

# Sýn Íslendinga á utanríkis- og öryggismál

Silja Bára Ómarsdóttir, PhD, aðjunkt við Stjórn málafræðideild HÍ

## Útdráttur

Afstaða Íslendinga til öryggismála hefur lítið verið rannsökuð frá því í lok kalda stríðsins. Í þessari grein eru kynntar niðurstöður könnunar um afstöðu til og hugmyndir um utanríkis- og öryggismál, en Félagsvísindastofnun HÍ vann könnunina í nóvember og desember 2016. Niðurstöður könnunarinnar eru settar í samhengi við þróun í öryggisfræðum, þá sérstaklega öryggisgeira (e. security sectors) verufræðilegt öryggi (e. ontological security) og öryggisvæðingu (e. securitization). Helstu niðurstöður eru að almenningur á Íslandi telur öryggi sínu helst stafa ógn af efnahagslegum og fjárhagslegum óstöðugleika og náttúruhamförum, en telur litlar líkur á því að hernaðarátök eða hryðjuverkaárásir snerti landið beint. Þessar niðurstöður eru í takmörkuðu samræmi við helstu áherslur stjórnvalda í öryggismálum og því mikilvægt að stjórnvöld átti sig á því hvernig hægt er að tryggja það að almenningur sé meðvitaður um þær forsendur sem áhættumat og öryggisstefna grundvallast á.

**Efnisorð:** Ísland; utanríkismál; öryggismál; verufræðilegt öryggi.

## Icelanders' perspectives on security and foreign affair

### Abstract

Icelanders' views on security and foreign affairs since the end of the Cold War are an understudied issue. This article presents the findings of a large scale survey on the position and ideas about foreign affairs and security. The survey was conducted by the Social Science Research Institute of the University of Iceland in November and December 2016. The results of the survey are placed in the context of developments in security studies, with an emphasis on security sectors, ontological security, and securitization. The main findings are that the



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 14, Issue 2 (1-18)

© 2018 Contacts: Silja Bára Ómarsdóttir, sbo@hi.is

Article first published online June 21st 2018 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 2. tbl. 14. árg. 2018 (1-18) Fræðigreinar

© 2018 Tengiliðir: Silja Bára Ómarsdóttir, sbo@hi.is

Vefbirting 21. júní 2018 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.2.1>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Icelandic public believes that its security is most threatened by economic and financial instability, as well as natural hazards, but thinks there is a very limited chance of military conflict or terrorist attacks directly affecting the country. These findings are incongruent with the main emphases of Icelandic authorities, as they appear in security policy and political discourse. It is therefore important that the authorities understand how to engage with the public about the criteria upon which risk assessments and security policies are based.

**Keywords:** Iceland; securitization; terrorism; ontological security.

## Inngangur

Öll ríki heims þurfa að huga að öryggi sínu og borgara sinna. Frá því fullvalda ríki urðu til hefur það verið ein af grundvallarskilgreiningunum á ríkjum, að þau hafi einkarétt á valdbeitingu og geti notað vald til þess að verja borgarana fyrir ógnum sem aðrir borgarar skapa þeim. Einkum og sér í lagi ber ríkinu að tryggja ytra öryggi með því að verja landamæri ríkisins. Fyrir hin örfáu ríki heims sem ekki hafa her er flóknara að nálgast þetta hlutverk en þar sem herir eru starfandi. Á Íslandi var öryggi ríkisins við fullveldi tryggt með hlutleysi, sem í sambandslögunum stóð að skyldi vera ævarandi. Það var þó ekki langlífara en svo að Ísland varð stofnaðili að Atlantshafsbandalaginu (NATO) árið 1949 og varla hefur komið til álita af hálfu stjórnvalda að slíta þeirri aðild síðan. Í þessu felst þó ekki að full sátt ríki um aðildina, eða jafnvel að almenningur hafi fullan skilning á því hvað felst í henni. Þá hefur lítið verið rannsakað hvað það er sem almenningur telur að skapi öryggi. Þessi grein kynnir niðurstöður könnunar á því hvernig íslenskur almenningur skynjar öryggi landsins og þær ógnir sem að því stöðja.

Greinin hefst með stuttri fræðilegri umræðu um nýlegar breytingar í öryggisfræðum (e. security studies) þar sem öryggi hefur ekki einungis verið víkkað og dýpkað með því að gera grein fyrir öryggi á grundvelli efnahags, náttúru og samfélags, heldur opnað fyrir þátttöku almennings í mótun og viðhaldi stefnu. Hér er nauðsynlegt að gera grein fyrir öryggisvæðingu og hvernig hún fer fram, og því hvernig almenningur getur svarað öryggisvæðingartilburðum valdhafa. Þá er rætt um verufræðilegt öryggi (e. ontological security), sem felst í því að skoða hvernig sjálfsmynd og viðhald hennar getur spilað inn í það hvernig almenningur skynjar og bregst við öryggisvæðingu og -ógnum. Einnig er öryggisstefna íslenska ríkisins kynnt, með áherslu á það hvernig öryggisgeirar birtast í henni. Að lokinni fræðilegri umræðu er stutt umræða um aðferðafræði rannsóknarinnar sem hér er lögð til grundvallar og er hún svo kynnt. Rannsóknin var unnin í samvinnu við Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og lögð fyrir allan netpanel hennar í nóvember og desember 2016 og svöruðu 4848 af 8247 sem fengu hana senda. Könnunin var í heild 18 spurningar um alþjóðamál, en hér er byggt á fjórum þeirra, sem hverfast allar um afstöðu til utanríkis- og öryggismála.

Helstu niðurstöður mínar eru að almenningur á Íslandi hafi ekki mikla tilfinningu fyrir því að öryggi sínu sé ógnað. Helstu ógnir sem almenningur skynjar eru efnahags- og fjárhagslegur óstöðugleiki og náttúruhamfarir. Niðurstöður könnunarinnar sýna að ótti við vopnuð átök eða hryðjuverk er lítil meðal landsmanna. Í öryggisstefnu fyrir

Ísland er hins vegar mun meiri áhersla lögð á hernaðarlegar ógnir, þótt forgangsroðun hafi breyst nokkuð í meðförum þingsins og þá meira í átt að þeirri skynjun almennings sem birtist hér.

## 1. Öryggi: Kenning og veruleiki

Í þessum kafla er farið yfir fræðilegan grunn rannsóknarinnar, sem byggist á hugmyndum um öryggisgeira, öryggisvæðingu og verufræðilegt öryggi. Undirliggjandi öllum þessum nálgunum er hugmyndin um samspil valdhafa og almennings í mótun ógna og öryggis innan samfélaga, sem og tilraunir almennings til að halda í sjálfsmynd sína í gegnum venjur og hefðir. Í öryggisfræðum var lengst af einblínt á öryggi ríkisins, með sérstakri áherslu á ytra öryggi þess, þ.e. hvernig væri hægt að verjast hernaðarárásum af hálfu annarra ríkja. Frá því undir lok kalda stríðsins hafa rannsóknir hins vegar beinst æ meira að öðrum þáttum, sem gjarnan er nálgast á grundvelli hugmynda um öryggisgeira (e. security sectors) sem Buzan (1991) skilgreindi sem hernað, stjórn má, umhverfi, efnahag og samfélag. Buzan, Wæver og deWilde (1998) unnu frekar með þessar nálganir og bættu við hugmyndinni um öryggisvæðingu (e. securitization), sem felst í því að valdhafar skilgreina berum orðum ógn við tiltekið öryggisviðfang (e. referent object) og krefjast um leið réttar til að beita óhefðbundnum leiðum til að bregðast við ógninni. Eins og Wæver segir, þá krefjast þessar leiðir gjarnan hegðunar sem fylgir ekki reglum stjórn mála og heimila því ríkinu að krefjast sérstakra réttinda (Wæver 1998). Með því að yrða kröfur sínar um að tiltekna ógnir verði flokkaðar sem ógnir við öryggi landsins er ríkið að fara fram á það að almenningur bregðist við og heimili öryggisvæðingu þessara ógna. Wæver bendir á að oftast sé spurt hvað sé verið að verja eða hverju(m) sé ógnað þegar þetta fer fram, en sjaldnast hvort það eigi í raun að setja þessa hluti í öryggissamhengi (Wæver 1998). Það þurfi þó að gera því að erfitt sé að vinda ofan af öryggisvæðingu þegar hún hefur átt sér stað.

