



Program og principper for det nordiske justitssamarbejde.

I Indledning

Det nordiske lovsamarbejde, først og fremmest inden for rammerne af justitsministrenes samarbejde, bygger på en mere end 100 år gammel tradition. Samarbejdet er forankret i den nordiske samarbejdsaftale fra 1962 (Helsingforsaftalen).

Lovsamarbejdet er et værktøj for de nordiske lande i arbejdet med at fremme grundlæggende fælles principper i nordisk lovgivning i overensstemmelse med et nordisk værdifællesskab.

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.

Lovsamarbejdet har endvidere som mål at fremme, at der i Norden sker en ensartet implementering af EU/EØS-ret og andre internationale forpligtelser på justitssektoren.

De nordiske justitsministres samarbejde bygger på et samarbejdsprogram, som fastlægger de overordnede prioriteringer og administrative rammer for samarbejdet. Samarbejdsprogrammet komplementeres af konkrete initiativer og målsætninger i etårige formandskabsprogrammer.

II Principper for det nordiske lovsamarbejde

1. Grundværdier

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 borgerne. Fælles historiske traditioner og værdier letter arbejdet med at fremme retsenheden, der 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.

2. Nordisk nytte

Det nordiske lovsamarbejde skal lægge vægt på princippet om "nordisk nytte". Som udgangspunkt skal samarbejdet derfor 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, og hvor der kan opnås positive virkninger for borgerne 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, og i visse tilfælde
- at det er en aktivitet, der medvirker til at lette forbindelsen mellem de nordiske lande.

Kravet om "nordisk nytte" betyder ikke, at samarbejdet nødvendigvis skal sigte mod identiske regler i de nordiske lande. Klart fastlagte og udbyggede samarbejdsrutiner kan også give "nordisk nytte". Lovsamarbejdet består således til dels i at udveksle viden og faktiske oplysninger, blandt andet om eksisterende lovgivning og lovforslag i de nordiske lande. Sådanne oplysninger kan være til stor gavn for de øvrige landes lovgivningsarbejde.

3. Retsenhed

Lovgivningssamarbejdet sigter mod nordisk retsenhed. Dette indebærer som ovenfor nævnt ikke, at reglerne nødvendigvis skal være identiske. Nordisk retsenhed omfatter også det forhold, at der opnås en ensartet struktur i lovgivningen, og at der er enighed om de bærende principper inden for 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 særligt vidtgående nordisk retsenhed. Dette samarbejde bør fortsætte og videreudvikles. Der er desuden også et stigende behov for nordisk samarbejde inden for strafferet og retshåndhævelse. På områder, hvor man ikke kan forvente at opnå retsenhed – hvis f.eks. de moralske værdiopfattelser eller institutionelle rammer er forskellige – kan informations- og erfaringsudveksling alligevel være formålstjenlig.

4. Konkretisering af formålet

I alt nordisk lovsamarbejde må det gøres klart, hvilket formål der skal varetages. Det bør præciseres, om formålet er at løse bestemte konkrete problemer, bevare og udvikle nordisk retsenhed eller mere generelt at samordne ved udveksling af informationer mellem de nordiske lande.

Samarbejdet skal organiseres med henblik på at varetage de aktuelle formål bedst muligt.

III Organisatoriske og økonomiske rammer for lovsamarbejdet

1. Organisering af samarbejdet

Justitsministrene har det overordnede ansvar for samarbejdet. Ministrene behandler på deres årlige møde politisk aktuelle sager af fælles nordisk interesse eller behov med henblik på at indlede et nordisk samarbejde for at bevare eller udvikle nordisk retsenhed eller i øvrigt finde fælles nordiske løsninger, hvor dette er hensigtsmæssigt.

Embedsmandskomiteen for lovgivningsspørgsmål (EK-Lov, på svensk NÄL) består af ledende embedsmænd med ansvar for lovgivningsarbejdet i hvert af de nordiske landes justitsministerier. Komiteen forbereder og følger op på justitsministrenes årlige møde. Den nedsætter arbejdsgrupper samt initierer fælles nordiske projekter. Hovedlinierne i de årlige formandskabsprogrammer diskuteres i komiteen i god tid inden, de træder i kraft.

Til at løse særlige opgaver i lovsamarbejdet kan der nedsættes arbejdsgrupper. Arbejdsgrupper nedsættes af embedsmandskomiteen på grundlag af justitsministrenes beslutning, og disse arbejdsgrupper arbejder under Nordisk Ministerråd. Arbejdsgrupperne har inden for deres mandat normalt til opgave diskutere og eventuelt udarbejde forslag vedrørende bestemte emner, udarbejde rapporter, afholde seminarer mv. 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.

De nordiske justitsministre har endvidere nedsat et antal arbejdsgrupper af mere varig karakter. Disse arbejdsgrupper - først og fremmest den nordiske familieretsekspertgruppe, den nordiske strafferetsekspertgruppe og en arbejdsgruppe for EU's fremtidsspørgsmål - arbejder uafhængigt af Ministerrådet og får instruktioner direkte fra justitsministrene og rapporterer tilbage til hvert enkelt land.

