



Að bregðast við beitingu hryðjuverkalaga

Greining á áfallastjórnun íslenskrar stjórnarsýslu í kjölfar þess að
bresk stjórnvöld beittu hryðjuverkalögum haustið 2008

Lilja Sigurbjörg Harðardóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Brugðist við beitingu hryðjuverkalaga
Greining á áfallastjórnun íslenskrar stjórnslu í kjölfar þess að bresk stjórnvöld beittu hryðjuverkalögum haustið 2008

Lilja Sigurbjörg Harðardóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði
Leiðbeinendur: Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson

Stjórn málafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Júní 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Lilja Sigurbjörg Harðardóttir 2012

Reykjavík, Ísland 2012

Útdráttur

Í þessari ritgerð er fjallað um viðbrögð íslenskrar stjórnslu við því þegar bresk stjórnvöld beittu hryðjuverkalögunum haustið 2008. Gerð er tilviksathugun á því áfalli sem hlaut af beitingu hryðjuverkalaganna og viðbrögðin jafnframt sett í samhengi við smárikjafræði og þjóðernishyggju. Athygli er beint að þeim ákvarðanatökum sem íslensk stjórnvöld stóðu frammi fyrir og því hvernig staðið var að þeim. Þá er gerð grein fyrir því hvernig tekist var á við þann ímyndavanda sem blasti við þjóðinni á alþjóðavísu, hvernig tryggja skyldi réttarstöðu og hvernig almenningur var upplýstur. Helstu niðurstöður sýna að stjórnvöld stóðu frammi fyrir ákveðinni togstreitu í þeirri áfallastjórnun sem fram fór í kjölfar beitingar hryðjuverkalaganna. Mikilvægt var að viðhalda jákvæðum samskiptum við önnur ríki en á sama tíma þurftu stjórnvöld að standa vörð um orðspor og ímynd Íslands á alþjóðavísu. Áfallið sem hlaut af beitingu hryðjuverkalaganna ógnaði að mörgu leyti ímynd þjóðernis Íslendinga sem varð til þess að almennir borgarar fundu sig knúna til að bregðast við ástandinu og láta í sér heyra á erlendum vettvangi, í því skyni að standa vörð um ímynd landsins og þjóðernisins. Áfallið gefur til kynna að nauðsynlegt sé að efla efnahags- og viðskiptaöryggi landsins til þess að vinna á ný traust íslenskrar fjármálastarfsemi og standa betur vörð um alþjóðlega ímynd lands og þjóðar í hinni nánustu framtíð.

Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni mitt til BA prófs í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands og er metin til 12 eininga (ECTS) af 180 eininga námi. Leiðbeinandi minn var Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og færi ég henni kærar þakkir fyrir góða leiðsögn og gagnlegar ábendingar við vinnslu ritgerðarinnar. Að auki vil ég þakka foreldrum mínum fyrir góðan stuðning á meðan skrifum stóð, sem og systur minni sem ég þakka sérstaklega fyrir vandaðan yfirlestur á ritgerðinni.

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Formáli	4
Efnisyfirlit	5
1 Inngangur	6
1.1 Aðferðafræði og efnistöð	7
1.2 Skilgreining á áfalli	8
1.2.1 Eðli áfalla og áfallastjórnun	9
1.2.2 Að stjórna áfalli	10
2 Smáriki og þjóðernishyggja	12
2.1 Hegðun smárikja á alþjóðavísu.....	12
2.1.1 Smáriki Evrópu	14
2.2 Íslensk þjóðernishyggja	14
3 Tilviksathugun: Bretar beita hryðjuverkalögum	18
3.1 Tímarammi	18
3.2 Áfallastjórnun í kjölfar beitingar hryðjuverkalaga: Mikilvægar ákvarðanir	27
3.2.1 Bresk stjórnvöld beita hryðjuverkalögum	27
3.2.2 Hvernig á að bregðast við laskaðri mynd?	32
3.2.3 Hvernig á að tryggja réttarstöðu ?	34
3.2.4 Hvernig á að upplýsa almenning?	38
3.3 Eftirmáli	39
4 Þemagreining	42
4.1 Eðli ákvarðanatökuaðila	42
4.2 Togstreita	44
4.3 Samskipti og miðlun upplýsinga	46
4.4 Smárikið Ísland og áfallastjórnun	47
4.5 Áhrif þjóðernishyggju á eðli viðbragða	48
4.6 Lærdómur	50
4.6.1 Hvað fór úrskeiðis? – Hvað skal gera betur?	52
5 Lokaorð	54
Heimildaskrá	56

1 Inngangur

Snemma árs 2005 opnaði Landsbanki Íslands útibú í London sem hóf að markaðssetja rafræna innlánsreikninga undir nafninu Icesave Access í október 2006.¹ Um mitt ár 2008 tók að harðna á dalnum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og íslenskum bönkum sem voru orðnir umsvifamiklir reyndist erfitt að endurfjármagna starfsemi sína. Þann 6. október 2008 voru samþykkt neyðarlög á Alþingi sem tryggðu innistæður Íslendinga að fullu en ekki var þó ljóst að hið sama ætti við um innistæður erlendra viðskiptavina.² Þann 8. október kyrrsettu bresk stjórnvöld loks eignir Landsbankans og sömuleiðis eignir sem tengdust Landsbankanum en voru í eigu, vörslu eða undir yfirráðum íslenskra stjórnvalda á grundvelli laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og öryggi (e. Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001). Bresk stjórnvöld töldu gjörðir íslenskra stjórnvalda ekki hafa verið í samræmi við yfirlýsingar þeirra um að þau myndu standa við skuldbindingar sínar. Eins virðast bresk stjórnvöld hafa dregið í efa heimildir íslenskra stjórnvalda til að tryggja innistæður á Íslandi að fullu en ekki í Bretlandi og litið svo á að með því væri jafnrétti innistæðueigenda ekki virt.³ Löggjöfin var í gildi allt til 15. júní 2009, í kjölfar þess að samninganefnd Icesave undirritaði samning til lausnar Icesave deilunni við Breta og Hollendinga.⁴

Þó svo að kyrrsetningin á grundvelli hryðjuverkalaganna hafi formlega aðeins beinst að Landsbanka Íslands og eignum hans, lýsti Gordon Brown, forsætisráðherra Bretlands, því yfir opinberlega að ákveðið hefði verið að frysta eignir íslenskra fyrirtækja í Bretlandi. Í kjölfarið virtust innistæður flestra Íslendinga og íslenskra fyrirtækja í breskum bönkum hafa verið kyrrsettar fyrstu dagana eftir beitingu hryðjuverkalaganna. Stór hluti greiðslna fyrir útflutning Íslands hefur milligöngu í breskum bönkum á leið til Íslands og því hafði þessi aðgerð

¹ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Innlán fjármálastofnanna í útibúum erlendis*, sjötta bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, ritstjórn: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson, (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010), 9.

² Sjórnvarpsfréttir RUV, „Kyrrsetningu eigna aflétt,“ 15. júní 2009,

³ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu*, sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, ritstjórn: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson, (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010), 257.

⁴ Fjármálaráðuneytið, „Samkomulag um Icesave-skuldbindingar í höfn,“ fréttatilkynning 6. júní 2009, <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/frettatilkynningar/nr/12215> (Sótt 4. mars 2012).

skaðleg áhrif fyrir íslenskt atvinnulíf og bætti gráu á svart þar sem íslenska bankakerfið hafði hrunið aðeins nokkrum dögum fyrr.⁵

1.1 Aðferðafræði og efnistöð

Hér á eftir verður gerð grein fyrir áfallastjórnun íslenskrar stjórnsýslu í kjölfar þess að Bretar beittu hryðjuverkalögunum haustið 2008 og stuðst verður við sjónarhorn smárikjafræða og þjóðernishyggju. Áhugavert er að setja áfallið í samhengi við smárikjafræði vegna þess að sú staðreynd að Ísland er smáriki hefur mikið að segja þegar kemur að því að greina hvernig það bregst við áföllum og hagar áfallastjórnun sinni.⁶ Þá er sjónum beint að þjóðernishyggju þar sem hún litaði stjórn málaumræðuna á þessum tíma og var mikilvægur þáttur í því að virkja almenning í viðbrögðum við áfallinu. Heimildirnar sem notast er við eru hvað helst opinberar skýrslur, fræðibækur- og tímarit. Einnig er notast við fréttir af ýmsu tagi, má þar helst nefna ljósavaka- og vefmiðla, en þar kom gagnabankinn Creditinfo að góðum notum. Lagafrumvörp og umræður á þingi skipa einnig stóran sess í ritgerðinni, sem og efni Rannsóknarnefndar Alþingis. Eins voru fengnar beinar upplýsingar frá utanríkisráðuneytinu sem komu sér vel.

Aðferðafræðin sem beitt er í ritgerðinni einkennist af annars vegar tilviksathugun og hins vegar fræðilegum hluta þar sem stuðst er við fræðilega umfjöllun um þjóðernishyggju og kenningar í smárikjafræðum. Sú aðferðafræðin sem höfð var til hliðsjónar í tilviksathuguninni og greiningu áfallastjórnunar er kennd við *CRISMART* (The Center for Research and Training) rannsóknarsetrið í Stokkhólmi og *CM Europe Research Program* sem er ákveðin stofnanatengd nálgun að áfallastjórnun. Nálgunin snýr meðal annars að félagslegri sálfræði, stofnanakenningum, opinberri stjórnsýslu, stjórn málafræði og greiningu á utanríkisstefnum. Aðferðin hefur verið þróuð til þess að greina ákvarðanatöku og eðli stefnumótunar við óvenjulegar aðstæður og felst í því að greina þá ákvörðunaraðila sem eiga hlut að máli.⁷ Auk þess var stuðst við leiðbeiningabæklinginn *A Guide to Doing Comparative Case Studies, Maxwell Style*, en sú aðferðafræði er náskyld *CM Europe* fræðunum. Megineinkenni aðferðafræðinnar eru þau að fyrst af öllu er áfallið sett í sögulegt og pólitískt samhengi, því næst er tímarammi áfallsins skilgreindur og þar á eftir farið yfir helstu atburði áfallsins í

⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis, sjöunda bindi, 159.

⁶ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina M Svedin, „Findings, Conclusion and Proposition,“ í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, ritstj. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina M Svedin, (Stockholm: A Publication of the Crisis Management Europe Research Program, 2004), 235.

⁷ Svedin, Lina M og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, „Introduction,“ í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, ritstj. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina M Svedin, (Stockholm: A Publication of the Crisis Management Europe Research Program, 2004), 15.

tímalínu sem hjálpar til við að greina ákvörðunartökuferlin sem eiga sér stað í framvindu áfallsins. Þá er gerð grein fyrir helstu tilefnum til ákvarðanatöku og þau greind nánar sitt í hvoru lagi. Í síðasta lagi eru svo ákveðin meginþemu áfallsins greind.

Í ritgerðinni verða fimm þemu tekin til umfjöllunar. Í fyrsta lagi er fjallað um eðli ákvörðunaraðila í ákvarðanatökum í framvindu áfallsins. Í öðru lagi er sjónum beint að þeim grunnildum sem stóð ógn af beitingu hryðjuverkalaganna. Í þriðja lagi er gerð grein fyrir eðli samskipta og miðlun upplýsinga frá stjórnsýslu til almennings. Í fjórða lagi er fjallað um það hvernig sú staðreynd að Ísland er smáríki hafði áhrif á áfallastjórnun þess og í fimmta lagi eru greind áhrif þjóðernishyggju á eðli viðbragða, bæði innan stjórnsýslunnar og á meðal almennings. Að lokum verður vikið að því hvaða lærdóm má draga af þeirri áfallastjórnun sem viðhöfð var á því tímabili sem hryðjuverkalöggjöfin var í gildi.

1.2 Skilgreining á áfalli

Samkvæmt Eric K. Stern er áfall ákveðið ástand sem á rætur að rekja til breytinga á ytra eða innra umhverfi samfélagsheildar. Að mati Stern felast alla jafna þrjú þættir í áfalli; ógn við grundvallargildum, neyð og óvissa.⁸ Í grunnildum felast eiginleg eða eðlisleg grundvallaratriði ríkja, stofnananna eða einstaklinga sem eru þeim nauðsynleg. Öllum áföllum fylgir ákveðin neyð þar sem ákvörðunaraðilar búa við takmarkaðan tíma til þess að bregðast við aðstæðunum. Áföll eru jafnframt í eðli sínu óstöðug og óljós. Í áföllum hafa ákvörðunaraðilar oft takmarkaðan skilning á uppruna áfallsins og áhættum þess, sem og óljósan skilning á þeim áhrifum sem aðgerðir þeirra muni hafa; hvort þær komi til með að draga úr áfallinu eða gera það verra.⁹ Þessi óvissa lýtur bæði að eðli og hugsanlegum afleiðingum ógnarinnar: Hvað hefur gerst, af hverju gerðist það og hvað getum við gert?¹⁰ Þessar lýsingar eiga mjög svo vel við áfallið sem hlaust af beitingu hryðjuverkalaganna. Aðstæðurnar fólu í sér mikla ógn gagnvart grundvallargildum eins og ímynd þjóðarinnar og mikla neyð fyrir efnahagslegt sjálfstæði landsins. Eftir að hryðjuverkalögunum var beitt höfðu ráðamenn fyrst um sinn takmarkaðan skilning á því hvað hafði raunverulega gerst. Óvissan var áberandi þar sem ekki var ljóst hvenær Bretar myndu aflétta lögunum.

⁸ Eric K. Stern, *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Swedish National Defence College, (Stockholm: Swedish National Defence College, 2003), 8.

⁹ Margaret G. Hermann, Bruce W. Dayton og Lina Svedin, *A Guide to Doing Comparative Case Studies Maxwell Style*, (Syracuse: Maxwell School of Syracuse University, 2008), 2.

¹⁰ Arjen Boin, o.fl., *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 3-4.

1.2.1 Eðli áfalla og áfallastjórnun

Áföll eru yfirleitt átakanlegir atburðir sem hafa burði til þess að endurmóta pólitískt landslag og reyna á vitsmunalega- og siðferðislega forystuhæfileika ákvörðunaraðila. Árangursrík áfallastjórnun hjálpar til við að ákvarða pólitískt lögmæti, byggja upp traust í pólitískum stofnunum og auka trú á pólitískri forystu. Hins vegar getur mislukkuð áfallastjórnun meðal annars leitt af sér pólitíska upplausn og óánægju á meðal almennings.¹¹ Mismunandi menningarhópar bregðast þó við áföllum með mismunandi hætti. Rannsóknir á almennum viðhorfum og gildum í aðstæðum í áföllum gefa til kynna að menning geti haft áhrif á viðbúnað, samskipti, ákvarðanatöku og almennt það hvernig brugðist er við áföllum.¹² Áhrif sálfræðilegra atriða, eins og álags og stress, er jafnframt mikilvægur þáttur þegar kemur að ákvörðunartöku í áföllum og getur haft mikil áhrif á það hvernig ákvarðanir eru teknar.¹³ Við lausn á vandamálum er jafnframt misjafnt hversu samstilltur hópur ákvörðunaraðila reynist. Sum vandamál eru þess eðlis að ákvörðunaraðilum reynist auðvelt að ná samstöðu og samstillingu um lausn vandans. Auðveldara er fyrir hópa og stofnanir að vinna saman og samstillta athafnir sínar og framferði þegar getu þeirra til að komast heil í gegnum áföll er ógnað.¹⁴

Í flestum ríkjum segja lögbundin ákvæði eða reglugerðir ríkisstjórnar til um það hvaða einingar ættu að taka þátt í málefnum sem varða opinber samskipti eða áföll þar sem þjódaröryggi er ógnað. Slík stofnanatengd atriði hafa vissulega áhrif á ákvörðunareininguna á viðkomandi áfalli. Hins vegar segja þessar formlegu reglur ekki sjálfkrafa til um samsetningu árangursríkustu ákvörðunareininguna. Þær eru oft myndaðar með flóknu samspili á milli kerfisbundinna krafa um stjórnunarhætti og annarra, oft óformlegra, reglna og verklags innan stofnanna.¹⁵

Þegar áföll eiga sér stað líta borgarar til leiðtoga sinna: Forseta, stjórnámálanna, annarra ráðamanna og opinberra starfsmanna. Við búumst við því að þessir stefnumótendur afstýri hættunni eða að minnsta kosti lágmarki skaðann sem viðkomandi áfall kann að valda. Þeir ættu að leiða okkur út úr áfallinu, útskýra hvað fór úrskeiðis og sannfæra okkur um að slíkt áfall verði ekki aftur. Stýring áfalls er oft umfangsmikið, flókið og langvinnt starf sem margir

¹¹ Margaret G. Hermann, o.fl., *A Guide to Doing Comparative Case Studies Maxwell Style*, 2.

¹² Sama heimild, 25.

¹³ Eric K. Stern, *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, 38-39.

¹⁴ Margaret G. Hermann, o.fl., *A Guide to Doing Comparative Case Studies Maxwell Style*, 22.

¹⁵ Eric K. Stern, *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, 53

aðilar eiga hlut að; stofnanir af ýmsu tagi, bæði opinberar og einkareknar. Almennigur getur jafnframt verið í mikilvægu hlutverki.¹⁶

Áföll sem varða almenning, hvort sem þau eiga sér stað innanlands, eru í mikilli nálægð við hann og snerta þjóðerni hans eða eru í tengslum við erlenda aðila, gefa tilefni til þess að almenningur setji sig í ákveðið forystuhlutverk. Þegar líf almennings verður fyrir áhrifum af miklu óvissuástandi gerir almenningur ráð fyrir því að ríkisstjórnir og opinberar stofnanir geri allt sem í þeirra valdi standi til þess að koma í veg fyrir að hann verði fyrir skaða. Almennigur væntir þess að ráðamenn taki mikilvægar ákvarðanir og veiti leiðsögn, jafnvel við erfiðustu kringumstæður. Það gera einnig fjölmiðlarnir sem hjálpa til við að móta áfallið í hugum almennings, sömuleiðis þingmenn, hagsmunahópar og aðrar pólitískar raddir sem fylgjast með og hafa áhrif á athafnir leiðtoganna.¹⁷

1.2.2 Að stjórna áfalli

Áfallastjórnun einkennist af því hvernig staðið er að málamiðlunum og samkomulögum þegar brugðist er við áfalli. Áfallastjórnun er geysilega fjölþætt og ekki er til nein sameiginleg og samþykkt skilgreining á hugtakinu. Í áfallstjórnun á sér stað ákveðin samþætting laga og stjórn mála og farið er meðal annars inn á siðferðis- og sálfræðilegar víddir. Þó svo að ekki sé hægt að mynda heildstæða og yfirgripsmikla kenningu um eðli áfallastjórnunar er engu að síður nauðsynlegt að læra af liðnum atburðum og bæta við skilning okkar á grundvelli þeirra ákvarðana sem teknar eru í kjölfar áfalls. Þannig má koma í veg fyrir að óskynsamlega sé staðið að samskonar viðbrögðum og ákvarðanatöku í framtíðinni. Þótt svo að ekki beri að líta á áfallastjórnun og nánari athuganir á eðli hennar sem sem einfalt og einhlítt svar við því hvernig bregðast skuli við samskonar áföllum í framtíðinni höfum við samt sem áður möguleika á að standa frammi fyrir skýrari og úthugsaðri valkostum þegar áföll steðja að.¹⁸

Alþjóðasamskipti tengjast áfallastjórnun að mörgu leyti þar sem ekkert ákveðið yfirvald eða stjórn kemur í veg fyrir að samskipti ríkja gangi áfallalaust fyrir sig. Gerendur á alþjóðavettvangi standa frammi fyrir því að stýra atburðum og takast á við áföll, oft án skipulegrar stjórnunarkeðju. En hvernig skal þá haga áfallastjórnun? Mikilvægt er að bera kennsl á það hvers konar áherslur liggja að baki þeim ákvörðunum sem teknar er í kjölfar

¹⁶ Arjen Boin, o.fl., *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*, 1.

¹⁷ Arjen Boin, o.fl., *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*, 7-8.

¹⁸ Susanna Eskola, „Introduction: Crisis Management in Crisis,“ í *Crisis Management in Crisis?*, ritstj. Susanna Eskola, (Helsinki: Department of Strategic and Defence Studies, 2008), 2-4.

áfalls. Það er ekki einungis mikilvægt að leiða hugann að því *hvernig* skuli vinna betur saman að því að taka sem skynsamlegustu ákvarðanirnar, heldur er líka mikilvægt að spyrja sig að því *af hverju* sé betra að gera eitt en ekki annað. Það verður með öðrum orðum að leyfa sér að efast um eðli og undirstöðu ríkjandi hugsunarháttar.¹⁹

Samstarf einkafyrirtækja, einstaklinga eða stofnana, svokölluð samráðskerfi (e. corporatism), auðvelda iðulega fyrir áfallastjórnun innan smáríkja. Hins vegar gagnast samráðskerfi ekki þegar lykilgerandi í áfallinu er utanaðkomandi aðili, til dæmis annað ríki eða alþjóðlegur aðili. Þegar utanaðkomandi aðili kemur að áfalli eiga smáríki það til að vera sérstaklega varnarlaus og berskjölduð. Engu að síður geta smáríki spyrnt á móti alþjóðlegum þrýsingi og fylgt afstöðu sinni eftir með harðfylgi ef megingildum þjóðarinnar er ógnað.²⁰

¹⁹ Susanna Eskola, „Introduction: Crisis Management in Crisis,“ í *Crisis Management in Crisis?*, 6.

²⁰ Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina M Svedin, „Findings, Conclusion and Proposition,“ í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, 236.