Browning og Joenniemi (2016) benda á að öryggi snúist ekki einungis um efnislegt öryggi heldur einnig skynjað. Krafa um að við upplifum okkur örugg er orðin svo sterk að „raunverulegu“ öryggi er jafnvel fórnað þegar við reynum að verja sjálfsmynd okkar og tryggja þannig verufræðilegt öryggi (e. ontological security). Þetta birtist í þeim venjum og síðum sem viðhalda sjálfsmynd okkar (Delehanty & Steele 2009) og snýst um að verja hina huglægu mynd okkar af okkur sjálfum frekar en einungis líkamlegt öryggi. Mikilvægi verufræðilegs öryggis birtist hvað skýrast í því að ef því er ógnað brotnar sjálfsmynd og það grefur undan félagslegum stöðugleika (Mitzen 2006). Verufræðilegt öryggi vísar til getu einstaklingsins til að athafna sig á grundvelli stöðugrar sjálfsmýndar í hversdagslegum athöfnum (Steele 2005), og snýst því bæði um huglægt og hlutlægt mat á öryggi. Þess vegna er gjarnan vísað til sjálfsmýndar þegar óvissuástand ríkir (Kinnvall 2004) enda auðveldar sterk sjálfsmýnd gerendum að raungera öryggi sitt (Flockhart 2012).

Browning og Joenniemi (2016) nefna einnig að þegar krafa um verufræðilegt öryggi – eða félagslegan stöðugleika – er hvað sterkust, þá geti það verið á kostnað fjölbreytileika og gagnrýnninnar umræðu. Þetta leiðir aftur að öryggisvæðingu, en oft er því haldið

fram að þegar tilraunir í þá átt eru gerðar skapist krafa á almenning að skipa sér á bak við stjórnvöld til að verjast hinni meintu utanaðkomandi ógn. Öryggisvæðing á sér alltaf stað í afmörkuðu rými og skapast þegar ógn, hvort sem hún felst í fólki, vopnum, sýklum eða öðru, kemst á hreyfingu. Almenn er talið að hún felist í því að magna upp ótta og koma sér þannig hjá opinni umræðu. Barnett bendir hins vegar á að einnig megi líta á öryggisvæðingu sem tækifæri til að endurmeta skammlífar reglur samfélagsins og að ekki sé alltaf um það að ræða að stjórnvöld vilji víkja sér undan reglum lýðræðisins eða brjóta gegn gildum samfélags (Barnett 2015).

Oftast eru það stjórnvöld sem hafa umboð til að skilgreina ógnir og stöðu til að raungera þær í gegnum málgjörðir (e. speech acts) og kalla þannig fram viðbrögð. McDonald nefnir hins vegar að það sé of þröng sýn á öryggisvæðingu, því hún geti einnig farið fram í gegnum sjónrænar eða efnislegar athafnir. Þá er mikil áhersla á það í eldri rannsóknnum á öryggisvæðingu að málgjörðin sé skyndileg, en McDonald telur hana geta verið stigvaxandi (McDonald 2008). En hvernig sem öryggisvæðing á sér stað, þá hafa flestar skilgreiningar á öryggi miðast við stöðu valdhafa og einblína gjarnan á öryggi ríkisins. Jaðarsettir hópar hafa því ekki sama aðgang að því að skilgreina ógnir við öryggi sitt, eins og Hansen (2000) bendir á þegar hún segir að ekki sé hægt að færa óöryggi í orð og því þurfi að huga að því að þessi sömu skref megi oft finna í þögn. Þetta bendir til þess að ekki einungis eigi almenningur erfiðara með að skilgreina ógnir við öryggi sitt, heldur sé það sérstaklega vandasamt fyrir undirskipaða hópa í samfélaginu að koma sínum skilgreiningum á framfæri, hvað þá að taka sér stöðu til að öryggisvæða þær ógnir. Huysmans nefnir einmitt að öryggi berist frá þeim sem nefna það til þeirra sem heyra, en það þurfi að endurtaka hugmyndirnar til að sjá hvort þær séu meðteknar eða þeim hafnað (Huysmans 2011). Þau sem ekki hafa völd í samfélaginu geta því síður skilgreint öryggi fyrir sig eða haft áhrif á það hvernig öryggi er skilgreint fyrir samfélagið. Hér bætir Sjöstedt því við að setja þurfi skilgreiningar á ógnum í samhengi. Þær megi ekki líta á sem fastmótað fyrirbæri því það yfirskyggi mikilvæga þætti í mótun ógna (Sjöstedt 2013). Þannig voru vörubílar ekki ógn við öryggi fyrr en eftir að slíku tæki var beitt til að keyra niður almenna borgara á göngugötu í Nice (BBC News 2016) og svartir líkamar voru gerðir ógnvekjandi á Vesturlöndum þegar ebólufaraldurinn í Vestur-Afríku stóð sem hæst árið 2014 (Giorgis 2014; Omoleke, Mohammed & Saidu 2016). Þá má nefna að kjúklingur og annað fíðurfé var öryggisvætt í kringum fuglaflensufaraldrá (Centers for Disease Control and Prevention 2017). Hér þarf að hugsa um það hvernig ótti er vakinn meðal viðtakenda, en Van Rythoven (2015) telur að kafa þurfi mun dýpra í það ferli. Hann telur að ef hömlum sé komið á það hvernig ótti er skapaður þá verði öryggisvæðingarferlið erfiðara fyrir valdhafa.

Öryggi er því ekki einfaldlega fjarvera ógna eins og mátti halda, heldur skiptir máli hvernig þessar ógnir eru skilgreindar og hver hefur umboð til að gera það. Því má ekki horfa á öryggi og óöryggi sem andstæðupar, heldur leið til þess að sjá hvort gripið hafi verið til einhverra aðgerða til að setja tiltekna ógn fram í öryggissamhengi. Hér bendir Wæver (1998) á að búi fólk við fullkomið öryggi þá hafi það ekki tilhneigingu til að skilgreina það sem slíkt – það er einfaldlega óþarfi að orða það undir þeim kringumstæðum.

Taureck (2006) bætir því við að með öryggisvæðingarkenningum sé einfaldlega verið að reyna að svara spurningunni „hvað gerir öryggi“? Hér er einmitt reynt að varpa ljósi á það hvort almenningur á Íslandi hugsi um tilteknar ógnir í samhengi við öryggi sitt eða hafi tilhneigingu til að hugsa ekki um öryggi yfir höfuð. Áður en það er rétt er þó rétt að skoða hvernig íslenska ríkið nálgast öryggi í nýlegri stefnu sem staðfest var á Alþingi.

Alþingi samþykkti öryggisstefnu fyrir Ísland í apríl 2016. Stefnan hafði verið í vinnslu um töluvert skeið, en starfið hófst þegar Össur Skarphéðinsson skipaði þverpólitíska þingmannanefnd undir forystu Valgerðar Bjarnadóttur (mbl.is 2012) til að móta stefnu á grundvelli tillagna áhættumatsnefndar, en hún hafði skilað tillögum af sér 2009 (Utanríkisráðuneyti 2009). Þingmannanefndin skilaði sínum tillögum í febrúar 2014 og eftir langa mæðu var stefnan samþykkt á þingi vorið 2016. Í tillögum þingmannanefndar var megináhersla lögð á umhverfisógnir, en tillögur ráðherra drógu töluvert úr þeirri áherslu. Þar voru fyrstu fjögur áhersluatriðin umhverfis- og öryggishagsmunir á Norðurlóðum, aðild að Atlantshafsbandalaginu, tvíhliða varnarsamningur við Bandaríkin og norræn samvinna um öryggis- og varnarmáláhersluatriðin, þrátt fyrir að í skýringum hafi umhverfisvá, náttúruhamfarir og netógnir verið nefnd sem „þær hættur sem nefndin telur að helst beri að setja í forgang“ (Vefútgáfa Alþingistíðinda 2016). Umhverfisáherslur voru takmarkaðar og aðallega nefndar af minnihlutanum á þingi. Tvö atriði mætti segja að féllu undir samfélagslegt öryggi. Annars vegar var það fimmti liður tillögunnar, þar sem fjallað var um virkt alþjóðasamstarf „á grundvelli alþjóðalaga og með friðsamlega lausn deilumála, afvopnun, virðingu fyrir mannréttindum og réttarríkinu, jafnrétti kynjanna og baráttu gegn ójöfnuði, hungri og fátækt að leiðarljósi“ (Vefútgáfa Alþingistíðinda 2016), og hins vegar áttundi liður, um netöryggi. Í meðförum þingsins var fimmti liður færður fremst, til að leggja áherslu á þau mál sem þar koma fram. Einnig var bætt við nýjum lið, þar sem tekið er fram að stefna í almannavarna- og öryggismálum skuli vera hluti af þjóðaröryggisstefnu, „og þar verði tekið mið af ógnum sem tengjast loftslagsbreytingum, náttúruhamförum, fæðu- og matvælaöryggi, heilbrigðisöryggi og farsóttum“ (Vefútgáfa Alþingistíðinda 2016). Stefnan endurspeglar því breiða sýn á öryggi, sem er nálgast út frá hernaðarlegu og pólitísku öryggi, umhverfi og samfélagi. Engin umræða var þó um aðkomu almennings í mótun stefnunnar eða þátttöku í því að koma henni í framkvæmd. Engar vísbendingar voru heldur um að stefnan ætti að mæta þörfum almennings, hvernig svo sem þær væru skilgreindar.

