

Nordiska lagstiftningskonferensen

16–17 november 2010, Köpenhamn



Nordiska lagstiftningskonferensen

16–17 november 2010, Köpenhamn

ANP 2011:707

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2011

Layout: Jette Koefoed / Nordiska ministerrådet

Fotos: Omslag, s.8, 12–13: Karin Beate Nøsterud

s.4–5, 14–15: Johannes Jansson

s.10–11: Image Select

Upplaga: 1000

Tryck: Arco Grafisk, Skive

Tryckt på miljövänligt papper som uppfyller kraven
i den nordiska miljösvanemärkningen.

Publikationen kan beställas på www.norden.org/order.

Fler publikationer på www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark



Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska ministerrådet

Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0200

Nordiska rådet

Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0400

www.norden.org

Nordiska lagstiftningskonferensen

16–17 november 2010, Köpenhamn

Innehåll

Kort bakgrund

Sammanfattning av resultat

Genomförande

Utmaningar

Möjligheter

Politisk uppföljning

Bilaga

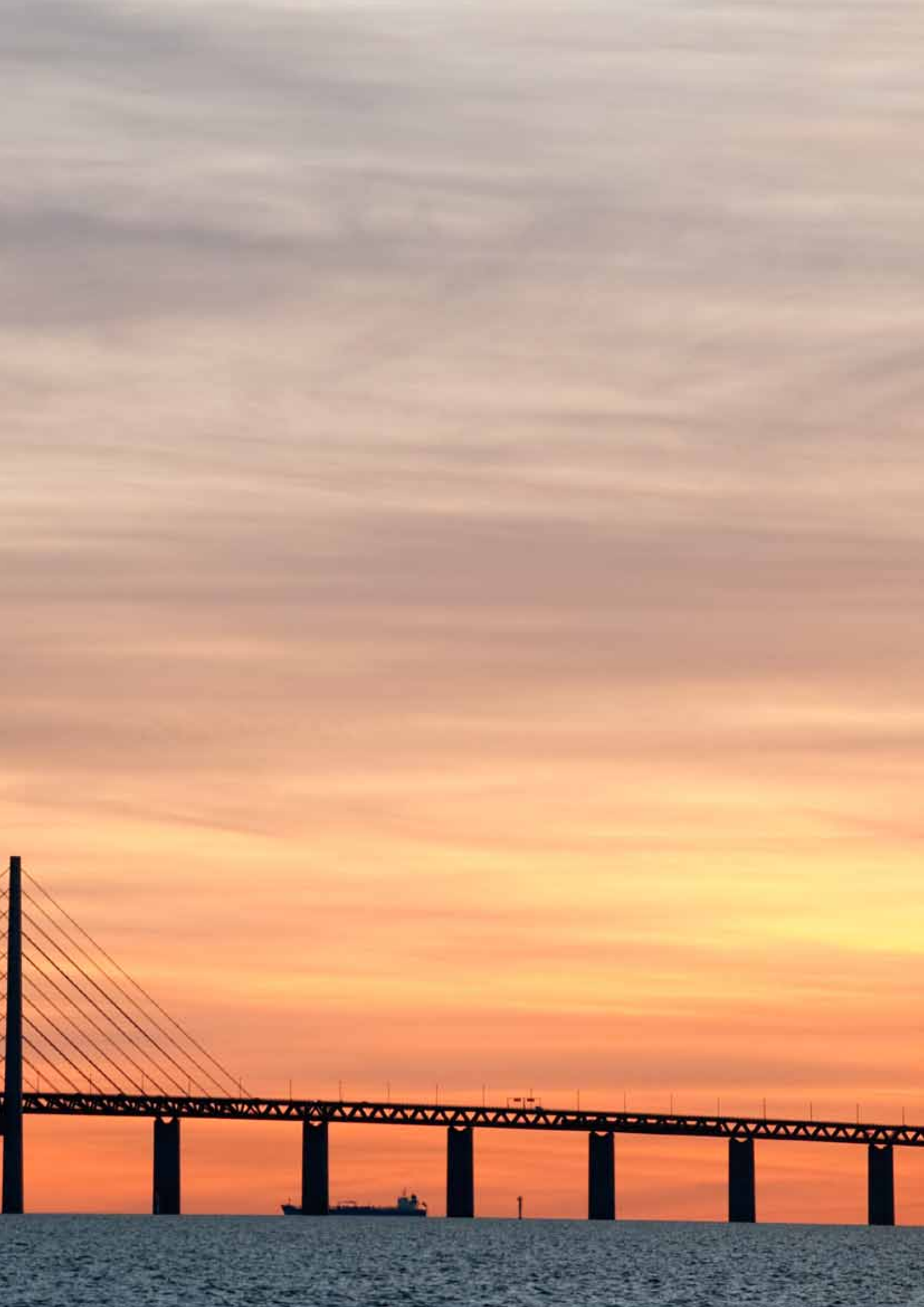
Förslag från arbetsgrupperna

Resuméer av presentationer

Konferensprogram

Debattartikel





Kort bakgrund

Nedbrytning av gränshinder är centralt i det nordiska samarbetet. Det ska vara möjligt att flytta, pendla, studera och driva affärsmässig verksamhet över landsgränserna i Norden utan att man riskerar att hamna i en gråzon eller hindras av otydliga lagar och regler.

Hösten 2007 beslutade de nordiska regeringarna att skapa ett så kallat "Gränshinderforum", med uppdrag att identifiera, analysera och bidra till lösningar av konkreta gränshinder mellan de nordiska länderna. Redan från början valde Gränshinderforum att fokusera på att förhindra att det uppkommer nya gränshinder i takt med att länderna lagstiftar nationellt eller implementerar EU-direktiv var för sig.

Våren 2010 söktes medel från de nordiska samarbetsministrarna, samt ämbetsmannakommittén för lagstiftnings-samarbete (justitieministerierna), för att kunna genomföra en nordisk konferens kring nordisk samordning och samarbeta kring dels införande av EU-direktiv, dels i samband med framtagandet av nationell lagstiftning i övrigt.

