

Undanþágur og valdheimildir í stækkunarrétti Evrópusambandsins

Lagaleg greining á ófrávíkjanleika *acquis communautaire*

Höfundur: Kári

Dagsetning: 8. febrúar 2026

Unnið til upplýsingar fyrir fróðleiksfúsa

L^AT_EX

Efnisyfirlit

0.1	Inngangur	4
0.2	Valdheimildir ESB samkvæmt TFEU	4
0.2.1	Óskiptar og sameiginlegar valdheimildir	4
0.2.2	Afleiðingar fyrir umsóknarríki	5
0.3	Acquis communautaire og stækkunarréttur	5
0.3.1	Ófrávíkjanleiki acquis	5
0.4	Kerfisskýring (systemic interpretation)	5
0.4.1	Réttarframkvæmd og stjórnskipulegt raunsæi	6
0.4.2	Jafnræðisregla og innri markaður	6
0.5	Sögulegar undanþágur	7
0.6	Reglubreytingar ESB og takmörk samningsbundinna undanþága	7
0.7	Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins	7
0.8	Fullyrðingar um varanleg frávik í stækkunarrétti ESB	8
0.9	ESB og efnahagslögsagan (EEZ)	8
0.10	Tímabundnar undanþágur og samningsstaða umsóknarríkja	8
0.10.1	Danmörk – sumarhúsin	10
0.10.2	Malta – fasteignakaup	10
0.10.3	Álandseyjar – land, búseta og atvinnuréttur	10
0.10.4	Austurríki – hlutleysi	11
0.10.5	Írland – þjóðaratkvæði og stjórnskipuleg sérstaða	11
0.10.6	Ályktanir	11
0.11	Lokaniðurstaða	12

0.1 Inngangur

Í opinberri umræðu um aðild að Evrópusambandinu (ESB) er oft vísað til þess að fyrri aðildarríki hafi fengið svokallaðar „undanþágur“ eða „sérákvæði“. Slík framsetning gefur til kynna að umsóknarríki geti samið um varanleg frávik frá grundvallarreglum sambandsins, einkum á sviði fjórfrelsisins. Sú túlkun stenst hvorki lagalega né út frá markmiðum og uppbyggingu ESB.

Markmið þessarar greinar er að sýna fram á að stækkunarréttur ESB byggist á meginreglunni um ófrávíkjanleika *acquis communautaire*, sem felur í sér að **aðildarríki taki upp réttarkerfi sambandsins í heild sinni**. Þetta leiðir í reynd til þess að ríkin ganga inn í fyrirkomulag sem er til staðar, þar sem varanlegar undanþágur eru ekki í boði. Ísland hefur 200 málna efnahagslögsögu og víðfemt landgrunn. Það eru hvort tveggja atriði sem skipta gríðarlegu máli um framtíð íslensks samfélags. Það er óverjandi að eiga það undir ríkjasambandi hvort þjóðin haldi þar fullum yfirráðum. Enginn minnsti vafi má ríkja um það. Það blasir við að allt utan 12 málna landhelgi Íslands mun falla undir **sameiginlega efnahagslögsögu ESB**, gangi Ísland í ríkjasambandið.¹

0.2 Valdheimildir ESB samkvæmt TFEU

0.2.1 Óskiptar og sameiginlegar valdheimildir

Réttarkerfi Evrópusambandsins byggir á tveimur meginflokkum réttarheimilda. Í fyrsta lagi *frumrétti* (*primary law*), sem samanstendur af stofnsáttmálum Sambandsins og þeim breytingasamningum sem aðildarríkin hafa samþykkt.² Frumrétturinn afmarkar hvaða valdheimildir eru framseldar til ESB og skilgreinir mörk á milli óskiptra og sameiginlegra valdheimilda. Í öðru lagi byggir ESB á *afleiddum rétti* (*secondary law*), sem felur í sér **reglugerðir, tilskipanir og ákvarðanir** sem stofnanir ESB setja á grundvelli frumréttarins. Þegar ESB beitir óskiptum eða sameiginlegum valdheimildum ganga þær reglur framár landsrétti aðildarríkja, og Evrópudómstóllinn tryggir að túlkun og framkvæmd sé í samræmi við samningana.

