



Framkvæmdaáætlun og meginreglur í samstarfi Norðurlanda á sviði löggjafar

MR-lag, 2005-1, dok. 9, bil.1.
Rev.1.

I. Inngangur

Norrænt samstarf á sviði löggjafar, sem er fyrst og fremst á vettvangi samstarfs dómsmálaráðherra, byggir á hefð sem er meira en aldargömul. Grundvöllur samstarfsins er norræni samstarfssamningurinn frá 1962 (Helsinkisáttmálinn).

Löggjafarsamstarfið er tæki Norðurlanda í starfi þeirra til að efla sameiginlegar grundvallarreglur í norrænni löggjöf í samræmi við sameiginlegt gildismat á Norðurlöndum.

Samkvæmt Helsinkisáttmálanum gildir eftirfarandi: Við setningu laga og annarra réttarreglna á Norðurlöndum skulu ríkisborgarar annarra norrænna landa njóta sömu réttinda og ríkisborgarar viðkomandi lands. Einnig eiga norrænu ríkin að leitast við að ná sem mestri samræmingu löggjafar á sviði einkamálaréttar, stuðla að samræmingu löggjafar um afbrot og viðurlaga við þeim og stefna að því að samræma aðra löggjöf þar sem það þykir hagkvæmt.

Samstarfið hefur auk þess að markmiði að stuðla að því að samræma innleiðingu ESB/EES-reglna og annarra alþjóðlegra skuldbindinga á sviði dómsmála.

Samstarf dómsmálaráðherra Norðurlanda byggist á samstarfsáætlun þar sem ákvörðuð er grundvallarforgangsröðun og stjórnsýslulegur rammi samstarfsins. Til viðbótar samstarfsáætlunarinnar koma síðan tillögur að framkvæmdum og stefnumörkunum í formennskustefnuskrám fyrir eitt ár í senn.

II. Meginreglur norræns samstarfs á sviði löggjafar

1. Grundvallargildi

Norræna samstarfið á sviði löggjafar miðar að því að styrkja lýðræði í ákvarðanatökufæri á Norðurlöndum og auka réttaröryggi þeirra sem eiga heima eða dveljast á Norðurlöndum. Með því að vinna saman að inntaki og útfærslu laga og reglugerða á að gera löggjöfina aðgengilegri íbúum landanna. Sameiginleg saga og gildismat auðveldar vinnuna að samræmingu löggjafar sem eftt getur samskipti og samstöðu Norðurlandabúa. Jafnframt þessu er rými fyrir aðrar lausnir þegar fyrir hendi er raunverulegur munur, annað gildismat eða þörf á að öðlast nýja reynslu.

2. Norrænt notagildi

Í norrænu lagasamstarfi ber að leggja áherslu á regluna um „norrænt notagildi“. Þess vegna er miðað við það sem grundvallarreglu að samstarfið nái aðeins til sviða þar sem hægt er að ná fram norrænu notagildi.

Þegar á að meta hvort ákveðin framkvæmd uppfylli skilyrðið um „norrænt notagildi“ er lögð áhersla á:

- að um sé að ræða framkvæmd sem að öðrum kosti yrði á vegum hvers lands um sig, en samnorræn lausn hefði jákvæð áhrif fyrir Norðurlandabúa,
- að um sé að ræða framkvæmd sem sýni og þrói frekar norræna samkennd,
- að um sé að ræða framkvæmd sem auki færni og samkeppnishæfni Norðurlandanna, og í vissum tilvikum
- að um sé að ræða framkvæmd sem stuðli að því að létta samgöngur milli ríkja Norðurlanda.

Krafan um „norrænt notagildi“ þýðir ekki endilega að samstarfið eigi að leiða til sams konar reglna í ríkjum Norðurlanda. Skýrar og öflugar verklagsreglur um samstarf geta einnig haft „norrænt notagildi“. Samstarfið á sviði löggjafar snýst þannig sumpart um það að skiptast á þekkingu og upplýsingum, m.a. um gildandi löggjöf og lagafrumvörp í ríkjum Norðurlanda. Upplýsingar af því tagi geta reynst mjög gagnlegar í löggjafarvinnu hjá annarri Norðurlanda-þjóð.

