



RANNSÓKNARSKÝRSLA

# Inngöngusáttmálar og Evrópusambandið

Greining á ferli, stöðu og áhrifum á íslenskt samfélag og efnahagslíf

**HÖFUNDUR:**

Kári

**UNNIÐ FYRIR:**

Áhugasama

**HÖNNUNARFORRIT:**

LaTeX með TikZ á Devuan/KDE

Reykjavík, 2026

## Útdráttur

Í skýrslu þessari er sýnt fram á þau lögfræðilegu og pólitísku tímamót sem felast í aðildarsáttmálanum frá 1994 (CELEX: 11994N) og þau greind. Markmið úttektarinnar er að hrekja þá algengu staðhæfingu að Evrópusambandið starfi sem sveigjanlegt bandalag sjálfstæðra ríkja á jafnréttisgrundvelli. Með ítarlegri skoðun á greinum aðildargerðarinnar, einkum ákvæðum 1.–10. gr., er sýnt fram á það hvernig ferlið einkennist af einhliða kröfum um bókstaflega innleiðingu á öllum gildandi rétti Sambandsins (*acquis communautaire*) án raunverulegs svigrúms til samninga. Jafnframt er leitast við að sýna fram á að svokallaðar „varanlegar undanþágur“ og bókanir Norðurlandanna — svo sem vegna sænska munntóbaksins, Álandseyja og samískrar hreindýraræktar — virka lögfræðilega frekar sem einangrunargirðingar til að vernda innri markaðinn en raunveruleg vörn fyrir fullveldi ríkjanna. Þá er sýnt fram á hvernig stofnanakerfið og kerfi veginna atkvæða setja minni ríki í fasta minnihlutastöðu gagnvart hinum stærri. Að lokum er dreginn lærdómur af höfnun Norðmanna á samningnum og lagt mat á hvaða afleiðingar sambærilegt ferli hefði fyrir fullveldis- og auðlindastýringu Íslands, þar sem niðurstaðan gefur til kynna að ESB-aðild krefjist óhjákvæmilega víðtæks lögfræðilegs og pólitískis fullveldis-afsals.

# Efnisyfirlit

<b>1 Inngangur og rannsóknarforsendur</b>	<b>1</b>
1.1 Samhengisgreining á CELEX:11994N . . . . .	1
1.1.1 Atriði sem ekki breytast í aðildarsamningum ESB . . . . .	2
1.2 Rannsóknarspurningar og aðferðafræði . . . . .	3
<b>2 Grundvallarreglur og fullveldisafsal (1.–10. gr.)</b>	<b>4</b>
2.1 Skuldbindingargreining á 2. gr. . . . .	4
2.2 Útvíkkun yfirþjóðlegs valds: 3. og 4. gr. . . . .	5
2.3 Lögfesting 7. gr. . . . .	5
2.4 Uppbygging Evrópusambandsins . . . . .	6
<b>3 Stofnanakerfið og minnihlutastaðan (11.–26. gr.)</b>	<b>7</b>
3.1 Atkvæðavægi og ákvörðunartaka (12.–15. gr.) . . . . .	7
3.2 Innlimun í dómstóla og framkvæmdastjórn . . . . .	9
<b>4 Gagnrýnin greining á undanþágum og bókunum</b>	<b>10</b>
4.1 Sænska munntóbakið: girðing en ekki frelsi . . . . .	10
4.2 Álandseyjar og bókun nr. 2: útilokun frá kerfinu . . . . .	10
4.3 Bókun nr. 3 og samísk hreindýrarækt . . . . .	11
4.4 Aðlögunarfrestur Austurríkis sem blekking . . . . .	12
4.5 Kerfislæg einangrunartæki . . . . .	12
<b>5 Norska andstaðan og lærdómur fyrir Ísland</b>	<b>13</b>
5.1 Norska höfnunin sem vörn gegn miðstýringu . . . . .	13
5.2 Lærdómur fyrir fullveldisumræðu á Íslandi . . . . .	13
5.3 Hlutfallslegur stöðugleiki er talsýn . . . . .	15
5.4 Inngangsákvæði reglugerðar 1380/2013 og sameiginleg auðlind	16
5.4.1 Inngangsákvæði reglugerðar 1380/2013 og sameiginleg auðlind . . . . .	16
5.5 Jafnræðisreglan og evrópsk efnahagslögsaga . . . . .	16
<b>6 Að lokum</b>	<b>19</b>
6.1 Aftenging undanþága með almennum meginreglum . . . . .	19

6.2	Factortame-málið og afnám fullveldisins . . . . .	20
6.2.1	Málavextir og bakgrunnur . . . . .	20
6.2.2	Lögfræðileg niðurstaða dómstólsins . . . . .	21
6.3	Heimfærsla á íslenskt samhengi . . . . .	22
6.4	Minnkandi vægi neitunarvalds einstakra ríkja . . . . .	23

## Inngangur og rannsóknarforsendur

---

### 1.1 Samhengisgreining á CELEX:11994N

Af og til heyrir á Íslandi að fá verði aðildarsamning á milli Íslands og Evrópusambandsins í hendurnar til þess að geta sagt fyrir um hvað í slíkum samningi muni felast. Það er byggt á ákveðinni óskhyggju þess efnis að hægt sé að semja við ESB t.a.m. eins og fólk gerir almennt á einkaréttarlegum forsendum. Á þessu tvennu er þó grundvallarmunur. Nær væri að tala um „staðlaða samninga“ þegar rætt er um aðild að Sambandinu því Sambandið setur skilyrðin einhliða og umsóknarríkin ganga að þeim eða hafna þeim (og þar með inngöngu). Til þess að fólk geti betur áttað sig á því hvernig svona sáttmálar (samningar) líta út er vert að rýna vel fyrri aðildarsáttmála. Hér verður skoðaður einn slíkur frá árinu 1994 og tilheyrandi **aðildargerð**.

Aðildarsáttmálar Evrópusambandsins eru í eðli sínu pólitískir ramma-samningar, en þeim fylgir ávallt sérstök aðildargerð (*Act of Accession*) sem geymir hina eiginlegu lagalegu skilmála. Við gildistöku verður sú gerð hluti af frumrétti sambandsins (*primary law*), sem þýðir að hún öðlast jafngilda stöðu og sjálfir stofnsáttmálarnir. Innganga nýs ríkis er því ekki samningsatriði í hefðbundnum einkaréttarlegum skilningi þar sem hægt er að hnika til grundvallarreglum, heldur felur hún í sér formlega innlimun í fastmótað, æðra réttarkerfi sem nýja ríkið lýtur skilyrðislaust frá aðildardegi.<sup>1</sup> Stöðlunin sem hér er átt við felst í fyrirfram skilgreindum atriðum.

