæslu hér á landi undir dönskum fána meðan samningurinn væri í gildi, þ.e. í 25 ár eða þar til Ísland kynni að ákveða að taka hana í sínar hendur að öllu eða nokkru leyti á sinn kostnað. Það gerðist smám saman en Danir önnuðust gæslu við landið ásamt Íslendingum alveg fram að síðari heimsstyrjöld (Landhelgisgæslan 2016).

Dönsk stjórnvöld leiddu einnig með góðu fordæmi og Íslendingar fylgdu í grófum dráttum stefnu þeirra í utanríkismálum eins og algengt er í samskiptum lítilla og stórra vinabjóða. Ísland tók t.d. upp hlutleysisstefnu og fylgdi þar með stefnu Dana og annarra Norðurlandabjóða. Ísland tók þátt í sameiginlegum yfirlýsingum þeirra um hlutleysi og vonaðist eftir að viðmið alþjóðakerfisins um að virða ætti sjálfsákvörðunarrétt ríkja á stríðstímum myndi halda. En annað kom á daginn. Hvorki viðmið alþjóðakerfisins um hlutleysi né staðsetning landsins á útjaðri Evrópu veitti skjól í seinni heimsstyrjöldinni. Danmörk var auk þess of vanmáttug til að tryggja varnir Íslands sem og sínar eigin eins og í ljós kom við hernám Þjóðverja. Danmörk hafði reyndar allt frá byrjun 19. aldar verið of veik-

## BALDUR ÞÓRHALLSSON

burða til að veita Íslandi skjól þegar mest á reyndi, þ.e. í Napóleonsstríðunum og báðum heimsstyrjöldum 20. aldar. Danmörk var of lítil til að veita Íslandi þrenns konar skjól gegn kreppum sem skjólskenningin kveður á um, þ.e. að koma í veg fyrir að stríðsátökin leiddu til alvarlegrar kreppu hér á landi, veita aðstoð meðan á stríðsátökunum stóð og að koma með beinum hætti að endurreisn í landinu að átökunum loknum. Þessi kreppustjórnun er ein helsta ástæða þess að lítið ríki leitar skjóls hjá völdugra ríki eða alþjóðastofnunum eins og fram hefur komið.

Bretland var orðið allsráðandi á Norður-Atlantshafi. Það hafði í Napóleonsstríðunum og í fyrri heimsstyrjöldinni tryggt Íslandi skjól. Á tímum Napóleónsstríðanna tryggðu Bretar samskipti við umheiminn og aðgang að erlendum mörkuðum (Baldur Þórhallsson og Tómas Joensen 2015). Í fyrri heimsstyrjöldinni tryggðu Bretar innflutning á eldsneyti og öðrum nauðsynjum. Skjól Breta var landsmönnum þó ekki að kostnaðarlausu þar sem Bretar tóku eigin hagsmuni fram yfir hagsmuni Íslendinga þegar kom að útflutningi frá landinu (Gunnar Þór Bjarnason 2015; Sólrun Jensdóttir 1980). Aðgangur íslenskra útflytjenda að Bandaríkjamarkaði var einnig mikilvægur í fyrri heimsstyrjöldinni en fyrir hana og að henni lokinni voru mjög lítil viðskipti milli landanna. Það að íslenskir ráðamenn urðu að sjá um sín eigin utanríkismál í auknum mæli á styrjaldarárunum styrkti kröfur um fullveldi Íslands (Gunnar Þór Bjarnason 2015).

Í heimsstyrjöldinni síðari, þegar Ísland var orðið fullvalda ríki en enn í konungssambandi, gat Danmörk ekki heldur orðið að liði til að tryggja fullveldi landsins enda sjálf hernumin af Þjóðverjum. Bretland sem nú háði stríð um yfirráð yfir Norður-Atlantshafi tryggði að Ísland félli ekki í hendur Þjóðverjum. Það kom því í hlut Breta að veita landsmönnum pólitískt, efnahagslegt eða félagslegt skjól. Það var vissulega á kostnað hernáms og fullveldis en enginn velkist lengur í vafa um að kostir hernámsins voru fleiri en gallarnir í ljósi þess ástands sem ríkti í Evrópu. Lítil ríki mega sín lítils í stríðsátökum og eru í raun háð ákvörðunum völdugri ríkja bæði hvað varðar viðskipti og yfirráð yfir eigin landsvæði. Fullveldi smárikja er því ávallt fallvalt í stríðsátökum. Stóra spurningin sem ráðamenn smárikja standa frammi fyrir er hvort fylgja eigi völdugri ríkjum að málum og jafnvel leita skjóls hjá þeim eða reyna að verja fullveldið með því að standa ein og óstudd.