Samkvæmt 3. gr. TFEU hefur ESB einkarétt til að setja reglur á tilteknum sviðum, þar á meðal þeim þáttum innri markaðarins sem nauðsynlegir eru til að tryggja virkni fjórfrelsisins.³

Á sviðum sameiginlegra valdheimilda samkvæmt 4. gr. TFEU geta aðildarríki aðeins beitt löggjafarvaldi að því marki sem ESB hefur ekki nýtt vald sitt.⁴ Þegar

¹European Commission, „Commission adopts proposal to extend ‚access to waters‘ regime under the common fisheries policy“, 5. júlí 2021, á vef Evrópusambandsins: Sjá: Commission adopts proposal to extend „access to waters“ regime under the common fisheries policy.

²Margir telja einnig að almennar meginreglur Evrópuréttar falli undir frumrétt.

³3. gr. TFEU.

⁴4. gr. TFEU.

ESB hefur sett reglur á þeim sviðum vÍkur löggjafarvald rÍkjanna. Af þessu sést, að jafnvel sameiginlegar valdheimildir, sem að nafninu til eiga að skiptast á milli ESB og aðildarrÍkjanna, eru í raun á hendi ESB einvörðungu, ef Sambandið kÝs að beita rétti sínum. Það er mikilvægt að Íslenskir kjósendur geri sér þetta ljóst, áður en þjóðaratkvæðagreiðsla verður haldin um aðlögunarviðræður. Með öðrum orðum, ESB hefur **allar valdheimildir** ef það beitir ýtrasta rétti gagnvart aðildarrÍkjum.

0.2.2 Afleiðingar fyrir umsóknarrÍki

Við inngöngu í Evrópusambandið taka rÍki við þessari valdskipan óskilyrtri. Undanþágur breyta ekki því að valdheimildir eru framseldar til ESB og að Evrópudómstóllinn (CJEU) hefur endanlegt lögskýringar- og dómsvald.⁵

0.3 Acquis communautaire og stækkunarréttur

0.3.1 Ófrávíkjanleiki acquis

Samkvæmt 49. gr. TEU er aðild að ESB háð því að umsóknarrÍki samþykki gildandi réttarkerfi sambandsins í heild sinni.⁶ Þetta hefur verið ófrávíkjanleg stefna framkvæmdastjórnarinnar frá Austur-stækkuninni 2004. Í 49. gr. segir m.a.: „Sérhvert EvrópurÍki sem virðir gildin sem vísað er til í 2. gr. og skuldbindur sig til að stuðla að þeim getur sótt um aðild að Sambandinu.“⁷ Samkvæmt orðanna hljóðan verður þetta túlkað þannig að umsóknarrÍki þurfi að laga sig að fyrirfram gefnum skilyrðum sem ESB setur. Þetta felur í sér efnislegt forskilyrði áður en umsókn er yfirleitt tekin til greina. Þetta er ekki samningsatriði í kjölfarið, heldur inngönguskilyrði.

Síðar segir: „Taka skal tillit til aðildarskilyrða sem Ráðið hefur samþykkt að þurfi að uppfylla.“⁸ Þarna er vísað til fyrirfram mótaðra viðmiða (oft túlkuð sem Kaupmannahafnarviðmiðin og síðar Madrid-viðbótin), sem umsóknarrÍkið verður að uppfylla. Því er ekki um að ræða gagnkvæman samning jafnrétthárra aðila.

0.4 Kerfisskýring (systemic interpretation)

Kerfisskýring felur í sér að túlka ákvæði í ljósi stærra kerfis. Í þessu samhengi verður **49. gr.** að lesast í samhengi við:

- **2. gr. TEU** (Grundvallargildi Evrópusambandsins).

⁵Sjá t.d. *Costa v. ENEL*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

⁶49. gr. TEU.