---

<sup>1</sup>Sjá m.a. forgangsreglu ESB-réttarins og skuldbindingargildi hennar, sbr. dóm Evrópudómstólsins í máli *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, mál 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

### 1.1.1 Atriði sem ekki breytast í aðildarsamningum ESB

- **Grunnreglur Evrópuréttar** — breytast ekki við það eitt að ríki sæki um aðild<sup>2</sup> og eru bindandi fyrir öll aðildarríki.
- **Yfirþjóðlegt vald stofnana ESB** — framkvæmdastjórn, dómstóll og þing hafa vald sem gengur framár landsrétti.
- **Innri markaðurinn** — full þátttaka í fjórfrelsinu (vöru-, þjónustu-, fjármagns- og fólksflutningum).
- **Skylda til að innleiða *acquis communautaire*** — allt gildandi regluverk ESB verður hluti af landsrétti.
- **Fiskveiðistefna ESB (CFP)** — sameiginleg stjórnun fiskveiða og útlutun veiðiheimilda.
- **Orkumál og sameiginleg orkustefna** — innleiðing orkupakka og sameiginlegra markaðsreglna.
- **Tollabandalagið** — afnám sjálfstæðrar tollastefnu og framsal tollheimilda til ESB.
- **Sameiginleg viðskiptastefna** — ESB sem heild semur við önnur ríki; aðildarríki gera það ekki sjálf.
- **Sameiginleg landbúnaðarstefna (CAP)** — niðurgreiðslur, kvótar og reglur ESB taka við af innlendri stefnu.
- **Takmarkaðir möguleikar á varanlegum undanþágum** — undanþágur eru tímabundnar og renna út.
- **Staðlað form aðildarsamnings** — rammasamningur sem er eins í meginatriðum fyrir öll ríki.

---

<sup>2</sup>Um breytingar á frumrétti ESB gildir svokallað almennt breytingarferli (e. *ordinary revision procedure*) skv. 48. gr. Sáttmálans um Evrópusambandið (TEU). Samkvæmt því krefjast hvers kyns breytingar á frumrétti samhlóða samþykkis allra aðildarríkja á ríkjaráðstefnu (*Intergovernmental Conference*) og í kjölfarið staðfestingar (*ratification*) í hverju einasta ríki í samræmi við innlend stjórnskipunarlög. Í framkvæmd hefur þetta ferli reynst gífurlega tímafrekt og tekið mörg ár, þar sem pólitískar tafir eða erfiðleikar við staðfestingu í einstaka ríkjum geta stöðvað allt ferlið. Sem dæmi má nefna að Nice-sáttmálinn, sem undirritaður var árið 2001, tók ekki gildi fyrr en árið 2003, og Lissabonsáttmálinn, sem tók gildi árið 2009, var mörg ár í mótun eftir að áform um stjórnarskrá Evrópu höfðu áður siglt í strand.

Aðildarsáttmálinn frá 1994, sem varðveittur er undir skráningarnúmerinu CELEX: 11994N í opinberum lagagagnagrunni Evrópusambandsins (EUR-Lex), markar söguleg og lögfræðileg tímamót. Samningurinn var undirritaður á Korfú þann 24. júní árið 1994, á sama tíma og Evrópubandalagið innleiddi hinar víðtæku yfirþjóðlegu breytingar sem fólust í Maastricht-sáttmálanum. Undirritunaraðilar voru tólf þáverandi aðildarríki Bandalagsins og fjögur ríki úr röðum Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA): Austurríki, Finnland, Svíþjóð og Noregur. Aðildarsamningur sem slíkur er stuttur rammasamningur, en efnislegt inntak aðildarinnar er að finna í *aðildargerðinni* og viðaukum hennar, sem saman mynda hluta frumréttar Evrópusambandsins.

Rannsókn þessi miðar að því að afhjúpa þá röngu staðhæfingu að Evrópu-sambandið starfi sem sveigjanlegt bandalag sjálfstæðra ríkja sem mætast á jafnréttisgrundvelli í samningaviðræðum. Þegar lagatextinn er rýndur kemur í ljós að ferlið einkennist af einhliða kröfum þar sem umsóknarríki neyðast til að innleiða bókstaflega allan gildandi rétt Sambandsins (*acquis communautaire*). Í skýrslunni er sýnt fram á hvernig yfirþjóðleg miðstýring gleypir fullveldi nýrra meðlima og setur þeim strangar skorður sem takmarka getu þeirra til sjálfstæðra ákvarðana á kjarnasviðum efnahags- og samfélagsmála.

## 1.2 Rannsóknarspurningar og aðferðafræði

Í þessari skýrslu er beitt lögskýringaraðferðum Evrópuréttarins ásamt gagnrýnni pólitískri textagreiningu til að svara eftirfarandi lykilspurningum:

1. Hvernig sýna fyrstu tíu greinar aðildarsamningsins fram á óskoraða kröfu ESB um lögfræðilega einsleitni?
2. Eru svokallaðar „varanlegar undanþágur“ Norðurlandanna raunveruleg vörn fyrir fullveldi, eða virka þær fremur sem einangrunaraðgerðir til að vernda hagsmuni innri markaðarins?
3. Hvernig endurspeglar breytingar á stofnanaháttum og atkvæðavægi að minni ríki eru undirsett valdi hinna stærri?

# Grundvallarreglur og fullveldisafsal (1.–10. gr.)

---

## 2.1 Skuldbindingargreining á 2. gr.

Í fyrsta hluta aðildargerðarinnar er að finna sjálfa lagastoðina fyrir innlimun ríkjanna. Ákvæði 2. gr. eru mikilvægasti lagatextinn til að skilja mátt Sambandsins. Þar segir berum orðum að frá og með deginum sem aðild gengur í gildi skulu ákvæði upprunalegu sáttmálanna og gerðir stofnana ESB vera bindandi fyrir nýju aðildarríkin og gilda þar með þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í sáttmálunum sjálfum og í þessari aðildargerð. Orðrétt segir:

Frá aðildardegi skulu ákvæði upprunalegu sáttmálanna og þær gerðir sem stofnanirnar hafa samþykkt fyrir aðild vera bindandi fyrir nýju aðildarríkin og gilda í þeim ríkjum samkvæmt þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í þessum sáttmálum og í þessari aðildargerð.<sup>3</sup>

Þetta ákvæði útilokar nánast allan sveigjanleika. Með því að undirrita þessa grein samþykktu Austurríki, Finnland og Svíþjóð að varpa frá sér réttinum til að hafna tilskipunum, reglugerðum og dómum Evrópudómstólsins sem höfðu verið kveðnir upp áratugum áður en löndin gengu inn í Sambandið. Lögfræðilega séð virkar þetta sem „áskriftarsamningur“ þar sem kaupandinn hefur ekkert um innihaldið að segja en verður að greiða fullt verð á formi framsals á löggjafarvaldi sínu.

---

<sup>3</sup>Sjá 2. gr. aðildargerðarinnar um skilmála fyrir aðild (*Act concerning the conditions of accession...*), Stjórnartíðindi EB, OJ C 241, 29.8.1994, bls. 21. CELEX: 11994N/TXT.