Bandaríkin tóku við sem skjólsveitandi af Bretum árið 1941. Bandaríkin tryggðu ekki einungis varnir landsins heldur studdu þau lýðveldisstofnunina 1944 og lögðu þannig grunninn að langvarandi vináttusambandi ríkjanna (Baldur Þórhallsson, Sverrir Steinsson og Þorsteinn Kristinsson 2016). Bandaríkin gengu að flestum meginkröfum íslenska stjórnvalda í viðræðum um hverndarsamninginn frá 1941, Keflavíkursamninginn árið 1946 og varnarsamninginn 1951. Enda þótt andstæðingar varnarsamvinnu við Bandaríkin sökuðu íslensk stjórnvöld um fullveldisframsal er ekki hægt að efast um að hér voru tvö fullvalda ríki að semja sín á milli um tilhögun varnarmála. Íslendingar voru vissulega beittir þrýstingi til að taka þátt í vestrænni varnarsamvinnu og urðu fyrir áhrifum af ákvörðunum Noregs og Danmerkur að taka þátt í stofnun Atlantshafsbandalagsins. Stjórnvöld tregðuðust hins vegar lengi við að láta af hlutleysisstefnunni en eftir því sem átökin milli austurs og vesturs hörðnuðu og kalt stríð skall á var ákveðið að taka þátt í vestrænni varnarsamvinnu til að tryggja öryggi landsmanna (Valur Ingimundarson 1996). Jafnframt mætti halda því fram að efnahagsaðstoð Bandaríkjanna hafi stutt við bakið á lýðræðisþróun á Íslandi. Aðstoðin var að minnsta kosti veitt með það að markmiði að styrkja lýðræðisöflin í landinu.

Aðildin að NATO og varnarsamvinnan við Bandaríkin veitti ekki aðeins hernaðarlegt skjól heldur einnig diplómatískt skjól þegar kom að útfærslu fiskveiðilögsögunnar. Bresk stjórnvöld veigruðu sér við að beita Íslendinga ofurefli á fiskimiðunum (sem þau hefði hæglega getað gert) vegna hótana íslenskra stjórnvalda um að ganga úr NATO og reka herinn úr landi. Bandarísk stjórnvöld beittu sér ekki gegn Íslendingum í deilunni og aðildarríki NATO, eins og Noregur, reyndu að miðla málum. Forsenda fyrir útfærslu fiskveiðilögsögunnar lá í breytingum á hafrétti sem voru að eiga sér stað á hafréttarráðstefnum Sameinuðu þjóðanna. Án þessara breytinga hefðu Bretar og aðrar Evrópuþjóðir traðla viðurkennt rétt Íslendinga til yfirráða yfir fiskveiðilögsögunni (sjá Guðni Th. Jóhannesson 2007; Sverrir Steinsson 2016). Íslands naut því skjóls af reglum og viðmiðum alþjóðakerfisins rétt eins og skjólskenningin kveður á um.

Íslendingar nutu þess einnig að vera ekki of háðir viðskiptum við vesturveldin og geta t.d. þegar á reyndi í löndunarbanni Breta tekið upp viðskipti við Sovétríkin. Þetta sýnir mikilvægi þess fyrir lítil ríki að vera ekki of háð einu tilteknu ríki og geta um frjálst höfuð strokið þegar að

BALDUR ÞÓRHALLSSON

alþjóðaviðskiptum kemur (Baldur Þórhallsson, Sverrir Steinsson og Þorsteinn Kristinsson 2016).

Hið sama getur reyndar líka átt við um hervarnir. Mörgum stuðningsmönnum varnarsamvinnunnar við Bandaríkin var illa brugðið við einhliða ákvörðun bandarískra stjórnvalda að loka herstöðunni á Miðnesheiði árið 2006. Varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna er vissulega í fullu gildi en hann hefur aðra merkingu eftir að landið var skilið eftir varnarlaust, þ.e. án hverndar eins um sumir þessara stuðningsmanna myndu orða það. Í kjölfar þessa brugðu íslensk stjórnvöld á það ráð að gera öryggissamninga við önnur nágrannaríki eins og Kanada og Noreg og tryggja tímabundnar loftvarnir með viðveru flughera NATO-ríkja á landinu. NATO og önnur aðildarríki þess en Bandaríkin gegna því veigameira hlutverki í vörnum landsins en áður þar sem þau eru orðin beinir skjólsveitendur. Aðildin að Schengen-samstarfinu hefur einnig veitt viðtækara og mikilvægara skjól en margir töldu í fyrstu að yrði raunin, sérstaklega á sviði lögreglusamstarfs.

