

NORRÆNT LÖGGJAFARSAMSTARF

ÁÆTLANIR OG MEGINREGLUR Í NORRÆNU LÖGGJAFARSAMSTARFI (2002-2005)

I Inngangur

Norrænt löggjafarsamstarf á sér meira en aldargamla hefð og þá fyrst og fremst á sviði dómsmála. Löggjafarsamstarfið á sér nú styrka stoð í norræna samstarfssamningnum frá 1962 (Helsingforssamningnum).

Samkvæmt Helsingforssamningnum á meginreglan við setningu laga og annarra réttareglna í sérhverju Norðurlandanna að vera sú, að ríkisborgarar hinna norrænu ríkjanna eigi jafnan rétt og eigin þegnar. Einnig eiga norrænu ríkin að reyna að ná sem mestri lagasamræmingu á sviði einkamálaréttar, stuðla að samræmingu refsilaga og miða að því að samræma aðra löggjöf þar sem það er hagkvæmt.

Með löggjafarsamstarfinu vilja norrænu ríkin leggja áherslu á sameiginlegar meginreglur í samræmi við sameiginlegt, norrænt gildismat. Samstarfið hefur auk þess að markmiði að stuðla að samræmdum réttarreglum, sem auðvelda samskipti Norðurlandabúa. Reynt er að tryggja samræmda innleiðingu ESB/EES- gerða og annarra alþjóðlegra skuldbindinga á sviði dómsmála.

Norræna ráðherraráðið, það er dómsmálaráðherrar Norðurlanda, ber ábyrgð á löggjafarsamstarfinu á þessu sviði. Það byggist á *samstarfsáætlun* þar sem sett er fram forgangsröðun og stjórnsýslulegur rammi samstarfsins. Út frá samstarfsáætluninni ákveða svo ráðherrarnir *framkvæmdaáætlun* fyrir hvert ár. Embættismannanefndin um löggjafarsamstarf fylgir samstarfs- og framkvæmdaáætlununum eftir.

II Meginreglur norræns löggjafarsamstarfs

Norræna löggjafarsamstarfið miðar að því að styrkja lýðræðislegt ákvarðanatökufæri í norrænu ríkjunum og efla réttaröryggi íbúa. Með því að vinna saman að inntaki og formi löggjafar á hún að verða Norðurlandabúum aðgengilegri. Sameiginleg söguleg hefð og gildismat auðveldar samræmingu laga og réttar sem svo getur eflt samskipti og samstöðu Norðurlandabúa. Jafnframt því er rými fyrir öðru vísi lausnir þegar fyrir hendi er raunverulegur munur, annað gildismat eða þörf á að öðlast nýja reynslu.

1 Norrænt notagildi

Í norrænu löggjafarsamstarfi á að leggja áherslu á regluna um "norrænt notagildi" og þess vegna er miðað við að það nái aðeins til sviða þar sem hægt er að ná fram "norrænu notagildi".

Þegar lagt er mat á hvort ákveðin starfsemi uppfylli skilyrðið um "norrænt notagildi" er áhersla lögð á

- að um sé að ræða starfsemi sem að öðrum kosti yrði á vegum hvers lands en samnorræn lausn yrði sannanlega jákvæð fyrir Norðurlandabúa
- að um sé að ræða starfsemi sem staðfesti og þrói norræna samstöðu
- að um sé að ræða starfsemi sem auki norræna hæfni og samkeppnisgetu .

Krafan um "norrænt notagildi" þýðir ekki endilega að samstarfið eigi að leiða til lagasamræmingar. Skýrt og öflugt samstarfsfyrirkomulag getur í sjálfu sér haft "norrænt notagildi". Löggjafarsamstarfið byggist sumpart á því að skiptast á þekkingu og upplýsingum, m.a. um gildandi löggjöf og lagafrumvörp í norrænu ríkjunum, sem getur komið hinum ríkjunum að gagni ef þau hafa takmarkað fjármagn og mannskap til löggjafarstarfsins.

