

MULVADDA
RÍKI

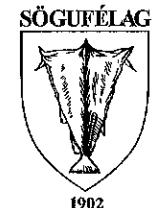
ÍSLAND 1918-2018



*FRJÁLST OG
FULLVALDA RÍKI*

ÍSLAND 1918-2018

*Ritstjóri
GUÐMUNDUR JÓNSSON*



REYKJAVÍK 2018

Fjárlst og fullvalda ríki
Ísland 1918-2018

Sögufélag
Reykjavík 2018

Ritstjóri:	Guðmundur Jónsson
Ritnefnd:	Guðmundur Hálfdanarson, Ragnhildur Helgadóttir og Þorsteinn Magnússon
Útgáfustjóri:	Brynhildur Ingvars dóttir
Myndaritstjóri:	Margrét Tryggvadóttir
Þýðing á enskum útdráttum:	Jón Skaptason og Málfríður Garðarsdóttir
Myndaskrá:	Margrét Tryggvadóttir
Nafna- og staðaskrá:	Jón Torfason
Atriðisorðaskrá:	Gunnar Karlsson, Markús Þórhallsson og Berta Ósk Stefánsdóttir
Umbrot og hönnun:	Helga Gerður Magnúsdóttir
Ljósmynd á kápu:	Skrúðganga á Langholtsvegi 1956
Prentun og bókband:	GPS-group/Ednas Print Slovenia
Letur:	Baskerville 10,5 p
Pappír:	120 gr. Munken Pure
Styrkir til ritunar og útgáfu:	Afmælisnefnd aldarafmælis sjálfstæðis og fullveldis Íslands



© 2018 Sögufélag og höfundar. Öll réttindi áskilin.

Allt efni í þessari bók og undirsíðum hennar er verndað af ákvæðum höfundalaga.
Ef ekki er til að dreifa samþykki höfundar er sérhver eintakagerð og dreifing efnisins óheimil-
nema til komi lagáheimild eða samningur við Fjölís, samtök réttthafa höfundaréttar.
Notkun, sem brýtur í bága við lög eða samninga, getur haft bóta- og refsíabyrgð í för með sér.

978-9935-466-18-1



EFNISYFIRLIT

FORMÁLI

7

INNGANGUR

11

GUÐMUNDUR HÁLFDANARSON

27

Saga fullveldishugtaksins frá frjálsu fullveldi konungs til fullveldis þjóðar

RAGNHILDUR HELGADÓTTIR

61

*Fullveldi í mótu: Hugmyndir um íslenskt fullveldi frá sjálfstæðisbaráttu til
stjórnarskrár konungsríkisins Íslands*

GUÐMUNDUR JÓNSSON

95

Fullveldið í reynd á bernskuskeiði íslenska ríkisins 1918-1940

SKÚLI MAGNUSSON

129

Fullveldishugtakið í íslenskum rétti frá 1918 til samtímans

BJARNI MÁR MAGNUSSON OG FINNUR MAGNUSSON

175

Ytra fullveldi frá sjónarhóli þjóðaréttar

RASMUS GJEDSSØ BERTELSEN

207

Sambandslöggin 1918 – lausnir sem gleymdist

VALUR INGIMUNDARSON

241

Framkvæmd varnarsamnings Íslands og Bandaríkjanna.

Útvistun hervarna og túlkunar á fullveldi

BALDUR ÞÓRHALLSSON, EVA DÓRA KOLBRÚNARDÓTTIR
OG ÞÓRUNN ELFA BJARKADÓTTIR

Pátttaka Íslands í Evrópusamrunanum: Afdrif fullveldisins

INNGANGUR

Meginviðfangsefni þessarar greinar er að greina umræðuna um fullveldið í tengslum við þátttöku Íslands í samvinnu Evrópuríkja og aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu (ESB)¹. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA), Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og Schengen-samningnum hefur haft á fullveldið og hvaða áhrif hugsanleg aðild að ESB myndi hafa á það. Leitast verður við að meta hvað knýr íslenska ráðamenn til að taka þátt í samvinnu ríkja Evrópu og hvaða ástæður liggja að baki þegar þeir kjósa að gera það ekki.

Hugtakið fullveldi er um margt eins og marghöfða þurs. Ágreiningur ríkir meðal fræðimanna og fræðigreina um hvernig nákvæmlega eigi að skilgreina hvað felist í því að vera fullvalda ríki og augljóst er af almennri umræðu í samféluginu að ólík sjónarmið eru uppi um hugtakið. Þegar fjallað er um fullveldi ríkis í þjóðarétti er einkum vísað til þess að ríkið sjálft fari með stjórn eigin mála óháð afskiptum annarra ríkja og alþjóðastofnana. Lögfræðin leggur þannig áherslu á hið formlega vald og hver hafi síðasta orðið um hvaða lög gildi í ríkinu. Stjórmálafræði leggur hins vegar almennt áherslu á hver fari raunverulega með valdið, setji lög og framfylgi þeim. Séu ákvarðanir ekki teknar innanlands er ekki

1 Í greininni verður til einföldunar notast við hugtakið Evrópusambandið/ESB um samtökin (Efnahagsbandagag Evrópu (EB) sem síðar breyttist í Evrópubandalagið (EB) og loks Evrópusambandið (ESB)).

sjálfgefið að ríkið teljist fullvalda í raun. Þannig getur þátttaka ríkisins í alþjóðasamvinnu leitt af sér framsal á fullveldi til alþjóðastofnana. Ríkið er eigi að síður sjálfstætt þar sem það hefur af fúsum og frjálsum vilja ákveðið að gangast undir alþjóðlegar skuldbindingar og getur sagt sig frá þeim kjósi það svo. Þannig getur ríki framselt eða deilt fullveldi sínu með öðrum ríkjum innan alþjóðastofnana en verið eftir scm áður sjálfstætt og fullvalda ríki.² Það efst til dæmis fáir eða engir um að aðildarríki Sameinuðu þjóðanna (SP) séu frjáls og fullvalda þó að þau hafi skuldbundið sig til að framfylgja ákvörðunum Öryggisráðs SP. Það sama má í raun segja um aðildarríki Evrópusambandsins. Danmörk og Bretland eru frjáls og fullvalda ríki þrátt fyrir að hafa samþykkt að reglur Evrópusambandsins gildi innan landamæra þeirra. Eigi að síður hefur það valdaframsal sem átt hefur sér stað með inngöngu landanna í ESB mjög verið gagnrýnt í löndunum og hefur nú leitt til ákvörðunar um úrsögn Bretlands úr sambandinu. Útgangspunktur þessarar greinar er að alþjóðasamvinna getur falið í sér framsal fullveldis (að fullveldinu sé deilt með öðrum ríkjum og alþjóðastofnum) en að ríkið sé eftir sem áður sjálfstætt og fullvalda.

Gerð verður grein fyrir fimm tilteknum atriðum sem varða Evrópuumræðuna og þátttöku Íslands í Evrópusamvinnunni til að svara ofangreindum þáttum og er efnið skoðað út frá kenningum í stjórnmálafræði.

Í fyrsta hluta verður fjallað um átakalínurnar í fyrstu umræðunum um þátttöku Íslands í samvinnu ríkja Vestur-Evrópu sem leiddu til inngöngu í EFTA árið 1970 og fríverslunarsamnings við Evrópusambandið 1972. Í aðdraganda EFTA-aildar var tekist á um efnahagslegan ávinning annars vegar og skerðingu á fullveldi hins vegar.

Í öðrum hluta greinarinnar er greint hvort og að hvaða marki aðild Íslands að EES-samningnum árið 1994 hafi skert fullveldi ríkisins. Leitast verður við að svara spurningunni hvort um þjóðréttarlegan samning sé að ræða líkt og EES-samningurinn er að forminu til eða hvort í raun sé um yfirþjóðlegan samning að ræða. Auk þess verður vikið að stofnana uppbyggingu EES og ESB til að meta hvort samningurinn feli í sér lýðræðishalla.³

Meginviðfangsefni þriðja hluta er að gera grein fyrir þátttöku Íslands í yfirlýsingum Evrópusambandsins um utanríkismál síðan 1995 í tengslum við

EES-samninginn. Þátttaka landsins í flestum þessara yfirlýsinga sýnir hversu víðtæk áhrif samningurinn hefur haft á stefnu íslenskra stjórnvalda og að Ísland sylgir stefnu Evrópusambandsins í utanríkismálum að meginhluta til. Einnig er þeirri spurningu svarað hvers vegna Ísland nýti sér sjaldnast rétt sinn til að taka ckki þátt í þessum yfirlýsingum.

Í sjórða hluta verður fjallað um hvernig orðræða um fullveldið markaði umræðu í aðdraganda aildar að Schengen-samningnum árið 2001. Einkum verður kastljósini beint að því hvernig ráðamenn rökstuddu aild að Schengen með vísan til þess að í henni fælist ekki framsal fullveldis.

Í fimmta hluta greinarinnar verður sjónum beint að því hvernig efnahagsþrengingar höfðu áhrif á orðræðu um fullveldi og sjálfstæði í tengslum við aildarumsókn Íslands að ESB árið 2009. Til þess að rannsaka þetta var gerð orðræðugreining á umfjöllun um ESB og evruna í *Morgunblaðinu* og *Fréttablaðinu* á árunum 2007–2009 með það að markmiði að skoða hvort breyttar efnahagslegar aðstæður hafi sett mark sitt á orðræðuna um fullveldið og sjálfstæði í tengslum við hugsanlega aild að ESB og upptöku evru.⁴ Markmiðið er að svara með hvaða hætti aild að ESB er réttlætt og gagnrýnd í orðræðunni fyrir og eftir hrun og hvernig hugtökunum fullveldi, sjálfstæði, efnahagslegt og pólitískt skjól er beitt í umræðunni.

Að lokum verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum greinarinnar og leitast við að svara þeirri spurningu hvenær íslensk stjórnvöld ákveða að deila fullveldi með öðrum Evrópuríkjum og hvaða hlutverki fullveldishugmyndir gegna þegar þau ákveða að gera það ekki. Einnig verður umræðan um fullveldi landsins sett í breiðara samhengi út frá stöðu Íslands sem lítils ríkis og hvernig smáriki reyna að tryggja og styrkja fullveldi sitt.

² Davið Þór Björgvinsson, „Fullveldi“, bls. 305–307.

³ Sjá umfjöllun í Eva Dóra Kolbrúnardóttir, Aild Íslands að EES-samningnum.

⁴ Sjá umfjöllun í Þórunn Elfa Bjarkadóttir, Aðför að fullveldi eða efnahagslegt skjól?



△ Æskuljðsfylkingin og félög rótteckra stúdenta mótmæla inngöngu Íslands í EFTA í Reykjavíkurgöngu
5. janúar 1969.