2 Smáríki og Þjóðernishyggja

2.1 Hegðun smárikja á alþjóðavísu

Formlegt jafnrétti ríkja er dýrmæt og mikilsmetin siðvenja í alþjóðasamskiptum. Engu að síður hefur það margoft sýnt sig, á bæði friðar- og stríðstímum, að stærðarmunur ríkja hefur mikilvægar pólitískar afleiðingar á gang mála.²¹ Lagalega séð eru öll fullvalda ríki jöfn fyrir lögum, jafnt stór sem smá, en frá pólitísku sjónarhorni séð eru ríki hins vegar langt frá því að vera jöfn.²² Ekki er til nein ítarleg og almenn skilgreining á hugtakinu smáríki. Fræðin gefa til kynna nokkrar viðmiðanir þegar kemur að vergri landsframleiðslu, íbúafjölda eða umsvifum hers og eins er hægt að útskýra smæð ríkja með því að meta einhverskonar skort á ákveðnum „eðlilegum“ eiginleikum ríkisvalds, alþjóðlegri stöðu þess eða sjálfræði. Alyson JK Bailes telur það jafnframt vera nokkuð sannfærandi skýringu að ríki séu smá þegar því líður sem litlu ríki og hagar sér eftir því, sem bendir til að það geti orðið smærra eða stærra á mismunandi tímum.²³ Lítil íbúafjöldi og smæð landsins einkenna flest smáríki en undantekningar eru þó ríki með mikinn íbúafjölda sem sameinaður er á litlu landssvæði eða ríki sem eru tiltölulega stór að flatarmáli en stjálbýl. Mörg þessara smárikja eru einangraðar eyjar og mörg þeirra búa við mikil efnahagsvandamál sem stafa af skorti þeirra á auðlindum eða mannauð.²⁴

Að öllu óbreyttu hefur ríki sem býr yfir bæði miklu fjármagni og miklum íbúafjölda meiri áhrif á gang mála utan landamæra þess heldur en smærri ríki. Stærri ríki eru auk þess jafnan betur í stakk búin til að verjast þrýstingi og árásum og lifa við fjölbreyttari valmöguleika við að móta þá þjóðmálastefnu (e. national policy) sem þau sækjast eftir. Smáríki eru almennt berskjaldaðri fyrir þrýstingi og eru því líklegri til að láta undan honum. Pólitískir valkostir þeirra eru jafnframt takmarkaðri og þau búa við nánari tengingu á milli innanlands- og utanríkismála. Því minni sem mannauður og efnislegar auðlindir ríkja eru, þeim mun stærri eru vandamálín sem þau þurfa að yfirstíga ef þau ætla að geta viðhaldið einhverjum pólitískum valkostum. Þetta gefur til kynna að því minna sem ríki er, því erfiðara á það með að taka þátt sem sjálfstæður gerandi í alþjóðasamfélaginu. Að sjálfsögðu eru efnislegar stærðir ekki eini þátturinn sem ákvarðar hlutverk smárikja í alþjóðasamfélaginu. Staðsetnings

²¹ David Vital, „The Inequality of States: A study of the Small Power in International Relations,“ í *Small States in International Relations*, ritstj. Christine Ingebritsen o.fl., (Seattle: University of Washington Press, 2006), 77.

²² Iver B. Neumann og Sieglinde Gstöhl, *Lilliputians in Gulliver's World?: Small States in International Relations - Working Paper 1* (Reykjavík: Centre for Small State Studies, 2004), 3.

²³ Alyson JK Bailes, *Does a Small State Need a Strategy? – Occasional Paper 2*. (Reykjavík: Centre for Small State Studies, 2009), 2.

²⁴ Michael Handel, *Weak States in the International System*, 2. útg. (London: Frank Cass & Co, 1990), 48.

ríkja á jarðarkúlunni hefur mikil áhrif á hlutverk smáríkja, sem og eðli umhverfis þeirra, stig efnahagslegrar- og félagslegrar þróunar, samheldni íbúanna og stuðningur sem viðkomandi ríkisstjórn nýtur. Framantaldir þættir hafa mikil áhrif á getu ríkja og möguleika til þess að vera virkur gerandi og veita mótstöðu frekar en að vera varnarlaus og berskjaldaður gerandi í alþjóðasamfélaginu.²⁵

Hegðun ríkja í alþjóðakerfinu ræðst af stórum hluta af valdatengslum þeirra og muninum þeirra á milli. Friði innan alþjóðakerfisins er sífellt ógnað af þeim möguleika að sum ríki muni grípa til stríðsátaka í því skyni að bæta stöðu sína.²⁶ Á meðan eitt mikilvægasta einkenni stórvelda er hernaðarlegur styrkleiki og geta þeirra til sjálfsvarnar, eiga smáríki erfitt með að verja sig gegn stórveldunum. Smáríki leitast þó oft við að hegða sér líkt og stórveldi. Ekki er hægt að ljá þeim það þar sem þau eru hluti af alþjóðlegu skipulagi sem krefst þess að þau beiti því valdi sem þau búa yfir. Hegðun smáríkja í alþjóðasamfélaginu er ekki hægt að rekja til eigindlegs munar á þeim og stærri ríkjum. Til þess að gera grein fyrir hegðun smáríkja verður að taka mið af þeim takmörkunum sem fylgja smæð þeirra til þess að útfæra markverðar ákvarðanir í utanríkismálum sínum.²⁷

Stjórnsmál í smáríkjum eru oft persónulegri og ekki eins fagleg og í stærri ríkjum. Oft vill það verða að skoðanamunur eða ágreiningur um stefnumótun er ekki ræddur til hlítar vegna þess að í fyrstu virðist ekki vera svo mikið í húfi. Þá getur líka átt við að umheimurinn hafi einfaldlega nægan mátt til þess að beita ríki þrýstingi um öguð vinnubrögð. Mörg smáríki búa yfir takmarkaðri sérfræðikunnáttu og færni til þess að standa að vel ígrundaðri stefnumótun til þess að ná markmiðum sínum fram án utanaðkomandi aðstoðar.²⁸ Smáríki eru þó ekki veik að öllu leyti. Þau búa oft en ekki við ákveðnar innri uppsprettur styrks sem þau hafa lært að nýta sér í hag. Jafnframt hafa þau lært að notfæra sér styrk stærri ríkja í því skyni að efla eða styrkja eigin þjóðarhagsmuni. Smáríkjum er þó yfirleitt ekki fært að snúa upp á handlegg stórveldanna þar sem þau einkennast frekar af veikleika sínum heldur en styrk. Til að bæta upp fyrir efnahagslega veikleika smáríkja, kalla þau eftir verndun frá stórum nágrönnum og alþjóðasamtökum.²⁹ Alla jafna verða smáríki að leita til valdamikilla vinaríkja í því skyni að styðja við verndun rétta sinna. Hans J. Morgenthau telur til dæmis að ef gerð er tilraun til að

²⁵ David Vital, „The Inequality of States: A study of the Small Power in International Relations,“ í *Small States in International Relations*, 77-78.

²⁶ Michael Handel, *Weak States in the International System*, 2. útg. (London: Frank Cass & Co, 1990), 10.

²⁷ Sama heimild, 36-38.

²⁸ Alyson JK Bailes, *Does a Small State Need a Strategy? – Occasional Paper 2.*, 14.

²⁹ Michael Handel, *Weak States in the International System*, 51.

brjóta á réttindum smárikja, verði þau að leita eftir aðstoð valdamikilla vina til að geta andmælt með einhverjum árangri.³⁰

2.1.1 Smárikí Evrópu

Á seinni hluta tuttugusta aldar leituðu flest smárikí eftir því að tryggja efnahagslegt skjól sitt og efla fjölþjóðatengsl sín í gegnum alþjóðlegar stofnanir (til dæmis Evrópusambandið, Alþjóðabankann og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn) í stað þess að falast eftir skjóli hjá stóru nágrannaríki með tvíhliða samkomulagi. Hegðunarmynstur evrópskra smárikja gefur hins vegar til kynna að þau hafi athafnað sig á með öðru móti.³¹ Evrópsk smárikí leituðu mörg hver til stærri nágranna síns eftir efnahagslegu- og pólitísku skjóli, má þar nefna Ísland, Mónakó, Lichtenstein, San Marínó og Andorra. Þó svo að Ísland sé meðlimur í flestum þeim alþjóðlegu samtökum sem stofnuð voru á árunum eftir seinni heimsstyrjöldina sóttist það mun frekar eftir verndarskjóli hjá stærsta og valdamesta nágranna sínum, Bandaríkjunum. Samskipti Íslands við alþjóðasamfélagið, og þá sérstaklega evrópsk nágrannaríki, er sömuleiðis beinskeittara og ákveðnara heldur en venjan er í tengslum annarra smárikja við stærri ríki.³²

2.2 Íslensk þjóðernishyggja

Á nítjándu öld einokaði barátta Íslendinga fyrir auknu pólitísku frelsi og umræðan um stöðu Íslands innan danska ríkisins alla stjórn málaumræðu í landinu. Í sjálfstæðisbaráttunni var fullveldi íslensku þjóðarinnar ávallt talið lokatakmarkið. Þó svo að fullveldi hafi fengist árið 1918 og fullt sjálfstæði árið 1944, hefur sú hugmynd þróast með Íslendingum að sjálfstæðisbaráttan sé eilíf. Allt frá því á nítjándu öld hefur verið litið á frelsi þjóðarinnar sem lokatakmark íslenskra stjórn mála. Litið er á fullveldið sem fjöregg þjóðarinnar og það geti glatast ef hún standi ekki sífellt vörð um það, það sé sameiginleg skylda allra Íslendinga.³³ Mikilvægt sé að varðveita fjöreggið, sjálfstæðið og frelsið, fyrir nýjum eyðileggingaröflum. „Þetta viðhorf til sjálfstæðisbaráttunnar gengur út frá þeirri forsendu að þjóðernið sé hluti af

³⁰ Hans J. Morgenthau, *Peace, Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5. útg. (New York: Alfred A. Knopf, 1973), 290.

³¹ Baldur Þórhallsson, „The Icelandic Crash and its Consequences: A Small State without Economic and Political Shelter,“ í *Small States in Europe – Challenges and Opportunities*, ritstj. Robert Steinmetz og Anders Wivel, (Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2010), 200-201.

³² Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina M Svedin, „Findings, Conclusion and Proposition,“ í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, 229.

³³ Eiríkur Bergmann, *Hið Huglæga sjálfstæði þjóðarinnar – Áhrif þjóðernishugmynda á Evrópustefnu íslenskra stjórnvalda*, (Reykjavík: Háskóli Íslands, stjórn málafræðideild, 2009), 92, og Guðmundur Hálfðánarson, *Íslenska þjóðríkið – Uppruni og endimörk*, (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2001), 37-38.

innsta eðli sérhvers einstaklings og hann geti hvorki náð fullum þroska né persónulegu sjálfstæði nema sem þegn sjálfstæðrar þjóðar. Skylda einstaklingsins við landið og þjóðina er því einnig skyldan við hann sjálfan, vegna þess að hann lifir aðeins sem hluti þjóðar og þjóðin lifir í honum.³⁴

Barátta Íslendinga fyrir sjálfstæði endaði því ekki með fengnu sjálfstæði árið 1944. Að mati Eiríks Bergmanns hófst þá ný sjálfstæðisbarátta sem sýndi sig í eilífri og öflugri viðleitni til að viðhalda sjálfstæði sínu í hörðum heimi. Þessi sterka þjóðernishyggi og sjálfstæðisbarátta hefur sett mikinn svip á orðræðuna í íslenskum stjórnámálum.³⁵ Þjóðernishyggi hefur því gegnt mikilvægu hlutverki í íslenskum stjórnámálum og óttinn við glatað fullveldi hefur litað íslenska stjórnálaumræðu, allt frá því að Íslendingar öðluðust fullveldi, árið 1918.³⁶ Í augum og íslensku þjóðarinnar var því sjálfstæðisbarátta Íslendinga barátta frelsi og jafnrétti þjóðarinnar, og á sama tíma barátta gegn frelsishöftum og erlendri kúgun.³⁷ Guðmundur Hálfðánarson telur að pólitísk sannfæring ráðamanna hafi verið undir sterkum áhrifum frá rómantískri þjóðernisstefnu sem meðal annars Ólafur Thors og Einar Olgeirsson tileinkuðu sér við lýðveldisstofnun. Þeir hafi fundið sig knúna til að standa styrkan vörð um fullveldi þjóðarinnar, þótt erfitt sé að tryggja efnahagslega hagsmuni þjóðar án þess að fórna hluta fullveldisins. Stjórnámálamenn séu jafnframt vel meðvitaðir um að fátt kveiki eins örugglega í íslenskum kjósendum og þau málefni sem hafa með þjóðernisstefnu þjóðarinnar að gera.

Í nútímalegum skilningi eru þjóðir aðallega pólitískt fyrirbæri sem tengist uppruna og þróun nútíma ríkisvalds, þó svo að þær vísi oft til ákveðinnar þjóðmenningar sem sé þeirra sameiningartákn og greini þær frá öðrum þjóðum.³⁸ Íslendingar líta hins vegar á þjóðina sem náttúrulega staðreynd en ekki sem pólitíska vitund. Sjálfstæðisbarátta hefur aldrei verið annað en sjálfsögð í augum Íslendinga og hefur þeim ekki verið tamt að líta á hana öðruvísi. Þjóðernisstefna sem pólitísk hugmyndafræði gerir pólitískt val að óhagganlegri staðreynd, hún hlutgerir í rauninni huglæga vitund. Íslendingar velja því til að mynda sjaldan fyrir sér að hægt er að skilgreina heiminn öðruvísi en almennt hefur tíðkast. Þannig hefði Ísland allt eins getað orðið hluti af dönsku ríki, norrænu sambandsríki eða einhverskonar evrópski heild.

³⁴ Guðmundur Hálfðánarson, *Íslenska þjóðríkið – uppruni og endimörk*, (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2007), 144.

³⁵ Eiríkur Bergmann, *Hið Huglæga sjálfstæði þjóðarinnar – Áhrif þjóðernishugmynda á Evrópustefnu íslenskra stjórnvalda*, (Reykjavík: Háskóli Íslands, stjórnálafræðideild, 2009), 92.

³⁶ Sama heimild, 94.

³⁷ Guðmundur Hálfðánarson, *Íslenska þjóðríkið – uppruni og endimörk*, 69.

³⁸ Sama heimild, 35.

Þjóðernissinnar líta á þjóðina sem órjúfanlegan þátt í mannlegu eðli en ekki sem félagslega siðvenju.³⁹

Í byrjun tuttugustu aldar byggðist manngildi einstaklinga á vilja þeirra til að lifa í þágu þjóðarinnar og varð hver og einn að taka þjóðarhagsmuni fram yfir eiginhagsmuni. Hið einstaka eðli þjóðarinnar gat aðeins blómstrað og dafnað ef þjóðin væri sjálfstæð og kysi yfir sig eigin stjórn.⁴⁰ Sú eining sem myndaðist með Íslendingum í kjölfar stofnunar lýðveldisins varð til þess að landsmenn tengdust ríkinu nánari böndum en áður hafði tíðkast. Stjórnámálamenn kveiktu ákveðinn stjórn málaáhuga á meðal fólksins með því að höfða til hugsjóna og hagsmuna kjósenda. Í kjölfarið tóku stjórn málin að skipta meira máli í augum fólks og kjósendur leituðu til stjórnvalda eftir leiðsögn og forystu.⁴¹

Ímyndarsköpun hefur skipt Íslendinga miklu máli í gegnum tíðina og efast fáir um að íslensk þjóð eigi sér ákveðinn samnefnara. Þá er landið sjálft, tungumálið og menningarleg samleitni þjóðarinnar yfirleitt ofarlega í hugum manna og á pólitísk þjóðernisstefna auðvelt með að nærast og dafna á slíkum þáttum. Þó svo að fólk þekkist ekki persónulega, þá öðlast það samvitund vegna þess að það býr við sameiginlegar sögur og minningar af ýmsu tagi eða við ákveðnar sameiginlegar aðstæður. Ef rökstyðja á ákveðinn málstað er því mögulegt að fóstra þessa samvitund á markvissan og pólitískan hátt. Þjóðernisstefna sem haldið er uppi og nærast á sameiginlegum táknum getur þannig leitt til samvitundar á meðal viðkomandi þjóðar. Í krafti þjóðarinnar „getur eitt og annað gerst“, en þjóðernisstefna er eitt áhrifamesta og sterkasta pólitíska afl á Vesturlöndum síðustu tvær aldir.⁴²

Þorskastríðin eru talsvert mikilvæg þegar kemur að þjóðarímynd og þjóðarsögu Íslendinga þar sem átökin við Breta um fiskveiðilögsöguna eru talin ákveðið framhald á sjálfstæðisbaráttu Íslendinga. Íslendingar fyllast margir hverjir þjóðarstolti þegar vikið er að þorskastríðunum og eru þau talin sýna fram á að þjóðin hafi burði til þess að standa vörð um hagsmuni sína. Á ákveðnum tímamótum er þorskastríðunum jafnan minnst með mikilli virðingu og athöfnum, síðast í júní 2006 þegar 30 ár voru liðin frá lokum þeirra.⁴³ Íslendingar hafa í rauninni myndað

³⁹ Guðmundur Hálfánarson, *Íslenska þjóðríkið – Uppruni og endimörk*, 38.

⁴⁰ Sigríður Matthíasdóttir, *Hinn sanni Íslendingur – Þjóðerni, kyngervi og vald á Íslandi 1900-1930*, (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2004), 73.

⁴¹ Guðmundur Hálfánarson, *Íslenska þjóðríkið – uppruni og endimörk*, 145.

⁴² Bragi Guðmundsson, „Landið er eitt – samfélagið er breitt/breytt: Um samvitund Íslendinga og undirstöður hennar,“ *Uppeldi og menntun* 18. árg. 1. tbl. (2009): 14 og 15.

⁴³ Guðmundur Hálfánarson, *Íslenska þjóðríkið – Uppruni og endimörk*, 456 og Landhelgisgæsla Íslands, „30 ár frá lokum síðasta þorskastríðs,“ 1. júní 2006, <http://www.lhg.is/frettirotgutgafa/frettir/nr/151> (sótt 6. apríl 2012).

ákveðnar *goðsagnir* (e. myth) um þorskastríðin þar sem minningar um þau eiga það til að birtast Íslendingum sem ákveðin hetjusaga sem þeir vilja eiga með sér um stórbrotin afrek þjóðarinnar. Goðsagnir fela það meðal annars í sér að fortíð þjóða er fegruð af ráðamönnum og öðrum málsvörum hennar sem segja sögu þjóðarinnar með því að leggja áherslu á afrek og ágæti þjóðarinnar, sem og sameiginlegan sögulegan arf hennar. Íslendingar eiga auk þess goðsagnir sem tengjast sjálfstæðisbaráttunni og söguöldinni svokölluðu. Goðsagnirnar móta því sýn margra á fortíð sem framtíð þar sem þær lifa í „sameiginlegu minni“ þjóðarinnar.⁴⁴

⁴⁴ Guðni Th. Jóhannesson, „Þorskastríðin – Barátta við erlenda fjandmenn og innlendar goðsagnir,“ *Skírnir* 182. ár (2008): 456-457.

3 Tilviksathugun: Bretar beita hryðjuverkalögum

3.1 Tímarammi

Tímarammi áfallsins sem hér er tekinn fyrir er það tímabil sem hryðjuverkalögin voru í gildi, það er frá 8. október 2008 til 15. júní 2009. Þess ber að geta að eftirmálum áfallsins var ekki lokið þó svo að og hryðjuverkalögunum hefði verið aflétt. Eftirmálar áfallsins verða hins vegar teknir til umfjöllunar í síðasta kafla tilviksathugunarinnar. Hér á eftir verður fyrst og fremst litið til atburðarrásarinnar og þar með þeirra aðgerða sem gripið var til á meðan hryðjuverkalögin voru í gildi.

8. október 2008

- Kl. 09:15 að breskum tíma: Alistair Darling og Gordon Brown héldu fréttamannafund í Downingstræti 10. Á fundinum tilkynnti Brown meðal annars að bresk yfirvöld muni beita lagalegum úrræðum gegn íslenskum stjórnvöldum.⁴⁵
- Kl. 10:00: Á grundvelli hryðjuverkalaga frá árinu 2001, gaf breska fjármálaráðuneytið út tilskipun um frystingu eigna Landsbankans, þar á meðal eigna íslenskra stjórnvalda og ríkisstjórnarinnar sem tengjast Landsbankanum á einhvern hátt.⁴⁶
- Fjármálalegar eignir Landbankans í Bretlandi voru metnar á 4 milljarða punda en samtals voru eignir hans metnar á 7 milljarða punda. Alistair Darling sagði að reikningseigendur muni fá fjármuni sína greidda að fullu.⁴⁷
- Kl. 10:10: Tilskipunin um frystingu eigna Landsbankans tók gildi.⁴⁸
- Um hádegisbil sagði Alistair Darling frá því í neðri málstofu breska þingsins að hann búist við því að íslensk yfirvöld lýsi yfir gjaldþroti Landsbankans. Við þessar óvenjulegu kringumstæður hafi hann ábyrgst það að enginn innistæðueigandi tapi peningum vegna lokunar Icesave. Í dag muni eignir Landsbankans í Bretlandi verða frýstar þangað til staðan á Íslandi taki að skýrast.⁴⁹
- Um miðjan morgun átti Árni Mathiesen símtal við Paul Myners, aðstoðarráðherra í breska fjármálaráðuneytinu, sem útskýrði fyrir honum hver væri „orsök stríðsins“ (e. casus belli) í þeirri deilu sem væri hafin við íslensk stjórnvöld og Landsbankann.

⁴⁵ Belfast Telegraph, „Gordon Brown hails 'bold' £50bn rescue plan for UK banks,“ 8. október 2008. <http://www.belfasttelegraph.co.uk/business/business-news/gordon-brown-hails-bold-pound50bn-rescue-plan-for-uk-banks-13995651.html> (Sótt 4. mars 2012).

