



Minnisblað

Viðtakandi Utanríkismálanefnd Alþingis
Sendandi Utanríkisráðuneytið

Dagsetning 20.08.2025
Málsnúmer UTN25080097

Greinargerð um stöðu umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu

Vísað er til upplýsingabeiðni utanríkismálanefndar Alþingis til utanríkisráðuneytisins, dags. 8. ágúst 2025, sem sett var fram í fjórum liðum, um samskipti Íslands og Evrópusambandsins. Nefndinni hafa þegar verið send svör við liðum 2.-4., sbr. minnisblað dags. 15. ágúst sl.

Í þessu minnisblaði er að finna svar við 1. lið beiðninnar þar sem óskað var eftir „afstöðu til slita viðræðna og afturköllunar ESB-umsóknar árið 2015 og aðgang að öllum þeim minnisblöðum sem lágu að baki þeirri ákvörðun og framkvæmd ráðherra á þeim tíma“.

Með vísan í framangreinda beiðni hafa eftirfarandi minnisblöð sömuleiðis verið tekin saman og eru þau afhent ásamt þeirri greinargerð sem á eftir fylgir:

- Minnisblað til ríkisstjórnar: Yfirlit um stöðu aðildarviðræðna við ESB, dags. 31. maí 2013.
- Minnisblað til ríkisstjórnar: ESB aðildarviðræður – ákvörðun um hlé á viðræðum – staða samninganefndar og samningahópa, dags. 27. ágúst 2013.
- Minnisblað til ríkisstjórnar: Úttekt á stöðu aðildarviðræðna og þróun ESB, dags. 17. september 2013.
- Minnisblað til ríkisstjórnar: Tillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn um aðild að Evrópusambandinu, dags. 21. febrúar 2014.
- Minnisblað til ríkisstjórnar: Aðildarumsókn að ESB – möguleg næstu skref, dags. 21. ágúst 2014.
- Minnisblað til ráðuneytisstjóra: Samantekt um stöðu umsóknar Íslands og viðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu og fyrstu skref í samskiptum við ESB í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslu, dags. 7. janúar 2025.

Inngangur

Þónokkur opinber umræða hefur verið um stöðu aðildarumsóknar Íslands að Evrópusambandinu (ESB) eftir að ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs fór frá völdum vorið 2013, bæði innan þings og utan. Sumir hafa borið brögður á að umsókn Íslands hafi verið afturkölluð og allt frá árinu 2010 hafa 20 þingmenn úr fimm þingflokkum lagt fram samanlagt tíu þingsályktunartillögur þar sem kallað er eftir því að umsókn um aðild Íslands að ESB verði afturkölluð, utan einnar sem lagði til formlegt hlé á viðræðum, auk samtaka sem gert hafa slíkt hið sama.¹ Aðrir hafa haldið því fram að aðildarviðræðunum og umsóknarferlinu sé lokið, ýmist praktískt eða lögformlega.²

Þrátt fyrir þessar umræður um gildi og stöðu umsóknar Íslands hafa þær ekki haft neina praktíska þýðingu þar sem aðildarviðræður hafa legið niðri frá árinu 2013 og engin ríkisstjórn frá þeim tíma hefur haft það á stefnuskránni að taka upp þráðinn á nýjan leik, enda þótt stefna núverandi ríkisstjórnar kunni að leiða til þess. Þegar fjallað hefur verið um umsóknina í ritstýrðu efni sem ráðuneytið hefur sent frá sér hefur verið reynt að styðjast við orðalag stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks árin 2013 til 2016, þar sem talað er um „hlé á aðildarviðræðum“, og þau bréf sem send voru til ESB af utanríkisráðherra, þar sem talað er um „algert hlé“, og forsætisráðherra, þar sem sagt er að Ísland sé ekki umsóknarríki að ESB, en þessi bréf voru bæði send til ESB á vordögum 2015 og fjallað verður um þau hér á eftir. Þrátt fyrir góðan vilja ráðuneytisins til vandaðra vinnubragða má eflaust finna einhver dæmi um ósamræmi og jafnvel ónákvæmni í orðalagi í útgefnu efni ráðuneytisins eða sendiskrifstofa á þeim rúma áratug frá því að hlé var gert á aðildarviðræðunum, sérstaklega þegar frá hefur liðið. Hvað sem hugtakanotkun líður hefur ráðuneytið ekki séð ástæðu til þess að vinna álitserð um það álitæfni hver lögformleg staða umsóknar Íslands fyrr en í tíð núverandi ríkisstjórnar sem hefur það einmitt á stefnuskrá sinni að efna til

¹Sjá eftirfarandi tillögur:

[1337/138 þáttill.: afturköllun umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu | Þingtíðindi | Alþingi](#)

[96/141 þáttill.: afturköllun umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu | Þingtíðindi | Alþingi](#)

[656/143 þáttill.: formlegt hlé á aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins og þjóðaratkvæðagreiðslu um viðræðurnar | Þingtíðindi | Alþingi](#)

[433/150 þáttill.: umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu | Þingtíðindi | Alþingi](#)

[109/151 þáttill.: umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu | Þingtíðindi | Alþingi](#)

[48/152 þáttill.: umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu | Þingtíðindi | Alþingi](#)

[110/153 þáttill.: umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu | Þingtíðindi | Alþingi](#)

[174/154 þáttill.: afturköllun umsóknar Íslands um aðild að Evrópusambandinu | Þingtíðindi | Alþingi](#)

[178/155 þáttill.: afturköllun umsóknar Íslands um aðild Evrópusambandinu | Þingtíðindi | Alþingi](#)
[Sjá ályktun Heimsýnar frá 4. júlí 2016, í kjölfar þess að Sviss dró umsókn sína að ESB formlega til baka árið 2016.](#)

² Mbl: [Segir viðræður við Evrópusambandið pólitíska lygi](#), dags. 22. desember 2024.

