Styrket nordisk lovsamarbeid Muligheter og utfordringer

Nordisk
ministerråd

AV INGE LORANGE BACKER

Styrket Nordisk lovsamarbeid

Muligheter og utfordringer

ANP 2018:727

ISBN 978-92-893-5430-1 (PRINT)

ISBN 978-92-893-5431-8 (PDF)

ISBN 978-92-893-5432-5 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2018-727>

© Nordisk ministerråd 2018

Layout: Mette Agger Tang

Omslagsfoto: Ricky Molloy

Trykk: Rosendahls

Printed in Denmark

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeidet er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig medspiller i det europeiske og internasjonale samarbeidet. Det nordiske fellesskapet arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeidet ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom bidrar til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Nordisk ministerråd

Nordens Hus

Ved Stranden 18

1061 København K

www.norden.org

Last ned nordiske publikasjoner: www.norden.org/nordpub

Styrket nordisk lovsamarbeid Muligheter og utfordringer

EN RAPPORT AVGITT TIL
NORDISK MINISTERRÅDS GENERALSEKRETÆR
24. JANUAR 2018
AV PROFESSOR EMERITUS INGE LORANGE BACKER

Innhold

Forord	7
Sammendrag	8
1. Nordisk lovsamarbeid	10
2. Hvorfor nordisk lovsamarbeid?	13
3. Den nordiske modellen	14
4. Nordisk lovsamarbeid – utvikling og samarbeidsform i dag	17
5. Hva fremmer eller hemmer nordisk lovsamarbeid nå?	23
6. Ambisjonsnivået for nordisk lovsamarbeid	28
7. Lovsamarbeid for å motvirke grensehindre	30
8. Nordisk lovsamarbeid på områder for nasjonal lovgivning	33
9. EU-regulerte områder	37
10. Nordisk lovsamarbeid for Færøyene, Grønland og Åland	41
11. Nordisk lovsamarbeid – oppsummering av status 2018	43
12. Styrking av nordisk lovsamarbeid	46
13. Prioriterte forslag	48
Vedlegg 1 Generelle tiltak til styrking av nordisk lovsamarbeid	52
Vedlegg 2 Særskilte retts- og livsområder: aktuelle konkrete prosjekter	56

FOTO: NORDEN.ORG / JOHANNES JANSSON

myldretid
København H
02 22 42
uden stop Humlebæk-Rungsted Kyst Rungsted Kyst
ma-fr 6.42-8.22

aften
Malmö C ✈️
02 22 42
til Kbh./Kastrup alle dage 20.02- 0.02
til Malmö alle dage 20.02-23.22

nat
Malmö C ✈️
18
nat efter fr og lø 0.18-3.18

FOTO: DSB.DK

FOTO: SCANPIX.DK

Forord

Denne rapporten er en oppfølging av de nordiske samarbeidsministrenes beslutning 6. september 2016 om å få utført en avgrenset vurdering av mulighetene for fremtidig nordisk lovsamarbeid, i den hensikt å utvikle nordisk samarbeid og forsterke nordisk integrasjon. De nordiske statsministrene fastslo i sin felleserklæring 27. september 2016 målet om at Norden skal være verdens mest integrerte region. Rapporten utgjør et ledd i den fortsatte reformprosessen av Nordisk ministerråd og gjennomføringen av generalsekretærens rekommandasjoner i rapporten *Nyt Norden 2.0* i samsvar med samarbeidsministrenes beslutning av september 2016.

Våren 2017 fikk jeg i oppdrag av Nordisk ministerråds generalsekretær å foreta en slik analyse av mulighetene for å styrke det nordiske lovsamarbeidet. I mandatet for analysen er oppgaven beskrevet nærmere slik:

«I analysen forventes det, at bl.a. følgende elementer inndrages:

- Vurdering av det hittidige nordiske lovsamarbejde
- Diskusjon og angivelse av mulige fremtidige former for nordisk lovsamarbejde
- Diskusjon og vurdering av hvordan et styrket samarbejde kan medvirke til at løse grænsehindringer
- Diskusjon og vurdering av inden for hvilke sektorer et styrket nordisk lovsamarbejde vil have størst virkning for nordisk integration
- Diskusjon og vurdering af på hvilke områder der er størst potentiale i at udbygge det nordiske samarbejde med respekt for landenes EU-forpligtelser
- Vurdering av hvilken gevinn Norden kan høste som følge af et (udvidet) nordisk lovsamarbejde

- Vurdering af hvilke barrierer for udvikling af (udvidet) nordisk lovsamarbejde der gør sig gældende og en vurdering af hvordan disse kan imødegås.

I analysen skal indgå overvejelser om både de retlige og de politiske muligheder og udfordringer der er forbundet med et tættere nordisk samarbejde om retsudviklingen.»

Med dette legger jeg frem min analyse «Styrket nordisk lovsamarbeid – muligheter og utfordringer». Et sammendrag av analysen følger rett etter forordet. I sammendraget ligger hovedvekten på mulighetene for fremtidig styrking av lovsamarbeidet og hvordan dette kan gjennomføres.

Grunnlaget for analysen har for det første vært innspill fra en lang rekke samtaler og møter som jeg har hatt med politikere, embetsverk, fagpersoner og enkelte interesseorganisasjoner i alle nordiske land. Til sammen har samtalen omfattet nærmere 200 personer i alle nordiske land. Flere sider ved nordisk lovsamarbeid ble berørt under det 41. nordiske juristmøte i Helsingfors 24.–25. august 2017. Det foreligger et stort antall skriftlige fremstillinger om nordisk lovsamarbeid, for det meste i form av kortere artikler eller debattinnlegg. Tidligere rapporter mv. fra Nordisk ministerråd har også hatt betydning som innspill til analysen.

Jeg har hatt stor glede av støtte i arbeidet fra seniorrådgiver Kasper Paulig og – i hans permisjonstid – seniorrådgiver Katrine de Neergaard, begge fra ministerrådets sekretariat. Deres bistand med å legge til rette for og følge opp samtalen rundt om i Norden har vært til uvurderlig hjelp.

Oslo, 24. januar 2018
Inge Lorange Backer

Sammendrag

Det er mange muligheter for å styrke nordisk lovsamarbeid.

En styrking kan komme til nytte på flere måter: Det kan gi bedre lovgivning i hvert enkelt land, det kan motvirke uønskete grensehindre i Norden, og det kan utvikle og fremme den nordiske modellen som et tilbud til verdenssamfunnet. Et styrket nordisk lovsamarbeid vil være viktig for å virkeliggjøre de nordiske statsministrenes felles mål om at Norden skal være den mest integrerte region i verden.

Skal det nordiske lovsamarbeidet styrkes, er det viktig at det har aktiv og konkret politisk støtte, og at oppfølgingen ikke blir hindret av arbeidssituasjonen i embetsverk som arbeider med lovforberedelse.

Det nordiske lovsamarbeidet har pågått i mer enn 100 år. En rekke samnordiske lover har blitt vedtatt innen ulike rettsområder, særlig innen privatretten. Samarbeidet har vært uformelt og basert på pragmatiske forhandlinger og diskusjoner der hvert land har beholdt sin fulle suverenitet som lovgiver. I tillegg er det på noen områder inngått folkerettslig bindende konvensjoner mellom de nordiske land, men det savnes en god samlet oversikt over disse. Ut over dette blir det i stor grad utvekslet informasjon og erfaringer som kommer til nytte i det enkelte land som forbereder nasjonale lovgivningstiltak.

Ambisjonsnivået for det nordiske lovsamarbeidet varierer, fra et mål om å skape ensartet lovgivning i landene eller bli enige om lovgivningens oppbygning eller prinsipper, til et mål om å utveksle informasjon og erfaringer i lovgivnings-spørsmål. Ambisjonsnivået kan tilpasses behovet, og samarbeidet kan involvere to eller flere land uten at alle behøver å delta.

Det rettslige samarbeidet mellom de nordiske landene er konvensjonsfestet gjennom Samarbeidsavtalen 23. mars 1962 (Helsingforsavtalen) artikkel 2 til 7. Ambisjonsnivået er høyest på privatrettens område, der størst mulig overensstemmelse skal oppnås (artikkel 4), mens ensartede bestemmelser skal søkes oppnådd på det straffereettslige området (artikkel 5) og samordning av

lovgivningen skal søkes oppnådd på andre områder der det synes hensiktsmessig (artikkel 6). I tillegg inneholder avtalen bestemmelser om gjensidig anerkjennelse og gjennomføring av dommer og myndighetsvedtak (artikkel 7) og en bestemmelse om likebehandling av nordiske statsborgere (artikkel 2). Bestemmelsene om samarbeid innen ulike politikkområder avhenger også av lovsamarbeid, for eksempel når det gjelder utdanning, arbeidsrett, sosiale goder og miljøvern. Gjennom Helsingforsavtalen er landene forpliktet til å underrette hverandre dersom de vil gjøre endringer i lovbestemmelser som er blitt til i nordisk samarbeid (artikkel 41).

Deltakelsen i EU/EØS har bidratt til nordisk rettsenhet som del av en europeisk harmonisering. Den har begrenset de nordiske landenes mulighet til lovsamarbeid på fritt grunnlag, og særlig til å inngå nye nordiske konvensjoner, men skaper på den annen side grunnlag for samarbeid om forbedelse eller gjennomføring av EU/EØS-rettsakter. Det varierer hvor sterkt dette samarbeidet har vært. Ulikheter i den nasjonale gjennomføringen kan ha skapt noen rettsforskjeller som ikke fantes tidligere, men det er ingen samlet empirisk oversikt over i hvilken grad det er tilfellet.