I denna rapport redogörs kort för konferensen och dess resultat.

Sammanfattning av resultat

Konferensen visade att det generellt bedrivs mycket lite samarbete, och begränsad samordning, mellan länderna i lagstiftningsprocessen, men att det finns tydliga fördelar med att samarbeta mer. Som ett inspirerande exempel nämndes EU:s tjänstedirektiv, som de nordiska och de baltiska länderna samarbetade om implementeringen av. Resultatet var högre kvalitet i lagstiftningen genom att man tog med andras erfarenheter och expertkunskaper.

Konferensens konkreta förslag var bland annat följande:

1. Man kommer att hålla flera konferenser om lagstiftnings-samarbete. Det kan vara halvårskonferenser eller årliga konferenser, som kan vända sig antingen till tjänstemän och politiker i bred bemärkelse, eller till en smalare målgrupp, till exempel ett bestämt sakområde.

2. Man ska etablera nätverk mellan tjänstemän i de nordiska länderna. Det innebär stora fördelar för länderna att samarbeta om i synnerhet implementering av EU-direktiv. Då behöver inte alla länder göra samma grundläggande analys av direktiven, och länderna kan utbyta erfarenheter om olika implementeringsmodeller och kanske komma överens om en gemensam förståelse av EU-lagstiftning.
3. Det finns ett behov av att få politikerna att ställa krav på nordiska konsekvensanalyser vid utarbetande av ny lagstiftning, när det är relevant

Utmaningar

Nedan följer en sammanfattning av de utmaningar som arbetsgrupperna presenterade under konferensen.

Nätverk

Generellt sett finns det inom de flesta sakområden få eller inga nordiska nätverk mellan tjänstemän. Kontakt mellan jurister i de nordiska länderna hör i allmänhet till undantagen. De tjänstemän som arbetar med den lagförberedande proceduren har ingen kontakt med kolleger med motsvarande arbetsuppgifter i de andra nordiska länderna. En anledning till detta är svårigheter med att identifiera vilka nordiska kolleger som har motsvarande arbetsområden, samt att ministeriernas ansvarsområden är indelade på olika sätt i länderna. Avsaknaden av nätverk är en bidragande orsak till att tjänstemännen inte har någon kännedom om hur de andra nordiska ländernas lagstiftningar är uppbyggda.

Politisk prioritering

Det nordiska samarbetet prioriteras inte alls – eller i mycket liten utsträckning – på departementen. I de nationella systemen finns det ett begränsat intresse för nordiska konsekvensanalyser, däribland analyser av huruvida det uppstår nya gränshinder när man inför ny lagstiftning. Detta beror i synnerhet på att tjänstemännen inte får några signaler om hur viktigt det är, varken från ministrar eller departementschefer, samtidigt som de nationella parlamenten inte heller efterfrågar nordiska analyser.

Resursmässig prioritering

Till följd av bristen på politisk prioritering har man inte allokerat nog resurser till det nordiska arbetet. Man har inte avsatt ekonomiska medel till det, och man prioriterar det inte heller tidsmässigt.

Språk

Språkbarriärer är en betydande orsak till att det är svårt att samarbeta. Detta gäller i synnerhet i förhållande till Finland och Island.

Möjligheter

Nedan följer en sammanfattning av de lösningar som arbetsgrupperna lyfte fram. Arbetsgrupperna ombads framhäva de möjliga lösningar som de ansåg var värda att arbeta vidare med.

Nätverk och en ny konferens

Tjänstemännen uttryckte en önskan om kontaktlistor, så att de enkelt och obehindrat kan ta kontakt med de kolleger i de andra nordiska länderna som är relevanta. Detta kan ske i form av en internetbaserad kontaktlista eller ett elektroniskt nyhetsbrev, som Nordiska ministerrådet kan hjälpa till med. Eventuellt kan man välja ut ett antal särskilt centrala områden inom vilka man kan identifiera relevanta kontaktpersoner. Man betonade hur viktigt det är att ta initiativ till och upprätthålla personliga kontakter. Detta kan göras vid konferenser som hålls årligen eller varje halvår, eventuellt koncentrerat kring särskilda sakområden eller en konkret problemställning, som t.ex. införande av ett aktuellt EU-direktiv.

Politisk prioritering

Det finns ett behov av att systematisera det nordiska samarbetet på politisk nivå. I nästan alla arbetsgrupper underströk tjänstemännen nödvändigheten av att införa ett konkret krav på att utarbeta en nordisk konsekvensanalys under det lagförberedande arbetet, i de fall det är relevant. Detta kan eventuellt göras i form av en checklista. Flera påpekade att parlamentarikerna har möjlighet att sätta det nordiska samarbetet på dagordningen, eventuellt genom att införa en gemensam nordisk dag för behandling av gränshinder i parlamenten och genom att efterfråga nordiska konsekvensanalyser.

Resursmässig prioritering

Det finns ett behov av att göra det nordiska samarbetet mer tvingande. Det är av särskilt stor betydelse att man konkret utvärderar myndigheterna och att de blir belönade efter i vilken utsträckning de gör nordiska konsekvensanalyser. Vidare är det viktigt att kvaliteten på lagarna förbättras genom att man gör nordiska konsekvensanalyser och delar med sig av best practice. I samband med det kan det vara en fördel att göra en arbetsdelning, så att de nordiska länderna inte gör samma grundläggande analyser fem gånger. Detta har särskild relevans vid implementering av EU-direktiv, då flera länder samtidigt står inför samma lagstiftningsmässiga utmaningar.

En möjlighet till förbättrad samordning i lagstiftningsarbetet kan vara en informell samrådsprocess, som eventuellt kan ske via en internetportal.

Språk

Språkbarriärer mellan de skandinaviska språken kan i stor utsträckning lösas genom att de enskilda tjänstemännen blir vana vid att höra och läsa de andra ländernas språk. Man har efterlyst en ordlista, gärna med förklaringar på nationella specialbegrepp inom sakområden.