2 Lagasamræming

Samræmingarmarkmiðið miðar að því að norrænu ríkin vinni stöðugt að samræmingu löggjafarinnar.

Lagasamræming þýðir ekki endilega að réttarreglur eigi að vera þær sömu í smáatriðum. Samræmingarstarfið miðar einnig að því að löggjöfin sé eins uppbyggð og að samræmi sé meginreglum á viðkomandi lagasviði.

Umfang, þarfir og eðli löggjafarsamstarfsins getur verið breytilegt á hinum ýmsu lagasviðum. Á sviði einkamálaréttar hefur af hefð verið hægt að ná mikilli samræmingu sem ber að halda og þróa áfram en sífellt meiri þörf er á samræmingar á svið refsiréttar og löggæslu. Á sviðum þar sem ekki er hægt að vænta samræmingar, t.d. vegna mismunandi siðferðilegs gildismats eða þar sem stofnanaleg uppbygging er önnur, geta skipti á upplýsingum og reynslu komið að gagni.

3 Skýr markmið

Í öllu norrænu löggjafarsamstarfi verður skýrt að koma fram hvert markmið samstarfið hafi. Sérstaklega verður að vera ljóst hvort markmiðið sé að leysa eitthvert ákveðið vandamál eða viðhalda og þróa norræna lagasamræmingu áfram eða hvort það sé takmarkað við almenna samstillingu með innbyrðis upplýsingagjöf milli norrænu ríkjanna.

Skipulag og þátttaka í samstarfinu á að vera þannig að markmiðin komi eins skýrt fram og unnt er.

III Norrænt löggjafarsamstarf og alþjóðleg réttarþróun

Núorðið verður að skoða norræna löggjafarsamstarfið í ljósi alþjóðlegrar réttarþróunar. EBS/EES og meginreglur evrópska mannréttindasáttmálans hafa haft í för með sér að nú er til staðar umfangsmikið regluverk sem gildir í stærstum hluta Evrópu. Einnig á sér stað sífellt meiri alþjóðleg lagapróun á sviðum sem áður fyrr voru heyrðu alfarið undir innlenda löggjöf.

Norræna löggjafarsamstarfið á að leggja sitt af mörkum við þróun réttarreglna innan EBS/EES og annars staðar á alþjóðavettvangi. Þegar nýjar alþjóðareglur eru í undirbúningi á norræn samvinna að stuðla að því að þær verði betri. Með lagasamræmingu geta norræn gildi haft meiri áhrif í Evrópu. Virkt norrænt samstarf á sviði dómsmála styrkir þess háttar samstarf í Evrópu. Norrænt löggjafarsamstarf á að tryggja að nýjar Evrópureglur og alþjóðlegar skuldbindingar, sem Norðurlöndin hafa gengist undir, séu skilvirkt innleiddar í löggjöf norrænu ríkjanna.

IV Samstarfið á sviði dómsmála fyrir utan löggjafarsamstarfið

Auk löggjafarsamstarfsins nær samstarfið yfir allt dómsmálasviðið, þar á meðal löggæslu, ákærvald, fyrirbyggjandi aðgerðir gegn glæpum og stefnuna í afbrotamálum. Á stjórnáætlunarsviði eru fundir haldnir hjá norrænum yfirmönnum dómstólaráða, ríkislögmönnum, ríkislögreglustjórum og yfirmönnum fangelsismálastofnana.

V Skipulag og fjármál

1 Skipulag samstarfsins

Dómsmálaráðherrarnir bera endanlega ábyrgð á samstarfinu á sviði dómsmála. Auk samstarfsáætlunarinnar samþykkja þeir árlega framkvæmdáætlun þar sem fram koma forgangsmál næsta árs. Á árlegum fundi sínum fjalla ráðherrarnir einnig um þau pólitísku mál sem eru efst á baugi og eru samnorræn í eðli sínu, meðal annars hvort hefja eigi samstarf til að viðhalda norrænu lagasamræmi og hvernig finna megi samnorrænar lausnir á ákveðnum vandamálum.