3. Samræming löggjafar

Löggjafarsamvinnan miðar að samræmingu löggjafar á Norðurlöndum. Þetta merkir ekki eins og að ofan greinir, að reglur eigi endilega að vera þær sömu. Samræming löggjafar á Norðurlöndum nær einnig til þess að löggjöfin sé eins uppbyggð og að samkomulag sé fyrir hendi um grundvallarreglur á viðkomandi lagasviði.

Umfang, nauðsyn og eðli samstarfs um löggjöf á Norðurlöndum getur verið mismikið á mismunandi sviðum laga. Á sviði einkamálaréttar hefur verið hefð fyrir að ná sérlega víðtækri samræmingu löggjafar. Þessu samstarfi ber að halda áfram og þróa frekar. Auk þess er vaxandi þörf fyrir norrænt samstarf á sviði refsiréttar og löggæslu. Á sviðum þar sem ekki má búast við samræmingu löggjafar — t.d. vegna mismunandi siðferðilegs gildismats eða munar á stjórnskipun — getur eigi að síður verið gagnlegt að skipast á upplýsingum og miðla reynslu.

4. Skilgreining takmarks

Í öllu norrænu lagasamstarfi verður að taka fram hvaða takmarki sé verið að vinna að. Það verður að taka skýrt fram hvort takmarkið sé að leysa ákveðin ápreifanleg mál, varðveita og þróa samræmingu löggjafar á Norðurlöndum eða bara almennt samræma með því að skiptast á upplýsingum milli ríkja Norðurlanda.

Það á að skipuleggja samstarfið hverju sinni þannig að takmarkið náist sem best.

III. Stjórnunarlegur og fjárhagslegur rammi löggjafarsamstarfsins

1. Skipulag samstarfsins

Dómsmálaráðherrarnir bera endanlega ábyrgð á samstarfinu. Á árlegum fundi sínum fjalla ráðherrarnir um pólitísk mál, sem eru í deiglunni, og sem varða samnorræna hagsmuni, með það fyrir augum að hefja norrænt samstarf til að viðhalda eða þróa norræna samræmingu löggjafar eða að öðru leyti finna samnorrænar lausnir þar sem það er hagkvæmt.

Í embættismannanefndinni um löggjafarsamstarf (EK-Lov) eiga sæti háttsettir embættismenn sem bera ábyrgð á vinnu við löggjöf í dómsmálaráðuneytum norrænu ríkjanna. Nefndin undirbýr ákvarðanir á árlegum fundi dómsmálaráðherranna og fylgir þeim eftir. Hún skipar starfshópa og hefur frumkvæði að samnorrænum verkefnum. Meginlínur í árlegum formennskuáætlunum eru ræddar í nefndinni tímanlega áður en þær taka gildi.

Hægt er að skipa starfshópa til að leysa sérstök verkefni í löggjafarsamstarfinu. Embættismannanefndin skipar starfshópa samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðherranna, og þessir starfshópar vinna undir yfirstjórn Norrænu ráðherranefndarinnar. Verkefni starfshópanna innan umboðs þeirra er venjulega að ræða og ef til vill að semja tillögur varðandi viss mál, vinna skýrslur, standa að málþingum m.m. Ef þurfa þykir geta starfshóparnir fengið fjárveitingu til sérstakra verkefna.

Embættismannanefndin og starfshóparnir vinna eftir þörfum með öðrum embættismannanefndum Ráðherranefndarinnar og starfshópum þeirra. Embættismannanefndin getur skipað fulltrúa í slíka milligeirastarfshópa.