Politisk uppföljning

Som uppföljning på de önskemål och uppenbara behov som framkom under konferensen, beslutade Gränshinderforum på sitt möte den 25/1–2011 att vidta följande åtgärder:

Att anordna en uppföljande lagstiftningskonferens under hösten 2011. Den uppföljande konferensen ska vara mer specifik. Det primära fokuset kommer sannolikt att vara de sociala välfärdsordningarna, inklusive implementeringen av EU:s patientmobilitetsdirektiv. Nordiska ministerrådets sekretariat har fått i uppdrag att utarbeta förslag till närmare specificering av konferensens innehåll.

Att verka för att få till stånd ändringar i de vägledningar som används nationellt i samband med utarbetandet av lagförslag, för att på så sätt säkerställa att hänsyn tas till den inomnordiska mobiliteten.

Att skriva ett brev till de nordiska parlamenten, med en uppmaning till dem att bevaka och efterfråga nordiska konsekvensanalyser i de lagförslag som framläggs i parlamenten.

Att bidra till att förmedla kontakt och etablera nordiska nätverk kopplat till bland annat arbetet med att implementera EU-direktiv i länderna.

Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete (NÄL), behandlade också konferensen och dess uppföljning på sitt möte den 10/2–2011. NÄL beslutade att inleda ett arbete med sikte på att ta fram en modell för en webbplats om Nordiskt lagstiftningssamarbete, som ska innehålla kontaktinformation. NÄL ser också positivt på att bidra med information med mera på eventuella uppföljningskonferenser för andra sektorer.

Överlag är gränshinderarbetet också mycket högt prioriterat av de nordiska samarbetsministrarna. De behandlar systematiskt gränshinder på varje möte samt uppmanar övriga ministrar och ämbetsmannakommittéer att också behandla konkreta hinder på sina möten. Samarbetsministrarna har vidare beslutat att avsätta medel till en uppföljande nordisk lagstiftningskonferens under 2011.



**I ARBEJDSGRUPPEN OM UDDANNELSE
DRØFTEDES****I forhold til kontakt:**

- Hvert land utpeker en kontaktperson, som sørger for kontakt med rette vedkommende
- Nordisk Ministerråd kan ha en felles nettside med navn på kontaktpersoner/jurister på forskjellige fagområder.
- Formannskapet i NMR sørger for en årlig kontakt-konferanse av denne type om juridiske emner, f.eks. om EU-initiativer

I forhold til politisk fokus på ønsket lovsamarbeid:

- Samarbeidet må skje der regelverket utformes
- Krav om grensehindringsvurdering i lovarbeid må forankres i lovtekniske prosedyrer
- Parlamentarikerne kan stille spørsmål om lov-sammenligning i konkrete saker (og på den måten "oppdra" regjering og embetsverk til å bedrive lovsamarbeid)

I ARBEJDSGRUPPEN OM JUSTITS DRØFTEDES**Starkare nätverk**

Utgangspunktet er at det nuvarande nätverket, dvs. ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete (EK-lov) fungerar väl och sammanträder i lämplig omfattning (ca 3 ggr / år).

- Nätverket kan utnyttjas mer aktivt så att problemställningar som specifikt gäller gränshinder tas upp på dagordningen.
- Nätverket kan användas för att identifiera och upptäcka gränshinder, men framför allt för att hindra att nya uppkommer.
- Kontaktpersoner för nordiskt samarbete bör finnas för relevanta områden (t.ex. adoption) Upplysningar om kontaktpersonerna bör finnas på hemsidan.
- Kontaktpersonerna bör vid behov mötas för överläggningar och för att lära känna varandra.
- Internet och hemsidor som arbetsredskap
- Varje justitieministerium/departement borde på sin hemsida ha uppgifter om det nordiska samarbetet och praktiska länkar.
- Ansvar för hemsidorna läggs på varje enskilt ministerium/departement. Ministerrådet kunde finansiera ett förarbete för att bygga upp hemsidor med likadan struktur.
- Centrala juridiska begrepp med översättning till de nordiska språken borde ingå på hemsidan. Detta gäller i synnerhet sådana som behövs när man ska söka något på de andra ländernas hemsidor.
- Konsekvensanalys av lagförslag
- I checklisten för konsekvensanalys av förslag till lagar och andra författningar bör finnas en punkt om nordisk fri rörlighet, dvs. gränshinder.
- Konsekvensanalysen måste göras i ett tidigt skede av lagberedningen, så att resultaten av analysen kan användas när lagförslaget utarbetas.
- En kontroll av att konsekvensanalysen har gjorts bör ske i samband med granskningen av lagförslaget och senast i utskottsbehandlingen i riksdagen/folketinget/stortinget.



I ARBEJDSGRUPPEN OM ERHVERV DRØFTEDES

Arbeidsgruppen Næring omfatter en rekke ulike regelverksområder (særlig bredt fordi sentraladministrasjonen i de nordiske landene er svært ulike organisert). Arbeidsgruppen fant det derfor hensiktsmessig å ta fatt i noen mer overordnede problemstillinger. En forutsetning for å få bedre nordisk samarbeid er

- a. Holdningsskapende arbeid: Større fokus på hvorfor dette er viktig er avgjørende for at det faktisk skal bli prioritert
 - b. Behov for systematisk oppfølging og praktiske verktøy for de som jobber med regelforberedelser:
- Kravet til vurderinger av regelverk i nordiske lande må integreres i de enkelte lands prosedyrer for regelverk (lovteknikkhefter/-prosedyrer, lovprosedyrer, utredningsinstruksjoner o.s.v.)
 - Kravet må tydeliggjøres til ikke bare gjelde "se på" nordiske lands regelverk, men konkret å kartlegge/vurdere og å fjerne ev grensehindre så langt mulig. Dette kan gjøres bl.a. gjennom høring til departementene i de andre nordiske land. Minst like viktig er god kontakt/første kartlegging ved oppstarten av et revisjonsarbeid. Dette er essensielt ved implementering av EU-regelverk. Lovforberedere må ha som plikt alltid å opplyse lovgiverne om hva som er status på området. Dersom det fra lovforbereders side er grunner til at nordisk rettsenhet/målet om å fjerne alle grensehindre ikke kan oppnås, så må lovgiverne opplyses om det, slik at de på forhånd er kjent med konsekvensene av sine vedtak (og ev kan endre dem).
 - Parlamentarikeren (lovgiver) må efterspørre/kontrollere at slike vurderinger utføres. Dette er nødvendig for at dette arbeidet skal prioriteres av lovforberedende organ (og sikre et sterkt lederfokus på disse oppgavene)
 - Best practice – utveksling mellom a) lovforberedere, og b) kanskje også mellom lovgiverne? Ideer, erfaringer, praktiske arbeidsmåter for å fjerne gamle/unngå nye grensehindre.