Embættismannanefndin á löggjafarsviði (EK-Lov, NÄL) samanstendur af æðstu embættismönnum dómstólaráðuneyta norrænu ríkjanna. Embættismannanefndin sér um að fylgja eftir frumkvæði ráðherranna, þar á meðal að fylgja eftir framkvæmdáætluninni sem ráðherrarnir samþykktu. Hún sér um að skipa starfshópa og hefur frumkvæði að verkefnum og samstarfi og undirbýr árlegan fund ráðherranna.

Embættismannanefndin ber ábyrgð á því að norræna löggjafarsamstarfið sé í samræmi við ákvarðanir ráðherranefndarinnar og að það virki á viðunandi hátt. Nefndin ræðir reglulega hvaða mál geti verið heppilegt að taka fyrir

innan löggjafarsamstarfsins og gengur úr skugga um að tengiliðir séu til staðar.

Hægt er að skipa *starfshópa* eftir þörfum til að leysa ákveðin verkefni í samstarfinu. *Formlegir* starfshópar eru skipaðir af embættismannanefndinni eftir ákvörðun dómsmálaráðherranna og heyra undir ráðherranefndina. Hlutverk starfshópanna er að fara yfir mál, setja saman skýrslur, halda málþing o.s.frv. og þeir geta, ef þurfa þykir, fengið fjárveitingu til að vinna að sérstökum verkefnum.

Embættismannanefndin og starfshóparnir vinna eftir þörfum með öðrum embættismannanefndum og starfshópum á þeirra vegum. Embættismannanefndin getur skipað fulltrúa í slíka þverfaglega starfshópa.

Auk formlegu starfshópanna hafa dómsmálaráðherrarnir skipað aðra starfshópa sem eru til lengri tíma. Þessir *óformlegu* starfshópar eru óháðir ráðherranefndinni, fá tilmæli beint frá ráðherrunum og skila af sér til hvers lands fyrir sig.

2 Skipti á upplýsingum um löggjafarstarfið í hverju landi

Embættismannanefndin fer tvisvar á ári yfir löggjafaráætlanir norrænu dómsmálaráðuneytanna. Þessi yfirferð hefur þann tilgang að draga úr hættu á því að eitt norrænu geti, án þess að hin ríkin viti af því, verið komið langt á leið með nýja löggjöf þannig að möguleikarnir á samstarfi minnki.

Embættismannanefndin skiptist reglulega á greinargerðum, frumvörpum o.fl. og skipuleggur samstarf viðkomandi yfirvalda hvað snertir lagatúlkun..

3 Fjárveitingar til verkefna

Embættismannanefndin getur innan árlegs fjárlagaramma veitt fé til ráðstefnuhalds, málþinga, rannsókna eða kannana sem skipta máli, pólitískt eða lögfræðilega, á sviði dómsmála.

Fjárveitingarnar miðast við starfsemi þar sem fjallað er um forgangsverkefni dómsmálaráðherranna í árlegri framkvæmdaáætlun þeirra eða til að hrinda í framkvæmdaáætlun starfandi eða fyrrverandi formannslands. Einnig er hægt að veita fé til annarra verkefna í löggjafarsamstarfinu.

4 Tillit til jafnréttismála

Við skipulagningu norræna löggjafarsamstarfsins á sviði dómsmála er leitast við að skiptingin milli kynjanna í nefndum, ráðum og starfshópum sé a.m.k. 40% af hvoru kyni sem er í samræmi við viðmiðun samstarfsráðherranna um jafnrétti kynjanna. Lögð verður áhersla á að tekið sé tillit til jafnréttissjónarmiða við úthlutun fjár til verkefna á sviði dómsmála.

VI Skýrslugjöf og mat

Forlegir starfshópar, sem heyra undir embættismannanefndina, skulu árlega skila skýrslu um niðurstöður sínar, þar á meðal stöðu einstakra þátta framkvæmdaáætlunarinnar og aðrar samnorrænar aðgerðir.