Mbl: [Segir umsókn að ESB vera óvirka](#), 24. dags. desember 2024.

þjóðaratkvæðagreiðslu um „framhald viðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu“ eigi síðar en árið 2027.

Á fundi utanríkismálanefndar 22. júlí sl. var fjallað um stöðu umsóknar Íslands að ESB. Í kjölfar fundarins óskaði nefndin skriflegra upplýsinga um „afstöðu til slita viðræðna og afturköllunar ESB-umsóknar árið 2015“ og aðgangs að „öllum þeim minnisblöðum sem lágu að baki þeirri ákvörðun og framkvæmd ráðherra á þeim tíma“. Á fundinum var stiklað á stóru á grundvelli minnisblaðs um stöðu umsóknarinnar sem unnið var í byrjun þessa árs og myndar grunninn að þessari greinargerð.

Um eðli samskipta við önnur ríki og alþjóðastofnanir

Samskipti milli ríkja og samskipti ríkja við alþjóðastofnanir eru í eðli sínu formleg og byggja á fastmótuðum hefðum og ferlum í samskiptum. Þannig fara diplómísk samskipti milli ríkja og milli ríkja og alþjóðastofnana almennt fram með svokölluðum orðsendingum (*f. note verbale*), þ.e. formlegu skriflegu ferli. Aðildarferli að ESB er í eðli sínu formlegt ferli þar sem allar stærri ákvarðanir, t.d. um opnun og lokun samningskafla, eiga sér stað með skriflegum hætti og á formlegum ríkjaráðstefnum. Hið sama á við um upphaf eða lok viðræðna. Yfirlýsingar þess utan kunna að hafa pólitískt gildi, en lagalegt gildi þeirra er takmarkað.³

Hvernig stofnað var til aðildarviðræðna við ESB

Hinn 25. maí 2009 lagði þáverandi utanríkisráðherra fram þingsályktunartillögu þess efnis að Alþingi ályktaði um að ríkisstjórn skyldi falið að leggja inn aðildarumsókn að ESB. Málið var tekið til umræðu í utanríkismálanefnd. Meirihluti utanríkismálanefndar skilaði af sér nefndarálit, dags. 9. júlí 2009. Í nefndarálitinu kemur fram það viðhorf að með álitinu sjálfu sé kominn vegvísir að aðildarviðræðum við ESB, enda séu þar tekin til umfjöllunar þau álitamál sem varða upphaf viðræðanna, hvernig að þeim skuli staðið og hvaða meginatriða skuli gæta. Þá sé þar fjallað um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildarsamnings. Hinn 9. júlí 2009 voru einnig lögð fram tvö nefndarálit tveggja minnihluta utanríkismálanefndar. Meirihluti Alþingis samþykkti (33 atkvæði gegn 28 en tveir þingmenn sátu hjá) þann 16. júlí 2009 þingsályktunartillögu með breytingum utanríkismálanefndar, sem fól það í sér að ríkisstjórninni var falið að leggja inn umsókn Íslands að ESB og að loknum viðræðum yrði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Í þingsályktunartillögunni kemur einnig fram að ríkisstjórnin skuli fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem tiltekin eru í meirihlutaáliti utanríkismálanefndar. Þingmenn

³ [Tengsl Íslands og Evrópusambandsins](#). Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu, bls. 80. 2007.

úr öllum stjórn mála flokkum á Alþingi greiddu atkvæði með tillögunni um aðildarumsókn.

Ísland sótti um aðild að ESB 17. júlí 2009 með bréfi forsætisráðherra og utanríkisráðherra til forsætisráðherra Svíþjóðar en Svíþjóð gegndi þá formennsku í ESB. Tíu dögum síðar fjölluðu utanríkisráðherrar ESB-ríkjanna um umsókn Íslands, vísuðu henni til framkvæmdastjórnar sambandsins og óskuðu eftir formlegu álit hennar á Íslandi sem umsóknarríki.

Hinn 24. febrúar 2010 birti framkvæmdastjórnin álit sitt á umsókn Íslands. Álitid var almennt jákvætt í garð umsóknar Íslands og lagt var til að hafnar yrðu aðildarviðræður við Ísland. Í júní 2010 samþykkti leiðtoga ráð ESB einróma að hefja viðræður við Ísland um aðild að sambandinu og veita Íslandi stöðu umsóknarríkis. Evrópuþingið samþykkti ályktun til stuðnings þeirri ákvörðun í júlí sama ár.

Fyrsta ríkjaráðstefna viðræðanna fór fram 27. júlí 2010 sem markaði upphaf þeirra. Þar til í desember 2012 hófust viðræður um alls 27 samningskafla af þeim 33 sem efnislegir samningar snerust um, eða um 4/5 allra mála flokka. Þar af lauk viðræðum um ellefu kafla og auk þess afhenti Ísland samningsafstöðu sína í tveimur samningsköflum til viðbótar. Ísland átti eftir að ljúka við og senda ESB samningsafstöðu í fjórum köflum⁴. Sjá nánar í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 um stöðu og framvindu í viðræðunum við ESB.⁵

Aðdragandi þess að aðildarviðræðum var hætt árið 2015

Í desember 2012 og í aðdraganda alþingiskosninga 2013 ákvað þáverandi ríkisstjórn að hægja á aðildarviðræðunum og í raun setja þær á ís.

