

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Nýtt norrænt jafnvægi Öryggisstefnur Norðurlandanna og áhrif þeirra á Ísland

Silja Bára Ómarsdóttir, aðjúntkt við
stjórn málafræðideild Háskóla Íslands

Baldvin Þór Bergsson,
MSc í alþjóðakenningum

2. tbl. 6. árg. 2010



Útdráttur

Öryggismál Íslands eru í endurskoðun í kjölfar brottfarar Bandaríkjabers frá landinu. Þótt stefnumótun sé enn ólokð hefur m.a. verið litið til aukins samstarfs við önnur ríki Norðurlanda. Í greininni er farið yfir öryggisstefnur Norðurlandanna í ljósi nýlegra breytinga á Lissabon-sáttmála Evrópusambandsins þar sem samstöðuákvæði er sett inn í sáttmálann. Skoðað er hvaða ábrif þessar breytingar gætu haft á Ísland og stöðu þess. Öryggisvæðingarkenningar Ole Wævers og Kaupmannahafnar-skólans í alþjóðasamskiptum eru notaðar til að varpa ljósi á ólíkar nálganir Norðurlandanna í varnarmálum. Leitað er fanga í öryggis- og varnarmálastefnum Norðurlandanna fjögurra en í ræðum utanríkisráðherra á Íslandi, þar sem engin formleg öryggisstefna hefur verið mótuð. Niðurstöður greiningar á öryggisstefnum Norðurlandanna eru að þau muni að öllum líkindum halda áfram að starfa með NATO og ESB á ýmsum vettvangi, þótt einkum Noregur, Svíþjóð og Finnland geti haft hag af auknu samstarfi. Ísland virðist munu hagnast lítið á auknu norrænu samstarfi eins og því sem lagt er til í Stoltenberg-skýrslunni, enda væri dýpkun þess líklega táknað fremur en hagnýtt.

Abstract

Iceland's security policy is under review in the wake of the departure of the US military. While policy making is still under way, one of the options frequently mentioned is that of an increased cooperation with the Nordic countries. The article thus reviews the Nordic countries' security policies, especially in light of the recent revision of the EU's Lisbon Treaty, creating a Solidarity Clause. The article employs the Securitization theory presented by Ole Wæver and the Copenhagen School in international relations to shed a light on the Nordic countries' different approaches to security. The security and defence policies of the four Nordic countries are analyzed, but for Iceland speeches of the Minister for Foreign Affairs are used, as no formal security policy exists. The article concludes that the Nordic countries are likely to continue their cooperation with NATO and the EU, although Norway, Sweden and Finland may, in particular, benefit from increased Nordic cooperation. Iceland's security interests are not likely to be served by increased Nordic cooperation, such as that proposed by the Stoltenberg Report, as it would be more symbolic than practical.

Inngangur

Sterk hefð er fyrir því að tala um Norðurlöndin sem samfélag og jafnvel gengið svo langt að segja að þau búi við öryggissamfélag. Í ljósi breytinga á aðstæðum Íslands eftir brottför Bandaríkjabers er nauðsynlegt að velja því fyrir sér hvort landið tilheyri slíku samfélagi og þá hvaða áhrif það hafi. Tengingar norrænu ríkjanna fjögurra inn í öryggis- og varnarsamstarf á alþjóðavettvangi eru ólíkar og í yfirstandandi stefnumótun er hollt fyrir íslensk stjórnvöld að skoða þessar ólíku leiðir og meta hvar hagsmunum Íslands væri best borgið. Í greininni er farið stuttlega yfir fræðilegar hugmyndir um öryggissamfélag Norðurlandanna og spurt hvort það sé í raun og veru til. Tengt er við umræðu um nýjar hugmyndir um

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

öryggi í alþjóðakerfinu og því velt upp hvort kenningin um öryggisvæðingu skýri þróunina sem orðið hefur. Einnig er farið yfir öryggisstefnu Evrópusambandsins (ESB) og hvernig Lissabon-sáttmálinn hefur áhrif á hugmyndir um norrænt varnarsamstarf. Eins og komið verður inn á hefur staða Svía og Finna breyst á síðustu árum, en í kalda stríðinu og fyrsta áratuginn eftir lok þess forðudust bæði ríkin formlegt alþjóðlegt samstarf í öryggis- og varnarmálum. Þá eru hugmyndir um aukið norrænt samstarf á sviði öryggis- og varnarmála ræddar, en af viðbrögðum valdhafa í hinum fjórum ríkjum Norðurlandanna að dæma virðist helsti drifkrafturinn vera fjárhagslegs eðlis, þ.e. að ná megi fram sparnaði með samvinnu. Til þess að skilja betur þá þætti sem hafa áhrif á öryggissamfélag Norðurlanda er í greininni gerð úttekt á öryggis- og varnarstefnum landanna. Opinber stefna Norðurlandanna á sviði varnarmála er greind og sett í samhengi við íslenskan veruleika.

Þar sem Ísland hefur litlu kostað til eigin varna síðastliðna áratugi er ólíklegt að samstarf við þessi nágrannaríki fæli í sér sparnað. Til þess að hægt sé að mæla með þátttöku Íslands þarf því að sýna fram á aðra hagsmuni. Hugmyndir og nálgun stærri Norðurlandanna fjögurra eru kynntar, en að því loknu er farið yfir þróun og mótn öryggisstefnu á Íslandi eftir brottför Bandaríkjahers frá landinu haustið 2006. Í ljósi þess að enn skortir mikið á að heildstæð öryggisstefna hafi verið mótuð á Íslandi er dregið í efa að aukin þátttaka í norrænu samstarfi sé besta lausnin að sinni. Mótn öryggisstefnu átti að hefjast í kringum setningu varnarmálalaga vorið 2008 en samkvæmt ræðu utanríkisráðherra á Alþingi 11. maí 2010 á að leggja hana fram í lok sama árs (Össur Skarphéðinsson 2010). Slík stefna þarf að sýna fram á kosti þess að formbinda varnarsamstarf Norðurlandanna í stað þess að taka þátt í einstaka verkefnum sem gætu eft öryggi Íslands. Hin Norðurlöndin, þá einkum Noregur, Svíþjóð og Finnland, sjá að minnsta kosti efnahagslegan ábata af auknu samstarfi. Hugmyndin um öryggissamfélag Norðurlandanna kann að skapa þörf hjá þeim fyrir að tengja Ísland og Danmörku inn í það samstarf.

Í greininni er farið yfir stefnur Norðurlandanna í öryggis- og varnarmálum og reynt að varpa ljósi á þau áhrif sem Lissabon-sáttmálinn hefur fyrir Norðurlöndin, sérstaklega samstöðuákvæði (e. Solidarity Clause) hans. Sérstök áhersla er á það hvaða áhrif þróun á þessu sviði hefur fyrir Ísland og hvernig Ísland er í stakk búið til að taka þátt í samstarfi á sviði öryggis- og varnarmála. Öryggis- og varnarmál Íslands hafa verið í endurskoðun frá því 2006, þegar Bandaríkjaher hvarf frá landinu. Umræða um aukna öryggissamvinnu Norðurlandanna varð áberandi í kjölfar Stoltenberg-skýrslunnar svokölluðu, sem kom út snemma árs 2009. Sumarið 2009 sótti Ísland svo um aðild að Evrópusambandinu og er því þörf á að skoða hvaða áhrif þróun öryggismála á þessum tveimur vettvöngum, hinum norræna annars vegar og evrópska hins vegar, gætu haft á Ísland.

Uppruni norræns samstarfs

Norðurlöndin hafa átt giftusamt samstarf á ýmsum vettvangi um áratuga skeið. Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin voru stofnuð um miðbik síðustu aldar og í Helsinki-samningi Norðurlandanna frá árinu 1964 er lýst yfir áhuga ríkjanna á að efla og styrkja samstarf sín á milli, sérstaklega hvað menningu og samfélag varðar (Norðurlandaráð 1962). Íbúar Norðurlandanna hafa einnig notið frjálsrar farar milli landa í gegnum norræna vegabréfasambandið frá því 1957. Í Helsinki-samningnum gæta norrænu ríkin þess sérstaklega að nefna ekki hernaðarsamvinnu, en tilraunir til að koma á fót norrænu varnarbandalagi höfðu farið út um þúfur á árunum 1948-1949 (Jervell 2009). Tilhneigingin til að forðast umræðu um öryggis- og varnarmál hefur verið ráðandi í öllum uppfærslum á Helsinki-samningnum, sama hvernig andrúmsloftið í alþjóðakerfinu hefur verið að öðru leyti. Ein helsta ástæða þess að Norðurlöndin mynduðu ekki varnarbandalag var upprunalega að Sovétríkin gáfu það skýrt til kynna að öll hernaðarsamvinna þeirra á milli yrði talin tilraun til að mynda bandalag gegn Sovétríkjunum (Browning og Joenniemi 2004). Því myndaðist það sem kallað var norrænt jafnvægi í öryggismálum, þar sem Danmörk, Ísland og Noregur gerðust aðilar að Atlantshafsbandalaginu (NATO), Finnland og Svíþjóð stóðu utan hernaðarbandalaga, en Finnland vann náð með Sovétríkjunum. Þannig viðhéldu Norðurlöndin innra jafnvægi og drógu mögulega úr spennu milli austurs og vesturs í kalda stríðinu.