⁷„Any European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union.“

⁸„The conditions of eligibility agreed upon by the European Council shall be taken into account.“

- Hlutverk framkvæmdastjórnarinnar í matsferlinu.
- Þá staðreynd að Ráðið og Evrópuþingið hafa neitunarvald.

Ferlið er því í eðli sínu **ósamhverft**:

1. ESB skilgreinir reglurnar.
2. Umsóknarríkið aðlagar sig.
3. Aðild er möguleg ef (og aðeins ef) skilyrðum er fullnægt.

Skilmálar aðildar og sú aðlögun á sáttmálunum, sem Sambandið byggir á, sem slík aðild felur í sér, skulu byggjast á samningi milli aðildarríkjanna og umsóknarríkisins. Þann samning skal leggja fyrir öll samningsríkin til fullgildingar í samræmi við stjórnskipunarreglur sínar.

Í framkvæmd felur þetta í sér að:

- Varanlegar undanþágur eru ekki heimilar.
- Aðeins tímabundnar aðlögunarheimildir koma til greina.
- Slíkar heimildir renna út og veita ekki varanlegt fullveldisfrávik.

0.4.1 Réttarframkvæmd og stjórnskipulegt raunsæi

Þótt lokasamningurinn um aðild sé formlega „samningur“ *agreement*, þá er hann í reynd:

- Ekki niðurstaða frjálsra samningaviðræðna um grundvallarreglur.
- Heldur tæknilegt ferli þar sem umsóknarríkið samþykkir *acquis communautaire* nánast í heild sinni.

Aðildarsamningurinn snýst því fyrst og fremst um:

- Tímasetningar.
- Aðlögunarákvæði.
- Tímabundnar undanþágur.

Aðildarsamningurinn snýst ekki um það hvort skilyrðin sjálf gildi.

0.4.2 Jafnræðisregla og innri markaður

Varanleg frávik frá fjórfrelsinu myndu brjóta gegn jafnræðisreglu ESB-réttar og grafa undan möguleikum á jafnri samkeppni milli aðildarríkja.⁹ Af þeim sökum hefur ESB útilokað slíkar lausnir í nýjum aðildarsamningum.

⁹Sjá m.a. *Commission v Italy*, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66.

0.5 Sögulegar undanþágur

Undanþágur sem Danmörk, Malta og Álandseyjar njóta byggjast á eldri aðildarsamningum. Þær eru hluti af ESB-rétti sjálfum og lúta túlkun Evrópudómstólsins.¹⁰

Undanþágur sem ESB veitti aðildarríkjum, þ.e. Danmörku, Möltu og Álandseyjum, eru undantekningar frá reglu um fulla samræmingu við Evrópurétt og tengjast ekki sérstaklega lagalegri aðlögun nýrra aðildarríkja.¹¹ Undanþágurnar eru ekki fordæmisgefandi fyrir önnur ríki. Undanþágurnar:

- Skapa ekki fordæmi í stækkunarrétti.
- Eru ekki endurtakanlegar.
- Er viðhaldið á grundvelli réttaröryggis (grandfathering).

0.6 Reglubreytingar ESB og takmörk samningsbundinna undanþága

Jafnvel þótt umsóknarríki teldi sig hafa samið um varanlegt frávík, þá er það lagalega ótryggt. Ástæðan er sú að:

- ESB getur breytt reglum sínum síðar.
- Evrópudómstóllinn hefur forgangsvald til að túlka öll undanþáguákvæði.
- Aðildarríki geta ekki einhliða varið sig gegn breytingum á ESB-rétti.

Dæmi um þetta er staða Bretlands í fiskveiðum: Þrátt fyrir pólitísk loforð um varanlega vernd hagsmuna breyttust reglurnar síðar og Bretland gat ekki komið í veg fyrir það innan ESB-kerfisins. Þetta sýnir að „samningsbundin“ vernd er ekki varanleg, þar sem ESB-rétturinn er lifandi kerfi sem þróast með tímanum.