- Markedsføre tjenester fra "Hallo Norden" vedr. strukturer og lovgivning i andre nordiske land (og språk) bedre: Her er det trolig mye informasjon som blir benyttet alt for lite. Bedre bruk vil også kunne avdekke nye/endrede behov for tjenester fra Hallo Norden. Kan det tenkes at Hallo Norden har en oversikt over identifiserte grensehindre? Eller i det minste oversikt over områder der det er særlig viktig at man er obs på grensehinderproblematikken (fordi det eksisterer grensehindre og/eller fordi det er områder som er særlig viktig for å tilrettelegge for grensekryssende næringsdrift)

I ARBEJDSGRUPPEN OM FINANS/SKAT DRØFTEDES

Arbeidsgruppen for Finans/skatt drøftet behovet for kontakt mellom de nordiske finans-/skattedepartementene. Det ble pekt på at det kunne være nyttig med årlige møter, f.eks. med gjennomgang av regelverk i EU som er på trappene og som skal implementeres i Norden. Gjennom slik kontakt kunne en eventuelt identifisere problemstillinger som egner seg for nordisk samarbeid eller nordiske arbeidsgrupper.

Det ble samtidig pekt på at både kontakten og tema for slike møter må tilpasses det enkelte fagområde. F.eks. er det stor forskjell på skatte- og finansmarkedsområdene. Dette gjelder både i hvilken grad arbeidet er preget av implementering av EU-lovgivning, og hvor stor grad av regelverksharmoni som finnes og som er ønsket politisk.

Det ble også vist til at det på skatteområdet allerede finnes ganske tett kontakt mellom de nordiske departementer, først og fremst gjennom regelmessige møter på embetsmannsnivå. Også arbeidet i Nordisk skattevitenskapelig forskningsråd bidrar til slik kontakt. Det ble tatt opp om den tette kontakten på skatteområdet kunne være et eksempel på samarbeidsformer også på andre områder.



I ARBEJDSGRUPPEN FOR ARBEJDSMARKED/ SOCIAL DRØFTEDES

1. I forhold til prioritering av nordisk samarbeid:

- Normalisering – gjøre Nordisk samarbeid naturlig. Det er viktig at embetsmennene selv gjør en aktiv innsats for å synliggjøre nødvendigheten og prioritere det nordiske samarbeide. Vi kan ikke forvente, at ministeren eller de øverste embetsmenn selv er oppmerksomme på det.
- Rutine for kontakt på et tidlig stadium
- Implementering av direktiver på agendaen i minister – og embetsmøtene
- Vurdere arbeidsgrupper for implementering av store og viktige direktiver
- Rutine: Vurdere behov, kontakte kollegaer

2. I forhold til løsninger for effektivt å finne kontaktpunkt/person i andre lands ministerier:

Kontakten til rette medarbeider i et annet nordisk land er meget viktig, og var et punkt som alle lande var opptatt av. Det vanskelige er å finne den rette medarbeider, hvis man ikke i forveien har et etablert og godt nordisk samarbeide, hvor man har tett kontakt til andre nordiske kollegaer.

- IT-støtte (database) IT-støtte (database/intranett/portal) som et arbeidsredskap. Nødvendig med en kortfattet og opdatert oversikt over enkelt/person som kan kontaktes. Lenker til relevante sites. Oppdateres fra de enkelte departement, sektorvise nyhetsbrev, informasjon
- Plukke ut viktige områder og finne kontaktpunkter for disse spørsmålene
- Ministerråd ansvar for å koordinere. Oppdateres av ministeriene. Det vil være en omfattende oppgave, men hvis den kan etableres vil den være meget verdifull, og kan betyde, at man hurtig oppnår kontakt med rette medarbeider.

3. I forhold til arbeidsredskaper, rutiner og politikk:

- nfo – portal under Nordisk Ministerråd – landinfo oppdateres av web-ansvarlig i hvert enkelt departement. Info om:
- Lover
- pågående lovarbeid
- ansvarlige enheter
- kontaktpersoner
- sektorvise nyhetsbrev

Vi trenger arbeidsredskaper, fx:

- Information er klart den viktigste ting i vores nordiske samarbeide.
 - § Politikere
 - § Embetsverk
 - § Saksbehandlere
 - § Borgerne
- Ordbok/oversettelse av spesialbegreper. Språkvanskeligheter kan være en stor barriere - derfor viktig med ordbok mv.
- Grupper

Vi trenger rutiner:

- i forbindelse med lovgivning og implementering

Vi trenger politikk:

- Prioritering - og det er viktig at embetsmennene selv er opptatt på dette og løfter oppgaven.
- Tema på ministermøter

I ARBEJDSGRUPPEN FOR PARLAMENTARIKERNE DRØFTEDES

1. Årlig skrivelse till alla parlament om status på gränshinder att diskutera på samma dag
2. Gemensamma nordiska handlingsplaner – trafikplaner
3. Varje lagförslag skall redogöra för övriga nordiska länders regler på området, samt ev. konsekvenser



Under konferencen blev deltagerne præsenteret for forskellige perspektiver af grænsehindringsproblematikken ved et antal foredrag. Nedenfor følger korte resuméer af disse foredrag.