## 2. Aðferð og gögn

Þessi grein kynnir niðurstöður skoðanakönnunar sem lögð var fyrir á vegum Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands í nóvember og desember 2016. Könnunin var send á allan netpanel Félagsvísindastofnunar, eða 8.247 manns. Í heild svöruðu 4.848 einstaklingar könnuninni að hluta, en margir slepptu því að svara einhverjum spurningum. Í könnuninni voru alls 18 spurningar fyrir utan bakgrunnsbreytur og snerust þær allar um utanríkis- og alþjóðamál á einhvern hátt. Hér er eingöngu rætt um fjórar spurningar sem tengjast skynjun almennings á og afstöðu til utanríkis- og öryggismála. Sett er fram lýsandi tölfræði, sem varpar ljósi á forgangsroðun varðandi helstu ógnir, afstöðu til full-

yrðingar um meint hlutleysi Íslands, og loks mat á því hvaða einkenni á ríkinu eða hvers konar alþjóðasamkomulag stuðlar helst að öryggi ríkisins, og rétt er um breytileika í afstöðu á grundvelli ýmissa bakgrunnsbreyta.

Spurningarnar sem um ræðir voru þróaðar í samstarfi við starfsfólk Félagsvísindastofnunar í þeim tilgangi að ná að varpa ljósi á afstöðu almennings til utanríkis- og öryggismála. Til grundvallar lá umfangsmikil eigindleg rýnihóparannsókn sem náði til 24 ólíkra hópa úr ólíkum áttum, alls um 250 manns (Ómarsdóttir 2017). Markmið þeirrar rannsóknar var að öðlast innsýn í það hvernig almenningur skynjar öryggi sitt, hvaða ógnir eru taldar steðja að einstaklingum, samfélagi og ríki og hvaða stofnanir eða alþjóðafyrirkomulag stuðli helst að öryggi þessara aðila. Í greiningu á þeim gögnum kom fram ákveðin flokkun ógna, þ.e. pólitískar og hernaðarlegar, samfélagslegar (þ. á m. efnahagslegar) og umhverfislegar. Á grundvelli þessarar greiningar voru ellefu atriði skilgreind og notuð í röðunarspurningunum, þar sem þátttakendur voru beðnir að forgangsraða eftir því hvað þeir teldu að ógnaði helst öryggi sínu og fjölskyldna sinna annars vegar og öryggi ríkisins hins vegar.

Í framangreindum rýnihópum kom fram ákveðinn misskilningur margra þátttakenda á hernaðarlegri stöðu Íslands, og virtust margir vera þeirrar skoðunar að Ísland væri hlutlaust í hernaðarmálum. Því var ákveðið að setja inn fullyrðingu þess efnis, sem þátttakendur voru beðnir að taka afstöðu til. Loks var ljóst af greiningu rýnihópaviðtalanna að ýmsir alþjóðasamningar, -stofnanir og einkenni ríkisins voru meðal þess sem almenningur taldi helst tryggja öryggi þess. Þess vegna var sett inn spurning um það hvaða atriði þátttakendur teldu helst gera það, og var boðið upp á sex valkosti við þeirri spurningu. Í næsta kafla er fjallað um niðurstöður þessarar könnunar, en sökum þess hve stórt úrtakið var er vert að nefna að munurinn á milli hópa er tölfræðilega marktækur í öllum tilvikum.

### 3. Sýn Íslendinga á alþjóða- og öryggismál

Mjög fáar rannsóknir hafa verið gerðar á afstöðu Íslendinga til utanríkis- og öryggismála á síðustu árum. Á dögum kalda stríðsins vann Öryggismálanefnd, sem starfaði 1978–1991, ýmsar kannanir á afstöðu almennings til veru Bandaríkjahers á Miðnesheiði, m.a. eina þar sem spurt var sérstaklega um afstöðu til utanríkis- og öryggismála (Hardarson 1985). Þá voru spurningar í íslensku kosningarannsókninni (ICENES) um afstöðu svarenda til aðildar ríkisins að Atlantshafsbandalaginu og herstöðvarinnar, en þær spurningar voru aflagðar eftir að Bandaríkjaher fór frá landinu haustið 2006 (Íslenska kosningarannsóknin e.d. – sjá t.d. spurningalista 2003 og 2007). Til skamms tíma fylgdu Samtök iðnaðarins grannt með afstöðu almennings til aðildar að Evrópusambandinu (Ómarsdóttir & Elínardóttir 2010) en þær kannanir eru hvorki framkvæmdar lengur né snertu beint á öryggismálum. Það eru því til stöku gagnapunkturar um afstöðu Íslendinga til utanríkis- og öryggismála, en ekki hefur verið fylgst reglubundið með henni. Könnunin sem þessi grein byggir á er tilraun til að breyta því og skapa forsendur til að fylgjast með breytingum til lengri tíma.

Í könnuninni voru þátttakendur beðnir að taka afstöðu til eftirfarandi yfirlýsinga eða spurninga:

Ísland er hlutlaust í hernaðarmálum  
Hvað telur þú helst ógna öryggi Íslands?  
Hvað telur þú helst ógna öryggi þínu og fjölskyldu þinnar?  
Hvað telur þú að tryggji helst öryggi Íslands?

Þátttakendur voru beðnir að svara fullyrðingunni um hlutleysi Íslands eftir því hversu sammála eða ósammála henni þeir væru. Spurningarnar um ógnir við öryggi ríkisins og einstaklinga innihéldu ellefu valkosti sem hægt var að raða eftir mikilvægi. Valkostirnir voru farsóttir og heimsfaraldur, fjárhagslegt öryggi/fjármálakreppa, fólksflutningar, hryðjuverk, kjarnorkuvá, náttúruhamfarir, netárásir, persónulegt ofbeldi, skipulögð glæpastarfsemi, umhverfisvá og loftslagsbreytingar og loks vopnuð átök. Loks voru þátttakendur beðnir að svara því hvaða alþjóðlegu þættir tryggðu helst öryggi Íslands, og þurftu þar að velja á milli sex kosta, sem aftur eru byggðir á niðurstöðum eigindlegrar rannsóknar minnar á skynjun almennings á öryggi og áherslum stjórnámálanna í umræðum um öryggismál á Alþingi. Valkostirnir hér voru: Herleysi, friðsamleg tengsl við nágrennaríki, smæð ríkisins og að það ógni engum, aðild að Atlantshafsbandalaginu, önnur vestræn samvinna, og að lokum aðild að Schengen-samstarfinu. Hér verður farið yfir niðurstöður fyrir hverja spurningu fyrir sig.