286

EFTA-AÐILDIN: FULLVELDI EÐA EFNAHAGSLEGUR ÁBATI

Pátttaka Íslands í nánari samvinnu Vestur-Evrópuríkja komst á dagskrá íslenskra stjórnsmála í lok sjötta áratugar síðustu aldar þegar bresk stjórnvöld höfðu forgöngu um fríverslunarviðræður milli aðildarríkja Evrópusambandsins og þeirra ríkja sem fyrir utan það stóðu innan Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OEEC). Nokkur samstaða virðist hafa ríkt um þátttöku í viðræðunum á Alþingi fyrir utan það að þingmenn Alþýðubandalagsins töldu að þátttaka í þeim myndi hafa verulega neikvæð efnahagsleg áhrif og leiða þjóðina í glötun.⁵ Það slitnaði hins vegar upp úr viðræðunum vegna ágreinings Bretta og Frakka sem varð til þess að ríkin sem stóðu fyrir utan Evrópusambandið stofnuðu EFTA árið 1960. Íslandi var ekki boðið til viðræðnanna um stofnun EFTA vegna deilna við Bretta sem risu í kjölfar útfærslu fiskveiðilögsögunnar.⁶

Viðreisnarstjórnin, sem tók við völdum árið 1959, var strax frá upphafi jákvæð gagnvart inngöngu í EFTA og létt þegar árið 1961 kanna kosti og galla inngöngu.⁷ Hún komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að Ísland þyrfti margar undanþágur frá aðild vegna vanþroaðs efnahagslífss.⁸ Einnig voru Bretar ekki velviljaðir Íslendingum vegna útfærslu fiskveiðilögsögunnar 1958⁹ og þar af leiðandi var ekki talið fýsilegt að sækja um aðild að samtökunum. Auk þess snerist EFTA um fríverslun með iðnaðarvörur og Íslendingum og Norðmönnum tókst ekki að láta hana gilda einnig um fiskafurðir.¹⁰

Í upphafi sjöunda áratugarins urðu miklar umræður á Alþingi, hjá hagsmunasamtökum og á síðum dagblaðanna um það hvort Ísland ætti að fylgja í kjölfar Bretta, Dana, Norðmanna og Íra og sækja um aðild að Evrópusambandinu. Viðreisnarstjórnin kannaði ítarlega, heima fyrir sem og erlendis, kosti og galla inngöngu og aukaaðildar að ESB og hvort Ísland gæti fengið undanþágur frá tilteknum reglum bandalagsins. Prennt einkenndi umræðuna: bættur markaðs-

5 Morgunblaðið 28. nóvember 1958, bls. 6; Alþingistíðindi 1957 B, bls. 1813–1819 og 1842–1843.

6 Einar Benediktsson, *Iceland and European Development*, bls. 40 og 62.

7 Nefndin um fríverzunarmál, óbirt álítsgerð; Gylfi P. Gíslason, *Viðreisnarárin*, bls. 59.

8 Hans G. Andersen, óbirt minnisblað.

9 Davið Ólafsson, Afstaða Íslands gagnvart markaðsbandalögumum.

10 Guðmundur Jónsson, „Coming to Terms with Europe“, bls. 94.

287

aðgangur fyrir fisk, áhrif á fullveldi landsins og hvort efnahagslífið væri tilbúið til inngöngu. Nær öll hagsmunasamtök voru fylgjandi inngöngu vegna bætts markaðsaðgangs og þátttöku í fríverslun. Stjórnarandstaðan, Alþýðubandalagið og Framsóknarflokcurinn, gerðu hins vegar ítrekaðar atlögur að ríkisstjórninni fyrir að kanna áhrif inngöngu í ESB og taldi hana hafa neikvæð áhrif á efnahag og fullveldi landsins¹¹ en stjórnarþingmenn lögðu mesta áherslu á hugsanlegan efnahagslegan ábata af inngöngunni. Að lokum komst ríkisstjórnin að þeirri niðurstöðu að efnahagslíf landsins væri það vanþróað að það myndi þurfa verulegar undanþágur frá reglum ESB sem ekki myndu fást og því gæti landið ekki gengið í ESB.¹² Stjórnin ákvað hins vegar að sækja um aukaaðild að Evrópusambandinu til þess að reyna að tryggja betri aðgang að mörkuðum þess,¹³ en þessi áform runnu út í sandinn eftir að De Gaulle Frakklandsforseti beitti neitunarvaldi gegn inngöngu Bretlands í ESB.

Íslensk stjórnvöld fylgdust áfram vel með þróun viðskipta innan EFTA og ESB og árið 1965 hóf Viðreisnarstjórnin á ný að kanna möguleikann á inngöngu í EFTA. Aðild var þó ekki á forganglista stjórnarinnar vegna mikillar efnahagsuppsveiflu í landinu og þratt fyrir að óveðurský væru sjáanleg í efnahagsmálum seinni hluta árs 1966 virðist stjórnin ekki hafa viljað setja aðild á dagskrá vegna þingkosninganna vorið 1967. Viðreisnarstjórnin hélt meirihluta í kosningum og strax að þeim loknum hóf hún undirbúning að inngöngu í skugga yfirvosandi efnahagskreppu. Megintilgangur umsóknarinnar var að byggja upp fjölpættara atvinnulíf með nútímaþæðingu iðnaðaríns, greiðari markaðsaðgangi fyrir íslenskar vörur¹⁴ og þátttöku í fyrirhuguðum fríverslunarsamningi EFTA við ESB.¹⁵

Hart var tekist á um EFTA-aðildina í sölum Alþingis, á síðum blaðanna sem og í samfélagini í heild sinni. Andstæðingar aðildar úr röðum Framsóknarfloksins og Alþýðubandalagsins lögðu áherslu á að aðild fylgdi valdaframsal frá Íslandi til meginlandsins.¹⁶ Andstæðingar EFTA-aðildar, eins og Alþýðusamband Íslands (ASÍ), óttuðust líka neikvæð áhrif aðildar á efnahag landsmanna, einkum

11 *Alþingistíðindi* 1962 B, bls. 1563; *Tíminn* 8. janúar 1963, bls. 7; *Tíminn* 15. febrúar 1963, bls. 9; *Fjárviljinn* 20. ágúst 1961, bls. 6.

12 Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson, „The first steps“, bls. 38–54.

13 *Sjálfstæði Íslands*, bls. 47–48.

14 Guðmundur Jónsson, „Coming to Terms with Europe“, bls. 82–85.

15 Gunnar Helgi Kristinsson, *Ísland og Evrópubandalagið*, bls. 73.

16 Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson, „The first steps“, bls. 38–54.

iðnaðinn,¹⁷ en eindreginn stuðningur Félags íslenskra iðnreknda við inngöngu gerði þeim erfitt fyrir.¹⁸ Þegar leið á viðræðurnar um inngöngu virtust þingmenn stjórnarandstöðunnar, margir hverjir, ekki vita í hvorn fótinn þeir ættu að stíga varðandi afstöðu til aðildar. Daginn sem Alþingi greiddi atkvæði um hvort sækja ætti um aðild að EFTA mótmæltu hundruð manna fyrir utan þinghúsið og köstuðu steinum að því og eggjum að ráðherrum.¹⁹ Viðreisnarstjórnin hélt eigi að síður sínu striki og var Gylfi P. Gíslason í forsvari fyrir málið. Sjálfstæðisflokkurinn undir forystu Bjarna Benediktssonar hafði smám saman verið að komast á þá skoðun að landið gæti ekki lifað eingöngu á fiskútflutningi, taka þyrfti þátt í efnahagssamvinnu ríkja Evrópu og jafnvel leyfa fjárfestingar erlendra aðila í landinu.²⁰ Alþýðubandalagið var sem fyrr mótfallið aðild en klofningshópur úr röðum þess, þrír þingmenn, studdu aðild en allir þingmenn Framsóknarfloksins sátu hjá við atkvæðagreiðsluna en höfðu tveimur árum áður greitt atkvæði gegn umsókn um aðild að EFTA.²¹ Ísland gekk því að lokum í EFTA árið 1970.

Tveimur árum síðar gerðu Ísland og önnur aðildarríki EFTA fríverslunarsamning við ESB þrátt fyrir að ný ríkisstjórn (sem í sátu Framsóknarflokcurinn, Alþýðubandalagið og Samtök frjálslyndra og vinstrimanna) væri komin til valda og að í henni sætu fyrrum andstæðingar EFTA-aðildar og fríverslunarsamninga við ESB.²² Ekki er hægt að draga aðra ályktun af því en þá að efnahagslegu rökin fyrir þátttöku í samvinnu Evrópuríkja hefðu orðið ofan á og fullveldisröcum hafi verið ýtt til hliðar. Fríverslunarsamningurinn komst hins vegar ekki til framkvæmda fyrr en árið 1976 vegna fiskveiðideilna við nokkur ríki ESB.²³ Samningurinn þótti einkar hagstæður og þjónaði hagsmunum sjávarútvegsins vel²⁴ eða allt þar til Spánverjar og Portúgalar gengu í Evrópusambandið árið 1986 og tollar lögðust á innflutning sjávarafurða til þeirra.²⁵

17 Gunnar Helgi Kristinsson, *Ísland og Evrópubandalagið*, bls. 77; Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson, „The first steps“, bls. 30.

18 Einar Benediktsson, *Ísland og Evrópuþróunin 1950–2000*, bls. 86.

19 *Fjárviljinn* 13. nóvember 1968, bls. 1.

20 Guðmundur Jónsson, „Coming to Terms with Europe“, bls. 85.

21 Dagur B. Eggertsson, *Steingrímur Hermannsson, avisaga*, bls. 69–70; Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson, „The first steps“, bls. 30–32; Guðmundur Jónsson, „Coming to Terms with Europe“, bls. 88.

22 Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson, „The first steps“, bls. 33.

23 Einar Benediktsson, *Iceland and European Development*, bls. 20.

24 Jón Hjaltason og Ómar Hannibalsson, *Með spriklið i sporðinum*, bls. 270; Ólafur H. Jónsson, „Ísland og efnahagsbandlögin“, bls. 167.

25 Valdimar Unnar Valdimarsson og Halldór Bjarnason, *Saltfiskur í sögu þjóðar*, bls. 51–52.

EES-SAMNINGURINN: FULLVELDI OG LÝÐRÆÐISHALLI

EES-samningurinn er einn mikilvægasti og viðamesti þjóðréttarsamningur sem Ísland hefur gerst aðili að og hefur hann haft mikil áhrif á réttarkerfi landsins.²⁶ Hugtakið yfirþjóðlegt vald hefur ekki verið skilgreint að fullu meðal fræðimanna en þó hefur verið talað um að í því felist að alþjóðlegri stofnun sé veitt vald til að fara með málefni sem varða fullveldi og sjálfstæði ríkis eins og það er skilgreint í þjóðarétti. Í framsali ríkisvalds eða fullveldis ríkis felst það að ríkið framselur einhverjar af þeim heimildum sem ríkisvaldið er eitt talið ráða yfir, þ.e. hluta lög-gjafar-, framkvæmdar- eða dómsvalds, sem er þá fært yfir til annars aðila sem er þá oftast alþjóðastofnun líkt og ESB.²⁷

Jafnvel þótt EES-samningurinn kveði ekki formlega á um framsal á fullveldi EES/EFTA-ríkjanna til ESB og stofnana EES/EFTA, má færa rök fyrir því að samningurinn sé ekki hefðbundinn þjóðréttarsamningur, heldur í raun yfirþjóðlegur samningur og að íslenska ríkið hafi með aðild sinni að samningnum framselt hluta af fullveldi sinu til yfirþjóðlegra stofnana ESB. Þá ályktun má m.a. draga af því að lögjafarvald ESB er í höndum ráðherraráðs og Evrópuings ESB, en íslensk stjórnvöld hafa hvorki aðild né atkvæðisrétt innan þeirra. Íslensk stjórnvöld hafa því lítil sem engin áhrif á það hvaða tilskipanir, reglugerðir eða ákværðanir ESB, sem nefnast einu nafni „gerðir“²⁸, eru lögfestar inn í ESB-rétt og síðar inn í EES-samninginn og þaðan inn í íslenskan landsrétt. Þjóðping EES/EFTA-ríkjanna og þjóðkjörnir fulltrúar þeirra hafa því ekki bein áhrif á hvaða gerðir eru leiddar inn í réttarkerfi þeirra en umtalsverður hluti ESB-gerða hafa nú þegar verið innleiddar inn í réttarkerfi Íslands í tengslum við EES-samninginn. Af þessum sökum hafa margir talið að með aðild að EES-samningnum

26 Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, bls. 40–41; Róbert R. Spanó, „Hugleiðingar um umfang lagabreytinga í tilefni af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum“, bls. 27–28; Gunnar G. Schram, *Evrópska efnalagsvæðið*, bls. 117–120; Sigurður Líndal og Skúli Magnússon, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnalagsvæðisins*, bls. 147–148; Kristrún Heimisdóttir, „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“, bls. 46–47.

27 Björg Thorarensen, „Stjórnskipunarréttur“, bls. 23–25; Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, bls. 430–432; Ármann Snævarr, *Almenn lögfræði*, bls. 88–90; Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 40–42; Guðmundur Hálfdanarson, *Íslenska þjóðritið*, bls. 17.