Ný ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks tók við völdum 23. maí 2013. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kom fram að hlé yrði gert á aðildarviðræðum við ESB og úttekt yrði gerð á stöðu viðræðanna og þróun mála innan sambandsins. Einnig kom fram að ekki yrði haldið áfram með aðildarviðræðurnar nema að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu.

Þann 16. júlí 2013 fundaði Sigmundur Davíð Gunnlaugsson forsætisráðherra með José Manuel Barroso, forseta framkvæmdastjórnar ESB, og Herman van Rompuy, forseta leiðtoga ráðsins. Í fréttatilkynningu um fundinn kemur m.a. fram að forsætisráðherra hafi „gert grein fyrir áherslum nýrrar ríkisstjórnar varðandi hlé á viðræðum við ESB“. Gunnar Bragi Sveinsson, utanríkisráðherra, hafði átt fund með Stefan Füle stækkunarstjóra framkvæmdastjórnar ESB um mánuði áður, 13. júní, um sama efni.

⁴ Um sjávarútvegsmál, landbúnaðar- og dreifbýlismál, fjálsa fjármagnsflutninga og staðfesturétt og þjónustufrelsi.

⁵ Utanríkisráðuneytið. [Aðildarviðræður Íslands og ESB. Framvinda og staða](#). 2013. Sjá bls. 27.

Í ágúst 2013 lýsir utanríkisráðherra því yfir að lögformlega þyrfti ekki aðkomu Alþingis til að draga umsókn Íslands um aðild að ESB til baka, þar sem þingmeirihluti fyrir umsókninni væri ekki lengur fyrir hendi. Átti utanríkismálanefnd fundi með ráðherra vegna málsins og fékk aðgang að lagalegu álitum sem afstaða ráðherra byggði á.⁶ Í kjölfarið fór fram nokkuð hörð umræða um hvort samþykki Alþingis þyrfti til að koma svo umsókn Íslands yrði löglega afturkölluð af sitjandi ríkisstjórn, í ljósi þess að Alþingi hafði samþykkt að leggja fram umsóknina með sérstakri þingsályktun. Vísaði stjórnarandstaðan meðal annars til þess að þegar fullgilda á viðameiri milliríkjasamninga, sem krefjast lagabreytinga eða fela í sér aðrar kvaðir sem Alþingi þyrfti að samþykkja, beri að afla samþykkis Alþingis samkvæmt 21. gr. stjórnarskrár. Er þetta alla jafna gert með þingsályktun. Við þær aðstæður hefur verið litið svo á að framkvæmdavaldinu væri óheimilt að segja sig frá slíkum alþjóðlegum skuldbindingum af Íslands hálfu nema meðsamþykki Alþingis. Taldi ríkisstjórnin hins vegar að það ætti ekki við um aðrar ályktanir þingsins sem ekki hefðu sérstakt vægi samkvæmt lögum. Í kjölfarið komu fram tillögur til þingsályktunar frá stjórnarandstöðunni þar sem m.a. kom fram að skiptar skoðanir væru um hvort ríkisstjórnin geti einhliða vikið ályktun Alþingis til hliðar með þeim hætti sem utanríkisráðherra hefði haldið fram. Var engu að síður talið að veigamikil lýðræðisleg rök hnigju að því að ráðherra geti ekki farið í bága við þingsályktanir sem varða mikilsverð utanríkismál og samskipti við aðrar þjóðir eða alþjóðastofnanir nema að fá fyrst fram skýra afstöðu þingsins þar um. Einar K. Guðfinnsson, þáverandi forseti Alþingis, tók m.a. undir þessi sjónarmið í viðtölum við Ríkisútvarpið í lok ágúst 2013 og ítrekaði síðar skoðun sína um þetta atriði í sérstakri yfirlýsingu forseta um stöðu Alþingis í kjölfar bréfs utanríkisráðherra 12. mars 2015 til ESB um hlé á viðræðum.⁷ Yfirlýsinguna flutti Einar á þingfundi 16. mars 2015 en þar kom eftirfarandi m.a. fram:

„[...] Meðal annars vegna pólitísks mikilvægis ESB-málsins taldi ég árið 2013 nauðsynlegt að lögð væri fram þingsályktunartillaga um slit ef ætlunin væri að fara þá leið að hætta við aðildarumsóknina. Um þetta voru ekki allir sammála mér, en það var hins vegar gert eins og allir vita. Það er reginmunur á þeirri tillögu og því bréfi sem hæstv. utanríkisráðherra hefur sent forsvarsmönnum ESB, en þar segir:

„Ríkisstjórn Íslands hefur engin áform um að hefja aðildarviðræður að nýju. Enn fremur yfirtekur þessi nýja stefna hvers kyns skuldbindingar af hálfu fyrri ríkisstjórnar í tengslum við aðildarviðræður. Í ljósi framangreinds er það bjargföst

⁶ Utanríkisráðuneytið. [Lögfræðiálit um hlé á aðildarviðræðum við ESB lagt fram í utanríkismálanefnd](#), dags. 22. ágúst 2013.