### 3.1 Meint hlutleysi Íslands

Það kann að koma spánskt fyrir sjónir að biðja Íslendinga um að taka afstöðu til hlutleysis, en í eigindlegu rannsókninni sem þessar spurningar byggjast á kom oft fram að þátttakendur þar töldu Ísland vera hlutlaust þegar kæmi að hernaðarmálum. Með þessu fylgir ályktunin um að Ísland þurfi ekki að hafa áhyggjur af því að taka þátt í alþjóðlegum átökum á neinn máta, eða að ríkið njóti verndar vegna þessa meinta hlutleysis. Þá spilar hugmyndin um hlutleysi eflaust einnig þátt í því að fólk telji ólíklegt að Ísland verði skotmark hryðjuverkahópa. Í viðtölunum mátti skynja að þessi (mis)skilningur byggdist á því að fólk blandaði saman herleysi landsins og hugmyndinni um hlutleysi, en til þess að skilja betur hvernig hugmyndir um öryggismál eru mótaðar þarf að hafa skilning á þessari afstöðu.

Þrátt fyrir að í kjölfar viðtalanna hafi verið talið nauðsynlegt að kanna hvort þessi skilningur væri almennur meðal Íslendinga, þá kom á óvart hversu almennur hann er. Tafla 1 sýnir að 44% svarenda eru mjög eða frekar sammála því að Ísland sé hlutlaust í hernaðarmálum. Konur eru líklegri en karlar til að telja svo vera, 47% þeirra eru sammála fullyrðingunni en engu að síður eru 42% karla sama sinnis. Þá telja 52% þeirra sem eru undir þritugu að Ísland sé hlutlaust. Það væri auðvelt að ætla að útskýra þessa afstöðu með þekkingarleysi yngri kynslóðarinnar sem hefur alist upp eftir að kalda stríðinu lauk, en þá bregður svo við að 46% þeirra sem eru yfir sextugu eru sama sinnis, sem og 40% þeirra mest menntuðu.

Nokkur breytileiki er milli hópa hvað varðar tekjur og þau sem hafa lægri tekjur eru líklegri til að telja að Ísland sé hlutlaust. Mesta breytileikann má hins vegar greina á

grundvelli stjórnmálaskoðana. Þar eru kjósendur Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokks verst upplýstir, ef svo má segja, en 52% og 54% þeirra telja að Ísland sé hlutlaust. Kjósendur Viðreisnar eru ekki langt í burtu, en 46% þeirra telja Ísland hlutlaust. Björt framtíð, Píratar og Vinstrihreyfingin – grænt framboð og kjósendur annarra flokka eru svo í einu mengi; 40% og 41% þeirra taka undir þessa fullyrðingu. Hins vegar eru kjósendur Samfylkingarinnar best upplýstir um þetta, þótt ríflega þriðjungur þeirra telji Ísland vera hlutlaust.

Tafla 1. Hlutleysi Íslands í hernaðarmálum

	Mjög sammála	Frekar sammála	Hvorki sammála né ósammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Fjöldi eftir vigtun	Fjöldi fyrir vigtun	Mjög eða frekar sammála
<b>Heild</b>	8%	29%	20%	30%	14%	4195	4546	44%
<b>Kyn***</b>								
Karl	10%	31%	18%	28%	14%	2114	2260	42%
Kona	5%	26%	22%	33%	14%	2081	2286	47%
<b>Aldur***</b>								
18–29 ára	5%	25%	19%	36%	16%	725	320	52%
30–44 ára	7%	33%	20%	31%	9%	1150	1091	40%
45–59 ára	8%	29%	22%	30%	12%	1182	1618	41%
60 ára og eldri	9%	27%	18%	26%	20%	1138	1517	46%
<b>Búseta***</b>								
Höfuðborgarsvæði	8%	30%	18%	30%	13%	2706	2897	44%
Landsbyggð	7%	25%	23%	30%	15%	1482	1644	45%
<b>Menntun***</b>								
Grunnskólanám	4%	25%	25%	30%	16%	1031	387	47%
Verklegt nám á framhaldsskólastigi	9%	27%	18%	30%	16%	842	1041	46%
Bóklegt nám á framhaldsskólastigi	6%	27%	22%	31%	14%	724	538	46%
Háskólanám	10%	34%	16%	30%	11%	1273	2254	40%
<b>Staða á vinnumarkaði***</b>								
Í launuðu starfi	7%	29%	20%	32%	12%	2206	2631	44%
Sjálfstætt starfandi / atvinnurekandi	9%	30%	17%	30%	14%	405	534	45%
Í námi	6%	27%	20%	32%	16%	322	147	48%
Annað	9%	28%	20%	25%	18%	984	958	44%
<b>Tekjur einstaklings***</b>								
Lægri en 200 þús. kr.	7%	22%	24%	30%	18%	485	285	48%
201–300 þús. kr.	6%	27%	19%	30%	18%	559	463	48%
301–400 þús. kr.	7%	27%	18%	33%	15%	512	501	48%
401–600 þús. kr.	7%	31%	20%	31%	11%	969	1114	42%
Hæri en 600 þús. kr.	9%	33%	17%	29%	12%	855	1265	41%
<b>Flokkur ef kosid yrði á morgun***</b>								
Björt framtíð	5%	28%	25%	29%	12%	303	329	41%
Framsóknarflokkur	5%	23%	18%	38%	16%	318	336	54%
Viðreisn	6%	29%	19%	33%	13%	339	381	46%
Sjálfstæðisflokkur	4%	21%	22%	36%	16%	823	944	52%
Samfylkingin	18%	33%	16%	23%	11%	208	276	34%
Vinstrihreyfingin - grænt framboð	9%	34%	16%	28%	14%	813	937	41%
Píratar	9%	33%	18%	27%	14%	465	435	41%
Annar flokkur eða framboð	14%	33%	13%	23%	17%	215	201	40%

Marktækur munur er á hópum; \*p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\*p < 0,001

0% 25% 50% 75% 100%



Það er ýmislegt sem vekur athygli hér, þ.e. í fyrsta lagi hversu hátt hlutfall Íslendinga er ekki meðvitað um það að Ísland sé, í gegnum aðild sína að Atlantshafsbandalaginu, ekki hlutlaust land. Hins vegar er það, að meirihluti kjósenda Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks, sem styðja eindregið vestræna samvinnu á vettvangi Atlantshafsbandalagsins, taki undir þessa fullyrðingu. Þá vekur athygli að Píratar séu mun nær vinstri-flokkunum tveim, en lítið hefur legið fyrir um utanríkisstefnu Pírata hingað til. Það kemur einnig á óvart að um 41% kjósenda Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs telja Ísland vera hlutlaust, en . Þessi samantekt sýnir að það er áberandi misskilningur meðal almennings um það hvað felst í aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu, og gefur ástæðu til að rannsaka betur hvort það sé vegna þess að hugtökunum herleysi og hlutleysi sé blandað saman, eða hvort eitthvað annað liggi þar til grundvallar. Þessi misskilningur getur skapað stjórnvöldum forsendur til að gera ráðstafanir varðandi hið ólíka mat almennings og stjórnvalda á öryggi Íslands sem kemur fram í svörum við öðrum spurningum í þessari könnun.