Þrátt fyrir ólíka hagsmuni og varnarþarfir hafa öll stærri Norðurlöndin fjögur fært sig í auknum mæli yfir í óhefðbundnari nálgun að öryggi, þar sem innan- og utanríkispólitískum verkefnum er blandað saman. Þessi hugmyndafræðilega breyting hefur ekki átt sér stað á Íslandi enn sem komið er þótt einhver breyting kunní að verða þar á í kjölfar þess starfs sem nú er hafid við niðurlagningu Varnarmálastofnunar, en hún verður lögð niður 1. janúar 2011 samkvæmt breytingu á varnarmálalögum, nr. 34/2008, sem samþykkt var á Alþingi 16. júní 2010. Mögulegt er að í kjölfar slíkrar þróunar verði hægt að mæla með aukinni þátttöku í þessu samstarfi, en skilgreina þarf skýrt aðkomu íslenskra aðila að þeim verkefnum. Þá hlýtur að hafa áhrif hvort þau eru unnin innan vébanda borgaralegra eða hernaðarlega yfirvalda í grannríkjunum.

Öryggissamfélag Norðurlandanna

Því er gjarnan haldið fram að Norðurlöndin myndi það sem er kallað öryggissamfélag (Mouritzen 2001, 298) en Karl Deutsch o.fl. skilgreindu hugtakið sem samfélag þar sem ríkir trú á og væntingar um friðsamlega úrlausn deilna milli íbúa og ráðandi afla. Einnig felst í öryggissamfélagi að valdbeitingu sé hafnað, sem og undirbúningi fyrir valdbeitingu sem leiðar til að afgreiða ágreining. Innan öryggissamfélags ríkir tilfinning um samfélag sem byggist á því að grundvallargildi séu samræmanleg (Deutsch o.fl. 1957, 5). Síðar hafa Adler og Barnett uppfært hugmyndir Deutsch og segja að ekki sé nauðsynlegt að sömu gildi séu

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

ráðandi heldur eingöngu að grunnildi aðila séu samræmanleg (Adler og Barnett 1998, 7). Þeir leggja áherslu á að innan öryggissamfélags vænti ríki þess að leyst sé úr deilum á friðsamlegan hátt, enda deili aðilar þess sjálfsmynd og gildum (Adler og Barnett 1998, 30-32).

Mouritzen gengur svo langt að segja það óumdeilanlegt að Norðurlöndin hafi í raun myndað öryggissamfélag mestan hluta 20. aldar, þar sem löndin hafi upplifað sig sem hluta af heild og stríð hafi verið óhugsandi þeirra á milli. Hann bendir enn fremur á að ýmis dæmi séu til um aðstæður á 20. öldinni, þar sem hagsmunir ríkjanna voru ekki samræmanlegir og ágreiningur þeirra á milli hefði auðveldlega getað leitt til stríðs. Friðsamlegar lausnir hafi þó alltaf fundist og það skjóti stoðum undir þessa túlkun (Mouritzen 2001, 298). Archer (1996) telur einnig að líta megi á Norðurlöndin sem „friðarsvæði“, þar sem landfræðilegt mikilvægi og lögmætar stjórnir hafi stuðlað að stöðugleika um árabil. Sameiginleg saga og menning gera það að verkum, samkvæmt Archer, að hægt sé að líta á Norðurlöndin sem svæðisbundna einingu.

Svæðisbundin nálgun að öryggi verður gjarnan til þegar ógnir stöðja að svæðinu utan frá. Þannig segja Buzan og Wæver að svæðisbundnir gerendur bregðist við aðstöðjandi ógnum, skilgreini vanda og móti viðbrögð við honum á svæðisbundnum vettvangi (Buzan og Wæver 2003). Þeir flokka Norðurlöndin hins vegar ekki sem sjálfstæða svæðisbundna einingu, hvorki á kaldastríðs-árunum né í kjölfar þeirra, enda er svæðið of lítið til að vera raunverulegur gerandi. Í ljósi þess má álykta sem svo að Norðurlöndin muni áfram tryggja stærstu öryggishagsmuni sína í gegnum samstarf við NATO og/eða ESB, en að þau kunni að vinna saman að sér-norrænum hagsmunum sem falli utan við verksvið fyrrgreindra stofnana. Þessir hagsmunir eru líklegri til að verða skilgreindir í tengslum við „mýkri“ hugmyndir um öryggi, þ.e. efnahagslegt, samfélagslegt og umhverfislegt, og einnig á borgaralegum vettvangi frekar en hernaðarlegum.

Ekki eru allir sammála um að öryggissamfélag Norðurlandanna sé í raun til. Þannig segja Browning og Joenniemi að öryggismál hafi ekki legið til grundvallar norrænni samvinnu. Samruni í Evrópu sé hugsaður til að koma í veg fyrir stríð, en frekari samruna Norðurlandanna sé ekki þörf til að koma í veg fyrir stríð þeirra á milli. Norræn samvinna hefur heldur ekki verið sett í stofnanalegan farveg nema að litlu leyti og þær fáu stofnanir sem eru til hafa ekki haft það öryggishlutverk að stuðla að friði á svæðinu (Browning og Joenniemi 2004, 240). Enn fremur fékk Norðurlandaráð takmarkað umboð til ákvarðanatöku þar sem slíkt hefði grafið undan fullveldi aðildarríkjanna (Ojanen 1998, 271). Hvort heldur er rétt, að á Norðurlöndunum hafi verið öryggissamfélag eða ekki, þá byggist norræn samvinna á hversdagslegum stjórnámálum (e. normal politics) þar sem ákvarðanir eru teknar af yfirvegum og í samstöðu, frekar en á streitustjórnámálum (e. panic politics) þar sem ákvarðanir eru frekar teknar einhliða, í flýti og án ítarlegra upplýsinga. Það er því alls ekki ljóst hver ábatinn yrði af því að formgera öryggis- og varnarsamstarf Norðurlandanna.

Norrænt jafnvægi

Möguleg átök milli Bandaríkjanna og Sovétríkjanna voru talin helsta ógn sem stöðjað gæti að Norðurlöndunum, eins og flestum öðrum ríkjum heims, í kalda stríðinu. Finnland gerði snemma hlutleysissamning við Sovétríkin, Svíþjóð stóð utan bandalaga á friðartímum, þótt ríkið hafi átt í leynilegu samstarfi við Bandaríkin og varnarviðbúnaður miðað að mögulegri innrás Sovétríkjanna (Halla Gunnarsdóttir 2009) og hin Norðurlöndin voru aðilar að NATO. Þar af leiðandi stöðjaði takmörkuð raunveruleg hernaðarógn að Norðurlöndunum á 20. öld, enda hefði 5. gr. Atlantshafssáttmálans átt við ef árás hefði verið gerð á þau ríki. Ekkert Norðurlandanna gaf á þessum tíma til kynna að það myndi skipta sér af árás á hin ríkin nema um NATO-ríki væri að ræða. Það hefur því lítið sem ekkert reynt á hið mögulega öryggissamfélag sem þessi ríki eiga að mynda. Því þótti heyra til tíðinda þegar Carl Bildt lýsti því yfir að Svíþjóð myndi koma Noregi og Íslandi til varnar ef ráðist yrði á ríkin (Fréttablaðið 2007; 24 stundir 2007). Þegar Ísland stóð svo frammi fyrir alvarlegri ógn í október 2008, þótt hún hafi ekki verið af hernaðarlegum toga, tóku Norðurlöndin ekki afstöðu með Íslandi í deilunni, frekar en aðrir nágrannar og nánir bandamenn. Í ljósi þess að flestar þær ógnir sem ríki standa frammi fyrir á 21. öldinni eru ekki hernaðarlegar má spyrja hvaða tilgangi hernaðarmiðað öryggissamfélag með Norðurlöndum myndi þjóna í raun?

Eftir lok kalda stríðsins gafst tækifæri til að endurmóta öryggisstefnu í Evrópu og voru Norðurlöndin þar engin undantekning. Þrátt fyrir að ímynd Norðurlandanna og sjálfsmynd sé friðsöm bendir Rieker á að stærri löndin fjögur hafi haldið lengur í þann skilning á öryggi sem mótaðist í kalda stríðinu, þ.e. áherslu á landvarnir og hernaðarlegt öryggi (Rieker 2004, 371). Ísland var í sama farvegi (Silja Bára Ómarsdóttir 2008) og er það að mestu leyti enn þótt breytingar kunni að verða á í kjölfar niðurlagningar Varnarmálastofnunar. Sjursen tekur undir með Rieker og bendir til dæmis á að Noregur hafi allan tíunda áratuginn sett sig upp á móti breytingum á vestrænu öryggissamstarfi og myndun stofnana í kringum það (Sjursen 2001). Þá leggja Finnar enn höfuðáherslu á landvarnir í öryggisstefnu sinni en þær byggjast á herskyldu og stóru varaliði (Finnish Prime Minister's Office 2009, 81-82).