ÅBNING AF KONFERENCEN

Den danske miljøminister og minister for nordisk samarbejde Karen Ellemann åbnede konferencen. Ministeren understregede, at grænsehindringsarbejdet er et vigtigt emne, som skal tages på største alvor. Som politiker er det hendes fornemste opgaver at arbejde for, at det bliver lettere at være borger og virksomhed i Norden. Derved vil det nordiske samarbejde skabe en merværdi for nordboerne. Arbejdet handler ikke kun om at afskaffe allerede eksisterende grænsehindringer, men også at forhindre, at nye grænsehindringer opstår. Det danske formandskab for Nordisk Ministerråd i 2010 har haft særlig fokus på grænsehindringer og har derfor haft emnet med på alle relevante møder i Nordisk Ministerråd under året. Der er gjort fremskridt, men der er stadig meget, som skal løses.

En særlig problemstilling angår implementering af EU-direktiver. De nordiske lande fortolker direktiverne forskelligt og skaber derved nye grænsehindringer. Et eksempel herpå er implementering af EU-bestemmelserne om byggevarer, hvor forskelle på lovgivningerne i de nordiske lande betyder, at det er vanskeligt for virksomhederne at agere over grænserne. Dette er ikke hensigten, når udgangspunktet er et fælles regelsæt på EU-niveau.

Det overordnede ansvar for at afskaffe og forhindre grænsehindringer i Norden ligger hos politikerne. I dette arbejde spiller embedsmændene imidlertid en central rolle. Embedsmændenes konkrete arbejde med at implementere EU-direktiver er central for arbejdet med grænsehindringer. Det er derfor nødvendigt at styrke det nordiske samarbejde mellem embedsmænd. De nordiske lande skal tale sammen om, hvordan EU-direktiver implementeres, således at

der ikke gennemføres fem forskellige versioner af den samme EU-lovgivning. Det skal både embedsmænd og ministre være opmærksomme på. Arbejdet med grænsehindringer er en politisk prioritet helt op på statsministerniveau.

HVAD ER EN GRÆNSEHINDRING OG HVORFOR OPSTÅR DEN I NORDEN?

Formanden for Grænsehindringsforum Ole Norrback gav en introduktion til, hvad en grænsehindring er, og hvorfor den opstår i Norden. Ole Norrback fremhævede, at det grænseløse Norden langt fra er en realitet. Grænsehindringer opstår som følge af politiske beslutninger, og kun politiske beslutninger kan fjerne dem igen. En grænsehindring er enhver regel eller fortolkning heraf, som gør det vanskeligere for nordboer at agere over grænserne. Grænsehindringsbegrebet bygger på Norden set fra borgerens eller virksomhedens perspektiv. Begrebet er derfor bredt og vedrører næsten alle livets områder, for eksempel sociale sikringsordninger, pensionssystemer, forældreorlov og skat.

På trods af, at arbejdet med grænsehindringer har stået på i årtier, sker der stadig tilbagegang, hvor nationale systemer ikke tænkes sammen med de andre nordiske lande. Det er på sin plads at advare særligt mod specialløsninger. Et eksempel herpå er grænsegænger aftalen, som kun vedrører skattemæssige ordninger for grænsekommuner. Aftalen betyder, at grænseproblemer flytter sig længere ind i landene. EU har i vidt omfang betydet, at den nordiske samarbejde har tabt fokus til fordel for det europæiske samarbejde. Tre år efter, at Grænsehindringsforum har påbegyndt sit arbejde, er fokus begyndt at komme tilbage på det nordiske, og det bliver stadig bedre. Det er vigtigt, at de nordiske lande tænker internationalt og ikke kun fjerner grænsehindringer, men også modarbejder at disse opstår.



ERFARINGER FRA LOVGIVNINGSSAMARBEJDET INDENFOR JUSTITSSEKTOREN

Forhenværende justitsminister i Island Ragna Árnadóttir gav en præsentation af de erfaringer, som kan udledes fra det nordiske samarbejde indenfor justitssektoren. Hun pointerede, at de embedsmænd, som kender til det nordiske samarbejde oftest er dem, som kommer til møder i regi af Nordisk Ministerråd. Imidlertid er det langt fra altid disse embedsmænd, som forbereder national lovgivning. Der er derfor behov for en almen bevidstgørelse om det nordiske samarbejde blandt embedsmænd, hvis målsætningen om det grænsefrie Norden skal blive realitet.

Det nordiske samarbejde er et mellemstatsligt samarbejde mellem fem lande. Samarbejdet bygger på konsensus. En sådan ramme for arbejde kan give udfordringer, men samarbejdet bygger også på, at landene ofte står med ensartede problemstillinger, samt at borgere i Norden forventer, at der ikke skal findes grænsehindre.

For ministre er samarbejdet værdifuldt på grund af dets indhold samt de personlige kontakter, som knyttes. Dette vil formentligt være det samme ikke kun for justitssektoren, men for alle ressortområder. Det er dog en forudsætning, at embedsmændene tilrettelægger ministermøderne således, at de sager, som diskuteres har aktualitet, og handler om sager, hvor landene står overfor samme udfordringer.

For embedsmændene kan samarbejdet ske enten bilateralt eller igennem Nordisk Ministerråd. Samarbejdet igennem Nordisk Ministerråd er ofte det mindst tidskrævende, fordi koordination er lettere. Yderligere finder samarbejde mellem embedsmænd sted i faste arbejdsgrupper, ad hoc arbejdsgrupper angående konkrete problemstillinger og endelig mellem myndigheder. Set i forhold til grænsehindringsperspektivet kan det overvejes om disse samarbejdsformer er gode nok. Når en embedsmand bliver bevidst om et initiativ, som potentielt kan skabe en grænsehindring, har embedsmanden sjældent mulighed for at få dette

afklaret på en smidig måde. Tidsperspektiverne for en diskussion på næste nordiske møde er ofte for lange, og det tager for lang tid at henvende sig med spørgeskemaer til de andre lande. Samarbejde, som baserer sig på personlige kontakter, kan være skrøbeligt.

Det er vigtigt for det nordiske samarbejde at få klarlagt, hvad samarbejdet vedrører. Embedsmændene bør fokusere særligt på grænsehindre, når grænsehindringerne væsentlig påvirker det daglige liv i Norden. Yderligere skal embedsmændene være bevidste om, hvordan henvendelser fra andre nordiske lande skal prioriteres og håndteres.