### 3.2 Ógnir við öryggi Íslands

Í könnuninni var spurt hvað það væri sem þátttakendur teldu að ógnaði helst öryggi ríkisins og boðið upp á röðun ellefu atriða sem, eins og áður kom fram, voru fengin úr stærri eigindlegri rannsókn um viðhorf Íslendinga til öryggismála. 3.607 einstaklingar svöruðu þessari spurningu og þar af röðuðu 3.266 öllum ellefu atriðunum. Í töflu 2 sést hvað svarendur settu í fyrsta sæti og varpar hún því ljósi á það hvaða atriði það eru sem Íslendingar telja að ógni helst öryggi landsins. Það er áberandi hvað umhverfismál koma fram ofarlega í þessari spurningu, en 25,8% þeirra sem svara telja að náttúruhamfarir séu helsta ógnin við ríkið og 21% svarenda telur að það sé umhverfisvá, eða samtals nærri helmingur þeirra sem svara. Í kjölfarið fylgja svo fjármálakreppur og óstöðugleiki í efnahagsmálum (20,3%), skipulögð glæpastarfsemi (11,2%) og hryðjuverk (5,8%). Þessi röðun sýnir vel að almenningur telur sér ekki stafa mikil ógn af skipulögðum aðgerðum gerenda á borð við hryðjuverkahópa eða önnur ríki. Einnig má ætla að almenningur telji umhverfislegt og félagslegt öryggi mikilvægara forgangsmál stjórnvalda en hernáðarlegt og pólitískt öryggi, þar sem vopnuð átök og kjarnorkuvá eru talin mun ólíklegri ógnir. Einungis 1,8% svarenda telja þessi atriði vera þau sem helst ógna öryggi ríkisins. Þá er sérstaklega áhugavert að þrátt fyrir mikla fjölgun hryðjuverkaárása í nágrennalöndum (árásir í Frakklandi og Belgíu voru gerðar nokkrum mánuðum áður en könnunin var lögð fyrir) og verulega umfjöllun um þau í fjölmiðlum, þá settu einungis 31,6% svarenda hryðjuverk í eitt af fimm efstu sætunum. Þetta staðfestir einnig könnun Maskínu frá því í mars 2017, en í henni sést að aðeins 8% svarenda telja að hryðjuverk verði framin á landinu á meðan 76–77% telja svo ekki verða, og ekki er munur á afstöðu eftir því hvaða stjórnmálaflokk fólk styður. Tekjuhærri og meira menntaðir hópar telja minni líkur á hryðjuverkum og aðeins 4% svarenda hugsa oft um að hryðjuverk verði framin á Íslandi, en þeir sem hugsa oft um það telja líklegra að svo verði (Maskína 2017).

**Tafla 2.** Ógnir við öryggi ríkisins

Hvað telur þú helst ógna öryggi Íslands?

	Fjöldi	Hlutfall	Gilt hlutfall	Uppsafnað hlutfall
Náttúruhamfarir	930	20,5	25,8	25,8
Umhverfisvá og loftslagsbreytingar	756	16,7	21	46,8
Fjárhagslegt óöryggi/fjármálakreppa	733	16,2	20,3	67,1
Skipulögð glæpastarfsemi	404	8,9	11,2	78,3
Hryðjuverk	211	4,7	5,8	84,1
Netárásir	146	3,2	4,1	88,2
Persónulegt ofbeldi	106	2,3	2,9	91,1
Fólksflutningar	105	2,3	2,9	94
Farsóttir og heimsfaraldur	88	1,9	2,4	96,4
Vopnuð átök	64	1,4	1,8	98,2
Kjarnorkuvá	64	1,4	1,8	100
Samtals	3607	79,5	100	
Svarar ekki	928	20,5		
Samtals	4534	100		

**3.3 Ógnir við öryggi einstaklinga**

Þriðja spurningin um öryggismál varðaði ógnir við öryggi einstaklinga, en eins og fram kemur í fræðilegu yfirliti hefur áhersla rannsókna í alþjóðastjórnmalum færst í æ meiri mæli yfir á öryggi samfélaga og það hvernig hversdagslegar aðstæður og ferli skapa öryggisógnir. Þessari spurningu svöruðu 3.197 einstaklingar, og 3.027 röðuðu öllum ellefu atriðunum í forgangs röð. Sami listinn var notaður hér og í spurningunni um öryggi ríkisins, einkum til að öðlast innsýn í það að hve miklu leyti samfella væri á milli skynjunar almennings á eigin öryggi og öryggi ríkisins. Niðurstöðurnar eru nokkuð áþekkar, en það er þó áberandi að efnahagskreppur og fjárhagslegur óstöðugleiki eru það sem einstaklingar telja helst ógna sínu persónulega öryggi, en 37,5% settu þetta atriði í efsta sæti á meðan 18,7% telja náttúruhamfarir helst ógna öryggi sínu og 16,1% nefnir umhverfisvá. Þessir þrjú þættir eru því það sem 72,3% eða nærri þrjú fjórðu hlutar almennings telja ógna sínu persónulega öryggi. Persónulegt ofbeldi er töluvert ofar hér en þegar spurt er um öryggi ríkisins, en rétt eins og í fyrri spurningu eru skipulögð glæpastarfsemi og hryðjuverk í 5.–6. sæti. Þá eru vopnuð átök og kjarnorkuvá jafnneðarlega á þessum lista og á þeim fyrri, en einungis 1,7% nefna fyrri þáttinn og 1,5% þann seinni sem helstu ógnina við sitt persónulega öryggi.

**Tafla 3.** Ógnir við öryggi einstaklinga

Hvað telur þú skapa þér og fjölskyldu þinni hættu?	Fjöldi	Hlutfall	Gilt hlutfall	Uppsafnað hlutfall
Fjárhagslegt óöryggi/fjármálakreppa	1199	26,4	37,5	37,5
Náttúruhamfarir	598	13,2	18,7	56,2
Umhverfisvá og loftslagsbreytingar	514	11,3	16,1	72,3
Persónulegt ofbeldi	196	4,3	6,1	78,4
Skipulögð glæpastarfsemi	169	3,7	5,3	83,7
Hryðjuverk	131	2,9	4,1	87,8
Farsóttir og heimsfaraldur	127	2,8	4	91,8
Netarársir	89	2	2,8	94,6
Fólksflutningar	70	1,6	2,2	96,8
Vopnuð átök	54	1,2	1,7	98,5
Kjarnorkuvá	50	1,1	1,5	100
Samtals	3197	70,5	100	
Svarar ekki	1337	29,5		
Samtals	4534	100		

### 3.4 Það sem tryggir öryggi ríkisins

Í síðustu spurningunni sem fjallað er um hér voru þátttakendur beðnir að velja eitt atriði sem þeir töldu helst tryggja öryggi ríkisins á alþjóðavettvangi og gátu þeir valið á milli sex kosta. Alls svöruðu 4.008 þátttakendur og er marktækur munur á milli allra hópa ( $p < 0,001$ ). Hér var tilgangurinn að reyna að fá innsýn í skynjun almennings af því hvaða alþjóðaskuldbindingar og/eða -tengsl tryggja helst öryggi íslenska ríkisins og því ekki spurt um viðbrögð eða forvarnir gegn náttúruhamförum eða umhverfisvá. Valkostirnir, eins og kemur fram að framan, voru byggðir á viðbrögðum þátttakenda í stórrí eigindlegri rannsókn og sóttir í forgangsröðun stjórnmálamanna í umræðum um öryggismál á Alþingi (Ómarsdóttir 2017). Þeir voru: herleysi, friðsamleg tengsl við nágrennaríki, smæð ríkisins og að það ógni engum, aðild að Atlantshafsbandalaginu, önnur vestræn samvinna og að lokum aðild að Schengen-samstarfinu.

Eins og sjá má í töflu 4 eru niðurstöðurnar afgerandi, en 41% svarenda telur að friðsamleg tengsl Íslands við nágrennaríki sín sé það sem helst tryggir öryggi ríkisins. Mun færri telja önnur atriði hafa úrslitaáhrif, en þó ber að nefna að þrjú atriði eru nær jöfn í öðru sæti, þ.e. smæð ríkisins, herleysi þess og aðild að Atlantshafsbandalaginu, en 16–17% – eða 50% í heild – nefna hvert þessara atriða. Hins vegar nefna aðeins 7% aðra vestræna samvinnu sem helstu tryggingu fyrir öryggi ríkisins. Þessi valkostur átti að draga fram hugmyndir um mikilvægi tengsla við Evrópusambandið fyrir öryggi landsins. Hér skera kjósendur Samfylkingarinnar sig úr, þar sem 14% þeirra nefna þetta atriði. Að lokum er aðeins 1% sem telur að Schengen-samstarfið sé mikilvægasta tryggingin fyrir öryggi ríkisins.

Þegar nánar er rýnt í svör við þessari spurningu kemur ýmislegt áhugavert í ljós. Í fyrsta lagi má nefna áberandi mun á milli kynjanna, en karlar og konur hafa augljóslega ólíka sýn á mikilvægi hernaðarbandalaga og friðsamlegra tengsla. Þannig telja 18% kvenna að herleysi sé það sem einkum tryggir öryggi ríkisins, en einungis 14% karla eru þeirrar skoðunar. Til viðbótar telja 43% kvenna að friðsamleg tengsl við nágrannaríki séu helsta öryggistrygging landsins, en 38% karla. Á móti kemur að einungis 11% kvenna telja aðild að Atlantshafsbandalaginu skipta mestu máli í þessu samhengi, en 24% karla eða nærri fjórðungur. Þá skilja þrjú prósentustig að mat kvenna og karla á mikilvægi smæðar landsins; 19% kvenna telja hana tryggja öryggi ríkisins en 16% karla.

