

DET NORDISKE LOVSAMARBEIDET

PROGRAM OG PRINSIPPER FOR DET NORDISKE LOVSAMARBEIDET (2002-2005)

I Innledning

Det nordiske lovsamarbeidet, først og fremst innenfor justissektoren, bygger på en lang og bred tradisjon gjennom mer enn hundre år. Lovsamarbeidet er nå uttrykkelig forankret i den nordiske samarbeidsavtalen fra 1962 (Helsingforsavtalen).

Etter Helsingforsavtalen gjelder det at ved utforming av lover og andre rettsregler i et nordisk land, skal borgere i andre nordiske land som hovedregel være likestilt med landets egne borgere. Videre skal de nordiske land søke å oppnå størst mulig rettsenhet på privatrettens område, fremme rettsenhet i lovgivning om straffbare handlinger og straffesanksjoner og ta sikte på å samordne annen lovgivning der det er formålstjenlig.

Gjennom lovsamarbeidet søker de nordiske land å fremme grunnleggende felles prinsipper i nordisk lovgivning, i pakt med et nordisk verdifelleskap. Lovsamarbeidet har videre som mål å fremme en rettsenhet som letter forbindelsene mellom innbyggerne i de nordiske land. Det søker å sikre en enhetlig gjennomføring i Norden av rettsakter innen EU/EØS og andre internasjonale forpliktelser i justissektoren.

Nordisk ministerråd, som består av de nordiske justisministrene, er ansvarlig for lovsamarbeidet i justissektoren. Det bygger på et *samarbeidsprogram* som fastlegger de overordnede prioriteringene og de administrative rammene for samarbeidet. Samarbeidsprogrammet utfylles av justisministrenes årlige prioriteringer i en *handlingsplan*. Samarbeidsprogrammet og handlingsprogrammet følges opp av Embetsmannskomiteen for lovgivningsspørsmål (EK-Lov/NÄL).

II Grunnleggende prinsipper for det nordiske lovsamarbeid

Det nordiske lovsamarbeidet skal befeste de demokratiske beslutningsprosesser i de nordiske land og fremme rettssikkerheten for dem som bor og oppholder seg i Norden. Ved samarbeid om innhold og utforming av lovverket skal lovgivningen gjøres lettere tilgjengelig for innbyggerne. Et fellesskap i historisk tradisjon og verdier letter arbeidet for å fremme rettsenhet som kan styrke kommunikasjonen og samholdet i Norden. Samtidig kan det være rom for avvikende løsninger der faktiske forskjeller, ulike verdioppfatninger eller behov for å vinne ny erfaring gjør seg gjeldende.

1 Nordisk nytte

Det nordiske lovsamarbeid skal legge vekt på prinsippet om ”nordisk nytte”. Som utgangspunkt skal samarbeidet derfor bare omfatte områder hvor det kan oppnås en nordisk nytteverdi.

Når det vurderes om en aktivitet oppfyller kravet om ”nordisk nytte”, legges det vekt på

- at det er en virksomhet som ellers ville skje i nasjonal regi, der det kan oppnås påviselige positive virkninger for innbyggerne i de nordiske land gjennom felles nordiske løsninger
- at det er en aktivitet som viser og utvikler nordisk samhörighet
- at det er en virksomhet som øker nordisk kompetanse og konkurranseevne.

Kravet om ”nordisk nytte” betyr ikke nødvendigvis at samarbeidet skal resultere i rettsenhet i de nordiske land. Klart fastlagte og utbygde samarbeidsordninger kan i seg selv være av ”nordisk nytte”.

Lovsamarbeidet består til dels av å utveksle kunnskap og faktiske opplysninger, bl.a. om eksisterende lovgivning og lovforslag i de nordiske land, til nytte for de andre land som hver for seg kan ha begrensede ressurser til rådighet for lovgivningsarbeidet.

2 Rettsenhet

Målet om rettsenhet sikter til at de nordiske land stadig skal arbeide for at lovgivningen blir ensartet.

Rettsenhet betyr likevel ikke nødvendigvis at reglene skal være ens i detalj. Nordisk rettsenhet omfatter også det forhold at det oppnås en ensartet struktur i lovgivningen og enighet om de bærende prinsipper på et lovområde.

Omfang, behov og karakteren av det nordiske lovsamarbeid kan variere på forskjellige rettsområder. Innenfor privatretten har det tradisjonelt i stor utstrekning vært mulig å oppnå en vidtgående nordisk rettsenhet, som bør fortsette og utvikles videre. Det er et stigende behov for nordisk fellesskap innenfor strafferett og rettshåndheving. På områder hvor man ikke kan forvente rettsenhet – f.eks. fordi de moralske verdioppfatninger eller det institusjonelle rammeverk er forskjellig – kan informasjons- og erfaringsutveksling være formålstjenlig.