⁷ Einar K. Guðfinnsson, þáverandi forseti Alþingis, sagði m.a. [í samtali við RÚV 28. ágúst 2013](#): „Eins og allir sjá hvað þetta mál áhrærir, að samþykkt Alþingis frá 2009 er mjög í ósamræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og ríkisstjórnarflokkanna. Þá þarf auðvitað að leiða fram þennan þingvilja með formlegum hætti og ég teldi eðlilegast að gera það með þingsályktunartillögu sem Alþingi tæki þá afstöðu til.“

afstaða ríkisstjórnarinnar að ekki skuli líta á Ísland sem umsóknarríki ESB og lítur hún svo á að rétt sé að ESB lagi verklag sitt að þessu.⁸

Hinn 27. ágúst árið 2013 leggur utanríkisráðherra fram minnisblað í ríkisstjórn sem ber yfirskriftina „ESB aðildarviðræður – ákvörðun um hlé á viðræðum – staða samninganefndar og samningahópa“. Í því er lýst að á undanförunum og vikum og mánuðum hafi utanríkisráðherra stigið eftirfarandi skref:

1. Gert hlé á aðildarferlinu.
2. Gert hlé á vinnu samninganefndar og samningahópa.
3. Ákveðið að ekki verði um frekari ríkjaráðstefnur með ESB að ræða.
4. Ákveðið að um sinn a.m.k. verði ekki um heimsóknir erlendra sérfræðinga að ræða á vegum ríkisins undir stuðningskerfi ESB (IPA/TAIEX).
5. Skýrt stöðuna að því er varðar IPA-stuðning þar sem ESB hefur tekið þá ákvörðun að skrifa ekki undir frekari samninga um IPA-stuðning.

Í lok minnisblaðsins kemur fram að með hliðsjón af því sem kemur fram í því og með vísan til stefnu ríkisstjórnarinnar um að gera hlé á aðildarviðræðum felist ekki „slit á aðildarviðræðum“.

Hinn 21. febrúar 2014 lagði utanríkisráðherra fram minnisblað til ríkisstjórnar með yfirskriftinni: „Tillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu“. Í minnisblaðinu er vísað til þess að viðræðum við ESB hafi verið hætt og samninganefnd og samningahópar Íslands leystir frá störfum og Hagfræðistofnun hafi unnið úttekt á stöðu aðildarviðræðna sem nú hafi verið kynnt á Alþingi og birt opinberlega. Að öllu þessu virtu telji ríkisstjórnin nauðsynlegt að ekki ríki neinn vafi um það hver sé staða aðildarumsóknar eða hver sé staða Íslands í því sambandi og „að best fari á því, í ljósi stefnu ríkisstjórnarflokka og með hliðsjón af skýrslu Hagfræðistofnunar“, að aðildarumsóknin verði dregin til baka. Á þessum nótum í niðurlagi minnisblaðsins er því m.a. lagt til að „umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu verði dregin til baka“ og „að ekki skuli sótt um aðild að Evrópusambandinu á nýjan leik án þess að fyrst fari fram þjóðaratkvæðagreiðsla um hvort íslenska þjóðin stefni að aðild að Evrópusambandinu“.

Þessi tillaga var lögð fram á Alþingi, var rædd við fyrri umræðu en ekki afgreidd úr utanríkismálanefnd.⁹

Hinn 21. ágúst árið 2014, lagði utanríkisráðherra svo fram minnisblað í ríkisstjórn þar sem farið var yfir aðgerðir utanríkisráðherra til að hrinda í framkvæmd stefnu ríkisstjórnarinnar vegna aðildarumsóknarinnar. Þar er rífað upp að utanríkisráðherra hafi lagt fram tillögu til þingsályktunar „um að taka skrefið til fulls og draga aðildarumsókn til baka“, en tillagan hafi ekki komið til afgreiðslu.

⁸ [Staða Alþingis, yfirlýsing forseta og umræða um hana, skv. 61. gr. þingskapa](#), 144. löggjafarþing, 79. fundur, 16. mars 2015.

⁹ [Tillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu og um eflingu samstarfs við Evrópusambandið og Evrópuríki](#), (Lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

Varðandi frekari skref er tveimur möguleikum velt upp. Annars vegar er vísað til þess hvort rétt sé að hafa áhrif á stöðu Íslands sem formlegs umsóknarríkis og fá henni breytt eða hins vegar lýsa því a.m.k. yfir með enn sterkari hætti en gert hefði verið hver afstaða ríkisstjórnar væri til aðildarumsóknar og stöðu Íslands sem umsóknarríkis; þ.e. að ríkisstjórnin liti svo á að Ísland væri ekki lengur umsóknarríki og að hag Íslands væri betur borgið utan Evrópusambandsins. Tvær leiðir eru nefndar í þessu samhengi, *annars vegar* að leggja fram aftur tillögu til þingsályktunar um að draga til baka umsókn Íslands um aðild að ESB. *Hins vegar* að forsætis- og/eða utanríkisráðherra sendi ESB bréf þar sem afstaða ríkisstjórnar til stöðu umsóknar og stöðu Íslands sem umsóknarríkis er áréttuð.

Hinn 12. desember er ákveðið að velja þá leið sem gengur lengra í ofangreindu minnisblaði frá 21. ágúst 2014 og lögð fram í ríkisstjórn til samþykktar stjórnartillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn um aðild að ESB og tillagan í kjölfarið send þingflokki stjórnarflokkanna til afgreiðslu. Tillagan var hins vegar aldrei lögð fram á Alþingi.

Við svo búið er ákveðið að skrifa bréf eins og lýst er sem seinni valkosti í minnisblaðinu frá 21. ágúst. Það er dagsett 12. mars 2015 og stílað á Edgars Rinkēvičs, utanríkisráðherra Lettlands (sem þá var í formennsku ESB), og undirritað af Gunnari Braga Sveinssyni utanríkisráðherra. Í bréfinu er talað um í íslenskri þýðingu¹⁰ „að stöðva aðildarviðræðurnar að fullu“ og að það sé „bjargföst afstaða ríkisstjórnarinnar að ekki skuli líta á Ísland sem umsóknarríki ESB“ (Í enskum frumtexta bréfsins er þetta orðað þannig: „...to put the accession negotiations on complete hold“ og „it remains the firm position of the Government that Iceland should not be regarded as a candidate country for EU membership“.