28 Framvegis verður hér notast við örðin ESB-gerð/ESB-gerðir um tilskipanir, reglugerðir og ákværðanir Evrópusambandsins.

hafi íslensk stjórnvöld framselt hluta af fullveldi sínu til yfirþjóðlegra stofnana ESB.²⁹ En um þetta eru skiptar skoðanir og þeir sem eru á gagnstæðri skoðun halda því fram að EES-samningurinn feli ekki í sér fullveldisskerðingu þar sem Alþingi eða framkvæmdarvaldið með fulltingi þingsins taki atíð sjálfstæða ákvörðun um hvort innleiða eigi EES-gerðir inní íslenskan rétt. Flestallar ESB-gerðir sem innlciddar hafa verið í EES-samninginn hafa verið lögfestar á Íslandi með reglugerðarheimild ráðherra sem á sér stoð í settum lögum frá Alþingi. Ef notast er við slika innleiðingu þá strecma gerðirnar í raun inn í íslenskt réttarkerfi án þess að fá formlega meðferð fyrir Alþingi. En í þeim tilvikum þegar ESB-gerðir EES-samningsins þarfust þess að sett séu ný lög eða þegar breyta þarf lögum til að innleiða þær inn í landsrétt, þá fá þær formlega meðferð á Alþingi.³⁰

Tekið skal fram að hvorki Alþingi né ráðherrar geta gert breytingar á ESB-gerðum sem koma frá ESB í gegnum EES-samninginn, heldur eingöngu samþykkt eða synjað þeim óbreyttum. Það þýðir að íslenska ríkið hefur að forminu til kost á því að neita að taka upp gerðir sem hafa verið innleiddar inn í EES-samninginn. En ef þjóðping EES/EFTA-ríkjanna hafna því að innleiða ESB-gerð inn í landsrétt þá jafngildir það höfnun á því að taka ESB-gerð upp í EES-samninginn. Þá getur framkvæmdastjórn ESB beitt 102. gr. EES-samningsins sem kveður á um að framkvæmdastjórnin geti þá fellt allan viðaukann sem gerðin fellur undir úr gildi og þar með er öllum EES-samningnum stefnt í hættu. Af framangreindu er ljóst að framkvæmdastjórn ESB hefur í raun gífurlega mikil vald yfir því hvort EES/EFTA-ríkin innleiða gerðir ESB inn í EES-samninginn og síðar landsrétt sinn eða ekki.³¹

29 Hay, *Federalism and Supranational Organizations*, bls. 76–77; Stefnán Már Stefnánsson, *Evrópuréttur*, bls. 23–25; Úlfar Hauksson, *Gert út frá Brussel?*, bls. 19–23; Tengsl Íslands og Evrópusambandsins, bls. 15, 35 og 180–181; Sigurður Líndal og Skúli Magnússon, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnalagsvæðisins*, bls. 152 og 164; Davíð Þór Björgvinsson, *EES-réttur og landsréttur*, bls. 42–45; Gunnar G. Schram, *Evrópska efnalagsvæðið*, bls. 81–82 og 85–88; Jóhanna Jónsdóttir, „Getur Evrópusambandið tryggt að stefnumál þess séu framkvæmd á Íslandi?“, bls. 78–81 og 113–116; Sigurður Líndal, Um lög og lögfræði, bls. 85; Hafsteinn Þór Hauksson, „Stjórnarskrárhýggja og stjórnarskrárgildi alþjóðlegra mannréttindasáttmála“, bls. 501; Skýrsla Óssurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál 2013, bls. 42–49; Frommelt, „An Assessment of the Functioning of the EEA“, bls. 18–19. Sjá ítarlega umsjóllun í Eva Dóra Kolbrúnardóttir, Aðild Íslands að EES-samningnum.

30 Jóhanna Jónsdóttir, „Getur Evrópusambandið tryggt að stefnumál þess séu framkvæmd á Íslandi?“, bls. 80–81.

31 Gunnar G. Schram, *Evrópska efnalagsvæðið*, bls. 85–88.



△ Davíð Oddsson og Jón Baldwin Hannibalsson gengu frá ríkisstjórnarsamstarfi Alþjóðulflokks og Sjálfstæðisflokkss í Viðey í apríl 1991. Í til þeirrar ríkisstjórnar gerðist Ísland aðili að EES-samningnum.

292

293

Í bókun 35 við EES-samninginn er kveðið á um að í þeim tilvikum sem kemur til árekstra á milli ESB-gerða og annarra laga landsréttar skuldbindi EES/EFTA-ríkin sig til að tryggja að ESB-gerðin gangi framur reglum landsréttar. Í 3. gr. EES-samningsins er síðan kveðið á um að skýra skuli íslensk lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast, þ.e. ESB-gerðum. Prátt fyrir að upphaflegt markmið EES/EFTA-ríkjanna með bókun 35 hafi verið að koma í veg fyrir framsal löggjafarvalds hefur þróunin orðið á annan veg þar sem ákvæði 3. gr. EES-samningsins og bókun 35 hafa verið mótuð og túlkuð frá gildistöku EES-samningsins bæði af íslenskum dómstólum og EFTA-dómstólnum. Við þá túlkun hafa íslenskir dómstólar veitt reglum EES-samningsins forgang fram yfir reglur landsréttar og ef reglur landsréttar eru andstæðar reglum EES-samningsins, þá eru EES reglurnar hafa forgang.³² Hæstiréttur Íslands hefur gefið sýrirmæli um slíka túlkun, þ.e. um að íslenskir dómstólar skuli tryggja forgangsáhrif ESB-gerða fram yfir reglur landsréttar ef þeim lýstur saman og hefur reglunni um forgangsáhrif EES-samningsins þannig verið veitt réttaráhrif í íslensku réttarkerfi.³³

Einnig ber í þessu samhengi að taka fram að íslenska ríkið getur orðið skaðabótaskylt gagnvart einstaklingum eða lögaðilum ef misferst að innleiða ESB-gerð sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn eða það er gert með röngum hætti. Af niðurstöðum Hæstaréttar í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur³⁴ má ráða að dómurinn hafi slegið því föstu að íslenska ríkið berí skaðabótaábyrgð gagnvart einstaklingi eða lögaðila ef hann hefur ekki notið réttinda sinna að landsrétti sem kveðið er á um í ESB-gerð sem innleidd hefur verið í EES-samninginn.³⁵

Allt framangreint bendir til þess að íslenska ríkið hafi í raun framseilt hluta af fullveldi sínu til yfirþjóðlegra stofnana ESB með EES-samningnum, þar sem íslenskir ráðamenn hafa lítil sem engin áhrif eða þátttöku rétt í ákvarðanatöku um hvaða gerðir eru settar af ESB og síðar leiddar inn í íslenskan rétt.

Ef litið er til þess álitaefnis hvort aðild Íslands að EES-samningnum hafi leitt til lýðræðishalla ber að hafa í huga að lýðræði í sinni einföldustu mynd merkir

32 Sbr. Hrd. 23. október 2001 í máli nr. 129/2001.

33 Sigrúnur Líndal og Skúli Magnússon, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*, bls. 175–179.

34 Hrd. 16. desember 1999 í máli 236/1999, bls. 4916 (Erla María Sveinbjörnsdóttir).

35 Méndez-Pinedo, EC and EEA Law, bls. 33–35; Róbert R. Spanó, „Hugleiðingar um umfang laga-breytinga í tilefni af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum“, bls. 29–30.

að borgararnir taka þátt í stefnumótun og stjórnmálum samfélagsins og að meirihlutinn ræður. Megininntak lýðræðisins er að valdið komi frá fólkini sjálfu. En í flestum lýðræðisríkjum nútímans ríkir fulltrúalýðræði þar sem borgararnir framsclja umboð sitt áfram til fulltrúa sem fara með valdið. Lýðræðið hefur á undanförnum áratugum verið að taka breytingum á þann hátt að þjóðríkin hafa framselt hluta af fullveldi sínu til alþjóðlegra stofnana sem hafa völd til að taka bindandi ákvarðanir fyrir þjóðríkin.³⁶ Í þessu samhengi hafa fræðimenn rætt um lýðræðishalla innan Evrópusambandsins.³⁷ Grundvöllur þess lýðræðishalla sem talinn er vera til staðar í tengslum við aðild að ESB og EES er sá að það eru ekki hinir lýðræðislegu kjörnu fulltrúar þjóðpinga landanna sem taka hinar pólitísku ákvarðanir né setja þær ESB-gerðir sem borgarar ESB- og EES/EFTA-ríkjanna þurfa að lúta, heldur yfirþjóðlegar stofnanir ESB. Þannig er því til að mynda haldið fram að innan ESB ríki lýðræðishalli þrátt fyrir að borgarar aðildarríkja ESB kjósi þingmenn á Evrópuþingið og ráðherrar ríkjanna sitjí í ráðherraráði og leiðtogaðar sambandsins. Við mat á því hvort ríkjandi sé lýðræðishalli í tengslum við aðild Íslands að EES-samningnum ber að horfa annars vegar til þess að kjörnir fulltrúar íslenska ríkisins hafa hvorki aðgang né ákvörðunarvald innan ráðherraráðsins né Evrópuþingsins sem fara með löggjafarvaldið innan ESB og hins vegar þess að það starfa ekki lýðræðislega kjörnir fulltrúar íslenskra borgara innan stofnana EES/EFTA, sem fara með ákvörðunarvaldið um það hvaða ESB-gerðir skuli tekna upp í EES-samninginn og síðar inn í landsrétt.³⁸ Frá lýðræðislegu sjónarmiði eru þær ákvarðanir sem tekna eru um hvaða ESB-gerðir skuli gilda í íslenskum rétti því ekki tekna af lýðræðislega kjörnum fulltrúum sem íslenskir borgarar kjósa og þar sem borgarar íslenska ríkisins kjósa hvorki þá fulltrúa sem fara með löggjafarvaldið innan ESB né ákvörðunarvaldið innan stofnana EES/EFTA með lýðræðislegum hætti geta borgararnir ekki látið þá bera pólitiska ábyrgð á gjörðum sínum, né haft áhrif á það hvaða hagsmunum þeir beita sér fyrir.³⁹ Þessi einkenni EES-samningsins benda ótvírætt til þess að ríkjandi sé lýðræðishalli í tengslum við EES-samninginn. Í raun er því um að ræða tvöfaldan lýðræðishalla í EES/EFTA-ríkjunum þar sem þau kjósa ekki þá

³⁶ Frommelt, „An Assessment of the Functioning of the EEA“, bls. 19–21.

³⁷ Follesdal and Hix, „Why There is a Democratic Deficit in the EU“, bls. 533–562.

³⁸ Méndez-Pinedo, „Lýðræðishallinn í EES“, bls. 39. [aðsend grein]

³⁹ Baldur Þórhallsson, „Bætt lífskjör og lýðræði“, bls. 29. [aðsend grein]

aðila sem taka ákvarðanir um hvaða reglur skuli gilda hvorki innan ESB né heldur EES/EFTA.⁴⁰

FULLVELDIÐ OG ÞÁTTTAKA Í YFIRLÝSINGUM ESB UM UTANRÍKISMÁL

Þátttaka Íslands í flestum yfirlýsingum Evrópusambandsins um utanríkismál síðan 1995 í tengslum við EES-samninginn sýnir hversu víðtæk áhrif samningurinn hefur haft á stefnu íslenskra stjórnvalda. Þátttaka í yfirlýsingunum er til komin vegna yfirlýsingar EES-ráðsins um pólitískt samráð ríkjanna sem að samningnum standa. Í pólitísku samráði felst meðal annars að ESB býður EES/EFTA-ríkjunum og öðrum samstarfsríkjum sínum að taka þátt í yfirlýsingum um utanríkismál að undanskildum fáeinum yfirlýsingum sem virðast sérstakar og eingöngu ætlaðar aðildarríkjum ESB. Lítið fer hins vegar fyrir pólitísku samráði af hálfu ESB um þessar yfirlýsingar í raun þar sem Íslandi er boðið að taka undir yfirlýsingarnar eftir að þær eru birtar. Í framkvæmd er það þannig að ef Ísland ákveður að taka þátt í yfirlýsingu er nafni þess bætt við lista þeirra ríkja sem taka undir yfirlýsinguna.⁴¹

Yfirlýsingarnar eru margbættar og varða til dæmis refsiaðgerðir gegn Líbíu, afstöðu gegn dauðarefsingum og stöðu frumbyggja á alþjóðlegum degi þeirra. Ísland tók þátt í 64 af 70 yfirlýsingum ESB um utanríkismál á tímabilinu frá október 2011 til september 2012⁴² og var hlutfall þátttöku Íslands svipað á tímabilinu frá september 2012 til maí 2013⁴³ og á árinu 2014 tók Ísland þátt í 35 af 36 yfirlýsingum ESB.⁴⁴

Snemma árs 2015 lýsti Gunnar Bragi Sveinsson utanríkisráðherra því yfir að Ísland væri ekki lengur formlegt umsóknarríki að Evrópusambandinu og ákveðið var að skoða betur hvort Ísland ætti að taka þátt í yfirlýsingum ESB þegar boð

⁴⁰ Sjá ítarlega umsjöllun í Eva Dóra Kolbrúnardóttir, Aðild Íslands að EES-samningnum.

⁴¹ Vítal. Hátsettur starfsmaður utanríkisráðuneytisins, október 2017.