Ísland er undantekning meðal Norðurlandanna hvað öryggismál varðar, því landið hefur aldrei haft yfir her að ráða. Í ljósi þess kann að teljast eðlilegt að umræða um öryggismál hafi verið af afar skornum skammti hér á landi. Bandarísk yfirvöld mótuðu öryggisstefnu fyrir Ísland í gegnum kalda stríðið og Bandaríkjaher sá um að framfylgja þeirri stefnu (Valur Ingimundarson 2008; Silja Bára Ómarsdóttir 2008). Tveimur árum eftir brottför Bandaríkjahers var loks farið að móta löggjöf í kringum samskipti íslenska ríkisins við NATO en samkvæmt breytingum á þeim vorið 2010 verður Varnarmálastofnun lögð niður og því ljóst að enn skortir töluvert upp á mótun heildstæðrar öryggisstefnu á Íslandi. Þegar Össur Skarphéðinsson utanríkisráðherra lagði fram skýrslu ráðherra um utanríkismál í maí 2010, sagði hann í framsögu sinni að sú vinna væri í gangi. Stefnit væri að því að leggja fram tillögu um þverpólítíska stefnumótun fyrir lok sama

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

árs. Sú stefna myndi grundvallast á vikkudu öryggishugtaki, borgaralegum gildum og borgaralegum stofnunum. Jafnframt yrði að taka mið af herleysi landsins og því þyrfti náð og virkt samstarf við aðrar þjóðir (Össur Skarphéðinsson 2010).¹ Þar til slík stefna hefur verið lögð fram og um hana náðst sátt er því vart skynsamlegt að ganga til frekara samstarfs. Áhættumat var loks unnið fyrir Ísland einum og hálfum áratug eftir lok kalda stríðsins. Fyllilega er mögulegt að ný öryggisstefna Íslands komi til með að falla vel að hagsmunum og stefnu hinna ríkja Norðurlandanna, en ekki er hægt að ganga út frá því að óreyndu.

Öryggisvæðing og nýjar hugmyndir um öryggi ríkja

Sú umræða sem Ísland stendur frammi fyrir snýst ekki hvað síst um að ákveða hvað eigi að skilgreina sem öryggismál. Lengst af hefur öryggi snúist um átök á milli ríkja og leiðir til að forðast þau en á síðustu árum hafa sífellt fleiri atriði verið flokkuð undir þjóðaröryggi. Hugtakið „öryggisvæðing“ (e. securitization) var sett fram af Ole Wæver og Kaupmannahafnarskólanum til að lýsa þessari þróun, en Wæver segir að viðfangsefni verði að öryggismálum með því að fjalla þannig um þau (Wæver 2004). Í grófum dráttum má segja að öryggisvæðing skýri hvers vegna ýmis málefni sem áður voru talin félagsleg eða pólitísk verkefni eru nú nefnd í sömu andrá og stríð og hryðjuverk. Nærtæk dæmi eru umhverfismál og orkumál, auk þess sem reynsla Íslands við bankahrunið er gott dæmi um mikilvægi efnahagslegs öryggis.

Samkvæmt Buzan, Wæver og de Wilde (1998) gerir öryggisvæðing ráð fyrir að öll málefni megi flokka á kvarða frá því að vera ópólitísk, þar sem þau eru utan opinberrar umræðu, í gegnum það að vera pólitísk og til þess að vera öryggisvædd. Þegar málefni er öryggisvætt er það skilgreint sem raunveruleg utanaðkomandi hætta sem krefst þess að gripið sé til sérstakra ráðstafana sem oft ganga lengra en hefðbundnar pólitískar lausnir. Með því að fella málefni undir öryggishugtakið verður það sjálfkrafa hluti af öryggisumræðunni jafnvel án þess að raunveruleg ytri ógn sé til staðar (Buzan o.fl. 1998, 23-24). Í raun og veru er því nóg að skilgreina eitthvað sem öryggismál til að ljá því ákveðinn þunga í opinberri umræðu. Sífelld barátta um fjármagn og athygli getur ýtt undir þessa þróun og hvatt til þess að málefni sé fært til á kvarðanum. Hvort þessi tilfærsla er æskileg er síðan önnur spurning.

Við lok kalda stríðsins varð greinileg breyting í alþjóðastjórnmalum og öryggisfræðum. Fred Halliday benti á að í stað þess að skoða nær eingöngu öryggi milli ríkja var kastljósinu í auknum mæli beint að öryggi innan ríkja (Halliday 1994, 143). Dæmi um það er aukin áhersla á varnir gegn hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi, en öryggisstefna ESB er skýrt dæmi um þetta eins og komið verður inn á síðar. Í fræðunum fór mótunarhyggja að láta á sér kræla og

1 Þegar greinin fór í umbrot í byrjun desember 2010 leit ekki út fyrir að þessi stefna yrði lögð fram árið 2010.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

ekki var lengur talið sjálfgefið að ríki væru alltaf í leit að völdum. Þessi breyting endurspeglar einna best í útgáfu bókarinnar *The Culture of National Security* sem Peter Katzenstein ritstýrði árið 1996 þar sem fræðimenn lögðu áherslu á það að til þess að skilja hugtak á borð við þjóðaröryggi þyrfti að skoða bæði menningu og stofnanir hvers ríkis. Mismunandi umhverfi hefði áhrif á sjálfmyndina og því gætu skilgreiningar á þjóðaröryggi verið afar mismunandi frá einu ríki til annars. Ekki væri hægt að nota eingöngu gamlar hugmyndir um heraflo og valdabandalög til að skilgreina öryggi og það væri ekki sjálfgefið að ríkið væri hinn eini rétti útgangspunktur (Jepperson o.fl. 1996, 33).

Umhverfismál endurspeglar hvernig ríkið hættir að vera miðpunktur allra greininga á öryggismálum. Vandséð er hvernig taka eigi á þeim nema með aðgerðum sem teygja sig yfir mismunandi víddir, þ.e. einstaklings-, ríkja- og kerfisvídd. Hins vegar er ekki sjálfgefið að víddirnar skipti jafnmiklu máli hjá einstökum ríkjum enda vandamálin mismunandi og lausnirnar þar af leiðandi líka. Ef Íslendingar skilgreina það sem öryggisvandamál að skipaleiðir opnast á norðurlóðum í kjölfar hlýnunar jarðar er ljóst að kerfisvíddin skiptir mestu máli. Samstarf við önnur ríki og yfirþjóðlegar stofnanir er forsenda þess að viðunandi lausn finnist. Hins vegar má draga í efa gagnsemi þess að slíku samstarfi fylgi yfirlýsing um stuðning í kjölfar innrásar erlendra herja eða árásar hryðjuverkamanna eins og nánar verður komið inn á síðar. Íslendingar gætu jafnframt tekið þá ákvörðun að eftirlit með skipasiglingum eigi fyrst og fremst að vera í höndum strandgæslu og borgaralegra stofnana. Aðrar Norðurlandþjóðir gætu hins vegar litið til herafloans, sem hefði þá bæði eftirlitshlutverk og hugsanlega fælingarhlutverk. Þar gæti því verið um að ræða mismunandi lausnir grannríkja á sama vandamálinu.

Stefna Norðurlandanna og ESB einkennist mjög af öryggisvæðingu þar sem ný viðfangsefni eru nú talin ógna öryggi svæðisins. Samvinna á milli þjóða er talin forsenda öryggis í heimshlutanum og skilin á milli verkefna hernaðarlegra og borgaralegra stofnana eru óljósari en áður. Ein afleiðingin er sú að oft er talað um heraflo sem pólitískt verkfæri sem nota má við ýmsar aðstæður. Það vill stundum gleymast að raunverulegt hlutverk herja er að taka þátt í vopnuðum átökum. Norrænt varnarsamstarf felur í sér samstarf herja og hernaðarlega þátttöku. Hér er ekki tjaldað til einnar nætur og því þarf að ræða þann möguleika að Ísland blandist inn í stríð annarra Norðurlanda, hversu ólíklegur sem sá möguleiki er í dag.

Lissabon-sáttmálinn

Svíar og Finnar hafa hingað til staðið utan hernaðarbandalaga en með Lissabon-sáttmála ESB hefur staðan breyst. Í sáttmálanum er svo kallað samstöðuákvæði sem gerir ráð fyrir samvinnu ESB þjóða í kjölfar árása eða hamfara. Ekki er um að ræða jafnafráttarlausa yfirlýsingu og í 5. gr. Atlantshafssáttmálans en engu síður er þetta ný staða fyrir bæði Svía og Finna. Í grein 42(7) segir að ef vopnuð árás sé gerð á aðildarríki beri hinum ríkjunum skylda til að koma því til aðstoðar. Þau

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

skuli í þeim tilgangi beita öllum tiltækum úrræðum, þó í samræmi við 51. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna (European Union 2008, 39). Grein 222 snýr sérstaklega að samstöðuákvæðinu en þar segir að ESB og aðildarríki skuli bregðast við í anda samstöðu ef hryðjuverkaárás er gerð á aðildarríki eða ef það er fórnarlamb hamfara af völdum náttúru eða manna. ESB skuli nýta öll þau tæki sem það hafi yfir að ráða, þar með talinn þann herafla sem aðildarríki hafi boðið fram (European Union 2008, 148).