## 2.2 Útvíkkun yfirþjóðlegs valds: 3. og 4. gr.

3. og 4. gr. ganga enn lengra í að tryggja að nýju ríkin geti ekki staðið utan við pólitískan samruna ESB. 3. gr. skuldbindur nýju ríkin til að ganga án tafar inn í allar samþykktir og sáttmála á sviði dóms- og innanríkismála sem tengjast markmiðum Maastricht-sáttmálans. Þetta þýðir að ríkin þurftu að samþykkja lögreglusamstarf, landamæraeftirlit og samræmda stefnu í málefnum hælisleitenda sem þau áttu engan þátt í að hanna. Í 3. gr. aðildargerðarinnar segir svo:

Nýju aðildarríkin skuldbinda sig, að því er snertir þær samþykktir eða gerninga á sviði dóms- og innanríkismála sem eru óaðskiljanlegir frá því að markmiðum ESB-sáttmálans verði náð, til að:

- gerast aðilar að þeim sem, fyrir aðildardag, hafa verið opn-  
aðir til undirritunar af núverandi aðildarríkjum, svo og þeim  
sem hafa verið samdir af Ráðinu í samræmi við VI. bálk ESB-  
sáttmálans og lagðir fram fyrir aðildarríkin til samþykktar,
- koma á stjórnarsýslu- og öðru fyrirkomulagi, svo sem því sem  
hefur verið samþykkt fyrir aðildardag af núverandi aðildar-  
ríkjum eða af Ráðinu, til að auðvelda hagnýtt samstarf á milli  
stofnana og samtaka aðildarríkjanna sem starfa á sviði dóms-  
og innanríkismála.<sup>4</sup>

4. gr. setur sömu kröfu varðandi alþjóðasamninga og yfirlýsingar sem Evrópuráðið eða Ráðið höfðu samþykkt. Ný ríki eru lögum samkvæmt sett í sömu stöðu og eldri aðildarríki, sem merkir að söguleg utanríkisstefna eða sérstaða hennar í alþjóðamálum varð að víkja fyrir sameiginlegri stefnu ESB. Þetta undirstrikar að Sambandið umber enga hugmyndafræðilega eða lagalega fjölbreytni sem gæti truflað hina miðstýrðu framgöngu heildarinnar.

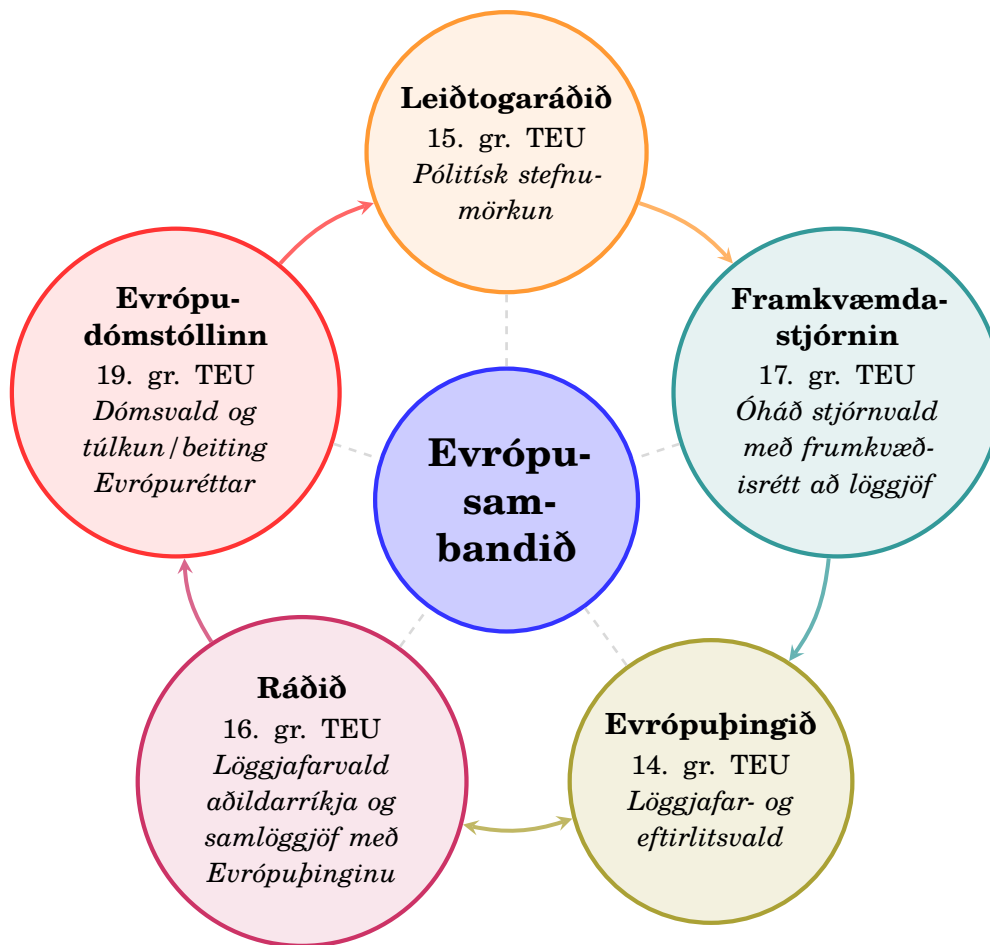
## 2.3 Lögfesting 7. gr.

Til að tryggja að nýju ríkin gætu ekki nýtt innlendan rétt eða stjórnarskrárbreytingar til að sleppa undan skuldbindingunum, setur 7. gr. ströng lögfræðileg mörk. Þar kemur fram að ákvæðum þessa aðildarsáttmála megi ekki fresta, breyta eða fella úr gildi nema með þeim formlegu og flóknu breytingaferlum

<sup>4</sup>Sjá 3. gr. aðildargerðarinnar um skilmála fyrir aðild (*Act concerning the conditions of accession...*), Stjórnartíðindi EB, OJ C 241, 29.8.1994, bls. 21. CELEX: 11994N/TXT.

sem mælt er fyrir um í stofnsáttmálum ESB. Þetta þýðir í reynd að um leið og land er komið inn, hefur það ekki lengur sjálfstæðan rétt til breytinga á samningnum sínum. Valdið yfir samningnum flyst að fullu og öllu til ESB (Brussel), og það krefst samþykkis allra hinna aðildarríkjanna að gera minnstu breytingar.<sup>5</sup>

## 2.4 Uppbygging Evrópusambandsins



Mynd 2.1: Heildstætt stjórnskipulag ESB og helstu stoðir þess samkvæmt sáttmálanum um Evrópusambandið (TEU).

<sup>5</sup>Sjá 7. gr. aðildargerðarinnar um skilmála fyrir aðild (*Act concerning the conditions of accession...*), Stjórnartíðindi EB, OJ C 241, 29.8.1994, bls. 22. CELEX: 11994N/TXT.

## KAFLI 3

---

# Stofnanakerfið og minnihlutastaðan (11.–26. gr.)

---

### 3.1 Atkvæðavægi og ákvörðunartaka (12.–15. gr.)

Í II. kafla aðildargerðarinnar frá 1994 er mælt fyrir um það hvernig umsóknarríkin skyldu felld inn í stofnanakerfi Evrópusambandsins. Þar var ekki leitast við að endurskipuleggja ákvörðunartöku eða efla stöðu smærri ríkja, heldur var hinu fyrirliggjandi kerfi veginna atkvæða í Ráðinu (*Qualified Majority Voting, QMV*) haldið óbreyttu að meginstefnu. Samkvæmt 15. gr. skyldi atkvæðum úthlutað þannig að nýju aðildarríkin fengju tiltölulega lítið vægi í samanburði við stærstu aðildarríkin.

Í framkvæmd þýðir þetta að ákvarðanir eru ekki teknar með einföldum meirihluta ríkja, heldur þurfa tillögur að ná fyrirfram skilgreindu lágmarki veginna atkvæða, sem endurspeglar bæði fjölda aðildarríkja og stærð þeirra í stofnanakerfinu.

Þessi uppbygging hefur í för með sér að stærri aðildarríki hafa verulega meira vægi í ákvarðanatöku en smærri ríki, þar sem atkvæðavægið er ekki jafnt heldur stigskipt eftir stærð og pólitísku vægi ríkjanna.

Við stækkunina 1995 var þetta kerfi áfram notað sem grundvöllur ákvarðanatöku, þrátt fyrir fjölgun aðildarríkja, og því varð aðlögun atkvæðavægis fyrst og fremst tæknileg útfærsla á fyrirliggjandi valdaskiptingu fremur en efnisleg breyting á henni.

