

Afsal fullveldis við inngöngu í ESB

– Er Gamli sáttmáli enn í gildi?

Kári

31. júlí 2025

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
1.1	Afsal réttinda og valdheimilda	3
2	Dómafræðileg stoð afsals fullveldis	5
2.1	Plaumann v Commission (C-25/62)	5
2.2	Van Gend en Loos (C-26/62)	5
2.3	Costa v ENEL (C-6/64)	6
2.4	Internationale Handelsgesellschaft (C-11/70)	6
2.5	Simmenthal (C-106/77)	7
2.6	Marleasing SA v La Comercial (C-106/89)	7
2.7	Francovich v Italy (C-6/90)	7
2.8	Commission v France (C-265/95)	8
2.9	Kadi v Council (C-402/05)	8
2.10	Melloni (C-399/11)	9
2.11	Åkerberg Fransson (C-617/10)	9
3	Afleidd löggjöf	10
3.1	Tilskipun 2004/38/EB – Frjáls för borgara ESB	10
3.2	Reglugerð (ESB) nr. 2016/679 – GDPR	10
3.3	Reglugerð (ESB) nr. 2020/2092 – Réttarríki sem skilyrði fjármagns	11
4	Er Gamli sáttmáli enn í gildi?	12
5	Tímalína íslenskra umsókna og viljayfirlýsinga	13
5.1	Beiðni um kirkjulega viðurkenningu frá páfa (um 1050–1150)	13
5.2	Viljayfirlýsing um aðild að konungdómi Noregs (1262–1264)	13

5.3	Beiðni um verslunarfrelsi (um 1787)	14
5.4	Umsókn um þátttöku í alþjóðlegum loftferðasamningi (1919)	14
5.5	Beiðni um aðgang að alþjóðlegri hafrannsóknasamvinnu (um 1921–1924)	14
5.6	Umsókn Íslands um aðild að ESB (2009–)	15
5.7	Ályktanir	15

Kaflí 1

Inngangur

Við inngöngu í Evrópusambandið (ESB) þarf aðildarríki að afsala sér verulegu sjálfstæði í lagasetningu, framkvæmdavaldi og stefnumótun. Þetta afsal fullveldis felur í sér framsal valds til stofnana ESB samkvæmt sáttmálum sambandsins, einkum sáttmál-anum um starfsemi ESB (Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU).

Reglugerðir ESB fá *lagagildi án innleiðingar (direct applicability)* skv. 288. gr. TFEU og einstaklingar geta byggt beint á einstökum ESB-reglum (*bein réttaráhrif*) ef þær uppfylla skilyrði um skýrleika og óskilyrt inntak (sjá Van Gend en Loos, C-26/62).

1.1 Afsal réttinda og valdheimilda

Svið	Afsal	Skýring
Löggjafarvald	Já	ESB setur reglugerðir á sviðum með óskiptar valdheimildir, sbr. 3. gr. TFEU.
Framkvæmdarvald	Já	Framkvæmdastjórn ESB hefur beinar stjórnvaldsheimildir, skv. 17. gr. TEU.
Dómsvald	Já	Evrópudómstóllinn hefur lokaúrskurðarvald um túlkun Evrópuréttar, skv. 267. gr. TFEU.
Peningamál	Já	Seðlabanki Evrópu stýrir evru, skv. 127–133 gr. TFEU.

Tollastefna og ytri viðskipti	Já	ESB fer með ytri samninga, skv. 207. gr. TFEU.
Sjávarútvegur og landbúnaður	Já	Sameiginleg stefna samkvæmt 38–43 gr. TFEU.
Evrópuréttur í landslögum	Já	Reglugerðir fá lagagildi án innleiðingar; tilskipanir þarf að innleiða, skv. 288. gr. TFEU.
Bein réttaráhrif	Já	Einstaklingar geta byggt rétt á ESB-reglum ef þær uppfylla skilyrði, sbr. Van Gend en Loos dóminn.
Forgangsáhrif Evrópu-réttar	Já	Evrópuréttur gengur framar landslögum ef árekstur verður (Costa v. ENEL, C-6/64).
Stjórnarskrárbreytingar	Oft nauðsynlegar	Til að laga innlend lög að sáttmálum og réttarkerfi ESB.
Fullveldi	Glatast víða	Framsal valds til ESB-stofnana; „deilt fullveldi“ er pólitísk orðræða.

Kaflí 2

Dómafræðileg stoð afsals fullveldis

Til að styðja við greiningu á afsali fullveldis við inngöngu í Evrópusambandið má vísa til nokkurra lykildóma Evrópudómstólsins sem sýna hvernig Evrópuréttur hefur áhrif á löggjafarvald, dómvald og framkvæmdavald - stjórnun ríkja.