⁴² Iceland 2012 Progress Report.

⁴³ Iceland 2013 Progress Report.

⁴⁴ Vef European Council. Declarations by the High Representative, Press Releases and Statements, 2014–2016.

bærust um þátttöku.⁴⁵ Árið 2015 tók Ísland þátt í 22 af 33 yfirlýsingum ESB,⁴⁶ en í flestum þeim tilfellum þar sem Ísland tekur ekki þátt í yfirlýsingum ESB er það til komið vegna tímaskorts, þ.e. boð um þátttöku berast þá einfaldlega of seitn svo hægt sé að bregðast við og koma skilaboðum um þátttöku Íslands á framfæri við ESB innan tiltekins tíma.⁴⁷

Það heyrir til undantekninga að Ísland ákveði að taka ekki þátt í yfirlýsingunum. Á haustdögum 2015 hætti Ísland hins vegar að taka þátt í yfirlýsingum ESB um viðskiptaþvinganir gegn Rússlandi vegna framferðis þess í Úkraínu.⁴⁸ Um sumarið hafði verið harkalega tekist á um þátttöku í viðskiptaþvingunum hér á landi og á tímabili eftir að Rússland ákvað að setja gagnþvinganir á Ísland, sem hafði verulegar efnahagslegar afleiðingar í för með sér, leit út fyrir að helstu ráðamenn þjóðarinnar, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson forsætisráðherra og Bjarni Benediktsson fjármálaráðherra, vildu hætta þátttöku í refsiaðgerðunum sem Ísland hafði verið aðili að frá upphafi eða frá því í mars 2014.⁴⁹ Bandaríkin (BNA) gerðu íslenskum stjórnvöldum skýra grein fyrir því að þau myndu líta það alvarlegum augum ef Ísland myndi rjúfa samstöðu vestrænna ríkja gegn framferði Rússlands í Úkraínu og þrýstu verulega á að íslensk stjórnvöld breyttu ekki um stefnu. Niðurstaðan varð sú að Ísland hélt áfram að taka þátt í refsiaðgerðum BNA og ESB en hætti þátttöku í pólitískum yfirlýsingum ESB um þær.⁵⁰

Að ofangreindu má draga þá ályktun að Ísland er náinn bandamaður Evrópusambandsins í utanríkismálum og háð stefnumótun þess og Bandaríkjanna þegar kemur að mótnu utanríkisstefnu landsins. Ísland tekur vafningslaust þátt í yfirlýsingum ESB um utanríkismál án aðkomu Alþingis og opinberrar umræðu nema í undantekningartilfellum. Árið 2016, ef undanskildar eru yfirlýsingar ESB um viðskiptaþvinganir gegn Rússlandi, var hlutfall þátttöku Íslands í yfirlýsingum ESB svipað og það hafði verið á árunum 2011 til 2014. Ísland tók þátt í 24 af 33 yfirlýsingum ESB árið 2016 en sex af þeim yfirlýs-

⁴⁵ *Viðtal. Háttsettur starfsmaður utanríkisráðuneytisins, janúar 2017.*

⁴⁶ *Vef. European Council. Declarations by the High Representative, Press Releases and Statements, 2014–2016.*

⁴⁷ *Viðtal. Háttsettur starfsmaður utanríkisráðuneytisins, janúar 2017.*

⁴⁸ *Vef. European Council. Declarations by the High Representative, Press Releases and Statements, 2014–2016.*

⁴⁹ *Vef. Reglugerð um þvingunaraðgerðir varðandi Úkraínu; Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson, „Iceland’s Relations with its Regional Powers“, bls. 307–318.*

⁵⁰ *Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson, „Iceland’s Relations with its Regional Powers“, bls. 307–318.*

ingum sem Ísland tók ekki þátt í voru um viðskiptaþvinganir gagnvart Rússlandi.⁵¹

Hagsmunir Íslands og helstu bandamanna þeirra, ESB og Bandaríkjanna, fara oft saman og ráðamenn Íslands og þessara ríkja hafa oft svipaðar skoðanir á utanríkismálum. Hagsmunir Íslands skoruðust hins vegar á við hagsmuni bandamanna þeirra í viðskiptaþvingunum gegn Rússlandi og efnahagslegir hagsmunir landsins voru látnir víkja fyrir samstöðu með þeim. Íslenskir ráðamenn voru tilbúnir að fórn skammtíma viðskiptahagsmunum fyrir grundvallaratriði í alþjóðasamskiptum ríkja til lengri tíma litið. Ísland ákvað að aðskilja sig með táknrænum hætti frá bandamönnum sínum og hætti að taka þátt í yfirlýsingum ESB en lýtur forystu þeirra og heldur áfram þátttöku í refsiaðgerðum gegn Rússlandi. Ef vonir stjórnvalda voru þær að Rússland hætti að beita landið gagnaðgerðum þá hefur sú von brugðist en Ísland og Rússland vinna eigi að síður náið saman á ýmsum sviðum, sérstaklega að málefnum norðurskautsins. Pátttaka Íslands í refsiaðgerðunum gegn Rússlandi sýnir að pólitísku svigrúmi Íslands til að móta utanríkisstefnu sem samræmist ekki stefnu bandamanna þess virðist takmörk sett. Athygli vekur í þessu samhengi að skömmu eftir að íslensk stjórnvöld tóku þá ákvörðun að halda áfram þátttöku í refsiaðgerðum BNA og ESB gegn Rússlandi áréttuðu íslensk og bandarísk stjórnvöld nána tvíhlíða samvinnu milli sín og innan NATO á sviði varnar- og öryggismála.⁵²

AÐILD AÐ SCHENGEN OG FULLVELDIÐ

Eftir að Danir ákváðu árið 1994 að sækja um aðild að Schengen áttu hinar Norðurlandaþjóðirnar ekki annarra kosta völ en að fylgja í kjölfarið ef þær æthuðu að viðhalda Norræna vegabréfasambandinu. Í upphafi árs 1995 sammæltust Norðurlöndin um að besta leiðin til að styrkja Norræna vegabréfasambandið, sem hafði verið við lýdi frá 1954 og var ein af grunnstoðum Norðurlandasamvinnunnar, væri þátttaka í Schengen.⁵³ Auk þessa töldu íslensk stjórnvöld, eins og

⁵¹ *Vef. European Council. Declarations by the High Representative, Press Releases and statements, 2014–2016.*

⁵² *Vef. Icelandic Ministry for Foreign Affairs and United States Department of Defense. Joint Declaration.*

⁵³ *Baldur Þórhallsson, „Evrópustefna íslenskra stjórnvalda“, bls. 67–136.*

stjórnvöld hinna ríkjanna, mikilvægt að taka þátt í Schengen vegna fyrirhugaðrar löggreglusamvinnu til að berjast gegn alþjóðlegri glæpastarfsemi í landinu.⁵⁴

Davíð Oddsson, þáverandi forsætisráðherra, hefur haldið því fram að eina ástæðan fyrir því að Ísland varð aðili að Schengen hafi verið til að tryggja að landsmenn gætu haldið áfram að ferðast til hinna Norðurlandanna án þess að sýna vegabréf.⁵⁵ Davíð hafði djúpstæðar efasemdir um ágæti aðildar að Schengen⁵⁶ og var tregur til að samþykkja aðild að Schengen-samningnum og vildi sjá hvort hún væri virkilega nauðsynleg.⁵⁷ Auk Davíðs voru nokkrir þingmenn Sjálfstæðisfloksins andsnúrir þátttöku í Schengen sem og þingmenn Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Andstæðingar samningsins nefndu kostnað sem eina af ástæðum andstöðu sinnar og þingmenn Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs töldu einnig að þátttaka í Schengen væri enn citt skrefið í att að aðild að Evrópusambandinu.⁵⁸

Athyglisvert er að í rökstuðningi dómsmálaráðherra, Sólveigar Pétursdóttur, og utanríkisráðherra, Halldórs Ásgrímssonar, fyrir þátttöku í Schengen-samstarfinu fer mikið fyrir betri aðstöðu Íslands og Noregs til að hafa áhrif á reglur sem tengjast Schengen en ríkin hafa innan EES. Málflutningur ráðherranna, einkum dómsmálaráðherra, gekk út á það að sýna að Ísland hefði enn full yfirráð yfir þeim málum sem félru undir Schengen-samstarfið þannig að þátttaka landsins í móton ákvárdana innan Schengen væri tryggð án þess að stofnunum ESB væri fengið úrskurðarvald gagnvart Íslandi.⁵⁹ Pannig gekk málflutningur þeirra út á það að fullveldi landsins væri tryggt og að ekkert valdaframsal færí fram til stofnana ESB, með þeim rökum að löndunum hafi tekist að tryggja að þau gætu sótt sérstaka fundi Schengen-samstarfsins í svokallaðri samsettri nefnd (þar sem embættismenn, sendiherrar og ráðherrar sitja) þó þau megi ekki greiða atkvæði á fundum hennar og að endanleg ákvárdanataka í málefnum Schengen sé í höndum ráðherraráðs ESB. Í kjölfar ákvárdana samsettu nefndarinnar og ráðherraráðs ESB taka Ísland og Noregur sjálfstæða ákvörðun um hvort þau

54 *Vítal.* Þorsteinn Pálsson; *Morgunblaðið* 22. mars 2001, bls. 28.

55 *Vef.* Davíð Oddsson.

56 *Vítal.* Björn Bjarnason.

57 *Vítal.* Þorsteinn Pálsson.

58 Baldur Þórhallsson, „Evrópustefna íslenskra stjórnvalda“, bls. 67–136.

59 *Vef.* Ræða. Sólveig Pétursdóttir á Alþingi; *Vef.* Halldór Ásgrímsson, utanríkisráðherra.

framfylgja þeim.⁶⁰ Það gera þau astur á móti ætíð til að tryggja áframhaldandi aðild sína að Schengen vegna þess að ákvörðun um að innleiða ekki þessar reglur getur haft þær afleiðingar að samningurinn teljist hafa fallið úr gildi (*e. terminated*) nema ákvörðun sé tekin um annað.⁶¹ Reynslan hefur sýnt að ESB-ríkin komast að sameiginlegri niðurstöðu um Schengen-málefni á vettvangi ráðherraráðsins og tilkynna svo niðurstöðuna í samsettu nefndinni þar sem fulltrúar Íslands sitja án þess að þeir hafi nokkuð um niðurstöðuna að segja.⁶²

ORÐRÆÐA UM FULLVELDI OG SJÁLFSTÆÐI Í TENGSLUM VIÐ AÐILDARUMSÓKN AÐ ESB

Fullveldisumræðunni í tengslum við hugsanlega aðild að ESB svipar til umræðunnar um aðildina að Schengen, EES og EFTA. Andstæðingar aðildar telja að verið sé að takmarka fullveldi landsins með þátttöku og þeir sem eru henni fylgjandi finna sig knúna til að fullyrða að þátttökunni fylgi ekki fullveldisframsal. Þannig lögðu andstæðingar aðildar áherslu á að aðild Íslands að ESB myndi fela í sér að tilteknar gerðir ESB myndu sjálfkrafa öðlast lagalegt gildi hér á landi. Þannig myndu til dæmis ákváðanir í sjávarútvegi, landbúnaði og byggðamálum færast frá Íslandi til ESB. Talsmenn aðildar héldu hins vegar því sjónarmiði á lofti að með aðild að Evrópusambandinu myndu íslenskir ráðamenn taka fullan þátt í ákváðanatökuferli ESB. Það myndi styrkja stöðu landsins til að hafa áhrif á þær ákváðanir sem í dag taka gildi hér á landi í tengslum við aðild Íslands að EES og Schengen, jafnframt að með réttindum til að taka þannig fullan þátt í undirbúningi og ákvörðun um lagasetninguna mætti færa fyrir því rök að fullveldi landsins myndi styrkja.