Nordisk lovsamarbeid har en uformell karakter som gjør det lett å innlede og følge opp samarbeidet. Den uformelle karakteren gjør på den annen side at samarbeidet i praksis får vike for andre internasjonale forpliktelser og lett kan bli satt til side av andre arbeidsoppgaver i landene. Økt kunnskap om de forpliktende forventninger som følger av Helsingforsavtalen, kan bidra til å styrke det nordiske lovsamarbeidet.

På politisk nivå kan det til dels være en viss utilfredshet med oppfølgingen av signaler om og initiativ til nordisk lovsamarbeid. På embetsnivå er oppfatningen at den gjensidige informasjons- og erfaringsutveksling fungerer godt og er nyttig i den nasjonale lovforberedelsen. Et gjennomgående syn på embetsnivå er at det ikke er tid og ressurser til og tilstrekkelig konkret nytte av et mer vidtgående lovsamarbeid i retning av ensartet lovgivning i innhold og struktur.

Det vil styrke samarbeidet om det tas klare og konkrete politiske initiativ fra Nordisk råd og Nordisk ministerråd. Nye arbeidsrutiner, særlig om tidlig informasjon og vurdering av samarbeidstiltak og mer aktiv bruk av fagmiljøer utenfor departementene, vil lette gjennomføringen av samarbeidet.

Innenfor rammen av Nordisk ministerråd er lovsamarbeidet preget av felles utredninger om enkeltstående spørsmål og nordiske seminarer med tilhørende rapporter. For en del utredninger og rapporter er det uklart hvordan de følges opp. Det bør være fast praksis at ministerrådet tar stilling til den videre oppfølging, og det bør da være åpent for at noen land samarbeider videre om lovgivningstiltak selv om det ikke er aktuelt for alle landene å delta i dette.

Unødige grensehindre kan forebygges om det enkelte land fastsetter i sine retningslinjer for lovforberedelse at virkningene for andre nordboere og nordiske land skal vurderes der det er relevant. Det vil også forebygge nye grensehindre om hvert land gir underretning til de andre nordiske land

etter Helsingforsavtalen artikkel 41 når det vurderer å gjøre endringer i lovgivning som er blitt til i nordisk samarbeid.

Styrking av nordisk lovsamarbeid kan skje på forskjellige måter. Det er viktig å klarlegge og gripe de muligheter som finnes til enhver tid. Denne rapporten inneholder to hovedgrupper av forslag for å styrke det nordiske samarbeidet på kort og lengre sikt. Til sammen trekker rapporten frem 13 forslag.

En hovedgruppe av forslag gjelder endring av rutiner nasjonalt eller på nordisk plan, organisatoriske tiltak på nordisk plan og bedre utnytting av ressurser og fagfellesskap i Norden. En annen hovedgruppe av forslag peker på konkrete lovgivningsområder og prosjekter. Utvalget av forslag bygger særlig på kriterier om nordisk nytte, hvorvidt de berører aktuelle samfunnsproblemer, og om det foreligger et godt faglig grunnlag for videre nordisk samarbeid.

De 13 forslagene er i noen grad utdypet i vedlegg 1 og 2, som også angir noen andre mulige emner for nordisk lovsamarbeid.

1. Nordisk lovsamarbeid

Hva er nordisk lovsamarbeid?

Det nordiske lovsamarbeidet består i samarbeid om lovgivning i landene i Norden. Det handler først og fremst om å forberede og utforme nye lovforslag som blir vedtatt av parlamentet i det enkelte land. Lovsamarbeidet kan omfatte lovgivning på alle slags områder. Sterkest har det historisk vært for alminnelige regler som domstolene håndhever, særlig privatrettslige regler om forholdet mellom individer.

Til å begynne med foregikk det nordiske lovsamarbeidet mellom Danmark, Norge og Sverige og gjaldt alminnelig lovgivning, stort sett knyttet til justisdepartementenes ansvarsområder. Finland har deltatt i samarbeidet etter at landet ble selvstendig i 1917, og Island kom med senere. Vanligvis har alle fem landene deltatt der det har vært nordisk lovsamarbeid. Det har likevel hendt i enkelte sammenhenger at særlig Island av ressursmessige årsaker har valgt å la være å delta aktivt.

Denne rapporten er konsentrert om samarbeid om å forberede og utforme lovgivning i Norden. Den tar i tillegg opp noen få punkter som gjelder praktisering av lovgivningen. Rapporten bygger på at det er parlamentene i hvert enkelt land som skal vedta landets lover. Helsingforsavtalen om nordisk samarbeid av 1962 åpner ikke for overnasjonale ordninger i den form at Nordisk råd eller andre nordiske institusjoner vedtar lover som blir bindende i hvert enkelt land, og rapporten går ikke inn på slike ordninger. Men Nordisk råd og Nordisk ministerråd kan på annen måte spille en viktig rolle for lovsamarbeid i Norden.

Lovsamarbeid og annet nordisk samarbeid

Lovgivningen skal regulere aktuelle samfunnsproblemer og løse konflikter i samfunnet. Både verdvalg og en analyse av de aktuelle spørsmålene påvirker hva lovgivningen skal gå ut på. Er det klart at spørsmålet må løses med lovgivning, kan innhenting av empirisk kunnskap og problem-

analysen ofte skje sammen med forberedelsen av lovforslag. I andre tilfeller, hvor spørsmålene kan tenkes løst med andre virkemidler enn lov, vil det bli gjort en problemanalyse før man eventuelt går i gang med å forberede et lovforslag.

Mye nordisk samarbeid gjelder annet enn lovgivning. Også slikt samarbeid kan avdekke spørsmål som trenger lovregler for å bli løst. Derfor behøver det ikke være noe skarpt skille mellom lovsamarbeid og annet nordisk samarbeid.

Forskjellige mål og ambisjonsnivåer i lovsamarbeidet

Lovsamarbeidet kan ha forskjellige ambisjonsnivåer og mål. Det kan gå ut på å utveksle informasjon og erfaringer, foreta en felles kartlegging og analyse av problemene og utarbeide forslag til lovregler som i større eller mindre grad blir ens i alle landene. Lovsamarbeidet kan også gå ut på at man i nordisk fellesskap får evaluert lovgivningen om visse spørsmål, og en slik evaluering kan føre til initiativ til ny lovgivning.

Når lovsamarbeidet har som mål å skape mer ensartede lovregler i Norden, er det vanlig at det blir utformet lovforslag for hvert land som deltar i samarbeidet. Bare i noen tilfeller er den uformelle enigheten gjort folkerettslig bindende ved at landene inngår en konvensjon som bestemmer hvilke regler som hvert enkelt land skal innføre i sin lovgivning.

Nordisk lovsamarbeid kan også skje med sikte på felles opptreden utad, enten det gjelder internasjonale forhandlinger om nye konvensjoner eller andre instrumenter, eller å vise løsninger som kan være av interesse for andre stater.

Frem til omkring 1980 lå tyngdepunktet i lovsamarbeidet på å utforme ensartede lover, for det meste om privatrettslige spørsmål som gjelder forholdet mellom private og håndheves av de alminnelige domstolene. Det førte ofte til lovfesting av regler som stort sett var ens der man tidligere hadde uskreven rett, eller til at internasjonale kon-

vensjoner ble gjennomført på samme måte i lovgivningen i alle landene. Senere har samarbeidet ofte tatt utgangspunkt i aktuelle konkrete problemstillinger i de nordiske land, eller i arbeidet med nye rettsakter i EU/EØS. På enkelte felter har det vært et nært samarbeid når nye internasjonale konvensjoner blir forberedt.

Lovgivning og håndheving av lovene – lovsamarbeid og etatssamarbeid

Lover som er blitt til i nordisk samarbeid, skal anvendes og håndheves i hvert enkelt land. Det oppstår spørsmål om hvordan lovene skal forstås og praktiseres. Handlinger og forhold som loven dekker, kan berøre flere av landene, og likeartete

spørsmål vil reise seg i flere land. Nordisk samarbeid om oppfølging av lovgivningen kan både gjøre at lovgivningen lettere oppnår sitt formål, og bidra til å avdekke behov for å endre den vedtatte lovgivningen.

Det er flere eksempler på et nordisk etats-samarbeid på det utøvende nivået som er mer omfattende og tettere enn lovsamarbeidet på området. I finanssektoren synes samarbeidet mellom finanstilsyn og sentralbanker å være tettere enn lovsamarbeidet. Innenfor rettspleien har høyesterettene utviklet en tettere kontakt enn tidligere, og det samme gjelder for den høyere påtalemyndighet. Her kommer dette i tillegg til det lovsamarbeidet som finnes.

FOTO: MAGNUS FRDERBERG/NORDEN.ORG

FOTO: SCANPIX.DK

2. Hvorfor nordisk lovsamarbeid?

Statsministererklæringen om et integrert Norden

Statsministrene i de fem nordiske land avga 27. september 2016 en felles uttalelse om at «Norden skal være verdens mest integrerte region».

Lovgivningen i en region setter grunnlag og rammer for samhandlingen i regionen og har derfor mye å si for hvor godt integrert regionen er. Den europeiske union (EU) er det beste eksempel på hvordan felles rettsregler brukes til å fremme integrasjon. Skal statsministrenes visjon bli oppfylt, vil det kreve et godt nordisk lovsamarbeid.

Mobilitet og aktivitet på tvers av landegrensene

Det er en stor mobilitet på tvers av landegrensene i Norden. I enkelte områder har mobiliteten økt sterkt i senere tid. Mobiliteten gjelder både enkeltindivider og næringsliv.