2.1 Plaumann v Commission (C-25/62)

Reifun: Dómurinn skilgreindi skilyrðin fyrir málshöfðun einstaklings gagnvart ESB-stofnunum: einungis ef ákvörðun snertir viðkomandi einstaklingsbundið.

„Persons... may be individually concerned only if the decision affects them because of certain characteristics...”

Einstaklingar geta höfðað mál ef ákvörðun snertir þá sérstaklega.

„The applicant is affected... by reason of a commercial activity which may at any time be practised by any person...”

Reglan gildir almennt – ekki einstaklingsbundið – og því ekki bein réttaráhrif.

Tilvísun: Mál 25/62, *Plaumann & Co v Commission* (1963)

2.2 Van Gend en Loos (C-26/62)

Reifun: Dómurinn staðfesti að Evrópuréttur myndar sjálfstætt og yfirþjóðlegt réttarkerfi. Einstaklingar geta byggt beint á reglunum fyrir innlendum dómstólum.

„The Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which the States have limited their sovereign rights.“

Sambandið myndar nýtt réttarkerfi þar sem ríki hafa takmarkað fullveldi sitt.

„Community law not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights.“

Evrópuréttur veitir einstaklingum beinan rétt, óháð innlendum lögum.

Tilvísun: Mál 26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963)

2.3 Costa v ENEL (C-6/64)

Reifun: Dómurinn staðfesti forgang Evrópuréttar og að aðildarríki geti ekki beitt landslögum til að víkja sér undan skuldbindingum samkvæmt sáttmálunum.

„The law stemming from the Treaty... could not be overridden by domestic legal provisions.“

Lögin sem spretta af sáttmálanum ganga frammar innlendum lögum.

„The Member States have limited their sovereign rights and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves.“

Ríkin hafa afsalað sér fullveldi og bundist yfirþjóðlegu réttarkerfi.

Tilvísun: Mál 6/64, *Costa v ENEL* (1964)

2.4 Internationale Handelsgesellschaft (C-11/70)

Reifun: Þýskur stjórnarskrárbundinn réttur var talinn víkja fyrir Evrópurétti. Dómurinn staðfesti forgang yfir innlendum stjórnarskrarákvæðum.

„The validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to national constitutional rights.“

Evrópuréttur gengur frammar stjórnarskrárbundnum rétti innan aðildarríkja.

Tilvísun: Mál 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle* (1970)

2.5 Simmenthal (C-106/77)

Reifun: Ítalskur dómstóll mátti ekki bíða eftir því að löggjafinn felldi úr gildi landslög sem brutu gegn Evrópurétti. Dómstólar verða að beita Evrópurétti strax.

„Every national court must... apply Community law in its entirety and must set aside any provision of national law which may conflict with it.“

Evrópuréttur hefur tafarlausa forgang – dómstólar verða að virða hann.

Tilvísun: Mál 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal* (1978)

2.6 Marleasing SA v La Comercial (C-106/89)

Reifun: Dómurinn staðfesti að innlendir dómstólar verða að túlka landslög í samræmi við tilskipanir ESB, jafnvel þótt þær hafi ekki enn verið innleiddar.

„National courts are required to interpret national law in the light of the wording and purpose of the directive.“

Dómstólar verða að túlka landslög í samræmi við ESB-tilskipanir.

Tilvísun: Mál C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA* (1990)

2.7 Francovich v Italy (C-6/90)

Reifun: Ítalska ríkið hafði vanrækt að innleiða tilskipun sem tryggði rétt launafólks til greiðslu launa. Evrópudómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að slík vanræksla leiddi til skaðabótaábyrgðar ríkja gagnvart einstaklingum sem verða fyrir tjóni vegna brota gegn Evrópurétti.

„The principle whereby a State must be liable... is inherent in the system of the Treaty.“

Ríki bera ábyrgð á brotum gegn Evrópurétti – það er innbyggt í sáttmálann.

„Community law not only imposes obligations... but also confers rights which become part of their legal heritage.“

Réttindi samkvæmt Evrópurétti verða hluti af réttarveruleika borgaranna.

Tilvísun: Samþætt mál C-6/90 og C-9/90, *Francovich og Bonifaci v Italy* (1991)

2.8 Commission v France (C-265/95)

Reifun: Frakkland brást skyldum sínum með því að leyfa bændum að hindra innflutning á landbúnaðarvörum. Dómurinn staðfesti að ríki bæru ábyrgð á að tryggja framkvæmd Evrópuréttar.

„Member States must take all appropriate measures to ensure fulfilment of obligations arising out of the Treaties.“

Ríki verða að tryggja að Evrópuréttur sé virtur – jafnvel gegn eigin borgurum.