Skýrslan er lögð fram þegar ráðherraráðið fer yfir stöðu mála og er tekin með þegar sett er saman árleg skýrsla um aðgerðir sem byrjað er á eða lokið við á sviði dómsmála. Niðurstöðurnar eru lagðar fyrir árlegan fund dómsmálaráðherranna ef þurfa þykir.

Framkvæmd samstarfsáætlunarinnar er metin áður en áætlunartímanum lýkur með hliðsjón af næstu samstarfsáætlun.

FRAMKVÆMDAÁÆTLUN MEÐ FORGANGSVERKEFNUM Í NORRÆNU LÖGGJAFARSAMSTARFI Á SVIÐI DÓMSMÁLA 2002-2003

1 Inngangur

Út frá samstarfsáætluninni um löggjafarsamstarf á sviði dómsmála samþykkja dómsmálaráðherrarnir á hverju ári framkvæmdaáætlun þar sem tekin eru fyrir þau mál sem hafa forgang í samstarfinu næsta árið. Embættismannanefndin á svið löggjafarmála (EK-Lov/NÁL) ber ábyrgð á framkvæmd áætluninni og gefur skýrslu til dómsmálaráðherranna um gang mála og þann árangur sem hefur náðst.

Framkvæmdaáætlunin nær bæði yfir forgangsverkefni og daglegt löggjafarsamstarf dómsmálaráðuneytanna. Forgangsmál verða oft með tíð og tíma liðir í daglegu samstarfi. Daglegt samstarf gerir það auðveldara að taka fyrir ný atriði eftir því sem þau koma upp. Forgangsmálin fá sérstaka umfjöllun sem oft er í formi verkefna, sem fjármögnuð eru af fjárlögum ráðherraráðsins.

2 Sérstök forgangsmál og verkefni 2002-2003

Norrænu dómsmálaráðherrarnir leggja áherslu á að viðhalda og efla eftir þörfum samstarfið um aðgerðir í baráttunni gegn

- afbrotum barna og unglinga
- kynferðislegri misnotkun á börnum
- verslun með konur
- skipulagðri glæpastarfsemi, þ.á.m. peningaþvætti
- glæpum sem tengjast nýnasistum og kynþáttahatri.

Skýrslu starfshópsins um fyrirbyggjandi aðgerðir og baráttuna gegn glæpum verður fylgt eftir með skiptum á upplýsingum og hugsanlega mati á aðgerðum á þessu sviði í einstökum löndum. Skýrsla refsiréttarhópsins frá í júní 2001 um baráttuna gegn barnaklámi á netinu verður lögð til grundvallar mati á samnorrænum aðgerðum gegn kynferðislegri misnotkun á börnum, sérstaklega útbreiðslu barnakláms á netinu. Lagt verður mat á hvernig eigi að fylgja eftir lokaskýrslu starfshópsins gegn glæpum sem tengjast nýnasistum og kynþáttahatri.

Stefnt er að því að vinna að eftirfarandi verkefnum:

1 Réttarstaða brotþola í refsimálum

Fyrir liggur greinargerðin "Mótsögn og virðing" eftir dr. jur. Anne Robberstad (Noregi) um réttarstöðu brotþola í refsimálum sem er mismunandi í norrænu ríkjunum. Í greinargerðinni er einnig lýst kostum og

göllum kerfanna og hún á að vera grundvöllur norræns málþings þar sem rætt verður áframhaldandi samstarf um lagabreytingar..

Fjárveiting: DKK 150.000
Tímarammi: 2002-2003

2 Þyngd refsinga á Norðurlöndum

Refsingar í einstökum málum sæta stundum gagnrýni meðal almennings. Markmiðið er að rannsaka refsingar fyrir ákveðin afbrot svo sem manndráp, misþyrmingar, kynferðislega misnotkun, þjófnað og fikniefnabrot. Einnig á að meta annars konar viðurlög. Komi í ljós við rannsóknina að löndin beita mismunandi refsingum við svipuðum brotum getur verið athyglisvert að skoða ástæður þess. Í fyrstu er ætlunin að gera forkönnun og taka svo út frá niðurstöðunni afstöðu til þess hvort haldið skuli áfram. .