⁴⁶ The Landsbanki Freezing Order 2008 nr. 2668.

⁴⁷ Financial Times, „Hryðjuverkalögum beitt gegn Landsbanka,“ *mbl.is*, 8. október 2009.“ http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2008/10/08/hrydjuverkalog_gegn_landsbanka/ (Sótt 1. mars 2012).

⁴⁸ The Landsbanki Freezing Order 2008 nr. 2668.

⁴⁹ Alistair Darling. Stability, dálkur 279. 8. október 2008. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm081008/debtext/81008-0004.htm> (sótt 5. mars 2012).

Myners sagði að vegna þess að bresk yfirvöld hafi ekki getað fengið skýr svör um það hver staða breskra sparifjáreiganda í íslenskum bankaútibúum væru síðustu daga, hafi þau gripið til viðeigandi aðgerða í því skyni að vernda breska hagsmuni.⁵⁰

- Strax eftir hádegi: Íslensk stjórnvöld reyndu að fá nánari skýringar á aðgerðum breskra yfirvalda. Sendiherra Íslands í London, Sverrir Haukur Gunnlaugsson, var mjög mótfallinn þessum aðgerðum Breta og kom þeim mótmælum á framfæri í breska forsætisráðuneytinu. Sverrir og Haukur Ólafsson, sendifulltrúi, héldu í Downingstræti 10 og áttu fund með embættismönnum í breska fjármálaráðuneytinu og forsætisráðuneytinu. Sendiherrann sagðist virkilega óánægður með yfirlýsingar Browns og Darlings á fréttamannafundinum fyrr um daginn.⁵¹
- Kl. 16:00: Geir H. Haarde hélt fréttamannafund í Iðnó þar sem Björgvin G. Sigurðsson sat einnig fyrir svörum. Kynntu þér yfirlýsingu sem hafði þá þegar borist breskum stjórnvöldum frá sendiherranum í London. Góðar líkur séu á því að eignir Landsbankans muni standa undir stærstum hluta innistæðna á Icesave-reikningum Landsbankans í Bretlandi.⁵²

9. október 2008

- Strax um morguninn: Erlend tryggingafyrirtæki, til dæmis *Atradius, Euler, Hermes og Coface*, hættu skyndilega að gefa út nýjar greiðslufallstryggingar á íslensk fyrirtæki.⁵³
- Geir H. Haarde gerði tilraun til að ná í Gordon Brown, án árangurs. Átti hann í staðinn símtal við Alistair Darling.⁵⁴ Þó svo að skoðanaskipti þeirra hafi verið kurteisleg, þá voru þau köld og hljóðið í Geir þungt. Í símtalinu tók Geir meðal annars fram að Íslendingar væru ekki hryðjuverkamenn. Darling tók undir það.⁵⁵
- Geir H. Haarde boðaði Ian Whitting sendiherra á sinn fund.⁵⁶

⁵⁰ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar* (Reykjavík: JPV útgáfa, 2009), 179.

⁵¹ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu*, sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, ritstjórn: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson, (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010), 151, vitnað í skýrslu Sverris Hauks Gunnlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis (4. maí 2009), 5-9 og Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 186-187.

⁵² Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 187 og Forsætisráðuneytið, „Yfirlýsing forsætisráðherra,“ fréttatilkynning 8. október 2008, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3038> (Sótt 2. mars 2012).

⁵³ Alþingi, *Skýrsla fjármálaráðherra um mat á áhrifum af beitingu Breta á lögum um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi fyrir íslensk fyrirtæki, samkvæmt beiðni* (Reykjavík: Alþingi, 2011), 22-24, vitnað í samtöl IFS Greiningar við CreditInfo, hagsmunaaðila og fyrirtæki.

⁵⁴ Geir H. Haarde. Ástæða Breta fyrir að beita hryðjuverkalögum á Ísland. 2009. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://althingi.is/raeda/136/rad20090217T142841.html> (Sótt 10. mars 2012).

⁵⁵ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 191.

⁵⁶ Sama heimild, 191.

11. október 2008

Um kl. 22:00: Bresk stjórnvöld sendu sendiráði Íslands í London yfirlýsingu um að ákvörðun á grundvelli laga um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi næði ekki til neinna annarra íslenskra fyrirtækja heldur en Landsbankans. Bresk stjórnvöld birtu yfirlýsingu þessa hins vegar ekki opinberlega og því leið langur tími þangað til íslenskum fyrirtækjum varð kleift að fá fjármuni aftur flutta í gegnum breska banka.⁵⁷

14. október 2008

Stjórnvöld í ímyndarvinnu: Ríkisstjórnin hafði myndað upplýsingamistöð fjölmiðlafulltrúa ráðherra o.fl. sem hafði það að markmiði að fylgjast með því hvernig fjallað var um Ísland í erlendum fjölmiðlum og hvernig réttast væri að bregðast við því.⁵⁸ Þessi upplýsingamiðstöð var jafnframt hugsuð fyrir almenning, fyrirtæki og fjölmiðla þar sem hún tæki við spurningum sem fólk kynni að hafa, bæði hér heima og erlendis.⁵⁹

18. október 2008

Utanríkismálanefnd var kölluð saman til að fara yfir stöðu mála í samskiptum Íslendinga og Breta. Bjarni Benediktsson, formaður nefndarinnar, sagðist hafa kallað nefndina saman því sér hefði fundist samskiptavandi þjóðanna hafa staðið of lengi og að nýta þyrfti öll tiltæk ráð til að koma réttum skilaboðum til Bretlands. Steingrímur J. Sigfússon lagði til að Íslendingar afþökkuðu það að Bretar sinntu loftrýmisgæslu á Íslandi í desember.⁶⁰

16. október 2008

Ríkisstjórnin hafði ráðið bresku lögmannsstofuna Lovells til að skoða réttarstöðu Íslendinga gagnvart breskum stjórnvöldum.⁶¹

Kvörtun var borin upp af hálfu íslenskra stjórnvalda á fundi NATO-ráðsins vegna aðgerða breskra stjórnvalda. Íslensk stjórnvöld töldu að notkun breskra stjórnvalda á

⁵⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu*, sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 151, vitnað í skýrslu Sverris Hauks Gunnlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis (4. maí 2009), 10.

⁵⁸ Fréttablaðið, „Reynt að bæta ímynd Íslands út á við,“ 14. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

⁵⁹ Geir H. Haarde. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081015T133339> (Sótt 5. mars 2012).

⁶⁰ Morgunblaðið, „Utanríkismálanefnd kölluð saman,“ 18. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

⁶¹ Viðskiptablaðið, „Bresk lögmannsstofa kannar réttarstöðu Íslendinga gagnvart Bretum,“ 16. október 2008, <https://www.vb.is/frett/12409/?q=Alþingi> (Sótt 5. mars 2008).

hryðjuverkalögum hafi ógnað almannaöryggi (e. human securities) í víðtækum skilningi þess orðs.⁶²

17. október 2008

Össur Skarphéðinsson, utanríkisráðherra, sagði það misbjóða þjóðarstolti Íslendinga ef Bretar kæmu hingað í desembermánuði á vegum Atlandhafsbandalandsins og sinntu loftrýmisgæslu.⁶³

22. október 2008

- Að morgni: Sendinefndir íslenskra og breskra stjórnvalda funduðu í utanríkisráðuneytinu í Reykjavík. Frá Bretlandi voru komnir fulltrúar fjármálaeftirlitsins, fjármálaráðuneytisins og Englandsbanka. Bretar freistu þess að íslensk stjórnvöld tækju ákveðið lán sem ætti að gera þeim kleift að koma til móts við reikningshafa Icesave. Íslensku fulltrúarnir byrjuðu á því að benda á og hneykslast á því að Landsbanki Íslands væri á hryðjuverkalista breskra stjórnvalda.⁶⁴
- Breska fjármálaráðuneytið breytti uppsetningu lista yfir þá sem beittir eru viðurlögum samkvæmt lögum um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi. Á vefsíðu fjármálaráðuneytisins var Landsbankinn settur í sérstakan flokk sem tiltók frýstingu eigna sem byggðist ekki á viðurlögum vegna hryðjuverka.⁶⁵

23. október 2008

- Um hádegi: Sverrir Haukur Gunnlaugsson, sendiherra Íslands í London, átti fund með breskum þingmönnum.
- Síðar sama dag sendi Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, utanríkisráðherra, bréf til breskra þingmanna um kyrrsetningu eigna Landsbankans í Bretlandi. Í bréfinu segir hún að erfitt hafi verið fyrir Íslendinga að skilja hvernig náinn bandamaður og vinalegur nágrenni hafi getað beitt hryðjuverkalöggjöf gegn sér. Sömuleiðis þyki ríkisstjórninni erfitt að skilja hvernig þetta hafi verið gert án nokkurra viðræðufunda. Viðhorf Íslendinga til sambands þeirra við Breta hafi tekið miklum breytingum. Undir lok bréfsins segir Sólrún að það sé hennar von að hægt verði að endurbyggja það jákvæða

⁶² Sjónvarpsfréttir RUV, „Álag á utanríkisþjónustu,“ 16. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

⁶³ Stöð 2, „Misbýður stolti Íslendinga,“ kvöldfréttir, 17. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

⁶⁴ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 228.

⁶⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis, sjöunda bindi, 153.

og langvinna samband sem ríkt hafi á milli Íslands og Bretlands.⁶⁶

11. nóvember 2008:

Þingheimur andvígur því að Bretar komi með flugsveitir sínar til Íslands og sinni loftrýmisseftirliti.⁶⁷

14. nóvember 2008:

Ákveðið að hætta við loftrýmisgæslu Breta. Að sögn Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur, utanríkisráðherra, var ákvörðunin tekin á vettvangi NATO.⁶⁸

28. nóvember 2008

Á stjórnarfundum Evrópuráðsins átti Steingrímur J. Sigfússon frumkvæði að því að utandagskrárumræða fór fram að beiðni Íslandsdeildar um beitingu breskra stjórnvalda á hryðjuverkalöggjöf gegn útibúi Landsbankans í Bretlandi. Steingrímur flutti ræðu fyrir hönd Íslandsdeildar og tók þátt í umræðum. Eftir þessa umræðu fór Íslandsdeildin fram á það við framkvæmdastjórn Evrópuráðsins að málinu yrði vísað áfram til laga- og mannréttindanefnd til að kanna hversu skýr aðgreining sé á milli löggjafar sem nær til hryðjuverka og löggjafar sem nær til viðbragða við ógn af öðru tagi, til dæmis fjármálakreppu.⁶⁹

16. desember 2008

Árni M. Mathiesen skrifaði Alistair Darling bréf þar sem hann lagði áherslu á verulegar áhyggjur ríkisstjórnarinnar varðandi aðgerðir breskra fjármálaráðuneytisins. Íslenska ríkisstjórnin teldi að réttlætningar breskra yfirvalda fyrir beitingu hryðjuverkalaganna hefðu verið tilefnislaus á þessum tíma og sé ekki lengur viðeigandi. Fór Árni fram á að fjármálaráðuneytið afturkallaði samstundis beitingu hryðjuverkalaganna og rökstuddi hvers vegna þeim var beitt. Meðfylgjandi bréfinu var ítarlegri útlistun á viðhorfi íslensku

⁶⁶ Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, *Bréf utanríkisráðherra til breskra þingmanna um kyrrsetningu eigna Landsbankans í Bretlandi*, Forsætisráðuneytið, 23. október 2008, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/38.pdf> (Sótt 5. mars 2012).

⁶⁷ Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2, „Þingheimur andvígur komu Breta,“ kvöldfréttir, 11. nóvember 2008, sótt á *Creditinfo*.

⁶⁸ Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, viðtal við Mariu Sigrúnu Hilmarsdóttur, „Hætt við loftferðaeftirlit Breta,“ *Sjónvarpsfréttir RÚV*, 14. nóvember 2008, sótt á *Creditinfo*.

⁶⁹ Alþingi, *Skýrsla Íslandsdeildar Evrópuráðsþingsins fyrir árið 2008* (Reykjavík: Alþingi, 2009), 3-4.

ríkisstjórnarinnar til hryðjuverkalaganna og rökstuðningur fyrir því að beiting þeirra hafi verið óréttmæt.⁷⁰

20. desember 2008

Alþingi samþykkti að veita fé til málshöfðunar gegn Bretum vegna íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana erlendra stjórnvalda á tímabilinu 1. október – 1. desember 2008.⁷¹

22. desember 2008

Í embætti ríkislögreglumans fór fram fundur með fjórum ráðherrum, breskum lögmönnum frá lögmannsstofunni Lovells, fulltrúum stjórnarandstöðunnar og fulltrúum íslenskra stjórnvalda sem unnið höfðu að þessu máli. Niðurstaða lögmannana var að litlar sem engar líkur væru á því að íslensk stjórnvöld gætu hnekkt kyrrsetningunni fyrir atbeina breskra dómstóla.⁷²

5. janúar 2009

Forsætisráðherra og utanríkisráðherra funduðu með fulltrúum í skilanefnd Kaupþings en áður höfðu þeir fundað með skilanefnd Landsbankans. Skilanefnd Kaupþings hafði ákveðið að höfða mál gegn breskum stjórnvöldum og studdi ríkisstjórnin hana í þeirri málsókn, sem og í hugsanlegum málaferlum skilanefndar Landsbankans.⁷³

6. janúar 2009

Ríkisstjórnin lýsti því yfir að á grundvelli álits frá bresku lögmannsstofunni Lovells, hafi hún ákveðið að höfða ekki mál gegn breskum stjórnvöldum fyrir breskum dómstólum á þessu stigi málsins. Hins vegar muni hún kanna möguleikann á því að leita réttar Íslendinga fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu.⁷⁴

⁷⁰ Árni M. Mathiesen, *Bréf fjármálaráðherra til breska fjármálaráðherrans*, Forsætisráðuneytið, 16. desember 2008, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/40.pdf> (Sótt 4. mars 2012).

⁷¹ Lög um heimild til fjárhagslegrar fyrirgreiðslu úr ríkissjóði í tengslum við málshöfðun fyrir erlendum dómstólum vegna íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana erlendra stjórnvalda á tímabilinu 1. október til 1. desember 2008. nr. 172/2008.

⁷² Skarphéðinn Þórisson, *Minnisblað frá embætti ríkislögmanns til forsætisráðuneytisins*, Forsætisráðuneytið, 22. desember 2008.

⁷³ Forsætisráðuneytið, „Stuðningur ríkisstjórnarinnar vegna málshöfðunar á hendur breskum stjórnvöldum,“ fréttatilkynning 5. janúar 2009, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3310> (Sótt 5. mars 2012).

⁷⁴ Forsætisráðuneytið, „Yfirlýsing frá ríkisstjórninni vegna lögsóknar á hendur breskum yfirvöldum,“ fréttatilkynning 6. janúar 2009, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3312> (Sótt 6. mars 2012) og Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2, „Ríkisstjórn vill leita til Mannréttindadómstólsins,“ hádegisfréttir, 6. janúar 2009, sótt á *Creditinfo*.

7. janúar 2009

Frestur til lögsóknar á hendur breskum stjórnvöldum vegna beitingu hryðjuverkalaganna rann út.

9. janúar 2009

- Árni M. Mathiesen ítrekaði bréf sitt til Alistair Darling sem sent var þann 16. desember 2008 þar sem ekkert svar hafði borist frá honum. Árni tók meðal annars fram að hryðjuverkalögin hefðu enn skaðleg áhrif á Landsbankann, bankastarfsemi Íslands og efnahag þess í heild. Alvarleiki málsins geri það að verkum að nauðsynlegt sé að fundin verði úrlausn á ástandinu sem fyrst.⁷⁵
- Framkvæmdastjórn Evrópuráðsþingsins samþykkti beiðni Íslands um að ákvörðun breskra stjórnvalda um að beita hryðjuverkalögum í því skyni að frysta eigur Landsbankans í Bretlandi yrði tekin til meðferðar í efnahagsnefnd og í laga- og mannréttindanefnd Evrópuráðsþingsins. Steingrímur J. Sigfússon sótti fundinn þar sem hann átti sæti í framkvæmdastjórninni.⁷⁶

1. febrúar 2009

Stjórnarskipti á Alþingi. Ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingar græns framboðs tók við af ríkisstjórn Sjálfstæðisflokksins og Samfylkingarinnar.⁷⁷

13. febrúar 2009

Svar frá breska fjármálaráðuneytinu barst nýkjörnum fjármálaráðherra, Steingrími J. Sigfússyni, en bréfið var dagsett þann 11. febrúar. Í bréfinu, sem undirritað er af Clive Maxwell, er greint frá því að seinkun þess stafi af þörfinni fyrir lagalega ráðgjöf til að tryggja að svarið verði eins ítarlegt og hægt sé. Fjármálaráðuneytið taldi að ástæðurnar fyrir að beitingu hryðjuverkalaganna hafi verið skýrar og það sjái ekki ástæðu til að draga beitingu laganna til baka.⁷⁸

⁷⁵ Árni M. Mathiesen, *Ítrekun á beiðni um útskýringar ástæðna kyrrsetningar eigna Landsbankans í Bretlandi*, Forsætisráðuneytið, 9. janúar 2009, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/41.pdf> (Sótt 4. mars 2012).

⁷⁶ Vísir, „Evrópuráðsþingið ætlar að skoða aðgerðir Breta,“ 9. janúar 2009, <http://www.visir.is/evropuradstthingid-aetlar-ad-skoda-adgerdir-breta/article/2009193630707> (Sótt 5. mars 2012).

⁷⁷ Alþingi, *Ársskýrsla Alþingis 2008-2009* (Reykjavík: Skrifstofa Alþingis, 2010), 16.

⁷⁸ Clive Maxwell, *Svar breska fjármálaráðuneytisins við fyrirspurn íslenskra stjórnvalda*, HM Treasury, 11. febrúar 2009, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/42.pdf> (Sótt 4. mars 2012).

25. febrúar 2009

Ríkisstjórnin hætti við að leita til Mannréttindadómstóls Evrópu vegna ákvörðunar breskra stjórnvalda um að beita hryðjuverkalögunum til að frysta eignir Landsbankans.⁷⁹

17. mars 2009

InDefence hópurinn andmælti beitingu hryðjuverkalaganna með afhendingu á 83 þúsund undirskriftum við athöfn í breska þinginu.⁸⁰

4. apríl 2009

Gefin var út skýrsla af fjármálanefnd breska þingsins þar sem farið er yfir áhrif falls íslensku bankanna. Ein meginniðurstaða hennar er að hryðjuverkalögin höfðu umtalsverð áhrif á það hvernig íslenskum yfirvöldum gekk að halda uppi virku fjármálakerfi. Beiting laganna brennimerki óhjákvæmilega þann sem þeim er beitt gegn, vægari aðgerðir væru meira viðeigandi. Hvetur nefndin til þess að fjármálaráðuneytið bregðist við þessu og meti hvort beiting laganna eigi við í svipuðum kringumstæðum í framtíðinni.⁸¹

7. apríl 2009

Jóhanna Sigurðardóttir, forsætisráðherra, sendi Gordon Brown bréf þar sem hún innti hann viðbragða við skýrslu fjármálanefndar breska þingsins um beitingu hryðjuverkalaganna.⁸²

24. apríl 2009

Svar barst frá Brown við bréfi Jóhönnu. Brown taldi að nauðsynlegt hefði verið að grípa til laganna. Sagði hann einnig brýnt að Icesave-deilan verði leyst og að þjóðin standi við skuldbindingar sínar.⁸³

12. maí 2009

Sendiherra Íslands í London, Sverrir Haukur Gunnlaugsson, hafði sent, að beiðni Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra, öllum breskum þingmönnum bréf þar sem skýrsla

⁷⁹ Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Leita ekki til Mannréttindadómstólsins.“ 25. febrúar 2009. Sótt á *Creditinfo*.

⁸⁰ InDefence, „Fréttatilkynning – Gefum Íslandi von! Icesave upplýsingar upp á borðið núna! Eru stjórnvöld enn og aftur að gera mistök?“, fréttatilkynning 15. júní 2009, <http://www.mbl.is/media/37/1537.pdf> (Sótt 5. mars 2012).

⁸¹ House of Commons – Treasury Committee, *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks. Fifth Report of Session 2008-09* (London: The Stationery Office, 2009), 23.

⁸² Fréttablaðið, „Eignafrestingin var nauðsynleg“, 16. júní 2009, sótt á *Creditinfo*.

⁸³ Sama heimild.

fjármálanefndar breska þingsins, sem kom út í apríl 2009, er meðal annars tekin til umfjöllunar. Lýst er jákvæðum viðbrögðum íslenskra stjórnvalda við mörgum atriðum skýrslunnar. Íslensk stjórnvöld voru til að mynda mjög sammála þeirri niðurstöðu að beiting hryðjuverkalaganna þann 8. október 2008 og frysting eigna Landsbankans í Bretlandi hefði orðið til þess að breska ríkisstjórnin varð virkur markaðsaðili í þeim efnahagslegu erfiðleikum sem gengu yfir Ísland. Í bréfunum er meðal annars tekið fram að núverandi ástand varpi dökkum skugga á þau sterku tengsl sem hafi ríkt milli Íslands og Bretlands í fjölda ár. Áhersla er lögð á mikilvægi þess að aflétta beitingu hryðjuverkalaganna fyrir samskipti þjóðanna. Jafnframt er tekið fram að á síðustu vikum hafi margt bent til þess að hægt verði að greiða upp í þær kröfur innistæðueigenda sem hafi ekki verið mætt af innistæðutryggingum.⁸⁴

5. júní 2009

Ríkisstjórnin samþykkti að samninganefnd Icesave undirritaði samning til lausnar Icesave deilunni við Breta og Hollendinga. Breska fjármálaráðuneytið boðaði þá þegar að kyrrsetningu eigna Landsbankans í Bretlandi verði aflétt 15. júní 2009.⁸⁵

15. júní 2009

Beiting hryðjuverkalaganna afturkölluð og kyrrsetningu eigna Landsbankans í Bretlandi aflétt.⁸⁶

⁸⁴ Utanríkisráðuneytið, „Fréttatilkynning frá utanríkisráðuneytinu um viðbrögð Íslands við skýrslu bresku fjárlaganefndarinnar ásamt fylgiskjali,“ fréttatilkynning 12. maí 2009, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/44.pdf> (Sótt 5. mars 2012).