Ríki/blokk	Vegin atkvæði
Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Bretland	40 (10 hvert)
Spánn	8
Belgía, Grikkland, Holland, Portúgal	20 (5 hvert)
Austurríki, Svíþjóð	8 (4 hvert)
Danmörk, Írland, Finnland, Noregur	12 (3 hvert)
Lúxemborg	2
<b>Samtals</b>	<b>90</b>

*Skýring:* Taflan sýnir fyrirhugaða skiptingu veginna atkvæða samkvæmt 15. gr. aðildargerðarinnar frá 1994 (*Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden*). Hún byggir á þeirri forsendu að öll fjögur umsóknarríkin yrðu aðildarríki Evrópusambandsins. Þar sem Noregur hafnaði aðild í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1994 tók þessi atkvæðaskipting aldrei gildi í þessari mynd.

Tafla 3.1: Vegin atkvæði í Ráðinu samkvæmt 15. gr. aðildargerðarinnar frá 1994

Taflan sýnir að jafnvel með aðild allra fjögurra umsóknarríkjanna hefðu stærstu aðildarríkin áfram haft afgerandi vægi í Ráðinu. Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Bretland og Spánn hefðu saman farið með 50 af 90 vegnum atkvæðum, en Austurríki og Svíþjóð fengið fjögur atkvæði hvort og Finnland þrjú. Noregur hefði sömuleiðis fengið þrjú atkvæði.

Þótt þessi útfærsla hafi aldrei tekið gildi vegna þess að Noregur varð ekki aðili að Evrópusambandinu, var endanleg atkvæðaskipting eftir stækkunina 1. janúar 1995 aðeins lítillega frábrugðin. Kerfið hélt áfram að byggjast á sömu meginreglu þar sem stærstu aðildarríkin réðu mestu um niðurstöður aukins meirihluta.

Á samningastiginu höfðu umsóknarríkin enga möguleika til að hafa áhrif á þessa skipan. Aðildarsáttmálar og breytingar á stofnsáttmálum krefjast einróma samþykkis allra aðildarríkja og umsóknarríkin stóðu því frammi fyrir því að samþykkja samningspakkann í heild eða hafna honum. Að lokinni aðild varð staða þeirra aðeins að takmörkuðu leyti sterkari, þar sem vægi þeirra í Ráðinu var lítið og áhrif þeirra háð samstarfi við önnur aðildarríki. Kerfið sem 15. gr. kvað á um fól því fyrst og fremst í sér að nýju ríkin yrðu felld inn í fyrirliggjandi valdakerfi fremur en að valdahlutföll innan Ráðsins yrðu endurskoðuð.

## 3.2 Innlimun í dómstóla og framkvæmdastjórn

16.–22. gr. lýsa fjölgun fulltrúa í framkvæmdastjórninni og Evrópudómstólnum. Þótt fullyrt hafi verið að hvert land fengi sinn „fulltrúa“, þá kveða stofnsáttmálarnir á um að framkvæmdastjórar og dómarar skulu vera fullkomlega óháðir heimalandi sínu. Þeir mega ekki taka við skipunum frá eigin ríkisstjórnnum og eiga eingöngu að vinna að framgangi Evrópuréttarins og miðstýringarinnar. Þannig virka þessar breytingar ekki sem vörn fyrir þjóðarhagsmunum, heldur sem tæki til að teygja anga yfirþjóðlegs valds dýpra inn í stjórnsýslu nýju aðildarríkjanna.<sup>6</sup>



Mynd 3.1: Dómarar Evrópudómstólsins 2024. Myndin er fengin af heimasíðu dómstólsins.

<sup>6</sup>Sjá nánar: **16. gr. TEU**, þar sem kveðið er á um hlutverk Ráðsins (*Council of the European Union*) sem starfar á grundvelli yfirþjóðlegra markmiða ESB þrátt fyrir að vera skipað fulltrúum aðildarríkjanna; **17. gr. TEU**, sem tryggir hið stranga stjórnskipulega sjálfstæði framkvæmdastjórnarinnar (*European Commission*) og leggur ríka skyldu á meðlimi hennar að vera algerlega óháðir og starfa eingöngu í þágu heildarhagsmuna ESB; og **Starfsreglur Leiðtogaráðsins** (*Rules of Procedure of the European Council*), sem afmarka starfshætti æðsta pólitíska vettvangs Sambandsins skv. 15. gr. TEU.

# Gagnrýnin greining á undanþágum og bókunum

---

## 4.1 Sænska munntóbakið: girðing en ekki frelsi

Oft er litið á undanþágu Svíþjóðar gagnvart munntóbaki (*snus*) sem sönnun þess að hægt sé að verja menningarlega sérstöðu innan ESB. Nánari athugun á samningnum sýnir hins vegar að hér er um lögfræðilega einangrunarstefnu að ræða. ESB leyfði Svíum ekki að viðhalda frjálsri sölu á sínum forsendum; Sambandið neyddi þá til að setja upp strangar lagalegar girðingar.

Svíþjóð ber lögfræðilega ábyrgð á því að tryggja að varan fari aldrei yfir landamærin til annarra ESB-landa. Ef sænskt munntóbak finnst í sölu í Finnlandi eða Þýskalandi, getur framkvæmdastjórn ESB dregið Svíþjóð fyrir Evrópudómstólinn fyrir brot á aðildarsamningnum. Þetta sýnir að ESB ræður skilyrðunum í bak og fyrir, og að undanþágan virkar sem fangelsi fyrir vöruna fremur en viðurkenning á fullveldi Svíþjóðar.

## 4.2 Álandseyjar og bókun nr. 2: útilokun frá kerfinu

Undanþágan fyrir Álandseyjar, sem tryggð er með bókun nr. 2 í gegnum 28. gr., sýnir glögglega hversu ósveigjanlegt miðstýringarkerfi ESB er í raun og veru. Til þess að hægt væri að verja fasteignamarkað eyjanna og tryggja áframhaldandi skattfrjálsa verslun á ferjum, var eina lausnin sú að skilgreina Álandseyjar utan tollasvæðis og virðisaukaskattssvæðis ESB.

Þetta sýnir að ESB getur ekki rúmað svæðisbundna sérstöðu innan síns miðstýrða ramma. Ef svæði vill halda sjálfstæði sínu á ákveðnum sviðum,

neyðir Sambandið það til að standa utan við tollabandalagið og meðhöndlar það sem „þriðja ríki“ í skattalegu tilliti. Þetta er ekki sveigjanleiki, heldur skýr skilaboð um að regluverk innri markaðarins sé heilagt og breytist ekki fyrir nokkurn mann.

### 4.3 Bókun nr. 3 og samísk hreindýrarækt

Bókun nr. 3, sem veitir Sömum einkarétt á hreindýradrækt í Svíþjóð og Finnlandi, er einnig áhugavert dæmi um hversu þröngt svigrúm ríki hafa. Samkvæmt grunnreglum ESB um frjálsa atvinnustofnun, þ.e. staðfesturétt, (*freedom of establishment*) á hvaða ESB-ríkisborgari sem er rétt á að stofna fyrirtæki og stunda atvinnu hvar sem er innan Sambandsins án mismununar.