0.7 Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins

Evrópudómstóllinn hefur ítrekað lagt áherslu á forgang ESB-réttar og einingu innri markaðarins.¹² Þetta útilokar að aðildarríki haldi eftir endanlegu ákvörðunarvaldi á sviðum sem falla undir fjórfrelsið.

¹⁰Sjá einnig: Diane Fromage (ed.), *Redefining EU Membership: Differentiation In and Outside the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2024), doi:10.1093/9780191948145.001.0001.

¹¹Sjá einnig: Tetyana Komarova and Adam Łazowski, „Switching Gear: Law Approximation in Ukraine After the Application for EU Membership“, (2023) 19 CYELP 105, <https://hrcak.srce.hr/file/452043>.

¹²*Simmmenthal*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

0.8 Fullyrðingar um varanleg frávík í stækkunarrétti ESB

Fullyrðingin um að Evrópusambandið hafi „margsinnis samþykkt varanleg frávík“ sem umsóknarríki geti byggt á sem fordæmi stenst ekki lagalega. Öll dæmin sem vísað er til eru söguleg sérákvæði sem samþykkt voru fyrir 2004 og hafa af hálfu framkvæmdastjórnarinnar verið skilgreind sem *non-precedential*. Frá og með Austur-stækkuninni 2004 hefur framkvæmdastjórnin fylgt ófrávíkjanlegri stefnu um að engin varanleg frávík frá *acquis communautaire* séu heimil.

Umsóknarríki geta aðeins fengið tímabundnar aðlögunarheimildir eða þröngt afmarkaðar undanþágur frá *acquis communautaire*; engar varanlegar undanþágur eru heimilar samkvæmt stefnu framkvæmdastjórnarinnar.¹³

0.9 ESB og efnahagslögsagan (EEZ)

Samkvæmt hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna [*United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS, 1982)] hafa strandríki fullan lögsagnarrétt yfir eigin efnahagslögsögu *exclusive economic zone* (EEZ) allt að 200 sjómílar frá grunnlínu. Þetta felur í sér einkarétt til að nýta auðlindir, veiða, og stjórna efnahagslegri starfsemi í þessum svæðum, án þess að framselja þessi réttindi til yfirþjóðlegra aðila.¹⁴

Í raunveruleikanum hefur Evrópusambandið þó með sameiginlegri fiskveiðistefnu og öðrum reglum í raun vald yfir þessum svæðum [sbr. „European waters“] innan aðildarríkja sinna, þótt ESB sjálft hafi ekki lögsögu samkvæmt alþjóðarétti. Þetta þýðir að aðildarríkin framselja raunverulega valdheimildir til ESB um nýtingu fiskistofna, samræmingu veiða og stjórnun auðlinda, þannig að innleiðing og framkvæmd reglna ESB „valtar yfir“ hefðbundna efnahagslögsögu strandríkjanna.¹⁵

0.10 Tímabundnar undanþágur og samningsstaða umsóknarríkja

Í aðildarviðræðum við Evrópusambandið er meginreglan sú að umsóknarríki tekur upp allt *acquis communautaire* við inngöngu. Í framkvæmd hefur þó engu ríki tekist að innleiða allt regluverkið á sjálfum aðildardegi, og því eru tímabundnar undanþágur óhjákvæmilegur hluti aðlögunarferlisins.¹⁶

¹³See *Glossary: Acquis communautaire*, EUR-Lex, European Union, available at: [Acquis](#).

¹⁴United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), 1982.

¹⁵Sjá einnig: QIL – Italian Exclusive Economic Zone, *The European Journal of International Law*.

¹⁶Phedon Nicolaides, *Negotiating Effectively for Accession to the European Union: Realistic Expectations, Feasible Targets, Credible Arguments*, European Institute of Public Administration (EIPA), 1998. Aðgengilegt á: https://aei.pitt.edu/778/1/scop98_1_2.pdf

Slíkar undanþágur eru aldrei fyrirfram ákveðnar og geta verið mjög mismunandi að lengd, allt frá einu ári upp í tíu ár, eftir umfangi og eðli aðlögunarþarfar.