Á vettvangi stjórnmalanna og úti í samfélaginu¹¹ sköpuðust miklar umræður um hvort aðildarumsóknin hefði verið afturkölluð með ofangreindu bréfi og hvort slíkt væri heimilt án þess að uppfylla lögbundna samráðsskyldu við utanríkismálanefnd á grundvelli 24. gr. þingskaparlaga. Birgir Ármannsson, þáverandi formaður utanríkismálanefndar, tjáir sig um þennan þátt í fjölmiðlum og segir m.a. að í bréfinu væri „bara verið að ítreka og skýra stefnu sem [hafi] verið löngu kunn og margrædd“ og því hafi ekki verið þörf á aðkomu þingsins að svo stöddu. Aðspurður bætir Birgir við að bréfið feli ekki í sér „að aðildarumsóknin sé afturkölluð“.¹² Gunnar Bragi Sveinsson utanríkisráðherra tekur undir með Birgi um að ekki hafi verið nauðsynlegt að eiga samráð við utanríkismálanefnd þar sem afstaða ríkisstjórnarinnar til umsóknarinnar hafi verið öllum ljós og „margofit“ verið rædd í utanríkismálanefnd og vísar í því í dæmaskyni til umræðna í nefndinni um það

¹⁰ [Bréf Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra](#), dags. 12. mars 2015.

¹¹ Um sjö þúsund manna eru t.d. talin hafa mótmælt á Austurvelli sunnudaginn 15. mars 2015. [RÚV: Mótmæli annan daginn í röð](#), dags. 16. mars 2015.

¹² Bylgjan/Vísir: [Aðildarumsóknin hefur ekki verið afturkölluð](#), dags. 13. mars 2015

þegar samninganefndin og -hóparnir voru leystir frá störfum, um IPA-styrki og umræðna um þingsályktunartillöguna frá því á undanliðnu þingi.¹³

Hinn 17. mars 2015 flutti utanríkisráðherra munnlega skýrslu um Evrópumál á Alþingi þar sem fjallað var um framkvæmd ríkisstjórnarinnar á stefnumörkun sinni varðandi ESB-aðildarferlið og áður nefnt bréf til Edgars Rinkēvičs þar sem gerð var grein fyrir ákvörðuninni um að gera hlé á aðildarviðræðunum.

Í ræðu sinni tiltók utanríkisráðherra að um væri að ræða ákvörðun sem væri útfærsla á stefnu ríkisstjórnarinnar sem „skýrð [væri] í samræmi við grunnstefin í stjórnarsáttmálanum“.

„Mín skoðun er síðan sú að til að endurvekja þetta ferli þurfi að endurnýja umsóknina og það fari best á því að það verði þjóðin sem það geri í þjóðaratkvæðagreiðslu. Hvernig að því verði staðið er mál seinni tíma, síðari ríkisstjórna en ekki síður ESB sem í raun leggur línurnar um það hvernig staðið skuli að málum. Nú er staðan einfaldlega sú að málið er á borði ESB og það er sambandsins að vega og meta hvernig það bregst við bréfinu. Það hefur verið vilji ríkisstjórnarinnar að framkvæma þessa útfærslu stefnu sinnar í sem mestri sátt við Evrópusambandið.“

[...]

„Stefna núverandi ríkisstjórnar er skýr um það að hagsmunum Íslands er best borgið utan ESB. Frá því verður ekki vikið nema nýr meiri hluti skapist á Alþingi en til þess þarf þá nýja ríkisstjórn og að mínu mati nýtt umboð og endurnýjun umsóknar. Myndist sá meirihluti er ekkert í þeim ákvörðunum sem nú hafa verið teknar af hálfu núverandi ríkisstjórnar sem heftir för slíks meiri hluta að þessu leyti, þ.e. að því gefnu að ESB láti sem ekkert hafi í skorist og taki Samfylkingunni og öðrum þeim sem henni fylgja greinilega að málum í blindni jafn fagnandi og á árinu 2009.“

Birgir Ármannsson, formaður utanríkismálanefndar, sagði í sömu umræðu að hann liti svo á að með bréfinu væri sá veruleiki staðfestur að engar viðræður væru í gangi. Þær hefðu lognast út af árið 2013 og að um hafi verið að ræða áréttingu á stefnu ríkisstjórnarinnar þar sem óskað hafi verið eftir því að Ísland færi af lista yfir umsóknarríki hjá ESB. Þá bætti hann eftirfarandi við:

Það hins vegar, svo við höldum okkur við formalítetið, þýðir ekki endilega að umsókn sé afturkölluð. Ég nefni, eins og kom fram á fundi nefndarinnar í morgun, að Sviss hefur til dæmis aldrei afturkallað umsókn sína frá 1992 en er þó ekki umsóknarríki.¹⁴

Þá sagði Gunnar Bragi Sveinsson, í viðtali við Morgunblaðið 13. mars 2015, að málið væri „komið á endastöð“ þegar hann var spurður hvort umsóknin hafi verið dregin til baka.

¹³ Morgunblaðið. [Athugasemdir við erindi stjórnarandstöðunnar til forystu Evrópusambandsins](#), 16. mars 2015, bls. 17.