Grænsehindre kan løses indenfor de rammer, som kendes i dag. Yderligere kan det overvejes om embedsmænd skal blive bedre til at kommunikere via internettet. Måske kunne det være realistisk at oprette en database, der indeholder love og lovinitiativer på bestemte områder, som er identificeret som områder, der vedrører mobilitet over grænserne.

NORDISK KOORDINERING AF IMPLEMENTERING AF EU-DIREKTIVER. HVORDAN KAN VI SIKRE MERE SAMARBEJDE?

Professor ved Københavns Universitet, dr. jur. Niels Fenger præsenterede hovedkonklusionerne i sin rapport Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning. Realiteter og perspektiver.

De nordiske lande har gentagne gange bekræftet over for hinanden, at man lægger politisk vægt på at samarbejde både om direktivgennemførelse og om at afskaffe unødige grænsehindre.

De nordiske lande har et betydeligt samarbejde med hensyn til implementering af EU- og EØS-lovgivning inden for områder, hvor det nordiske samarbejde uafhængigt af EU og EØS har en særlig forankring. Derimod eksisterer der ingen tilsvarende generel praksis i forhold til implementering af direktiver uden for disse områder.



Hvor der samarbejdes, sker dette ikke med henblik på at modvirke grænsehindre ud over det, som er påkrævet for at opfylde det pågældende direktiv.

Det er ikke almindeligt, i forbindelse med direktivimplementeringen, at undersøge retstilstanden i øvrige nordiske lande og på den baggrund overveje, om den påtænkte implementeringsform kunne medføre grænsehindre for borgere og virksomheder.

Den ofte bekræftede politiske vilje til nordisk samarbejde omkring implementering af direktiver synes ikke at være blevet viderekommuneret effektivt til de embedsmænd, der i dagligdagen arbejder med at gennemføre direktiver i national ret.

Et øget nordisk samarbejde om gennemførelse af direktiver vil i flere henseender være nyttigt. Dels vil et sådant samarbejde formentlig i nogle tilfælde kunne medvirke til en mere enstrenget nordisk lovgivning med deraf følgende lettelse for borgere og virksomheder og større potentiale for øget konkurrenceevne. Dels vil et samarbejde i sig selv kunne højne den lovtekniske kvalitet af de nordiske landes gennemførelseslovgivninger.

TANKEVÆKKENDE ...

Journalist Bengt Lindroth præsenterede sit syn på, hvor tankevækkende det nordiske samarbejde er på godt og ondt. Han understregede, at det nordiske samarbejde mangler et momentum. Det lugter af Skansen i Stockholm på 1800-tallet. Det er nødvendigt at skabe et mere moderne Norden-begreb, som frem for alt skal være medborgerligt. Det moderne Norden behøver ingen nye institutioner, men kan være et foregangssamarbejde for EU, som også kan appellere til mange, der er skeptiske overfor et bredt EU-samarbejde. Det moderne Norden er ikke bundet geografisk, men er snarere en mentalstat.

ET GODT EKSEMPEL - NORDISK IMPLEMENTERING AF EU'S SERVICEDIREKTIV

Som inspiration til konferencens deltagere gav specialkonsulent Josephine Them Parnas fra Erhvervs- og Byggestyrelsen i Danmark et indblik i, hvordan de nordiske lande havde arbejdet sammen om implementeringen af servicedirektivet. Multinationale selskaber agerer i vidt omfang nationalt, og indretter sine markeder derefter.

I 2006 vedtog EU servicedirektivet, som skulle forbedre det frie indre marked for tjenesteydelser. I 2007 nedsattes en nordisk-baltisk arbejdsgruppe til implementering af direktivet. Initiativet til arbejdsgruppen blev taget af landene og omfattede oprindeligt Danmark, Sverige Norge, Finland Island, Estland, Letland, Litauen og Polen. Fra 2008 deltog også Tyskland og Europa-Kommissionen. Samarbejdet fandt sted ved ca. 2 møder årligt af 1–2 dages varighed, normalt var deltagerne på fuldmægtigniveau.

Møderne havde en altovervejende uformel form, med et skiftende frivilligt formandskab. Udgangspunktet for møderne var præsentationer og diskussioner af prædefinerede emner, eksempelvis fortolkning af direktivets anvendelsesområde, bestemte sektorer, lovmodeller og 'markedsføring' af direktivet. På møderne var der stiltiende accept af "confidentiality", så der reelt var mulighed for en åben og ubundet debat og mulighed for at stille og besvare kritiske og udfordrende spørgsmål.

Landenes form og metode for samarbejde varierede. De nordiske lande fremstod mere eller mindre ens, hvad angik måden at samarbejde på, navnlig i form af en uformel tilgang til samarbejdet, som bevirkede, at diskussionerne fungerede godt. Møderne med ca. 10 deltagere fra fem aktivt deltagende lande fungerede mest optimalt. Møder hvor flere lande var repræsenteret også af deltagere på chefniveau, særligt når Kommissionen deltog, blev ofte af så formel karakter, at de mindede for meget arbejdsgruppemøderne i Bruxelles.



En af de største fordele ved det nordisk-baltiske samarbejde om servicedirektiver var, at den enkelte nationale ekspert fik mulighed for at få løbende sparring fra kolleger fra andre lande med lige så stor ekspertviden som sig selv. Ikke kun under møderne, men også løbende i form af e-mails og telefonsamtaler. Desuden var det særlig nyttigt i forhold til et så politisk omsust politikområde som servicedirektivet at dele erfaringer vedrørende spørgsmål fra parlamenter, presse og organisationer med nationale eksperter fra de andre lande.

En af erfaringerne fra arbejdet i den nordisk-baltiske gruppe er, at nationale embedsmænd ofte har en tendens til at betragte sin nationale lovgivning som den bedste – ofte uden at have specielt godt kendskab til andre landes lovgivning. Samarbejdet gav god mulighed for at sætte sig ind i andre politiske og juridiske landskaber og drage lære af best and worst practises. Landene udvekslede desuden tidlige udkast til ny lovgivning samt ideer til tekniske løsninger. De nationale eksperter fik med- og modspil og blev udfordret – også på de sensible områder – på en måde, som måske ikke havde været mulig indenfor den enkelte embedsmands nationale system.