Rétt eins og þegar spurt var um meint hlutleysi ríkisins hefur yngri kynslóðin minnsta trú á mikilvægi aðildar að Atlantshafsbandalaginu. Aðeins 8% þeirra sem eru undir þrítugu telja aðildina mikilvægustu öryggistrygginguna, en 21% hefur þá skoðun á herleysi, áberandi hærra hlutfall en í heildarúrtakinu. Trú á mikilvægi Atlantshafsbandalagsins eykst þó með aldri og 25% þeirra sem eru yfir sextugu hafa mesta trú á aðild að því. Í sama aldurshópi er þó mest traust (44%) á mikilvægi friðsamlegra tengsla við nágrannaríki.

Menntun hefur lítið forspárgildi hvað varðar afstöðu til Atlantshafsbandalagsaðildar, en námsmenn höfðu frekar efasemdir um mikilvægi hennar fyrir öryggi landsins (10%) á meðan 17% launafólks og fólks í eigin rekstri treystu á hana. Hins vegar er fylgni milli hærri tekna og þess að telja Atlantshafsbandalagið skipta mestu máli fyrir öryggi ríkisins, en 23% þeirra í hæsta launaflokknum settu aðild að því í fyrsta sæti og 19% stjórnenda. Hið gagnstæða átti svo við um mikilvægi herleysis, þar sem þeir tekjulægstu forgangsroðuðu því (20%) en aðeins 13% hinna tekjuhæstu.

Töluverður munur er á því hvernig kjósendur stjórnmalaflokkanna svara þessari spurningu. Augljós gjá er á milli vinstri og hægri hvað varðar sýn á öryggismál. Einungis 7% þeirra sem kjósa Vinstrihreyfinguna – grænt framboð telja Atlantshafsbandalagsaðild skipta mestu máli fyrir öryggi ríkisins en 32% kjósenda Sjálfstæðisflokksins. Mestur munur er á þessum tveimur hópum, en 16% kjósenda Samfylkingarinnar og Bjartrar framtíðar eru sama sinnis, 21% kjósenda Viðreisnar og 22% kjósenda Framsóknarflokksins.

Kjósendur flestra stjórnmalaflokka eru sammála því að friðsamleg tengsl við nágrannaríki skipti miklu fyrir öryggi ríkisins. Kjósendur á vinstri vængnum eru afgerandi fleiri þar á meðal, en 47% stuðningsmanna Vinstri grænna og Samfylkingarinnar telja svo vera. Flestir aðrir flokkar eru svo í hnapp í kringum 40%; 40% kjósenda Pírata, 39% kjósenda Framsóknar, 38% kjósenda Bjartrar framtíðar og 37% kjósenda Sjálfstæðisflokksins. Kjósendur Viðreisnar skera sig svo úr á hinum endanum, en aðeins 30% þeirra telja að friðsamleg tengsl við nágrannaríki skipti mestu fyrir öryggi íslenska ríkisins. Þetta þýðir að stuðningsmenn Viðreisnar hafa langminnsta trú á því að þau tvö atriði sem flestir telja skipta máli geri það í raun og veru, en það eru friðsamleg tengsl og herleysi ríkisins. Í heild telja aðeins 42% kjósenda Viðreisnar að þetta tryggi helst öryggi ríkisins, en 48% kjósenda Sjálfstæðisflokksins, sem þó hefur oftast verið hallastur undir hernaðarlega nálgun að öryggismálum á Íslandi.

Kjósendur Viðreisnar skera sig einnig úr, reyndar með kjósendum Bjartrar framtíðar, hvað varðar sýn þeirra á mikilvægi smæðar ríkisins. 26% kjósenda beggja flokka telja smæðina, og þar af leiðandi það að ríkið ógnar engum öðrum, vera það sem helst tryggir öryggi landsins. Þetta er mun hærra hlutfall en sjá má hjá kjósendum annarra flokka, en 16% kjósenda Framsóknar, Sjálfstæðisflokks og Vinstri grænna er þessa sinnis, 17% kjósenda Pírata en einungis 7% kjósenda Samfylkingarinnar.

Loks er rétt að nefna þann mun sem birtist í svörum við spurningunni um herleysi Íslands og mikilvægi þess fyrir öryggi. Þess hefði mátt vænta að mikill munur væri á milli

## Tafla 4. Hvað tryggir helst öryggi Íslands

### Hvað telur þú að tryggir helst öryggi landsins?

	Herleysi	Frísamleg tengsl við nágrennaríki	Smæð landsins (það ógnar engum)	Aðild að NATO	Vestræn samvinna (önnur en á vettvangi NATO)	Schengen-samstarfið	Fjöldi eftir vigtun	Fjöldi fyrir vigtun	Herleysi eða frísamleg tengsl
<b>Heild</b>	16%	41%	17%	17%	7%	1%	3645	4008	57%
<b>Kyn***</b>									
Karl	14%	38%	16%	24%	7%	1%	1872	2039	52%
Kona	18%	43%	19%	11%	8%	1%	1774	1969	62%
<b>Aldur***</b>									
18–29 ára	21%	40%	24%	8%	7%	1%	668	285	60%
30–44 ára	14%	39%	25%	14%	7%	2%	1003	959	53%
45–59 ára	18%	40%	14%	20%	6%	2%	994	1417	58%
60 ára og eldri	13%	44%	9%	25%	9%	0%	979	1347	57%
<b>Búseta***</b>									
Höfuðborgarsvæði	16%	39%	17%	19%	8%	1%	2386	2574	55%
Landsbyggð	17%	43%	18%	15%	6%	1%	1256	1429	60%
<b>Menntun***</b>									
Grunnskólanám	17%	42%	16%	19%	5%	1%	870	324	59%
Verklegt nám á framhaldsskólastigi	16%	44%	14%	20%	5%	1%	764	943	60%
Bóklegt nám á framhaldsskólastigi	19%	36%	22%	14%	9%	1%	677	502	55%
Háskólanám	14%	39%	18%	18%	10%	1%	1180	2084	54%
<b>Stada á vinnumarkaði***</b>									
Í launuðu starfi	16%	40%	19%	17%	7%	2%	1972	2385	56%
Sjálfstætt starfandi / atvinnurekandi	17%	40%	16%	17%	9%	1%	376	506	57%
Í námi	25%	36%	24%	10%	6%	0%	308	137	61%
Annað	14%	43%	12%	22%	8%	0%	882	870	57%
<b>Tekjur einstaklings***</b>									
Lægri en 200 þús. kr.	20%	40%	26%	10%	4%	1%	453	264	60%
201–300 þús. kr.	19%	43%	12%	18%	7%	1%	493	414	63%
301–400 þús. kr.	15%	43%	16%	16%	10%	1%	446	444	58%
401–600 þús. kr.	16%	40%	18%	16%	8%	2%	893	1033	56%
Hærrí en 600 þús. kr.	13%	37%	18%	23%	8%	1%	786	1169	50%
<b>Flokkur ef kosid yrdi á morgun***</b>									
Björt framtíð	13%	38%	26%	16%	7%	1%	279	303	51%
Framsóknarflokkur	16%	39%	16%	22%	6%	1%	286	311	55%
Viðreisn	12%	30%	26%	21%	10%	2%	310	352	42%
Sjálfstæðisflokkur	11%	37%	16%	32%	4%	1%	736	861	48%
Samfylkingin	15%	47%	7%	16%	14%	2%	186	255	62%
Vinstrihreyfingin – grænt framboð	21%	47%	16%	7%	9%	1%	748	862	67%
Píratar	20%	40%	17%	13%	9%	1%	433	403	60%
Annar flokkur eða framboð	21%	40%	15%	17%	7%	1%	187	177	61%