Auk þess hafa dómsmálaráðherrar Norðurlanda skipað nokkra vinnuhópa til langs tíma. Þessir starfshópar — einkum norræni sérfræðingastarfshópurinn um sifjarétt, norræni sérfræðingastarfshópurinn um refsirétt og starfshópur um framtíðarmál ESB — vinna óháð Ráðherranefndinni, fá tilmæli beint frá ráðherrunum og skila skýrslum til hvers lands fyrir sig.

2. Löggjafarsamvinna

Hefðbundin löggjafarsamvinna fer annars vegar fram sem óformlegt samstarf á embættismannaplani milli ráðuneytisdeilda og ráðuneyta, og hins vegar í sérstökum starfshópum. Þegar mál heyrir undir mörgum fagdeildum ráðuneyta taka allar deildir þátt í samstarfinu. Mikill hluti samstarfsins um löggjöf snertir einkamálarétt (til dæmis sifjarétt, bótarétt, félagarétt, neytendarétt og flutningarétt).

Embættismannanefndin ber ábyrgð á að norrænt löggjafarsamvinna fari fram í samræmi við ákvörðun ráðherra, og fer nefndin yfir löggjafaráætlanir norrænna dómsmálaráðherra eftir þörfum til þess að meta hvort þar séu frumkvæði að löggjöf sem hafa sérstaka þýðingu fyrir norræna samvinnu.

Þegar rætt er um það í ákveðnu landi að setja ný lög á sviði, sem er samkvæmt hefð hluti af norrænu samstarfi um löggjöf, ber að tilkynna það hinum löndunum og taka frumkvæði að nánari umræðum og hugsalegri samræmingu í embættismannanefndinni eða í gegnum óformlegri sambönd. Með þessu vinnst að landið sjálft nýtur ávinnings af samnorrænum sjónarhóli í undirbúningi sínum og að önnur lönd frétti af málinu og fái ef vill tækifæri til að hafa sjálf frumkvæði eða áhrif á vinnuna eftir því sem eðli málsins segir til um.

Embættismannanefndin sér til þess að ríkin skiptist reglulega á nefndarálitum og lagafrumvörpum o.fl., og tekur, eftir því sem þörf er á, frumkvæði að samstarfi milli viðeigandi stjórnsýslueininga hvað varðar framkvæmd löggjafarinnar.

3. Viðræður við Norðurlandaráð

Dómsmálaráðherrar Norðurlanda leitast eftir viðræðum við Norðurlandaráð um sameiginleg áhugamál, þar á meðal þegar á að semja eða endurskoða stefnumörkun um samstarf og semja formennskuáætlanir.

4. Úthlutun styrkja til verkefna

Embættismannanefndin hefur samþykkt sérstakar viðmiðunarreglur um úthlutun af fjárveitingum ráðherranefndarinnar til verkefna. Þær eru til viðbótar meginviðmiðum sem samþykkt eru af samstarfsráðherrum Norðurlanda. Í staðalákvæðum verkefnasamninga Norrænu ráðherranefndarinnar eru sérstök ákvæði um framkvæmd verkefnis m.m.

Almennt geta ráðherrar eða embættismannanefnd ákveðið að veita, af fjárveitingum ársins, styrki til ráðstefnuhalds, málþinga, rannsókna eða kannana sem varða sérstaklega málefnasvið dómsmála.

Grundvallarreglan um „norrænt notagildi“ sker úr um það hvort verkefni njóti styrks frá Norrænu ráðherranefndinni. Verkefni fá forgang í styrkveitingu ef þau falla innan samstarfsáætluninnar eða formennskuáætlunar þessa árs eða fyrri ára. Einnig er hægt að veita styrk til annarra verkefna innan hins almenna norræna löggjafarsamstarfs.

Einnig má, samkvæmt sérstöku mati, styrkja utanaðkomandi verkefni að því tilskildu að skilyrðið um „norrænt notagildi“ teljist uppfyllt.