Til þess að vernda menningu frumbyggja þurfti sérstaka, lögformlega bókun sem varð að samþykka á æðsta stigi á Korfú. Þetta sýnir að án slíkra gríðarlega flókinna undantekninga myndi innri markaðurinn sjálfkrafa eyðileggja staðbundna menningu og atvinnuhætti. Þetta staðfestir kraft og eyðileggingarmátt hinnar miðstýrðu einsleitni sem ESB byggir á.

#### Lykilatriði: bókun nr. 3, frumrétturinn og fullveldið

Sænska undanþágan vegna hreindýrabúskapar er lýsandi dæmi um það hvernig frumréttur ESB krefst í grunninn algjörar einsleitni. Án sérstakrar bókunar nr. 3 hefði staðfesturéttur innri markaðarins gert að verkum að sérréttindi Sama hefðu talist brjóta gegn jafnræðisreglu Sambandsins. Undanþágan er því ekki merki um sveigjanleika ESB, heldur neyðarúrræði sem gerir Svíum kleift að halda í rétt sem annars hyrfi undir sameiginlegum Evrópurétti.

Röksemd: Grunnregla ESB um staðfesturétt (*freedom of establishment*) og frjálsa flutninga á þjónustu þýðir að í grunninn má enginn mismuna fólki eftir þjóðerni. Ef Svíþjóð hefði ekki fengið bókun nr. 3, þá gæti hvaða ESB-ríkisborgari sem er (t.d. þýskur fjárfestir) flutt til Lapplands, keypt land og hafið hreindýrabúskap í samkeppni við Sama.

Bókunin er því ekki „gæska“ frá ESB, heldur nauðsynleg lögfræðileg neyðaráætlun til að innri markaðurinn myndi ekki þurrka út samíska menningu á einni nóttu. Þetta styður fullkomlega þá fullyrðingu að ESB krefjist einsleitni.

#### 4.4 Aðlögunarfrestur Austurríkis sem blekking

Í samningaviðræðunum óttaðist Austurríki mjög að ríkir útlendingar myndu kaupa upp jarðir og fasteignir í viðkvæmum alþahéruðum sem „annað heimili“ (*secondary residences*). ESB neitaði að veita Austurríki varanlega undanþágu og gaf þeim aðeins fimm ára aðlögunartímabil (*transitional period*).

Þegar þeim fresti lauk urðu Austurríkismenn að beygja sig undir reglur ESB um frjálsa fjármagnsflutninga. Sú staðreynd að Austurríki þurfti síðar að nota flóknar krókaleiðir í staðbundinni skipulagslöggjöf til að verja sig sýnir að aðildarsamningurinn veitti þeim enga raunverulega eða varanlega lögfræðilega vörn. ESB hélt sínu striki og þvingaði landið til að opna markaði sína.

#### 4.5 Kerfislæg einangrunartæki

Í deilum um þróun Evrópuréttarins hefur þeirri kenningu verið hreyft að varanlegar undanþágur (*opt-outs*) Norðurlandanna (og Bretlands) hafi virkað í reynd sem kerfislæg einangrunartæki frekar en raunveruleg vörn fyrir fullveldi. Þótt undanþágunum sé miðlað á innlendum vettvangi sem friðhelgum lögfræðilegum varnargörðum gegn yfirþjóðlegu valdi, sýnir daglega starfið í Brussel að þær jaðarsetja viðkomandi ríki pólitískt og ræna þau áhrifum á framþróun sameiginlegra reglna. Á vettvangi Ráðsins (Ráðherraráðsins) verður krafa ríkis um beint fullveldi oft að ákveðinni félagslegri stimplun (*stigma*) sem brýtur gegn hinni ríkjandi kreddu (*doxa*) um sífellt nánari samruna. Undanþágurnar virka því sem lögfræðilegt tæki til þess að taka sérstöðu ríkjanna „út fyrir sviga“ til þess að vernda innri markaðinn sem heild, á meðan kjarni Evrópusamstarfsins heldur áfram að dýpka óhindrað.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Sjá nánar um félagsfræðilega umgjörð og stimplun undanþága á vettvangi Ráðsins: Adler-Nissen, R. (2014). *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge University Press. ISBN: 9781107043213. DOI: [10.1017/CBO9781107337916](https://doi.org/10.1017/CBO9781107337916) (sjá einnig á [ResearchGate](https://www.researchgate.net/publication/311111111)).

## KAFLI 5

---

# Norska andstaðan og lærdómur fyrir Ísland

---

### 5.1 Norska höfnunin sem vörn gegn miðstýringu

Eins og fyrr segir, sýnir frumtexti sammingsins að Noregur var fullgildur þátttakandi í undirrituninni á Korfú. Þegar norskir bændur, sjómenn og almenn-ingur (og samtök eins og Nei til EU) kynntu sér innihald sammingsins varð ljóst að miðstýringin myndi hafa afdrifaríkar afleiðingar fyrir auðlindastýringu landsins, sérstaklega í sjávarútvegsmálum þar sem sameiginlega sjávarútvegsstefna ESB (*Common Fisheries Policy*) hefði tekið völdin yfir norskum fiskimiðum.

Höfnun Norðmanna í nóvember 1994 sýnir að þeir áttuðu sig á því að undanþágurnar sem boðið var upp á voru tálvonir. Grein 2(2) sýnir hversu fljótt ESB getur breytt eigin samningum: um leið og Noregur sagði nei, voru hagsmunir landsins strikaðir út af borðinu með einu pennastriki Ráðsins. Þetta sannar að Sambandið starfar sem einbeitt vél sem lætur hagsmuni einstakra ríkja aldrei standa í vegi fyrir heildarsamrunanum.

### 5.2 Lærdómur fyrir fullveldisumræðu á Íslandi

Fyrir Ísland er reynslan af CELEX:11994N ómetanleg heimild sem sker úr um raunveruleg einkenni Evrópusambandsins. Samningurinn sýnir afdráttarlaust að hugmyndir um að Ísland gæti fengið „varanlegar undanþágur“ fyrir sjávarútveg eða landbúnað standast ekki lögfræðilega.

Sá strangi rammi sem Svíum, Finnum og Austurríkismönnum var settur

sýnir að ESB krefst þess að aðildarríki undirgangist yfirþjóðlega réttarskipan Sambandsins að fullu. Allar sérlausnir eru tímabundnar eða hannaðar sem einangrunargirðingar. Rannsóknin á þessum samningi sýnir því fram á að aðild að ESB þýðir óhjákvæmilega lögfræðilegt og pólitískt fullveldisafsal þar sem miðstýringin í Brussel ræður nánast öllu um framtíð og stjórnun þjóðarinnar.