Greining á umfjöllun um ESB og evruna í íslenskum fjölmöldum, *Fréttablaðinu* og *Morgunblaðinu*, á þriggja ára tímabili frá 2007–2009 leiddi í ljós að umfjöllun um mögulega aðild Íslands að ESB eða einhliða upptöku evru jókst í aðdraganda og í kjölfar efnahagshrunsins. En þá urðu þær raddir háværari sem töludu fyrir því að Íslendingar breyttu um gjaldmiðil og um nauðsyn þess að tryggja

60 Baldur Þórhallsson, „Evrópustefna íslenskra stjórnvalda“, bls. 67–136.

61 Högni S. Kristjánsson, „Hvert fara landamæra-þeirrin?“, bls. 177–213.

62 Baldur Þórhallsson, „Evrópustefna íslenskra stjórnvalda“, bls. 67–136.

efnahagslegt og pólitískt skjól hjá alþjóðastofnun eða valdameira ríki. Í kjölfar alþingiskosninga árið 2009 og myndun nýrrar ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs varð niðurstaða Alþingis sú að sækja formlega um aðild Íslands að Evrópusambandinu í júlí 2009.⁶³

Hugmyndin um fullveldi er samofin sjálfsmynd Íslendinga og ef uppi eru hugmyndir um framsal þess eða deilingu með öðrum ríkjum verða þær undeildar og valda sundrungu.⁶⁴ Í seinni tið hefur þessi orðræða fyrst og fremst verið bundin við ESB þar sem hugtök eins og fullveldi og sjálfstæði hafa öðlast tiltekna merkingu í orðræðunni og eru notuð með kerfisbundnum hætti til þess að gagnrýna aukinn Evrópusamruna.⁶⁵ Dansi stjórnmálafræðingurinn Ole Wæver hefur bent á að til þess að útskýra tengsl við Evrópusamrunann sé mikilvægt að líta til hugmynda um þjóðerni og fullveldi og greina þá merkingu sem lögð er í þau hugtök í hinni pólitísku orðræðu í ljósi þess að mismunandi skilningur á hugtökunum geti skýrt mismunandi viðhorf ríkja til Evrópusamrunans. Þannig hafi notkun þessara hugtaka í orðræðunni áhrif á það hvaða merking er lögð í hugmyndina um Evrópu og má sú hugmynd ekki ógna hugmyndinni um þjóðina á nokkurn hátt.⁶⁶

Með orðræðugreiningu í anda franska heimspekinsins Michels Foucault er hægt að greina þróun orðræðunnar um ESB með það að markmiði að greina hvaða orðræðu er beitt til réttlætingar eða gagnrýni.⁶⁷ Almennt má segja að helstu rök gegn aðild Íslands að ESB í gegnum tíðina hafi verið byggð á ótta við framsal á fullveldi, sjálfstæði og yfirráðum yfir sjávarútvegsauðlindinni.⁶⁸ Þannig hafi hugtokin, fullveldi og sjálfstæði myndað ákveðið grunnstef í orðræðunni um Evrópumál þar sem orðræðan takmarkast af því að hún má ekki ögra þeim hugmyndum er þau standa fyrir. Rekja megi þetta til stjórnmálasögu Íslands þar sem þjóðernisstefnan hefur reynst þjóðinni innblástur og þá sér í lagi í samskiptum við önnur ríki.⁶⁹

Smárikjakennningar varpa svo enn frekar ljósi á þróun umræðunnar og afstöðu Íslands gagnvart ESB. Samkvæmt smárikjakenningu skiptir máli fyrir smáíki

að hafa efnahagslegt, pólitískt og félagslegt skjól, sem byggist á því grunnstefi að smáíki þurfi bandamann í stærra og valdameira ríki eða í alþjóðastofnunum til þess að styrkja stöðu sína heima fyrir sem og erlendis.⁷⁰

Þegar orðræðan um ESB og evruna í *Fréttablaðinu* og *Morgunblaðinu* er skoðuð í aðdraganda og kjölfar efnahagshrunsins má sjá hvernig efnahagslegar aðstæður setja mark sitt á hana.⁷¹ Árið 2007 var umræðan um ESB og evruna ekki fyrirferðarmikil enda ennþá góðæri í landinu. Tvö andstæð sjónarmið má merkja í einsleitri umræðu. Í fyrsta lagi þurfi að skoða upptóku evru vegna óstöðugleika krónunnar og í öðru lagi að aðild að ESB feli í sér valdaframsal til embættismanna í Brussel og að ekki megi fórnna sjálfssorðinu yfir sjávarútvegsauðlindinni. Ólík sjónarmið stjórnmálaflokkanna má sjá í niðurstöðum þverpólitískrar Evrópunefndar undir forstu Björns Bjarnasonar, þáverandi dómsmálaráðherra. Fulltrúar stjórnmálaflokkanna skiliðu mismunandi álið þar sem afstaða til aðildar að ESB var ýmist gagnrýnd á forsendum sjávarútvegsins eða réttlætt sem efnahagsleg nauðsyn.⁷² Alþingiskosningarnar móta á vissan hátt orðræðuna þó að Evrópumálin hafi ekki orðið að meginkosningamálinu. Samfylkingin var eini flokkurinn með þá stefnu að sótt yrði um aðild að ESB.⁷³

Fyrri hluta ársins 2008 eru hugmyndir um einhliða upptóku evru á vissan hátt slegnar út af borðinu og versnandi aðstæður í efnahagslífinu setja mark sitt á orðræðuna um ESB og evruna.⁷⁴ Helst má greina tvær andstæðar áherslur. Annars vegar er aðild að ESB og evrunni sett fram sem lausn við falli krónunnar. Dæmi um það eru ummæli Ingibjargar Sólúnar Gísladóttur, utanríkisráðherra og formanns Samfylkingarinnar, sem sagði smað krónunnar vera viðskiptahindrun og því væri nauðsynlegt að skoða aðild að ESB.⁷⁵ Aðrir sögðu að skoða þyrfti aðra kosti þar sem evran fæli í sér þá áþján að ganga þyrfti í ríkjasamband og því fylgdi framsal fullveldis. Talsmenn þeirra röksemda komu, meðal annars, úr röðum Sjálfstæðisflokkks, Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, Framsóknarflokks og Frjálslynda flokksins. Formaður Framsóknarflokksins, Guðni Ágústsson, sagði að ekki ætti að sækja um aðild að ESB í veikleika heldur

⁶³ Sjá ítarlega umfjöllun í Þórunn Elfa Bjarkadóttir, Aðför að fullveldi eða efnahagslegt skjól?

⁶⁴ Guðmundur Hálfdanarson, „Discussing Europe“, bls. 130.

⁶⁵ Eiríkur Bergmann, *Sjálfstæð þjóð*, bls. 308–310; Guðmundur Hálfdanarson, *Íslenska þjóðríkið*, bls. 144.

⁶⁶ Wæver, „Identity, Communities and Foreign Policy“, bls. 24–25.

⁶⁷ Foucault, *The Archaeology of Knowledge*, bls. 120–121.

⁶⁸ Baldur Þórhallsson, „Towards a New Theoretical Approach“, bls. 185–208; Eiríkur Bergmann, *Sjálfstæð þjóð*, bls. 310, Guðmundur Hálfdanarson, „Discussing Europe“, bls. 128.

⁶⁹ Eiríkur Bergmann, *Sjálfstæð þjóð*, bls. 308–310; Guðmundur Hálfdanarson, *Íslenska þjóðríkið*, bls. 144.

⁷⁰ Handel, *Weak States in the International System*, bls. 120; Vital, *The Inequality of States*, bls. 112–114.

⁷¹ Þórunn Elfa Bjarkadóttir, Aðför að fullveldi eða efnahagslegt skjól?, bls. 102.

⁷² *Fréttablaðið* 14. mars 2007, bls. 12.

⁷³ *Morgunblaðið* 29. apríl 2007, bls. 38–41.

⁷⁴ *Morgunblaðið* 28. febrúar 2008, bls. 1 og 26–27.

⁷⁵ *Morgunblaðið* 1. febrúar 2008, bls. 13.

styrkleika og að Ísland væri í veikri samningsstöðu.⁷⁶ Vinstrihreyfingin – grænt framboð sagði að aðild að ESB fæli í sér óbærilegt fullveldisframsal og formaður flokksins, Steingrímur J. Sigfússon, sagði vanda líðandi stundar vera vegna hagstjórnarmistaka og hefði ekkert með krónuna að gera.⁷⁷ Frjálslyndi flokkurinn var yfirlýstur andstæðingur ESB og þá helst á forsendum framsals fullveldis yfir sjávarútvegsauðlindinni.⁷⁸ Stjórnarflokkarnir, Sjálfstæðisflokkurinn og Samfylkingin, voru sammála um að vera ósammála og því var málið ekki á dagskrá ríkistjórnarinnar. Ekki er hægt að segja að önnur rökin séu ríkjandi á meðan hin séu víkjandi, fremur endurspeglar þau átakafleti orðræðunnar á tímabilinu.

Í kjölfar efnahagshrunsins má merkja fleiri mótrök við þá orðræðu sem hafði verið ríkjandi um Evrópumálín. Sú afstaða að taka þurfi nýja stefnu í gjaldmiðlamálum er áberandi og að með aðild að ESB sé fengið efnahagslegt skjól. Þegar orðræðan um einhliða upptöku evru er skoðuð kemur fram að sjónarmið þeirra sem ræða kosti þess að Ísland geti fundið hjáleið að evrunni án aðildar að ESB mótað af ákveðnu einkenni í orðræðunni, að fá „allt fyrir ekkert“, þar sem hugmyndin um fullnaðarskrefið í Evrópusamrunanum sé of íþyngjandi. Þar eru hagsmunir og sérstaða Íslands lykilhugtök í orðræðunni. Í ljósi þessa má ef til vill skýra þá þrálatu umræðu sem fram fer um cinhliða upptöku evru á tímabilinu sem haldréipi fyrir þann skoðanahóp er álítur inngöngu í ESB ógna fullveldi þjóðarinnar og yfirráðum yfir einni mikilvægustu auðlind þjóðarinnar, fiskinum. Þó má segja að sú orðræða að ESB veiti efnahagslegt skjól verði að ríkjandi orðræðu í kjölfar hrunsins. Ennfremur má greina það sjónarmið að ef Ísland hefði verið í ESB þegar efnahagskreppan reið yfir hefði það mildað höggið sem er í anda þeirra kenninga úr smárikjafræðum að mikilvægi efnahagslegs skjóls sé ekki síst fólgioð í því að hafa aðgengi að „björgunaraðstoð“ þegar áföll dynja yfir og aðstoð til þess að „taka til“ eftir á.⁷⁹ Þessi röksemd birtist nokkuð ítrekað í orðræðunni í kjölfar hrunsins. Andsvör við þessum skoðunum birtast helst innan Frjálslynda flokksins, Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs og Sjálfstæðisflokksins sem og innan Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) og þá helst á þeim forsendum að aðild samræmist ekki hagsmunum Íslands. Skjólinu

76 *Morgunblaðið* 30. apríl 2008, bls. 9.

77 *Morgunblaðið* 1. febrúar 2008, bls. 13.

78 *Morgunblaðið* 3. mars 2008, bls. 30; *Fréttablaðið* 10. apríl 2008, bls. 8.

79 Baldur Pórhallsson, „Domestic Buffer Versus External Shelter“, bls. 226–227.

fylgi fornarkostnaður sem sé ekki þess virði að taka á sig í hinu stóra samhengi. Pótt áhersla á fullveldið og sérstaka hagsmuni Íslands sé ekki jafn áberandi í orðræðunni eftir hrunið er ekki hægt að segja að aðild að ESB njóti óskoraðs stuðnings í umræðunni, til þess skortir endurtekningu og sýnilegan stuðning mismunandi hópa samfélagsins. Ólik afstaða stjórnarflokkanna kemur fram í ritstjórnargrein *Morgunblaðsins* 16. september 2008 þar sem haft er eftir Ingibjörgu Sólruunu að krónan njóti ekki trausts og að flokkur hennar vilji evru og aðild að ESB á meðan Geir H. Haarde, forsetisráðherra og formaður Sjálfstæðisflokksins, scgist telja að krónan sé áfram góður kostur.⁸⁰

Í tilefni 90 ára afmælis fullveldis á Íslandi þann 1. desember 2008 var fullveldisorðræðan gerð að umfjöllunarefni í ritstjórnargrein *Morgunblaðsins*. Þar kemur fram áhugaverð nálgun á umræðuna um fullveldið þar sem talað er um næsta ásfanga í sjálfstæðisbaráttu Íslendinga þar sem „gamlar kreddur og klisjur um afsal fullveldis“ megi ekki standa í veki fyrir skynsamlegum ákvörðunum um hag lands og þjóðar og ýjað er að því að hagur landsins sé fölginn í aðild að ESB.⁸¹ Segja má að þessi nálgun sé á skjön við þá orðræðu sem hafði verið ríkjandi um að aðild að ESB felji í sér íþyngjandi framsal fullveldis.