Tilvísun: Mál C-265/95, *Commission v France* (1997)

2.9 Kadi v Council (C-402/05)

Reifun: Dómurinn staðfesti að ESB getur ekki innleitt alþjóðlegar skuldbindingar (t.d. frá SP) ef þær brjóta gegn stjórnarskrárbundnum réttindum innan Sambandsins.

„The obligations imposed by an international agreement cannot have the effect of prejudicing the constitutional principles of the EC Treaty.“

Alþjóðlegar skuldbindingar mega ekki brjóta gegn gildum stjórnskipunar Evrópusáttmálans.¹

¹Rómarsáttmálans [Treaty of Nice].

„EU law did not need to unconditionally bow to international law if a possible consequence was a violation of basic constitutional principles.“

Evrópuréttur hefur forgang ef grundvallarréttindi eru í húfi.

Tilvísun: *Mál C-402/05 P, Kadi v Council and Commission* (2008)

2.10 Melloni (C-399/11)

Reifun: Spænska stjórnarskráin gaf ríkari vernd en Evrópuréttur í útgáfumálum. Dómurinn staðfesti að sameiginlegar ESB-reglur máttu ganga frammar ef þær tryggja lágmarksvernd.

„Member States cannot invoke national standards of protection which are higher than those provided for by EU law.“

Evrópuréttur takmarkar aðildarríkin – þau geta ekki beitt ríkari vernd ef samræmingar er krafist.

Tilvísun: *Mál C-399/11, Melloni v Ministerio Fiscal* (2013)

2.11 Åkerberg Fransson (C-617/10)

Reifun: Dómurinn staðfesti að þegar aðildarríki beita landslögum innan ramma Evrópuréttar, þá gilda grundvallarréttindi ESB (Charter of Fundamental Rights).

„Situations governed by EU law must respect the fundamental rights guaranteed by the Charter.“

Evrópuréttur tryggir réttindi borgara – jafnvel þegar landslögum er beitt.

Tilvísun: *Mál C-617/10, Åkerberg Fransson* (2013)

Kaflí 3

Afleidd löggjöf

3.1 Tilskipun 2004/38/EB – Frjáls för borgara ESB

Reifun: Tryggir rétt ESB-borgara og fjölskyldna þeirra til dvalar og ferða innan ESB, óháð innlendri útlendingalöggjöf.

„The right of Union citizens to move and reside freely within the territory of the Member States is subject to limitations and conditions laid down in this Directive.“

Rétturinn til frjálsrar farar og dvalar er tryggður og bindur aðildarríki.

Tilvísun: Directive 2004/38/EC of 29 April 2004

3.2 Reglugerð (ESB) nr. 2016/679 – GDPR

Reifun: Samræmir persónuvernd í öllum ESB-ríkjum og krefst að innlend löggjöf lúti reglum ESB um gagnavernd, ábyrgð og gagnsæi.

„The protection of natural persons in relation to the processing of personal data is a fundamental right.“

Vernd persónuupplýsinga er grundvallarréttur samkvæmt ESB-reglum.

Tilvísun: Regulation (EU) 2016/679 of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation)

3.3 Reglugerð (ESB) nr. 2020/2092 – Réttarríki sem skilyrði fjármagns

Reifun: ESB getur takmarkað aðgang að fjármagnsflæði ef ríki brjóta gegn grundvallarreglum réttarríkisins (t.d. sjálfstæði dómstóla).

„Respect for the rule of law is essential for the sound financial management of the Union.“

Réttarríki er skilyrði fyrir aðildarríki til að fá fjármagn úr sameiginlegum sjóðum.

Tilvísun: Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of 16 December 2020

Kaflí 4

Er Gamli sáttmáli enn í gildi?

Samningum er ætlað að skapa réttindi og skyldur – ekki að gleymast. En Gamli sáttmáli, samkomulag milli Íslendinga og Noregskonungs frá 1262, virðist hafa sloppið undan öllum nútímareglum um uppsögn, gildistíma og endurskoðunarákvæði.

Eftir Kópavogsfundinn 1662 lýsti konungur sáttmálann fallinn úr gildi. Ekki með undirrituðu uppsagnarbréfi – heldur með valdboði. Íslendingar samþykktu erfðahollustu, en enginn setti formlegan punkt á samkomulagið sem hafði verið undirstaða stjórnarfars í yfir 400 ár. En jafnvel þótt menn sættust á að yfirlýsing Noregskonungs væri gild, þess efnis að sáttmálinn væri úr gildi fallinn, þá er ekki þar með sagt að Íslendingar viðurkenni þá yfirlýsingu.