2. Samarbejde om lovgivning

Det traditionelle løbende lovsamarbejde sker dels som et uformelt samarbejde mellem departementer og ministerier på embedsmandsniveau, dels i særskilte arbejdsgrupper. Når et spørgsmål sorterer under flere fagdepartementer, inddrages alle berørte departementer i samarbejdet. En stor del af lovsamarbejdet vedrører privatrettens område (eksempelvis familieret, erstatningsret, selskabsret, forbrugerret og transportret).

Embedsmandskomiteen har ansvaret for, at det nordiske lovgivningssamarbejde sker i overensstemmelse med ministrenes beslutning, og komiteen gennemgår efter behov de nordiske justitsministeriers lovgivningsprogrammer med henblik på at vurdere, om disse indeholder lovgivningsinitiativer, som har særlig relevans for det nordiske samarbejde.

Når et land overvejer at indføre ny lovgivning på et område, som traditionelt indgår i det nordiske lovsamarbejde, bør de andre lande informeres, og der bør tages initiativ til en nærmere diskussion og eventuel samordning gennem embedsmandskomiteen eller gennem uformelle kontakter. Herved opnås, at det aktuelle land får nytte af et nordisk perspektiv i sine forberedelser, og at de andre lande informeres og eventuelt får mulighed for at tage egne initiativer eller påvirke arbejdet alt afhængigt af sagens karakter.

Embedsmandskomiteen sørger for, at betænkninger og lovforslag mv. løbende bliver udvekslet mellem landene, og tager efter behov initiativer til samarbejde mellem de relevante forvaltningsmyndigheder for så vidt angår gennemførelse af lovgivningen.

3. Dialog med Nordisk Råd

De nordiske justitsministre søger dialog med Nordisk Råd om spørgsmål af fælles interesse, herunder i forbindelse med udarbejdelse og revidering af samarbejdsprogrammet og udarbejdelse af formandskabsprogrammer.

4. Fordeling af projektmidler

Embedsmandskomiteen har vedtaget særlige retningslinier for anvendelsen af Ministerrådets projektbudget. Disse supplerer de overordnede retningslinier, som de nordiske samarbejdsministre har vedtaget. I Nordisk Ministerråds standardvilkår for projektkontrakter findes særlige bestemmelser for projektets gennemførelse mv.

Generelt kan ministrene eller embedsmandskomiteen inden for den årlige budgetramme beslutte at støtte finansieringen af konferencer, seminarer, forskning eller studier af særlig relevans for justitssektoren.

Princippet om "nordisk nytte" er afgørende for, om en aktivitet kan støttes i Nordisk Ministerråds regi. Ved finansieringen prioriteres aktiviteter, som ligger inden for samarbejdsprogrammet, samt nuværende og tidligere års formandskabsprogrammer. Støtte kan også gives til andre aktiviteter inden for det løbende nordiske lovsamarbejde.

Der kan efter en konkret vurdering også bevilges midler til eksterne projekter, såfremt kriteriet om "nordisk nytte" findes at være opfyldt.

5. Integrering af ligestillingshensyn

I organiseringen af det nordiske lovsamarbejde inden for justitssektoren tilstræbes, i tråd med samarbejdsministrenes retningslinier for ligestilling mellem kønnene, at begge køn repræsenteres med mindst 40 pct. i arbejdsgrupper og lignende. Ligestillingshensynet inddrages også ved vurderingen af ansøgninger om tildeling af projektmidler.

IV Nordisk lovsamarbejde og international retsudvikling

1. Baggrund

Det nordiske lovsamarbejde må i dag ses i sammenhæng med den internationale retsudvikling. Gennem EU/EØS og de grundlæggende principper i den europæiske menneskerettighedskonvention er der etableret et omfattende fælles regelværk for store dele af Europa. Der foregår en øget internationalisering af reglerne på en række områder, som tidligere var forbeholdt national lovgivning.

Det nordiske lovsamarbejde skal yde slagkraftige bidrag til udviklingen af regler i internationale fora. Nordisk samarbejde under forarbejdet til et nyt internationalt regelværk skal bidrage til at højne kvaliteten af nye regler. Nordisk retsenhed vil i nogle tilfælde kunne øge nordiske retspolitiske værdiers indflydelse i Europa. Et velfungerende retligt samarbejde i Norden vil generelt være en styrke for samarbejdet i Europa. Det nordiske lovsamarbejde skal sigte mod, at nye internationale forpligtelser, som de nordiske lande påtager sig, implementeres effektivt i de nordiske landes lovgivning med henblik på fortsat at udvikle nordisk retsenhed.

2. Samarbejde om EU/EØS-spørgsmål

En stigende andel af ny lovgivning stammer fra EU/EØS. Derfor er samarbejde om EU/EØS-spørgsmål en vigtig del af det nordiske lovsamarbejde.