Einnig má nefna að Ísland nýtur enn góðs af — eða skjóls af — náinni samvinnu við önnur ríki Norðurlanda. Enda þótt mörgum hér á landi hafi fundist að Norðurlönd stæðu ekki nægjanlega að baki Íslendingum í Icesave-deilunni skipti diplómatísk aðstoð Norðmanna og annarra Norðurlanda miklu máli þegar kom að því að tryggja lán frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (Össur Skarphéðinsson 2010). Samflot Íslands með Norðurlöndunum skiptir einnig miklu máli þegar stjórnvöld vilja verja hagsmuni landsins og koma hugðarefnum sínum á framfæri á vettvangi alþjóðastofnana eins og EES og ESB, UNESCO, Alþjóðabankans og Sameinuðu þjóðanna.

Það pólitíska skjól sem Ísland hefur notið í formi varna, utanríkisþjónustu og viðmiða og leikreglna alþjóðakerfisins hefur skipt sköpum fyrir fullveldi landsins. Án þessa skjóls hefði íslenskum stjórnvöldum trauðla tekist að stækka fiskveiðilögsöguna (sem skapaði grunninn að velsæld þjóðarinnar á síðari hluta 20. aldar) og koma málum áleiðis í stofnunum alþjóðasamfélagsins (Baldur Þórhallsson og Tómas Joensen 2015; Baldur Þórhallsson, Sverrir Steinsson og Þorsteinn Kristinsson 2016).



## Félagslegt skjól

Um aldir fóru mikilvægustu alþjóðasamskipti Íslendinga fram í gegnum Kaupmannahöfn, höfuðborg landsins. Borgin hélt áfram að vera miðpunktur í utanförum landsmanna þó að öðrum áfangastöðum fjölgaði smám saman eftir sambandslagasamninginn. Þeir Íslendingar sem héldu utan til náms, hvort sem var í háskólanám eða iðnnám, fóru að langstærstum hluta til Danmerkur. Hingað til lands komu einnig helst iðnaðarmenn þaðan og kenndu Íslendingum t.d. mjólkurvinnslu. Langmest menningarsamskipti voru við Danmörku enda löndin í konungssambandi. Íslendingar héltu einnig áfram að njóta ávaxta fjárframlaga frá dönskum stjórnvöldum og félagasamtökum frá þeim tímum þegar Ísland var hluti af Danmörku. Íslensk stjórnvöld lögðu t.d. ekki fé í byggingu spítala fyrr en með byggingu Landspítalans. Um aldamótin 1900 byggði og fjármagnaði danska Oddfellowreglan holdsveikisþítala sem var starfræktur þar til holdsveiki hafði að mestu leyst verið útrýmt á fimmta áratugnum. Árið 1901 hófu félagar í St. Jósefsreglunni, sem komu frá Danmörku, einnig byggingu sjúkrahúss í Reykjavík sem varð aðalspítali landsmanna þar til Landspítalinn tók til starfa í lok árs 1930 (Guðjón Friðriksson og Jón Þ. Þór 2013; Jón Ólafur Ísberg 2005).

Pólítískur og samfélagslegur þrýstingur frá Danmörku hélt einnig áfram á sviði mannréttinda. Árið 1915 fengu konur 40 ára og eldri kosningarétt en sex árum síðar var kosningaaldur kvenna lækkaður í 25 ár með stjórnarskrárbreytingu. Þessi breyting virðist hafa verið gerð eftir þrýsting frá dönsku ríkisstjórninni í samningaviðræðunum um sambandslagasamninginn (Auður Styrkársdóttir 1994).