Fjárveiting: DKK 150.000
Tímarammi: 2001-2003

3 Hryðjuverk

Markmiðið er að gera samnorrænt mat á því hvernig alþjóðlegar skuldbindingar um aðgerðir gegn hryðjuverkum eru uppfylltar í norrænni löggjöf, þar á meðal hvað fellur undir hugtakið hryðjuverk. Starfið fer fram í sérstökum vinnuhópi og einnig er markmiðið að efna til málþings.

Fjárveiting: Ekki ákveðin
Tímarammi: 2002-2003

4 Réttarstaða tjáningarfrelsisins

Staða tjáningarfrelsisins miðað við önnur grunngildi (svo sem vernd persónuupplýsinga og vernd gegn kynþáttmismunun). Nýir miðlar vekja upp nýjar lögfræðilegar spurningar og nýju ljósi er varpað á gömul vandamál. Markmiðið er að halda samnorrænt málþing þar sem þessar spurningar eru krufðar til mergjar og færi gefst á því að skiptast á reynslu.

Fjárveiting: Ekki ákveðin
Tímarammi: 2002-2003

5 Norrænn sifjaréttur

Árið 1998 hófst rannsókn á þeim ókostum sem munurinn á sifjaréttarlöggjöf landanna hefur í för með sér. Reiknað er með að niðurstaða þessarar víðtæku úttektar liggi fyrir 2002 sem þrjár bækur, um hjúskaparlöggjöfina, foreldra og börn og erfðamál.

Þegar rannsókninni verður fylgt eftir verður norræni sifjaréttarhópurinn kallaður til og hann beðinn um að meta þörfina á norrænni samvinnu á þeim sviðum sem rannsóknin fjallar um.

Fjárveiting: DKK 100.000

Tímarammi: 2001-2002

6 Stefnan í löggjafarmálum

Þátt norræns samstarfs í löggjafarmálum verður að meta út frá þeim markmiðum sem sett voru í Helsingforssamningnum, sem verður 40 ára 2002. Þetta mat og tillögur um betur samræmda löggjöf verða ræddar á samnorrænu málþingi og því svo fylgt eftir með bók. Málþingið verður haldið í Finnlandi í september 2002.

Einnig verður haft frumkvæði að því að meta athafnafrelsi löggjafa landanna m.a. gagnvart alþjóðlegum dómstólum. Það er m.a. áhugavert hvaða skorður Evrópudómstóllinn og Mannréttindadómstóllinn setja löggjafanum. Sú gagnrýni sem heyrst hefur frá Evrópu á notkun lagabakgrunna í norrænni löggjafartækni (sem er mun meiri en í flestum Evrópuríkjum) heyrir einnig til. Markmiðið er að halda málþing í Noregi.

Fjárveiting: DKK 150.000 (vegna málþingsins í Finnlandi)

Tímarammi: 2002-2003

7 Norræn framsalslög

Vinna hefst við að endurskoða norræn lög um framsal í refsímálum út frá rammaákvörðun EBS. Seinna verður ákveðið hvort verkið verði fjármagnað af hverju landi fyrir sig eða með fjárveitingu frá ráðherraráðinu.

3 Daglegt samstarf

1 Undirbúningur löggjafar

Hefðbundið, daglegt samstarf á sér annars vegar stað sem óformleg samvinna ráðuneytanna á embættismannastigi og hins vegar í sérstaklega skipuðum starfshópum. Í einstaka tilvikum heyrir málaflokkur undir mismunandi ráðuneyti á Norðurlöndum þannig að mismunandi ráðuneyti taka þátt í samstarfinu. Stór hluti löggjafarsamstarfsins er á sviði einkamálaréttar (þ.á.m. sifjaréttur, skaðabótaréttur, félagaréttur, neytendaréttur og flutningaréttur) en á seinni árum hefur samstarf aukist mjög á sviði refsiréttar og réttarfars.