Ef samningi er ekki formlega sagt upp, er hann þá enn í gildi? Gamla sáttmála var aldrei „formlega“ sagt upp. Sumir telja að umsókn Íslendinga að Evrópusambandinu sé formlega enn í gildi og ekkert sem takmarki gildi hennar þjóðréttarlega. Því má spyrja, verður hægt að ganga að henni vísri eftir t.a.m. 400 ár? Raunar má fullvíst telja að löngu fyrr verði bæði Evrópusambandið og íslenskt fullveldi (ef ekki heimurinn allur) [ef fram fer sem horfir] liðið undir lok.

Kaflí 5

Tímalína íslenskra umsókna og viljayfirlýsinga

5.1 Beiðni um kirkjulega viðurkenningu frá páfa (um 1050–1150)

Aðdragandi: Íslensk kirkja leitaði tengsla og staðfestingar frá páfastól eftir kristnitöku.

Skjöl: Sendinefndir fóru til Rómar vegna biskupskipana og kirkjuskipulags.

Merking: Formleg tenging við alþjóðlegt trúarvald.

Lagaleg staða: Stofnun Skálholts og Hólabiskupsdæma staðfest af páfa.

5.2 Viljayfirlýsing um aðild að konungdómi Noregs (1262–1264)

Aðdragandi: Eftir átök Sturlungaaldar vildu margir tryggja frið með konunglegri vernd.

Skjöl: Gamli sáttmáli (1262) var undirritaður af goðum og fulltrúum landsins.

Merking: Þetta var í raun „umsókn“ um að verða hluti af konunglegu ríkisvaldi.¹

¹ „Ríkisvaldið“ sem Íslendingar tengdust 1262 var miðalda-konungsvald, ekki nútíma þjóðríki.

Lagaleg staða: Sáttmálinn var ekki einhliða yfirtaka — heldur samkomulag með skilyrðum.

5.3 Beiðni um verslunarfrelsi (um 1787)

Aðdragandi: Íslendingar vildu losna undan dönsku einokunarversluninni sem hafði verið í gildi frá 1602.

Skjöl: Beiðnir um aðgang að erlendum mörkuðum, m.a. breskum og hollenskum, án aðkomu Danmerkur.

Merking: Tilraun til sjálfstæðrar verslunartengingar utan umboðsaðila.

Lagaleg staða: Sumar beiðnir ekki formlega afgreiddar — gætu talist „óformlega til staðar“.

5.4 Umsókn um þátttöku í alþjóðlegum loftferðasamningi (1919)

Aðdragandi: Ísland vildi tryggja stöðu sína í þróun loftferðamála.

Skjöl: Beiðni um aðild að Paris-samningnum frá 1919.

Merking: Tilraun til að verða þátttakandi í alþjóðlegum flugreglum.

Lagaleg staða: Aðild fékkst ekki á þeim tíma — beiðni ekki formlega afturkölluð.

5.5 Beiðni um aðgang að alþjóðlegri hafrannsóknasamvinnu (um 1921–1924)

Aðdragandi: Ísland vildi taka þátt í kortlagningu hafsvæða og sjávarlífs.

Skjöl: Viljayfirlýsing til ICES (International Council for the Exploration of the Sea).

Merking: Tilraun til samvinnu í vísindalegri umgjörð strandríkja.

Lagaleg staða: Aðild fékkst síðar — beiðnin ekki dregin til baka.

5.6 Umsókn Íslands um aðild að ESB (2009–)

Aðdragandi: Forsætisráðherra og utanríkisráðherra undirrituðu aðildarumsókn að Evrópusambandinu.

Skjöl: Umsókn lögð fram 17. júlí 2009, viðræður stöðvaðar 2013.

Merking: Formleg aðildarbeiðni að stóru yfirþjóðlegu sambandi.

Lagaleg staða: Aldrei formlega afturkölluð af Alþingi — telst enn „virk“ af hálfu ESB.

5.7 Ályktanir

Aðild að Evrópusambandinu krefst víðtæks afsals á fullveldi á fjölmörgum sviðum. Réttarheimildir sbr. 288.,² 3.³ og 267.⁴ gr. í Samningnum um starfshætti ESB sýna þetta glögglega. Ríkið verður hluti af yfirþjóðlegu stjórnkerfi og lýtur reglum sem það hefur takmarkað aðgengi til að móta einhliða. Pólitísk hugtök á borð við „deilt fullveldi“ geta því verið afvegaleiðandi í lýsingu á raunverulegum lagalegum afleiðingum aðildar.

²Réttargerðir Evrópusambandsins.

³Óskiptar valdheimildir Evrópusambandsins.

⁴Lögsaga Evrópudómstólsins.