⁸⁵ Fjármálaráðuneytið, „Samkomulag um Icesave-skuldbindingar í höfn,“ fréttatilkynning 6. júní 2009, <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/frettatilkynningar/nr/12215> (Sótt 4. mars 2012).

⁸⁶ HM Treasury, „The Landsbanki Freezing (Revocation) Order 2009,“ 11. júní 2009, <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/50.pdf> (Sótt 1. mars 2012).

3.2 *Áfallastjórnun í kjölfar beitingar hryðjuverkalaga: Mikilvægar ákvarðanir*

Þegar valdhafar standa frammi fyrir spurningum um vandamál í ákveðinni utanríkisstefnu sem þarfnast svara og ráðstafana, er um að ræða *tilefni til ákvarðanatöku* (e. occasions for decision). Í því felst það stig í ákvörðunartökuferlinu þar sem viðkomandi aðilar finna fyrir þörf til að grípa til aðgerða, jafnvel þó svo að viðbrögðin felist í því að ákveða að aðhafast ekkert eða leita frekari upplýsinga.⁸⁷ Valdhafar taka venjulega ekki á vandamálum með því að taka eina ákvörðun, draga sig síðan til hlés og bíða viðbragða. Vandamál eru oft meðhöndluð með röðum ákvarðana sem innihalda samþættingu ólíkra þátta í stjórnkerfinu. Stundum standa ríkisstjórnir frammi fyrir tilefni til ákvarðanatöku þar sem hópurinn sem knúinn er til aðgerða stendur saman af fjölmörgum sjálfstæðum eða óháðum aðilum.⁸⁸

Hér á eftir verða tilgreind helstu tilefni til ákvarðanatöku í kjölfar þess að hryðjuverkalögunum var beitt og greint frá því hvernig staðið var að viðkomandi ákvörðunum og hvaða ákvörðunaraðilar komu að hverju tilefni fyrir sig. Ákvarðanatökuferlin verða svo greind nánar í þemagreiningarkaflanum hér á eftir og sett í samhengi við ríkjandi tegundir ákvörðunaraðila.

3.2.1 *Bresk stjórnvöld beita hryðjuverkalögum*

Að morgni dags 5. október funduðu fulltrúar Landsbankans með ráðherrum í ráðherrabústaðnum. Rætt var um horfur næstu daga, lausafjárvanda Landsbankans og Icesave innlánin. Framkvæmdastjóri verðbréfasviðs Landsbankans, Yngvi Örn Kristinsson, taldi að bankinn gæti ekki opnað næsta dag, að öllu óbreyttu.⁸⁹ Þann 6. október skrifuðu bankastjórar Landsbankans Seðlabankanum bréf þar sem rætt var um mikla þörf bankans á erlendri mynt. Síðar sama dag var fundað í Seðlabankanum og samkvæmt drögum að fundargerð þess fundar var beiðni Landsbankans um fyrirgreiðslu hafnað samdægurs.⁹⁰ Að kvöldi sama dag var útibúi Landsbankans í London lokað⁹¹ og kl. 23:18 voru neyðarlögin svokölluðu samþykkt á

⁸⁷ Margaret G. Hermann, „How Decision Units Shape Foreign Policy,“ *International Studies Review* 3. árg., 2. tbl. (2001): 47.

⁸⁸ Sama heimild, 54 og 61.

⁸⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu*, sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 143, vitnað í handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með Landsbankamönnum,“ (5. október 2008).

⁹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu*, sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 145.

⁹¹ Rannsóknarnefnd Alþingis, *Innlán fjármálastofnanna í útibúum erlendis*, sjötta bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, vitnað í skýrslu Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis (12. maí 2009), 41.

Alþingi. Lögum kveða á um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði og tóku þau gildi morguninn eftir, 7. október.⁹² Á grundvelli neyðarlaganna tók svo sérstök skilanevnd yfir rekstur Landsbankans.⁹³ Icesave tilkynnti viðskiptavinum sínum að þeir gætu hvorki lagt inn peninga eða tekið þá út þar sem búið væri að taka bankann til gjaldþrotaskipta.⁹⁴

Þennan sama morgun, 7. október, átti Alistair Darling, þáverandi fjármálaráðherra Bretlands, símtal við Árna M. Mathiesen, þáverandi fjármálaráðherra Íslands, að frumkvæði Darling. Staða þeirra sem áttu innistæður í Landsbankanum í Bretlandi var spurnarefni Darlings. Árni sagði að samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins væri á Íslandi til staðar sérstakur tryggingasjóður. Til frekari útskýringa benti Árni auk þess á bréf sem íslenska viðskiptaráðuneytið sendi breskum yfirvöldum þann 5. október 2008. Þegar Darling spurði út í stöðu tryggingasjóðsins og hvort að sjóðurinn byggji hugsanlega ekki yfir nægum fjármunum sagði Árni að í sjóðnum væru nokkrir fjármunir en þegar tekið sé tillit til komandi útgjalda verði þeir að teljast takmarkaðir, hugsanlega búi hann ekki yfir nægum fjármunum. Darling sagðist hafa fengið þær upplýsingar að íslenska ríkið myndi ábyrgjast innistæður í bönkum og þeirra útibúum á Íslandi. Árni játaði þessu en þá spurði Darling hvort þetta ætti líka við um útibú erlendis. Árni tjáði honum að svo væri ekki umfram það sem tekið hafi verið fram í bréfinu frá viðskiptaráðuneytinu. Darling spurði hvort þetta gengi ekki gegn EES-samningnum en Árni taldi svo ekki vera.⁹⁵

Darling sagði að hann hefði átt fund með Björgvini G. Sigurðssyni og fleiri íslenskum embættismönnum þann 2. september 2008. Á þeim fundi hefðu þeir sagt að ekki væri ástæða til að hafa miklar áhyggjur af stöðu bankanna í London. Darling taldi því að honum hefðu verið veittar rangar upplýsingar en Árni sagist vona að sú væri ekki raunin. Síðar í samtalinu spurði Darling hvort rétt væri að Landsbankanum hefði ekki tekist að útvega þær 200 milljónir punda eins og ætlunin var. Árni sagði það rétt, það fé hefði ekki borist bankanum. Darling sagði þá að Árni yrði að gera sér grein fyrir því að orðspor Íslands muni biða hræðilega hnekki. Árni sagðist gera sér grein fyrir því en ríkisstjórnin myndi gera allt sem í hennar valdi stæði til að komast hjá því. Það þyrfi að tryggja ástandið á Íslandi áður en hægt

⁹² Lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. nr. 125/2008.

⁹³ Rannsóknarnefnd Alþingis, sjötta bindi, 40.

⁹⁴ House of Commons – Treasury Committee, *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks. Fifth Report of Session 2008-09* (London: The Stationery Office, 2009), 19.

⁹⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis, sjöunda bindi, 148-149.

væri að lofa einhverju öðru. Í lok samtalsins lagði Árni til að Fjármálaeftirlitið á Íslandi og það breska (FSA) yrðu í sambandi. Darling sagðist þá vera þakklátur fyrir alla þá hjálp sem Árni gæti veitt.⁹⁶

Morguninn 8. október sagði Alistair Darling í útvarpsviðtali við BBC: „Íslenska ríkisstjórnin sagði mér, hvort sem þið trúid því eða ekki, sagði mér í gær að hún hafi engin áform um að verða við skuldbindingum sínum hér.“⁹⁷ Eins og áður hefur verið vikið að héldu Alistair Darling og Gordon Brown fréttamannafund sama morgun þar sem Brown tilkynnti að bresk stjórnvöld muni beita lagalegum úrræðum gegn íslenskum stjórnvöldum.⁹⁸ Í kjölfarið gáfu bresk stjórnvöld út tilskilpun um frystingu eigna Landsbankans, þar á meðal eigna íslenskra stjórnvalda og ríkisstjórnarinnar sem tengdust Landsbankanum á einhvern hátt og tók hún gildi kl. 10:00.⁹⁹

Eins og vikið var að í tímalínunni reyndu íslensk stjórnvöld að fá nánari skýringar á aðgerðum breskra yfirvalda. Sendiherra Íslands í London, Sverrir Haukur Gunnlaugsson, kom því jafnframt á framfæri á fundi með embættismönnum í breska fjármálaráðuneytinu að hann væri vikilega mótfallinn og óánægður með yfirlýsingar þeirra Browns og Darlings á fréttamannafundinum.¹⁰⁰ Afstaða breskra yfirvalda kom þó skýrt og greinilega fram í ákveðnu áhrifamati (e. impact assessment) sem fylgdi tilskipuninni. Þar er útlistað hvert vandamálið sé og hvers vegna ríkisstjórnin breska telji þessa aðgerð nauðsynlega.

Íslensk stjórnvöld hafa tilkynnt að Landsbankinn hafi verið settur í skiptameðferð en hefur ekki greint frá því hvernig komist verður til móts við erlenda lánardrottna. Íslenska ríkisstjórnin hefur einnig lýst því yfir að hún muni ábyrgjast að innistæður allra sparifjäreigenda í íslenskum bankaútibúum verði tryggðar. Hins vegar njóta sparifjäreigendur í erlendum útibúum ekki þessarar tryggingar. Þessi mismunur á grundvelli þjóðernis er óréttlát og ólöglegt samkvæmt lögum um Evrópska efnahagssvæðið. Breska ríkisstjórnin grípur til aðgerða til þess að tryggja að eignir Landsbankans verði ekki fluttar frá Bretlandi fyrr en staða breskra sparifjäreigenda

⁹⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis, sjöunda bindi, 148-149.

⁹⁷ BBC News, „Extra help for Icesave customers,“ 8. október 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7658417.stm> (Sótt 5. mars 2012).

⁹⁸ Belfast Telegraph, „Gordon Brown hails 'bold' £50bn rescue plan for UK banks,“ 8. október 2008, <http://www.belfasttelegraph.co.uk/business/business-news/gordon-brown-hails-bold-pound50bn-rescue-plan-for-uk-banks-13995651.html> (Sótt 4. mars 2012).

⁹⁹ The Landsbanki Freezing Order 2008 nr. 2668.

¹⁰⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis, sjöunda bindi, 151, vitnað í skýrslu Sverris Hauks Gunnlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis (4. maí 2009), 5-9 og Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 186-187.

tekur að skýrast. Bresk stjórnvöld leitast eftir því að vinna jákvætt með íslenskum yfirvöldum til þess að tryggja skjóta úrlausn.¹⁰¹

Af þessari yfirlýsingu má dæma að breskir ráðamenn hafi afdráttarlaust nýtt sér efasemdatón Árna M. Mathiesen í símtali hans við Alistair Darling daginn áður.¹⁰²

Á fréttamannafundi þeirra Geirs og Björgvins í kl. 16:00 kynntu þeir yfirlýsingu sem borist hafði breskum stjórnvöldum. Í henni kom fram að íslenska ríkisstjórnin meti það mikils að bresk stjórnvöld hyggist tryggja að viðskiptavinir Icesave í Bretlandi muni ekki tapa peningum á viðskiptum við Icesave í Bretlandi. Í henni ítrekar ríkisstjórnin jafnframt að ríkissjóður muni styðja Tryggingastjóð innistæðueigenda og fjárfesta við að afla nægjanlegs fjár. Í lok yfirlýsingarinnar er svo tekið fram að ríkisstjórn Íslands sé „...staðráðin í að láta ekki núverandi stöðu á fjármálamörkuðum skyggja á áralanga vináttu Íslands og Bretlands.“ Segja má að yfirlýsingin hafi verið á vinsamlegum nótum, miðað við að ríkisstjórnin standi frammi fyrir því að vera beitt hryðjuverkalögum. Telja má að Geir og Björgvin hafi talið að málið myndi leysast og misskilningi yrði eytt.¹⁰³

Þeir Árne M. Mathiesen og Geir H. Haarde ræddu hvað mest við breska stjórnáráðamenn vikuna eftir að hryðjuverkalögum var beitt, en þeir „...voru ekki bardagakappar að eðilsfari,“ eins og Guðni Th. Jóhannesson kemst að orði.¹⁰⁴ Þeir hölluðust frekar að málamiðlunum og samningum og fannst óréttlátt að mótaðilinn beitti illum brögðum þegar allt virtist hafa gengið gegn því.¹⁰⁵ Árne M. Mathiesen var jafnframt mjög viðmótsþýður þegar hann átti símtal við Paul Myners, aðstoðarráðherra í breska fjármálaráðuneytinu, um miðjan morgun. Til útskýringar á ákvörðun breskra yfirvalda sagði Myners að í varnarskyni hefði breska ríkisstjórnin ákveðið að vernda breska hagsmuni og gripið til viðeigandi aðgerða í því skyni. Árne hafði eflaust ekki náð að átta sig á þeim þvingunum sem bresk stjórnvöld höfðu

¹⁰¹ Explanatory Memorandum to the Landsbanki Freezing Order 2008, nr. 2668, „Impact Assessment of the Landsbanki Freezing Order 2008,“ *Opsi.gov.uk*, 8. október 2008. - „The Icelandic authorities have announced that Landsbanki has been placed into receivership but has not given any indication as to how overseas creditors will be dealt with. The Icelandic Government has also announced a guarantee of all depositors in Icelandic branches. However, overseas depositors have not been covered by the guarantee. This exclusion on grounds of nationality is discriminatory and unlawful under the rules governing the European Economic Area. The UK government is taking action to ensure that Landsbanki assets are not transferred from the UK until the position of UK creditors becomes clearer. The UK authorities are seeking to work constructively with the Icelandic authorities to ensure a speedy resolution.“

¹⁰² Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 196.

¹⁰³ Forsætisráðuneytið, „Yfirlýsing forsætisráðherra,“ fréttatilkynning 8. október 2008, <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3038> (Sótt 2. mars 2012) og Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar* (Reykjavík: JPV útgáfa, 2009), 187-188.

¹⁰⁴ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 197-198.

¹⁰⁵ Sama heimild, 197-198.

gripið til og sagði meðal annars að íslensk stjórnvöld væru tilbúin að vinna með þeim bresku á alla mögulega vegu.¹⁰⁶

Að morgni dags fimmtudaginn 9. október virðist þó eins og ráðamenn hafi farið að gera sér grein fyrir því hvað raunverulega fælist í þeim lagalegu aðgerðum sem Gordon Brown hafði boðað.¹⁰⁷ Í hádegisfréttum sama dag sagðist Geir H. Haarde vera hneykslaður ef rétt væri að Bretar hefðu beitt hryðjuverkalögum gegn Íslandi. Íslensk stjórnvöld myndu ekki sætta sig við að Íslendingar væru meðhöndlaðir „...eins og einhverjir hryðjuverkamenn.“¹⁰⁸

En mér finnst síðan eiginlega ótrúlegt og er mjög hneykslaður yfir því ef að það er virkilega þannig að Bretar hafa beitt sérstökum lögum gegn hryðjuverkamönnum á þá vinapjóð þeirra sem býr hér á Íslandi. Ég vona það að það sé ekki rétt, en ef það er að þá er það svo alvarlegt mál að það hefur ekki komið til sambærilegra vandamála í samskiptum þessara þjóða í marga áratugi. Við munum að sjálfsögðu reyna að fá þetta mál á hreint og ég tel að það væri svívirðileg framkoma í okkar garð að meðhöndla okkur eins og hryðjuverkamenn og við munum að sjálfsögðu ekki sætta okkur við það.¹⁰⁹

Eftir hádegi reyndi Geir að ná sambandi við Gordon Brown. Ekki náðist í hann og talaði Geir því við Alistair Darling sem rakti fyrir honum ástæður þess að bresk stjórnvöld gripu til umtalaðra aðgerða. Það væri vegna þess að Árni M. Mathiesen hefði sagt honum tveimur dögum fyrr að íslensk stjórnvöld gætu ekki orðið við innistæðutryggingum sínum hvað varðar sparifjáreigendur í erlendum útibúum.¹¹⁰ Það var þá orðið nokkuð skýrt að breskum yfirvöldum var fúlasta alvara með beitingu hryðjuverkalaganna, misskilningi yrði ekki eytt svo auðveldlega. Íslensk stjórnvöld lögðust hins vegar ekki í róttækar aðgerðir á næstu dögum í þeim tilgangi að knýja Breta til þess að aflétta lögnum. Reynt var þó að bregðast við mögulegum ímyndarskaða fyrir Ísland, sem hlytist af því að íslenskur banki hafði verið settur í sama flokk og hryðjuverkasamtök á borð við Al-Kaída.

¹⁰⁶ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 179-180.

¹⁰⁷ Sama heimild, 190-191.

¹⁰⁸ Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Bretar felldu Kaupþing. 9. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

¹⁰⁹ Sama heimild.

¹¹⁰ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 191.

3.2.2 *Hvernig á að bregðast við laskaðri ímynd?*

Eðlilega vöktu atburðir vikunnar eftir að hryðjuverkalögunum hafði verið beitt mikinn áhuga fjölmiðla, bæði innlendra og erlendra. Til landsins kom á annað hundruð erlendra fjölmiðlamanna, alls staðar að úr heiminum.¹¹¹ Þremur dögum áður en hryðjuverkalögunum var beitt (5. október) var settur á fót viðbragðshópur stjórnvalda sem í sátu meðal annarra fulltrúar forsætis-, utanríkis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta. Fulltrúar Seðlabankans sátu þar einnig, fjármálaeftirlitið og síðar fleiri ráðuneyti. Hópurinn vann einkum að því að skipuleggja samskipti við erlenda fjölmiðla og fylgjast með erlendri umfjöllun um atburðina á Íslandi. Helsta verkefni viðbragðshópsins fyrstu dagana var að veita upplýsingar um stöðuna hverju sinni, til þess að stuðla að hlutlægari og æsingalausri umfjöllun. Þar mæddi einna mest á Geir H. Haarde sem veitti yfir 100 viðtöl á fyrstu vikunum.¹¹² Að sögn Urðar Gunnarsdóttur, fjölmiðlafulltrúa utanríkisráðuneytisins á þessum tíma, var lagt kapp á það í utanríkisráðuneytinu að fyrir lægju réttar og reglulega uppfærðar upplýsingar um þau helstu meginatriði sem sendiherrar komu áleiðis erlendis við þarlend stjórnvöld, fjölmiðla og aðra.¹¹³

Vegna mikils fjölda erlendra blaða- og fréttamanna sem komu til landsins í þeim tilgangi að fjalla um efnahagsástandið á Íslandi var sett upp blaðamannamiðstöð í Miðbæjarskólanum og var hún opnuð síðdegis þann 7. október, daginn áður en hryðjuverkalögunum var beitt. Í viðtali við Morgunblaðið þann 12. október sagði hún að um 70 fjölmiðlamenn hefðu skráð sig í miðstöðinni en fleiri hefðu þó komið án þess að skrá sig. Í miðstöðina bárust símtöl bæði dag og nótt erlendis frá í þeim tilgangi að leita upplýsinga og viðtala. Í miðstöðinni var aðstaða fyrir blaðamenn til að tengja tölvur sínar og senda efni til erlendra fjölmiðla og starfsmenn frá erlendum sjónvarpsfréttastofum höfðu janfnframt aðstöðu til að klippa saman fréttamyndskeið og senda rafrænt erlendis. Þurý Björk Björgvinsdóttir, starfsmaður utanríkisráðuneytisins, sagði að almenn ánægja hefði verið með aðstöðuna á meðal gesta. Fréttamenn frá CNBC-fréttastofunni voru til að mynda mjög ánægðir og færðu starfsfólki miðstöðvarinnar blómvönd í kveðjuskyni.¹¹⁴

Þrátt fyrir að erlendir fréttamenn hafi búið við góða aðstöðu á Íslandi er þó umdeilt hvernig íslensk stjórnvöld tóku á hlutunum utan landssteinanna. Um 8. október var Geir. H. Haarde til

¹¹¹ Geir H. Haarde. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008.

¹¹² Urður Gunnarsdóttir, tölvupóstur til höfundar 3. apríl 2012.

¹¹³ Sama heimild,

¹¹⁴ Mbl.is. „Mikil athygli.“ 12. október 2008. <http://mbl.is/greinasafn/grein/1249515/> (Sótt 17. mars 2012).

að mynda boðið að sitja fyrir svörum í fréttapættinum *Newsnight* á BBC. Breskur fjölmiðlaráðgjafi íslenskra stjórnvalda réð honum hins vegar frá því þar sem útskýringar forsætisráðherrans á afstöðu ríkisstjórnarinnar gætu ef til vill haft andstæð áhrif.¹¹⁵ Sveinn Guðmarsson, fréttaritari í London, sagði jafnframt í kvöldfréttum RUV þann 9. október 2008, að íslensk stjórnvöld hefðu eiginlega brugðist, aðspurður um hvort Íslendingar ættu einhvern málsvara í Bretlandi, nú um stundir. Sveinn sagði jafnframt að í breskum fjölmiðlum héldi enginn uppi vörnum fyrir íslenska ríkið og íslensku bankana. Samkvæmt Sveini sögðu menn þar ytra að ef Íslendingar hefðu komið sér upp einhverjum málsvörum til að tala okkar máli í fjölmiðlum og rétta hlut okkar eins og frekast væri kostur, þá hefðum við almenningsálitið ef til vill örlítið meira á okkar hlið heldur en raunin væri þann daginn.¹¹⁶

Í framhaldinu var þó mikil áhersla lögð á að Alþingi stæði vörð um ímynd og mannorð Íslands á alþjóðavettvangi. „Þetta er ekki eingöngu, hæstvirtur forseti, spurning um peninga heldur mannorð þjóðarinnar sem því miður hefur beðið mikinn hnekki.“¹¹⁷ Sanna þurfti fyrir umheiminum að við myndum ekki láta Bretana traðka á okkur á skítugum skónum. Þessi afstaða kemur vel fram í orðum Steingríms J. Sigfússonar þegar hann ræddi hugsanlega lögsókn gegn Bretum.