Þegar eitthvert landanna íhugar nýja löggjöf á sviði, sem af hefð fellur undir norrænt löggjafarsamstarf, á það að upplýsa hin löndin um áformin og hafa frumkvæði að frekari umræðum og hugsanlega samræmingu í gegnum embættismannanefndina eða með því að hafa beint óformlegt samband.

Til er vegvísir til að tryggja að tekið sé mið af norrænu löggjafarsamstarfi þegar löggjöf er undirbúin og með samráðinu á bæði að tryggja að viðkomandi land geti nýtt sér önnur norræn sjónarmið við undirbúninginn og að hin löndin séu upplýst um löggjöfina og geti hugsanlega haft áhrif á hana eftir því hvers eðlis hún er.

2 ESB/EES-mál

Samstarfið í EBS/EES-málum er mikilvægur liður í norrænu löggjafarsamstarfi þar sem sífellt stærri hluti löggjafarinnar á þangað rætur að rekja.

Lögð er áhersla á samstarf og sameiginlega greiningu á tillögum og samþykktum EBS/EES-gerðum eins snemma í ákvarðanatökufurli ESB og hægt er. Farið er yfir helstu ESB/EES-tillögum á hálfárs fresti til að meta þörfina á norrænu samráði við undirbúninginn í stofnunum ESB eða við innleiðinguna í löggjöf hvers lands. Við yfirferðina er stuðst við yfirlit yfir þær gerðir sem eru til meðferðar í norrænu dómsmálaráðuneytunum þar sem staða hvers máls kemur fram og hver sé norrænn tengiliður.

3 Samstarf í öðrum alþjóðastofnunum

Starfið í öðrum alþjóðastofnunum, svo sem Sameinuðu þjóðunum og Evrópuráðinu, hefur einnig áhrif á löggjafarstarfið. Norræna löggjafarsamstarfið felur einnig í sér að stuðla að norrænum samskiptum, umræðum og, ef þurfa þykir, samræmingu á embættismannastigi og meðal stjórnámálamanna í tengslum við alþjóðlegar viðræður.

4 Samstarfið við Eystrasaltsríkin

Á undanförunum árum hafa dómsmálaráðherrar Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna haldið fundi annað hvert ár. Næsti fundur er áformaður 2003. Sérstakur starfshópur embættismanna hefur verið skipaður til að undirbúa og skipuleggja fundina.

Meginmarkmið samstarfsins við Eystrasaltsríkin er að stuðla að lýðræðislegri þróun, efla réttaröryggið og að auka gagnkvæman skilning á réttarkerfum landanna. Samstarfið milli norrænu og baltnesku ríkjanna beinist fyrst og fremst að því að aðstoða við stofnanalega uppbyggingu og í baráttunni gegn glæpastarfsemi (þ.m.t. þróun réttarkerfisins, fyrirbyggjandi aðgerðir gegn glæpum, glæpastarfsemi og verslun með konur).

Samstarf Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna á sviði dómsmála á sér einnig stað á öðrum vettvangi. Sérstaklega má nefna samstarfið í Baltic Sea Task Force, sem nær yfir samstarf lögreglu, ákærvalds, tollayfirvalda og landamæraeftirlits og sem einnig nær til annarra ríkja sem liggja að Eystrasalti. Einnig er reynt að auka samskiptin milli norrænna og baltneskra fulltrúa í öðrum alþjóðastofnunum, svo sem í Evrópuráðinu.

4 Starfshópar

Vinnan í bæði formlegu og óformlegu samstarfshópunum heldur áfram m.a. hvað snertir áðurnefnd verkefni. .

Sem stendur starfa eftirfarandi formlegir starfshópar:

- Samstarfshópurinn um norræna-baltneska samvinnu (ótímabundinn)
- Samstarfshópurinn gegn glæpum tengdum nýnasistum og kynþáttahatri (lokaskýrsla haustið 2002)
- Starfshópurinn um rannsóknir á Evrópurétti (til 31. desember 2002)

og eftirfarandi óformlegir starfshópar:

- Sifjaréttarhópurinn
- Refsiréttarhópurinn.