3 Konkretisering av formålet

I alt nordisk lovsamarbeid må det gjøres klart hvilket formål som skal tilgodeses med samarbeidet. Det bør særlig være klart om formålet er problemløsning, bevaring og utvikling av nordisk rettsenhet, eller om det er begrenset til mer generell samordning ved gjensidig informasjon mellom de nordiske land.

Form og deltakelse i samarbeidet skal organiseres slik at de konkretiserte formål blir best mulig tilgodesett.

III Nordisk lovsamarbeid og internasjonal rettsutvikling

Det nordiske lovsamarbeidet må i dag ses i lys av internasjonal rettsutvikling. Gjennom EU/EØS og med de grunnleggende prinsipper i den europeiske menneskerettskonvensjon etableres det et omfattende felles regelverk for store deler av Europa. I stigende grad skjer det også en bredere internasjonal eller global regelutvikling på felter som tidligere var forbeholdt nasjonal lovgivning.

Det nordiske lovsamarbeidet skal gi slagkraftige bidrag til regelutviklingen i EU/EØS og i andre internasjonale fora. Nordisk samarbeid under forarbeidet til nytt internasjonalt regelverk skal bidra til å høyne kvaliteten på nye regler. Nordisk rettsenhet kan øke innflytelsen for nordiske rettsverdier i Europa. Et vel fungerende rettslig samarbeid i Norden vil være en styrke for samarbeidet i Europa. Det nordiske lovsamarbeidet skal sikre en effektiv innarbeiding i de nordiske lands lovgivning av nytt regelverk i EU/EØS og av nye internasjonale forpliktelser som de nordiske land påtar seg.

IV Samarbeid i justissektoren utenom lovsamarbeidet

Utover det nordiske lovsamarbeidet omfatter det nordiske samarbeidet hele justissektoren, medregnet politi og påtalemyndighet med kriminalitetsforebygging og kriminalpolitikk. På administrativt nivå holdes det kontaktmøter mellom de nordiske lands domstolsadministrasjoner, riksadvokatene, rikspolitisjefene i Norden og kriminalomsorgsadministrasjonene.

V Organisatoriske og økonomiske rammer

1 Organisering av samarbeidet

Justisministrene har det overordnede ansvaret for samarbeidet innenfor justissektoren. Til utfylling av det overordnede samarbeidsprogrammet vedtar de årlig en handlingsplan som angir særskilt prioriterte tiltak for det kommende år. Justisministrene behandler på sitt årlige møte også politisk aktuelle saker av felles nordisk karakter, herunder med henblikk på å innlede nordisk samarbeid for å bevare nordisk rettsenhet og finne felles nordiske løsninger på bestemte problemstillinger.

Embetsmannskomiteen for lovgivningsspørsmål (EK-Lov, NÅL) består av ledende embetsmenn som er ansvarlige for lovgivningsarbeidet i hvert av de nordiske lands justisdepartementer. Embetsmannskomiteen er ansvarlig for å følge opp justisministrenes initiativ, herunder oppfølging av den vedtatte handlingsplan. Den er ansvarlig for å oppnevne arbeidsgrupper og ta

initiativ til prosjekter og felles nordisk samarbeid, og forbereder justisministrenes årlige møte.

Embetsmannskomiteen har ansvaret for at det nordiske lovsamarbeidet skjer i samsvar med ministerrådets beslutninger og generelt fungerer tilfredsstillende. Komiteen drøfter jevnlig hvilke emner som det kan være formålstjenlig å behandle innenfor rammen av nordisk lovsamarbeid og sikrer at det foreligger nordiske kontaktpersoner.

Til å løse arbeidsoppgaver i lovsamarbeidet kan det nedsettes *arbeidsgrupper* etter behov. De *formelle* arbeidsgruppene nedsettes av embetsmannskomiteen på grunnlag av justisministrenes beslutning og arbeider under Nordisk ministerråd. Arbeidsgruppene har til oppgave innenfor sitt mandat å foreta drøftelser, utarbeide rapporter, avholde seminarer mv. Arbeidsgruppene kan etter behov få finansiering av særskilte prosjekter.

Embetsmannskomiteen og arbeidsgruppene samarbeider etter behov med ministerrådets øvrige embetsmannskomiteer og deres nedsatte arbeidsgrupper. Embetsmannskomiteen kan oppnevne medlemmer til slike tverrsektorielle arbeidsgrupper.