Undanþágur geta verið afar sértækar og bundnar við tiltekin ákvæði í afleiddum rétti, eða almennari og byggst þá á viðurkenningu á sérstöðu umsóknarríkis [til skemmri tíma]. Þær geta einnig verið á formi öryggisráðstafana (*safeguards*), þar sem frávik frá reglum eru aðeins virkjuð ef tilteknar aðstæður skapast. Prófessor Nicolaides bendir á, í grein sinni frá 1998, að umsóknarríki geti styrkt málstað sinn með því að vísa til undanþága sem núverandi aðildarríki hafa fengið, bæði samkvæmt sáttmálum og afleiddum rétti, enda sé ESB tregt til að hafna sambærilegri meðferð þegar fordæmi liggja fyrir.¹⁷

En þrátt fyrir þetta eru umsóknarríki í veikri samningsstöðu. Í fyrsta lagi eru þau að sækja um aðild, ekki öfugt. Í öðru lagi standa þau frammi fyrir flóknu og umfangsmiklu regluverki sem þau þurfa að semja um við mörg aðildarríki og framkvæmdastjórnina. Í þriðja lagi geti samhliða aðlögunarviðræður margra ríkja skapað samkeppni milli umsækjenda og þrýst á þau að draga úr kröfum til að verða ekki á eftir í ferlinu.

Sumir kunna að halda því fram að staðan hafi breyst að einhverju leyti í seinni tíð, þar sem ESB hafi sýnt skýran áhuga á að dýpka tengsl sín við Ísland. Slík sjónarmið breyta þó ekki þeirri grundvallarreglu að aðildarferlið er að formi til umsóknarferli ríkis gagnvart Sambandinu, og valdheimildir og samningsrammi ráðast áfram af stofnsamningum ESB og viðmiðum þess um aðildarviðræður.

Nicolaides dregur skýrt fram að varanlegar undanþágur séu afar ólíklegar, enda myndu þær grafa undan samræmi innri markaðarins og skapa hættulegt fordæmi. Því ættu umsóknarríki að beina kröfum sínum að vel rökstuddum, tímabundnum undanþágum sem eru samræmanlegar markmiðum sambandsins og byggja á skýrum áætlunum um fulla innleiðingu aðlögunarreglna innan tiltekins tíma. Hann bendir jafnframt á að jafnvel stuttar undanþágur geti verið nægilegar, þar sem staða ríkis breytist verulega þegar það verður aðili og fái þar með nýja möguleika til að hafa áhrif á reglusetningu innan Sambandsins.¹⁸

Þetta síðastnefnda er verulega umdeilanlegt. Mikill lýðræðishalli¹⁹ hefur löngum einkennt Evrópusambandið og hann oft verið gagnrýndur, jafnt af fræðimönnum sem stjórnámálamönnum. Það merkir að áhrif á reglusetningu innan Sambandsins fyrir smáríki eins og Ísland eru hverfandi lítil og skipta afar litlu máli. Má nefna í því sambandi að Bretar, sem eru marfalt stærra ríki en Ísland, töldu sig þó bera skarðan hlut frá borði og hafa lítil áhrif innan ESB.

Af þessu sést einnig hversu fráleit sú hugmynd er að Evrópusambandið sé sérstakt

¹⁷Phedon Nicolaides, *Negotiating Effectively for Accession to the European Union: Realistic Expectations, Feasible Targets, Credible Arguments*, European Institute of Public Administration (EIPA), 1998. Aðgengilegt á: https://aei.pitt.edu/778/1/scop98_1_2.pdf

¹⁸Phedon Nicolaides, *Negotiating Effectively for Accession to the European Union: Realistic Expectations, Feasible Targets, Credible Arguments*, European Institute of Public Administration (EIPA), 1998. Aðgengilegt á: https://aei.pitt.edu/778/1/scop98_1_2.pdf