Enkeltindivider oppholder seg ofte i et annet nordisk land for kortere tid eller mer varig, eller de tar bopel eller arbeid, eller stifter familie, der. Muligheten for å gjøre det kan øke den enkeltes velferd og lykke. Det blir lettere å krysse landegrensen når den enkelte kjenner seg igjen i nabolandet takket være historisk bakgrunn og likheter i samfunns- og naturforhold, og kanskje også språk. Men det kan bli hemmet av forskjeller som medfører overraskelser og skuffelser, ikke minst når de er en følge av gjeldende regelverk i nabolandet.

For næringslivet betyr Norden tilgang til et større marked enn det enkelte land kan by på. Muligheten for å etablere virksomhet og tilby varer og tjenester på tvers av landegrensene kan øke lønnsomheten for den enkelte bedrift og gi et større eller bedre tilbud til avtakerne. Det har særlig betydning for ytelser og produkter som er sterkt spesialisert, eller som bare kan frembringes med høyt spesialisert kunnskap. Samarbeid på tvers av landegrensene kan styrke nordisk næringsliv i internasjonal konkurranse. Slikt samarbeid kan bli lettere å få i stand jo tydeligere det nordiske rettsfellesskapet er.

Grensehindre – forebygge og unngå dem

I det nordiske samarbeidet har det derfor lenge vært en prioritert oppgave å kartlegge og fjerne det som kan utgjøre «grensehindre» for mobilitet over landegrensene. En del av disse grensehindrene skyldes ulikheter i forskrifter eller annet underordnet regelverk i de nordiske land, eller måten lover og andre regler blir praktisert på. Andre grensehindre skriver seg direkte fra ulikheter i lovgivningen, som kan forebygges eller fjernes med et effektivt nordisk lovsamarbeid.

Et visst grensehinder ligger allerede i at det kan være nødvendig å sette seg inn i et nytt og avvikende regelverk i det nordiske nabolandet. Denne oppgaven blir lettere hvis lovgivningen på et område er bygd opp etter samme mønster. Da kommer det også klarere frem hvor det er forskjeller som det enkelte individ eller foretak trenger å være oppmerksom på.

Deling og utnytting av nordiske samfunnsressurser

Når det er viktig å sikre at samfunnets ressurser blir brukt effektivt, kan et nordisk samarbeid bidra til å sikre gode tjenester til innbyggerne. Slik kan det være i grensetraktene med tjenester eller innsats fra nabolandet. For enkelte særlig spesialiserte offentlige tjenester kan det være aktuelt med en arbeidsdeling, slik at de gis i bestemte nordiske land også til andre lands innbyggere. En slik deling og felles utnytting av ressursene forutsetter ofte at det blir lagt til rette for det i lovgivningen.

Læring i fellesskap

De nordiske landene får samlet en langt større erfaring med lovgivning om et problemkompleks enn de enkelte land får hver for seg. Det gir mulighet for å lære av hverandre med sikte på å få lovregler som er best mulig til å nå slike mål som landene har til felles. Bak mye av det tidlige nordiske lovsamarbeidet lå en tanke om at dette ville gi en langt høyere lovkvallitet enn det enkelte land kunne få til alene.

3. Den nordiske modellen

Grunntrekk og variasjoner

Verdifelleskap og likheter i samfunns- og naturforhold i Norden er med på å danne plattformen for en nordisk modell for hvordan samfunnet bør ordnes. Grunnleggende for de nordiske land er et styresett som demokrati og rettsstat. De enkelte individene skal være likestilt. Friheter og rettigheter for den enkelte er kombinert med fellesskapsløsninger som er uttrykk for solidaritet i samfunnet, og med tiltak for å beskytte svake grupper. Den nordiske modellen gir samtidig rom for variasjoner og nyanser mellom de forskjellige landene, og den kommer til uttrykk på forskjellige måter, både i rettslig tenkning og lovverket, og i arbeidsliv og fritid i Norden.

Med den nordiske modellen er landene i Norden blitt rangert blant verdens aller fremste i å sikre velferd og lykke for innbyggerne. Den nordiske modellen forbindes gjerne med et åpent samfunn med høy tillit innbyggerne imellom og i forhold til offentlige myndigheter, og med et høyt velferdsnivå, sosial trygghet og likestilling.

Den nordiske modellen på forskjellige områder

På **arbeidslivsområdet** tenker man særlig på trepartssamarbeidet mellom arbeidsgivernes og arbeidstakernes organisasjoner, som hver for seg har en betydelig oppslutning, og staten. Et godt trepartssamarbeid anses da som en viktig årsak til arbeidsfred og økonomisk vekst i de nordiske landene. Til den nordiske modellen hører også en balanse mellom regulering ved lovgivning og regulering med avtaler mellom organisasjonene.

Sosial trygghet i Norden er basert på et omfattende offentlig stønadssystem for den som ikke kan klare seg selv, og med utgangspunkt i universelle ordninger. Det bygger på en forutsetning om at den enkelte etter evne yter til fellesskapet og til finansieringen av stønadssystemet, som bidrar til likestilling mellom borgerne. Frivillige ordninger kan i varierende grad komme i tillegg.

Innenfor **næringslivet** snakker man om en nor-

disk modell i styringen av foretak: I aksjeselskaper kombinerer den effektive muligheter for majoritetsseierne til å styre foretakets utvikling med rettigheter for mindretallseierne.

På **forbrukerområdet** kombinerer den nordiske modellen rettigheter som den enkelte forbruker kan gjøre gjeldende, med offentlige organer som varetar generelle forbrukerinteresser. Mange regler som varetar forbrukerhensyn, er utformet som generelle standarder som gir mulighet for fleksible og konkrete vurderinger i lys av skiftende markedsforhold. Konfliktløsende organer utenfor domstolene er sammensatt med representanter for både næringslivs- og forbrukersiden.

Offentlig forvaltning er organisert på forskjellig vis i de nordiske land, men bygger på et felles sett av forvaltningsverdier. Forvaltningen skal være saklig, faglig sterk og ukorrupt. Den skal involvere borgerne og vareta deres rettsikkerhet, og være åpen for innsyn og gjenstand for kontroll.

Også i et **rettslig perspektiv** kan man snakke om en nordisk modell. Nordisk rett blir ofte regnet som en egen rettsfamilie ved siden av civil law (kontinental rett) og common law (engelsk-amerikansk rett). Den er preget av at rettsreglene i stor grad kommer til uttrykk i lovgivning fremfor i rettspraksis, uten at lovgivningen går langt i detaljering eller er samlet i altomfattende lovbøker der de enkelte løsninger utledes fra generelle prinsipper. Lovens innhold blir ofte utdypet gjennom forklaringer i forarbeidene, og de har stor vekt i rettsanvendelsen, særlig i den første tiden etter at loven er vedtatt. Nordisk rettstenkning er pragmatisk med sikte på å finne frem til praktikable og rimelige løsninger i de aktuelle tilfellene.

Man kan snakke om en nordisk modell også for **lovgivningsarbeid**. For utformingen av lovtekster er idealet at loven skal kunne forstås av alle den angår. Forberedelsen av lovgivning skal skje på et bredt grunnlag, som trekker inn relevant fagkunnskap og berørte interessegrupper gjennom selve utredningsarbeidet og høring av

lovforslag. Større eller vanskeligere lovarbeider blir ofte utredet av særskilt oppnevnte utredere eller utredningsutvalg. Parlamentet skal få en utfyllende begrunnelse fra regjeringen når den fremmer lovforslag. På denne måten blir både faglig rasjonalitet og demokratisk legitimitet tilgodesett.

Etterspørsel etter den nordiske modellen

I et bredt samfunnsperspektiv er den nordiske modellen et uttrykk for hvordan demokrati, rettsstat og grunnleggende menneskerettigheter kan bli ivaretatt. Den nordiske modellen kan sies å ha blitt til i et samfunn preget av tillit mellom borgerne innbyrdes og mellom borgerne og offentlige myndigheter. Modellen tjener samtidig til å gi grunnlag for en slik tillit.

Disse verdiene, kombinert med høy velferd og sosial sikkerhet, er etterspurt i verden. Den nordiske modellen har dessuten ved seg at den ikke bæres oppe av noen posisjon som stormakt, og den viser at den kan utformes med forskjellige nyanser, slik man finner det i de enkelte nordiske landene. Det gjør at den kan virke som et tilbud som andre land kan vurdere for å nå de samme målene.

Man kan derfor merke på flere måter en stigende interesse fra andre deler av verden for hva den nordiske modellen har å tilby. I en mer internasjonalisert verden blir den nordiske modellen samtidig utsatt for et press i retning av å tilpasse seg modeller og løsninger som står fjernere fra oppfatningene i Norden. Mange sider ved den nordiske modellen kommer til uttrykk gjennom lovgivning. Et effektivt nordisk lovsamarbeid vil være med på å bevare denne modellen og styrke den som et mulig alternativ for samfunnsutformingen som også land utenfor Norden kan være interessert i.

På det 39. nordiske juristmøte i Stockholm 2011 foreslo den svenske ambassadøren, tidligere utenriksminister, Jan Eliasson å utvikle et nordisk samarbeid, gjerne i form av en nordisk institusjon, for å bidra til global konfliktløsning.¹ Det vil kunne bibringe kunnskap om og formidle den nordiske modellen for samfunnsorganisering til beste for andre land i verden. Et slikt nordisk samarbeid kan bidra til å styrke modellen, gjøre den mer kjent og vise den som et aktuelt tilbud til land som vurderer hvordan de skal organisere sine samfunn.