Resultatet af samarbejdet blev en øget kvalitet af det enkelte lands lovgivning, men samarbejdet indebar ikke en øget harmonisering eller erstatning af national lovgivning.

Europa-Kommissionen fandt interesse for arbejdsformen, fordi den forekom virkningsfuld. På den baggrund arbejdede Kommissionen videre med at indføre cluster implementation af direktiver i hele EU. Initiativet til samarbejde om koordinering af direktiver behøver ikke at komme fra oven. Den enkelte embedsmand kan selv tage initiativ til at samarbejde med kolleger i de andre nordiske lande.

DEN EFTERFØLGENDE POLITISKE PROCES

Den finske migrations- og europaminister Astrid Thors præsenterede sine tanker om den efterfølgende politiske proces.

Manglen på nordisk samordning skyldes i vid udstrækning et nationalt ”tunnelsyn”. Resurserne i landene er stadig ikke knappe nok til, at samarbejde bliver en nødvendighed. Embedsmænd laver stadig de samme grundlæggende analyser 5 gange uden at samstemme med nordiske kollegaer. Dette skader både individer og samfundsøkonomien.

Under det finske formandskab for Nordisk Ministerråd i 2011 vil arbejdet med grænsehindre blive prioriteret højt. Spørgsmålet skal på dagsordenen på alle ministerrådsmøder og alle forberedende møder i embedsmandskomiteerne.

Med henblik på at styrke det præventive arbejde med grænsehindre bør Nordisk Ministerråd forsøgsvis påtage sig opgaven at udpege visse retsakter, hvis implementering skal samordnes, således at embedsmænd kan skabe personlige kontakter i Norden. Yderligere bør hver sektor udvælge et område, som kan egne sig til fokuseret nordisk samarbejde.

Mere langsigtet bør det lovforberedende arbejde i landene foreskrive, at embedsmændene er forpligtede til at foretage en nordisk konsekvensanalyse og se på, hvordan spørgsmålet er reguleret i de andre nordiske lande. På dette stadie skal embedsmænd have mulighed for at henvende sig til en instans og få kortlagt, hvorvidt ny lovgivning vil medføre nye grænsehindre. Instansen kunne være Grænsehindringsforum.

Yderligere bør hver sektor udpege et område, hvor der forsøgsvis kan etableres en nordisk arbejdsfordeling ved implementering af EU-regler. Særligt direktiver, som vedrører tekniske standarder bør prioriteres.

Afslutningsvist bør hvert ministerium eller departement publicere en internetside med information om det nordiske samarbejde med kontaktoplysninger på relevante embedsmænd.



norden

Nordiska ministerrådet



FOTOS: SULE BERGLUM KUNSTEN / KARIN BISTE NORDEN / NORDEN.ORG

KONFERENS OM LAGSTIFTNINGSSAMARBETE I NORDEN

PROGRAM

16. NOVEMBER		
11:00–13:00	Registrering och lunch	
13:00–13:15	Inledning	Karen Ellemann, Miljöminister och Nordisk samarbetsminister, Danmark
13:15–13:35	Vad är ett gränshinder och varför uppstår gränshinder i Norden?	Ole Norrback, ordförande för Gränshinderforum
13:35–14:00	Erfarenheter av lagstiftningssamarbetet inom justitiesektorn	Inspiration från den långa traditionen av nordiskt lagstiftningssamarbete på justitieområdet. Ragna Árnadóttir, tidigare justitieminister, Island
14:00–14:20	Kort paus	
14:20–15:40	Nordisk koordinering av implementering av EU-direktiv. Hur kan vi säkra mer samarbete?	Niels Fenger, professor på Köpenhamns Universitet. Niels Fenger redogör för slutsatserna i den aktuella rapporten "Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning", diskussion.
15:40–16:00	Kort paus	
16:00–17:30	Utveckling av samarbetsformer mellan länderna – utmaningar och möjligheter	I arbetsgrupper brainstormar, reflekterar och fördjupar sig deltagarna inom respektive sektorområde. Gruppernas uppdelning är som följer, *Finans/skatt *Social/Arbetsmarknad *Utbildning *Justitie *Näring *Parlamentariker
17:30–17:40	Kort paus	
17:40–18:25	Utmaningar och möjligheter i lagstiftningssamarbetet	De centrala poängen/synpunkterna från arbetsgrupperna presenteras och diskuteras i plenum.
18:25–19:15	Paus innan middagen	
19:15–	Gemensam middag med mingel	
17. NOVEMBER		
07:30–08:30	Frukost	
08:30–08:50	Tankeväckande...	Bengt Lindroth, journalist, Sverige
08:50–09:15	Ett gott exempel- Nordisk implementering av EU:s tjänstedirektiv	Josephine Them Parnas, specialkonsulent i Erhvervs- og Byggestyrelsen, Danmark
09:15–09:30	Kort paus	
09:30–10:20	Hur kan möjligheterna omsättas i en bättre praxis?	Arbetsgrupperna arbetar med att konkretisera möjliga åtgärder. Hur kan vi konkret överbygga de hinder som motverkar ett ökat samarbete?
10:20–10:30	Kort paus	
10:30 – 11:15	Den vidare politiska processen	Idéerna från arbetsgrupperna presenteras, diskuteras och kommenteras av konferensens moderator Inge Lorange Backer, professor ved Oslo Universitet, Norge.
11:15–11:35	Den vidare politiska processen	Astrid Thors, migrations- och europaminister, Finland Inför det kommande finska ordförandeskapet i NMR 2011.
11:35–12:00	Konferensens output – reflektioner och perspektivering	Inge Lorange Backer, professor vid Oslo Universitet, och Ole Norrback, ordförande i Nordiska ministerrådets Gränshinderforum.
12:00–13:00	Avslutning och lunch	