Marktækur munur er á höpum; \*p < 0,05, \*\*p < 0,01, \*\*\*p < 0,001

0% 25% 50% 75% 100%

vinstri og hægri í svörum við þessari spurningu, en reyndin er hins vegar sú að það eru kjósendur Vinstri grænna og Pírata sem skera sig úr, en 21% kjósenda hinna fyrrnefndu telur herleysi helstu trygginguna á öryggi landsins og 20% kjósenda Pírata. Vinstrihreyfingin – grænt framboð er eini stjórnmálaflokkurinn á landinu sem tekur skýra afstöðu gegn aðild að Atlantshafsbandalaginu og margir kjósendur flokksins eru einnig virkir í Samtökum hernaðarandstæðinga, svo þessi afstaða fellur vel að bæði stefnu flokksins og ásýnd. Stefna Pírata í utanríkismálum er hins vegar ekki jafnskýrt mörkuð og því óljóst hvort þetta eru óbein tengsl eða afleiðing af því að kjósendur samsami sig stefnu flokksins. Umtalsvert lægra hlutfall kjósenda Samfylkingar og Framsóknarflokks telur herleysi mikilvægast, eða 15% og 16% um sig. Kjósendur hægri flokkanna eru síðan á lægri endanum; 13% kjósenda Bjartrar framtíðar, 12% kjósenda Viðreisnar og 11% kjósenda Sjálfstæðisflokksins telja herleysi tryggja öryggi ríkisins. Hér er loks rétt að nefna að þeir sem segjast myndu kjósa aðra eða ótilgreinda flokka eru næst kjósendum Vinstri grænna og Pírata, eða 20%. Þetta kann að skýrast af því að það eru mun fleiri litlir flokkar á vinstri vængnum.

Svör við þessari spurningu gefa til kynna að Íslendingar hafi mikla trú á alþjóðasamskiptum, mikilvægi friðsamlegra tengsla og herleysi Íslands. Engu að síður er verulegur munur milli hópa og er hann mest áberandi þegar niðurstöðurnar eru skoðaðar í ljósi stuðnings við stjórnmálaflokka. Þennan mun má að mestu skýra á grundvelli ólíkra sjónarmiða vinstri- og hægri flokka, þótt einhverjar undantekningar megi einnig finna. Þá er einnig töluverður munur á milli kynjanna, og yngsta kynslóð þátttakenda sker sig úr hvað varðar traust á alþjóðasamvinnu og trú á mikilvægi friðsamlegra tengsla við nágrannaríki.

### 3.5 Samantekt

Hér hefur verið varpað ljósi á hugmyndir Íslendinga um utanríkis- og öryggismál, með hliðsjón af niðurstöðum könnunar sem er fyrsta skrefið í því að byggja upp gagnabanka um þróun þessara hugmynda á landinu. Spurningarnar voru mótaðar á grunni eigindlegar rýnihóparannsóknar á skynjun almennings á öryggi sínu og ríkisins og í samvinnu við Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Í fyrstu spurningunni sem var rædd hér voru þátttakendur beðnir að taka afstöðu til fullyrðingar um það að Ísland væri hlutlaust í hernaðarmálum. Þar kom í ljós að umtalsverður hluti þjóðarinnar er þessa sinnis og gefur það til kynna að margir átti sig hvorki á því að Ísland sé bundið af Atlantshafs-sáttmálanum né þeim skuldbindingum sem honum fylgja. Afgerandi munur var á milli kjósenda vinstri og hægri flokka sem og milli kvenna og karla. Þá voru bæði yngstu og elstu þátttakendurnir líklegri en aðrir til að taka undir þessa fullyrðingu.

Í næstu tveim liðum könnunarinnar voru þátttakendur beðnir að taka afstöðu til þess hver af ellefu þáttum ógnaði helst öryggi ríkisins annars vegar og öryggi þeirra og fjölskyldna þeirra hins vegar. Svörin hér gefa skýrt til kynna að almenningur telur enga hernaðarlega ógn stöðja að Íslandi sem vert er að hafa áhyggjur af. Þá er lítill ótti við kjarnorkuvá sem og hryðjuverkaógn, þrátt fyrir að alda hryðjuverka hafi gengið yfir nágrannalöndin á mánuðunum áður en könnunin var lögð fyrir. Hins vegar telur almenn-

ingur öryggi sínu ógnað af efnahagslegum óstöðugleika, og öryggi ríkisins sérstaklega ógnað af náttúruhamförum og umhverfisvá.

Þá var farið yfir það hvaða alþjóðaskuldbindingar almenningur telur að leggi mest til að tryggja öryggi ríkisins. Hér, rétt eins og þegar spurt var um hlutleysi, kom mikill munur í ljós sem skýra má á grundvelli stjórnmálaskoðana, en einnig varpaði þessi spurning ljósi á það hve mikill munur er á skynjun kynjanna á eðli hinnar alþjóðlegu viddar. Niðurstöður könnunarinnar staðfesta niðurstöður fyrri rannsókna minna (Ómarsdóttir 2017), um að almenningur á Íslandi leggi mun meiri áherslu á umhverfis- og félagslegt öryggi en hefðbundið pólitískt og hernaðarlegt öryggi. Svipuð forgangsröðun birtist í Þjóðaröryggisstefnu sem samþykkt var á Íslandi, en þó er áberandi að í fyrstu tillögum ráðherra er mun meiri áhersla á hernaðarlegt öryggi en umhverfis- og samfélagslegt. Breytingar sem gerðar voru í þinginu færðu stefnuna hins vegar nær hugmyndum almennings. Í næsta kafla verða þessar niðurstöður settar í samhengi við þá fræðilegu umræðu sem var kynnt í upphafi.

#### 4. Umræða og lokaorð

Í þessari grein hefur verið farið yfir hugmyndir um öryggisgeira, öryggisvæðingu og verufræðilegt öryggi. Sú umræða hefur verið sett í samhengi við íslenskan veruleika í gegnum niðurstöður könnunar sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands vann í lok árs 2016 og snerist um afstöðu til utanríkis- og öryggismála almennt. Þar eru fjórar spurningar einkum til umræðu og snúa að hlutleysi og því hvað ógnar öryggi annars vegar og tryggir það hins vegar. Í þessum kafla verða þessar niðurstöður ræddar í samhengi við þá fræðilegu umgjörð sem kynnt var í upphafi.

Öryggisgeirar vísa til þess að öryggi nær yfir ólík svið samfélagsins, en slíkur skilningur mótaðist einkum eftir lok kalda stríðsins þegar teygðist á öryggishugtakinu og það fór að vera notað yfir umhverfi, efnahag og samfélag, til viðbótar við hernað og stjórnmál (Buzan, Wæver & deWilde 1998). Í könnun Félagsvísindastofnunar kom skýrt í ljós að almenningur á Íslandi lítur á öryggi í þessum breiða skilningi og telur helstu ógnir stéðja að á öðrum sviðum en hinu hernaðarlega. Stjórnvöld hafa hins vegar tillhneigingu til að forgangsraða hernaðarlegu öryggi, eins og mátti sjá á tillögu utanríkisráðherra um Þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Engu að síður nær umræða og stefnumótun um öryggi til allra þessara geira, og þingið virðist vera nær almenningi í sinni forgangsröðun. Einnig veitir það framkvæmdavaldinu aðhald, eins og sást á þeim breytingum sem voru gerðar áður en Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland var samþykkt á þingi vorið 2016 (Vefútgáfa Alþingistíðinda 2016).

Öryggisvæðing á sér stað þegar gerendur setja fram hugmyndir sínar um ógnir og reyna að kalla eftir viðbrögðum við þeim. Hugmyndirnar geta breyst milli ára og það getur jafnvel gerst mjög hratt. Oftast eru það valdhafar sem geta gert tilkall til þess að skilgreina ógnir, en öryggisvæðing heppnast þó ekki nema henni sé svarað og viðtakandi – oftast almenningur – taki ógnina til sín í gegnum annaðhvort málgjörð eða sjónrænar eða efnislegar athafnir. Öryggisvæðing er oft talin fara fram í gegnum valdastöðu þess sem reynir að koma henni í gegn og gjarnan þannig að krafa sé gerð um að þagga niður

gagnrýna umræðu (McDonald 2008; Wæver 1998). Almenninngur hefur sjaldnast stöðu til að öryggisvæða (Hansen 2000), svo hugmyndir almennings skila sér illa eða ekki inn í öryggisstefnu ríkja. Ógnir eru engu að síður breytilegar, eins og Sjöstedt (2013) bendir á og breytingar á t.d. Þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland í meðförum þingsins sýna einmitt það.