Enn er óljóst hvernig þessar greinar verða útfærðar þegar á reynir. Sten Tolgfors, varnarmálaráðherra Svía, sagði í ræðu í janúar 2010 að sú umræða væri aðeins nýhafin milli ESB-ríkjanna. Hins vegar væri ljóst að stjórnvöld hvers ríkis hefðu mikið vald til að ákveða hvernig þau uppfylltu ákvæðin. Það væri mikilvægt fyrir Svía sem ekki hefðu áhuga á að gangast undir skuldbindingu sem færði ákvörðunarvaldið frá þinginu og stjórninni. Hann benti jafnframt á að samstöðuákvæðið næði yfir ólík svið og endurspeglaði þannig nýja túlkun á öryggispolítík í Evrópu (Tolgfors 2010a).

Segja má að skilgreining ESB á ytri og innri ógnum sé í beinu samræmi við það sem áður var sagt um nýja hugsun í öryggismálum og öryggisvæðingu. Ytri ógnir sambandsins eru einkum útbreiðsla geryðingarvopna, hryðjuverk og skipulögð glæpastarfsemi, stafrænar árásir, ógn við orkuöryggi og loftlagsbreytingar (Council of the European Union 2008, 3-6). Innri ógnir sambandsins eru flestar þær sömu að viðbættu ofbeldi í víðari skilningi, til að mynda í kringum íþróttaviðburði og hjá ungu fólki, smávægilegri glæpir þvert á landamæri, hamfarir af völdum náttúru eða manna og svo umferðarslys (Council of the European Union 2010, 5-6). Þessar áherslur endurspeglar þá vinnu sem áhættumatsnefnd á vegum utanríkisráðuneytis Íslands skilaði snemma árs 2009, en þar kemur skýrt fram að ógnir sem Ísland stendur frammi fyrir séu eingöngu að litlu leyti hernaðarlegar (Utanríkisráðuneytið 2009). Í nýlegri skýrslu, sem unnin var á vegum rannsóknastofnunar í Frakklandi, segir að ógnir við alþjóðakerfið séu aldrei eingöngu hernaðarlegar og þar af leiðandi sé ekki hægt að nota aðeins hernaðarlegar lausnir til að bregðast við þeim. ESB sé fyrst og fremst pólitískt samband og notkun herafla sé ávallt síðasta mögulega úrræðið. Styrkur Lissabon-sáttmálans felist fyrst og fremst í því að héðan í frá tali aðildarríkin einni röddu. Með því geti þau sýnt fram á að samstaða og samvinna sé farsælli leið í samskiptum ríkja en átakastjórnmal fyrri ára (Vasconcelos 2010). Áframhaldandi áhersla íslenska ríkisins á hernaðarlegar varnir væri því í miklu ósamræmi við þá sýn á öryggi sem er að mótast í Evrópu.

Ábrif Lissabon-sáttmálans á Ísland

Í kjölfar umræðunnar um Lissabon-sáttmálann er vert að benda á þrjú atriði varðandi þátttöku Íslands í norrænu varnarbandalagi. Í fyrsta lagi má gera ráð fyrir að þjóðir sem standa innan ESB en utan NATO, þ.e. Svíar og Finnar, muni í auknum mæli líta til Evrópu til að skilgreina ytra og innra öryggi. Eins og Sven Tolgfors hefur bent á er ólíklegt að átök í nágrennalandi muni ekki hafa nein áhrif

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

í Svíþjóð. Það sé því nær ómögulegt að ímynda sér skilgreiningu á öryggi landsins sem ekki feli í sér samvinnu við bæði ESB og norrænar þjóðir. Þangað til að ákvæði Lissabon-sáttmálans hafa verið skýrð nánar og betur liggur fyrir hvaða þýðingu hann hefur má gera ráð fyrir að hugmyndir um norrænt varnarsamstarf sitji á hakanum. Þetta staðfesti Espen Barth Eide í viðtali við Höllu Gunnarsdóttur þar sem hann sagði að þyrfti „Svíþjóð að velja milli Norðurlandanna og ESB verði ESB fyrir valinu og þurfi Noregur að velja milli Norðurlandanna og NATO, verði það NATO“ (2009, 431). Líklegt er að frekar verði einblínt á einstaka samstarfsverkefni en heildstætt varnarbandalag. Slík þróun þarf í sjálfu sér ekki að vera neikvæð út frá íslenskum hagsmunum, sérstaklega ekki ef öryggisstefna landsins mun í aðalatriðum mótast af borgaralegu öryggi. Þar með fengist tækifæri til að taka þátt í verkefnum sem tengdust beint öryggishagsmunum þjóðarinnar án þess að með því fylgdi þátttaka í hernaðarlegu samstarfi.

Í öðru lagi er ljóst að bæði Svíar og Finnar standa frammi fyrir breyttu umhverfi í kjölfar Lissabon-sáttmálans. Þótt ekki sé um eiginlegt varnarbandalag að ræða í sama skilningi og NATO er ljóst að aukin samvinna er nú hluti af öryggisstefnu beggja ríkja. Ekki verður séð að sams konar formleg yfirlýsing um norrænt varnarsamstarf og norræna samstöðu bryti í bága við stefnu þeirra. Ef mælt verður með því í öryggisstefnu Íslands að leita skuli eftir varnarsamstarfi með Norðurlandabjóðunum er auðvelt að benda á Lissabon-sáttmálann sem for-dæmi.

Í þriðja lagi hefur Ísland sótt um inngöngu í ESB og þar af leiðandi um þátttöku í verkefnum Lissabon-sáttmálans. Því er nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvernig Ísland muni koma að öryggisstefnu sambandsins. Ætlar Ísland til dæmis að skilgreina sig sem herlaust ríki sem leggur höfuðáherslu á borgaralegt öryggi og löggæslu eða bjóða fram einhverja aðstoð í hernaðarlegum verkefnum? Opinber umræða um öryggismál hefur hingað til ekki sýnt fram á víðari skilning á öryggi, á borð við þann sem endurspeglast í Lissabon-sáttmálanum. Ísland virðist ekki eingöngu vera aftarlega í stefnumótun í öryggismálum miðað við grannþjóðir sínar, heldur einnig í skilningi sínum á öryggi (Silja Bára Ómarsdóttir 2008). Þá má einnig velja því fyrir sér hver þörfin sé á sérstöku varnarbandalagi Norðurlanda, nú þegar þau tengjast öll í gegnum aðild sína að annað hvort ESB eða NATO.

Öryggi Norðurlandanna

Norðurlöndin hafa þrátt fyrir náið samstarf á ýmsum sviðum lengst af forðast öryggissamstarf. Fyrir því eru góðar ástæður. Lega landanna og saga hefur skapað þeim ólíkar forsendur til að taka þátt í slíku samstarfi. Fyrirverandi utanríkisráðherra Noregs, Thorvald Stoltenberg, var í júní 2008 falið það verkefni að kanna forsendur fyrir og áhuga á því að auka öryggis- og varnarsamstarf Norðurlandanna. Hann átti á nokkrum mánuðum fjölda funda með aðilum sem starfa að öryggis- og varnarmálum á öllum Norðurlöndunum. Stoltenberg kynnti niðurstöður sínar í Ósló í febrúar 2009, þar sem utanríkisráðherrar Norðurlandanna hittust á fundi.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Stoltenberg bendir í skýrslu sinni á að mikill áhugi sé alls staðar á Norðurlöndunum á að auka og dýpka öryggissamstarf og leggur hann til að ríkin stórauki samstarf sitt á þessum vettvangi. Sérstaklega virtist aukið mikilvægi norðurslóða, bæði í hernaðarlegum og landfræðipólitískum skilningi, ýta undir þennan áhuga.

Í skýrslu Stoltenbergs eru settar fram þrettán tillögur um aukið samstarf á ýmsum sviðum. Í stórum dráttum má greina þessar aðgerðir í þrennt, þ.e. í fyrsta lagi hernaðarlegt samstarf, í öðru lagi samfélagslega þætti á borð við varnir gegn stafrænum árásum á borgaraleg kerfi, og í þriðja lagi samnorrænar aðgerðir og viðbrögð við þeim breytingum sem eiga sér stað á norðurslóðum. Ýmis þau atríði sem Stoltenberg nefnir fælu í sér að hið óformlega samstarf sem Norðurlöndin hafa átt sín á milli um árabíl yrði í auknum mæli formgert. Í sumum tilvikum væri verið að setja hernaðarlegan ramma um samstarf sem hefur verið, að sumu leyti eða öllu, á borgaralegum vettvangi.

Sérstaklega er áhugavert að Stoltenberg leggur til að Norðurlöndin taki þátt í loftrýmisgæslu við Ísland, en henni er nú sinnt innan vébanda NATO. Þannig yrðu bæði Finnland og Svíþjóð beinir þátttakendur í venjubundnu NATO-verkefni og draga má í efa að það falli að hlutleysisstefnu þeirra. Ýmis verkefni í tillögum Stoltenbergs endurspeglar þó þá stofnanahyggi (e. institutionalism) sem almennt er talin vera undirliggjandi utanríkisstefnu Norðurlandanna (Archer 2005, 397), til dæmis tillögur um sameiginlegt eftirlit með hafsvæðum og sérstaklega stofnun norræns viðbragðsliðs, sem myndi starfa í umboði Sameinuðu þjóðanna frekar en Evrópusambandsins eða NATO. Öll hafa ríkin þó tekið þátt í friðargæslu- og/eða hernaðarverkefnum á vegum einhverra stofnananna eða jafnvel allra.

