

DET NORDISKE LOVSAMARBEJDE

PROGRAM OG PRINCIPPER FOR DET NORDISKE LOVSAMARBEJDE (2002-2005)

I Indledning

Det nordiske lovsamarbejde, først og fremmest inden for justitssektoren, bygger på en lang og bred tradition gennem mere end hundrede år. Lovsamarbejdet er nu udtrykkeligt forankret i den nordiske samarbejdsaftale fra 1962 (Helsingforsaftalen).

I henhold til Helsingforsaftalen gælder følgende: Ved udformningen af love og andre retsregler i de nordiske lande skal statsborgere i de øvrige nordiske lande sidestilles med landets egne statsborgere. Endvidere skal de nordiske lande søge at opnå størst mulig retsenhed på privatrettens område, fremme retsenheden inden for lovgivning om strafbare handlinger og strafferetlige sanktioner og bestræbe sig på at samordne anden lovgivning, hvor det er formålstjenligt.

Gennem lovsamarbejdet søger de nordiske lande at fremme grundlæggende fælles principper i nordisk lovgivning i pagt med et nordisk værdifællesskab. Lovsamarbejdet har endvidere som mål at fremme en retsenhed, som gør forbindelserne mellem indbyggerne i de nordiske lande nemmere. Det søger at sikre, at der i Norden sker en ensartet implementering af EU/EØS-ret og andre internationale forpligtelser på justitssektoren.

Nordisk Ministerråd, som består af de nordiske justitsministre, er ansvarlig for lovsamarbejdet på justitssektoren. Det bygger på et *samarbejdsprogram*, som fastlægger de overordnede prioriteringer og de administrative rammer for samarbejdet. Samarbejdsprogrammet udfyldes af justitsministrenes årlige prioriteringer i en *handlingsplan*. Samarbejdsprogrammet og handlingsprogrammet følges op af Embedsmandskomiteen for lovgivningsspørgsmål (EK-lov/NÄL).

II Grundlæggende principper for det nordiske lovsamarbejde

Det nordiske lovsamarbejde skal styrke de demokratiske beslutningsprocesser i de nordiske lande og fremme retssikkerheden for dem, som bor og opholder sig i Norden. Gennem et samarbejde om indhold og udformning af love og regler skal lovgivningen gøres lettere tilgængelig for indbyggerne. Et fællesskab med hensyn til historisk tradition og værdier letter arbejdet med at fremme retsenheden, som kan styrke kommunikationen og sammenholdet i Norden. Samtidig er der plads til afvigende løsninger, hvor faktiske forskelle, forskellige værdiopfattelser eller behov for at opnå nye erfaringer gør sig gældende.

1 Nordisk nytte

Det nordiske lovsamarbejde skal lægge vægt på princippet om ”nordisk nytte”. Som udgangspunkt skal samarbejdet derfor kun omfatte områder, hvor der kan opnås en nordisk nytteværdi.

Når det vurderes, om en aktivitet opfylder kravet om ”nordisk nytte”, lægges der vægt på,

- at det er en aktivitet, som ellers ville foregå i nationalt regi, hvor der kan opnås påviselige positive virkninger for indbyggerne i de nordiske lande gennem fælles nordiske løsninger,
- at det er en aktivitet, som viser og udvikler nordisk samhørighed,
- at det er en aktivitet, som øger nordisk kompetence og konkurrenceevne.

Kravet om ”nordisk nytte” betyder ikke nødvendigvis, at samarbejdet skal resultere i retsenhed i de nordiske lande. Klart fastlagte og udbyggede samarbejdsordninger kan i sig selv være af ”nordisk nytte”. Lovsamarbejdet består til dels i at udveksle viden og faktiske oplysninger, bl.a. om eksisterende lovgivning og lovforslag i de nordiske lande, til gavn for de andre lande, som hver for sig kan have begrænsede ressourcer til rådighed for lovgivningsarbejdet.