¹ Se Förhandlingarna vid Det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm 18-19 augusti 2011 del I, s. 34–37.

4. Nordisk lovsamarbeid – utvikling og samarbeidsform i dag

Opptakt og ensartede lover

Opprinnelsen til det nordiske lovsamarbeidet blir gjerne knyttet til det første nordiske juristmøte i 1872. Med avbrekk etter unionsoppløsningen mellom Norge og Sverige og under verdenskrigene har de nordiske juristmøter vært holdt hvert tredje år i en av hovedstedene. Fra begynnelsen av var de en møteplass for fremtredende politikere og jurister som tok initiativ til fellesnordiske utredninger for å lovfeste og modernisere viktige deler av privatreten.

Det førte til samnordiske lover vedtatt av parlamentet for hvert enkelt land. Disse lovene var bygd opp på samme måte og inneholdt stort sett de samme reglene i en ensartet utforming. Mange rettsspørsmål som kan oppstå i forholdet mellom enkeltpersoner, foretak medregnet, blir derfor løst på samme måte rundt om i Norden. Slike privatretslige lover kom tidlig i stand om veksler og sjekker, og om sjøfart. Samnordiske lover fra det 20. århundre omfatter blant annet kjøp, avtaler, pengekrav (gjeldsbrev), inngåelse og oppløsning av ekteskap og ektefellers formuesforhold, barn og foreldre, personnavn, aksjeselskaper, immaterielle rettigheter, skadeserstatning og statsborgerskap. I flere tilfeller er samnordiske lover senere blitt revidert i nordisk sammenheng – blant annet om kjøp og sjøfart.

Samarbeidsformen

Dette lovsamarbeidet har i hovedsak vært knyttet til justisdepartementene i de forskjellige landene, som har sørget for å oppnevne medlemmer til fellesnordiske komiteer eller til nasjonale utredningsutvalg som har samarbeidet. Utredningsarbeidet har dels munnet ut i fellesnordiske utredninger, dels i nasjonale utredninger, men i begge tilfeller ofte med lovforslag utformet som parallelltekster for de forskjellige landene. Utredningene er blitt fulgt opp i hvert enkelt land av det ansvarlige fagdepartementet. Etter alminnelig høring er det gjerne holdt nordiske depute-

mentskonsultasjoner før lovforslagene er lagt frem for parlamentet og vedtatt, som regel bare med små avvik mellom landene. Noen ganger bygger fellesnordisk lovgivning om et spørsmål på en nordisk konvensjon, som de enkelte land så har gjennomført på hver sin måte i sin nasjonale lovgivning.

Nordiske institusjoner spilte en begrenset rolle i dette arbeidet. På endel felter ble lovsamarbeidet imidlertid tatt opp etter initiativ av eller med støtte i rekommandasjoner fra Nordisk råd.

Konvensjonsfesting av nordisk samarbeid: Helsingforsavtalen 1962

Samarbeidsavtalen 23. mars 1962 (Helsingforsavtalen) konvensjonsfester det rettslige samarbeidet mellom de nordiske land (Helsingforsavtalen artikkel 2 til 7). Ambisjonsnivået er høyest på privatretenns område, der konvensjonen bestemmer at landene «skal fortsette lovsamarbeidet i den hensikt å oppnå størst mulig overensstemmelse» (artikkel 4). For strafferetten bestemmer konvensjonen at landene «bør søke å oppnå ensartede bestemmelser om forbrytelser og deres rettslige følger» (artikkel 5). For øvrig skal de nordiske land «søke å oppnå innbyrdes samordning av annen lovgivning ... på områder der det synes hensiktsmessig» (artikkel 6). I tillegg bør hvert land se til at dommer og myndighetsvedtak i andre nordiske land kan iverksettes på linje med avgjørelser truffet av landets egne domstoler og myndigheter (artikkel 7).

På det kulturelle området blir dette utfyllt av regler om gjensidig studierett ved høyere læresteder, utdanningsstøtte og gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner (artikkel 9 og 10). Det sosiale samarbeidet skal «bevare og ytterligere utvikle det fellesnordiske arbeidsmarkedet», og «ensartet utforming av nasjonale regler om arbeidervern og lignende spørsmål skal søkes oppnådd» (artikkel 14). Landene «skal arbeide for at en statsborger i et nordisk land under opphold

i et annet nordisk land i størst mulig utstrekning skal nyte godt av de sosiale goder som ytes i oppholdslandet til dets egne statsborgere» (artikkel 15). På miljøvernområdet «skal [landene] i sin nasjonale lovgivning og ved anvendelsen av denne i størst mulig utstrekning likestille de øvrige [landenes] miljøverninteresser med sitt eget lands», og de «skal søke å harmonisere sine miljøvernregler i den hensikt å oppnå den størst mulige overensstemmelse når det gjelder normer og retningslinjer for utslipp av forurensninger, anvendelse av miljøgifter og andre forstyrrelser av miljøet» (artikkel 30 og 31). Også utenfor det rettslige samarbeidet har Helsingforsavtalen altså en rekke bestemmelser som legger opp til et nordisk lovsamarbeid. Et samarbeid om lovgivningen kan dessuten være et middel til å sikre resultater av samarbeid i tråd med Helsingforsavtalen der den ikke direkte peker på lovsamarbeid.

Et grunnprinsipp i Helsingforsavtalen er at statsborgere i nordiske land skal behandles likt. Forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap kan bare skje når grunnlovfestede krav, internasjonale forpliktelser eller særlige grunner ellers gjør det nødvendig (artikkel 2), og de nordiske land skal søke å lette adgangen for statsborgere i et nordisk land til å oppnå statsborgerskap i et annet nordisk land (artikkel 3).

1970: Et vendepunkt i lovsamarbeidet?

Det er vanlig å se årene omkring 1970 som et vendepunkt i det nordiske lovsamarbeidet. Grunnlaget for samarbeidet endret seg på to måter.

Fort det første begynte det syn å gjøre seg gjeldende også på tradisjonelle juridiske områder at lovgivningen er et virkemiddel til å realisere politiske mål. Når det i et land ble politisk ønskelig å sette i verk lovgivningstiltak, ble man derfor mindre villig til å innrette lovgivningsprosessen i en takt og med et mål som også de andre nor-

diske landene kunne slutte seg til. Konkret viste dette seg da Sverige ønsket å revidere sin lovgivning om inngåelse og oppløsning av ekteskap, som var vedtatt etter nordisk lovsamarbeid – uansett om de andre nordiske land fant tiden inne for en slik revisjon.

Den andre endringen i forutsetningene for et aktivt nordisk lovsamarbeid inntraff med Danmarks tiltredelse i 1972 til De europeiske fellesskapene – nå EU. Danmarks deltakelse i EF begrenset de ressurser landet kunne avse til nordisk lovsamarbeid, samtidig som EFs regelverk til dels kunne gjøre en nordisk samordning eller regulering overflødig eller hindre en slik særlig regulering. Etter denne tid ble det ikke satt i gang noen større prosjekter om fellesnordisk lovgivning, selv om man fortsatte arbeidet med prosjekter som var i gang tidligere (f.eks. nye nordiske kjøpslover).

Betydningen av EU/EØS

I 1992 var de øvrige nordiske land med på å inngå EØS-avtalen og ble en del av EUs indre marked. Fra 1995 er Finland og Sverige medlemmer av EU. Finland ble en del av eurosamarbeidet om en felles europeisk valuta i 1999. Danmark har på sin side tatt forbehold bl.a. når det gjelder det rettslige og monetære samarbeidet i EU. Færøyene og Grønland, som er en del av det danske riksfellesskapet, er ikke med i EU. Island og Norge er på den annen side tilknyttet sider av EU-samarbeidet utenfor det indre marked, særlig gjennom Schengen-avtalen og samarbeid i utlendingsaker. Alt i alt har EU-retten siden første halvpart av 1990-årene vært en sentral og ofte avgjørende bakgrunn for omfanget og innretningen av nordisk lovsamarbeid. Den har ført til en økt harmonisering av lovgivningen i Norden i tråd med Helsingforsavtalen – som en del av en mer omfattende europeisk harmonisering, men iblant med et noe annet innhold enn en rent nordisk harmonisering ville ha gitt.

Organiseringen av nordisk lovsamarbeid nå

Opprinnelig var det nordiske lovsamarbeidet – ut over det politiske nivå og etter hvert Nordisk råd – forankret i de respektive nordiske departementene, først og fremst justisdepartementene. I stor grad ble lovsamarbeidet styrt gjennom nordiske møter på departementsnivå der rettssjefer eller særskilt utpekte delegerte eller kontaktmenn deltok. På enkelte områder var det faste nordiske komiteer (den nordiske strafferettskomiteen er et eksempel). Etter at Nordisk ministerråd ble opprettet i 1972, har embetsmannskomiteer under Nordisk ministerråd kommet til å avløse rettssjefsmøtene. De faste komiteene har kommet til å føre en slumrende tilværelse, og sekretariatsfunksjonen har gradvis gått over til ministerrådets sekretariat, som bistår formannskapslandet med å forberede og følge opp ministermøter og møter i embetsmannskomiteene. Ettersom formannskapet går på omgang mellom landene og skifter hvert år, kan ministerrådsssekretariatet bidra til bedre kontinuitet i arbeidet.