Áður en Stoltenberg hóf störf höfðu yfirmenn varnarmála á Norðurlöndum farið í gegnum mögulega samstarfsfleti og fundið 140 málaflokka sem bjóða upp á samræmingu (Swedish Armed Forces e.d.). Að einhverju leyti miða þessar aðgerðir að því að bæta og samræma innkaupastefnu herja ríkjanna til að skera niður kostnað. Varnarmálaráðherra Svíþjóðar hefur lagt til að Noregur og Svíþjóð deili herstöðvum og bent á að ef Noregur skipti út F-16 flugvélum sínum fyrir sænskar Gripens vélar myndi möguleikinn á samstarfi aukast (The Economist 2008). Undirliggjandi ástæða hlýtur einnig að vera að sænskir hergagnaframleiðendur myndu hagnast á sölnunni. Þá hefur varnarmálaráðherra Finnlands bent á að með auknu samstarfi væri líklegt að herir landanna fjögurra gætu sérhæft sig frekar og ríkin þannig sparað í útgjöldum til varnarmála (Helsingin Sanomat 2009a). Í öryggisstefnu Noregs er einnig tiltekið að framtíðarmöguleikar felist í samstarfi milli Noregs og Svíþjóðar, sem myndi leiða til umtalsverðs sparnaðar (Norwegian Ministry of Defence 2008, 11). Stoltenberg sagði, þegar hann kynnti skýrslu sína, að nútímahergögn yrðu sífellt dýrari, sem gerði það erfiðara fyrir einstök lönd að fjármagna varnir sínar. Þetta eitt út af fyrir sig skapaði þörf fyrir norræna samvinnu á sviði varnarmála (O'Dwyer 2009).

Skýrsla utanríkisráðherra Íslands, Össurar Skarphéðinssonar, til Alþingis í mars 2009 ýtir undir mikilvægi fjárhagslegra hagsmuna í mótun tillagnanna, en hann

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

segir þar frá því að tilgangurinn með undirritun samkomulags Norðurlandanna fimm um aukið samstarf á sviði varnarmála sé „að ná fram samlegðaráhrifum í uppbyggingu aðgerðagetu þegar brýn verkefni á sviði öryggis eru margþætt en fjármagn þverrandi“ (Össur Skarphéðinsson 2009). Því má ætla að hér sé að miklu leyti um hagræðingaradgerð að ræða. Þetta endurspeglast einnig í helstu áherslum formennsku Finnlands í öryggissamvinnu Norðurlandanna fyrir árið 2009, en þar er því verkefni forgangsraðað, að koma á fót svokölluðu NORDSUP (Nordic Supportive Defence Structures) samstarfi (Finnish Ministry for Foreign Affairs 2009), sem byggist á samkomulagi sem ráðherrar varnarmála undirrituðu á fundi í Bornholm haustið 2008.

Norðurlöndin eru að þróa hugmyndir og nálgun að heildstæðri krísu-stjórnun, bæði á fjölþjóðlegum grundvelli og innan hvers ríkis fyrir sig. Til þess að slík nálgun skili árangri er nauðsynlegt að deila upplýsingum milli ólíkra aðila. Þörfin fyrir þessa nálgun verður sífellt ljósari þar sem mörg átök eiga rætur sínar í fjölþættum vanda, sem ekki er hægt að leysa með hernaðaraðgerðum einum. Markmiðin með þessari heildstæðu nálgun eru einkum að deila upplýsingum og samræma hlutverk og athafnir norrænna aðila (Finnish Ministry for Foreign Affairs 2009). Noregur og Svíþjóð létu kanna möguleika á samstarfi sín á milli strax árið 2007. Ári seinna komu varnarmálayfirvöld í Finnlandi inn í verkefnið og um mitt ár var lögð fram ítarleg skýrsla, *Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP): Progress Report* (2008; Norden 2008), þar sem m.a. er lagt til að NORDSUP verði komið á fót, en einungis var reiknað með að það fæli í sér samstarf Finnlands, Noregs og Svíþjóðar. Skýrslan er lögð fram á sama tíma og Thorvald Stoltenberg er fenginn til að skoða möguleika á norrænu varnarsamstarfi, sem átti einnig að ná til Danmerkur og Íslands. Þeim virðist því hafa verið boðið inn í samstarfið eftir að hin löndin höfðu að mestu komið sér saman um hvernig ætti að nálgast það. Þrátt fyrir þessar yfirlýsingar og markmið er öryggisstefna Norðurlandanna að ýmsu leyti breytileg milli ríkja og verður hér stuttlega farið yfir nálgun fjögurra stærri Norðurlandanna að öryggismálum.

Danmörk

Danmörk hefur á síðustu árum skilgreint öryggi sitt á óhefðbundinn hátt, þ.e. að landvarnir séu ekki það sem skiptir höfuðmáli til að tryggja öryggi landsins. Óstöðugleiki hvarvetna í heiminum er talinn geta ógnað stöðugleika í nærumhverfi Danmerkur og þar með öryggi landsins sjálfs. Grunnmarkmið danskrar utanríkisstefnu eru að styðja við fullveldi Danmerkur, öryggi ríkisins, danska hagsmuni og velferð (Helsø e.d.). Á þessum tíma hafa áherslurnar einnig beinst í átt að frekari virkni á alþjóðavettvangi. Danski herinn er sendur í verkefni erlendis til að stuðla að friðsamlegri þróun í heiminum og á að vinna að framgangi gilda á borð við alþjóðalög, mannréttindi og lýðræði. Í þessum tilgangi bregst danski herinn við beinum og óbeinum ógnum við öryggi Danmerkur og bandalagsríkja (Helsø e.d.).

Danmörk hefur brugðist við breytingum á alþjóðavettvangi með því að

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

endurmóta heri sína með hlíðsjón af því að lýðræðissamfélög eru viðkvæmari fyrir ytri atburðum vegna víxlháðra (e. interdependent) tengsla milli ríkja. Þó tekur Helsø fram að breyttar aðstæður í öryggismálum, sérstaklega stækkun bæði NATO og ESB, undirstriki að engin hefðbundin – þ.e. hernaðarleg – ógn steðji að dönsku landsvæði í fyrirsjáanlegri framtíð og ógnir þurfa alls ekki að eiga uppruna sinn í nágrenni ríkisins (Helsø e.d.). Uppbyggingu herafla Danmerkur hefur því verið breytt í ljósi þess að ekki er lengur þörf á meiriháttar landvarnarafli eins og áður var. Tækniþróun myndi gera hernum kleift að bregðast við slíkri ógn á fullnægjandi máta, ef hún skyldi koma upp. Þá þarf herinn að geta brugðist við ógnum þar sem þær birtast.

Hugmyndin um heildarvarnir (e. total defense) var ráðandi í gegnum kalda stríðið og byggist á því að trúverðugar varnir geti ekki ráðist á hernaðargetu einni saman. Í heildarvörnum felst samræming allra úrræða samfélagsins til að koma í veg fyrir stríð, verja landið og vernda borgarana. Í dag nær þessi nálgun til allra ógna, hvort sem þær eru hernaðarlegs eðlis eður ei (Helsø e.d.). Danmörk var lengi að laga sig að breyttri afstöðu NATO til öryggismála við lok kalda stríðsins, en þar var einmitt lögð áhersla á breytt eðli ógna og nauðsyn þess að samræma hernaðarlegar aðgerðir og borgaralegar. Nú virðist Danmörk þó hafa lagað sig að þessu sjónarmiði, en þrátt fyrir að vera það Norðurlandanna sem mesta áherslu leggur á hnattrænar ógnir dregur ríkið síður en svo úr áherslu sinni á þátttöku í NATO. Þetta sést hvað best af því að fyrrverandi forsætisráðherra Danmerkur, Anders Fogh Rasmussen, varð fyrsti Norðurlandabúinn til að gegna embætti framkvæmdastjóra bandalagsins (Morgunblaðið 2010).

Finland

Áherslur Finnlands í öryggis- og varnarmálum hafa mótast af tengslum landsins við Rússland og áður Sovétríkin, sem réðust inn í Finland tvisvar sinnum í síðari heimstyrjöldinni og settu að henni lokinni kröfu á ríkið um hlutleysi, sem var staðfest með samningi milli ríkjanna árið 1948 (Åhman 2009). Öryggisráðstafanir hafa miðast að því að hægt sé að virkja allt samfélagið því sjálfu til varnar, og í nýjustu öryggis- og varnarstefnu finnska ríkisins er tekið fram að markmiðið sé að tryggja landvarnir ríkisins, öryggi borgaranna og grunngildi samfélagsins. Þetta er gert með því að viðhalda trúverðugum vörnum í samræmi við öryggisumhverfi ríkisins. Mikil áhersla er lögð á tvíhliða samskipti við önnur ríki, sérstaklega nágrennaríki, sem gefur til kynna að samskipti við Rússland séu enn ofarlega á dagskrá (Finnish Prime Minister's Office 2009, 70).