Í lok ársins 2008 sagðist Guðni Ágústsson ekki lengur vilja útloka skoðun á aðild að ESB.⁸² Í áramóttagrein Geirs H. Haarde í *Morgunblaðinu* setur hann fram þá hugmynd að efna cigi til þjóðaratkvæðagreiðslu um hvort ganga eigi til aðildarviðræðna við ESB.⁸³ Áður á tímabilinu hafði Steingrímur J. Sigfússon sagt að Vinstrihreyfingin – grænt framboð vildi að þjóðin tæki endanlega ákvörðun um það hvort ganga atti í ESB, en að hann væri bjartsýnn á að þjóðin myndi hafna inngöngu í ESB.⁸⁴

Þegar rýnt er í þá umræðu er fór fram um ESB og evruna í blöðunum árið 2009 má draga þá ályktun að það hafi ekki síst verið fyrir tilstilli fjölmíðla, hagsmunasamtaka og ýmissa aðila úr atvinnulífinu að ESB var sett á dagskrá í aðdraganda kosninga. Átakafletirnir koma þar af leiðandi skýrt fram og þá fyrst og fremst á hinum pólitíska vettvangi. Kallað var eftir því að stjórnvöld og stjórn-málaflokkar mörkuðu skýra stefnu í peningamálum þar sem aukinn þungi er á

80 *Morgunblaðið* 16. september 2008, bls. 10.

81 *Morgunblaðið* 1. desember 2008, bls. 20.

82 *Morgunblaðið* 17. nóvember 2008, bls. 4.

83 *Morgunblaðið* 31. desember 2008, bls. 24–25.

84 *Fréttablaðið* 8. desember 2008, bls. 2.



△ Atkvæðagreiðsla á Alþingi 16. júlí 2009 um umsókn Íslands að Evrópusambandinu.

304

305

því í umræðunni að ESB og evran séu haldreipi fyrir smáíki í efnahagslegum ógöngum. Fram koma skýr merki þess að atvinnulífið þrýsti á um nýjan gjaldmiðil. Samtök iðnaðarins ályktuðu á Iðnþingi þann 5. mars 2009 að sækja þyrfti um aðild að ESB og taka upp evru og sömu áherslu má merkja á Viðskiptaþingi Viðskiptaráðs þann 13. mars 2009 þar sem niðurstaðan var sú að raunverulegir efnahagslegir kostir myndu fylgja aðild að ESB.⁸⁵ Þá kom fram í skýrslu nefndar um þróun Evrópumála á vegum ríkisstjórnarinnar að Alþýðusamband Íslands og fjögur stærstu aðildarfélög Samtaka atvinnulífsins (Samtök iðnaðarins, Viðskiptaráð Íslands, Samtök verslunar og þjónustu og Samtök ferðaþjónustunnar) vildu gera það að forgangsatriði nýrrar ríkisstjórnar að sækja um aðild að ESB í því skyni að tryggja efnahagslegt skjól en þessi samtök ásamt Samfylkingunni stóðu að séráliti. Þrír stjórnmálaflokkar, Sjálfstæðisflokkurinn, Framsóknarflokkurinn og Vinstrihreyfingin – grænt framboð, skiliðu hver sínu séráliti sem og BSRB.⁸⁶ Þannig var efnahagshrunið meginástæða þess að Evrópumálin urðu að kosningamáli í alþingiskosningunum árið 2009. Þessar niðurstöður styðja við fyrri rannsóknir sem sýna að í kjölfar hrunsins mildaðist afstaða stjórnmálaflokkanna til upptöku evru og ESB-aðildar en að aðildarumsóknin kom ekki til vegna breyttrar stefnu flokkanna gagnvart aðild að ESB.⁸⁷ Á tímabilinu má segja að það verði að ríkjandi orðræðu að nauðsynlegt sé fyrir Ísland, sem smáíki í efnahagslegum þrengingum, að tryggja efnahagslegt skjól og að með aðild að ESB sé verið að verja fullveldið sem er þvert á þá orðræðu sem hafði verið ríkjandi. Leiða verður líkur að því að efnahagslegar aðstæður hafi þar mikil áhrif þar sem vægi fullyeldis og sjálfstæðis gildir lítið þegar herða þarf sultarólinu. Hugmyndin um Evrópu ógnar þannig ekki lengur hugmyndinni um þjóðina. Þó ber að taka fram að áhersla á fullveldið og sjálfstæðið sem rök gegn aðild er aldrei fjarverandi í umræðunni. Helst má merkja áhersluna á fullveldið í tengslum við þrástefið um forræði yfir sjávarútvegsauðlindinni og ekki megi undir nokkrum kringumstæðum afhenda bákn eins og ESB yfirráð yfir auðlindum landsins. Leiðandi í þeirri umræðu eru þingmenn Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, Sjálfstæðisflokk og Frjálslynda flokksins ásamt LÍÚ.

⁸⁵ *Fréttablaðið* 6. mars 2009, bls. 8; *Morgunblaðið* 13. mars 2009, bls. 20.

⁸⁶ *Fréttablaðið* 18. apríl 2009, bls. 8.

⁸⁷ Baldur Þórhallsson og Christian Rebhan, „Iceland’s Economic Crash and Integration Takeoff“, bls. 53–73.

Lesa má út úr umfjöllun blaðanna í upphafi ársins að Evrópumræðan hafi lognast út af eftir að Vinstrihreyfingin – grænt framboð og Sjálfstæðisflokkur áttu sætaskipti í ríkisstjórninni. Í ritstjórnargrein *Morgunblaðsins* þann 8. febrúar 2009 kemur fram að þögnin um ESB hafi þjónað hagsmunum flokkanna.⁸⁸ Þannig þjónaði það hagsmunum Sjálfstæðisfloksins að sópa málinu undir teppi þar sem málid væri umdeilt innan floksins og þannig gæti hann sýnt einingu út á við og Samfylkingin mat það svo að það þjónaði hagsmunum stjórnarinnar að hafa hægt um sig vegna afstöðu Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Evrópu-málunum hafi því verið fórnæð til þess að tryggja myndun vinstri stjórnar.⁸⁹ Bæði blöðin áttu sinn þátt í að setja ESB á dagskrá í aðdraganda kosninganna 2009 með því að gagnrýna þá þögn sem ríkti framan af á hinum pólitísku vettvangi um ESB og evruna. Af greiningunni má dæma að fjölmíðlarnir hafi með ítrek-aðri umfjöllun og áherslu á mikilvægi þess að stjórmálaflokkarnir myndu „sýna spilin“ gagnvart ESB sett málid á dagskrá í kosningabaráttunni, þar sem sú mynd var dregin upp af stjórmálaflokkunum að þeir væru ófærir um að taka afstöðu í einu helsta hagsmunamáli þjóðarinnar. Þannig setti Samfylkingin aukinn þunga í Evrópumálin þegar leið á kosningabaráttuna og markaði sér sérstöðu eins og ummæli Dags B. Eggertssonar, varaformanns Samfylkingarinnar, endurspeglar þegar hann sagði að Samfylkingin væri „flokkurinn með planið“.⁹⁰ Niðurstaða kosninganna var túlkuð sem sigur Evrópusinna jafnvel þótt Vinstrihreyfingin – grænt framboð hafi líka fengið góða kosningu.⁹¹

Af þeirri orðræðu sem greind er má merkja að í grunninn mótað afstaða þeirra sem eru andvígir auknum Evrópusamruna af því að vernda beri fullveldi, sjálfstæði, sérstöðu og mikilvæga hagsmuni. ESB er hlutgert sem miðstýrt skrif-finnskubákn þar sem stærri þjóðir hafi tangarhald á smáríkjum og því geti smáríki ekki verið fullvalda innan ESB. Þannig setji ESB íþyngjandi hömlur á þjóðina. Sú orðræða um einhliða upptöku evru sem var áberandi á árinu 2007 og fyrri hluta 2008 endurspeglar þá algengu hugmynd að hægt sé að njóta úrræða í efnahagsmálum án þess að gefa neitt eftir. Þannig birtist ákveðið einkenni á orð-ræðunni, þar sem hugmyndin um fullveldið og sjálfstæðið er æðri hugmyndinni

um skjólið, þar sem hið efnahagslega skjól má ekki fela í sér framsal á valdi. Andsvör við þeirri orðræðu eru þó til staðar á öllum tímabilum, en eftir hrunið fær sú hugmynd aukið fylgi að sækja verði um aðild að ESB, sem sýnir að þegar raunverulegum efnahagslegum hagsmunum er ógnað eru ákveðnir hópar tilbúnir að endurskoða hugmynd sína um fullveldið. Ekki eru þó allir tilbúnir til þess og greina má, eftir sem áður, hópa sem segja þjóðarhagsmuni fremur fólna í því að hafa óskorað fullveldi með tilliti til hagsmuna og auðlinda. Almennt má greina undirliggjandi ótta í orðræðunni um afdrif sjávarútvegsins innan ESB og þó opnað sé í auknum mæli á ESB og evruna í umræðunni þá er það oftar en ekki gert með fyrirvara um hagsmuni sjávarútvegsins.

Eftir efnahagshrunið vex fylgi við það sjónarmið að aðild að ESB feli í sér efnahagslegan ávinnung og má fyrst og fremst rekja það til breyttrar samfélags-sýnar í kjölfar hrunsins. Þannig er hin ríkjandi orðræða hvers tímabils háð efnahagslegri stöðu hverju sinni. Hins vegar sýnir hún líka fram á að orðræðuhefðin er sterkt og í grunninn má hugmyndin um ESB ekki ógna hugmyndinni um þjóðina og hagsmuni hennar.

Þegar orðræðan er skoðuð út frá því grunnstefi smáríjkakenna að smáríki þurfi bandamann í stærra og valdameira ríki eða í alþjóðastofnun til þess að tryggja efnahagslegt og pólitískt skjól, er sú hugmynd áberandi í orðræðunni að einmitt vegna þess að Ísland sé smáríki eigi það að standa utan við ESB. Sú áhersla er þó mest fyrir efnahagshrunið, og er áberandi hjá yfirlystum andstæðingum ESB á hinum pólitísku vettvangi. Þau rök sem eru þeirri orðræðu til grundvallar eru að smáríkið Ísland týnist í ESB-bákninu og að smáríki tapi fullveldinu innan ESB. Eftir efnahagshrunið verður sú skoðun mjög áberandi að mikilvægt sé að skipta um gjald-miðil og er einkum horft til evrunnar í því tilliti, og að smáríki þurfi efnahagslegt skjól innan ESB. Bent var á önnur ríki innan ESB og aðgengi þeirra að efnahags-legum úrræðum í kjölfar hrunsins á meðan Ísland fann sig eitt á báti, utan efnahagslegs og pólitíksks skjóls. Hins vegar má greina ákveðna tilhneigingu í orðræðunni þar sem áhersla á mikilvægi yfirráða yfir auðlindum sjávar er skor ofar áherslunni á efnahagslega skjólið og er þá sá varnagli gjarnan sleginn að grundvallaratriði sé að tryggja hagsmuni sjávarútvegsins komi til aðildarviðræðna við ESB. Þannig má sjá að ríkjandi orðræða er í grunninn sú að ekki megi framselja vald. Þannig var aukin umræða og í kjölfarið aðildarumsókn að ESB viðbrögð við efnahagslegum aðstæðum en ekki almenn sjálfssprottin löngun til þess að ganga í ESB.

88 *Morgunblaðið* 8. febrúar 2009, bls. 30.

89 *Fréttablaðið* 21. mars 2009, bls. 16.

90 *Morgunblaðið* 9. apríl 2009, bls. 20.

91 *Morgunblaðið* 27. apríl 2009, bls. 12-13; *Morgunblaðið* 27. apríl 2009, bls. 4; *Fréttablaðið* 27. apríl 2009, bls. 6.



△ Mótmæli vegna fyrirættana utanríkisráðherra að afturkalla umsókn Íslands um aðild að ESB í febrúar árið 2014.

308

309

NIÐURSTÖÐUR: HVENÆR ÁKVEÐA ÍSLENSKIR STJÓRNMÁLAMENN AÐ DEILA FULLVELDI MEÐ ÖÐRUM EVRÓPURÍKJUM?