Þetta snýst ekki bara um það að líkur séu á því að vinna þessi mál heldur að höfða þau og láta bresk stjórnvöld finna fyrir því. Það gæti haft jákvæð áhrif á samningsstöðuna í Icesave-deilunni og skapað okkur stöðu til að koma málflutningi okkar á framfæri og rétta eitthvað af okkar rykti gagnvart umheiminum og veitir nú víst ekki af eins og búið er að fara með vort mannorð.¹¹⁸

Nauðsynlegt var að láta Bretana finna fyrir því til þess að rétta af ímynd og mannorð Íslendinga.

Mikilvægur þáttur í því að sporna við ímyndavanda á alþjóðavísu var stofnun og framgangur hópsins InDefence sem stofnaður var í október 2008. InDefence er þverpólitískur hópur sem samanstendur af nokkrum aðilum sem ofbauð framferði breskra stjórnvalda gegn Íslandi. Hópurinn stóð fyrir undirskriftarsöfnun í þeim tilgangi að mótmæla beitingu

¹¹⁵ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 197.

¹¹⁶ Sjöfnarfréttir RUV, „Sveinn Guðmarsson í London,“ 9. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

¹¹⁷ Valgerður Sverrisdóttir. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalistid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).

¹¹⁸ Steingrímur J. Sigfússon. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalistid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).

hryðjuverkalaganna. Rúmlega 83.000 einstaklingar skrifuðu undir yfirlýsingu þar sem þeim upplýsingum var beint til Breta að Íslendingar væru ekki hryðjuverkamenn og að Gordon Brown hefði á óréttmætan hátt beitt hryðjuverkalögum til að þjóna sínum pólitísku skammtímahagsmunum. Þessi yfirlýsing var svo afhent breska þinginu þann 17. mars 2009.¹¹⁹ Hópurinn opnaði einnig símaver við Ingólfstorg þar sem fólki gafst kostur á að koma og afla málstað þeirra fylgis. Fólk gat hringt ókeypis í vini og kunningja innanlands sem utan, vakið athygli á málstað hópsins og boðið þeim að skrifa undir áður nefnda yfirlýsingu. Í sjónvarsviðtali þann 28. október sagði Jóhannes Þór Skúlason, einn skipuleggjanda indefence.is, að þetta væri algjörlega ópólitískt verkefni og skilaboðin væru skýr: *Íslendingar eru ekki hryðjuverkamenn.*¹²⁰

InDefence hópurinn vakti töluverða athygli erlendis og fjölmargir erlendir fjölmiðlar fjölluðu um undirskriftarlistann og einskonaþ postkort sem Íslendingar voru hvattir til að gera og senda á síðu hópsins í þeim tilgangi að mótmæla aðgerðum breskra stjórnvalda. Postkortin samanstóðu af mynd af einstaklingum sem héldu oft á spjaldi sem á stóð „Lít ég út eins og hryðjuverkamaður?“ eða „Ég er ekki hryðjuverkamaður herra Brown.“ Aðgerðinar vöktu mikla athygli utan landsteinanna. Til dæmis bættust þúsund undirskriftir á heimasíðu InDefence, fyrsta klukkutímann eftir að sænska fréttablaðið *Dagens Nyheter* greindi frá starfsemi hópsins. Á síðunni InDefence var einnig hægt að lesa blaðgreinar hvaðanæva úr heiminum sem fjölluðu um gjörðir breskra stjórnvalda og aðgerða þeirra sem stóðu að síðunni.¹²¹

3.2.3 Hvernig á að tryggja réttarstöðu ?

Á þingfundi þann 15. október 2008 flutti Geir H. Haarde skýrslu um stöðu bankakerfisins og í kjölfarið sköpuðust miklar umræður um það hvernig tryggja ætti réttarstöðu Íslands. Geir H. Haarde sagði að fordæmalausar aðgerðir breskra yfirvalda hefðu gert það að verkum að ríkisstjórnin hlyti að skoða réttarstöðu Íslands gagnvart breskum stjórnvöldum. Tilkynnti Geir að til þess verks hefði ríkisstjórnin ráðið breska lögmannsstofu og að ríkisstjórnin hefði einnig gert margvíslegar ráðstafanir í því skyni að tryggja að málstaður Íslendinga kæmist til skila

¹¹⁹ InDefence, *Umsögn InDefence hópsins*, 66 og Stöð 2, „Þjóðarávarp“, hádegisfréttir, 23. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

¹²⁰ Sjónvarpsfréttir RUV. „InDefence.is opnar símaver.“ 28. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

¹²¹ Kristín Loftsdóttir, „Kjarnmesta fólkið í heimi – Þrástef íslenskrar þjóðernishyggju í gegnum lýðveldisbaráttu, útrás og kreppu,“ *Ritið* 9. árg. (2009): 136-137 og Una Sighvatsdóttir, „Meira en ímyndin að veði.“ *mbl.is*, 12. nóvember 2008. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1254504/?item_num=28&dags=2008-11-12 (Sótt 5. apríl 2012).

gagnvart breskum almenningi sem ætti enga sök.¹²² Íslensk stjórnvöld höfðu samið við Lovells, eina af helstu lögfræðistöfum í London. Á vef Financial Times kom fram að ákvörðun íslenskra stjórnvalda um að leita til Lovells, þýddi að deila Breta og Íslendinga væri orðin mjög hörð. Þá kom einnig fram að Geir H. Haarde hafi einnig óskað eftir því að Lovells skoðaði mögulega skaðabótakröfu á hendur Bretum og endurskipulagningu á bankakerfinu í heild sinni.¹²³

Þingmenn voru misstórorðir og ákafinn í að tryggja réttarstöðu Íslands var sömuleiðis mismikill. Framsóknarmenn, sem voru í stjórnarandstöðu, töldu að kæra ætti Bretana strax „...fyrir ólögmdæta og einstaka aðför að lítilli vinabjóð og fyrir að úthrópa Íslands gjaldþrota.... Við eigum að kæra bresku ríkisstjórnina til Brussel, kæra breska heimsveldið til hæstu skaðabóta,“ sagði Guðni Ágústsson. Hann taldi ennfremur að Íslendingar ættu að kæra breska forsætisráðherrann og ríkisstjórn hans sem brotlega þjóð til alþjóðasamfélagsins og öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, þar sem framferði þeirra væri mannréttindabrot af verstu gráðu.¹²⁴ Jón Magnússon formaður þingflokks Frjálslynda flokksins hneykslaðist einnig á því að íslensk stjórnvöld skyldu ekki hafa beitt sér af alefli og leitað allra færra leiða. Hann kastaði fram þeirri spurningu af hverju það hafi ekki verið tekið upp hjá Atlandshafsbandalaginu þegar bandalagsþjóð beitti hryðjuverkalögum gegn bandalagsþjóð sinni, af hverju þetta hafi ekki verið tekið upp í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og af hverju Íslendingar hafi ekki slitið stjórnmalasambandi við Breta, það hafi ekki verið nein ástæða til að leggjast á hnén gagnvart Bretum.¹²⁵ Daginn eftir þessar umræður á þingi var þó kvörtun formlega borin upp á fundi NATO-ráðsins sem fól í sér það mat íslenskra stjórnvalda að notkun breskra stjórnvalda á hryðjuverkalögum hefði ógnað almannaoeyggi Íslendinga.¹²⁶

Utanríkismálanefnd og viðskiptanefnd unnu mikið að því hvernig bæri að tryggja réttarstöðu Íslands og lögðu þær báðar mikla áherslu á að mál yrði höfðað. Steingrímur J. Sigfússon sagði þann 12. desember að sér hafi beinlínis verð falið það verkefni að koma afstöðu viðskiptanefndar á framfæri við stjórnvöld. Sagði hann að höfða ætti mál gegn Bretum,

¹²² Geir H. Haarde. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008.

¹²³ Vísir. „Þekkt lögfræðistofa kannar réttarstöðu Íslands.“ 30. október 2008. <http://www.visir.is/thekkt-logfraedistofa-kannar-rettarstodu-islands/article/2008670920379> (Sótt 5. apríl 2012).

¹²⁴ Guðni Ágústsson. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008.

¹²⁵ Jón Magnússon. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008.

¹²⁶ Sjonvarpsfréttir RUV, „Álag á utanríkisþjónustu,“ 16. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

jafnvel þótt líkur væru tvísýnar, vegna þess að beiting hryðjuverkalaganna væri siðferðilega og pólitískt séð miklu verri hlutur sem færi illa með orðstír og stöðu Íslands. Þeir þættir yrðu ekki bættir með fé. Nauðsynlegt væri að höfða mál til þess að draga athygli fjölmiðla að því og reyna að réttlæta hlut Íslendinga. Sagði Steingrímur jafnframt að þetta mál ætti Landsbankinn þó að höfða vegna þess að augljóst væri að möguleikar ríkisins til að koma málinu að dómstólum væru mjög takmarkaðir.¹²⁷ Bjarni Benediktsson sagði einnig að samkvæmt upplýsingum sem honum hefðu borist, ríkti ákveðin réttaróvissa um málið. Óvíst væri meðal annars hvort ákjósanlegast væri að láta bankana sjálfa fara í málarekstur, með stuðningi stjórnvalda, eða hvort íslensk stjórnvöld ættu sjálf að höfða mál. Stjórnvöld gerðu sér grein fyrir tímamörkunum og voru meðvituð um tímafrestinn sem rann út þann 7. janúar 2009.¹²⁸

Eins og áður hefur verið nefnt, réð ríkisstjórnin lögmannsstofu þann 16. október til þess að skoða réttarstöðu Íslands gagnvart breskum stjórnvöldum. Lögfræðileg álit lágu hins vegar ekki fyrir þegar rætt var um hugsanlega lögsókn gegn Bretum þann 12. desember og einungis voru um þrjár vikur í að tímafresturinn til málshöfðunar rynni út. Margir töldu þó mjög mikilvægt að höfðað yrði mál gegn breska ríkinu og breytti þá litlu hvort það væri íslenska ríkið eða íslensk fyrirtæki. Mikilvægt væri að sýna fram á að Íslendingar sættu sig ekki við að hryðjuverkalögum væri beitt gegn sér eða íslenskum fyrirtækjum. Sigurður Kári Kristjánsson taldi til að mynda að málshöfðun væru sterkustu skilaboðin sem sýndu það að Íslendingar sættu sig ekki við svona framkomu.¹²⁹

Þann 22. desember 2008 funduðu íslensk stjórnvöld með bresku lögmönnunum frá lögmannstofunni Lovells. Bresku lögmennirnir lögðu fram minnisblað um hugsanleg málaferli gegn bresku ríkisstjórninni vegna kyrrsetningarinnar. Niðurstaða lögmanna var sú að nánast engar líkur væru á því að íslensk stjórnvöld gætu, fyrir atbeina breskra dómstóla, hnekk kyrrsetningunni frá 8. október 2008. Auk þess töldu þeir engar líkur vera á því að íslenska ríkið myndi vinna skaðabótamól fyrir breskum dómstóli. Aðrar leiðir til að hnekkja kyrrsetningunni voru ræddar og talið var að íslenska ríkið gæti hugsanlega höfðað mál gegn

¹²⁷ Steingrímur J. Sigfússon. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodaliid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).

¹²⁸ Bjarni Benediktsson. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*.

¹²⁹ Sigurður Kári Kristjánsson. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*.

breska ríkinu fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu. Bresku lögmennirnir töldu þó að þessi leið yrði torsótt og tímafrek og skaðabætur yrðu mjög lágar, ef til þeirra kæmi. Einnig var rædd sú leið að notast við bréfaskriftir til að krefjast þess að kyrrsetningu yrði aflétt undir eins og setja þannig pressu á bresk stjórnvöld. Mat bresku lögmanna var að ef íslenskum stjórnvöldum yrði neitað um afléttingu væri möguleiki á að nýr grundvöllur skapaðist til frekari aðgerða gegn breska ríkinu.¹³⁰

Á grundvelli mats frá lögmennsstofunni Lovells ákvað ríkisstjórnin þann 6. janúar 2009 að höfða ekki mál fyrir breskum dómstólum. Geir H. Haarde sagði í útvarpsviðtali sama dag að svo virtist vera sem að löggjöf breska ríkisins hefði það rúmar heimildir að íslenska ríkið hefði ekki átt möguleika á að vinna slíkt dómsmál. Breskir lögmenn og ríkislögmaður töldu það vonlaust. Í kjölfarið ákváðu stjórnvöld að leita til Mannréttindadómstóls Evrópu í Strassborg og kanna allar leiðir til að fara með mál íslenska ríkisins gagnvart því breska fyrir Mannréttindadómstólnum á grundvelli eignarréttarákvæða. Geir sagði jafnframt að krafa íslenskra stjórnvalda um að bresk stjórnvöld felldu úr gildi beitingu hryðjuverkalaganna gæti orðið grunnvöllur málsóknar. Lagaprófessor efaðist þó um að dómstóllinn tæki málið fyrir ef ekki lægi fyrir úrskurður hjá breskum dómstóli um ólögmæti þess að Bretar hafi beitt hryðjuverkalögum.¹³¹

Við mat á mögulegum málaferlum út frá pólitískum hagsmunum Íslands taldi Skarphéðinn Þórisson, ríkislögmaður, það jafnframt óþarft og jafnvel óskynsamlegt að stefna samningaviðræðum um Icesave-reikningana í hættu með málaferlum íslenska ríkisins um lögmæti beitingar hryðjuverkalaganna. Vísaði hann þá í niðurstöður áðurnefndra breskra lögmanna sem töldu að bresk stjórnvöld hefðu rúmar heimildir til að beita kyrrsetningarákvæðum.¹³² Þann 25. febrúar tilkynnti ríkisstjórnin loks að hún hefði hætt við að leita til Mannréttindadómstóls Evrópu. Gylfi Magnússon, viðskiptaráðherra, sagði í samtali við breska blaðið Financial Times að mánaðargömul ríkisstjórn Samfylgingar og Vinstri-grænna vonaðist til þess að með því að draga til baka málsóknina yrði hægt að byggja upp traust á nýjan leik í alþjóðahagkerfinu.¹³³

¹³⁰ Skarphéðinn Þórisson, *Minnisblað frá embætti ríkislögmans til forsætisráðuneytisins*, Forsætisráðuneytið, 22. desember 2008.

¹³¹ Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2, „Leitað til Mannréttindadómstólsins,“ 6. janúar 2009, sótt á *Creditinfo* og Sjónvarpsfréttir RUV, „Ríkisstjórnin kannar málaferli gegn Bretum fyrir MDE,“ 6. janúar 2009, sótt á *Creditinfo*.

¹³² Viðskiptablaðið, „Telur málsókn geta stefnt Icesave-viðræðum í hættu,“ 8. janúar 2009, sótt á *Creditinfo*.

¹³³ Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2, „Leita ekki til Mannréttindadómstólsins,“ 25. febrúar 2009, sótt á *Creditinfo*.

3.2.4 Hvernig á að upplýsa almenning?

Þann 9. október setti félags- og tryggingamálaráðuneytið á fót þjónustu- og upplýsinganet vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaðinum. Upplýsinganetið fól í sér grænt símanúmer, fyrirspurnalínu, vefsvæði og netspjall og þar var jafnframt að finna helstu upplýsingar um stöðu mála. Boðið var upp á ráðgjöf á vettvangi ráðuneyta og stofnana, sem og upplýsingar um ýmsa þjónustu og ráðgjöf sem nýst gæti almenningi. Til þess að mæta aukinni upplýsingaþörf almennings var þann 14. október formlega opnuð upplýsingamiðstöð fyrir almenning, fjölmiðla og fyrirtæki sem tók við spurningum fólks, innanlands sem utan. Almennungi gerðist þar kleift að koma með fyrirspurnir, í síma eða með tölvupósti, sem beindust til íslenskra stjórnvalda og varðaði þær aðstæður sem ríktu í samfélaginu.¹³⁴ Um 30 stafsmenn úr utanríkisráðuneytinu unnu við að svara fyrirspurnum sem alls voru 1.249 talsins og færðar voru í sérstakan gagnagrunn. Stöðinni var lokað þann 14. nóvember.¹³⁵

Reynt var eftir fremsta megni að standa vörð um trúnaðartrúast í samfélaginu á þessum tíma. Á þingi þann 15. október sagði Geir H. Haarde það brýnt að koma í veg fyrir að kvíði og ótti meðal fólks verði ekki að upplausn eða örvæntingu. Sagði hann að Íslendingar stæðu frammi fyrir því einstaka tækifæri að geta nú komið saman sem þjóð og markað sér stefnu til til framtíðar. Brýnt væri að kalla til breiðan hóps fólks víðs vegar að til ráðagerða en jafnframt þyrfi að tryggja að almenningur gæti tjáð sig og lagt sitt af mörkum.¹³⁶

Í kjölfar beitingar hryðjuverkalaganna voru reglulega haldnir opnir borgarfundir í Iðnó og í Háskólabíói. Samkvæmt Urði Gunnarsdóttur, fjölmiðlafulltrúa utanríkisráðuneytisins, var það áður nefndur viðbragðshópur stjórnvalda sem ákvað að rétt væri að halda reglulega fundi til að upplýsa fjölmiðla innanlands og utan um stöðu mála á hverjum degi.¹³⁷ Urður sagði jafnframt að almenn ánægja hefði verið með daglega blaðamannafundi í Iðnó og erlendir fréttamenn hefðu talað um að þeir hefðu fengið greiðari aðgang hér en þeir ættu að venjast.¹³⁸ Í nóvember

¹³⁴ Forsætisráðuneytið. „Upplýsingamiðstöð fyrir almenning, fyrirtæki og fjölmiðla,“ fréttatilkynning 14. október 2008, <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/4514> (Sótt 6. mars 2012).

¹³⁵ Forsætisráðuneytið. „Samantekt ráðuneyta á aðgerðum vegna falls bankanna og áhrifa þess á efnahagslífið,“ blaðamannafundur ríkisstjórnarinnar (24. mars 2009), 33.

¹³⁶ Geir H. Haarde. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008.

¹³⁷ Urður Gunnarsdóttir, tölvupóstur til höfundar 3. apríl 2012.

¹³⁸ Mbl.is. „Mikil athygli.“ 12. október 2008. <http://mbl.is/greinasafn/grein/1249515/> (Sótt 17. mars 2012).

og desember héldu forsætis- og utanríkisráðherra vikulega blaðamannafundi, oftast í ráðherrabústaðnum.¹³⁹

Þann 17. október tilkynnti utanríkisráðuneytið að í samstarfi við félags- og tryggingamálaráðuneytið hefði það unnið að úrræðum til að bregðast við vanda Íslendinga erlendis sem hefðu átt í erfiðleikum við að nálgast fé sitt af íslenskum reikningum. Sendiskrifstofur Íslands hefðu milligöngu um aðstoð við Íslendinga erlendis vegna aðstæðna sem ríktu á fjármálamarkaði. Þeim sem áttu í vandræðum með að nálgast fjármuni sína var bent á að snúa sér að næstu sendiskrifstofu Íslands. Íslendingar erlendis urðu margir fyrir óþægindum eða ósanngjarnri meðferð og óskaði utanríkisráðuneytið eftir staðfestum upplýsingum um slík tilfelli. Samkvæmt fréttatilkynningu frá ráðuneytinu var makmiðið með þessu að safna saman upplýsingum um atvik sem þessi svo hægt væri að draga upp skýra mynd af þeim vandamálum sem almenningur erlendis stóð frammi fyrir og bregðast við eftir atvikum.¹⁴⁰

3.3 *Eftirmáli*

Eftir að íslensk stjórnvöld náðu samningum við Breta um endurgreiðslu tapaðra innistæðna í Icesave-deilunni tilkynnti breska fjármálaráðuneytið að kyrrsetningu eigna Landsbankans yrði aflétt frá og með 15. júní 2009. Beiting hryðjuverkalaganna var ekki óumdeild í Bretlandi og oft var hart tekist á um hana á breska þinginu. Austin Mitchell, þingmaður Verkamannaflokksins hélt því til að mynda fram að bresk yfirvöld hefðu brugðist of harkalega við og raunar heimskulega að hans dómi. Sagði hann jafnframt að Bretar hefðu átt að skoða hvernig þeir gætu veitt Íslendingum hjálparhönd, til dæmis með því að rekja það hvert féð fór og aðstoða þá með stuðning frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Í stað þess hafi þeir beitt hryðjuverkalögum og nú væri deilt um hvort ábyrgðin á bankahruninu lægi meira hjá Bretum eða Íslendingum, það væri alveg fáránleg staða.¹⁴¹

Síðar var farið að huga að markvissari aðgerðum til að vinna á ímyndavanda Íslands. Ljóst var að horft var til þess hvað Íslendingar væru raunverulega að gera til að takast á við vandann og ímyndin yrði ekki bætt án þess að hægt væri að benda á aðgerðir til úrbóta. Ráðuneyti tóku á

¹³⁹ Forsætisráðuneytið. „Samantekt ráðuneyta á aðgerðum vegna falls bankanna og áhrifa þess á efnahagslífíð.“ Blaðamannafundur ríkisstjórnarinnar (24. mars 2009), 5.

¹⁴⁰ Utanríkisráðuneytið, „Beiðni um upplýsingar frá Íslendingum um ósanngjarna meðferð erlendis,“ fréttatilkynning 23. október 2008, <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/4532> (Sótt 6. mars 2012).