Mynd 5.1: Kjósendur „kíkja í pakkann.“

### 5.3 Hlutfallslegur stöðugleiki er tálsýn

Í umfjöllun um aðild Íslands að Evrópusambandinu er reglunni um hlutfallslegan stöðugleika (*e. relative stability*) oft teft fram sem óbyggjandi vörn fyrir íslenska sjávarútvegsauðlind. Reglan ákvarðar hvernig heildarkvóta ESB (TAC) er skipt á milli aðildarríkja á grundvelli sögulegrar veiðireynslu.<sup>8</sup> Nánari lögfræðileg greining á frumrétti ESB sýnir hins vegar að þessi vörn heldur alls ekki þegar á reynir, af tveimur grundvallarástæðum:

1. **Verndar ekki eignarhald (Factortame-áhrifin):** Reglan um hlutfallslegan stöðugleika „tryggir“ aðeins landfræðilega hlutdeild *ríkisins* úr heildarpottinum, en hún verndar ekki þjóðerni þeirra sem mega eiga útgerðirnar. Samkvæmt 49. gr. TFEU um frjálsan staðfesturétt og banni við mismunun á grundvelli þjóðernis (18. gr. TFEU) yrði Alþingi óheimilt að takmarka erlend uppkaup á innlendum útgerðarfyrirtækjum.<sup>9</sup> Erlendar risaútgerðir gætu því keypt íslenskan kvóta innan frá, og íslenskir dómstólar yrðu að víkja innlendum verndarlögum til hliðar vegna forgangsreglu Evrópuréttarins.<sup>10</sup>
2. **Afnám neitunarvalds og markmiðsskýring:** Reglan um hlutfallslegan stöðugleika er ekki stjórnarskrárvarinn réttur heldur pólitískt samkomulag í afleiddum rétti (*e. secondary law*), sem Ráð ESB getur breytt með auknum meirihluta (QMV). Þar sem Evrópudómstóllinn beitir ávallt markmiðsskýringu (*e. teleological interpretation*) til að liðka fyrir samruna og frjálsum markaði, eru undantekningarreglur eins og hlutfallslegur stöðugleiki ávallt túlkaðar þröngt.<sup>11</sup> Smærri ríki eins og Ísland, með sitt takmarkaða atkvæðavægi, hefðu ekki neitunarvald ef stærri aðildarríki þrýstu á breytingar á sameiginlegu fiskveiðstfnunni (CFP-regluverkinu).

Niðurstaðan er því sú að hlutfallslegur stöðugleiki er lögfræðileg blekking í samhengi við fullveldisvörn; reglan, **sem er ekki hluti frumréttar**, „verndar“ í besta falli magnið á tilteknu hafsvæði á blaði, en missir algjörlega mátt

<sup>8</sup>Sjá reglu um hlutfallslegan stöðugleika (einkum 16.gr.) í reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins (ESB) nr. 1380/2013 um sameiginlegu sjávarútvegsstefnuna (CFP).

<sup>9</sup>Sjá dóm Evrópudómstólsins í máli R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd., mál C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257.

<sup>10</sup>Sjá einnig dóm í máli Flaminio Costa v E.N.E.L., mál 6/64, ECLI:EU:C:1964:66, um algjöran forgang Evrópuréttar yfir landsrétti.

<sup>11</sup>Sjá m.a. Adler-Nissen, R. (2014). *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge University Press.

sinn gagnvart fjórfrelsinu og yfirþjóðlegu valdi dómstólsins þegar kemur að raunverulegu eignarhaldi og stýringu auðlindarinnar.

## 5.4 Inngangsjákvæði reglugerðar 1380/2013 og sameiginleg auðlind

### 5.4.1 Inngangsjákvæði reglugerðar 1380/2013 og sameiginleg auðlind

Sú blekking að reglan um hlutfallslegan stöðugleika virki sem sjálfstæð fullveldisvörn afhjúpast enn frekar þegar inngangsjákvæði (e. *recitals*) reglugerðarinnar eru rýndir. Í 18. lið inngangsins kemur skýrt fram sú grundvallarregla að **fiskiskip Sambandsins skuli njóta jafns aðgangs að hafsvæðum og auðlindum ESB** (e. *equal access to Union waters and resources*).<sup>12</sup>

Lögfræðilega séð þýðir þetta að efnahagslögsaga hvers aðildarríkis breytist við inngöngu í „hafsvæði Sambandsins“ (e. *Union waters*). Þótt 35. og 36. liður inngangsins viðurkenni þörfina á því að tryggja stöðugleika útgerðarháttanna í strandbyggðum, þá er tekið fram í 37. lið að það sé eingöngu í þessu efnahagslega samhengi sem hugtakið skuli skilið.<sup>13</sup>

Hlutfallslegur stöðugleiki er því samkvæmt sinni eigin lagaskilgreiningu ekki viðurkenning á yfirráðarétti þjóðríkis, heldur tímabundið og pólitískt úthlutunartæki innan sameiginlegs auðlindakerfis. Kerfi sem lýtur æðsta valdi Evrópuþingdómstólsins og meginreglum innri markaðarins.

## 5.5 Jafnræðisreglan og evrópsk efnahagslögsaga

Meginreglan um jafnan aðgang að auðlindum er lögfest í 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 1380/2013, þar sem skýrt er kveðið á um að fiskiskip Sambandsins skuli njóta jafns aðgangs að hafsvæðum og stofnum innan allra hafsvæða ESB (e. *Union waters*). Þótt 2. og 3. mgr. sömu greinar heimili tiltekna undantekningar — annars vegar til að takmarka veiðar innan 12 sjómílna landhelgi við skip sem jafnan hafa stundað þar veiðar frá aðlægri strönd, og hins vegar innan 100 sjómílna við ystu svæði Sambandsins — þá undirstrikar 4. mgr. hið

<sup>12</sup>Sjá 18. lið inngangs *Whereas (18)* í reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins (ESB) nr. 1380/2013.

<sup>13</sup>Sjá 35.–37. lið inngangs í reglugerð nr. 1380/2013.

tímabundna eðli þessara varna.<sup>14</sup>

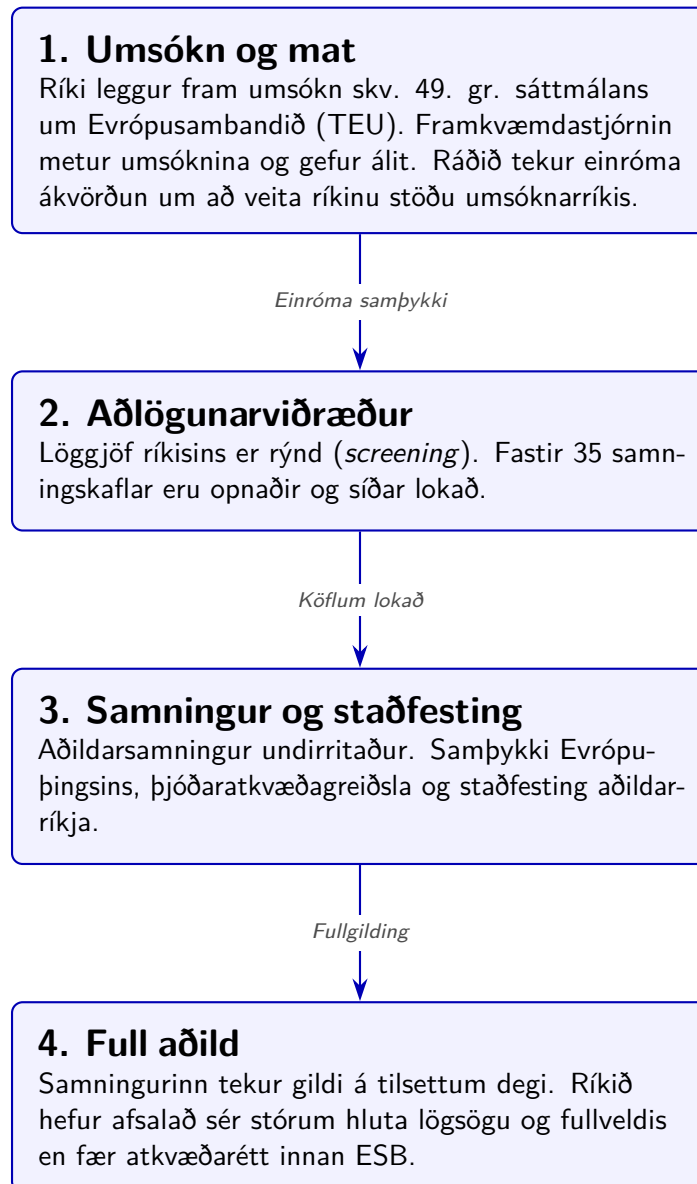
Þar sem sérstakur gildistími þessara undantekningarákvæða var upphaflega afmarkaður við 31. desember 2022, sýnir regluverkið svart á hvítu að hvers kyns sértæk vernd strandbyggða er ekki varanlegur eða fullvalda réttur ríkisins. Hún er pólitísk undanþága sem er algerlega háð ákvörðunartöku og endurnýjun yfirþjóðlegs valds Sambandsins, sem styrkir enn frekar þá niðurstöðu að efnahagslögsaga aðildarríkja renni lögfræðilega inn í sameiginlega auðlindastýringu ESB.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>Hér þarf að athuga að þótt fresturinn samkvæmt upprunalegu 5. gr. reglugerðar nr. 1380/2013 hafi runnið út 31. desember 2022, þá var hann framlengdur til 31. desember 2032 með reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins (ESB) 2022/2495. Sú staðreynd að strandríki þurfi sérstaka yfirþjóðlega lagasetningu frá Brussel á teknum frestum til þess að viðhalda einkarétti innan eigin 12 sjómílna landhelgi undirstrikar hins vegar rækilega að um tímabundna pólitíska undanþágu er að ræða en ekki varanlegan eða stjórnarskrárvarinn fullveldisrétt.