Embetsmannskomiteene – der det formelt deltar ett medlem med en suppleant fra hvert land – møtes gjerne tre til fire ganger i året. Det varierer mellom komiteene i hvilken grad de engasjerer seg i lovsamarbeid, ikke minst ut fra deltakernes faglige bakgrunn, og hvor mye de arbeider med andre oppgaver enn å forberede nordiske ministermøter. Mange embetsmannskomiteer konsentrerer seg om annet samarbeid enn lovsamarbeid. Blant dem som beskjeftiger seg med lovsamarbeid, har det nok blitt en tendens til at de arbeider mindre med rene lovgivningsprosjekter. I stedet har de ofte lagt opp til nordiske seminarer om aktuelle spørsmål for å gi et grunnlag for lovgivning i enkeltland, eller om praktiseringen av aktuell lovgivning. Noen ganger har embetsmannskomiteene satt i gang nordiske utredninger, som regel om begrensede spørsmål. Også dette er skjedd med hel eller delvis finansiering over ministerrådets budsjett. Seminarrap-

porter og utredninger er trykt i ministerrådets publikasjonsserier. Det varierer mye om man kan spore en oppfølging av rapporter og utredninger i embetsmannskomiteenes videre arbeid og i lovgivningen i de nordiske land.

På noen områder skjer nordisk samarbeid ved direkte kontakter på departementsnivå, uten forankring i Nordisk ministerråd eller en embetsmannskomite under ministerrådet. Det kan være en følge av at en embetsmannskomite er blitt nedlagt.

Nordisk lovsamarbeid har aldri innebåret noe direkte samarbeid mellom parlamentene i Norden. I lovsamarbeidets barndom møtte fremtredende politikere som var jurister, i De nordiske juristmøter. I nyere tid har Nordisk råd vært en møteplass.

Nordisk råd og Nordisk ministerråd

I dag synes nordisk lovsamarbeid på politisk nivå å fungere mest gjennom enkeltstående initiativ fra medlemmer av Nordisk råd. Det varierer hvor grundig forankring slike initiativ har, og hvor klart de er knyttet opp mot lovgivning, og det er nå sjelden det tas initiativ til å få utarbeidet ny lovgivning på større områder. Vedtak på Nordisk råds sesjoner – rekommandasjoner og fremstillinger – blir besvart av Nordisk ministerråd (fagministrene i vedkommende ministerråd) eller av landenes regjeringer etter en vurdering i de enkelte land. Ofte blir svaret forberedt i den aktuelle embetsmannskomiteen. På politisk nivå kan det være en oppfatning at oppfølgingen ofte er begrenset og tar tid.

Embetsverkets rolle

Gjennomføringen av et nordisk lovsamarbeid beror i stor grad på embetsverket, særlig i fagdepartementene. De opplever at nordisk lovsamarbeid i form av informasjons- og erfaringsutveksling er nyttig. Kontaktpersoner i andre land gir mulighet for å drøfte aktuelle

lovgivningsspørsmål med likesinnete kolleger. På enkelte områder kan det være ganske tett kontakt mellom fagkolleger i nordiske embetsverk. Men oppgavemengden, særlig gjennom europeiske og andre internasjonale forpliktelser, og bemanningssituasjonen gjør det vanskelig å avse tid og ressurser til nordisk lovsamarbeid. Embetsverkene mener gjennomgående at det derfor er lite realistisk med større nordiske lovgivningsprosjekter eller en vidtgående harmonisering av lovverket i Norden ut over det som følger av andre internasjonale forpliktelser.

Nordisk samarbeid blant interesseorganisasjoner og forskere

Interesseorganisasjoner, særlig hovedorganisasjonene i arbeidslivet, kan ha et nært samarbeid med søsterorganisasjoner i andre nordiske land. Dette samarbeidet fører ofte til felles innspill på internasjonale arenaer, særlig overfor EU-kommisjonen. Interesseorganisasjonene stiller seg klart positive til et nordisk lovsamarbeid som kan fremme deres interesser. De vil derfor ofte se positivt på en nordisk harmonisering av regelverket. Men særlig næringslivets organisasjoner kan være kritiske til nordiske særregler som går lenger enn europeiske forpliktelser.

Blant fagpersoner utenfor embetsverkene – særlig i academia – fremtrer nordisk lovsamarbeid i dag som mindre synlig enn tidligere. Juridisk forskning er for tiden preget av en internasjonalisering, og europaretten står sentralt, til dels på bekostning av et nordisk perspektiv. På mange områder er det imidlertid betydelige nordiske kontaktnett mellom rettsforskere. Det kommer blant annet til uttrykk gjennom fellesnordiske foreninger, konferanser og tidsskrifter. Rettsforskerne later imidlertid til å være mindre direkte involvert i nordisk lovsamarbeid enn det som var tilfellet tidligere. Det hører med i bildet at det er stigende forventninger til at rettsforskerne bringer inn ekstern finansiering som kan styrke forskningsinstitusjonenes økonomi, og ofte hentes dette på europeisk nivå.

FOTO: UNSPLASH.COM

FOTO: NORDEN.ORG /MAGNUS FRÖDERBERG

FOTO: DOMSTOL.DK

5. Hva fremmer eller hemmer nordisk lovsamarbeid nå?

På en del områder har vi lang erfaring med nordisk lovsamarbeid, særlig på justisdepartementenes tradisjonelle ansvarsområder. Denne erfaringen kan ses som en inspirasjon til fortsatt og videre lovsamarbeid. Det arbeidet som er gjort, kan på den annen side oppfattes slik at behovet for fellesnordisk lovgivning langt på vei er dekket nå. Konstatering av «grensehindre» og økt mobilitet over landegrensene i Norden avdekker imidlertid nye behov.

Den europeiske kontekst

Helsingforsavtalen av 1962 kom i stand da flere nordiske land hadde søkt om medlemskap i det daværende EEC, og innebar en formalisering av det nordiske samarbeidet. Den tilknytning til EU som Norden har i dag, for to av landene gjennom EØS-avtalen, legger føringer på det nordiske samarbeidet. Hverken det eller landenes ulike tilknytning til EU behøver å hindre samarbeidet. Det er en erfaring at de nordiske medlemsstatene har lagt vekt på å opptre som «gode europeere» og ikke danne en «nordisk blokk» etter tiltredelsen. I dag er man ikke like bundet av dette. Utviklingen i EU kan gi større rom for ulike samarbeidsformer og harmoniseringsnivåer, og nordisk lovsamarbeid kan gi modeller og eksempler på et videregående samarbeid som EU kan overveie til styrket europeisk integrasjon når forholdene ligger til rette for det. Lovgivningen om nordisk arrestordre, som videreutvikler EU-reglene om europeisk arrestordre, er et eksempel.

EU opptre på vegne av medlemsstatene i internasjonale forhandlinger hvor EU har traktatkompetanse. Det begrenser mulighetene for et nordisk samarbeid mellom alle fem landene under slike konvensjonsforhandlinger.

Betydningen av politisk forankring

Nordisk lovsamarbeid kan bli fremmet av en klar ideologisk eller politisk støtte. Skandinavismen var en slik ideologi, som gjorde seg særlig gjelden-

de i siste halvpart av 1800-tallet. Politisk støtte kan komme både nasjonalt og på nordisk plan, særlig gjennom Nordisk råd og Nordisk ministerråd. En politisk støtte kan være generell, men vil trolig ha større gjennomslagskraft i det enkelte tilfelle jo mer konkret den er.

Europaretten og andre internasjonale forpliktelser begrenser det nasjonale politiske handlingsrommet mer enn før. Er det da politisk vilje til å begrense det nasjonale politiske handlingsrommet ytterligere gjennom nordisk samarbeid?

Et reelt nordisk lovsamarbeid tilsier at nasjonale politikere i noen grad legger bånd på seg når det gjelder å fremme rent nasjonale forslag som vil bryte med nordiske fellesløsninger. Dessuten vil forslag til lovgivning i nordisk samarbeid til dels bli fulgt opp på nordisk plan, og ikke bare rent nasjonalt med de muligheter for politisk uttelling hjemme som rent nasjonale initiativ kan gi.

Det behøver likevel ikke være en motsetning mellom nasjonale initiativ og nordisk samarbeid. Det kan godt hende at et rent nasjonalt initiativ egner seg for å bli tatt opp i Nordisk råd eller Nordisk ministerråd. Forslaget om å sette en absolutt ekteskapsalder til 18 år, som er gjennomført i flere av landene, er et eksempel på det.

Det varierer mellom politikere hvilken holdning de har til nordisk samarbeid, og hvordan de prioriterer det. Det kan virke inn på beslutninger i ministerrådene, der det har vært vanlig å søke en konsensus om samarbeidstiltak. I så fall vil ofte den mest restriktive få bestemmende innflytelse, og oppgaver som det er et flertall for å ta opp, kan likevel bli lagt på is. Dette kan unngås hvis man i stedet legger til grunn at samarbeidstiltak kan settes i verk av to eller flere nordiske land sammen, uten at alle behøver å delta. De utredninger som blir gjort, og de erfaringer som vinnes, kan likevel komme alle til gode på et senere tidspunkt.

Betydningen av nasjonal ansvarsfordeling

Ministrenes og departementenes ansvarsområder varierer i noen grad mellom landene. Et nordisk samarbeidstiltak kan derfor høre under forskjellige ministre. Det viser seg likevel at et kontinuerlig samarbeid på embetsnivå ikke behøver å bli hemmet av tilhørighet til forskjellige departementer. Derimot kan det ha betydning på ministernivå om det aktuelle ministerrådet ikke dekker alle ministre med ansvar for spørsmålet. Det kan påvirke den politiske viljen til å ta opp spørsmål i ministerrådet når de ligger utenfor ansvarsområdet til en eller to av ministrene. Det behøver likevel ikke hindre samarbeidstiltak hvis det aksepteres at ministerrådet tar initiativ som ikke alle land deltar i. Men i slike tilfeller kan det ha en særlig betydning om det foreligger en klar bestilling fra Nordisk råd.