**norden**

Nordiska ministerrådet

KONFERENS OM LAGSTIFTNINGSSAMARBETE I NORDEN**Bengt Lindroth**
journalist, Sverige**Ole Norrback**
ordförande i nordiska ministerrådets
Gränshinderforum, Finland**Inge Lorange Backer**
professor
Oslo Universitet, Norge
Konferencens moderator**Ragna Árnadóttir**
tidigare justitieminister
Island**Josephine Them Parnas**
specialkonsulent
Erhvervs- og Byggestyrelsen
Danmark**Niels Fenger**
professor
Københavns Universitet
Danmark

Karen Ellemann

Miljö- och nordisk samarbetsminister, Danmark

Astrid Thors

Migrations- och europaminister, Finland

NORDISK SAMORDNING SKA GÖRA NORDEN TILL EN FÖREGÅNGSREGION I EU

Nordbor tar olika långa steg i en trappa. Åtminstone att döma av ländernas olikartade byggregler. Det kan låta absurt att vi i Norden kan ha olika standarder och regler när förutsättningarna i övrigt är så lika. Avvikelser mellan våra länder uppstår bland annat på grund av att länderna inte samordnar sina insatser i samband med införandet av EU-direktiv eller vid nationell lagstiftning i övrigt. Det är också dags för de nordiska länderna att gå före övriga EU genom att ta initiativ till nya standarder inom Norden, som sedan kan spridas till övriga EU.

I dag går det inte att sälja ett vanligt prefabricerat hus i ett annat nordiskt land utan att behöva specialanpassa detaljerna efter nationella krav. Hustillverkaren måste anpassa trappsteg, korridorbredder, golvsikt, och ytan i badrummet. Detta skapar merkostnader för de företag som tillverkar prefabricerade hus, och drabbar i slutändan konsumenten.

Samtliga nordiska länder är genom medlemskap i EU eller särskilt avtal (EES) starkt knutna till den Europeiska unionen. Det innebär att Norden, på de flesta områden, utgör en del av EU:s inre marknad. Genom banden till EU är de nordiska länderna förpliktigade att följa de olika förordningar och direktiv som utarbetas på europeiskt plan. De nordiska länderna måste därför aktivt sträva åt samma håll vad gäller anpassningen till EU-reglerna. Många EU-direktiv lämnar dock stort utrymme åt länderna när det gäller detaljer och tillämpning.

Byggexemplet ovan illustrerar just hur konsekvenserna av detta kan bli. Det är här de nordiska länderna, genom bättre intern samordning, kunde gå före. De nordiska länderna skulle inte bara kunna samordna sitt införande av EU-direktiv, utan skulle också kunna etablera framtidens standarder i EU genom att först internt etablera nya nordiska standarder. Det finns ingen anledning för de nordiska länderna att tillbakalutade vänta på direktiv från Bryssel. Norden kan bli "standard makers" istället för "standard takers". Genom att

ligga steget före kan vi öka våra marknadsandelar och därmed också vår tillväxt.

Det gäller att få bort så många hinder som möjligt, för att Norden med full kraft ska fungera som en dynamisk tillväxtregion. Det ska gå att flytta, pendla, studera och bedriva näringsverksamhet över gränserna i Norden utan att man ska behöva riskera att hamna mellan stolarna eller hindras av oklarheter eller onödiga merkostnader. Konkurrensen med andra länder är stenhård. Det räcker inte att undanröja befintliga gränshinder som krånglar till det i vår vardag. Vi måste också förhindra att det uppstår nya hinder. Genom att skapa rutiner för nordisk koordinering, dels i samband med att länderna inför nya EU-direktiv, dels genom en större grad av nordisk samordning i samband med annan nationell lagstiftning, och genom att ligga steget före och skapa nya nordiska standarder för hela EU, kan Norden bli starkare.

En större grad av nordisk samordning ställer dock höga krav på våra nordiska länder, och det på flera nivåer. Såväl regeringarna som myndigheter och branscher behöver börja tänka och agera i denna anda. Redan idag borde våra nationella förhandlare i EU samordna sina rutiner så att Nordens röst kan bli tydligare redan innan ett EU-direktiv är klubbat och klart. Det finns ingen anledning att inte agera proaktivt. Vi som ministrar ska göra vad vi kan för att etablera en ny praxis i Norden, – till gagn för vårt gemensamma bästa.

Startskottet för denna nya giv är en nordisk lagstiftningskonferens i Köpenhamn den 16–17 november. Konferensen samlar ett stort antal tjänstemän som ansvarar för utarbetandet av nationell lagstiftning i alla våra nordiska länder.

På politisk nivå har vi under året satt fokus på detta problem. Nu är tiden kommen för att göra nordisk koordinering av införandet av EU-lagstiftning till en ryggmärgsreaktion hos våra tjänstemän, så att vi nordbor framöver kan använda samma trappa!



norden

Nordiska ministerrådet

Ved Stranden 18
DK-1061 Köpenhamn K

www.norden.org

Nordiska lagstiftningskonferensen

16–17 november 2010, Köpenhamn

Nedbrytning av gränshinder är centralt i det nordiska samarbetet. Det ska vara möjligt att flytta, pendla, studera och driva affärsmässig verksamhet över landsgränserna i Norden utan att man riskerar att hamna i en gråzon eller hindras av otydliga lagar och regler.

Hösten 2007 beslutade de nordiska regeringarna att skapa ett så kallat "Gränshinderforum", med uppdrag att identifiera, analysera och bidra till lösningar av konkreta gränshinder mellan de nordiska länderna. Redan från början valde Gränshinderforum att fokusera på att förhindra att det uppkommer nya gränshinder i takt med att länderna lagstiftar nationellt eller implementerar EU-direktiv var för sig.

Våren 2010 söktes medel från de nordiska samarbetsministrarna, samt ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete (justitieministerierna), för att kunna genomföra en nordisk konferens kring nordisk samordning och samarbeta kring dels införande av EU-direktiv, dels i samband med framtagandet av nationell lagstiftning i övrigt.

I denna rapport redogörs kort för konferensen och dess resultat.