<sup>15</sup>Sjá reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins (ESB) 2022/2495 á EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2495/oj/eng>.

## Ferli aðildar að Evrópusambandinu



Mynd 5.2: Yfirlit yfir meginferli aðildar að Evrópusambandinu frá umsókn þar til aðild tekur gildi.

### Að lokum

Hér að framan hefur verið „kíkt í pakka“ aðildarsamnings að Evrópubandalaginu frá 1994. Sú rýni gefur fullt tilefni til þess að draga í efa sannleiksgildi tals erlendra og innlendra álitsgjafa um „varanlegar undanþágur“ frá Evrópurétti vegna aðildarumsóknar Íslands, verði af henni. Stuðningsfólk aðildar flokkar gagnrýni gjarnan undir „hræðsluáróður“ og telur betra að lifa í blekkingu um betri tíð og blóm í haga á grundum Evrópusambandsins en sinna því sem er brýnast á hverjum tíma; að stjórna landinu af viti og festu, með innlenda hagsmuni að leiðarljósi. Forsendur aðildar að ESB liggja fyrir bæði i frumrétti og afleiddum rétti Sambandsins. Þar er fátt um fína drætti.

Sumir virðast trúá því að það sem á við um önnur aðildarríki ESB muni ekki eiga við um Ísland. Það stenst auðvitað ekki. Umræddar „undanþágur“ snúast um það að fá að halda eftir smá broti af því sem Íslendingar hafa nú þegar að fullu. Því má líkja við mann sem selur hús sitt á undirverði en reynir að semja um að fá afnot af stofu hússins einu sinni í mánuði, eftir að nýr eigandi er fluttur í húsið. Enginn skopleikur nær að fanga slíka atburðarás, til þess er málið of fjarstæðukennt.

#### 6.1 Aftenging undanþága með almennum meginreglum

Það sem oftast gleymist í pólitískri umræðu um aðildarsamninga er að Evrópu-dómstóllinn (*European Court of Justice - ECJ*) hefur einkarétt á því að túlka lög og sáttmála Sambandsins. Stjórnámálamenn geta lýst því yfir heima í héraði að tiltekin ákvæði eða bókanir séu „varanlegar undanþágur“, en lagalegt gildi þeirra er hreyfanlegt og getur breyst hvenær sem er.

Ekki þarf að breyta stafkrók í texta aðildarsamnings til þess að gera undanþágu óvirka í reynd. Evrópudómstóllinn beitir einfaldlega almennum meginreglum Evrópuréttarins (*general principles of EU law*) **eða vísar beint í sjálf grundvallarákvæði stofnsáttmálanna** (svo sem ákvæði TFEU-sáttmálans um fjórfrelsið) og „aftengir“ þannig réttindi sem umsóknarríki töldu sig hafa tryggt til frambúðar.

Þessi aðferðafræði byggir á svokallaðri **markmiðsskýringu** (*teleological interpretation*). Dómstóllinn túlkar öll ákvæði í ljósi æðsta markmiðs ESB: að stuðla að sífellt nánari samruna ríkja (*ever closer union*) og tryggja óhindrað fjórfrelsi á innri markaðnum.

Samkvæmt fastri dómafordæmishefð Evrópudómstólsins ber ætíð að túlka undanþágur og sérlausnir **þröngt**, en grunnreglur innri markaðarins (eins og bann við mismunun og frjálsan staðfesturétt) ber að túlka **rúmt**. Með því einu að úrskurða að tiltekin undanþága megi ekki brjóta gegn „kjarna innri markaðirins“ getur dómstóllinn þrengt gildissvið hennar þannig að hún verður gagnslaus - óvirk.

## 6.2 Factortame-málið og afnám fullveldisins

Eitt besta dæmið um það hvernig yfirþjóðlegar meginreglur ESB geta tekið völdin og aftengt skrifaðan rétt fullvalda ríkja er hinn sögulegi dómur í máli **Factortame** (*R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd.*, mál C-213/89). Það mál sýnir nákvæmlega hvernig dómstóllinn starfar þegar hagsmunir aðildarríkis rekast á við meginreglur innri markaðarins.

### 6.2.1 Málavextir og bakgrunnur

Bretar hugðust verja fiskimið sín og fiskistofna gegn svokölluðu „kvótahoppi“ (*quota hopping*) spænskra útgerða. Spænskir togarar höfðu skráð sig í Bretlandi einungis til þess að veiða af breska kvótanum, en sigldu svo með allan aflann beint til Spánar, án þess að breskt efnahagslíf hefði af því nokkurn ávinning.

Til að bregðast við því setti breska þingið ný lög, *Merchant Shipping Act 1988*, þar sem sett voru ströng skilyrði fyrir skráningu fiskiskipa: eigendurnir urðu að vera breskir ríkisborgarar eða fyrirtæki með staðfestu og búsetu í Bretlandi. Bretar töldu sig vera í fullum rétti til að verja eigin auðlindir með þessu móti.

### 6.2.2 Lögfræðileg niðurstaða dómstólsins

Spænsku útgerðirnar kærðu lögin og málið fór fyrir Evrópudómstólinn. Dómstóllinn horfði algjörlega framhjá sögulegum rétti Breta til að stýra eigin skipaskrá eða auðlindum og beitti tveimur heilögum meginreglum ESB:

1. **Banni við mismunun á grundvelli þjóðernis** (nú 18. gr. TFEU).
2. **Frjálsum staðfesturétti** (*freedom of establishment*, nú 49. gr. TFEU).

Dómstóllinn úrskurðaði að bresku lögin brytu gegn þessum meginreglum þar sem þau hindruðu spænska ríkisborgara í því að stofna fyrirtæki og stunda atvinnu í Bretlandi á jafnréttisgrundvelli.