2 Retsenhed

Målet om retsenhed går ud på, at de nordiske lande stadig skal arbejde for, at lovgivningen bliver ensartet.

Retsenhed betyder dog ikke nødvendigvis, at reglerne skal være ens i detaljer. Nordisk retsenhed omfatter også det forhold, at der opnås en ensartet struktur i lovgivningen og enighed om de bærende principper på et lovområde.

Omfanget af, behovet for og karakteren af det nordiske lovsamarbejde kan variere på forskellige retsområder. Inden for privatretten har det traditionelt i stor udstrækning været muligt at opnå en vidtgående nordisk retsenhed, som bør fortsætte og videreudvikles. Der er et stigende behov for nordisk fællesskab inden for strafferet og retshåndhævelse. På områder, hvor man ikke kan forvente retsenhed – f.eks. fordi de moralske værdiopfattelser eller de institutionelle rammer er forskellige – kan informations- og erfaringsudveksling være formålstjenlig.

3 Konkretisering af formålet

I alt nordisk lovsamarbejde må det gøres klart, hvilket formål der skal tilgodeses med samarbejdet. Det bør i særdeleshed være klart, om formålet er problemløsning, bevaring og udvikling af nordisk retsenhed, eller om det er begrænset til en mere generel samordning ved gensidig udveksling af informationer mellem de nordiske lande.

Samarbejdets form og deltagelsen i samarbejdet skal organiseres på en sådan måde, at de konkretiserede formål bliver mest muligt tilgodeset.

III Nordisk lovsamarbejde og international retsudvikling

Det nordiske lovsamarbejde må i dag ses i lyset af den internationale retsudvikling. Gennem EU/EØS og med de grundlæggende principper i den europæiske menneskeretskonvention etableres der et omfattende fælles regelværk for store dele af Europa. Der foregår også i stigende grad en bredere international eller global udvikling af regler på felter, som tidligere var forbeholdt national lovgivning.

Det nordiske lovsamarbejde skal yde slagkraftige bidrag til udviklingen af regler i EU/EØS og i andre internationale fora. Nordisk samarbejde under forarbejdet til et nyt internationalt regelværk skal bidrage til at højne kvaliteten af nye regler. Nordisk retsenhed kan øge nordiske retsværdiers indflydelse i Europa. Et velfungerende retligt samarbejde i Norden vil være en styrke for samarbejdet i Europa. Det nordiske lovsamarbejdet skal sikre, at nye EU/EØS-regler og nye internationale forpligtelser, som de nordiske lande påtager sig, implementeres effektivt i de nordiske landes lovgivning.

IV Samarbejde på justitssektoren uden for lovsamarbejdet

Ud over det nordiske lovsamarbejde omfatter det nordiske samarbejde hele justitssektoren, medregnet politi og anklagemyndighed med kriminalitetsforebyggelse og kriminalpolitik. På administrativt niveau afholdes der kontaktmøder mellem de nordiske landes domstolsadministrationer, rigsadvokaterne, rigspoliticheferne i Norden og kriminalforsorgen.

V Organisatoriske og økonomiske rammer

1 Organisering af samarbejdet

Justitsministrene har det overordnede ansvar for samarbejdet inden for justitssektoren. Til konkretisering af det overordnede samarbejdsprogram vedtager de årligt en handlingsplan med særligt prioriterede tiltag for det kommende år. Justitsministrene behandler på deres årlige møde også politisk aktuelle sager af fælles nordisk karakter, bl.a. med henblik på at indlede et nordisk samarbejde for at bevare den nordiske retsenhed og finde fælles nordiske løsninger på bestemte problemstillinger.