¹⁴¹ Sjönnvarpsfréttir RUV, „Kyrrsetningu eigna aflétt,“ 15. júní 2009, sótt á *Creditinfo* og Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2, „Hryðjuverkalögum aflétt af Landsbankanum,“ 15. júní 2009, sótt á *Creditinfo*.

sig upplýsingagjöf og fjölmiðlafulltrúar voru meðal annars ráðnir í forsætis- og fjármálaráðuneyti. Skipan sérstaks saksóknara hafði einnig mikið að segja, sem og rannsóknarskýrsla Alþingis. Jafnframt var stuðlað að bættri ímynd Íslands með stofnun Íslandsstofu.¹⁴² Íslandsstofa var stofnuð þann 29. júní 2010, en Alþingi samþykkti lög um stofnunina sama ár. Hlutverk Íslandsstofu er meðal annars að efla ímynd og orðspor Íslands og styrkja samkeppnisstöðu íslensk atvinnulífs á mörkuðum erlendis.¹⁴³

Þann 17. september 2011 var lögð fram skýrsla fjármálaráðherra um mat á áhrifum sem hlutust af beitingu Breta á hryðjuverkalögunum fyrir íslensk fyrirtæki. Helstu niðurstöður skýrslunnar voru þær að íslensk fyrirtæki áttu almennt í miklum erfiðleikum með að skilja á milli áhrifa sem hlutust af hryðjuverkalögunum og öðrum þáttum hrunsins. Þó var það ljóst að fyrirtæki urðu fyrir óbeinum áhrifum af beitingu laganna þar sem að þættir sem tengdust fyrirtækjunum beint ýmist mögnuðust eða versnuðu. Óbein áhrif voru þá helst vandræði og tafir í erlendri greiðslumiðlun, tapaður tími starfsmanna og innflutningsfyrirtæki fengu mörg ekki lengur gjaldfresti hjá erlendum byrgjum og voru krafin um fyrirframgreiðslu. Þá benti flest til þess að laskað orðspor íslensks efnahagslífs hefði langmest tjón í för með sér. Það sé þó nær ómögulegt að meta hversu langan tíma taki að rétta af orðsporið.¹⁴⁴

Efnahags- og viðskiptaráðherra taldi skýrsluna vera góðan grundvöll til að koma fram bótakröfu á hendur Bretum vegna þess tjóns sem hlaut af beitingu hryðjuverkalaganna, en samkvæmt henni nam beint tjón íslenskra fyrirtækja af hryðjuverkalögunum 5,2 milljörðum króna. Þingmenn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks töldu í kjölfar skýrslunnar að það ætti að höfða skaðabótamál gegn Bretum fyrir alþjóðlegum dómstóli. Þann 3. nóvember var mælt fyrir tvennskonar tillögum til þingsályktunar um málshöfðun á hendur breska ríkinu vegna beitingar hryðjuverkalaganna. Annars vegar málshöfðun fyrir viðeigandi dómstól¹⁴⁵ og hins vegar málshöfðun og skaðabótakrafa á hendur breska ríkinu, Evrópusambandinu og Atlandshafsbandalaginu. Ríkisstjórnin krafðist þá skaðabóta upp á 11.000 milljarða króna

¹⁴² Urður Gunnarsdóttir, tölvupóstur til höfundar 3. apríl 2012.

¹⁴³ Vísir, „Íslandsstofa opnuð,“ 29. júní 2010, <http://www.visir.is/islandsstofa-stofnud/article/2010756250200> (Sótt 5. apríl 2012).

¹⁴⁴ Alþingi, *Skýrsla fjármálaráðherra um mat á áhrifum af beitingu Breta á lögum um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi fyrir íslensk fyrirtæki, samkvæmt beiðni* (Reykjavík: Alþingi, 2011), 1 og 30.

¹⁴⁵ Tillaga til þingsályktunar um málshöfðun á hendur breska ríkinu fyrir viðeigandi dómstól vegna beitingar hryðjuverkalaga, þskj. 52, 52. mál, 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/140/s/0052.html> (Sótt 10. apríl 2012)

„vegna áhrifa af beitingu hryðjuverkalaganna fyrir sjálfstæði Íslands, virðingu, efnahag og ímynd þjóðarinnar á alþjóðavettvangi.“¹⁴⁶

¹⁴⁶ Tillaga til þingsályktunar á hendur breska ríkinu, Atlandshafsbandalaginu og Evrópusambandinu vegna beitingar hryðjuverkalaga, þskj. 82, 82. mál, 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/140/s/0082.html> (Sótt 10. apríl 2012).

4 Þemagreining

4.1 Eðli ákvarðanatökuaðila

Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim tegundum ákvörðunartökuaðila sem ráðandi voru í þeim ákvarðanatökum sem dregnar hafa verið út og fjallað var um í kaflanum hér að framan. Niðurstöðurnar má sjá í töflunni hér að neðan. Þegar kemur að ákvarðanatöku um utanríkismál eru alla jafna þrennskonar ákvörðunaraðilar áberandi; *ráðandi leiðtogi* (e. predominant leader), *hópur* (e. single group) eða *bandalag hópa* (e. coalition of autonomous actors).¹⁴⁷ Þegar lítið er til þess hvernig staðið var að ákvarðanatökufærum í kjölfar beitingar hryðjuverkalaganna er ljóst að hópur og bandalag hópa var áberandi form ákvörðunaraðila. Þegar *hópur* er annars vegar er um að ræða hóp einstaklinga sem allir eru hluti af einni heild sem grípa til samstilltra aðgerða í samráði við hvorn annan. *Bandalag hópa* er hins vegar ríkjandi þegar nauðsynlegir ákvörðunaraðilar eru einstakir einstaklingar, hópar eða fulltrúar stofnana sem geta starfað fyrir ríkisstjórnina, en enginn stakur aðili eða hópur býr yfir getu til þess að taka algerlega sjálfstæðar ákvarðanir eða segja öðrum fyrir verkum.¹⁴⁸

Mikilvægar ákvarðanatökur	Tegund ákvörðunaraðila
Hryðjuverkalögum beitt af breskum stjórnvöldum	Hópur: <i>Ríkisstjórn</i>
Að bregðast við laskaðri ímynd	Bandalag hópa: <i>Ríkisstjórn, ráðuneyti, viðbragðshópur stjórnvalda, InDefence</i>
Að tryggja réttarstöðu	Bandalag hópa: <i>Ríkisstjórn, Lögmansstofan Lovells, InDefence</i>
Að upplýsa almenning	Bandalag hópa: <i>Ríkisstjórn, ráðuneyti, viðbragðshópur stjórnvalda</i>

Hryðjuverkalögum beitt af breskum stjórnvöldum

Þær ákvörðunartökur sem einkenndu fyrstu viðbrögð stjórnvalda áttu sér að mestu leyti stað innan ríkisstjórnarinnar sem flokkast sem hópur. Þó ber að geta að lítið var um beinar ákvörðunartökur fyrst um sinn þar sem viðbrögð stjórnvalda einkenndust einna helst af símtölum íslenskra ráðamanna, þá helst Árna M. Mathiesen og Geirs H. Haarde, við breska

¹⁴⁷ Margaret G. Hermann, „How Decision Units Shape Foreign Policy,“ *International Studies Review* 3. árg., 2. tbl. (2001): 47.

¹⁴⁸ Sama heimild, 57.

starfsbæður sína, í því skyni að fá nánari skýringar á aðgerðum breskra yfirvalda. Eins og áður segir var einnig ákveðið að halda fréttamannafund, síðdegis þann dag sem hryðjuverkalögum var beitt, þar sem Geir og Björgvin tilkynntu áður nefnda yfirlýsingu sem borist hafði breskum stjórnvöldum.

Að bregðast við laskaðri ímynd

Viðbragðshópur stjórnvalda, sem í sátu meðal annarra fulltrúar forsætis-, utanríkis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta, var einna helst áberandi þegar kom að því að bregðast við laskaðri ímynd í kjölfar beitingar hryðjuverkalaganna en hann skipulagði samskipti við erlenda fjölmiðla og fylgdist með erlendri umfjöllun. Þó svo að formleg samsetning ríkisstjórnar kunní að gefa til kynna að sá opinberi aðili sem eigi að sjá um ákvörðunartöku sé ýmist ráðandi leiðtogi eða hópur, geta áhrif aðila utan við ríkisstjórnina haft mikil áhrif á mótun viðbragða.¹⁴⁹ Í þessu sambandi vekur hagsmunahópurinn InDefence athygli, en hann var mikilvægur þegar kom að því að sporna við ímyndavanda á alþjóðavísu. Eins og áður segir mótmælti hann aðgerðum Breta harðlega, naut almennt mikils stuðnings þjóðarinnar og vakti athygli í fjölmiðlum víða erlendis.

Að tryggja réttarstöðu

Þeir sem komu að ákvörðunartöku þegar kom að því að tryggja réttarstöðu Íslendinga var ríkisstjórnin annars vegar og breska Lögmannsstofan Lovells hins vegar, sem mynda þá bandalag hópa. Segja má að lögmannsstofan hafi haft mikið ákvörðunarvald þar sem íslensk stjórnvöld tóku til dæmis ekki ákvörðun um hvort kæra ætti Bretana fyrir en niðurstöður lögmannsstofunnar fengust. Utanríkismálanefnd og viðskiptanefnd unnu þó að því hvernig ætti að tryggja réttarstöðu Íslands og lögðu báðar áherslu á að mál yrði höfðað. Þá beitti InDefence hópurinn sér fyrir því sérstaklega, í samvinnu við Alþingi, að látið yrði reyna á réttmæti beitingar breskra yfirvalda á hryðjuverkalögum gegn íslenskum hagsmunum.¹⁵⁰ Þegar lögfræðileg álit frá lögmannsstofunni Lovells lágu fyrir, sem voru á þá leið að íslenska ríkið ætti nánast engar líkur á því að hnekkja kyrrsetningunni fyrir breska dómstóla eða vinna skaðabótamál, fóru íslensk stjórnvöld alfarið eftir þeim og ákváðu því að ráðast ekki í lögsókn.

¹⁴⁹ Margaret G. Hermann, „How Decision Units Shape Foreign Policy,“ *International Studies Review*, 62.

¹⁵⁰ InDefence, *Umsögn InDefence hópsins*, (Reykjavík: Fjárlaganefnd Alþingis, 2011), 7.

Að upplýsa almenning

Ríkisstjórnin og ráðuneyti voru í lykilhlutverki þegar kom að því að upplýsa almenning og ber þar einna hæst að félags- og tryggingamálaráðuneytið setti á fót þjónustu- og upplýsinganet fyrir almenning og svo upplýsingamistöð í kjölfarið. Utanríkisráðuneytið, í samstarfi við félags- og tryggingamálaráðuneytið voru jafnframt mikilvægir aðilar þegar kom að því að bregðast við vanda Íslendinga erlendis sem áttu margir erfitt með að nálgast fé sitt. Viðbragðshópur stjórnvalda tók jafnframt þá ákvörðun að halda reglulega fundi í því skyni að upplýsa fjölmiðla innanlands og utan um stöðu mála. Þeir aðilar sem komu að ákvörðunartöku um að upplýsa almenning voru því ríkisstjórnin, ráðuneyti og viðbragðshópur stjórnvalda sem mynda bandalag hópa.

4.2 Togstreita

Það að bera kennsl á þau gildi sem í húfi eru við ákveðnar aðstæður er ómissandi þáttur þegar kemur að því skilgreina þann vanda sem staðið er frammi fyrir. Áföll hafa jafnan í för með sér ógn við ákveðunum grunngildum. Þessi grunngildi geta til dæmis verið verndun mannlægs lífs, fullveldi eða sjálfstjórn pólitískra aðila eða pólitískrar heildar, efnahagsleg velmegun, lýðræði, löggjöf og svo framvegis. Þrengri hagsmunir og gildi, eins og persónulegur og pólitískur árangur embættismanna og stjórnmalaflokka eiga einnig í hættu á að verða fyrir ógn í kjölfar áfalls.¹⁵¹ Þegar áföll eru annars vegar eru oft nokkur gildi í húfi og ákvörðunaraðilar standa frammi fyrir spennuvaldandi valþröng og erfiðum úrkostum.¹⁵² Þegar það á við eiga ákvörðunaraðilar til að biða og vona beinlínis að staðan taki að lagast á næstunni. Á hinn bóginn kunna þeir að vera virkir í að leita samstundis eftir lausn á vandanum og finna fullnægjandi lausn sem ver þau lykilgildi sem í húfi eru.¹⁵³

Í áðurnefndri tillögu til þingsályktunar um málshöfðun og skaðabótakröfu á hendur breska ríkinu, Atlandshafsbandalaginu og Evrópusambandinu krefst ríkisstjórnin skaðabóta vegna áhrifa af beitingu hryðjuverkalaganna fyrir sjálfstæði Íslands, virðingu, efnahag og ímynd

¹⁵¹ Svedin, Lina M og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, „Introduction,“ í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, 17.

¹⁵² Irving, Lester Janis og Leon Mann. *Decision Making: A Psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. (New York: Free Press, 1977), 45-47.

¹⁵³ Eric Stern og Bengt Sundelius, „Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program,“ *International Studies Perspectives* 3 (2002): 79.

þjóðarinnar á alþjóðavettvangi.¹⁵⁴ Í tillögu til þingsályktunar á hendur breska ríkinu fyrir viðeigandi dómstól vegna beitingar hryðjuverkalagana kemur jafnframt fram að málssóknin byggir meðal annars á því að beiting hryðjuverkalagana hafi skaðað íslenskt orðspor og fjárhagslega hagsmuni þjóðarinnar. Segja má að þau lykilgildi sem stóð hvað helst ógn af beitingu hryðjuverkalaganna felist í þessum þingsályktunartillögum; *sjálfstæði Íslands, virðing, efnahagur, ímynd þjóðarinnar á alþjóðavettvangi, íslenskt orðspor og fjárhagslegir hagsmunir*.

Þegar nokkur lykilgildi eru í húfi í kjölfar áfalls hafa ákvörðunaraðilar, eins og áður segir, tilhneigingu til þess að bíða með aðgerðir og vonast einfaldlega eftir því að staðan lagist innan skamms. Segja má að þetta hafi einmitt verið tilfellið þegar stjórnvöldum bárust fréttir af beitingu hryðjuverkalaganna þann 8. október 2008. Tilskipunin um frystingu eigna Landsbankans tók gildi kl. 10:00 og í kjölfarið sendi íslenska ríkisstjórnin breskum stjórnvöldum yfirlýsingu sem var á mjög svo vinalegum nótum, þrátt fyrir að búið væri að frysta allar eignir íslenskra stjórnvalda og ríkisstjórnarinnar sem tengdust Landsbankanum á einhvern hátt. Því má segja að ríkisstjórnin hafi talið að greiðast myndi úr málunum og misskilningi eytt. Í viðtali við Kastljósið þann 9. október sagði Árni M. Mathiesen þegar hann var spurður um þá ákvörðun Breta að beita hryðjuverkalögum gegn bæði Landsbanka Íslands og íslenskum stjórnvöldum, að Íslendingar ættu „...að horfa fram á veginn og vonast til þess að úr þessu greiðist á vinsamlegan hátt.“¹⁵⁵

Ein ástæða vægra viðbragða stjórnvalda má rekja til þess að stjórnvöld stóðu frammi fyrir ákveðinni togstreitu þegar kom að því að bregðast við beitingu hryðjuverkalaganna. Á sama tíma og áður nefndum grunngildum var ógnað, var mikilvægt að viðhalda jákvæðum alþjóðasamskiptum. Til þess að varðveita þessi gildi kynni ríkisstjórnin að grípa til aðgerða sem gætu komið til með að skaða samskipti Íslands við önnur ríki. Með tilliti til þeirrar neikvæðu athygli sem ímynd og orðspor Íslands hafði notið, var nauðsynlegt að Ísland ætti jákvæð samskipti við umheiminn til þess að standa vörð um ímyndina sem hafði beðið mikinn hnekki.

¹⁵⁴ Árni Johnsen. Málshöfðun og skaðabótakrafa á hendur breska ríkinu, NATO og ESB, fyrri umræða. 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/skodavidid.php?lthing=140&lidur=lid20111103T172434> (Sótt 6. apríl 2012).

¹⁵⁵ Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*, 197-198, vitnað í *Kastljós*, Ríkissjónvarpinu, 9. október 2008.

4.3 Samskipti og miðlun upplýsinga

Í lýðræðislegum samfélögum er frumskilyrði árangursríkrar stjórnunar, raunar bæði undir „venjulegum“ aðstæðum og þegar áföll dynja á, að viðhalda trausti almennings og fjölmiðla. Nálgun aðila hvað varðar samskipti og miðlun upplýsinga getur verið mjög breytileg. Sumir eru lokaðir og í ákveðinni varnarstöðu sem snýr fjölmiðlum auðveldlega á móti þeim. Það kann svo að verða til þess að þeir missa traust og trúverðugleika.¹⁵⁶ Aðrir taka þó opnari afstöðu og leitast eftir því að hafa frumkvæði að því að sjá fyrir upplýsingum og eiga vinveitt samband við fjölmiðla.¹⁵⁷

Ljóst er að stjórnvöld leituðust eftir því að standa vörð um trúnaðartraust í samfélaginu í kjölfar beitingar hryðjuverkalaganna. Til þess að stuðla að auknu trausti var, eins og áður hefur verið greint frá, sett á fót þjónustu- og upplýsinganet þar sem hægt var að finna helstu upplýsingar um stöðu mála og boðið upp á ráðgjöf. Upplýsingamiðstöð fyrir almenning, fjölmiðla og fyrirtæki var opnuð og reglulega voru haldnir borgarafundir í Iðnó og í Háskólabíói. Þó svo að mikið hafi verið lagt upp úr miðlun upplýsinga og því að viðhalda trúnaðartrausti í samfélaginu hugaði ríkisstjórnin hins vegar minna að því að standa vörð um ímynd og orðspor og Íslands á erlendri grund. Eins áður segir áttu Íslendingar til að mynda enga málsvara í Bretlandi sem héldu uppi vörnum fyrir Ísland fyrstu dagana eftir að hryðjuverkalögunum var beitt.

InDefence hópurinn var hins vegar sterkt afl þegar kom að því að verja ímynd Íslands erlendis. Raunar höfðu sumir alþingismenn orð á því að sjálfboðaliðar í InDefence hópnun hefðu varið haugsmuni Íslendinga og haldið uppi ímynd Íslands dyggilega erlendis en komið að tómum kofum ríkisstjórnarinnar.¹⁵⁸ Framganga InDefence hópsins kristallast í því að almenningur hefur síðustu áratugi haft sífellt meiri efasemdir um stjórnámálamenn, stjórnámálaflokka og pólitískar stofnanir. Þessu fylgir oft aukin krafa um pólitískar umbætur til

¹⁵⁶ Svedin, Lina M og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, „Introduction,“ í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, 18.

¹⁵⁷ Eric K. Stern og Dan Hansen, *Crisis Management in a Transitional Country: The Latvian Experience*, (Stokkhólmur: The National Defense College of Sweden, 2000), 12.

¹⁵⁸ Atli Gíslason. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012) og Valgerður Sverrisdóttir. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).

að auka áhrif borgara og hagsmunahópa í framþróun stjórn mála.¹⁵⁹ Hagsmunahópar hafa alla jafna ekki beint umboð til ákvarðanatöku um pólitísk málefni sem snúa að stjórnvöldum, en geta beitt sér í krafti hagsmuna. InDefence hópurinn virkjaði þjóðina á áhrifamikinn hátt þar sem hann í var í rauninni sterki málsvari hennar sem beitti sér fyrir því að halda uppi ímynd hennar utan landssteinanna.

Aðgerðir InDefence hópsins vöktu athygli erlendra fjölmiðla og fjölluðu margir um áður nefndan undirskriftarlista sem viðhafður var í mótmælaskyni við ákvörðun Breta um beitingu hryðjuverkalaganna.¹⁶⁰ Eins og segir í kaflanum um eðli áfalla og áfallastjórnun geta áföll sem varða almenning, snerta þjóðerni hans og tengjast erlendum aðilum oft tilefni til þess að almenningur lendi í ákveðnu forystuhlutverki. Þegar litið er til viðbragða við hryðjuverkalögunum má segja að áfallið sem hlaut af beitingu hryðjuverkalaganna ógnaði ímynd þjóðernis Íslendinga sem gerði það að verkum að almennir borgarar fundu sig knúna til að bregðast við ástandinu og láta í sér heyra á erlendum vettvangi og leitast við að standa vörð um ímynd landsins og þjóðernisins.

4.4 Smárikíð Ísland og áfallastjórnun

Eins og fjallað var um í kaflanum um hegðun smárikja á alþjóðavísu eru fullvalda ríki jöfn fyrir lögum en frá pólitísku sjónarhorni séð eru þau hins vegar langt frá því að standa jöfn.¹⁶¹ Smárikí eiga almennt erfitt með að verja sig gegn stórveldum og þau eru yfirleitt ekki fær um að snúa upp á handlegg stórveldanna þar sem veikleiki einkennir þau venjulega frekar en styrkur. Í kjölfar efnahagsþrenginganna haustið 2008 leituðu íslensk stjórnvöld eftir gjaldeyrissamningum eða annars konar stuðningi hjá meintum vinaríkjum sínum en komu að lokuðum dyrum. Verndarskjól Bandaríkjanna var ekki til staðar. Össur skarphéðinsson lýsti ástandinu vel: „Það sem er auðvitað sárt er það að við töldum að við værum hér búin að vera í hálftrar aldar sérstöku sambandi við Bandaríkin sem bara gefa okkur fingurinn.“¹⁶² Þrátt fyrir

¹⁵⁹ Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow og Bruce E. Cain, „Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies,“ *CSD Working Papers, Centre for the Study of Democracy, UC Irvine* (2003): 1-2.