Öryggis- og varnarstefna Finnlands tekur tillit til breytinga sem hafa orðið í hnattrænu umhverfi og byggist á heildstæðum skilningi á öryggi. Í stefnunni er tiltekið að í ljósi hnattvæðingar þurfi markvissar, samræmdar og fyrirbyggjandi aðgerðir og getu til að bregðast skjótt við breytingum. Best sé stuðlað að hagsmunum Finnlands með alþjóðlegri samvinnu, til dæmis með aðild að ESB (Finnish Prime Minister's Office 2009, 70). Eitt helsta markmið öryggisstefnu Finnlands er að vinna að öryggi og stöðugleika í Norður-Evrópu. Helstu sam-

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

starfsaðilar ríkisins eru Noregur og Svíþjóð, enda er mikil áhersla lögð á samstarf við bæði Norðurlönd og Eystrasaltslöndin, hvort heldur er í gegnum marghliða þjálfun eða æfingar. Þá er sérstök áhersla lögð á norðurvídd ESB (e. Northern Dimension), sem vinnur að verkefnum á sviði umhverfismála, félagslegrar velferðar og lýðheilsu, auk samgangna og menningar (Finnish Prime Minister's Office 2009, 75).

Ef Finnland gengi í NATO yrðu til auknar pólitískar væntingar um þátttöku í verkefnum bandalagsins. Finnland hefur tekið þátt í ýmsum verkefnum en leggur áherslu á sjálfstæða ákvarðanatöku um hvort það tekur þátt eður ei (Finnish Prime Minister's Office 2009, 80). Grunnhugmynd Finnlands um varnir ríkisins er að allt landsvæði þess sé varið og að slíkar varnir byggist á herskyldu. Finnland er ekki aðili að hernaðarbandalagi en vinnur náið með NATO og heldur þeim möguleika opnum að sækja um aðild að bandalaginu (Finnish Prime Minister's Office 2009, 81) þótt takmarkaður stuðningur sé við það meðal almennings í landinu (Finnish Ministry for Foreign Affairs 2007). Ólíkt Danmörku telja Finnar ekki hægt að útiloka að hernaðarógn geti steðjað að landinu. Varnargeta finnska ríkisins á að miða að því að tryggja sjálfstæði ríkisins, lífsskilyrði borgaranna og frelsi yfirvalda til sjálfstæðra ákvarðana og athafna (Finnish Prime Minister's Office 2009, 81-82).

Finnland leggur áherslu á svokallað heildstætt öryggi, sem í ljósi hnattvæðingar nær til innra og ytra öryggis, og bæði hernaðartengdra og annarra ógna (Finnish Prime Minister's Office 2009, 76-77). Ríkið er varið með því að beina öllum björgum samfélagsins að varnarverkefnum. Ríkið er einnig tilbúið til að nota varnargetu sína til að aðstoða önnur yfirvöld til að tryggja virkni grunnstoða samfélagsins, bæði heima og heiman. Borgarar eru hvattir til að leggja sitt af mörkum til varna samfélagsins með umbótum á ýmsum varnartengdum sjálfboðaverkefnum (Finnish Prime Minister's Office 2009, 81-82).

Noregur

Noregur á sennilega hvað mesta öryggishagsmuni sameiginlega með Íslandi þegar litið er til landfræðilegrar legu. Noregur hefur hins vegar langa sögu og hefð fyrir landvörnum, sem móta opinbera stefnu í málaflokknum. Þá leggur Noregur nú um stundir gífurlega áherslu á öryggismál á norðurslóðum og hefur gert sitt allra besta til að beina sjónum bæði NATO og ESB í norður til að létta eigin byrðar. Grunnmarkmið norskrar öryggisstefnu er að vernda og stuðla að framgangi öryggishagsmuna ríkisins. Þessu er best náð með því að ríkið leggi sitt af mörkum til friðar, öryggis og stöðugleika, bæði í nánasta umhverfi Noregs og víðar um heiminn. Noregur þarf að vera í stöðu til að viðhalda fullveldi sínu og réttindum sem því fylgja, og geta farið með nauðsynlegt vald til að tryggja hagsmuni ríkisins. Í norskrei öryggisstefnu er lögð áhersla á að landfræðilegar fjarlægðir geti ekki lengur dregið úr mögulegum ógnum. Því er það mikilvægasta verkefni Noregs að stuðla að alþjóðlegu og þar með eigin öryggi með því að starfa uppbyggilega innan Sameinuðu þjóðanna og NATO. Nauðsynlegt er að geta varið

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

samfélagið gegn árásum bæði frá ríkjum og öðrum gerendum (Norwegian Ministry of Defence 2008, 5).

Verkefni norska ríkisins eru þannig meðal annars að tryggja ákvarðanatökugetu sína með virku eftirliti og gagnaöflun og að koma í veg fyrir og bregðast við öryggistengdum viðburðum og hættuástandi í Noregi og á svæðum undir stjórn Noregs (Norwegian Ministry of Defence 2008, 6) Í samstarfi við bandamenn leggur Noregur einnig sitt af mörkum til að vernda NATO gegn ógnum og árásum. Þá er herinn notaður til að styðja við utanríkisþjónustuna og vinna að því að tryggja samfélagslegt öryggi og grunnvirki samfélagsins (Norwegian Ministry of Defence 2008, 7).

Í varnarstefnu norska ríkisins er tekið fram að norræn samvinna á þessum vettvangi sé viðtæk og gangi vel þrátt fyrir ólík tengsl ríkjanna við ESB og NATO. Öryggishagsmunir Norðurlandanna eru taldir eiga margt sameiginlegt og varnarþarfir áþekkar. Einnig er áhættu- og öryggismat þeirra talið þess eðlis að samvinna sé bæði viðeigandi og öllum ríkjunum í hag. Alþjóðasamvinna er ein grunnstoð þessarar norrænu samvinnu, en Norðurlöndin geta í sameiningu lagt mun meira af mörkum til verkefna á sviði friðaruppbyggingar en þau gætu hvert fyrir sig (Norwegian Ministry of Defence 2008, 11).

Noregur telur að nýjar ógnir og breytt birtingarmynd átaka eftir lok kalda stríðsins setji samfélagslegt öryggi í brennidepil. Ýmsir áhættuþættir eru nú ofar á dagskrá í viðbúnaði á landsvísu. Samfélagslegt öryggi snýst um að tryggja öryggi borgaranna og vernda grunnstoðir og helstu samfélagsþætti frá árásum (Norwegian Ministry of Defence 2008, 12).

Svíþjóð

Svíþjóð telur öryggisumhverfi sitt hafa breyst gagnert á liðnum áratug og í öryggisstefnu ríkisins frá árslokum 2008 er skýrt tekið fram að nú stæðji engin hernaðarógn að landinu. Enn fremur er skýrt tekið fram að öryggi felist í fleiru en fjarveru hernaðarlegra átaka. Markmið öryggisstefnu Svíþjóðar eru að viðhalda friði í ríkinu og sjálfstæði þess með því að leggja sitt af mörkum til að stuðla að stöðugleika og öryggi í nágrenni sínu. Einnig er tekið fram að hlutleysi Svíþjóðar hafi gagnast ríkinu vel, en eina tegund alþjóðasamstarfs sem Svíþjóð hafnar algerlega eru bindandi varnarsamningar; ákvörðun um afskipti í átökum hverju sinni skal taka á grundvelli hvers atviks fyrir sig. Þær ógnir sem taldar eru upp í stefnunni eru hryðjuverk, geryðingarvopn, eiturlyfjasmýgl, skipulögð glæpastarfsemi, umhverfisvá og neyðarástand vegna flóttamanna. Einnig er vísað til þess öryggis sem felst í stöðugri raforku og fjarskipta- og gagnaflutningum. Svíþjóð leggur áherslu á að geta brugðist við hernaðarógn og hverjum þeim aðstæðum sem geta truflað eðilega virkni samfélagsins, þótt ekki sé um beina ógn við frið og sjálfstæði ríkisins að ræða. Svíþjóð leggur mikla áherslu á öryggissamvinnu í sínu nánasta umhverfi og nefnir þar aukna samvinnu milli Norðurlandanna og að auki Eyrstrasaltslöndin (Regeringskansliet 2008).

Fram til ársins 2014 verður atvinnuhermönnum fjölgað og er stefnt að því að

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

þeir verði 50.000. Einkum er miðað við hreyfanlegar og tæknivæddar herdeildir (e. Rapid Response Units) sem eiga að geta brugðist við aðstæðum bæði heima og heiman á innan við viku. Þetta er meðal annars svar sænsku ríkisstjórnarinnar við þeirri gagnrýni að herinn væri meira í orði en á borði, þ.e. að ekki fælust raunverulegar varnir í fámennum her og fremur fjölmennu varaliði. Jafnframt sýnir þetta aukinn vilja ríkisstjórnarinnar til að taka þátt í alþjóðlegum verkefnum, meðal annars í samvinnu við Sameinuðu þjóðirnar, NATO, ESB og Norðurlöndin (Tolgfors 2010b).