Embedsmandskomiteen for lovgivningsspørgsmål (EK-lov, NÄL) består af ledende embedsmænd, som er ansvarlige for lovgivningsarbejdet i hvert af de nordiske landes justitsministerier. Embedsmandskomiteen er ansvarlig for at følge op på justitsministrenes initiativer, herunder opfølgning af den vedtagne handlingsplan. Den er ansvarlig for at nedsætte arbejdsgrupper og

tage initiativ til projekter og fælles nordisk samarbejde og forbereder justitsministrenes årlige møde.

Embedsmandskomiteen har ansvaret for, at det nordiske lovsamarbejde sker i overensstemmelse med Ministerrådets beslutninger og generelt fungerer tilfredsstillende. Komiteen drøfter jævnligt, hvilke emner, det kan være formålstjenligt at behandle inden for rammerne af det nordiske lovsamarbejde, og sikrer, at der er nordiske kontaktpersoner.

Til at løse arbejdsopgaver i lovsamarbejdet kan der nedsættes *arbejdsgrupper* efter behov. De *formelle* arbejdsgrupper nedsættes af embedsmandskomiteen på grundlag af justitsministrenes beslutning og arbejder under Nordisk Ministerråd. Arbejdsgrupperne har til opgave inden for deres mandat at afholde drøftelser, udarbejde rapporter, afholde seminarer etc. Arbejdsgrupperne kan efter behov få finansiering til særlige projekter.

Embedsmandskomiteen og arbejdsgrupperne samarbejder efter behov med Ministerrådets øvrige embedsmandskomiteer og deres nedsatte arbejdsgrupper. Embedsmandskomiteen kan udnævne medlemmer til sådanne tværsektorielle arbejdsgrupper.

Ud over de formelle arbejdsgrupper under Ministerrådet har de nordiske justitsministre nedsat andre arbejdsgrupper af mere varig karakter. Disse *uformelle* arbejdsgrupper arbejder uafhængigt af Ministerrådet og får instruktioner direkte fra justitsministrene og rapporterer tilbage til hvert enkelt land.

2 Informationsudveksling om nationale lovgivningstiltag

Embedsmandskomiteen gennemgår to gange årligt de nordiske justitsministeriers lovgivningsprogrammer. Denne gennemgang har bl.a. til hensigt at mindske risikoen for, at et land – uden at de andre nordiske lande er informeret – kommer så langt med planerne for ny lovgivning, at muligheden for et nordisk samarbejde bliver reduceret.

Embedsmandskomiteen sørger for rutinemæssig udveksling af betænkninger, lovforslag etc. og tilrettelægger samarbejdet mellem de konkrete forvaltningsmyndigheder, for så vidt angår retsanvendelsen.

3 Fordeling af projektmidler

Inden for rammerne af de årlige budgetter kan embedsmandskomiteen yde støtte til gennemførelse af konferencer, seminarer, forskning eller studier af politisk eller retlig betydning inden for justitssektoren.

Finansieringen er som udgangspunkt rettet mod aktiviteter, som har til formål eller bidrager til at gennemføre justitsministrenes årlige prioriteringer i handlingsplanen og gennemførelse af indeværende og tidligere års formandskabsprogram. Der kan også ydes støtte til andre tiltag inden for det løbende nordiske lovsamarbejde.

4 Integration af ligestillingshensyn

I forbindelse med organiseringen af det nordiske lovsamarbejde på justitssektoren vil man i overensstemmelse med samarbejdsministrenes retningslinjer for ligestilling mellem kønnene tilstræbe en repræsentation på mindst 40 % af begge køn i udvalg, komiteer og arbejdsgrupper. Der vil blive lagt vægt på at imødekomme ligestillingshensyn ved tildelingen af projektmidler og iværksættelse af initiativer på justitssektoren.

VI Rapportering og evaluering

Formelle arbejdsgrupper under embedsmandskomiteen skal årligt afgive rapport om de opnåede resultater, inkl. status for gennemførelsen af handlingsplanen og initiativer til fælles nordiske tiltag.