Efnahagslegir hvatar lágu að baki aðildinni að EFTA, gerð fríverslunarsamnings við ESB og þáttöku í EES. Pólitiskt samráð um utanríkismál fylgdi aðildinni að EES og Ísland átti ekki annan kost en að gerast aðili að Schengen-samningnum ef viðhalda átti Norræna vegabréfasambandinu og taka þátt í lögreglusamvinnu aðildarríkjanna. Efnahagslegur ávinningur lá einnig til grundvallar aðildarum-sókn Íslands að Evrópusambandinu.

Andstæðingar þáttöku í Evrópusamvinnunni hafa ætíð talið að aukin þátt-taka myndi skaða landið efnahagslega en hafa þó lagt mesta áherslu á þjóðernis-leg rök í málflutningi sínum. Þeir gagnrýna einkum þá valdatilfærslu sem þeir telja að hafi átt sér stað til ríkja og stofnana EFTA, EES og Schengen með aðild Íslands að samningunum. Sú valdatilfærsla yrði að þeirra álti enn meiri með inn-göngu í ESB. Þeir gerast varðmenn fullveldis Íslands.

Stuðningsmenn þáttöku í samvinnu ríkja Evrópu héldu því hins vegar fram á sínum tíma að með aðild að EFTA, EES og Schengen felist ekki fullveldis-framsal. Stuðningsmenn aðildar að ESB, sem gangast við því að aðild að þessum samningum hafi fylgt framsal fullveldis, halda því fram að með inngöngu í ESB geti Ísland endurheimt það fullveldisframsal sem átt hafi sér stað. Allir þessir stuðningsmenn aukinnar þáttöku í Evrópusamvinnunni gerast því einnig varð-menn fullveldis Íslands. Þannig hefur orðræðan um það hvort fullveldi Íslands skerðist eða styrkist með þáttöku í samvinnu ríkja Evrópu orðið að þrástefi í umræðunni um Evrópumál.

Niðurstöður okkar benda til þess að samningarnir um EES og Schengen séu í raun síbreytilegir yfirþjóðlegir samningar og samkvæmt þróngri skilgreiningu á fullveldishugtakinu má halda því fram að íslenska ríkið hafi framselt hluta af fullveldi sínu til yfirþjóðlegra stofnana ESB, EES og Schengen. Auk þess er ríkjandi lýðræðishalli, í raun tvöfaldur lýðræðishalli samanborið við lýðræðishalla aðildarríkja ESB, hér á landi í tengslum við EES og Schengen þar sem enginn þjóðkjörinn fulltrúi hefur aðgang að né ákvörðunarvald innan þeirra stofnana sem falla undir samningana innan vébanda ESB. Reynslan hefur sýnt að þessar

ákvarðanir ríkja og stofnana ESB taka undantekningarlaust gildi hér á landi. Pannig nýtir Ísland sér ekki fullveldisrétt sinn með því að neita að framfylgja þeim ákvörðunum þó ríkisvaldið sé ósátt við þær af ótta við að stefna samningunum í haettu.

Hið formlega vald liggar hjá Alþingi en í raun liggar valdið í öllum þeim málflokkum sem heyra undir EES og Schengen hjá stofnunum ESB. Alþingi hefur ákveðið að deila völdum með aðildarríkjum EES og Schengen og stofnunum ESB en ákvarðanataka EES og aðkoma Íslands að Schengen er með þeim hætti að íslensk stjórnvöld eiga mjög erfitt með að hafa áhrif á EES- og Schengen-gerðir.

Hins vegar verður ekki framhjá því litið að Ísland stendur efnahagslega, pólitískt og félagslega sterkara að vígi innan EES og Schengen en það myndi gera eitt og sér eins og til dæmis án aðgangs að sameiginlegum markaði ESB, samvinnu í utanríkis- og löggæslumálum og aðgangi að rannsókná- og nýsköpunarstyrkjum ESB. Pannig má færa fyrir því haldbær rök samkvæmt víðari skilgreiningu á fullveldishugtakinu, eins og fram kemur í inngangi, að fullveldi landsins hafi styrkst með aðild að EES og Schengen.

Stjórnálamenn virðast veigra sér við að tala fyrir þáttöku í Evrópusamvinnunni þar til vísbendingar eru um að efnahagslíf og ferðafrelsi landsmanna gæti skaðast verulega ef landið tekur ekki þátt í samvinnunni. Þetta var raunin varðandi aðild að EFTA, EES og Schengen. Viðreisnarstjórnin beið með aðildarumsókn að EFTA fram yfir þingkosningarnar 1967 þrátt fyrir að óveðursskýin hafi verið farin að hrannast upp í efnahagsmálunum. Forystumenn Framsóknarflokks og Alþýðubandalags, samstarfsflokkars Alþýðufloksins í ríkisstjórninni 1988–1991 sem hóf undirbúning að gerð EES-samningsins, töludu gegn samningnum í aðdraganda kosninganna árið 1991⁹² og ráðherrar töludu fyrir aðild að Schengen á grundvelli þess að tryggja þyrfti áframhaldandi ferðafrelsi landsmanna.

Aðildarumsóknina að ESB er ekki hægt að skýra öðruvísi en með hrúninu enda voru meginrökin fyrir henni þau að ESB-aðild og upptaka evru myndi hjálpa til við að leysa efnahagskreppuna. Eftir því sem nær dró hruni og í kjölfar þess öðlaðist þessi málflutningur sterkari rödd gagnvart ríkjandi orðræðu um mikilvægi þess að standa utan ESB á grundvelli fullveldis og sjálfstæðis. ESB-aðild átti að tryggja landinu efnahagslegt skjól. Niðurstöður okkar benda jafn-

fram til þess að fjölmörlar, hagsmunasamtök og ýmsir aðilar úr atvinnulífinu hafi komið aðild að ESB á dagskrá í aðdraganda þingkosninganna árið 2009. Málflutningur þeirra leiddi til þess að afstaða stjórnmálflokkka til upptöku evru og ESB-aðildar mildaðist og Samfylkingin lagði aukinn þunga í Evrópumálin í lok kosningabaráttunnar þegar meiri líkur en minni voru orðnar á því að hún myndi styrkja stöðu sína með því að tala fyrir inngöngu í ESB. Hrunið og breytt orðræða um Evrópumálin í kjölfarið lagði þannig grunninn að aðildarumsókninni að ESB sumarið 2009.

Það sem gleymist oftast í umræðunni um hvort stíga eigi skrefi lengra og taka frekari þátt í samvinnu Evrópuríkja er staða Íslands í alþjóðasamfélaginu. Ísland er lítið ríki samkvæmt öllum mælikvörðum um stærð ríkja þó að stærð fiskveiðilögsgunnar og magn sjávarafla skipi Íslendingum í hóp stærstu fiskveiðiþjóða heims. Stóra spurningin er hvernig lítil ríki tryggja og styrkja fullveldi sitt í ólgusjó alþjóðastjórnálá þar sem þau eru vanmáttugri en stærri ríki vegna lítils heimamarkaðar, takmarkaðrar getu til að verjast utanaðkomandi árásum og takmarkaðs mannauðs.⁹³

Meginniðurstaðan í deilunum um það hvernig Ísland tryggi og styrki sem best fullveldi sitt hefur oftast verið sú að Ísland hefur leitast eftir pólitísku, efnahagslegu og félagslegu skjóli voldugra ríkja og alþjóðastofnana. Pannig hefur Ísland notið skjóls alþjóðastofnana, alþjóðasamninga og nágrannaríkja þegar kemur að vörnum landsins, efnahagslegri uppbyggingu og aðgangi að mörkuðum og menntastofnum þessara landa.⁹⁴ NATO og Bandaríkin veita Íslendingum skjól þegar kemur að vörnum landsins. Ísland hefur kosið að deila fullveldi með aðildarríkjum ESB/EES til að tryggja aðild að innri markaðum og með aðildarríkjum Schengen hvað varðar landamæraeftirlit og lögreglusamvinnu. Stjórnvöld hafa einnig ákveðið að opna landið fyrir frjálsri för fólkis frá aðildarríkjum EES til að tryggja aðgang landsmanna að vinnumarkaði og menntastofnum þessara ríkja. Pannig hafa stjórnvöld leitast við hafa áhrif á utanaðkomandi þætti sem munu óhákvæmilega hafa áhrif á landið í heimi hnattvæðingar. Stjórnvöld hafa nýtt fullveldisréttinn til að deila fullveldinu með öðrum aðildarríkjum EES og Schengen og með því styrkt stöðu landsins efnahagslega, pólitískt og menningarlega.

⁹³ Baldur Þórhallsson, „Domestic Buffer Versus External Shelter“, bls. 324–336.

⁹⁴ Baldur Þórhallsson, „Fullveldi smárikja“, bls. 73–94.

Meginþorri íslenskra stjórnálamanna telur hins vegar að aðild að Evrópusambandinu muni fylgja meiri kostnaður en ávinnungur. Samkvæmt kenningu um skjól fylgir skjóli aetíð kostnaður og hann má að sjálfsgöðu ekki vera meiri en ávinnungurinn sem það gefur.⁹⁵ Stjórnálamenn leggja ríka áherslu á full yfirráð landsmanna yfir frumatvinnugreinunum. Óskorað fullveldi landsins yfir sjávarútvegi og landbúnaði virðist skipta sköpum þegar kemur að andstöðunni við að ganga í Evrópusambandið. Það er hins vegar athyglisvert að flestir ráðamenn eru ekki tilbúnir til að láta á það reyna hvort undanþágur geti fengist frá tilteknum þáttum sameiginlegrar fiskveiðistefnu og landbúnaðarstefnu ESB. Einnig ber að hafa í huga að þessar atvinnugreinar eru nú þegar verulega háðar gerðum ESB/EES og tengist það til dæmis matvælaöryggi, umhverfisvernd og vinnumarkaði. Stjórvöld hafa lítið sem ekkert um gerðirnar að segja áður en þær eru leiddar inn í íslenskan rétt eins og fram hefur komið. Auk þess má nefna að Ísland fylgir utanríkisstefnu Evrópusambandsins og tekur meðal annars þátt í þvingunaraðgerðum þess og Bandaríkjanna gegn Rússlandi. Það hefur valdið frumatvinnugreinum, einkum sjávarútveginum, verulegu fjárhagstjóni. Ísland nýttir sér sjaldnast rétt sinn til að taka ekki þátt í yfirlýsingum ESB um utanríkismál og tekur alltaf upp gerðir Evrópusambandsins sem falla undir EES og Schengen. Það kemur líklega oftast til vegna þess að íslenskir ráðamenn eru einfaldlega sammála stefnunni sem mörkuð er af stofnunum ESB og þeirri staðreynd að kjósi þeir að innleiða ekki þær gerðir sem settar hafa verið með stoð í EES og Schengen myndi það stefna þátttöku Íslands í samningunum í hættu. EES-samningurinn hefur þó reynst sveigjanlegri en margir hafa haldið fram hvað þetta varðar þar sem Ísland fékk að takmarka frjálst flæði fjármagns innan EES í hartnær áratug eftir hrun.

Niðurstöður okkar sýna fram á að þátttaka í samvinnu ríkja Evrópu má ekki ógna hugmyndinni um fullveldi þjóðarinnar. Umraðan um Evrópumál er enn nátengd sjálfsmýnd Íslands þar sem hugtökin fullveldi og sjálfstæði móta orðræðuna. Hluti ráðamanna er hins vegar tilbúinn að leiða baráttuna fyrir aukinni þátttöku í Evrópusamvinnunni á efnahagslegum forsendum þegar að kreppir. Þá sækjast þeir eftir því skjóli sem samvinna ríkja Evrópu felur í sér og eru reiðubúnir að deila fullveldi með öðrum aðildarríkjum.

⁹⁵ Baldur Þórhallsson, „The Icelandic Crash and its Consequences“, bls. 199–216; Baldur Þórhallsson, „Domestic Buffer Versus External Shelter“, bls. 324–336.