Fellesnordisk dagsorden og offentlighet?

Nordisk lovsamarbeid faller lettere om spørsmål som står på dagsordenen samtidig i de nordiske land. Samtidig aktualitet kan skape en politisk interesse på tvers av nordiske landegrenser og gjøre det lettere å få avsatt administrative ressurser til lovforberedelsen. Det varierer imidlertid om lovgivningsspørsmål melder seg samtidig i alle nordiske land.

Når det vedtas nye EU-regler, blir gjennomføringen aktualisert samtidig, selv om innlemmingen i EØS-avtalen ofte henger etter. Dette gjennomføringsarbeidet skjer ofte under et stort tidspress i hvert enkelt land. Også fremforhandling av andre nye folkerettslige konvensjoner vil gjøre at ratifikasjon og gjennomføring i nasjonal rett ofte kommer på dagsordenen noenlunde samtidig i de nordiske land, og her trenger ikke tidspresset være like stort som ved gjennomføringen av EU/EØS-rett.

Også ellers kan den internasjonale eller teknologiske utvikling gjøre at spørsmålet om ny lovgivning reiser seg nokså parallelt i alle de

nordiske land. På den annen side kan nasjonale begivenheter og samfunnsutviklingen i det enkelte land gjøre at det ikke er tilfellet. Det samme kan skyldes ulike politiske prioriteringer i landene. Hvilke politiske retninger som er i styresetet etter å ha hatt valgvinde i ryggen, kan variere mellom landene, og ulike partifarger kan gi ulike prioriteringer av hvilke lovgivningstiltak som bør gjennomføres.

Det kan dessuten være en ulempe for nordisk lovsamarbeid at det i liten grad eksisterer en felles nordisk offentlighet. Samfunnsdebatten føres i hovedsak atskilt i hvert enkelt nordisk land, selv om det kan være visse overslag i større grad enn man opplever fra land utenfor Norden.

Oppgavenes karakter

Rettsområder som tidligere ble regnet som «upolitiske» og langt på vei overlatt til juridiske fageksperter når det gjelder lovforberedelsen, er nå til dels sterkt politisert. Familie- og straffelovgivning er typiske eksempler. På andre områder kan en nordisk tilpasning eller harmonisering møte vansker fordi den vil ha store administrative eller økonomiske konsekvenser i noen av landene. Det gjør seg særlig gjeldende der lovverket er knyttet opp mot grunnleggende administrative eller økonomiske strukturer i landet.

Forventninger til lovgivningsprosessen

Det er en tendens til at lovgivningsprosessen skal gå stadig raskere og vise politiske resultater før neste parlamentsvalg til fordel for den regjering som tok initiativet. Ettersom de alminnelige valgperiodene på fire år har forskjellige utgangspunkter i landene, gir det regjeringen i noen land kortere tid til å få frem resultater enn i andre land. Hvilken betydning dette har for viljen til å starte et nordisk samarbeid, kan bero på hvor politisk aktuelt området er.

Det er en alminnelig erfaring i Norden at tempoet i lovgivningsarbeidet er økt vesentlig i

de senere tiår. Det skyldes både den alminnelige samfunns- og medieutvikling og særskilte tidsfrister for gjennomføring av nye regler i EU/EØS. Det er usikkert om departementenes ressurser til lovforberedelse er tilpasset lovgivningsbehovet. I allfall er det en erfaring i de nordiske medlemsstatene i EU at departementsressursene ofte må brukes til forberedelsen av EU-regelverk, på bekostning av det som står til disposisjon for å forberede nasjonalt lovverk.

På nasjonalt nivå ser man at mange lovforslag bygges på departementsutredninger i stedet for utredningsutvalg med en bredere sammensetning. Et samarbeid på nordisk plan vil lett ta lengre tid å organisere og gjennomføre enn en rent nasjonal lovforberedelse. Hvis en utredning skal ha deltakelse fra forskjellige interessegrupper, kan en utredning på nordisk nivå bli så omfattende at det i seg selv virker forsinkende. Slike problemer melder seg ikke hvis det er hensiktsmessig at en lovutredning skjer i form av en enpersonsutredning.

Tidspress og ressursmangel er forhold som i praksis kan hemme eller hindre nordisk lovsamarbeid. Det kan gjøre seg gjeldende i et fagdepartement som forbereder regjeringens lovforslag til parlamentet. Når landene er i ulike faser i lovgivningsprosessen på et område, kan de ha vanskelig for å avsette tid og ressurser til samarbeid på området samtidig. Et nordisk lovsamarbeid kan da bety en arbeidsdeling som tilfører ressurser til lettelse for lovarbeidet i det enkelte land. Det gjelder for Island, Færøyene og Grønland, som har mindre ressurser å sette inn i lovforberedelsen, og etter omstendighetene også for andre nordiske land. Det forutsetter imidlertid at det nordiske samarbeidet er vel organisert og tilpasset det tidsskjema som de enkelte land står overfor, særlig ved gjennomføring av EU-lovgivning.

Utredningsarbeid på nordisk nivå gir også mulighet for å trekke inn ekspertise som ikke er

tilgjengelig i det enkelte land. Det var tydelig i lovsamarbeidets tidlige historie og førte etter alminnelig oppfatning til en høyere kvalitet i lovgivningen i landene.

Språkutviklingen i Norden

Språkutviklingen ser ut til å øke avstanden mellom de nordiske språkene. Det er vanlig å si at den gjensidige språkforståelsen i Norden har avtatt i de senere tiår, særlig når det gjelder forståelsen av muntlig tale. Skandinavisk språk spiller mindre rolle i Finland og Island enn tidligere. Hverken finsk eller islandsk blir forstått av dem som har et skandinavisk språk som morsmål, og både språkopplæring og utdanning i Finland og Island har i de senere år lagt større vekt på verdensspråk (særlig engelsk) enn på et skandinavisk språk. På den annen side har mobiliteten over landegrensene i Norden økt, og det kan bidra til større språkforståelse.

Nordisk lovsamarbeid har tradisjonelt skjedd på skandinavisk språk. Det letter kommunikasjonen om deltakerne kan benytte sitt morsmål og bli forstått av de andre. En slik felles språklig plattform er viktig hvis man skal utforme forslag til lovtekster som skal følges opp i det enkelte land. De rettslige begrepene er i stor grad felles i Norden, selv om de språklige betegnelsene kan være ulike også i svensk og dansk/norsk. Det kan derfor hemme samarbeidet om de tjenestemenn og eksperter som skal delta, ikke er tilstrekkelig komfortable med skandinaviske språk.

Det gjelder også for juristene, som har en særlig rolle i et nordisk lovsamarbeid. Trolig har både veksten i juridisk litteratur i det enkelte nordiske land og internasjonalisering i form av europeisering og globalisering gjort at jurister i studiet og i arbeidslivet i mindre grad forholder seg til rettslitteratur på (andre) skandinaviske språk. Det kan medvirke til at nordisk lovsamarbeid i praksis faller noe tyngre enn før, noe som i sin tur kan hemme igangsettingen av nordisk

lovsamarbeid om nye spørsmål.

Alternativet til skandinavisk er i praksis engelsk, og generelt er kunnskapene i engelsk styrket i alle land i Norden. Engelsk rettsterminologi og begrepsbruk skiller seg imidlertid markant fra nordisk rett. Et samarbeid som ikke skal munne ut i konkrete lovforslag, og hvor temaet er definert mer som enn et aktuelt samfunnsproblem enn som et rettsspørsmål, kan lettere foregå på engelsk. Særlig gjelder det hvis samarbeidet skal munne ut i nordiske initiativ i forhandlinger i EU eller internasjonalt.

Politiske initiativ til lovsamarbeid?

Det nordiske lovsamarbeidet i dag er preget av at omfattende politiske lovgivningsinitiativ er sjeldne. Samarbeidet i embetsmannskomiteene under Nordisk ministerråd er ofte konsentrert om prosjekter og tiltak som ikke er direkte innrettet mot lovgivning. Det kan virke paradoksalt når rettsliggjøring har vært et fremtredende trekk i utviklingen i de senere år.

I den grad politiske initiativ til nordisk samarbeid er avhengig av ideer fra departementene, blir det i praksis ofte vanskeligere å få frem slike ideer vil når de vil skape mer arbeid i en allerede presset arbeidssituasjon for embetsverket. En slik arbeidsituasjon kan også ha betydning for embetmannskomiteenes holdning til nye initiativ.

Departementenes rolle

Det blir lettere å organisere og gjennomføre nordisk lovsamarbeid når departementstjennemenn kjenner hverandre godt og det er god kontakt mellom de aktuelle fagmiljøene i Norden. At et lovområde ligger til ulike departementer i de forskjellige land, gjør det vanskelig å få til diskusjon i embetsmannskomiteer hvor bare ett departement er representert fra hvert land. Det behøver derimot ikke skape vansker for kontakten mellom enkeltpersoner, men kan gjøre det når det gjelder å sette sammen felles arbeidsgrupper.

Stadige utskiftninger i embetsverket kan hemme samarbeidet, mens en aktiv bruk av nordisk tjennestemannsutveksling kan bidra til å fremme det. Er det god kontakt på nordisk plan mellom fagmiljøene på et område, kan det gjøre det enklere å iverksette et nordisk lovsamarbeid på området.