Rapporteringen sker ved hjælp af Ministerrådets skema for statusrapportering og indgår ved udarbejdelsen af justitssektorens årlige rapportering om iværksatte og gennemførte tiltag. I den nødvendige udstrækning lægges resultaterne af arbejdet frem for det årlige justitsministermøde.

Gennemførelsen af samarbejdsprogrammet evalueres før programperiodens udløb med henblik på udformningen af næste samarbejdsprogram.

HANDLINGSPLAN MED PRIORITERINGER FOR DET NORDISKE LOVSAMARBEJDE PÅ JUSTITSSEKTOREN 2002-2003

1 Indledning

I tilknytning til det overordnede samarbejdsprogram for det nordiske lovsamarbejde på justitssektoren vedtager justitsministrene årligt en handlingsplan med konkrete prioriteringer, som skal ligge til grund for samarbejdet i det kommende år. Embedsmandskomiteen for lovgivningsspørgsmål (EK-lov/NÅL) er ansvarlig for at gennemføre handlingsplanen og rapportere til justitsministrene om særlige initiativer, som er taget, og resultater, som er nået.

Handlingsplanen omfatter både prioriterede områder og det løbende lovsamarbejde mellem justitsministerierne. Områder, som har været særligt prioriteret, vil efter en tid ofte indgå som en del af det løbende samarbejde. Det løbende samarbejde gør det lettere at tage nye spørgsmål op, efterhånden som de opstår. På de prioriterede områder ydes der en særlig indsats, ofte i form af projekter finansieret over Ministerrådets budget.

2 Særligt prioriterede områder og projekter 2002-2003

De nordiske justitsministre lægger vægt på at fortsætte og efter behov styrke samarbejdet om tiltag til bekæmpelse af

- børne- og ungdomskriminalitet
- seksuelle overgreb mod børn
- handel med kvinder
- organiseret kriminalitet, herunder hvidvaskning
- kriminalitet med racistisk eller nazistisk præg.

Rapporten fra arbejdsgruppen om forebyggelse og bekæmpelse af ungdomskriminalitet vil blive fulgt op med initiativer vedrørende informationsudveksling om og eventuelt evaluering af nationale tiltag på området. Strafferetsekspertergruppens rapport fra juni 2001 om bekæmpelse af børnepornografi på internettet vil blive lagt til grund for en vurdering af fælles nordiske tiltag for at bekæmpe seksuelle overgreb mod børn og i særdeleshed udbredelsen af børnepornografi på internettet. Det vil blive vurderet, hvordan den afsluttende rapport fra arbejdsgruppen mod racistisk og nazistisk kriminalitet skal følges op.

Det tilstræbes at gennemføre følgende særlige projekter:

1 Den forurettedes (offerets) stilling i straffeprocessen

Der foreligger en betænkning ”Kontradiksjon og verdighet” udarbejdet af dr.jur. Anne Robberstad (Norge) om den forurettedes stilling i straffeprocessen, som er forskellig i de nordiske lande. Betænkningen

belyser også svage og stærke sider ved de forskellige systemer. Den skal danne grundlaget for et nordisk seminar med henblik på en eventuel vurdering af et fortsat nordisk samarbejde om lovreformer.

Budget: DKK 150.000

Tidsplan: 2002-2003

2 Strafadmålingsniveauer i Norden

Den straf, som idømmes i den enkelte sag, støder med mellemrum på kritik i offentligheden. Det er hensigten at foretage en undersøgelse af straffen for udvalgte forbrydelser, såsom drab, mishandling, seksuelle overgreb, tyveri og narkotikaforbrydelser. Spørgsmål om alternative sanktioner skal også vurderes. Hvis undersøgelsen viser, at landene har forskellig straffe for tilsvarende forbrydelser, kan det være interessant at få belyst årsagerne til dette. I første omgang er der iværksat et forprojekt. På grundlag af resultaterne fra forprojektet vil der blive taget stilling til den videre opfølgning.