Þróun öryggisstefnu á Íslandi

Rétt eins og önnur ríki Norðurlandanna var Ísland lengi að bregðast við breyttum aðstæðum í alþjóðamálum eftir lok kalda stríðsins. Fast var haldið í ríkismiðaðar hugmyndir sem gerðu ráð fyrir því að áframhaldandi viðveru Bandaríkjahers á Íslandi þyrfti til að tryggja öryggi landsins. Brottför hersins setti öryggismál íslenska ríkisins í uppnám, sérstaklega í ljósi þess að Íslendingar höfðu ekki farið að ráðum bandarískra yfirvalda og unnið áhættu- og ógnarmat, sem hefði getað tryggt skilvirk viðbrögð við brotthvarfi bandaríska hersins frá Íslandi (Valur Ingimundarson 2008). Það var ekki fyrr en fullu ári eftir brottför hersins sem nefnd, skipuð íslenskum sérfræðingum í öryggismálum, fékk það hlutverk að vinna slíkt mat fyrir Ísland. Áður hafði það ávallt verið unnið af bandarískum stjórnvöldum og framfylgt af bandaríska hernum.

Áhættumatsnefnd utanríkisráðuneytisins starfaði á sama tíma og Thorvald Stoltenberg vann tillögur sínar að norrænu samstarfi á sviði varnarmála. Stoltenberg komst að þeirri niðurstöðu að á Norðurlöndunum virtist nokkur áhugi vera á auknu samstarfi. Hér gæti verið vettvangur til að hefja virka þátttöku landsins í öryggis- og varnarsamstarfi á Norðurlöndum, án þess að láta af þeirri grunnstefnu Íslands að vera friðsamt og herlaust ríki þótt ekki sé alltaf ljóst hvernig skuli ná því markmiði. Fyrir utan loftrýmisgæslu af hálfu NATO, sams konar og þá sem Stoltenberg leggur til að Norðurlöndin sinni í íslensku loftrými, er enginn beinn herviðbúnaður á Íslandi. Það er því ljóst að Ísland er algjörlega háð öðrum ríkjum um varnir sínar. Í skýrslu áhættumatsnefndar er tekið fram að setja þurfi mögulegar „hernaðarógnir gegn Íslandi í stærra samhengi. Vandséð er að nokkurt ríki sæi sér hag í að ráðast á Ísland nema sem hluta af stórveldaátökum vegna legu landsins“ (Utanríkisráðuneytið 2009, 53). Breytt staða á norðurslóðum gæti skapað tækifæri fyrir Ísland að koma til móts við þarfir annarra ríkja og taka þannig þátt í samstarfi á jafnræðisgrundvelli, ólíkt því sem tíðkast hefur. Ísland mun eflaust hafa einhverja framtíðarhagsmuni á norðurslóðum og hafa íslenskir stjórnsmálamenn lagt áherslu á málaflökkinn í samskiptum á alþjóðavettvangi (Önundur Páll Ragnarsson 2009). Þó er rétt að draga fram að þótt umræða um málaflökkinn sé að mestu leyti á borgaralegum nótum enn sem komið er, þá er hernaðarlegur undirtónn í umræðunni allri (Halla Gunnarsdóttir 2009).

Þangað til heildstæð öryggisstefna, byggð á fyrirliggjandi áhættumati, hefur verið

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

lögð fram er ómögulegt að setja fram raunhæft mat á forsendum norræns samstarfs í öryggis- og varnarmálum. Áhættumatsskýrslan tiltekur að efla megi „samvinnu Norðurlanda á sviði öryggismála“ og nefnir sérstaklega eftirlit og vöktun á Norður-Atlantshafi og viðbrögð vegna náttúruhamfara (Utanríkisráðuneytið 2009, 25). Allt eru þetta samstarfsverkefni sem hafa byggt á borgaralegum grunni til þessa og því er spurning hvers vegna þurfi að færa það yfir á hernaðarlegt svið. Í ljósi umræðunnar að framan, um sparnað sem hlytist af samræmingu á starfsemi herja Norðurlandanna, mætti einna helst spyrja hvort Ísland væri með þessu að niðurgreiða hernaðarbrólt nágrannalanda sinna. Þá benda áhættumat, öryggisstefna og þarfir Norðurlandanna til þess að fyrir utan landafræði eigi löndin í raun frekar lítið sameiginlegt.

Tenging við Norðurlöndin

Samanburður á öryggisstefnu Norðurlanda rímar vel við umræðuna hér á undan, því að þrátt fyrir mikla samræmingu og náð samstarf stuðlar samfélag þeirra ekki að öryggi landanna fimm. Ólíkar nálganir þeirra að öryggi þýða sennilega að það er fremur fjarlægur möguleiki að samstarf á þessum vettvangi verði bundið í formlega stofnun og viðbrögð finnska utanríkisráðherrans, Alexanders Stubb, við tillögum Thorvalds Stoltenbergs ýta undir það. Stubb tók skýrt fram að þótt samstarf ríkjanna ykist yrði það aldrei formgert í varnarbandalagi, enda væri Finnland ríki sem stæði utan bandalaga af slíku tagi (Helsingin Sanomat 2009b). Hér verður þó að hafa í huga þær skuldbindingar sem Finnar hafa gengist undir innan ESB og í kjölfarið má velja því fyrir sér hvort sambærilegt norrænt ákvæði falli að stefnu þeirra. Þá eru ekki allir sannfærðir um að Norðmenn séu tilbúnir til að leggja minni áherslu á mikilvægi NATO á svæðinu. Þannig segir Bonde (2009) að norska ríkisstjórnin muni „ekki leyfa norræna varnarsamstarfinu að þróast svo mikið að úr verði norrænt varnarbandalag“. Stoltenberg sjálfur benti á að samstöðuákvæði það sem hann leggur til ætti að koma í viðbót við, en ekki í staðinn fyrir, aðrar skuldbindingar ríkjanna á sviði öryggis- og varnarmála (Pop 2009).

Við þetta má bæta að þrátt fyrir mikil viðbrögð og nokkuð ítarlega umfjöllun í upphafi hafa Stoltenberg-tillögurnar setið á hakanum að undanfögnu. Á fundi sínum í september 2010 lagði forsætisnefnd Norðurlandaráðs áherslu á að fylgja ætti tillögunum eftir. Finna þyrfti pólitískar lausnir á ýmsum vandamálum, til að mynda varðandi olúflutninga í Eystrasalti og björgun og eftirlit á norðurslóðum (Norden 2010). En lítið hefur verið um raunveruleg skref. Á fundi í maí árið 2010 sagði fulltrúi Finna að svo djúp samvinna sem gert væri ráð væri í besta falli framtíðarmarkmið. Flestir sem þar tóku til máls sáu einhverja kosti við aukið samstarf en fáir gerðu ráð fyrir að norrænu varnarbandalagi yrði komið á í þessari mynd (Björklund 2010).

Lokaorð

Norræn öryggissamvinna er aðlaðandi á yfirborðinu, einmitt í ljósi þeirrar ráðandi hugmyndar að ríkin búi nú þegar við öryggissamfélag. Norrænu þjóðirnar líta

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

gjarnan á sjálfar sig sem friðsamur og vilja eiga góð samskipti sín á milli, sem þeim tekst á flestum sviðum vegna líkra áherslna. Nánari skoðun á öryggis-
stefnum þeirra leiðir þó í ljós sundurleita stefnu sem erfitt væri að samræma og
samhæfa, þótt Finnland, Noregur og Svíþjóð gætu átt tiltölulega auðvelt með að
samræma heri sína og neyðarviðbrögð. Þá er líklegt að hagsmunir Íslands yrðu
oftast undir, enda yrði framlag landsins til þessa samstarfs, bæði í ljósi stærðar og
getu, alltaf mjög takmarkað. Þannig er hætta á að aðeins yrði um að ræða tákn-
rænar skuldbindingar til að verja Ísland, en ekki raunverulegar aðgerðir þegar
hætta steðjar að.

Breytingar á utanríkis- og öryggisstefnu Norðurlandanna hafa að miklu leyti
byggst á viðbrögðum stærri landanna fjögurra við auknum áhrifum ESB á þessum
vettvangi. Skilin á milli ytra og innra öryggis, öryggis ríkis og þjóðar, verða sífellt
óljósari. Aukin áhersla á innra öryggi leiðir til frekari þátttöku ríkjanna í
öryggisstarfsemi á vegum ESB. Tilhneiging þeirra til að viðhalda áherslum á
landvarnir gerir það þó að verkum að ríkin munu að öllum líkindum einnig halda
áfram að starfa með NATO á ýmsum vettvangi. Hið nýja norræna jafnvægi í
öryggismálum byggist því á jafnvægi milli ESB og NATO og er viðhaldið með
breytileika í þátttöku Norðurlandanna í þeim stofnunum. Þetta jafnvægi byggist
ekki lengur á ógnarjafnvægi milli stórvelda heldur á ólíkum áherslum þessara
tveggja áhrifamestu alþjóðastofnana á samfélagslegt og hernaðarlegt öryggi.
Aukin samvinna og samræming milli Norðurlandanna verður aðallega á þeim
sviðum sem núverandi öryggisráðstafanir ná ekki til eða til að ná fram efnahags-
legum ávinningi. Fátt bendir því til þess að norrænt varnarbandalag í anda Stolten-
berg-skýrslunnar verði að veruleika.