¹⁶⁰ Sjá t.d. Kristín Loftsdóttir, „Kjarnmesta fólkið í heimi – Þrástef íslenskrar þjóðernishyggju í gegnum lýðveldisbaráttu, útrás og kreppu, 136-137 og Una Sighvatsdóttir, „Meira en ímyndin að veði.“ *mbl.is*, 12. nóvember 2008. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1254504/?item_num=28&dags=2008-11-12 (Sótt 5. apríl 2012).

¹⁶¹ Iver B. Neumann og Sieglinde Gstöhl, *Lilliputians in Gulliver's World?: Small States in International Relations - Working Paper 1* (Reykjavík: Centre for Small State Studies, 2004), 3.

¹⁶² Stöð 2. „Rússar vinir okkar,“ kvöldfréttir, 7. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

að hafa verið áður varin efnahagslega af Bandaríkjamönnum í áratugi stóð landið skyndilega á eigin fótum, án einhuga stuðnings frá Bandaríkjamönnum eða Evrópu.¹⁶³

Geir H. Haarde gerði sér grein fyrir því að í aðstæðum sem þessum kæmi það greinilega í ljós að ríki hugsi fyrst og fremst um að bjarga eigin skinni og eiginhagsmunir vegi þyngra en gömul vinatengsl. Hann taldi hins vegar þá framkomu sem bresk stjórnvöld höfðu sýnt ekki eiga neitt skylt við það að bjarga breskum hagsmunum. Taldi hann það jafnframt mjög ósennilegt og jafnvel óhugsandi að þetta hefði verið gert einhverri stærri og völdugri þjóð en Íslandi.¹⁶⁴ Smáríki eru almennt viðkvæmari fyrir efnahagslegum óstöðugleika í heimshagkerfinu og þar sem staða Íslands fyrir utan Evrópusambandið er efnahagslega varnarlaus, standa Íslendingar því frammi fyrir stóru vandamáli og valþröng þegar efnahagskreppa á sér stað eða þegar þrengingar á mörkuðum erlendis gera vart við sig.¹⁶⁵

Ein mikilvæg aðferð smáríkja í viðleitni þeirra til að vinna stórveldi á sitt band er að ná til almennings í hinu sterka ríki. Smáríkjum er oft kleift að þröngva sér í gegnum regluverk stórveldanna í þeim tilgangi að ná til almennings, en segja mætti að þessi aðferð sé vopn hinna veiku. Smáríki reyna því eftir fremsta megni að leggja rækt við almenningsálit í þeim ríkjum sem leitast er við að tryggja stuðning almennings.¹⁶⁶ Þetta atriði kristallast í framgangi InDefence hópsins í viðbrögðunum við beitingu hryðjuverkalaganna sem óskuðu eftir aðstoð bresks almennings til þess að koma í veg fyrir misbeitingu hryðjuverkalaga. „Við teljum þetta raunhæfa áætlun til að hafa veruleg áhrif á almenning í Bretlandi sem hefur alls ekki verið upplýstur um sannleika málsins,“ sagði Ólafur Elíasson, einn aðstandenda InDefence hópsins, til að mynda um tilgang hreyfingarinnar þegar undirskriftarsöfnunin var nýlega komin af stað.¹⁶⁷

4.5 Áhrif þjóðernishyggju á eðli viðbragða

Eins fjallað var um í kaflanum um íslenska þjóðernishyggju gengur viðhorfið til sjálfstæðisbaráttunnar út frá þeirri forsendu að þjóðernið sé í innsta eðli einstaklinga og hann

¹⁶³ Baldur Þórhallsson, „The Icelandic Crash and its Consequences: A Small State without Economic and Political Shelter,“ í *Small States in Europe – Challenges and Opportunities*, ritstj. Robert Steinmetz og Anders Wivel, 206.

¹⁶⁴ Geir H. Haarde. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 2008. *Alþingi*.

¹⁶⁵ Lina M Svedin og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir, „Introduction,“ í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, ritstj. Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina M Svedin, 25.

¹⁶⁶ Michael Handel, *Weak States in the International System*, 124.

¹⁶⁷ Fréttablaðið, „Íslendingar ekki hryðjuverkamenn,“ 23. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

geti hvorki talist persónulega sjálfstæður eða náð fullum þroska öðruvísi en sem þegn sjálfstæðrar þjóðar. Mikilvægt sé því að varðveita frelsið og sjálfstæðið fyrir nýjum eyðileggingaröflum.¹⁶⁸ Þjóðernishyggja hefur sett mikinn svip á íslenska stjórn málaumræðu og í augum íslensku þjóðarinnar var sjálfstæðisbarátta Íslendinga bæði barátta fyrir frelsi og barátta gegn frelsishöftum og erlendri kúgun.¹⁶⁹ Stjórn málamenn eru sömuleiðis meðvitaðir um að það sé fátt sem kveiki eins mikið í íslenskum kjósendum og málefni sem tengjast þjóðernishyggju á einhvern hátt.¹⁷⁰

Þjóðernishyggja og baráttan fyrir sjálfstæði eiga vel við þegar viðbrögðin við beitingu hryðjuverkalaganna eru metin, bæði í stjórn málalífinu og hjá almenningi. Þjóðernisleg umræða var til að mynda mjög áberandi á Alþingi; „Enginn þarf að velkjast í vafa um að íslenska þjóðin mun safna vopnum sínum og láta að sér kveða á nýjan leik.“ sagði Geir H. Haarde til að mynda á Alþingi 15. október 2008, viku eftir beitingu hryðjuverkalaganna.¹⁷¹ Á sama fundi sagði Guðni Ágústsson einnig: „Við erum dugleg þjóð og fljót á lappirnar á ný. Við erum oft snarpari þegar gefur á bátinn. Mannauðurinn er dýrmætasta auðlindin. Við bitum á jaxlinn og bölvum í hljóði. . . . Það þarf eina þjóðarsál og samstöðu. Það er það eina sem við þurfum nú á að halda, Íslendingar.“¹⁷² Þessi dæmi sýna það greinilega að stjórn málamenn nýttu sér þjóðernisorðræðuna til að höfða til almennings og voru meðvitaðir um að hún kveikti í íslenskum kjósendum, en það var ekki síst mikilvægt á þessum tíma þar sem kosningar voru á næsta leiti og hart yrði barist um atkvæðin.

Eins og vikið var að í kaflanum um íslenska þjóðernishyggju hefur sú hugmynd þróast með Íslendingum að sjálfstæðisbaráttan sé eilíf, þó svo að fullveldi hafi fengist árið 1918. Litið er á fullveldið sem fjöregg þjóðarinnar sem geti glatast ef hún stendur ekki vörð um það, en það sé sameiginleg skylda allra Íslendinga.¹⁷³ Umræðan um áframhaldandi og eilífa sjálfstæðisbaráttu var sömuleiðis áberandi í samfélagsumræðunni í kjölfar beitingar hryðjuverkalaganna. Sem dæmi má nefna sagði Björn Bjarnason í ræðu sinni á

¹⁶⁸ Guðmundur Hálfðánarson, *Íslenska þjóðríkið – uppruni og endimörk*, (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2007), 144.

¹⁶⁹ Sama heimild, 69.

¹⁷⁰ Sama heimild, 247-248.

¹⁷¹ Geir H. Haarde. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 2008. *Alþingi*.

¹⁷² Guðni Ágústsson. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 2008. *Alþingi*.

¹⁷³ Eiríkur Bergmann, *Hið Huglæga sjálfstæði þjóðarinnar – Áhrif þjóðernishugmynda á Evrópustefnu íslenskra stjórnvalda*, 92, og Guðmundur Hálfðánarson, *Íslenska þjóðríkið – Uppruni og endimörk*, 37-38.

Hátíðarmálþingi Háskóla Íslands þann 17. október 2008 að ný sjálfstæðisbarátta væri óhjákvæmileg til að endurheimta og treysta fjárhagslegan styrk þjóðarinnar.¹⁷⁴ Gústaf Adolf Skúlason talaði sömuleiðis um það í blaðagrein Morgunblaðsins að íslensku þjóðinni hafi verið kastað út í bullandi sjálfstæðisbaráttu af erlendum kúgunaröflum og nefnir þar sem dæmi misnotkun Gordon Brown á hryðjuverkalögum „í fjárkúgunarskyni á landsmenn.“¹⁷⁵

Í kaflanum um íslenska þjóðernishyggju var sömuleiðis fjallað um ímyndarsköpun sem skipt hefur Íslendinga miklu máli í gegnum tíðina og efast fáir um að ákveðinn samnefnari fylgi íslensku þjóðinni sem einkennist einna helst af landinu sjálfu, tungumálinu og menningarlegri samleitni þjóðarinnar. Þó svo að fólk þekkist ekki persónulega öðlast það ákveðna samvitund vegna sameiginlegra sagna, minninga eða aðstæðna. Ef rökstyðja á ákveðinn málstað er mögulegt að fóstura þessa samvitund markvisst þegar þjóðernisstefna nærast á sameiginlegum táknum.¹⁷⁶ Í krafti þjóðarinnar er því hægt að ná ýmsu fram og á það ekki síst við um InDefence hópinn; uppruna hans og áhrif. Sú ímynd sem Íslendingar höfðu unnið svo lengi að því að skapa, stóð ógn af beitingu hryðjuverkalaganna. Það var auk þess táknrænt, ekki síst hvað varðar þessa umfjöllun, að sú sem afhenti bresku þingmönnum undirskriftirnar 83 þúsund skryddist bláum kyrtli og var tákngervingur fjallkonunnar.¹⁷⁷ Það var þó ekki aðeins InDefence hópurinn sem hafði beitt sér fyrir því að rétta af ímynd Íslendinga á erlendri grund. Friðartónleikar sem íslenska hljómsveitin Blindfold hélt í London er dæmi um tilraun til að bæta mannorð Íslendinga. „Við erum að reyna að berjast fyrir því að rangfærslurnar verði leiðréttar og að menn fái aftur sömu góðu sýnina á Ísland og áður. Við þurfum nú samt að útfæra þetta nokkuð settlega hérna megin þar sem þetta er auðvitað ofboðsleg þjóðernishyggja í okkur,“ sagði Birgir, forsprakki hljómsveitarinnar.¹⁷⁸

4.6 Lærdómur

Mikilvægt er að draga lærdóm af fyrri áföllum svo að mönnum gerist kleift að vera betur búnir undir framtíðaráföll af svipuðu tagi. Þrátt fyrir mikilvægi þess að menn og hópar tileinki sér lærdóm fyrri áfalla er raunin hins vegar sú að það er ein vanþróaðasta hlið

¹⁷⁴ Björn Bjarnason, „Lagakennsla á Íslandi í 100 ár,“ (ræða á Hátíðarmálþingi Háskóla Íslands, 17. október 2008), http://www.innanrikisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar_bjorn/nr/6561 (Sótt 3. apríl 2012).

¹⁷⁵ Gústaf Adolf Skúlason, „Ný sjálfstæðisbarátta Íslands,“ *Morgunblaðið*, 20. september 2011.

¹⁷⁶ Bragi Guðmundsson, „Landið er eitt – samfélagið er breitt/breytt: Um samvitund Íslendinga og undirstöður hennar,“ *Uppeldi og menntun* 18. árg. 1. tbl. (2009): 14 og 15.

¹⁷⁷ Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2, „InDefence hefur afhent mótmælalistann,“ 17. mars 2009, sótt á *Creditinfo*.

¹⁷⁸ Birgir Örn Steinarsson, „Friðartónleikar í London,“ *Morgunblaðið*, 27. október 2008, sótt á *Creditinfo*.

áfallastjórnunar.¹⁷⁹ Þar sem beiting hryðjuverkalaga er einsdæmi í stjórn málasögu Íslands, var enginn lærdómur fyrri viðlíka áfalla til staðar. Mikilvægur lærdómur felst því í áfallinu sem fylgdi í kjölfar beitingar hryðjuverkalaganna í októbermánuði 2008. Það er auk þess nauðsynlegt að nýta þann mikilvæga lærdóm svo að mögulegt verði að draga úr áhrifum svipaðra áfalla í framtíðinni, þó að auðvitað sé það óskandi að aldrei komi til þeirra aftur.

Í stjórnsýslunni hafa verið stigin skref fram á við í því skyni að tileinka sér þann lærdóm sem draga má af umræddu áfalli. Þann 12. apríl var lögð fram tillaga til þingsályktunar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Í henni er tekið fram að eftir kalda stríðið hafi annarskonar ógnir litið dagsins ljós, meðal annars efnahagsþrengingar sem hafa áhrif langt út fyrir landamæri. Ísland þurfi jafnframt að taka þær alvarlega líkt og önnur ríki. Ógnir sem þessar geti skolið á mjög skyndilega, án nokkurs fyrirvara og ógnað þjóðaröryggi. Til að tryggja þjóðaröryggi þarf því að leggja mat á hefðbundnar og óhefðbundnar ógnir og í framhaldinu þróa stefnu sem skilgreinir viðbragðsáætlanir og nauðsynlegan viðbúnað til að standa vörð um innra og ytra öryggi þegar hættur blasa við.¹⁸⁰

Í áhættumatsskýrslu utanríkisráðuneytisins frá því í febrúar 2009 er lögð áhersla á það að fjármálakreppan hafi ekki aðeins veikt efnahagslegt öryggi einstaklinga og þjóðarinnar. Fjármálakreppan hefur komið niður á ýmsum táknrænum þáttum sem tengjast samfélagsgildum og sjálfsmynd þjóðarinnar, má þá nefna orðspor Íslands á erlendri grund og ímynd Íslendinga sem bauð mikinn hnekki. Telja má að þessi áhættuþáttur hafi verið gífurlega vanmetinn þar sem engar viðbragðsáætlanir voru til staðar um það hvernig bæri að bregðast við eftirköstum og afleiðingum fjármálakreppu.¹⁸¹

Í umsögn um áðurnefnda þingsályktunartillögu um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, kemur fram að mikilvægt sé fyrir smáríki eins og Ísland að gangast við því að öryggi snúist að lang mestu leyti um forgangsroðun. Nauðsynlegt sé því að forgangsraða öryggisflokkum eftir eðli þeirra og skilgreina í framhaldinu styrkleika og veikleika Íslands í hverjum flokki fyrir

¹⁷⁹ Arjen Boin, o.fl., *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*, 14-15.

¹⁸⁰ Tillaga til þingsályktunar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, þskj. 1247, 723. mál, 2010-2011. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/139/s/1247.html> (sótt 20. apríl 2012).

¹⁸¹ Utanríkisráðuneytið, *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnattrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2009), 36.

sig. Þá er lögð áhersla á að endurskoðun áhættumats ætti að fara reglulega fram og að gerð sé grein fyrir samskiptaleiðum allra sem komi til með að framkvæma stefnuna.¹⁸²

Margar rannsóknir hafa verið gerðar á þeim áskorunum sem smáriki þurfa að glíma við. Má þar nefna þjóðaröryggi, sem og athafnafrelsi, sjálfsmynd og sjálfstæði. Til þess að halda uppi efnahag landsins þurfa smáriki alla jafna að taka virkan þátt í alþjóða- og fjármálaviðskiptum. Þá er alltaf möguleiki á því að smáriki standi ein og berskjölduð frammi fyrir þeim fjölbreyttu hættum sem fylgja opnum, hnattrænum kerfum. Þar sem að smáriki eiga ekki eins marga möguleika og stærri ríki til þess að hafa áhrif á alþjóðlegar stefnur, er smárikjum óhjákvæmilegt að stofna til samvinnu við alþjóðastofnanir og önnur ríki. Smáriki verða að reiða sig að miklu leyti á þesskonar samstarf, en með vel skilgreindri þjóðaröryggisstefnu gefst þeim möguleiki á því að hafa meiri eðlislæg áhrif á það samstarf en ella.¹⁸³

4.6.1 Hvað fór úrskaiðis? – Hvað skal gera betur?

Þegar leitað er að rótum áfallsins ber að nefna að íslenskir eftirlitsaðilar virðast ekki hafa staðið fyrir því að úttekt færi fram á því hversu öruggir og stöðugir Icesave reikningarnir voru sem leið til fjármögnunar fyrir Landsbanka Íslands og hvaða áhættu þeir gætu haft í för með sér fyrir fjármálakerfi og efnahag Íslands.¹⁸⁴ Eins og fram kemur í rannsóknarskýrslu Alþingis var auk þess gagnrýnivert að íslensk stjórnvöld hafi ekki útskýrt það fyrir breskum stjórnvöldum með skýrari hætti hver raunveruleg afstaða íslenskra stjórnvalda væri gagnvart Tryggingarsjóði innistæðueigenda og skuldbindingum sem fólust í honum. Íslenskum stjórnvöldum láðist það einnig að útskýra fyrir breskum stjórnvöldum forsendur neyðarlaganna og þá pólitísku stefnu sem í þeim fólst. Íslensk stjórnvöld hefðu í það minnsta átt að fela utanríkisþjónustunni að útskýra meginsjónarmiðin þegar frumvarp neyðarlaganna var lagt fyrir Alþingi. Það að íslensk stjórnvöld sinntu ekki þessum atriðum varð til þess að aukin harka tók að einkenna samskipti þjóðanna.¹⁸⁵

Það áfall sem varð í kjölfar þess að Bretar beittu hryðjuverkalögunum gefur tilefni til þess að efla þurfi efnahags- og viðskiptaöryggi landsins, en reynslan af því efnahagslega hruni sem átti sér stað árið 2008 hefur gefið til kynna að velferð, öryggi og alþjóðleg ímynd bæði lands

¹⁸² Nexus: Rannsóknarvettvangur fyrir öryggis- og varnarmál, *Umsögn um þingsályktunartillögu um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland*, (Reykjavík, 12. maí 2011), 1-2.

¹⁸³ Sama heimild, 2-3.

¹⁸⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis, sjötta bindi, 41.

¹⁸⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis, sjöunda bindi, 159.

og þjóðar sé háð því hvernig meðhöndlun á öryggistengdum áskorunum fer fram.¹⁸⁶ Það er því mikilvægt að unnið verði að því með skipulögðum hætti að vinna á ný traust fjármálastarfsemi Íslands á erlendri grund þar sem traust, aðhald og eftirlit er sú undirstaða sem öll heilbrigð fjármálastarfsemi byggir á.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Nexus: Rannsóknarvettvangur fyrir öryggis- og varnarmál, *Umsögn um þingsályktunartillögu um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland*, 2.

¹⁸⁷ Utanríkisráðuneytið, *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænir, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*, 40.

5 Lokaorð

Hér hefur verið gerð grein fyrir eðli áfallastjórnunar íslenskrar stjórnarsýslu í kjölfar þess að bresk stjórnvöld beittu hryðjuverkalögunum haustið 2008. Þá hafa viðbrögðin verið sett í samhengi við hegðun smárikja á alþjóðavísu og íslenska þjóðernishyggju. Ákvarðanartökur á því tímabili sem lögin voru í gildi hafa verið teknar til umfjöllunar; hvernig staðið var að þeim og hvaða aðilar komu þar að. Áfallið sem hlaut af beitingu hryðjuverkalaganna fól í sér mikla ógn við grundvallargildi þjóðarinnar; ímynd hennar og efnahagslegt sjálfstæði landsins. Þegar utanaðkomandi aðili á hlut í áfalli eru smáriki venjulega berskjölduð og varnarlaus. Segja má að það hafi átt vel við um Ísland þegar hryðjuverkalögunum var beitt þar sem fáir valmöguleikar buðust til þess að fá lögunum aflétt. Íslenskir ráðamenn áttu margir símtöl við breska starfsbræður sína og létu í ljós vonbrigði með að aðgerðir Bretanna, án árangurs. Dómstólaleiðir voru kannaðar, en ekki reyndar þar sem mat ráðgjafa stjórnvalda voru á þá leið að Ísland ætti litla sem enga möguleika á að vinna dómsmál í því skyni að fá hryðjuverkalögunum aflétt.

Þjóðernishyggja tengist að mörgu leyti viðbrögðum við beitingu hryðjuverkalaganna og áfallastjórnuninni í kjölfar þess. Þjóðernisleg umræða var til að mynda áberandi á Alþingi, en stjórnámálamenn nýttu sér margir þjóðernisorðræðuna í því skyni að höfða til almennings. Þeir voru meðvitaðir um að hún kveikti í íslenskum kjósendum, sem var ekki síst mikilvægt á þessum tíma þar sem kosningar voru á næsta leiti. Ímyndarsköpun skiptir Íslendinga alla jafna miklu máli. Þorskastríðin hafa verið mikilvæg Íslendingum þegar kemur að þjóðarímynd þeirra þar sem oft er litið til þess að sigur Íslendinga í þorskastríðunum hafi verið ákveðið framhald á sjálfstæðisbaráttunni sem þeir líta stoltir til. Íslendingar hafa raunar myndað goðsagnir um þorskastríðin og talið er að þau hafi sýnt fram á að þjóðin hafi fulla burði til að standa vörð um hagsmuni sína. Þegar hryðjuverkalögunum var beitt má segja að þessi goðsögn hafi beðið hnekki þar sem Íslendingar höfðu fá vopn í pokahorninu til þess að andmæla með einhverjum árangri. Sú ímynd sem Íslendingar höfðu unnið svo lengi að því að skapa, stóð því ógn af beitingu hryðjuverkalaganna.

Aðilum utan við hinn eiginlega valdakjarna er oft kleift að hafa mikil áhrif á mótun viðbragða við áfalli. Með tilliti til þessa vakti hagsmunahópurinn InDefence mikla athygli, en hann var í miklægu hlutverki þegar kom að því að sporna við ímyndavanda Íslands á alþjóðavísu þar sem hann mótmælti aðgerðum Bretanna harðlega. InDefence hópurinn virkjaði þjóðina á áhrifamikinn hátt þar sem hann var hinn eiginlegi, sterki málsvari hennar sem hélt ímyndinni

uppi erlendis. Áfallið sem hlaust af beitingu hryðjuverkalaganna ógnaði ímynd þjóðernis Íslendinga sem gerði það að verkum að almennir borgarar fundu sig knúna til að bregðast við ástandinu og láta í sér heyra á erlendum vettvangi og standa vörð um ímynd landsins og þjóðernisins.