Budget: DKK 150.000

Tidsplan: 2001-2003

3 Terrorisme

Der tilstræbes en vurdering i nordisk fællesskab af, hvordan internationale forpligtelser vedrørende tiltag mod terrorisme er implementeret i de nordiske landes lovgivning, herunder - om muligt - en klargøring af, hvad begrebet terrorisme dækker over. Arbejdet vil blive udført i en særskilt arbejdsgruppe. Det er også meningen, at der skal afholdes et seminar.

Budget: Foreløbigt ikke fastsat.

Tidsplan: 2002-2003

4 Ytringsfrihedens retlige stilling

Ytringsfrihedens stilling i forhold til andre grundlæggende værdier (f.eks. beskyttelse af personlige oplysninger, beskyttelse mod racediskriminering) og i forhold til nye medieformer rejser nye retlige spørgsmål, eller gør, at gamle problemstillinger kan komme i et nyt lys. Det er hensigten at gennemføre et fællesnordisk seminar for at belyse spørgsmålene og tilvejebringe et grundlag for erfaringsudveksling.

Budget: Foreløbigt ikke fastsat.

Tidsplan: 2002-2003

5 Den nordiske familieret

Der blev iværksat en undersøgelse med henblik på at belyse de praktiske ulemper ved forskellene i familielovgivningen i de nordiske lande i 1998. Resultatet af den omfattende gennemgang ventes at foreligge i sommeren 2002 i form af tre separate bøger om henholdsvis ægteskabslovgivning, forældre og børn samt arv og skifte.

Den nordiske familieretsgruppe vil komme til at arbejde med opfølgningen med undersøgelsen som udgangspunkt. Gruppen vil blive bedt om at vurdere behovet for at iværksætte et nordisk samarbejde på de områder, som undersøgelsen behandler.

Budget: DKK 100.000

Tidsplan: 2001-2002

6 Lovgivningspolitik

Det nordiske samarbejdes rolle i lovgivningspolitikken bør evalueres i forhold til målene i Helsingforsaftalen, som fylder 40 år i 2002. Evalueringen og forslag til muligheder for en bedre samordnet lovgivningspolitik vil blive drøftet på et fælles nordisk seminar med efterfølgende publicering i bogform. Seminaret vil blive afholdt i Finland i september 2002.

Der vil også blive taget initiativ til en vurdering af den nationale lovgivningsmagts handlefrihed, blandt andet i forhold til internationale domstole. Af interesse er bl.a., hvilke begrænsninger på lovgivningsmagten EF- og EFTA-domstolen samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol indebærer. Den kritik, som fra europæisk side er blevet fremført mod brugen af forarbejder i nordisk lovgivningsteknik (som er mere omfattende end i mange andre EU-lande), hører med. Det er hensigten af afholde et seminar i Norge.

Budget: DKK 150.000 (for seminaret i Finland)

Tidsplan: 2002-2003

7 Nordiske udleveringslove

Der vil blive igangsat et arbejde med at revidere de nordiske love om udlevering i straffesager på baggrund af EUs rammebeslutning. Det vil senere blive afklaret, om arbejdet skal finansieres af de enkelte lande eller over Ministerrådets budget.

3 Det løbende samarbejde

1 Forberedelse af lovgivning

Det traditionelle, løbende lovsamarbejde foregår dels som et uformelt samarbejde mellem ministerierne på embedsmands- eller tjenestemandsniveau, dels i særligt nedsatte arbejdsgrupper. I enkelte tilfælde hører et sagsområde ind under forskellige fagministerier i de

nordiske lande, således at forskellige ministerier inddrages i samarbejdet. En stor del af lovsamarbejdet vedrører privatretten (herunder familieret, erstatningsret, selskabsret, forbrugerret og transportret). I de senere år har samarbejdet inden for strafferetten og straffeprocessen spillet en stærkt stigende rolle.