Samskiptin við Danmörku skiptu þannig sköpum þegar kom að nútímavæðingu Íslands á millistríðsárunum. Alþjóðlegir straumar og stefnur héldu áfram að berast um Kaupmannahöfn og höfðu umtalsverð áhrif (Baldur Þórhallsson og Tómas Joensen 2015). T.d. má nefna að hér á landi þróaðist svipað flokkakerfi og á öðrum Norðurlöndum, með áþekkan hugmyndafræðilegan grunn þó að valdahlutföll flokkanna yrðu önnur, og uppbygging stjórnsýslunnar tók mið af stjórnsýslu annarra Norðurlanda. Íslendingar sóttu einnig fyrirmyndir til sænska velferðarkerfisins (Guðmundur Jónsson 2001) og sænsku/norrænu samvinnuhreyfingarinnar (Guðmundur Jónsson 2012).

## BALDUR ÞÓRHALLSSON

Mikið hefur verið fjallað um bandarísk menningaráhrif á Íslandi í tengslum við hernámið og herstöðina við Keflavík. Hernámið hafi mikil áhrif á þjóðfélagið. Bundinn var endi á áralangt atvinnuleysi, herinn greiddi hærri laun en almennt tíðkaðist og bauð oft upp á betri starfs-skilyrði. Þetta breytti samningsstöðu vinnandi fólks í landinu gagnvart atvinnurekendum og hagur þess batnaði. Auk þessa hristi hernámið upp í hefðbundnum hlutverkum kynjanna þar sem konur fóru í vaxandi mæli út á vinnumarkað til að mæta skorti á vinnuafli í landinu.

Á árunum eftir stríð hélt bandarísk menning áfram að hafa áhrif á hugmyndir, lífsstíl, hefðir og venjur Íslendinga. Þetta flýtti fyrir nútímavæðingu á margvíslegan hátt eins og með stofnun ríkissjónvarps. Þessir þættir tryggðu að landsmenn fylgdu eftir breytingum í nágrenna-ríkjunum og gerðu landið samkeppnishæfara um vinnuafli, t.d. með því að tryggja að fólk flyktist ekki til annarra landa og sneri heim að loknu námi erlendis. Jafnframt má halda því fram að mikilvægi þess að viðhalda íslenskum hefðum og menningu byggist að hluta til á þeim andstæðu þóllum sem einkenndu deilur um amerísk menningaráhrif. Nýjungar sem komið var á fót í kjölfar þessarar umræðu, svo sem ríkissjónvarp, hafa orðið til þess að auka áhersluna á það sem þjóðlegt er eða íslenskt. Nefna má sem dæmi að landsmenn fagna nú 50 ára sögu *Íslensks* sjónvarps. En sameiginlegur menningararfur er öllum fullvalda ríkjum mikilvægur og styrkir stöðu þeirra inn á við sem út á við. Bandarísk stjórnvöld voru einnig ötul við að bjóða íslenskum forystumönnum í heimsóknir til Bandaríkjanna og íslenskum stúdentum styrki til náms. Þetta hefur styrkt samskipti ríkjanna og aukið flæði hugmynda til landsins.

En þrátt fyrir þessi miklu áhrif bandarískrar menningar á þjóðina héldu íslensk stjórnvöld fyrst og fremst áfram að leita eftir félagslegu skjóli meðal annarra Norðurlanda, einkum Danmerkur. Leitað var fyrirmynda við frekari uppbyggingu stjórnsýslunnar og velferðarkerfisins og á mörgum sviðum tók íslensk löggjöf sem fyrr mið af danskri löggjöf (Baldur Þórhallsson, Sverrir Steinsson og Þorsteinn Kristinsson 2016). Eftir heimsstyrjöldina síðari varð Kaupmannahöfn brátt aftur miðstöð íslenskra stúdenta erlendis þar sem þeir nutu sem fyrr aðgangs að menntun og öðrum félagslegum gæðum danska velferðarkerfisins (Helgi Skúli Kjartansson 2010: 245, 403). Samvinna Norðurlanda veitti landsmönnum einnig mikilvægt skjól eins og ferða- og atvinnufrelsi og aðgang að

mennta- og velferðarkerfi ríkjanna fjögurra. Fram undir lok 20. aldar voru einnig langflestir innflytjendur hér á landi frá Norðurlöndum (Hagstofa Íslands 2009). Möguleikar Íslendinga til að mennta sig á öðrum Norðurlöndum svo og straumar og stefnur sem fylgdu samskiptum milli landanna hafa líklega verið vanmetnir í gegnum tíðina. En án þessa má efast um að tekist hefði að byggja upp það öflugra mennta- og heilbrigðiskerfi sem sambærilegt er við það sem best gerist í heiminum, þ.e. á Norðurlöndunum (Baldur Þórhallsson og Tómas Joensen 2015).