Heimildir

SKJÖL, HANDRIT OG NÁMSRITGERÐIR

- Davíð Ólafsson, Afstaða Íslands gagnvart markaðsbandalögum, óbirt minnisblað 22. júlí 1961. Þjóðskjalasafn Íslands. PÍ. Viðskiptaráðuneytið. 1994 - B/313.
- Eva Dóra Kolbrúnardóttir, Aðild Íslands að EES-samningnum: Afsal fullveldis og kýðræðis-halli. MA-ritgerð í alþjóðasamskiptum við Háskóla Íslands 2013. *Lbs.-Hbs.* (Landsbókasafn Íslands-Háskólabókasafn). *Skemman:* <https://skemman.is/handle/1946/16467>
- Hans G. Andersen, sendiherra Íslands í Brussel, óbirt minnisblað 30. ágúst 1961. Þjóðskjalasafn Íslands: PÍ. Utanríksráðuneyti Íslands, 1998 - B/445.
- Nefndin um fríverzlunarmál, óbirt alítsgerð, 12. apríl 1961, Þjóðskjalasafn Íslands. PÍ. Viðskiptaráðuneytið. 1994 - B/310.
- Þórunn Elfa Bjarkadóttir, Aðför að fullveldi eða efnahagslegt skjól? Orðræðugreining á umfjöllun um Evrópusambandið og evruna í íslenskum fjölmíðum 2007–2009. MA-ritgerð í alþjóðasamskiptum við Háskóla Íslands 2013. *Lbs.-Hbs.* (Landsbókasafn Íslands-Háskólabókasafn). *Skemman:* <https://skemman.is/simple-search?query=%C3%9E%C3%B3runn+Elfa+Bjarkad%C3%B3ttir>

VEFHEIMILDIR

- Vef. Davíð Oddsson á ráðstefnu Lögfræðingafélags Íslands: Schengen-samstarfið vekur spurningar um fullveldið, Morgunblaðið 19. október 2002, <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/693682/>
- Vef. European Council, Council of the European Union. Declarations by the High Representative, Press Releases and Statements, 2014–2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/>
- Vef. Halldór Ásgrímsson utanríkisráðherra seðir Schengen-aðild treyst stöðu Íslands í Evrópusamstarfi: Opnar dyr á mikilvægum sviðum, Morgunblaðið 22. mars 2001 <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/596013/>
- Vef. Icelandic Ministry for Foreign Affairs and United States Department of Defense, „Joint Declaration Between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry for Foreign Affairs of Iceland“. 29. júní 2016, <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=72cbcead-54d2-11e7-9410-005056bc4d74>
- Vef. Ræða. Sólveig Pétursdóttir á Alþingi, 37. fundur, 125 lþ., <https://www.althingi.is/altext/125/12/r07222821.sgml>
- <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=72cbcead-54d2-11e7-9410-005056bc4d74>

7-9410-005056bc4d74

Vef. Utanríkisráðuneyti, „Reglugerð um þvingunaraðgerðir varðandi Úkraínu“. 18. mars 2014, <https://www.reglugerdir.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/utanrikisraduneyti/nr/18916>

VIÐTÖL

- Viðtal.* Baldur Þórhallsson. Viðtal við Björn Bjarnason, fyrverandi menntamálaráðherra, 23. mars 2007.
- Viðtal.* Baldur Þórhallsson. Viðtal við háttsett starfsmann utanríkisráðuneytisins janúar 2017.
- Viðtal.* Baldur Þórhallsson. Viðtal við háttsett starfsmann utanríkisráðuneytisins október 2017.
- Viðtal.* Baldur Þórhallsson. Viðtal við Þorstein Pálsson, fyrverandi dómsmálaráðherra, 27. mars 2007.

PRENTAÐAR HEIMILDIR

- Alþingistöindi* 1957, 1962.
- Ármann Snævarr, *Almenn lögfræði* (Reykjavík: Bókaútgáfa Orators 1988).
- Baldur Þórhallsson, „Bætt lífskjör og lýðræði“, *Morgunblaðið* 22. apríl 2009, bls. 29.
- Baldur Þórhallsson, „Domestic Buffer Versus External Shelter: Viability of Small States in the New Globalised Economy“, *European Political Science* X:3 (2011), bls. 324–336.
- Baldur Þórhallsson, „Evrópustefna íslenskra stjórnvalda: Stcfnumótun, átök og afleiðingar“, *Endur>mótun íslenskrar utanríkisstefnu 1991–2007*. Ritsj. Valur Ingimundarson (Reykjavík: Hið íslenska bókmennatafélag 2008), bls. 67–136.
- Baldur Þórhallsson, „Fullveldi smárikja: Samskipti Íslands við nágrannaríki og alþjóðastofnanir“, *Fullveldi í 99 ár. Afnælisrit til heiðurs Davíð Þór Björvinssyni*. Ritsj. Svala Ísfeld Ólafsdóttir (Reykjavík: Hið íslenska bókmennatafélag 2017), bls. 73–94.
- Baldur Þórhallsson, „The Icelandic Crash and its Consequences: A Small State without Economic and Political Shelter“, *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Ritsj. Robert Steinmetz og Anders Wivel (Farnham: Ashgate Publishing 2010), bls. 199–216.
- Baldur Þórhallsson, „Towards a New Theoretical Approach“, *Iceland and European Integration: On the Edge*. Ritsj. Baldur Þórhallsson (London og New York: Routledge 2004), bls. 185–206.
- Baldur Þórhallsson og Christian Rebhan, „Iceland’s Economic Crash and Integration Takeoff: An End to European Union Scepticism?“, *Scandinavian Political Studies* XXXI:1 (2011), bls. 53–73.
- Baldur Þórhallsson og Hjalti Þór Vignisson, „The First Steps, Iceland’s Policy on European Integration from the Foundation of the Republic to 1972“, *Iceland and European Integration, On the edge*. Ritsj. Baldur Þórhallsson (London og New York: Routledge 2004), bls. 38–54.
- Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson, „Iceland’s Relations with its Regional Powers: Alignment with the EU-US sanctions on Russia“, *Global Affairs* 3:3 (2017), bls. 307–318.
- Björg Thorarensen, „Stjórnskipunarréttur“, *Um lög og rétt*. Ritsj. Róbert R. Spanó (Reykjavík: Codex 2009), bls. 23–45.
- Dagur B. Eggertsson, *Steingrímur Hermannsson evisaga II* (Reykjavík: Vaka Helgafell 1999).
- Davíð Þór Björvinsson, „Fullveldi: Margeygt og margarma kvíkvendi“, *Fullveldi í 99 ár. Afnælisrit til heiðurs Davíð Þór Björvinssyni*. Ritsj. Svala Ísfeld Ólafsdóttir (Reykjavík: Hið íslenska bókmennatafélag 2017), bls. 305–307.
- Davíð Þór Björvinsson, *EES-réttur og landsréttur* (Reykjavík: Codex 2006).

Einar Benediktsson, *Iceland and European Development* (Reykjavík: Almenna bókafélagið 2003).

Einar Benediktsson, *Ísland og Evrópusambandinum 1950–2000* (Reykjavík: Fjölsýn forlag 2000).

Eiríkur Bergmann, *Sjálfstæði þjóð: Trylltur skrill og landráðalýður* (Reykjavík: Veröld 2011).

Follesdal, Andreas and Simon Hix, „Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik“, *Journal of Common Market Studies*, XLIV:3 (2006), bls. 533–562.

Foucault, Michel, *The Archaeology of Knowledge* (London: Routledge 2002).

Fréttablaðið 2007–2009. Reykjavík.

Frommelt, Christian, „An Assessment of the Functioning of the EEA“, *The European Economic Area and the Single Market 20 Years on* (Brussel: EFTA 2012), bls. 18–21.

Guðmundur Hálfdanarson, „Discussing Europe: Icelandic Nationalism and European Integration“, *Iceland and European Integration: On the Edge*. Ritsj. Baldur Þórhallsson (London og New York: Routledge 2004), bls. 128–144.

Guðmundur Hálfdanarson, *Íslenska þjóðríkið – uppruni og endimörk* (Reykjavík: Hið íslenska bókmennatafélag og Reykjavíkurakademían 2007).

Guðmundur Jónsson, „Coming to Terms with Europe. Iceland’s Entry into EFTA and Its Implications“, *EFTA 1960–2010. Elements of 50 Years of European History*. Ritsj. Káre Bryn og Guðmundur Einarsson (Reykjavík: University of Iceland Press 2010), bls. 77–97.

Gunnar G. Schram, *Evrópska efnahagssveðið. Meginatriði og skýringar* (Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands 1992).

Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur* (Reykjavík: Háskólaútgáfan 1999).

Gunnar Helgi Kristinsson, *Ísland og Evrópubandalagið* (Reykjavík: Icelandic Commission on Security and International Affairs 1987).

Gylfi P. Gíslason, *Viðreisnarárin* (Reykjavík: Almenna bókafélagið 1993).

Hafsteinn Þór Hauksson, „Stjórnarskrárhýggja og stjórnarskrárigildi alþjóðlegra mannréttindasáttmála“, *Útfjötur* LVII:4 (2004), bls. 501–573.

Handel, Michael, *Weak States in the International System* (London: Frank Cass 1981).

Hay, Peter, *Federalism and Supranational Organizations* (Urbana: University of Illinois Press 1966).

Hrd.: *Hestaríttardómar* 1925–2006. Rafræn útgáfa frá 1999 er á vef Hestaréttar (<https://www.haestirettur.is/domar/>)

Högni S. Kristjánsson, „Hvort fara landamæraverðirnir? Ísland, Schengen og Amsterdamsáttmálinn“, *Útfjötur* 2. tbl. (1999), bls. 177–213.

Iceland 2012 Progress Report. European Commission. Commission Staff Working Document (Brussels: European Commission 2012).

Iceland 2013 Progress Report. European Commission. Commission Staff Working Document (Brussels: European Commission 2013).

Jóhanna Jónsdóttir, „Getur Evrópusambandið tryggt að stefnumál þess séu framkvæmd á Íslandi?“, *Evrópuvitund: Rannsóknir í Evrópuáæfum 2007–2008*. Ritsj. Auðunn Arnórsson (Reykjavík: Alþjóðamálastofnun og Rannsóknasetur um smáriki 2008), bls. 78–79.

Jón Hjaltason og Ólafur Hannibalsson, *Með spriklið i spordinum: Saga SH 1942–1996* (Reykjavík: Hið íslenska bókmennatafélag 1997).

Kristrún Heimisdóttir, „Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands“, *Timarit lögfræðinga* LIII:1 2003), bls. 19–60.

Méndez Pinedo, María Elvira, „Lýðræðishallinn í EES“, *Morgunblaðið* 15. febrúar 2009, bls. 39.

Méndez Pinedo, María Elvira, *EC and EEA Law: A Comparative Study of the Effectiveness of European Law* (Groningen: Europa Law Publishing 2009).

Morgunblaðið 1958, 2001, 2007–2009. Reykjavík.

Ólafur H. Jónsson, „Ísland og efnahagsbandalögin“, *Fjármálatíðindi* (júlí–desember 1976), bls. 124–174.

Ólafur P. Stephensen, *Afang í Evrópuþró: Evrópskt efnahagssvæði og íslenzk stjórninnál*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan 1996).

Róbert R. Spanó, „Hugleiðingar um umfang lagabreytinga í tilefni af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum“, *Ný staða Íslands í utanríkismálum – Tengsl við önnur Evrópulönd*. Ritstj.

Silja Bára Ómarsdóttir (Reykjavík: Háskólaútgáfan 2007), bls. 27–37.

Sigurður Líndal, *Um lög og lögfreði. Grundvöllur laga – réttarheimildir* (Reykjavík: Hið íslenzka bókmennrafélag).

Sigurður Líndal og Skúli Magnússon, *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins* (Reykjavík: Hið íslenska bókmennrafélag 2011).

Sjálfstæði Íslands og þátttaka í efnahagsbandalögum: *Umræður á ráðstefnu Frjálsrar menningar 27. janúar 1962* (Reykjavík: Frjáls menning 1962).

Skyrsla Óssurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013. Vefútgáfa Alþingistíðinda, <https://www.althingi.is/altctx/141/s/pdf/1007.pdf>

Stefán Már Stefánsson, *Evrópuréttur. Réttarreglur og stofnanir Efnahagsbandalagsins* (Reykjavík: Iðunn 1991).

Sjórnartíðindi 1993.

316
Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar (Reykjavík: Forsætisráðuneyti 2007).

Tíminn 1963. Reykjavík.

Úlfar Hauksson, *Gert út frá Brussel? Íslenskur sjávarútvegur og Evrópusambandið* (Reykjavík: Háskólaútgáfan 2002).

Valdimar Unnar Valdimarsson og Halldór Bjarnason, *Saltfiskur í sögu þjóðar II* (Reykjavík: Hið íslenska bókmennrafélag 1997).

Vital, David, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations* (Oxford: Clarendon Press 1967).

Wæver, Ole, „Identity, Communities and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Theory“, *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*. Ritstj. Lene Hansen og Ole Wæver (New York and London: Routledge 2002), bls. 20–49.

Þjóðviljinn 1968. Reykjavík.