Í kjölfar þess að hryðjuverkalögunum var beitt haustið 2008 leituðu íslensk stjórnvöld eftir stuðningi hjá öðrum ríkjum en komu yfirleitt að lokuðum dyrum. Bandaríkjamenn, sem varið höfðu Ísland um áratugaskeið, snéru til að mynda bakinu við Íslendingum sem áttu í kjölfarið erfitt með að tryggja sér efnahagslegt skjól. Áfallið gefur því til kynna að nauðsynlegt sé að efla efnahags- og viðskiptaöryggi landsins í því skyni að vinna á ný traust íslenskrar fjármálastarfsemi og standa betur vörð um alþjóðlega ímynd lands og þjóðar í framtíðinni.

Stjórnvöld stóðu frammi fyrir ákveðinni togstreitu þegar kom að því að bregðast við beitingu hryðjuverkalaganna. Mikilvægt var að viðhalda jákvæðum alþjóðasamskiptum en á sama tíma þurfti að standa vörð um áður nefnd grunngildi sem voru í húfi. Aðgerðir sem ríkisstjórnin kynni að grípa til, í því skyni að varðveita þau gildi, gætu orðið til þess að samskipti við önnur ríki biðu skaða af. Miðað við þann neikvæða stimpil sem orðspor og ímynd Íslands hafði fengið á sig var nauðsynlegt að Ísland ætti jákvæð samskipti við umheiminn svo að ímyndin biði ekki frekari skaða.

Þó svo að mikið hafi verið lagt upp úr miðlun upplýsinga og því að viðhalda trúnaðartrausti í samfélaginu hugaði ríkisstjórnin hins vegar minna að því að standa vörð um ímynd og orðspor Íslands á erlendri grund, sem rekja má til áður nefndrar togstreytu. Ljóst er að stjórnvöld brugðust ekki nógu fljótt við því að koma sér upp málsvörum í fjölmiðlum erlendis eftir að hryðjuverkalögunum var beitt. Haldnir voru fjölmiðlafundir hér á Íslandi og annarskonar upplýsingastarfsemi sett á fót, en minni áhersla var lögð á að koma sér uppi málsvörum í Bretlandi. Ef það hefði verið gert fyrr hefði orðspor Íslendinga ef til vill ekki laskast eins mikið. Ætla má því að í framtíðinni verði nauðsynlegt að koma upp viðbragðsáætlun um það hvernig bregðast skuli við erlendri ógn og gagnrýni til þess að halda uppi öflugum málsvörnum fyrir þjóðina.

Heimildaskrá

- Alistair Darling. Financial Stability, dálkur 279. 8. október 2008.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm081008/debtext/81008-0004.htm> (sótt 5. mars 2012).
- Alþingi. *Ársskýrsla Alþingis 2008-2009*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis, 2010.
- Alþingi. *Skýrsla fjármálaráðherra um mat á áhrifum af beitingu Breta á lögum um varnir gegn hryðjuverkum, glæpum og um öryggi fyrir íslensk fyrirtæki, samkvæmt beiðni*. Reykjavík: Alþingi, 2011), vitnað í samtöl IFS Greiningar við CreditInfo, hagsmunaaðila og fyrirtæki.
- Alþingi. *Skýrsla Íslandsdeildar Evrópuráðsþingsins fyrir árið 2008*. Reykjavík: Alþingi, 2009.
- Anand, Dibyesh. „Dangers of Management Speak: Politics of Crisis Management and Erasures of Histories.“ Í *Crisis Management in Crisis?*, ritstýrt af Susanna Eskola, 19-24. Helsinki: Department of Strategic and Defence Studies, 2008.
- Atli Gíslason. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*,
<http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).
- Árni Johnsen. Málshöfðun og skaðabótakrafa á hendur breska ríkinu, NATO og ESB, fyrri umræða. 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*,
<http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=140&lidur=lid20111103T172434> (Sótt 6. apríl 2012).
- Árni M. Mathiesen. *Bréf fjármálaráðherra til breska fjármálaráðherrans*. Forsætisráðuneytið, 16. desember 2008.
<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/40.pdf> (Sótt 4. mars 2012).
- Árni M. Mathiesen. *Ítrekun á beiðni um útskýringar ástæðna kyrrsetningar eigna Landsbankans í Bretlandi*<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/41.pdf>. Forsætisráðuneytið, 9. janúar 2009.
<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/41.pdf> (Sótt 4. mars 2012).
- Ásthildur Elva Bernharðsdóttir og Lina Svedin. „Findings, Conclusion and Proposition.“ Í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, ritstýrt af Ásthildi Elvu Bernharðsdóttur og Linu M Svedin, 215-238. Stockholm: A Publication of the Crisis Management Europe Research Program, 2004.
- Bailes, Alyson JK. *Does a Small State Need a Strategy? – Occasional Paper 2*. Reykjavík: Centre for Small State Studies, 2009.
- BBC News. „Extra help for Icesave customers.“ 8. október 2008.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7658417.stm> (Sótt 5. mars 2012).

- Belfast Telegraph. „Gordon Brown hails 'bold' £50bn rescue plan for UK banks.“ 8. október 2008. <http://www.belfasttelegraph.co.uk/business/business-news/gordon-brown-hails-bold-pound50bn-rescue-plan-for-uk-banks-13995651.html> (Sótt 4. mars 2012).
- Birgir Örn Steinarsson. „Friðartónleikar í London.“ *Morgunblaðið*, 27. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Bjarni Benediktsson. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).
- Björn Bjarnason. „Lagakennsla á Íslandi í 100 ár.“ Ræða á Hátíðarmálþingi Háskóla Íslands, 17. október 2008. http://www.innanrikisraduneyti.is/radherra/raedur-og-greinar_bjorn/nr/6561 (Sótt 3. apríl 2012).
- Boin, Arjen, Paul't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius. *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Bragi Guðmundsson. „Landið er eitt – samfélagið er breitt/breytt: Um samvitund Íslendinga og undirstöður hennar.“ *Uppeldi og menntun* 18. árg. 1. tbl. (2009): 9-35.
- Clive Maxwell. *Svar breska fjármálaráðuneytisins við fyrirspurn íslenskra stjórnvalda*. HM Treasury, 11. febrúar 2009. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/42.pdf> (Sótt 4. mars 2012).
- Dalton, Russell J., Scarrow, Susan E. og Cain, Bruce E. „Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies.“ *CSD Working Papers, Centre for the Study of Democracy, UC Irvine* (2003): 1-20
- Eiríkur Bergmann. *Hið Huglæga sjálfstæði þjóðarinnar – Áhrif þjóðernishugmynda á Evrópustefnu íslenskra stjórnvalda*. Reykjavík: Háskóli Íslands, stjórnmálafræðideild, 2009.
- Eskola, Susanna. „Introduction: Crisis Management in Crisis.“ Í *Crisis Management in Crisis?*, ritstýrt af Susanna Eskola, 1-12. Helsinki: Department of Strategic and Defence Studies, 2008.
- Explanatory Memorandum to the Landsbanki Freezing Order 2008, nr. 2668. „Impact Assessment of the Landsbanki Freezing Order 2008.“ *Opsi.gov.uk*. 8. október 2008.
- Financial Times. „Hryðjuverkalögum beitt gegn Landsbanka,“ *mbl.is*, 8. október 2009.“ http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2008/10/08/hrydjuverkalog_gegn_landsbanka/ (Sótt 1. mars 2012).
- Fjármálaráðuneytið. „Samkomulag um Icesave-skuldbindingar í höfn.“ Fréttatilkynning 6. júní 2009. <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/frettatilkynningar/frettatilkynningar/nr/12215> (Sótt 4. mars 2012).
- Forsætisráðuneytið. „Samantekt ráðuneyta á aðgerðum vegna falls bankanna og áhrifa þess á efnahagslífið.“ Blaðamannafundur ríkisstjórnarinnar 24. mars 2009.

- Forsætisráðuneytið. „Stuðningur ríkisstjórnarinnar vegna málshöfðunar á hendur breskum stjórnvöldum.“ Fréttatilkynning 5. janúar 2009. <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3310> (Sótt 5. mars 2012).
- Forsætisráðuneytið. „Upplýsingamiðstöð fyrir almenning, fyrirtæki og fjölmiðla.“ Fréttatilkynning 14. október 2008. <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/4514> (Sótt 6. mars 2012).
- Forsætisráðuneytið. „Upplýsingar vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði.“ Fréttatilkynning 9. október 2008. <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/4498> (Sótt 6. mars 2012).
- Forsætisráðuneytið. „Yfirlýsing forsætisráðherra.“ Fréttatilkynning 8. október 2008. <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3038> (Sótt 2. mars 2012).
- Forsætisráðuneytið. „Yfirlýsing frá ríkisstjórninni vegna lögsóknar á hendur breskum yfirvöldum.“ Fréttatilkynning 6. janúar 2009. <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3312> (Sótt 6. mars 2012).
- Fréttablaðið. „Eignafyrstinginn var nauðsynleg.“ 16. júní 2009. Sótt á *Creditinfo*.
- Fréttablaðið. „Íslendingar ekki hryðjuverkamenn.“ 23. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Fréttablaðið. „Reynt að bæta ímynd Íslands út á við.“ 14. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Geir H. Haarde. Ástæða Breta fyrir að beita hryðjuverkalögum á Ísland. 2009. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://althingi.is/raeda/136/rad20090217T142841.html> (Sótt 10. mars 2012).
- Geir H. Haarde. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081015T133339> (Sótt 5. mars 2012).
- Guðmundur Hálfðánarson. *Íslenska þjóðríkið – uppruni og endimörk*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2007.
- Guðmundur Hálfðánarson. *Íslenska þjóðríkið – Uppruni og endimörk*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2001,
- Guðni Ágústsson. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081015T133339> (Sótt 5. mars 2012).
- Guðni Th. Jóhannesson, *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar* (Reykjavík: JPV útgáfa, 2009), 197-198, vitnað í *Kastljós*, Ríkissjónvarpinu. 9. október 2008.
- Guðni Th. Jóhannesson. „Þorskastríðin – Barátta við erlenda fjandmenn og innlendar goðsagnir.“ *Skírnir* 182 ár (2008): 456-471.

- Guðni Th. Jóhannesson. *Hrunið: Ísland á barmi gjaldþrots og upplausnar*. Reykjavík: JPV útgáfa, 2009.
- Gústaf Adolf Skúlason. „Ný sjálfstæðisbarátta Íslands.“ *Morgunblaðið*, 20. september 2011.
- Handel, Michael. *Weak States in the International System*. 2. útg. London: Frank Cass & Co, 1990.
- Hermann, Margaret G. „How Decision Units Shape Foreign Policy.“ *International Studies Review* 3. árg., 2. tbl. (2001): 47-81.
- Hermann, Margaret G., Bruce W. Dayton og Lina Svedin. *A Guide to Doing Comparative Case Studies Maxwell Style*. Syracuse: Maxwell School of Syracuse University, 2008.
- HM Treasury. „The Landsbanki Freezing (Revocation) Order 2009.“ 11. júní 2009. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/50.pdf> (Sótt 1. mars 2012).
- House of Commons – Treasury Committee. *Banking Crisis: The impact of the failure of the Icelandic banks. Fifth Report of Session 2008-09*. London: The Stationery Office, 2009.
- InDefence. „Fréttatilkynning – Gefum Íslandi von! Icesave upplýsingar upp á borðið núna! Eru stjórnvöld enn og aftur að gera mistök?.“ Fréttatilkynning 15. júní 2009. <http://www.mbl.is/media/37/1537.pdf> (Sótt 5. mars 2012).
- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. „Hætt við loftferðaeftirlit Breta: Viðtal við Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur.“ Viðtal tekið af Maríu Sigrúnu Hilmarsdóttur. *Sjónvarpsfréttir RÚV*, 14. nóvember 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. *Bréf utanríkisráðherra til breskra þingmanna um kyrrsetningu eigna Landsbankans í Bretlandi*. Forsætisráðuneytið, 23. október 2008. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/38.pdf> (Sótt 5. mars 2012).
- Janis, Irving Lester og Leon Mann. *Decision Making: A Psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. New York: Free Press, 1977.
- Jón Magnússon. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081015T133339> (Sótt 5. mars 2012).
- Kristín Loftsdóttir. „Kjarnmesta fólkið í heimi – Þrástef íslenskrar þjóðernishyggju í gegnum lýðveldisbaráttu, útrás og kreppu.“ *Ritið* 9. árg. (2009): 113-139
- Landhelgisgæsla Íslands. „30 ár frá lokum síðasta þroskastríðs.“ 1. júní 2006. <http://www.lhg.is/frettirogutgafa/frettir/nr/151> (sótt 6. apríl 2012).
- Lög um heimild til fjárhagslegrar fyrirgreiðslu úr ríkissjóði í tengslum við málshöfðun fyrir erlendum dómstólum vegna íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana erlendra stjórnvalda á tímabilinu 1. október til 1. desember 2008. nr. 172/2008.
- Lög um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstsakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. nr. 125/2008.

- mbl.is. „Alger óvissa um forsendur hryðjuverkalaga.“ 22. nóvember 2008.
http://www.mbl.is/frettir/innlent/2008/11/22/alger_ovissa_um_forsendur_hrydjuverkalaga/ (Sótt 2. mars 2012).
- Morgenthau, Hans J. *Peace, Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5. útg. New York: Alfred A. Knopf, 1973.
- Morgunblaðið. „Utanríkismálanefnd kölluð saman.“ 18. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Nexus: Rannsóknarvettvangur fyrir öryggis- og varnarmál. *Umsögn um þingsályktunartillögu um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland*. Reykjavík, 12. maí 2011.
- Neumann, Iver B. og Gstöhl, Sieglinde. *Lilliputians in Gulliver's World?: Small States in International Relations – Working Paper 1*. Reykjavík: Centre for Small State Studies, 2004.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. *Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu*. Sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Ritstjórn: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. *Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu*. Sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Ritstjórn: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010, 151, vitnað í skýrslu Sverris Hauks Gunnlaugssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis (4. maí 2009).
- Rannsóknarnefnd Alþingis. *Atburðarásin frá því að beiðni Glitnis banka hf. um fyrirgreiðslu kom fram þar til bankarnir féllu*. Sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Ritstjórn: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010, 143, vitnað í handskrifað minnisblað Árna M. Mathiesen: „Fundur með Landsbankamönnum.“ 5. október 2008.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. *Innlán fjármálastofnanna í útibúum erlendis*. Sjötta bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Ritstjórn: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. *Innlán fjármálastofnanna í útibúum erlendis*. Sjötta bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Ritstjórn: Páll Hreinsson, Sigríður Benediktsdóttir og Tryggvi Gunnarsson. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010, 40, vitnað í skýrslu Halldórs J. Kristjánssonar fyrir rannsóknarnefnd Alþingis (12. maí 2009).
- Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Bretar felldu Kaupþing.“ 9. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Hryðjuverkalögunum aflétt af Landsbankanum.“ 15. júní 2009. Sótt á *Creditinfo*.

- Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Indefence hefur afhent mótmælalistann.“ 17. mars 2009. Sótt á *Creditinfo*.
- Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Leita ekki til Mannréttindadómstólsins.“ 25. febrúar 2009. Sótt á *Creditinfo*.
- Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Leitað til Mannréttindadómstólsins.“ 6. janúar 2012. Sótt á *Creditinfo*.
- Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Ríkisstjórn vill leita til Mannréttindadómstólsins.“ Hádegisfréttir. 6. janúar 2009. Sótt á *Creditinfo*.
- Ríkisútvarpið – Rás 1 og 2. „Þingheimur andvígur komu Breta.“ Kvöldfréttir. 11. nóvember 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Sigríður Matthíasdóttir. *Hinn sanni Íslendingur – Þjóðerni, kyngervi og vald á Íslandi 1900-1930*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2004.
- Sigurður Kári Kristjánsson. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).
- Sjónvarpsfréttir RUV. „Álag á utanríkisþjónustu.“ 16. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Sjónvarpsfréttir RUV. „Indefence.is opnar símaver.“ 28. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Sjónvarpsfréttir RUV. „Ríkisstjórnin kannar málaferli gegn Bretum fyrir MDE.“ 6. janúar 2009. Sótt á *Creditinfo*.
- Sjónvarpsfréttir RUV. „Sveinn Guðmarsson í London.“ 9. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Skarphéðinn Þórisson. *Minnisblað frá embætti ríkislögmans til forsætisráðuneytisins*. Forsætisráðuneytið, 22. desember 2008.
- Steingrímur J. Sigfússon. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).
- Stern, Eric K og Dan Hansen. *Crisis Management in a Transitional Country: The Latvian Experience*. Stokkhólmur: The National Defense College of Sweden, 2000.
- Stern, Eric K. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Swedish National Defence College. Stockholm: Swedish National Defence College, 2003.
- Stern, Eric og Bengt Sundelius. „Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program.“ *International Studies Perspectives* 3 (2002): 71-88.
- Stöð 2. „Misbýður stolti Íslendinga.“ Kvöldfréttir. 17. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.
- Stöð 2. „Rússar vinir okkar.“ Kvöldfréttir. 7. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.

Stöð 2. „Þjóðaravarp.“ Hádegisfréttir. 23. október 2008. Sótt á *Creditinfo*.

Svedin, Lina M og Ásthildur Elva Bernharðsdóttir. „Introduction.“ Í *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*, ritstýrt af Ásthildi Elvu Bernharðsdóttur og Linu M Svedin, 13-31. Stockholm: A Publication of the Crisis Management Europe Research Program, 2004.

The Landsbanki Freezing Order 2008 nr. 2668.

Baldur Þórhallsson. „The Icelandic Crash and its Consequences: A Small State without Economic and Political Shelter.“ Í *Small States in Europe – Challenges and Opportunities*, ritstýrt af Robert Steinmetz og Anders Wivel, 199-214. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2010.

Tillaga til þingsályktunar á hendur breska ríkinu, Atlandshafsbandalaginu og Evrópusambandinu vegna beiingar hryðjuverkalaga, þskj. 82, 82. mál, 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/140/s/0082.html> (Sótt 10. apríl 2012).

Tillaga til þingsályktunar um málshöfðun á hendur breska ríkinu fyrir viðeigandi dómstól vegna beiingar hryðjuverkalaga, þskj. 52, 52. mál, 2011-2012. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/140/s/0052.html> (Sótt 10. apríl 2012).

Tillaga til þingsályktunar um mótun þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, þskj. 1247, 723. mál, 2010-2011. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/altext/139/s/1247.html> (sótt 20. apríl 2012).

Una Sighvatsdóttir. „Meira en ímyndin að veði.“ *mbl.is*, 12. nóvember 2008. http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1254504/?item_num=28&dags=2008-11-12 (Sótt 5. apríl 2012).

Urður Gunnarsdóttir. Tölvupóstur til höfundar, 3. apríl 2012.

Utanríkisráðuneytið. „Aðstoð við Íslendinga erlendis vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði.“ Fréttatilkynning 17. október 2008. <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/4531> (Sótt 6. mars 2012).

Utanríkisráðuneytið. *Áhættumatsskýrsla fyrir Ísland: Hnatrænar, samfélagslegir og hernaðarlegir þættir*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2009.

Utanríkisráðuneytið. „Beiðni um upplýsingar frá Íslendingum um ósanngjarna meðferð erlendis.“ Fréttatilkynning 23. október 2008. <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/4532> (Sótt 6. mars 2012).

Utanríkisráðuneytið. „Fréttatilkynning frá utanríkisráðuneytinu um viðbrögð Íslands við skýrslu bresku fjárlaganefndarinnar ásamt fylgiskjali.“ Fréttatilkynning 12. maí 2009. <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/island/frettir/44.pdf> (Sótt 5. mars 2012).

Valgerður Sverrisdóttir. Störf þingsins: Hugsanleg lögsókn gegn Bretum - ummæli þingmanns. 136. löggjafarþing, 55. fundur. 12. desember 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081212T103440> (Sótt 20. mars 2012).

- Viðskiptablaðið. „Bresk lögmannsstofa kannar réttarstöðu Íslendinga gagnvart Bretum.“ 16. október 2008, <https://www.vb.is/frett/12409/?q=Alþingi> (Sótt 5. mars 2008).
- Viðskiptablaðið. „Telur málsókn geta stefnt Icesave-viðræðum í hættu.“ 8. janúar 2009. Sótt á *Creditinfo*.
- Vital, David. „The Inequality of States: A study of the Small Power in International Relations.“ Í *Small States in International Relations*, ritstýrt af Christine Ingebritsen, Iver Neumann, Sieglinde Gstöhl og Jessica Beyer, 77-88. Seattle: University of Washington Press, 2006.
- Vísir. „Evrópuráðsþingið ætlar að skoða aðgerðir Breta,“ 9. janúar 2009. <http://www.visir.is/evropuradstthingid-aetlar-ad-skoda-adgerdir-breta/article/2009193630707> (Sótt 5. mars 2012).
- Vísir. „Íslandsstofa opnuð.“ 29. júní 2010. <http://www.visir.is/islandsstofa-stofnud/article/2010756250200> (Sótt 5. apríl 2012).
- Vísir. „Þekkt lögfræðistofa kannar réttarstöðu Íslands.“ 30. október 2008. <http://www.visir.is/thekkt-logfraedistofa-kannar-rettarstodu-islands/article/2008670920379> (Sótt 5. apríl 2012).
- Össur Skarphéðinsson. Staða bankakerfisins, munnleg skýrsla forsætisráðherra. 136. löggjafarþing, 13. fundur. 15. október. 2008. *Alþingi*, <http://www.althingi.is/skodalid.php?lthing=136&lidur=lid20081015T133339> (Sótt 5. mars 2012).