¹⁹Sjá t.d.: Why the EU's democratic deficit persists.

skjól fyrir smáriki. Það er ekki skjól fyrir milljónaríki og alls ekki smáriki. Evrópuréttur hefur vitanlega þróast mikið frá árinu 1998, eða síðan grein prófessors Phedon Nicolaides birtist. Á hinn bóginn hafa þær breytingar ekki gengið í átt að auknum sveigjanleika hvað undanþágur og frávik snertir - öðru nær. Rök hans eru því að miklu leyti enn í fullu gildi. Eftir stendur að varanlegar undanþágur sem snerta grundvallarhagmunni Íslendinga, s.s. hvað snertir sameiginlegu sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnuna eru að heita má óhugsandi. Þar er mikilvægt að rýna vel hvað felst í **óskiptum og sameiginlegum valdheimildum**, eins og rakið var í upphafi þessara skrifa.

Þótt 4. gr. TEU skipti valdheimildum formlega á milli ESB og aðildarríkja segir það ekki alla söguna. Í reynd hafa aðildarríki takmarkaða möguleika til að beita ESB þvingunum eða viðurlögum, enda er það Sambandið sem hefur úrræðin til að hefja samningsbrotamál og framfylgja reglum sínum. Ágreiningurinn snýst þó síður um beinar þvinganir en um **valdheimildir**, þar sem á sviði óskiptra og sameiginlegra valdheimilda ræður **forgangsregla Evrópuréttar** og **bindandi túlkun Dómstóls ESB** úrslitum. Þetta merkir að ágreiningur leysist að jafnaði fyrir dómstólnum þar sem svigrúm aðildarríkja er að jafnaði mjög þröngt.

0.10.1 Danmörk – sumarhúsin

Undanþága Danmerkur um bann við kaupum útlendinga á frístundahúsum er ekki fordæmi um frávik frá fjórfrelsinu. Hún byggist á dönskum fasteignalögum sem giltu fyrir aðild 1973 og var samþykkt á grundvelli réttaröryggis (*grandfathering*).²⁰ Framkvæmdastjórnin hefur ítrekað tekið fram að undanþágan sé ekki endurtakanleg í stækkunarferlum.

0.10.2 Malta – fasteignakaup

Takmarkanir á fasteignakaupum á Möltu eru ekki varanleg undanþága frá fjórfrelsinu heldur tímabundnar aðlögunarheimildir sem samþykktar voru við aðild 2004 vegna smæðar og sérstöðu markaðarins.²¹ Þær eru háðar endurskoðun og hafa ekki stöðu varanlegs fráviks.

0.10.3 Álandseyjar – land, búseta og atvinnuréttur

Sérstaða Álandseyja byggist á stjórnarskrárbundinni sjálfstjórnarskipan svæðisins, ekki á frávikum frá ESB-rétti gagnvart Finnlandi sem ríki. Undanþágurnar eru bundnar við sjálfstjórnarlög Álandseyja og hafa verið skilgreindar sem „unique constitutional

²⁰*Commission v Denmark*, C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421.

²¹Act of Accession 2003, Annex XI (Malta).

arrangement“ sem ekki skapar fordæmi.²²

0.10.4 Austurríki – hlutleysi

Austurríki fékk enga lagalega undanþágu frá sameiginlegri öryggis- og varnarmálastefnu ESB. Hlutleysi þess er viðurkennt að því marki sem það samræmist 42. gr. TEU, sem bindur öll aðildarríki.²³ Þetta er pólitísk viðurkenning á sögulegri stöðu, ekki frávik frá valdheimildum ESB.