Þegar mest hefur þrengt að í efnahagsmálum hafa landsmenn getað notið þeirra gæða sem opininn aðgangur að Norðurlöndum hefur boðið upp á eins og þegar síldin hvarf í lok sjöunda áratugarins og eftir efnahagshrunið 2008. Aðgangur íslenskra námsmanna að námi í Evrópu hefur skipt sköpun fyrir menntun landsmanna og með EES-samningunum hefur vísinda- og menningarsamstarf við Evrópuríki stórauðist. Þannig standa stærri og um leið fjölþættari samfélög (vísinda- og menningar-samfélög) Íslendingum opin og skapa grundvöll og um leið skjól fyrir öflugra samfélag hér á landi. Samfélagið er því líklegra en ella til að blómstra og skapa framtíð fyrir nýjar kynslóðir.

## Norðurlönd og Skotland

Ef Ísland er borið saman við nágrannaríki í austri þá hafa þau fetað svipaða leið þegar kemur að því að styrkja fullveldi sitt. Þannig hafa Norðurlönd leitað að efnahagslegu skjóli á innri markaði Evrópusambandsins þó að þau hafi mismunandi aðkomu að honum. Meginmarkmið ríkjanna með ESB- og EES-aðild hefur verið að viðhalda hagvexti til að hafa ráð á öflugra velferðarkerfi. Þannig styrkja þau fullveldi sitt og geta auk þess lagt aukið fjármagn til varnarmála sem kemur til viðbótar við aðild að NATO eða nána samvinnu við bandalagið um varnir í tilfelli Finnlands og Svíþjóðar. Þannig tryggja þau varnir og þar með fullveldi landanna ef til átaka kæmi við óvinveitta aðila. Frá því að Schengen-samstarfið hófst hafa ríkin fimm einnig haft pólitískt skjól af því. Félaglegt skjól sækja ríki rétt eins og Ísland til Norðurlandasamvinnunnar, aðildar að mennta- og vísindaáætlunum Evrópusambandsins og aðildar að ákvæðum um fjálssa för fólks, fyrst á vettvangi Norðurlandasamvinnunnar og síðar hjá ESB.

## BALDUR ÞÓRHALLSSON

Um leið og Eystrarsaltsríkin þrjú endurheimtu fullveldi sitt reyndu þau að tryggja sér aðild að NATO og ESB en aðild að þessum bandalögum og nán samvinna við Bandaríkin er talin lykill að því að tryggja fullveldi þeirra. Ríkin þrjú njóta þannig ekki bara hernaðarlegs, efnahagslegs og félagslegs skjóls af vestrænni samvinnu heldur einnig diplómatisks skjóls í glímu þeirra við risann í austri. Auk þessa vinna ríkin náið með Norðurlöndunum á vettvangi alþjóðastofnana og tvíhliða tengsl Eistlands og Finnlands veitir fyrrnefnda ríkinu mikilvægt félagslegt og efnahagslegt skjól (Baldur Þórhallsson og Bailes 2016).

Í fræðigrein um það, hvar Skotland sem hugsanlegt nýtt sjálfstætt ríki myndi leita sér skjóls, var niðurstaðan sú að helsti skjólsveitandi Skota yrði sem fyrr Bretland þar sem sjálfstæðissinnar ætluðu t.d. að halda breska pundinu og hafa Englandsbanka (breska seðlabankann) að fjárhagslegum bakhjarli landsins. Þeir gerðu einnig ráð fyrir áframhaldandi nánnum félagslegum tengslum þjóðanna sem tilheyra Bretlandi og kristallaðist í þeirri stefnu að viðhalda ætti konungssambandinu. Skoski þjóðernisflokkurinn talaði fyrir áframhaldandi veru Skotlands í Evrópusambandinu og NATO og taldi veru landsins í þessum bandalögum raunar eina af grundvallarforsendum þess að Skotar gætu stofnað sjálfstætt ríki. Þetta er mjög athyglisvert í ljósi þess að þar til nokkrum misserum fyrir þjóðaratkvæðagreiðsluna um sjálfstæði var Skoski þjóðernisflokkurinn með öllu andvígur aðild að NATO en breytti um stefnu í aðdraganda kosninganna þegar hann stóð frammi fyrir því að hugsanlega yrði Skotland sjálfstætt ríki og að tryggja þyrfti varnir þess. Niðurstaða greinarinnar var einnig sú að Skotar myndu líta til Bandaríkjanna hvað skjól og tryggingu fullveldisins varðar, bæði í efnahagslegu og pólitísku (hernaðarlegu og diplómatísku) tilliti. En áður en til þjóðaratkvæðagreiðslunnar kom hafði skoska heima stjórnnin lagt grunninn að nánnum tengslum við Bandaríkin (Baldur Þórhallsson, Bailes og Johnstone 2013).