¹⁴ <https://www.althingi.is/altext/raeda/144/rad20150317T170502.html>

Menn geta kallað það hvað sem er. Ég hef ekki sent neitt bréf þar sem fram kemur að einhverju sé rift eða það dregið til baka. Það er ljóst að lengra verður ekki haldið. Það er ekki stefna ríkisstjórnarinnar að ganga í Evrópusambandið. Við erum ekki bundin á nokkurn hátt af ákvörðun fyrri ríkisstjórnar.¹⁵

Hinn 26. mars 2015 sendi Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, forsætisráðherra, Jean-Claude Juncker, forseta framkvæmdastjórnar ESB, bréf þar sem hann áréttar samtal sitt við fyrri forseta framkvæmdastjórnarinnar, og bréf utanríkisráðherra til utanríkisráðherra Lettlands frá 12. mars 2015. Í því bréfi segir á ensku:

[My] Government has no intention to resume accession talks with the European Union and any commitments made by the previous government in the accession talks have lost their validity as they are superseded by the present policy. As a result of this, Iceland is no longer a candidate country for European Union membership.

Þessu bréfi var aldrei svarað.

Hinn 22. apríl 2015 barst svar bréfleidis frá Edgars Rinkēvičs, utanríkisráðherra Lettlands, þar sem staðfest er móttaka bréfsins frá 12. mars 2015 þar sem stefna ríkisstjórnar Íslands varðandi aðildarviðræður er áréttuð. Þar segir enn fremur, á ensku:

We have carefully considered the letter and we take note of your government's position. In the light of the letter, we will consider certain further practical adjustments to the EU Council working procedures.

Hinn 9. júlí 2015 átti forsætisráðherra fund með Donald Tusk, forseta leiðtogaráðs ESB og Jean-Claude Juncker, forseta framkvæmdastjórnar ESB, í Brussel. Í kjölfar fundarins sagði Sigmundur Davíð Gunnlaugsson forsætisráðherra að Ísland væri ekki lengur umsóknarríki.¹⁶ Hinn 20. maí 2019 var haft eftir Sigmundi Davíð, sem þá var kominn í stjórnarandstöðu, að á fundinum hefði ESB viðurkennt að Ísland væri búið að slíta viðræðunum.¹⁷

Viðbrögð ESB

Í áðurnefndu svarbréfi utanríkisráðherra Lettlands fyrir hönd ráðherraráðs ESB, dags. 22. apríl 2015, til utanríkisráðherra Íslands, er talað um að ráðherraráð ESB muni „gera praktískar breytingar á vinnuferlum sínum“ (e. *practical adjustments to the EU Council working procedures*), til viðbótar við þær ráðstafanir sem gerðar voru þegar viðræðurnar voru settar á ís. Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um stöðu stækkunarviðræðna fyrir árið 2015 segir enn fremur að í framhaldi af ákvörðun ríkisstjórnar Íslands „taki Ísland ekki lengur þátt í aðildarviðræðum“ (e. *Iceland is no longer engaged in accession negotiations*). Þess má geta að á árinu 2015 óskuðu íslensk stjórnvöld eftir því að stofnanir ESB fjarlægðu allt efni af

¹⁵ Morgunblaðið. [ESB bregðist við ósk ríkisstjórnarinnar](#), dags. 13. mars 2015, bls. 14.

¹⁶ Mbl: [Nú er hægt að ræða framhaldið á nýjum forsendum](#), dags. 9. júlí 2015.

¹⁷ Morgunblaðið. [Langt seilst í túlkun](#), dags. 20. maí 2019, bls. 1-2.

vefsíðum sambandsins sem gæti gefið það til kynna að Ísland væri á meðal þeirra ríkja sem væru í umsóknarríki (e. candidate country).

Skýra afstöðu er einnig að heyra í svörum og yfirlýsingum Maja Kocijancic, talsmanns stækkunarsviðs framkvæmdastjórnar ESB, árið 2015, strax í kjölfar bréfs utanríkisráðherra Íslands um að ekki ætti að líta svo á að Ísland væri umsóknarríki. Þannig sagði fjölmiðlafulltrúi stækkunarsviðs ESB hinn 14. mars 2015 að bréf ríkisstjórnarinnar myndi ekki leiða til þess að Ísland yrði fjarlæggt af lista yfir umsóknarríki. Til þess þyrfti að fylgja tilteknum reglum. Sagði hún að vildi ríkisstjórnin draga til baka umsókn Íslands um aðild að ESB, þyrfti hún að senda bréf til leiðtoga ráðs ESB sem formlega afturkallaði hana.¹⁸ Orðrétt sagði Kocijancic, spurð um þýðingu bréfs ríkisstjórnarinnar:

„Ríkisstjórn Íslands hefur ekki með formlegum hætti dregið til baka [umsóknina um inngöngu í Evrópusambandið]. Hún hefur frestað viðræðum um tvö ár. Ef ákveðið verður við lok þessa tveggja ára tímabils að draga til baka umsóknina verða þeir að senda ósk um það til leiðtoga ráðsins sem tæki viðeigandi ákvörðun.“

Morgunblaðið fjallar um viðbrögð ESB í blaðagrein sem ber yfirskriftina: „Var umsóknin dregin til baka?“ í maí 2019. Þar er m.a. fjallað um ofangreindan blaðamannafund Kocijancic og segir að hún hafi verið spurð hvort gert hefði verið hlé á umsóknarferlinu að mati Evrópusambandsins eða hvort ferlinu hefði verið hætt og hefja þyrfti það frá grunni ef til þess kæmi. Sagði Kocijancic einungis hlé hafa verið gert sem fyrr segir. Í greininni er ennfremur vitnað í þrjá embættismenn ESB sem sögð eru á sömu nótum og ofangreind ummæli.