Det er væsentligt at samarbejde om at vurdere konsekvenserne af EU/EØS-retsakter så tidligt som muligt i EU's beslutningsproces. De vigtigste forslag til EU/EØS-retsakter gennemgås efter behov af embedsmandskomiteen for at se, om der er grundlag for nordiske drøftelser i forbindelse med en retsakts udarbejdelse eller ved implementering af retsakten i national lovgivning.

Man bør også generelt være opmærksom på muligheden for på visse områder at tage et fælles nordisk initiativ til nye EU/EØS-retsakter eller til ændringer af eksisterende EU/EØS-retsakter på baggrund af nordiske erfaringer og vurderinger.

Der har i de senere år eksisteret et uformelt, men vigtigt og effektivt lovgivningssamarbejde mellem de nordiske lande med det formål at fremme en nordisk retsenhed ved gennemførelse af fællesskabsretsakter, eksempelvis direktiver.

Samarbejdet vedrører først og fremmest retsakter, som samtlige nordiske lande skal gennemføre og følge, det vil sige retsakter, som er omfattet af EØS-aftalen. Men selv for retsakter, som falder uden for EØS-aftalen, kan et bredt samarbejde på gennemførelsesstadiet være nyttigt.

Lovsamarbejde aktualiseres ofte, når det gælder retsakter, som overlader en vis handlefrihed til de nationale lovgivninger, eksempelvis direktiver. Der samarbejdes også om national lovgivning, som er nødvendig for, at forordninger kan fungere tilfredsstillende. Der samarbejdes navnlig på retsområder, hvor de nordiske lande har en fælles retstradition.

Samarbejdet kan starte på forskellige måder. Inden for fællesskabsområder som familieret og strafferet tages initiativet oftest i en af de eksisterende nordiske arbejdsgrupper inden for disse områder. Samarbejdet kan endvidere starte uformelt på embedsmandsniveau, eventuelt på EK-Lovs initiativ. Nordisk Ministerråd bidrager ikke til finansieringen af disse møder på embedsmandsniveau.

Det er ikke nødvendigt at vælge samme lovgivningsløsninger i samtlige nordiske lande. Det har væsentlig selvstændig betydning at være enige om forståelsen og fortolkningen af de pågældende fællesskabsretsakter.

3. Samarbejde i andre internationale fora

Det indgår i det nordiske lovsamarbejde at fremme nordiske kontakter, diskussioner og efter behov samordning på embedsmandsniveau samt på politisk niveau i forbindelse med forhandlinger i andre internationale fora, eksempelvis Europarådet og De Forenede Nationer (FN).

Uden for Nordisk Ministerråds regi deltager de nordiske lande også i andre regionale samarbejdsfora på embedsmandsniveau, eksempelvis Baltic Sea Task Force on Organised Crime, som blandt andet omfatter politisamarbejde. Dette samarbejde omfatter også andre lande, der grænser op til Østersøen.

V Samarbejde inden for justitssektoren uden for lovsamarbejdet

Ud over det nordiske lovsamarbejde foregår der et løbende praktisk samarbejde inden for hele justitssektoren. På administrativt niveau afholdes der blandt andet kontaktmøder mellem de nordiske landes domstolsadministrationer, rigsadvokaterne, rigspoliticheferne i Norden og kriminalforsorgen.

VI Samarbejde med Estland, Letland og Litauen

De nordiske justitsministre mødes med deres kollegaer fra Estland, Letland og Litauen en gang om året. Der er nedsat en kontaktgruppe, som navnlig har til opgave at forberede disse møder. Ordførerskabet roterer mellem landene, og sekretariatsfunktionen varetages af Nordisk Ministerråds sekretariat.

Samarbejdet med de baltiske lande har tidligere fokuseret på at støtte demokratiudvikling i de baltiske lande og fremme retsenhed, men har udviklet sig til et samarbejde mellem otte ligeværdige stater (NB8) ud fra den opfattelse, at et fortsat og tættere regionalt samarbejde er vigtigt i et udvidet EU og i forhold til tredjelande.

Der samarbejdes også om afvikling af seminarer for embedsmænd i centralforvaltningen og i andre myndigheder samt for ansatte ved domstolene mv.

Ligeledes uden for rammerne af Nordisk Ministerråd afholdes nordisk-baltiske møder på embedsmandsniveau i Bruxelles med henblik på at afklare behovet og mulighederne for at afstemme holdningerne til relevante EU-retsakter.

VII Rapportering og evaluering

Arbejdsgrupper under embedsmandskomiteen skal årligt afgive rapport om de opnåede resultater.

Rapporteringen sker ved hjælp af Ministerrådets skema for statusrapportering og indgår ved udarbejdelsen af justitssektorens årlige rapportering om iværksatte og gennemførte tiltag. I nødvendigt omfang lægges resultaterne af arbejdet frem for justitsministrene på det årlige justitsministtermøde.

Dette samarbejdsprogram er gældende indtil videre, men bør evalueres og eventuelt revideres senest i år 2009.