## Lokaorð

Lítill ríki eiga allt sitt undir því að stærri ríki virði fullveldi þeirra. Eins og margar aðrar smærri þjóðir hafa Íslendingar fengið að kynnast þessu, t.d. í hernámi síðari heimstyrjaldarinnar og deilunum um útfærslu fiskveiðilögsögunnar. Að stór ríki virði alþjóðareglur og alþjóðleg viðmið

## RITRÝND GREIN

skiptir sköpum fyrir sjálfstæði lítilla ríkja. Í þessari grein hefur verið leitast við að svara þeirri spurningu hvernig lítil ríki tryggja og styrkja fullveldi sitt. Greint hefur verið hvernig Ísland hefur tekist á við þetta verkefni frá því að það varð fullvalda ríki. Meginniðurstaðan er sú að Ísland, eins og öll smærri nágrannaríki þess, hefur leitað eftir pólitísku, efnahagslegu og félagslegu skjóli voldugri ríkja og alþjóðastofnana til að tryggja og styrkja fullveldi sitt. Þannig hafa íslensk stjórnvöld til að mynda notið skjóls stærri ríkja og alþjóðastofnana þegar kemur að vörnum landsins og fengið skjól í formi diplómatiskrar aðstoðar við útfærslu fiskveiðilögsögunnar og gerð viðskiptasamninga. Íslendingar hafa einnig notið skjóls í formi beinnar efnahagsaðstoðar og aðgangs að stærra markaðssvæði. Íslensk stjórnvöld hafa leitað eftir nánnum félagslegum samskiptum við nágrannaríki sín til að tryggja flæði hugmynda, viðmiða og gilda til landsins. Aðgangur að atvinnutækifærum og menntastofnunum nágrannalandanna er lykilatriði í því sambandi. Stjórnvöld hafa einnig leitað eftir fyrirmyndum um uppbyggingu innviða samfélagsins eins og t.d. velferðarkerfisins. Líta má á þessa þætti sem hluta af félagslegu skjóli sem næst fram með náinni samvinnu við einstök ríki og fjölþjóðlegri samvinnu innan Norðurlandaráðs og Evrópska efnahagssvæðisins.

Án skjólsveitenda stæði fullveldi Íslands ekki eins traustum fótum. Íslensk stjórnvöld hafa kosið NATO og Bandaríkin sem skjólsveitendur þegar kemur að hervörnum og Schengen-samstarfið hvað landamæraeftirlit og samvinnu lögreglu varðar. Þannig tryggja þau pólitískt fullveldi landsins samkvæmt skjólskenningunni. Þau hafa einnig ákveðið að deila völdum með aðildarríkjum EES til að tryggja það skjól sem felst í aðild að innri markaði. Þátttaka í þessari samvinnu Evrópuríkja styrkir útflutningsgreinarnar svo um munar og sameiginlegur lagarammi ríkjanna tryggir að Íslendingar og íslensk fyrirtæki í öllum atvinnugreinum nema landbúnaði standa jafnfætis erlendum samkeppnisaðilum og njóta þeirra tækifæra sem bjóðast á mörkuðum ríkja Evrópu. Allt þetta styrkir efnahagslegt fullveldi landsins. Stjórnvöld hafa einnig lagt áherslu á tengja Íslendinga við þá strauma og þær stefnur sem hæst ber hverju sinni á Norðurlöndum og í öðrum hlutum Evrópu með því að tryggja frjálsa för fólks til þessara landa svo og aðgang að menntastofnunum og rannsóknar- og nýsköpunarsjóðum ESB og Norðurlandaráðs. Til að ná þessu markmiði hefur landið að sama skapi verið opnað fyrir flæði fólks frá

## BALDUR ÞÓRHALLSSON

löndum EES og liðkað hefur verið fyrir aðgangi akademískra starfsmanna frá öðrum ríkjum. Þannig vilja stjórnvöld styrkja félagslegt fullveldi landsins.