Embetsmannskomiteene har til dels vært preget av stor kontinuitet. Det kan lette samarbeidet, men også skape fare for at samarbeidet stivner, særlig om medlemmene arbeider for å beskytte sine nasjonale departementer mot nye arbeidsoppgaver med henvisning til hva som det er realistisk å få gjennomført.

For nordisk lovsamarbeid har ressursinnsatsen på departementsnivå sentral betydning, siden departementene vil ha ansvar for å forberede de nødvendige lovforslagene som må legges frem til vedtakelse i parlamentene i hvert enkelt land. Slikt arbeid må i praksis konkurrere om ressursene med andre oppgaver – rent nasjonale, europeiske eller internasjonale – som hører under departementet. Større innsats i nordisk lovsamarbeid kan derfor være avhengig av en sterkere politisk prioritering, eller av at nordisk lovsamarbeid kan forenkle eller lette departementenes arbeid med en sak.

FOTO: SDB.DK

6. Ambisjonsnivået for nordisk lovsamarbeid

Nordisk lovsamarbeid kan ha forskjellige ambisjonsnivåer. Ambisjonsnivået kan variere mellom sakområdene og tilpasses den enkelte sak og behovene der.

Mange kan mene at ambisjonsnivået har variert over tid. At ambisjonsnivået uttrykt i form av bestemte resultater har endret seg, kan imidlertid ses på bakgrunn av og som en tilpasning til skiftende forutsetninger for samarbeidet.

Ambisjonsnivået kan også være forskjellig på den måten at flere eller færre land deltar i samarbeidet om et bestemt spørsmål. Tradisjonelt har det vært et mål med nordisk samarbeid at alle land skulle delta på like fot, med det forbehold at et land kan ha vært nødt til å avstå fra eller begrense sin deltakelse av ressursmessige grunner. Det tradisjonelle målet fører imidlertid lett til at det ikke er enighet mellom alle landene om å etablere et nordisk samarbeidsprosjekt, avstår man helt fra å samarbeide. Et alternativ er derfor at nordisk lovsamarbeid om enkelte spørsmål bare omfatter noen av landene.

Ensartet samnordisk lovgivning

Det høyeste ambisjonsnivået er ensartet (uniform) lovgivning som etablerer nordisk rettsenhet. Dette ambisjonsnivået kan være begrunnet i at nordisk rettsenhet anses som en verdi i seg selv, eller i «nordisk nytte» ved at felles regler fjerner de grensehindre som ulike regler kan medføre.

Når lovgivningen blir helt ensartet, vedtas det enslydende lover i de forskjellige landene. Det er ikke én bestemt språkversjon som gjelder i alle landene. Siden det er språklige forskjeller, og det dessuten kan være nødvendig å forstå en lov vedtatt i nordisk samarbeid i lys av landets øvrige lovgivning, kan det oppstå nyanser i rettstilstanden også ved helt enslydende lover.

Ensartet lovgivning kan forekomme både i spørsmål der de nordiske land står fritt til å velge løsning i lovgivningen, og i spørsmål der de er

bundet av internasjonale konvensjoner og avtaler. Ensartet lovgivning behøver ikke medføre fullstendig rettsenhet i alle spørsmål. Forskjellige faktiske situasjoner og verdivalg i de nordiske land kan gi grunn til å løse enkelte spørsmål forskjellig innenfor en felles ramme i loven.

Felles oppbygging av en lovstruktur har flere fordeler når man ser over landegrensene. Hvis loven på et område er bygd opp på samme måte i alle de nordiske landene, blir det lettere for brukerne i ett nordisk land å finne frem til gjeldende lovbestemmelser i et annet nordisk land. Er loven bygd opp på samme måte i de forskjellige landene, vil unødvendige ulikheter lettere komme til syne og kunne fjernes. Skal det senere gjøres endringer som følge av nye EU/EØS-regler eller andre internasjonale forpliktelser som landene påtar seg, kan det gå lettere når endringsarbeidet kan bygge på en felles lovstruktur.

Samordnet lovgivning eller bindende konvensjoner?

I stor grad har det nordiske samarbeidet om fellesnordiske regler skjedd med den nasjonale lovgivningen direkte for øye. Enten skjer det ved å utforme parallelle lovtekster i nordisk samarbeid, eller ved å ta stilling til hvilket innhold loven skal ha, og så overlate til det enkelte land å utforme loven i tråd med dette. Denne samarbeidsformen medfører ikke noen folkerettslig binding av landene, og alt i alt betyr det gjerne en enklere fremgangsmåte enn når flere land først blir enige om en konvensjon, som deretter skal gjennomføres i hvert enkelt lands lovgivning. Fremgangsmåten betyr dessuten at det ikke oppstår noen problemer i forhold til EUs traktatkompetanse.

Et særlig behov for ensartet lovgivning foreligger ved grensekryssende virksomhet. Dette behovet kan også imøtekommes – et stykke på vei – ved regler som klargjør hvilket lands myndigheter som skal behandle saken (jurisdiksjon), og hvilket lands rett som skal gjelde for virksomhe-

ten (lovvalget), og som fastsetter at en avgjørelse truffet i ett nordisk land, skal være gyldig og kunne fullbyrdes i andre land i Norden (anerkjennelse og fullbyrding). En slik klargjøring er viktig der det gjelder ulike lovregler i de forskjellige landene. I disse tilfellene, som gjelder myndighetssamarbeid og myndighetsfordeling mellom de nordiske land, har man ofte valgt å inngå en konvensjon.

Harmonisering av prinsippene for lovgivning

En harmonisering av prinsippene for lovgivningen på et område behøver ikke ledsages av en harmonisering av de enkelte lovbestemmelsene i detalj. Harmonisering av prinsippene kan være nærliggende f.eks. der det er vesentlige organisatoriske forskjeller som påvirker lovstrukturen. En harmonisering på prinsippnivå vil gi rom for nasjonal fleksibilitet, men skape en risiko for at ulike nasjonale regler på detaljnivå skaper nye grensehindre. Det vil derfor være grunn til å overvåke særskilt at det ikke blir tilfellet.

Støtte til nasjonale lovgivningspolitiske overveielser

Et nordisk lovsamarbeid kan ha som mål å sikre grundige overveielser av et aktuelt lovgivningsspørsmål. På noen områder kan det enkelte land ha begrenset tilfang av ønskelig ekspertise til å vurdere hva som vil være en hensiktsmessig lovgivning. I visse tilfeller kan nordiske land ha ulik tilgang til informasjon som er relevant for lovgivningsarbeidet, f.eks. ved at de deltar på ulike måter i internasjonalt samarbeid. Ofte kan et nordisk samarbeid gi et bredere tilfang av erfaringer for å vurdere lovgivningsspørsmål. Grundigere overveielser i nordisk lovsamarbeid kan lede til større grad av ensartede løsninger, eller til at avvikende løsninger i de enkelte land er «testet» og klarere begrunnet i ulike faktiske forhold eller verdivalg i de enkelte land.

Utteksling av informasjon og erfaringer

Nordisk lovsamarbeid kan være mer begrenset og ta sikte på utveksling av informasjon og erfaringer som har betydning for lovgivningsspørsmål. Dette kan suppleres med fellesnordiske tiltak for å innhente og systematisere informasjon, i praksis ofte gjennom nordiske seminarer. En slik informasjons- og erfaringsutveksling kan lede til mer samstemt lovgivning eller iallfall til høyere kvalitet på lovgivningen i det enkelte land. Effekten vil imidlertid i praksis være mer begrenset når informasjonsutvekslingen ikke følges opp med noen form for felles utredning, utforming eller drøftelser av fremtidig lovgivning.

Verksted og evaluering i lovgivningsarbeid

Mange spørsmål – ikke minst nye spørsmål – kan løses på forskjellige måter i lovgivningen. Forskjellige grunner kan få et nordisk land til å velge en særskilt løsning i et aktuelt samfunnsspørsmål. Iblant kan det være at tiden ikke anses moden i andre nordiske land for en slik løsning. Det enkelte nordiske land kan da fungere som et verksted for å utvikle en mulig ny løsning i lovgivningen. Det landet som går foran, kan da vise andre land en mulig løsning, og de kan på sin side være interessert i hvordan erfaringene med løsningen blir evaluert.

7. Lovsamarbeid for å motvirke grensehindre

Hva er grensehindre?

Passfriheten i Norden og et felles nordisk arbeidsmarked er grunnleggende for å fremme mobilitet innen Norden uten hinder av landegrensene. Mobiliteten kan likevel bli hemmet av andre regler som gjør forskjell på innbyggerne i et land og andre nordboere.

Enkelte regler gjør forskjell på grunnlag av statsborgerskap eller lang botid. Andre eksempler kan være at rettigheter som er opparbeidet i ett land, ikke kan gjøres gjeldende i et nordisk naboland, at kriterier for å få visse fordeler er lettere å oppfylle for innbyggerne i landet enn for den som kommer fra et naboland, eller at grensekryssingen utløser nye plikter.

Slike forhold blir ofte omtalt som «grensehindre». Selv om de ikke er noe absolutt hinder for mobilitet over grensene, kan de i en del tilfeller gjøre at en person eller virksomhet velger å avstå fra å flytte eller reise til eller utøve virksomhet i et nordisk naboland. Det kan være uheldig sett både i den enkeltes perspektiv og ut fra hensynet til en optimal ressursutnytting i Norden.

Det som fremstår som et grensehinder, kan være konsekvensen av et bevisst politisk valg på området. Når det er gjort med kunnskap om grensehindereffekten, er det her vanskelig å tale om et uønsket eller utilsiktet grensehinder.