Í niðurstöðu ráðherraráðs ESB um stækkunarmál frá 17. desember 2013, sem voru viðbrögð við því að setja viðræðurnar á ís, segir:

Ráðið undirstrikar afstöðu sína um að aðild Íslands væri báðum í hag og er tilbúið að halda áfram viðræðuferlinu samkvæmt kröfum samþykkt viðræðuramma, ákveði Ísland að halda viðræðum áfram.

(e. The Council underlines its belief that Iceland's accession is a matter of mutual benefit and stands ready to continue the negotiating process in line with the requirements of the Negotiating Framework, should Iceland decide to resume the negotiations.)

Ráðherraráðið hefur ekki síðan samþykkt niðurstöður um aðildarviðræður Íslands.

Á heimasíðu Evrópupingsins undir umfjöllun um EES-samninginn, Sviss og norðrið er að finna eftirfarandi texta:

In June 2009, Iceland applied for EU membership as a way out of the global financial crisis of 2007-2008. The Council accepted Iceland's application on 17 June 2010, and the negotiations started in June 2011. However, in March 2015, the Icelandic Government stated in a letter to the Council of the EU that 'Iceland should not be regarded as a candidate country for EU membership'. Although the

¹⁸ Mbl: [Var umsóknin dregin til baka?](#), dags. 18. maí 2019.

government did not officially withdraw the application, the EU does not currently treat Iceland as a candidate country.¹⁹

Annað dæmi um afstöðu ESB fellst í reglugerð ráðsins og þingsins frá 2021 um fjárhagslegan stuðning áður en til aðildar kemur (e. *Instrument for Pre-accession financial assistance - IPA*). Samkvæmt gerðinni er Ísland styrkhæft vegna slíks stuðnings sem ætlaður er umsóknarríkjum en í 11. aðfararorðum reglugerðarinnar segir:

Leiðtogaáráð ESB hefur veitt Albaníu, Íslandi, Svartfjallalandi, Norður-Makedóníu, Serbíu og Tyrklandi stöðu umsóknarríkis. [...] Í mars 2015, óskaði ríkisstjórn Íslands eftir því við Sambandið að ekki yrði lengur litið á Ísland sem umsóknarríki, án þess þó að draga formlega til baka umsókn Íslands um aðild.

(e. *The European Council has granted the status of candidate country to the Republic of Albania, Iceland, Montenegro, the Republic of North Macedonia, the Republic of Serbia and the Republic of Turkey. [...] In March 2015, the Government of Iceland asked the Union to no longer consider Iceland a candidate country, without, however, officially withdrawing Iceland's membership application.*)

Umrædd reglugerð er samþykkt af Evrópuþinginu og ráðherraráði ESB að tillögu framkvæmdastjórnar ESB. Verður hún því að teljast skýr og lagalega bindandi afstaða ESB til þess að aðildarumsókn Íslands teljist enn í gildi.

Hinn 15. janúar 2025 lét Guillaume Mercier, talsmaður stækkunarstjóra ESB, eftirfarandi orð falla í samtali við fréttamann RÚV í Brussel í tilefni af fundi Þorgerðar Katrínar Gunnarsdóttur utanríkisráðherra með Maroš Šefčovič, framkvæmdastjóra viðskiptamála ESB: „Ef Ísland tekur upp nýja stefnu og ákveður að ræða aftur um aðild [að Evrópusambandinu], þá verður það spurning sem aðildarríkin taka fyrir og ákveða næstu skref,“ sagði Mercier. „Það sem ég get staðfest er að aðildarumsókn Íslands er enn í gildi, hún var aldrei formlega afturkölluð, þannig að í lagalegum skilningi er hún gild. En ef Ísland tilkynnir um ætlan sína að hefja aftur viðræður, þá væri það fyrir ráðherraráðið, aðildarríkin og framkvæmdastjórnina að ákveða næstu skref, og byggja á því sem nú þegar hefur verið gert.“²⁰

Ursula von der Leyen, forseti framkvæmdastjórnar ESB, sagði á blaðamannafundi 17. júlí sl. á Íslandi: „Ég tel það mikilvægt að minna á að umsókn Íslands er ennþá í gildi.“²¹

Af ofangreindri umfjöllun má ljóst vera að ESB hefur aldrei litið svo á að Ísland hafi dregið umsókn sína um aðild að ESB til baka en það hefur hins vegar hætt að meðhöndla Ísland sem virkt umsóknarríki. Þessi viðbrögð koma strax fram á

¹⁹ European Parliament. [The European Economic Area \(EEA\), Switzerland and the North](#).

²⁰ RÚV. [Aðildarumsókn Íslands enn virk, segir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins](#), dags. 15. janúar 2025.

²¹ Mbl: [Umsókn Íslands enn í gildi](#), dags. 17. júlí 2025.

blaðamannafundi 14. mars 2015, tveimur dögum eftir bréf utanríkisráðherra Íslands til utanríkisráðherra Lettlands, formennskuríkis ESB á þeim tíma. Þessi viðbrögð hafa ekki breyst síðan.