Skjóli getur hins vegar fylgt verulegur kostnaður. Kostnaðurinn sem fylgir hugsanlegu skjóli má ekki vega þyngra en ávinningurinn sem af því hlýst. Smáriki verða sjálf að geta vegið og metið kosti og galla þess skjóls sem í boði er. Því næst geta þau tekið upplýsta ákvörðun um það hvort ávinningurinn sem felst í því að leyta skjóls sé meiri en kostnaðurinn sem því fylgir. Flestir íslenskir stjórnámálmenn hafa t.d. talið að kostnaðurinn við aðild Íslands að Evrópusambandinu vegi þyngra en ávinningurinn. Þeir hafa því margir hverjir ekki viljað taka upp viðræður við Evrópusambandið um aðild eða ljúka aðildarviðræðunum sem hófust árið 2009. Yfirráð landamanna yfir frumatvinnugreinunum (sjávarútvegi og landbúnaði) virðast skipta hér sköpum og að láta ekki formlega af hendi *fullveldi* eða *stjórn* eigin mála. Það geta íslenskir stjórnámálmenn þar að auki trauðla gert vegna ríkjandi orðræðu um mikilvægi sjálfstæðis og fullveldis landsins. Orðræðan hefur beina skírskotun til sjálfstæðisbaráttunnar, þorskastríðanna og deilunnar um veru herliðs hér á landi (Guðmundur Hálfðanarson 2004). En það er önnur saga.

Lítill ríki eru eigi að síður háðari alþjóðaviðskiptum, eiga erfiðara með að verjast utanaðkomandi árásum og þurfa að vera meira vakandi fyrir því en hin stærri ríki að nýjustu straumar og stefnur (t.d. í vísindum) berist til landsins. Þau eiga því ekki annan kost en að taka virkan þátt í alþjóðasamvinnu og leita skjóls hjá einstaka ríkjum og alþjóðastofnunum ef þeim á að takast að tryggja góð lífsskjör, varnir og nútímavæðingu. Lítill ríki verða 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 til þess að tryggja hagstætt skjól og koma í veg fyrir að skjólið verði þrúgandi.



## HEIMILDASKRÁ

- Archer, Clive og Neill Nugent. 2002. „Introduction: Small States and EU.“ *Current Politics and Economics of Europe* 11 (1): 1–10.
- Auður Styrkárdsdóttir. 1994. *Barátta um vald: Konur í bæjarstjórn Reykjavíkur 1908–1922*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Baldur Þórhallsson. 2000. *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Baldur Þórhallsson. 2004. *On the Edge: Iceland and European Integration*. London og New York: Routledge.
- Baldur Þórhallsson. 2006. „The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives.“ *Journal of European Integration* 28 (1): 7–31.
- Baldur Þórhallsson. 2011. „Domestic Buffer versus External Shelter: Viability of Small States in the New Globalised Economy.“ *European Political Science* 10: 324–336.
- Baldur Þórhallsson og Alyson Bailes. 2016. „Small State Diplomacy.“ Í *The SAGE Handbook of Diplomacy*. Ritstj. Costas M. Constantinou, Pauline Kerr og Paul Sharp, 294–307. London: Sage.
- Baldur Þórhallsson, Alyson Bailes og Rachel Lorna Johnstone. 2013. „Scotland as an In-dependent Small State: Where Would it Seek Shelter?“ *Icelandic Review of Politics and Administration* 9 (1): 1–20.
- Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson. 2004. „The Special Relationship between Iceland and the United States of America.“ Í *Iceland and European Integration: On the Edge*. Ritstj. Baldur Þórhallsson, 103–125, London og New York: Routledge.
- Baldur Þórhallsson, Sverrir Steinsson og Þorsteinn Kristinsson. 2016. „A Theory of Shelter: Iceland's American Period (1941–2006).“ Óbirt grein.
- Baldur Þórhallsson og Tómas Joensen. 2015. „Iceland's External Affairs from the Napoleonic Era to the Occupation of Denmark: Danish and British Shelter.“ *Icelandic Review of Politics and Administration* 11 (2): 187–206.
- Davíð Þór Björgvinsson. 2009. „Munurinn á ESB og EES.“ *Morgunblaðið*, mbl.is. Sótt 30. september 2016 á <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1262820/>.
- Guðjón Friðriksson og Jón Þ. Þór. 2013. *Kaupmannahöfn sem höfuðborg Íslands*. Síðara bindi. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Guðmundur Hálfðanarson. 2004. „Discussing Europe: Icelandic Nationalism and European Integration.“ Í *On the Edge: Iceland and European Integration*. Ritstj. Baldur Þórhallsson, 128–144. London og New York: Routledge.
- Guðmundur Jónsson. 2001. „The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century.“ *Scandinavian Journal of History* 26: 250–267.
- Guðmundur Jónsson. 2012. „The Impossible Dream: Transferring the Danish Agricultural Model to Iceland.“ Í *Alan S. Milward and a Century of European Change*. Ritstj. Frances Lynch, Fernando Guirao og Sigfrido M. Ramirez Perez, 206–220. New York: Routledge.
- Guðmundur Jónsson og Sigurður Snævarr. 2008. „Iceland's Response to European Economic Integration, 1945–1960.“ Í *Pathbreakers: Small European Countries Responding*