Ved siden av de formelle arbeidsgruppene under ministerrådet har de nordiske justisministrene nedsatt andre arbeidsgrupper av mer varig karakter. Disse *uformelle* arbeidsgruppene arbeider uavhengig av ministerrådet og får instruksjoner direkte fra justisministrene, og rapporterer tilbake til hvert enkelt land.

2 Informasjonsutveksling om nasjonale lovgivningstiltak

Embetsmannskomiteen foretar to ganger årlig en gjennomgåelse av de nordiske justisdepartementenes lovgivningsprogrammer. Denne gjennomgåelsen har bl.a. til formål å minske faren for at et land – uten at de andre nordiske land er informert – kommer så langt med planene for ny lovgivning at muligheten for nordisk samarbeid blir redusert.

Embetsmannskomiteen sørger for rutinemessig utveksling av lovutredninger, proposisjoner m.m. og legger til rette for samarbeid mellom de konkrete forvaltningsmyndighetene når det gjelder rettsanvendelsen.

3 Fordeling av prosjektmidler

Innenfor rammen av de årlige budsjetter kan embetsmannskomiteen gi støtte til gjennomføring av konferanser, seminarer, forskning eller studier av politisk eller rettslig betydning i justissektoren.

Finansieringen er som utgangspunkt rettet mot aktiviteter som har til formål eller bidrar til å gjennomføre justisministrenes årlige prioriteringer i handlingsplanen og gjennomføring av inneværende og tidligere års

formannskapsprogram. Støtte kan også gis til andre tiltak innenfor det løpende nordiske lovsamarbeidet.

4 Integrasjon av likestillingshensyn

I organiseringen av det nordiske lovsamarbeidet på justissektoren vil man i tråd med samarbeidsministrenes retningslinjer for likestilling mellom kjønnene tilstrebe en representasjon på minst 40 % av begge kjønn i utvalg, komiteer og arbeidsgrupper. Det vil bli lagt vekt på å ivareta likestillingshensyn ved tildeling av prosjektmidler og igangsetting av initiativ i justissektoren.

VI Rapportering og evaluering

Formelle arbeidsgrupper under embetsmannskomiteen skal årlig avgi rapport om oppnådde resultater, medregnet status for gjennomføring av handlingsplanen og initiativ til felles nordiske tiltak.

Rapporteringen skjer ved ministerrådets skjema for statusrapportering og inngår ved utarbeiding av justissektorens årlige rapportering om igangsatte og gjennomførte tiltak. I nødvendig utstrekning legges resultatene av arbeidet frem for det årlige justisministermøtet.

Gjennomføringen av samarbeidsprogrammet evalueres før programperiodens utgang med tanke på utformingen av neste samarbeidsprogram.

HANDLINGSPLAN MED PRIORITERINGER FOR DET NORDISKE LOVSAMARBEIDET I JUSTISSEKTOREN 2002-2003

1 Innledning

I tilknytning til det overordnede samarbeidsprogrammet for det nordiske lovsamarbeidet i justissektoren vedtar justisministrene årlig en handlingsplan med konkrete prioriteringer som skal ligge til grunn for samarbeidet i det kommende år. Embetsmannskomiteen for lovgivningsspørsmål (EK-Lov/NÅL) er ansvarlig for å gjennomføre handlingsplanen og rapportere til justisministrene om særskilte initiativ som er tatt og resultater som er oppnådd.

Handlingsplanen omfatter både prioriterte områder og det løpende lovsamarbeidet mellom justisdepartementene. Områder som har vært særskilt prioritert, vil etter en tid ofte gå inn som en del av det løpende samarbeidet. Det løpende samarbeidet gjør det lettere å ta opp nye spørsmål etter hvert som de oppstår. De prioriterte områdene får en særskilt innsats, ofte med prosjekter finansiert over ministerrådets budsjett.

2 Særskilt prioriterte områder og prosjekter 2002-2003

De nordiske justisministre legger vekt på å fortsette og etter behov styrke samarbeidet om tiltak til bekjempelse av

- barne- og ungdomskriminalitet
- seksuelle overgrep mot barn
- handel med kvinner
- organisert kriminalitet, herunder hvitvasking
- kriminalitet med rasistisk eller nazistisk preg.

Rapporten fra arbeidsgruppen om forebygging og bekjempelse av ungdomskriminalitet vil bli fulgt opp med initiativ til informasjonsutveksling om og eventuelt evaluering av nasjonale tiltak på området. Strafferettsekspertgruppens rapport fra juni 2001 om bekjempelse av barnepornografi på internett vil bli lagt til grunn for en vurdering av felles nordiske tiltak for å bekjempe seksuelle overgrep mot barn, særlig utbredelse av barnepornografi på internett. Det vil bli vurdert hvordan sluttrapporten fra arbeidsgruppen mot rasistisk og nazistisk kriminalitet skal følges opp.