Til samanburðar má bæta því við að Sviss dró aðildarumsókn sína til baka árið 2016 eftir að hún hafði legið ofan í skúffu í 24 ár eða frá árinu 1992. Aðdragandi þess var sá að svissneska þingið samþykkti í júlí 2016 að draga umsókn sína til baka. Í kjölfarið sendi Johann Schneider-Ammann, forseti Sviss, bréf til ESB þar sem segir m.a.:

Með bréfum dags. 20. maí 1992 lagði sambandsráðið fram beiðni um að hefja viðræður um aðild Sviss að Efnahagsbandalagi Evrópu, að Kola- og stálbandalagi Evrópu, sem og Kjarnorkubandalagi Evrópu.

Í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslunnar 6. desember 1992 um þátttöku Sviss í Evrópska efnahagssvæðinu, sem var hafnað af þjóðinni og kantónunum, varð þessi beiðni marklaus.

Þann 15. júní síðastliðinn samþykkti svissneska þingið tillögu þess efnis að ríkisstjórnin skyldi tilkynna yður um afturköllun þessarar beiðni. Sambandsráðið tilkynnir því hér með að þessi aðildarumsókn skuli teljast dregin til baka.²²

Til samanburðar er einnig bréf, Miroslav Lajčák, utanríkisráðherra Slóvakíu, sem þá var í forsæti ESB, fyrir hönd ráðherraráðsins:

Takk fyrir bréf yðar, dagsett 27. júlí 2016, þar sem þér tilkynnið Evrópusambandinu (ESB) að líta skuli svo á að svissneska umsóknin um aðild að ESB hafi verið dregin til baka.²³

Staða umsóknar Íslands um aðild að ESB

Útfærsla á stefnu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, sem var við völd árin 2013 til 2016, um að gera hlé á aðildarviðræðum kemur fram í ofangreindum minnisblöðum sem lögð eru fyrir ríkisstjórn. Eftir að tvisvar sinnum hafði verið lagt upp með þingsályktunartillögu sem byggðist á því að „taka skrefið til fulls og draga aðildarumsókn til baka“ en hlutu ekki brautargengi, var ákveðið

²² Í heild sinni er bréf svissneska forsetans svohljóðandi (en einungis síðasta málsgreinin er þýdd að ofan):

Par lettres du 20 mai 1992, le Conseil fédéral a déposé une demande d'ouverture de négociations en vue d'une adhésion de la Suisse à la Communauté économique européenne, à la Communauté européenne du charbon et de l'acier ainsi qu'à la Communauté européenne de l'énergie atomique.

À la suite de la votation populaire du 6 décembre 1992 portant sur la participation de la Suisse à l'Espace économique européen, objet rejeté par le peuple et les cantons suisses, cette demande est devenue sans objet.

Le 15 juin dernier, le Parlement suisse a adopté une motion enjoignant au gouvernement de vous informer du retrait de cette demande. Le Conseil fédéral vous communique donc par la présente que cette demande d'adhésion doit être considérée comme retirée.“

²³ [Bréf slóvakísku formennskunnar](#) í ráði ESB, dags. 19. október 2016, þar sem segir m.a.: Thank you for your letter of 27 July 2016, by which you inform the European Union (the 'EU') that the Swiss application for EU membership should be considered withdrawn.

að ganga skemur og senda bréf þar sem „afstaða ríkisstjórnarinnar til stöðu umsóknar og stöðu Íslands sem umsóknarríkis [var] árétuð“.

Eins og rakið hefur verið hér að ofan er í bréfi þáverandi utanríkisráðherra til formennskuríkis ESB talað um að „að stöðva aðildarviðræðurnar að fullu“ og að það sé „þjargföst afstaða ríkisstjórnarinnar að ekki skuli líta á Ísland sem umsóknarríki ESB“. Í bréfi sínu til forseta framkvæmdastjórnar ESB áréttar þáverandi forsætisráðherra stefnu ríkisstjórnarinnar um algert hlé og segir þar að Ísland sé ekki lengur umsóknarríki (e. candidate country).

Orðalag bréfa utanríkisráðherra og forsætisráðherra byggist á stefnumörkun sem fram kemur í ofangreindum minnisblöðum ríkisstjórnar og eiga sér rætur í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 23. maí 2013.

Í 24. gr. þingskaparlaga segir að ríkisstjórn skuli ávallt bera „meiri háttar utanríkismál“ undir utanríkismálanefnd. Ekki leikur vafi á því að formleg afturköllun aðildarumsóknar að ESB telst til „meiri háttar utanríkismála“ í skilningi 24. gr. þingskaparlaga. Sú staðreynd að hvorki bréf utanríkisráðherra né bréf forsætisráðherra hafi verið rædd á vettvangi utanríkismálanefndar fyrirfram bera með sér að ekki hafi verið litið á innihald þeirra sem „meiri háttar utanríkismál“ í skilningi 24. gr. þingskaparlaga. Hefði verið litið á bréfin sem formlega afturköllun aðildarumsóknar hefði samráð við utanríkismálanefnd verið lágmarksskylda við þingið, einkum og sér í lagi þegar haft er í huga að ekki hafði tekist að framkalla þingviljann með tilhlaupi að tveimur þingsályktunartillögum um afturköllun eins og að ofan er rakið.

Hvorki orðalag ofangreindra bréfa né málsmeðferð fyrir þinginu bera með sér að um formlega afturköllun á aðildarumsókn Íslands að ESB hafi verið að ræða heldur áréttingu á því að viðræðum hefði verið hætt og ekki ætti að líta á Ísland sem umsóknarríki. Fær þetta stoð í umræðu á vettvangi Alþingis og í samfélaginu.

Viðbrögð ESB, sem hefur aldrei litið á bréf íslenskra yfirvalda sem formlega afturköllun umsóknar, eru á sömu nótum.