#### Stóru umskiptin: forgangsreglan í framkvæmd

Í *Factortame*-dóminum gekk Evrópudómstóllinn svo langt að úrskurða að breskir dómstólar yrðu að **fella bresku lögin úr gildi (víkja þeim til hliðar)** á meðan málinu væri endanlega lokið. Þetta gildi jafnvel þótt slíkt bryti beint gegn bresku stjórnarskránni og grundvallarreglunni um æðsta vald breska þingsins (*parliamentary sovereignty*).

Dómurinn staðfesti endanlega og með afgerandi hætti **forgangsreglu Evrópuréttarins** (*supremacy of EU law*). Hann sýndi fram á að um leið og ríki gengur í ESB, þá vikur landsréttur og stjórnskipuleg sérstaða fyrir meginreglum Sambandsins eins og þær eru túlkaðar af dómstólnum hverju sinni.

Í þróun Evrópuréttar hefur reglan um æðri stöðu hans haft grundvallaráhrif á innlenda stjórnskipan aðildarríkja. Í áhrifamiklu máli *Macarthy's Ltd v Smith* setti kunnur breskur dómari, Lord Denning, þessi sjónarmið fram þegar hann lagði áherslu á að dómstólar yrðu að líta á Rómarsáttmálann ekki einungis sem tæki til lögskýringar, heldur sem ráðandi afl (e. overriding force) sem bæri að gefa forgang ef landslögum væri ábótavant. Þessi þróun náði hámarki í hinni sögulegu *Factortame (No 2)* ákvörðun bresku lávarðadeildarinnar. Þar áréttaði Lord Bridge að æðri staða Evrópuréttar hefði verið skýr og viðurkennd löngu áður en Bretar gengu í Bandalagið<sup>16</sup> og að takmarkanir á fullveldi breska

<sup>16</sup>Hér er vert að taka fram að forgangsregla Evrópuréttar var fyrst staðfest af Evrópudómstólnum í *Costa v ENEL* árið 1964, þar sem dómstóllinn kvað upp úr um það að reglur Rómarsáttmálans hefðu forgang gagnvart innlendum lögum aðildarríkja. Það var því tæpum áratug áður en Bretland gekk í Evrópubandalagið, árið 1972. Dómafordæmi í Evrópurétti úreldast ekki sökum aldurs; eldri dómur halda gildi sínu nema síðari dómaframkvæmd þrjú lagareglu eða setji ný fordæmi, s.s. í *Simmmenthal*.

þingsins hefðu með öllu verið sjálfviljugar með setningu inngöngulaganna (European Communities Act 1972). Eins og vikið er að í fræðum lögfræðingsins Sir William Wade, markaði þessi niðurstaða ákveðna stjórnskipulega byltingu (e. constitutional revolution), þar sem löggjafarþingi ársins 1972 tókst í raun það sem áður þótti ómögulegt: að binda hendur þingsins árið 1988 og takmarka fullveldi þess í þágu Evrópuréttarins.<sup>17</sup>

### 6.3 Heimfærsla á íslenskt samhengi

Ef við heimfærum reynsluna af *Factortame* og markmiðsskýringu Evrópudómstólsins yfir á íslenska hagsmuni, t.d. í sjávarútvegi eða landbúnaði, verður staðan strax mjög alvarleg.

Gefum okkur að Ísland myndi ganga í ESB og fá inn í aðildarsamninginn pólitíska „sérlausn“ þess efnis að einungis íslenskir ríkisborgarar eða fyrirtæki í eigu Íslendinga mættu eiga íslensk útgerðarfyrirtæki til að vernda auðlindina. Eftir inngöngu myndi erlent stórfyrirtæki (t.d. frá Spáni eða Þýskalandi) kaupa ráðandi hlut í íslenskri útgerð. Íslensk stjórnvöld myndu reyna að stöðva kaupin með vísan í „sérlausnina“ í samningnum. Málið yrði dregið fyrir Evrópudómstólinn í Lúxemborg.

Evrópudómstóllinn myndi í slíku máli líklega dæma á eftirfarandi veg: „Aðildarsamningurinn geymir þetta ákvæði, en það verður að túlka í ljósi hinna almennu meginreglna Sambandsins um frjálsa fjármagnsflutninga og staðfesturétt. Þar sem innri markaðurinn byggir á algjöru jafnræði og banni við mismunun, má þetta tiltekna ákvæði samningsins ekki hindra evrópska fjárfesta í að nýta réttindi sín.“

Með þessari röksemdafærslu — án þess að einu einasta orði sé breytt í samningnum sjálfum — væri dómstóllinn búinn að **aftengja vörnina**. Undanþágan yrði innihaldslaus á einni nóttu. Evrópudómstóllinn breytir leikreglunum á meðan leikurinn stendur yfir með því að láta almennu meginreglurnar gleypa sérlausnirnar.

<sup>17</sup>A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (13th edn, Pearson Education Limited, London 2003) 141.

## 6.4 Minnkandi vægi neitunarvalds einstakra ríkja

Ein af veigamestu breytingunum frá 1994 er sú að fleiri málaflokkar hafa færst frá samhljóða samþykki (*unanimity*) yfir í ákvarðanatöku með auknum meirihluta í Ráðinu. Afleiðingin er sú að einstök aðildarríki hafa í minna mæli en áður lagalega möguleika til að koma í veg fyrir samþykkt nýrrar löggjafar með einhliða neitunarvaldi. Samkvæmt núgildandi reglum er aukinn meirihluti meginreglan við ákvarðanatöku Ráðsins nema annað sé sérstaklega ákveðið í sáttmálunum.<sup>18</sup>

Með Lissabon-sáttmálanum var jafnframt tekið upp nýtt kerfi tvöfalds meirihluta, þar sem samþykki krefst stuðnings að minnsta kosti 55% aðildarríkja sem standa fyrir að minnsta kosti 65% íbúa Sambandsins.<sup>19</sup>

Þessi þróun hefur breytt eðli valdahlutfalla innan Ráðsins. Þótt aðildarríkin haldi áfram að vera kjarninn í ákvörðunartöku Sambandsins hafa möguleikar einstakra ríkja til að verja sértæka þjóðarhagsmuni með stöðvunaráhrifum minnkað á þeim sviðum þar sem aukinn meirihluti hefur tekið við af samhljóða samþykki. Áhrif ríkja ráðast því í auknum mæli af getu þeirra til að mynda bandalög og ná meirihluta innan Ráðsins fremur en af sjálfstæðu neitunarvaldi.

Aðildarsamningur við Evrópusambandið er ekki tvíhliða samningur á jafnréttisgrundvelli, heldur einhliða innlimun í yfirþjóðlegt réttarkerfi. Allar hugmyndir um að Ísland gæti fengið sérlausnir sem varið gætu auðlindir þjóðarinnar til frambúðar standast enga lögfræðilega athugun, enda getur Evrópudómstóllinn hvenær sem er breytt leikreglunum með dómum sínum. Eina raunverulega vörnin fyrir íslenskt fullveldi er sú sem Norðmenn völdu árið 1994 — að standa utan við Sambandið og að Íslendingar stýri sjálfir eigin málum.

<sup>18</sup>Sjá 3. mgr. 16. gr. sáttmálans um Evrópusambandið (*Treaty on European Union*, TEU): „The Council shall act by a qualified majority except where the Treaties provide otherwise.“

<sup>19</sup>Sjá 4. mgr. 16. gr. TEU og 238. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (*Treaty on the Functioning of the European Union*, TFEU), þar sem reglur um aukinn meirihluta í Ráðinu eru nánar útfærðar.