Det tas sikte på å gjennomføre følgende særskilte prosjekter:

1 Fornærmedes (offerets) stilling i straffeprosessen

Det foreligger en utredning ”Kontradiksjon og verdighet”, avgitt av dr. jur. Anne Robberstad (Norge), om fornærmedes stilling i straffeprosessen, som er regulert på forskjellig måte i de nordiske land. Utredningen belyser også

svake og sterke sider ved de ulike systemene. Den skal gi grunnlag for nordisk seminar med tanke på eventuell vurdering av fortsatt nordisk samarbeid om lovreform.

Budsjett: DKK 150 000

Tidsplan: 2002-2003

2 Straffenivåene i Norden

Den straff som idømmes i den enkelte sak, vekker med jevne mellomrom kritikk blant allmennheten. Det tas sikte på å gjennomføre en undersøkelse av straffen for utvalgte forbrytelser, som drap, mishandling, seksualovergrep, tyveri og narkotikaforbrytelser. Spørsmål om alternative sanksjoner skal også vurderes. Hvis undersøkelsen viser at landene har forskjellig straff for likeartede forbrytelser, kan det være av interesse å få belyst årsakene til dette. I første omgang er det satt i verk et forprosjekt. På grunnlag av resultatene fra forprosjektet vil det bli tatt stilling til videre oppfølging.

Budsjett: DKK 150 000

Tidsplan: 2001-2003

3 Terrorisme

Det tas sikte på en vurdering i nordisk fellesskap av hvordan internasjonale forpliktelser til tiltak mot terrorisme er gjennomført i de nordiske lands lovgivning, herunder om mulig en klargjøring av hva som kan regnes for å gå inn under begrepet terrorisme. Arbeidet vil bli utført i en egen arbeidsgruppe. Det tas også sikte på å avholde et seminar.

Budsjett: Foreløpig ikke fastsatt

Tidsplan: 2002-2003

4 Ytringsfrihetens rettslige stilling

Ytringsfrihetens stilling i forhold til andre grunnleggende verdier (f.eks. personvern, vernet mot rasediskriminering) og i lys av nye medieformer reiser nye rettslige spørsmål eller gjør at gamle problemstillinger kan komme i et nytt lys. Det tas sikte på et fellesnordisk seminar for å belyse spørsmålene og gi grunnlag for erfaringsutveksling.

Budsjett: Foreløpig ikke fastsatt

Tidsplan: 2002-2003

5 Den nordiske familieretten

En studie til å belyse de praktiske ulempene ved forskjeller mellom familielovgivningen i de nordiske land ble satt i gang i 1998. Resultatet av den omfattende gjennomgåelsen ventes å foreligge sommeren 2002 i form av tre separate bøker om henholdsvis ekteskapslovgivning, foreldre og barn, og arv og skifte.

Den nordiske familierettsgruppen vil bli brakt inn i oppfølgingen med studien som utgangspunkt. Gruppen vil bli bedt om å vurdere behovet for å sette i gang nordisk samarbeid på de områdene som studien behandler.

Budsjett: DKK 100 000

Tidsplan: 2001-2002

6 Lovgivningspolitikk

Det nordiske samarbeidets rolle i lovgivningspolitikken bør evalueres i forhold til målene i Helsingforsavtalen, som fyller 40 år i 2002. Evalueringen og forslag til muligheter for en bedre samordnet lovgivningspolitikk vil bli drøftet på et felles nordisk seminar med etterfølgende publisering i bokform. Seminaret vil bli holdt i Finland i september 2002.

Det vil også bli tatt initiativ til vurdering av den nasjonale lovgiverens handlefrihet, blant annet i forhold til internasjonale domstoler. Av interesse er bl.a. hvilke begrensninger på lovgiverne som følger av EU- og EFTA-domstolen samt Den europeiske menneskerettsdomstol. Den kritikk som fra europeisk hold har vært reist mot bruken av forarbeider i nordisk lovgivningsteknikk (som er mer omfattende enn i mange andre EU-stater) hører med. Det tas sikte på å avholde et seminar i Norge.

Budsjett: DKK 150 000 (for seminaret i Finland)

Tidsplan: 2002-2003

7 Nordiske utleveringslover

Det vil bli tatt opp arbeid med å revidere de nordiske lover om utlevering i straffesaker i lys av EUs rammebeslutning. Det vil senere bli avklart om arbeidet skal finansieres av de enkelte land eller over ministerrådets budsjett.