5. Tillit til jafnréttismála

Við skipulagningu norræns löggjafarsamstarfs á sviði dómsmála er leitast við að hvort kyn hafi að minnsta kosti 40% fulltrúa í starfshópum og þess háttar í samræmi við viðmið samstarfsráðherranna um jafnrétti kynja. Einnig er tekið tillit til jafnréttissjónarmiða við mat á umsóknum um verkefnastyrki.

IV. Samstarf um norræna löggjöf og alþjóðlega þróun dómsmála

1. Forsendur

Norræna lagasamvinnu verður að skoða í dag í tengslum við alþjóðlega þróun dómsmála. Í gegnum ESB/EES og grundvallarreglur Mannréttindasáttmála Evrópu er búið að koma á fót umfangsmiklu sameiginlegu regluverki í stórum hluta Evrópu. Á mörgum sviðum sem voru áður fyrir svið löggjafar hvers ríkis um sig, á sér stað vaxandi alþjóðavæðing reglna.

Norrænni lagasamvinnu ber að leggja af mörkum þróttmikið framlag til þróunar reglna á alþjóðavettvangi. Norrænt samstarf í undirbúningsvinnu að nýju alþjóðlegu regluverki á að stuðla að betri gæðum nýrra reglna. Samræming löggjafar á Norðurlöndum mun í sumum tilvikum geta aukið áhrif norræns gildismats á sviði réttarfars í Evrópu. Norrænt samstarf á sviði dómsmála mun almennt vera styrkur fyrir samvinnuna í Evrópu. Norræn lagasamvinna á að stefna að því að innleiðing nýrra alþjóðlegra skuldbindinga sem Norðurlöndin gangast undir, verði virk í löggjöf á Norðurlöndum til þess að samræming löggjafar á Norðurlöndum þróist áfram.

2. Samstarf um ESB/EES-mál

Vaxandi hluti af nýjum lögum er upprunninn í ESB/EES. Þess vegna er samstarf um ESB/EES-mál mikilvægur þáttur í norrænu löggjafarsamstarfi.

Það skiptir miklu að vinna saman að því að meta afleiðingar ESB/EES-reglna eins snemma og hægt er í ákvörðunarferli ESB. Embættismannanefndin fer eftir þörfum yfir mikilvægustu tillögur að ESB/EES-reglum til þess að athuga hvort grundvöllur sé fyrir viðræður á Norðurlöndum í sambandi við það að verið sé að semja réttarreglu, eða við innleiðingu réttarreglunnar í löggjöf landanna.

Almennt séð verður líka að vera vakandi fyrir möguleikanum á að taka sameiginlegt norrænt frumkvæði að nýjum ESB/EES-reglum á vissum sviðum eða að breytingum á ESB/EES-reglum sem í gildi eru, miðað við norræna reynslu eða mat.

Á síðustu árum hefur verið til óformlegt en mikilvægt og öflugt samstarf um löggjöf milli Norðurlandþjóðanna með það fyrir augum að stuðla að samræmingu löggjafar á Norðurlöndum við lögleiðingu reglna sambandsins, til dæmis tilskipana.

Samstarfið varðar framfarir öllu regluverk sem á að innleiða og fara eftir alls staðar á Norðurlöndum, það er að segja regluverk sem EES-samningurinn nær til. En jafnvel þegar EES-samningurinn nær ekki til regluverks getur verið gagnlegt að vinna saman um innleiðinguna.

Samstarf um löggjöf fær oft gildi þegar um er að ræða regluverk sem láta ákveðið svigrúm eftir fyrir löggjöf landanna, til dæmis tilskipanir. Einnig er samstarf um löggjöf í löndunum sem nauðsynleg er til þess að reglugerðir geti virkað eins og ætlast er til. En samstarfið er einkum á þeim sviðum dómsmála þar sem er sama réttarfarshefð á Norðurlöndum.