Når et land overvejer ny lovgivning på et område, som traditionelt indgår i det nordiske lovsamarbejde, bør det informere de øvrige lande om planerne og tage initiativ til en nærmere diskussion og eventuel koordinering gennem embedsmandskomiteen eller ved en direkte uformel kontakt.

Det er udarbejdet retningslinjer for at sikre, at det nordiske lovsamarbejde tages med i betragtning under lovforberedelsen i det enkelte land. Gennem nordisk samråd skal det både sikres, at det aktuelle land får gavn af et nordisk perspektiv i sin lovforberedelse, og at de andre lande bliver informeret og eventuelt får mulighed for at påvirke lovarbejdet, afhængig af lovens art og karakter.

2 EU/EØS-spørgsmål

Samarbejdet om EU/EØS-spørgsmål er en vigtig del af det nordiske lovsamarbejde, eftersom en stadig stigende del af den nye lovgivning er relateret til EU/EØS.

Det er prioriteret at gennemføre et samarbejde om og en fælles analyse af forslag og vedtagne retsakter i EU/EØS så tidligt som muligt i beslutningsprocessen i EU. De vigtigste initiativer til EU/EØS-retsakter gennemgås hvert halve år for at vurdere behovet for nordisk samråd under forberedelsen af retsakten i EUs organer eller ved implementeringen af vedtagne retsakter i den nationale lovgivning. Gennemgangen sker på baggrund af en skematisk oversigt over EU/EØS-retsakter under behandling i de nordiske justitsministerier med angivelse af status og nordiske kontaktpersoner.

3 Samarbejde i andre internationale fora

Arbejdet i andre internationale fora, som f.eks. Europarådet og FN, har også indflydelse på lovgivningsarbejdet. Det indgår i det nordiske lovsamarbejde at fremme nordisk kontakt, diskussion og efter behov samordning på embedsmands- og tjenestemandsniveau og på politisk niveau i forbindelse med sådanne internationale forhandlinger.

4 Samarbejde med de baltiske lande

De nordiske og baltiske justitsministre har de senere år afholdt et møde hvert andet år. Næste møde er planlagt til 2003. Til at forberede møderne og tilrettelægge det nordisk-baltiske samarbejde er der udpeget en særlig arbejdsgruppe på embedsmandsniveau.

Det overordnede mål for samarbejdet med de baltiske lande er at støtte op om demokratiudviklingen og at fremme retssikkerheden samt at fremme den

gensidige forståelse for landenes retssystemer. Det konkrete samarbejde mellem de nordiske og baltiske lande er koncentreret om bistand til institutionsopbygning og kriminalitetsbekæmpelse (herunder udviklingen af et godt retsvæsen, kriminalitetsforebyggelse, organiseret kriminalitet og handel med kvinder).

Der er også andre fora for samarbejde mellem de nordiske og baltiske lande inden for justitssektoren. Her kan særligt nævnes samarbejdet i Baltic Sea Task Force, som omfatter politisamarbejde og spørgsmål knyttet til påtalefunktioner, told og grænsekontrol, og som også omfatter andre lande, som grænser op til Østersøen. Man søger også at fremme kontakten mellem nordiske og baltiske deltagere på møder i andre internationale fora, som f.eks. Europarådet.

4 Arbejdsgrupper

Arbejdet i både de formelle og de uformelle arbejdsgrupper vil fortsætte bl.a. med henblik på ovenstående opgaver.

For tiden er der nedsat følgende formelle arbejdsgrupper:

- Arbejdsgruppen for nordisk-baltisk samarbejde (løbende mandat)
- Arbejdsgruppen mod racistisk og nazistisk kriminalitet (slutrapport i efteråret 2002)
- Arbejdsgruppen for forskning i europæisk integrationsret (mandat til 31. december 2002)

og følgende uformelle arbejdsgrupper:

- Familieretsekspertgruppen
- Strafferetsekspertgruppen.