3 Det løpende samarbeidet

1 Forberedelse av lovgivning

Det tradisjonelle, løpende lovsamarbeidet skjer dels som et uformelt samarbeid mellom departementene på embets- eller tjenestemannsnivå, dels i særskilt oppnevnte arbeidsgrupper. I enkelte tilfelle hører et saksområde under ulike fagdepartementer i de nordiske land, slik at forskjellige departementer trekkes inn i samarbeidet. En stor del av lovsamarbeidet

gjelder privatretten (herunder familierett, erstatningsrett, selskapsrett, forbrukerrett og transportrett). I de senere år har samarbeid innenfor strafferett og straffeprosess spilt en sterkt økende rolle.

Når et land overveier ny lovgivning på et område som tradisjonelt inngår i nordisk lovsamarbeid, bør det informere de øvrige land om planene og ta initiativ til en nærmere diskusjon og eventuell koordinering, gjennom embetsmannskomiteen eller ved direkte uformell kontakt.

Det er utarbeidet retningslinjer for å sikre at nordisk lovsamarbeid blir vurdert under lovforberedelsen i det enkelte land. Ved nordisk samråd skal det sikres både at det aktuelle land får nytte av et nordisk perspektiv i sin lovforberedelse og at de andre landene blir informert og eventuelt får mulighet til å påvirke lovarbeidet, avhengig av lovsakens art og karakter.

2 EU/EØS-spørsmål

Samarbeidet om EU/EØS-spørsmål er en viktig del av det nordiske lovsamarbeidet ettersom en stadig økende del av ny lovgivning skriver seg fra EU/EØS.

Det er prioritert å foreta et samarbeid om og felles analyse av forslag og vedtatte rettsakter i EU/EØS så tidlig som mulig i beslutningsprosessen i EU. De viktigste initiativ til EU/EØS-rettsakter gjennomgås hvert halvår for å vurdere behovet for nordisk samråd under forberedelsen av rettsakten i EUs organer eller ved innarbeidingen av vedtatte rettsakter i nasjonal lovgivning. Gjennomgåelsen skjer med støtte i en skjematisk oversikt over EU/EØS-rettsakter under behandling i nordiske justisdepartementer med angivelse av status og nordiske kontaktpersoner.

3 Samarbeid i andre internasjonale fora

Arbeidet i andre internasjonale fora, f.eks. Europarådet og FN, øver også innflytelse på lovgivningsarbeidet. Det inngår i det nordiske lovsamarbeidet å fremme nordisk kontakt, diskusjon og etter behov samordning på embets- og tjenestemannsnivå og på politisk nivå i samband med slike internasjonale forhandlinger.

4 Samarbeid med de baltiske landene

De nordiske og baltiske justisministre har de senere år hatt møte hvert annet år. Neste møte er planlagt i 2003. Til å forberede møtene og tilrettelegge nordisk-baltisk samarbeid er det oppnevnt en særskilt arbeidsgruppe på embetsmannsnivå.

Det overordnede mål for samarbeidet med de baltiske land er å støtte opp om demokratiutvikling og å fremme rettssikkerhet, samt å fremme gjensidig forståelse for landenes rettssystemer. Det konkrete samarbeid mellom de nordiske og baltiske land er konsentrert om bistand til institusjonsoppbygging og kriminalitetsbekjempelse (herunder utvikling av

et godt rettsvesen, kriminalitetsforebygging, organisert kriminalitet og handel med kvinner).

Det er også andre fora for samarbeid mellom de nordiske og baltiske land innen justissektoren. Særlig nevnes samarbeidet i Baltic Sea Task Force, som omfatter politisamarbeid og spørsmål knyttet til påtalefunksjoner, toll og grensekontroll, og som også omfatter andre land som grenser til Østersjøen. Det søkes også å fremme kontakt mellom nordiske og baltiske deltakere på møter i andre internasjonale fora, som f.eks. Europarådet.

4 Arbeidsgrupper

Arbeidet i både de formelle og de uformelle arbeidsgruppene vil fortsette bl.a. med tanke på ovenstående arbeidsoppgaver.

For tiden er det nedsatt følgende formelle arbeidsgrupper:

- Arbeidsgruppen for nordisk-baltisk samarbeid (løpende mandat)
- Arbeidsgruppen mot rasistisk og nazistisk kriminalitet (sluttrapport høsten 2002)
- Arbeidsgruppen for forskning i europeisk integrasjonsrett (mandat til 31. desember 2002)

og følgende uformelle arbeidsgrupper:

- Familierettsekspertgruppen
- Strafferettsekspertgruppen.