0.10.5 Írland – þjóðaratkvæði og stjórnskipuleg sérstaða

Írland hefur stjórnarskrárbundna skyldu til að leggja framsal ríkisvalds í þjóðaratkvæði. Þetta er innlend stjórnskipunarregla, ekki undanþága frá ESB-rétti. Evrópudómstóllinn hefur staðfest að slíkar innlendar reglur séu samrýmanlegar ESB-rétti svo lengi sem þær hindra ekki framkvæmd hans.²⁴

0.10.6 Ályktanir

Greiningin leiðir ótvírætt í ljós að engin þeirra undanþága sem oft eru nefndar í almennri umræðu — hvort sem um er að ræða Danmörku, Möltu, Álandseyjar eða önnur söguleg tilvik — geta talist fordæmi um varanleg frávik í nútíma stækkunarrétti Evrópusambandsins. Þessar undanþágur eru bundnar við sérstakar, sögulegar aðstæður og byggja á réttaröryggi fremur en samningsbundnum réttindum umsóknarríkja. Frá og með stækkuninni 2004 hefur framkvæmdastjórnin fylgt ófrávikjanlegri meginreglu: engar varanlegar undanþágur, *No permanent derogations from the acquis*.

Heildarmyndin, lagaleg og í framkvæmd, staðfestir að aðild að Evrópusambandinu byggist á óskilyrtri upptöku Evrópuréttar (*acquis communautaire*) í heild sinni. Varanleg frávik, í þeim skilningi að ríki haldi eftir fullveldi á tilteknum sviðum sem falla undir valdheimildir Sambandsins, eru ekki heimil í gildandi aðildarregluverki. Umsóknarríki stendur því í reynd frammi fyrir skýru vali: að samþykkja réttarkerfi Sambandsins í heild eða hafna aðild. Hugmyndir um að „kíkja í pakkann“ eða semja um varanleg frávik eiga sér enga stoð í réttarheimildum.

Reglur um aðild að ESB hafa aldrei verið leyndardómur. Þær byggja á samræmingu, einingu og virkni innri markaðarins. Slík markmið væru óframkvæmanleg ef aðildarríki gætu haldið eftir frjálsu mati á grundvallarsviðum sem Sambandið hefur einkarétt eða forgangsvald á.

²²Protocol No. 2 on the Åland Islands, Act of Accession 1994.

²³42. gr. TEU.

²⁴*Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

0.11 Lokaniðurstaða

Í almennri umræðu er stundum haldið fram að Evrópusambandið sé bandalag fullvalda ríkja. Slík lýsing stenst ekki lagalega. Aðildarríki sem gengur í Evrópusambandið framselur með aðildinni verulegan hluta ríkisvalds síns, bæði á sviði löggjafar og framkvæmdar. Þetta er ekki aukaatriði heldur grundvallarskilyrði aðildar samkvæmt 49. gr. TEU og meginreglum Evrópuréttar.

Ekki verður samið um frávík frá óskiptum valdheimildum Sambandsins; þær eru einkaréttur ESB samkvæmt 3. gr. TFEU. Þær valdheimildir sem að nafninu til eru sameiginlegar samkvæmt 4. gr. TFEU veita aðildarríkjum aðeins svigrúm að því marki sem ESB kys að beita ekki eigin valdi. Þegar Sambandið nýtir valdheimildir sínar viku löggjafarvald ríkjanna. Þetta er ekki fræðileg tilgáta heldur staðfest í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og í framkvæmd á innri markaðaði ESB.

Þegar litið er á heildarmyndina blasir við að aðildarríki hefur afar takmarkað svigrúm til að halda eftir sjálfstæðu ákvörðunarvaldi á þeim sviðum sem skipta mestu máli fyrir fullveldi ríkis. Aðild að ESB felur því í sér kerfisbreytingu þar sem ríkisvaldið flyst að verulegu leyti til yfirþjóðlegra stofnana.

Að lokum má nefna einfalt dæmi: Umsækjandi um skóla gengur að skilyrðum skólans. Hann setur ekki skólann í samningsstöðu um grundvallarreglur hans eftir að hafa sjálfur óskað eftir inngöngu. Sama gildir um aðild að Evrópusambandinu. Umsóknarríki getur vísað til réttinda umsækjenda, en það er Sambandið sem ákveður skilyrðin. Aðild er val, en skilyrðin eru fyrirfram ákveðin.