Heimildir

- 24 stundir (2007). „Svíar geta varið Ísland“, 7. desember, bls. 7.
- Adler, E., og Barnett, M. (1998). Security Communities in a Theoretical Perspective. Í E. Adler og M. Barnett (ritstj.), *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, C. (1996). The Nordic Area as a 'Zone of Peace'. *Journal of Peace Research* 33 (4), 451-467.
- Archer, C. (2005). Still Nordic after All These Years: Nordic Security in the Post-Cold War Period. *Security Dialogue* 36 (3), 397-401.
- Åhman, T. (2009). *The NATO-debate in Finland – Between security, influence and identity*, Stokkhólmur, FOI, Swedish Defence Research Agency. Sótt 26. október 2010 á <http://www.foi.se/upload/ASEK/Nato-debatten%20i%20Finland.pdf>.
- Björklund, P. (2010, 14 júlí). Nordic Alliance: The Stoltenberg Report, One Year On. *Defense Industry Daily*. Sótt 4. október 2010 á <http://www.defenseindustrydaily.com/Nordic-Alliance-The-Stoltenberg-Report-One-Year-On-06467/>.
- Bonde, A. (2009, 25. mars). NATO er og verður burðarvirkið. *AnalysNorden*. Sótt 3. október 2010 á <http://www.norden.org/is/analys-norden/thema/nato-og-nordurloend/nato-er-og-verdur-burdarvirkið/>

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

- Browning, C.S., og Joenniemi, P. (2004). Regionality Beyond Security? The Baltic Sea Region after Enlargement. *Cooperation and Conflict* 39 (3), 233-253.
- Buzan, B., og Wæver, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., og de Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Council of the European Union (2008). *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*. Brussel: Council of the European Union. Sótt 24. september 2010 á http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf
- Council of the European Union (2010). *Draft Internal Security Strategy for the European Union: „Towards a European Security Model.“* Brussel. Sótt 24. september 2010 á <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf>
- Deutsch, K., Burrell, S.A., Kann, R.A., Lee, M.J., Lichterman, M., Lindgren, R.E., o.fl. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- The Economist (2008). *Pooling resources* 388 (8587), 63-63. Sótt 3. október 2010 á <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=33012104&site=ehost-live>
- European Union (2008). *Consolidated versions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*.
- Finnish Ministry for Foreign Affairs (2007). *ABDI Survey 2007*. Helsinki.
- Finnish Ministry for Foreign Affairs (2009). *Nordic Defence Cooperation: Goals of the Finnish Presidency 2009*. Sótt 3. október 2010 á <http://www.defmin.fi/?l=en&s=448>
- Finnish Prime Minister's Office (2009). *Finnish Security and Defence Policy 2009: Government Report*. Helsinki.
- Fréttablaðið (2007). „Yfirlýsingin kemur ráðherra á óvart“, 10. desember, bls. 8.
- Halla Gunnarsdóttir (2009). Norrænt öryggis- og varnarsamstarf: Raunsæ óskhyggja. *Skírnir* 183, 420-444.
- Halliday, F. (1994). *Rethinking International Relations*. London: McMillan Press.
- Helsingin Sanomat* (2009a). „Defence Minister: Nordic cooperation might save defence costs.“ Sótt 2. október 2010 á <http://www.hs.fi/english/article/Defence+Minister+Nordic+cooperation+might+save+defence+costs/1135243448045>
- Helsingin Sanomat* (2009b). „Finland Considers Proposal of Joint Nordic Air Surveillance over Iceland.“ Sótt 4. október 2010 á <http://www.hs.fi/english/article/Finland+considers+proposal+of+joint+Nordic+air+surveillance+over+Iceland/1135243414929>.
- Helsø, H.J. (e.d.) *Transformation is key to armed forces' relevance*. Sótt 3. október 2010 af <http://forsvaret.dk/FKO/ENG/CHIEF%20OF%20DEFENCE/TRANSFORMATION/Pages/TRANSFORMATION%20IS%20KEY%20TO%20ARMED%20FORCES%20RELEVANCE.aspx>
- Jepperson, R.L., Wendt, A., og Katzenstein, P.J. (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security. Í P.J. Katzenstein (ritstj.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Jervell, S. (2009, 25. mars). *Norrænt samstarf um öryggis- og utanríkisstjórnmal*. Sótt 27. september 2010 á <http://www.norden.org/is/analys-norden/thema/nato-og->

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

- nordurloend/nor raent-samstarf-um-oeryggis-og-utanrikisstjornmal
Morgunblaðið (2010). „Pólitískt tómarúm með brotthvarfi Rasmussen“, 4. október. Sótt 4. október 2010 á http://mbl.is/mm/frettir/erlent/2009/04/04/politiskt_tomarum_med_brotthvarfi_rasmussen/
- Mouritzen, H. (2001). Security Communities in the Baltic Sea Region: Real and Imagined. *Security Dialogue* 32 (3), 297-310.
- Norden (2008). „Closer defence co-operation“, 20. júní. Sótt 3. október 2010 á <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/closer-defence-co-operation>
- Norden (2010). „Samhällssäkerhet viktigt för nordbor“, 21. september. Sótt 4. október 2010 á <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/samhaellssaekerhet-viktigt-foer-nordbor>
- Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP): Progress Report* (2008). Sótt 3. október 2010 á http://www.mil.no/multimedia/archive/00109/progress_report_109363a.pdf
- Norðurlandaráð. (1962). Helsinki Treaty.
- Norwegian Ministry of Defence (2008). *Norwegian Defence 2008*. Oslo. Sótt 3. október 2010 á http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Fakta2008_eng.pdf
- O'Dwyer, G. (2009). „Nordic Nations Must Bolster Cooperation: Report.“ *Defense News*, 11. febrúar. Sótt 2. október 2010 á <http://www.defensenews.com/story.php?i=3944301>
- Ojanen, H. (1998). *The Plurality of Truth: A Critique of Research on the State and European Integration*. Aldershot: Ashgate.
- Pop, V. (2009). Can the Nordic Countries have their Own NATO? *AnalysNorden*, 25. mars. Sótt 3. október 2010 á <http://www.norden.org/en/analys-norden/tema/nato-og-norden/can-the-nordic-countries-have-their-own-nato>
- Ragnarsson, Ö.P. (2009). „Málefni norðurslóða í lokaályktun NATO.“ *Morgunblaðið*, 6. apríl. Sótt 3. október 2010 á http://mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/04/06/malefni_nordursloda_i_lokaalyktun_nato/
- Regeringskansliet (2008). *Sweden's Security Policy*, 3. desember. Sótt 3. október af <http://www.regeringen.se/sb/d/3103/a/116839>
- Rieker, P. (2004). „Europeanization of Nordic Security: The European Union and Changing Security Identities of the Nordic States.“ *Cooperation and Conflict* 39 (4), 369-392.
- Silja Bára Ómarsdóttir (2008). „Öryggissjálfsmynd Íslands: Umræða um varnarmála- og almannavarnalög á Alþingi vorið 2008.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 4 (2), 133-157.
- Sjursen, H. (2001). „New Forms of Security Policy in Europe.“ *ARENA Working Papers*, 4/2001. Sótt 1. október 2010 á http://www.arena.uio.no/publications/wp01_4.htm
- Swedish Armed Forces (e.d.). *Background to Cooperation*. Sótt 30. september á <http://www.forsvarsmakten.se/en/About-the-Armed-Forces/Nordic-defence-cooperation/Background-to-cooperation/>
- Tolgfors, S. (2010a). *Den svenska solidaritetsförklaringen*, 17. janúar. Sótt 4. október 2010 á <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9497/a/138094>
- Tolgfors, S. (2010b). *Försvarsförmåga i fokus - ett försvarspolitiskt paradigmskifte*, 17. janúar. Sótt 4. október 2010 á <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9497/a/138070>
- Utanríkisráðuneytið (2009). *Ábættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænenir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Reykjavík.
- Valur Ingimundarson (2008). „Frá óvissu til upplausnar: Öryggissamfélag Íslands og

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

- Bandaríkjanna 1991-2006“, í Valur Ingimundarson (ritstj.), *Uppbrot hugmyndakerfis: Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991-2007* (bls. 1-66). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Vasconcelos, Á. de (2010). Coherence and Consistency in the EU's Foreign Policy. Í Á. de Vasconcelos (ritstj.), *A Strategy for EU Foreign Policy: Report No. 7* (bls. 15-24). Paris: Institute for Security Studies European Union. Sótt 8. október 2010 á http://www.iss.europa.eu/uploads/media/A_strategy_for_EU_foreign_policy.pdf
- Wæver, O. (2004). Aberystwyth, Paris, Copenhagen – New Schools in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. Grein kynnt á *Annual Convention of the International Studies Association*. Montreal, Canada. Sótt 4. október 2010 á http://www.allacademic.com/meta/p74461_index.html.
- Össur Skarphéðinsson (2009). *Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál* (lögð fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008-2009). Reykjavík: Alþingi. Sótt 18. september 2009 á <http://www.althingi.is/altext/136/s/pdf/0821.pdf>
- Össur Skarphéðinsson (2010, 11. maí). *Framsaga utanríkisráðherra á Alþingi um skýrslu ráðherra*. Sótt 20. október á <http://www.utanrikisraduneyti.is/radherra/raedur-og-OS/nt/5553>