Samstarfið getur hafist á mismunandi hátt. Á sambandssviðum eins og sifjarétti og refsirétti verður oft tekið frumkvæði í norrænum starfshópi sem fyrir er um þessi svið. Ennfremur getur samstarfið hafist óformlega á embættismannaplani, eða jafnvel samkvæmt frumkvæði embættismannanefndarinnar. Norræna ráðherranefndin gefur ekki fjárveitingar til þessara funda á embættismannaplani.

Ekki er nauðsynlegt að valdar séu sömu lausnir í löggjafinni alls staðar á Norðurlöndum. Í sjálfu sér skiptir það mjög miklu að menn séu sammála um skilning og túlkun á sambandsregluverkinu sem átt er við.

3. Samstarf á alþjóðlegum vettvangi að öðru leyti

Það er þáttur í norrænu lagasamstarfi að stuðla að norrænum tengslum, viðræðum og samræmingu eftir þörfum á embættismannaplani og auk þess á pólitísku plani í sambandi við viðræður á alþjóðlegum vettvangi að öðru leyti, til dæmis í Evrópuráðinu og hjá Sameinuðu þjóðunum (SB).

Utan vettvangs Norrænu ráðherranefndarinnar taka norrænar þjóðir einnig þátt í samvinnu á öðrum vettvangi á embættismannaplani, til dæmis Baltic Sea Task Force on Organised Crime sem nær meðal annars til samstarfs lögreglu. Þetta samstarf nær líka til annarra landa sem hafa strönd að Eystrasalti.

V. Samstarf á vettvangi dómsmála fyrir utan samstarf um löggjöf

Auk norræns lagasamstarfs á sér stöðugt stað samstarf um tilfallandi mál alls staðar á sviði dómsmála. Á stjórnsýsluplani eru meðal annars haldnir samstarfsfundir milli stjórnenda dómstóla á Norðurlöndum, ríkissaksóknara, ríkislögreglustjóra og fangelsismálstjóra.

VI. Samstarf við Eistland, Lettland og Litháen

Dómsmálaráðherrar Norðurlanda funda með starfsbræðrum sínum frá Eistlandi, Lettlandi og Litháen einu sinni á ári. Búið er að skipa samstarfshóp sem hefur það verkefni að undirbúa þessa fundi. Löndin fara með fundarstjórnastarfið á víxl og skrifstofuvinnan er í höndum skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar.

Samstarfið við Eystrasaltsríkin miðaði áður fyrr að því að stuðla að þróun í átt að lýðræði í Eystrasaltsríkjunum og efla sameiginlegt réttarfar, en það hefur þróast í þá veru að vera samstarf átta jafnréttþárra ríkja (NB8) í ljósi þeirrar skoðunar að áframhaldandi og náð samstarf á svæðinu er mikilvægt í stækkuðu ESB og gagnvart ríkjum utan ESB.

Samstarfið nær einnig til málþinga fyrir embættismenn stjórnarráðanna og annarra stjórnvalda og starfsmenn dómstóla m.m.

Enn fremur eru haldnir fundir í Brussel fyrir embættismenn Norðurlanda og Eystrasaltsríkjanna utan ramma Norrænu ráðherranefndarinnar til þess að skýra þörf og möguleika á samræmdri afstöðu til ESB-regluverka sem fengist er við.

VII. Skýrslugjöf og mat

Starfshópar embættismannanefndarinnar skila skýrslu árlega um fengnar niðurstöður.

Skýrslu er skilað með hliðsjón af eyðublaði ráðherranefndarinnar um skýrslu um stöðu mála og er liður í vinnslu ársskýrslu dómsmáladeildarinnar um aðgerðir sem byrjað er á eða lokið er við. Að því leyti sem þurfa þykir eru niðurstöður starfsins lagðar fyrir árlegan fund dómsmálaráðherranna.

Þessi samstarfsáætlun gildir fyrst um sinn en hana ber að meta og ef til vill endurskoða í síðasta lagi árið 2009.