## BALDUR ÞÓRHALLSSON

- to *Globalisation and Deglobalisation*. Ritstj. Margrit Müller og Timo Myllyntaus, 375–406. Bern: Peter Lang.
- Gunnar Karlsson. 2009. „Atvinnubylting og ríkismyndun.“ Í *Saga Íslands X*. Ritstj. Sigurður Líndal og Pétur Hrafn árnason, 5–312. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Hagstofa Íslands. 2009. „Innflytjendur og einstaklingar með erlendan bakgrunn 1996–2008,“ 20. janúar. Sótt 1. október 2016 á <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/innflytjendur-og-einstaklingar-med-erlendan-bakgrunn-1996-2008/>.
- Helgi Skúli Kjartansson. 2010. *Ísland á 20. öld*. Reykjavík: Sögufélag.
- Jakob F. Ásgeirsson. 1988. Þjóð í hafti: Þrjátíu ára saga verslunarfjötra á Íslandi. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Jóhannes Nordal. 2002. „Mótun peningakerfisins fyrir og eftir 1930.“ Í *Frá kreppu til viðreisnar: Ættir um hagstjórn á Íslandi á árunum 1930–1960*. Ritstj. Jónas H. Haralz, 41–79. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Jón Ólafur Ísberg. 2005. *Líf og lækningar: íslensk heilbrigðissaga*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Jónas H. Haralz. 2002. „Hvað sögðu ráðgjafarnir?“ Í *Frá kreppu til viðreisnar: Ættir um hagstjórn á Íslandi á árunum 1930–1960*. Ritstj. Jónas H. Haralz, 221–325. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Katzenstein, Peter. 1984. *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Landhelgisgæslan. 2016. *Saga LHG*. Sótt 1. október 2016 á <http://www.lhg.is/sagan/>.
- Oxford Analytica. 2010. „EUROPE: Small States Prefer Partial EU Integration.“ Sótt 30. september 2016 á [http://uni.hi.is/baldurt/files/2012/10/23.Thorhallsson\\_EUROPE\\_Small\\_states\\_prefer\\_partial\\_EU\\_integration.pdf](http://uni.hi.is/baldurt/files/2012/10/23.Thorhallsson_EUROPE_Small_states_prefer_partial_EU_integration.pdf).
- Sigurður Snævarr. 1993. *Haglýsing Íslands*. Reykjavík: Heimskringla.
- Sjávarútvegsráðuneytið. 2016. „Global Comparison.“ Sótt 30. september 2016 á <http://www.fisheries.is/economy/fisheries-impacts/global-comparison/>.
- Sverrir Steinsson, 2016. „The Cod Wars: A Re-Analysis.“ *European Security* 25 (2): 256–275.
- Valur Ingimundarson. 1996. Í eldlínu kalda stríðsins: Samskipti Íslands og Bandaríkjanna 1945–1960. Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- Van de Laar, Aart. 1980. *The World Bank and the Poor*. Boston: Kluwer & Nijhoff.
- Þorvaldur Gylfason. 2009. „Is Iceland Too Small.“ *Vox*, Voxeu.org. Sótt 12. júní 2016 á [www.voxeu.org/article/ice-land-too-small](http://www.voxeu.org/article/ice-land-too-small).
- Össur Skarphéðinsson. 2010. „Fundur utanríkisráðherra Norðurlanda.“ 138. löggjafarþing — 91. fundur, 15. mars 2010. Sótt 2. október 2016 á <http://www.althingi.is/altext/raeda/138/rad20100315T150542.html>.