Eins og kemur fram í niðurstöðum kannananna sem hér eru lagðar til grundvallar töldu Íslendingar ekki að hryðjuverkaógn steðjaði að sér eða ríkinu á fyrrihluta árs. Þvert á móti var það efnahagslegur óstöðugleiki og náttúruhamfarir sem flestir töldu helst ógna öryggi sínu. Efnahagslegu öryggi er ekki gefinn gaumur í Þjóðaröryggisstefnu, og þeim málefnum sem fella má undir umhverfis- og samfélagslegt öryggi var að mestu bætt inn á lokametrunum. Hefði svo ekki verið, mætti ætla að Þjóðaröryggisstefnan hefði getað grafið undan verufræðilegu öryggi Íslendinga með því að skapa óstöðugleika (Mitzen 2006). Afstaða Íslendinga til utanríkis- og öryggismála, eins og hún birtist hér, sýnir að sjálfsmýnd þeirra er af sér sem hlutlausri og friðsamlegri þjóð sem ógnar engum og stafar ekki ógn af neinum. Þessi sjálfsmýnd hefur veikari stöðir í Þjóðaröryggisstefnu ríkisins.

Í þessari grein hefur verið varpað ljósi á afstöðu Íslendinga til utanríkis- og öryggismála. Niðurstöður könnunarinnar sýna marktækan mun á milli hópa, en hér er þó aðeins sett fram lýsandi tölfræði. Markmiðið er enda ekki að álykta um það hvort stjórnmála-skodun, aldur eða menntun hafi áhrif á afstöðu fólks til öryggismála. Þetta væri þó hægt að gera í frekari rannsóknum. Hér er um að ræða niðurstöður fyrstu könnunar á þeirri afstöðu um nokkurt skeið og verður gagnlegt fyrir almenning og stjórnvöld að fylgjast með breytingum eftir því sem árin líða, en ætlunin er að halda áfram að vinna þessa könnun reglulega héðan í frá. Eins og hér kemur fram telur stór hluti Íslendinga að friðsamleg tengsl við nágrannaríki og herleysi séu það sem helst tryggir öryggi ríkisins, en Atlantshafsbandalagsaðild og önnur vestræn samvinna mun síður. Sú áhersla er mun meira áberandi í Þjóðaröryggisstefnu ríkisins. Á grundvelli þessarar könnunar ættu stjórnvöld að geta fylgst með því hvernig afstaða Íslendinga til utanríkis- og öryggismála þróast og gætt þess að almenningur sé meðvitaður um þær forsendur sem áhættumat og öryggisstefna grundvallast á. Misræmi á milli stefnu og sjálfsmýndar getur grafið undan verufræðilegu öryggi Íslendinga. Til að forðast það er því þörf á að hleypa sjónarmiðum almennings að í stefnumótun.

## Heimildir

- Barnett, C. (2015). „On the milieu of security: Situating the emergence of new spaces of public action“, *Dialogues in Human Geography* 5(3), 257-270. doi:10.1177/2043820615607758
- BBC News (2016). „Nice attack: What we know about the Bastille Day killings“. Sótt 19. ágúst 2017 af <http://www.bbc.com/news/world-europe-36801671>
- Browning, C.S. og Joenniemi, P. (2017). „Ontological security, self-articulation and the securitization of identity“, *Cooperation and Conflict* 52(1), 31-47. doi: 10.1177/0010836716653161
- Buzan, B. (1991). *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era* (2. útg.). London: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., Wæver, O. og de Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.



- Centers for Disease Control and Prevention (2017). „Information on avian influenza“. Sótt af <https://www.cdc.gov/flu/avianflu/index.htm>.
- Delehanty, W.K. og Steele, B.J. (2009). „Engaging the narrative in ontological (in)security theory: Insights from feminist IR“, *Cambridge Review of International Affairs* 22(3), 523-540. doi:10.1080/09557570903104024
- Flockhart, T. (2012). „Towards a strong NATO narrative: From a ‘practice of talking’ to a ‘practice of doing’“, *International Politics* 49(1), 78-97. doi:10.1057/ip.2011.31
- Giorgis, H. (2014). „The problem with the west’s Ebola response is still fear of a black patient“, *The Guardian*. Sótt 16. október 2017 af <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/oct/16/west-ebola-response-black-patient>.
- Hansen, L. (2000). „The little mermaid’s silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen school“, *Millennium - Journal of International Studies* 29(2), 285-306. doi:10.1177/03058298000290020501
- Hardarson, Ó.Th. (1985). „Icelandic security and foreign policy: The public attitude“, *Cooperation and Conflict* 20(4), 297-316.
- Huysmans, J. (2011). „What’s in an act? On security speech acts and little security nothings“, *Security Dialogue* 42(4-5), 371-383. doi:10.1177/0967010611418713
- Íslenska kosningarannsóknin (e.d.). „Íslenska kosningarannsóknin“ [Icelandic National Election Study – ICENES]. Sótt af [http://fel.hi.is/icelandic\\_national\\_election\\_study\\_icenes](http://fel.hi.is/icelandic_national_election_study_icenes)
- Kinnvall, C. (2004). „Globalization and religious nationalism: Self, identity, and the search for ontological security“, *Political Psychology* 25(5), 741-767. doi:10.1111/j.1467-9221.2004.00396.x
- Maskína (2017). „Fáir telja að hryðjuverk verði framin á Íslandi“. Sótt af [http://maskina.is/images/2017\\_03\\_Hry%C3%B0juverk\\_Mask%C3%ADnuk%C3%B6nnun.pdf](http://maskina.is/images/2017_03_Hry%C3%B0juverk_Mask%C3%ADnuk%C3%B6nnun.pdf)
- mbl.is (2012). „Valgerður stýrir nefnd um þjóðaröryggi“, *Mbl.is*, 30. janúar. Sótt af [http://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/01/30/valgerdur\\_styrir\\_nefnd\\_um\\_thjodaroryggi/](http://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/01/30/valgerdur_styrir_nefnd_um_thjodaroryggi/)
- McDonald, M. (2008). „Securitization and the construction of security“, *European Journal of International Relations* 14(4), 563-587. doi:10.1177/1354066108097553
- Mitzen, J. (2006). „Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma“, *European Journal of International Relations* 12(3), 341-370. doi:10.1177/1354066106067346
- Omoleke, S.A., Mohammed, I. og Saidu, Y. (2016). „Ebola viral disease in West Africa: A threat to global health, economy and political stability“, *Journal of Public Health in Africa* 7(1), 534. doi:10.4081/jpha.2016.534
- Ómarsdóttir, S.B. (2017). *The security imaginaries of an unarmed people: Popular and elite discourses of security in Iceland* (doktorsritgerð). University College Cork, Írland.
- Ómarsdóttir, S.B. og Elínardóttir, J.S. (2010). L’Islande et l’Union européenne. *Revue de l’Union européenne* Oct-Nov(542), 9.
- Sjøstedt, R. (2013). „Ideas, identities and internalization: Explaining securitizing moves“, *Cooperation and Conflict* 48(1), 143-164. doi:10.1177/0010836712445023
- Steele, B.J. (2005). „Ontological security and the power of self-identity: British neutrality and the American civil war“, *Review of International Studies* 31(3), 519-540.
- Taureck, R. (2006). „Securitization theory and securitization studies“, *Journal of International Relations and Development* 9(1), 53-61.
- Utanríkisráðuneyti Íslands (2009). *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnattrænir, samfélagslegir og hernáðarlegir þættir*. Reykjavík. Utanríkisráðuneytið
- Van Rythoven, E. (2015). „Learning to feel, learning to fear? Emotions, imaginaries, and limits in the politics of securitization“, *Security Dialogue* 46(5), 458-475. doi:10.1177/0967010615574766
- Vefútgáfa Alþingistíðinda (2016). „Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland“. Sótt af <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=145&mnr=327>
- Wæver, O. (1998). „Securitization and Desecuritization“, í R.D. Lipschutz (ritstj.), *On Security* (p. 46-86). New York: Columbia University Press.