Sett fra den enkelte stat kan noen slike regler ha sterke grunner for seg, f.eks. krav om statsborgerskap for å inneha visse embeter. Det kan også være at et land har strengere plikter eller krav til en virksomhet enn det som gjelder i nabolandet, enten ut fra en høyere prioritering av de verdier disse kravene skal vareta, eller ut fra særlige forhold i landet. I slike tilfeller kan det hevdes at det ikke er noe reelt grensehinder, fordi reglene gjelder med samme virkning for innbyggerne i landet og andre nordboer, men ulikhetene kan like fullt skape noen problemer for næringsutøvelse over grensen.

Om å motvirke grensehindre

Den som lettest blir oppmerksom på et grensehinder, er den som merker det selv. Nordisk ministerråd har organisert et opplegg for å motvirke og bekjempe grensehindre, der folk kan ta kontakt. Hindrene identifiseres gjennom Nordisk ministerråds informasjonstjeneste «Hallo Norden» og et nettverk av regionale informasjonstjenester. Ministerrådet har oppnevnt et eget grensehinderråd med grunnlag i statsministrenes felles erklæring fra 2013. Grensehinderrådet vurderer de identifiserte grensehindrene, prioriterer dem som er viktigst, og forsøker å få til en løsning hos de berørte landene.

Grensehindre kan skyldes praktiseringen av regelverket eller regelverket selv. I praksis er det ofte bestemmelser i forskrift som skaper grensehinder, men det forekommer også at årsaken ligger i en lovbestemmelse.

Arbeidet mot grensehindre dreier seg både om å fjerne hindre og å forebygge at nye grensehindre oppstår.

Å fjerne et grensehinder kan forutsette en annen praktisering av den aktuelle bestemmelsen eller at den blir endret. Vanligvis er det da mest aktuelt med en oppfordring til landets regjering. Hvor det finnes flere forskjellige grensehindre på et område, og disse hindrene er skapt i forskjellige land, kan et nordisk samarbeid om et mer samlet oversyn over regelverket på området, i den hensikt å fjerne grensehindrene, gi bedre resultater. Når flere hindre vurderes under ett, kan det dessuten bli lettere å få en rimelig avveining av det enkelte lands behov for å opprettholde regelen og målet om å eliminere grensehindre.

Nye grensehindre kan forebygges og unngås både ved nordisk samarbeid om nytt regelverk og ved at det enkelte land passer på. Når det enkelte land vedtar nye lover eller forskrifter som kan virke inn på mobiliteten i Norden, bør det sikre at dette blir vurdert, og det må legges vekt

på å unngå grensehindre når reglene blir utformet og vedtatt.

Nordisk lovsamarbeid om nye regler kan sikre at de ikke skaper nye grensehindre. I et slikt lovsamarbeid vil man ta sikte på å unngå regler som virker som et grensehinder. Ensartet lovgivning vil motvirke at det vedtas regler med forskjellig innhold og utforming som utilsiktet får virkning som et grensehinder.

8. Nordisk lovsamarbeid på områder for nasjonal lovgivning

Status i samnordisk lovgivning

Det nordiske lovsamarbeidet har på en rekke områder ført til lover som er ensartet i oppbygging og innhold. På andre områder har man dradd nytte av hverandres erfaringer og innsikt ved forberedelsen av ny lovgivning, noen ganger i form av gjensidige drøftinger og utredninger hvor alle landene har deltatt. Svært vanlig er det at man i det enkelte land innhenter slike opplysninger fra andre nordiske land når man forbereder nasjonal lovgivning. Også i disse tilfellene kan et lands lovgivning være påvirket av lovgivningen i andre nordiske land, uten at de enkelte reglene eller oppbyggingen av lovverket er blitt ens.

Arbeidet med samnordisk lovgivning – der den grunnleggende utredning er gjort i fellesskap og siktemålet har vært å få lover med lik oppbygging og et minimum av forskjeller i reglens innhold – har i praksis stanset opp etter arbeidet med felles nordiske kjøpslover i 1980-årene. Det kan spørres om det skyldes at en samnordisk lovforberedelse krever for mye tid og gir for lite rom for ulike former for nasjonal deltakelse og nasjonale vurderinger av standpunkter, eller at den samnordiske lovgivning som er blitt til gjennom mer enn 100 år, dekker så store områder – særlig i privatretten – som det overhodet er realistisk å vente. I den forstand kan nordisk lovsamarbeid om samnordisk lovgivning allerede sies å ha nådd sitt mål.

Stigende mobilitet og økonomisk samkvem gir enda sterkere grunner for den samnordiske lovgivningen som er kommet i stand. Flere forhold gjør det påkrevd å sikre at den blir holdt ved like.

Vedlikehold av samnordisk lovgivning

For det første kan det enkelte land endre sin lov også der den er blitt til som samnordisk lovgivning. Bare unntaksvis bygger samnordisk lovgivning på en nordisk konvensjon som forplikter det enkelte land til å fastholde en bestemt regel. Helsingforsavtalen (artikkel 41) krever imidlertid at et land som vil gjøre en slik endring, underretter de

andre landene om det. Bare hvis det haster eller det gjelder en bestemmelse av mindre betydning, kan landet la være å gi en slik underretning.

Denne underretningsplikten blir ikke alltid overholdt. Det øker faren for at et ensartet regelverk i stedet begynner å sprike, og kan føre til nye grensehindre. Underretning vil gi de andre land mulighet for å ta initiativ til fellesnordiske drøftinger eller gi innspill til det landet som overveier endring. Underretningen må derfor gis så tidlig at denne muligheten er reell, typisk når et utredningsutvalg blir nedsatt med mandat til å foreslå endringer i en lov basert på fellesnordisk arbeid, eller iallfall når et forslag til lovendring blir sendt på høring. Denne underretningsplikten bør fremgå av de nasjonale regler og retningslinjer for lovforberedelsen.

Nordiske fellesrevisjoner?

For det annet kan samfunnsutviklingen og rettsutviklingen generelt tilsi at lover som er blitt til i nordisk samarbeid, trenger en revisjon. En slik revisjon bør skje i nordisk samarbeid og ikke foretas av det enkelte land alene.

Kjøpsloven er et eksempel hvor dette ble gjort. Sjøfartslovgivningen gir eksempler på samnordiske revisjoner for å gjennomføre nye internasjonale konvensjoner. Andre lover gir eksempler på at det ikke er skjedd noen nordisk revisjon. Avtaleloven (som ble vedtatt i årene 1915–1920) står i hovedsak uendret, selv om det er skjedd viktige endringer i hvordan man faktisk går frem for å inngå avtaler. I fagmiljøet er det delte meninger om dette gir grunn til å revidere avtaleloven, men en slik revisjon bør i tilfelle skje i nordisk samarbeid. Lovgivningen om immaterielle rettigheter (industrielt rettsvern og opphavsrett) bygger på nordisk lovsamarbeid tuftet på internasjonale konvensjoner. Disse reglene har fått sterkt stigende betydning for økonomisk utvikling, men er i de senere år blitt endret i de forskjellige nordiske land uten at det er skjedd ved en felles nordisk lovfor-

beredelse.

Familieretten har vært preget av nordisk lovsamarbeid, særlig om ekteskapslovgivningen. Den viser samtidig at et land kan ha sett et sterkt behov for endringer, slik det var da Sverige i 1970-årene ønsket å få et lovverk som stilte seg nøytralt til ulike samlivsformer og liberaliserte skilsmissereglene, uten mulige begrensninger som måtte følge av nordisk lovsamarbeid. Det er rimelig å tro at synspunktene på familielovgivningen i de nordiske land nå faller mer sammen, men nasjonale lovreformer har medvirket til forskjeller i reglene. Nordisk ministerråd finansierte i 1998–2002 en omfattende studie av familie- og arvelovgivningen i Norden, som viser hvordan man ved å lære av hverandre og tilpasse lovgivningen kan nå frem til mer ensartede og bedre regler i de enkelte nordiske land.

Samnordiske lover som er blitt foreldet

På noen områder har samfunnsutviklingen gjort at samnordiske regler har mistet mye av sin praktiske betydning. Det kan da være aktuelt å vurdere nordisk lovsamarbeid om det som er kommet til i stedet. Veksel- og sjekklovgivningen hører til de første eksemplene på samnordisk lovgivning. Veksler og sjekker er nå avløst av andre betalingsinstrumenter. Det har hittil ikke vært nordisk lovsamarbeid om slike betalingsinstrumenter. Et samnordisk lovverk tuftet på europeiske regler kan her lette og trygge internordiske betalinger.

Samnordisk lovgivning på nye områder?

Spørsmål som det ikke har vært nordisk lovsamarbeid om, kan altså ha en forbindelse med spørsmål der det har vært samnordisk lovgivning. Jo nærmere forbindelsen er, desto større grunn til å overveie nordisk lovsamarbeid på det nye området.

Argumenter mot nordisk lovsamarbeid på nye områder kan være at spørsmålet er av rent nasjonal karakter, at det haster å vedta regler om det,

eller det er politisk interesse for lovgivning bare i ett enkelt land. Dette kan påvirke ambisjonsnivået for og fremgangsmåten i samarbeidet. Er det uaktuelt med samnordisk lovgivning i første omgang, kan nasjonal lovgivning gi grunnlag for erfaringer og evaluering som kan komme de andre landene til gode. Ett land kan da fungere som et «verksted» som prøver ut lovgivning før andre land tar stilling til hva de ønsker å gjøre. Er det uaktuelt med en nordisk fellesutredning, kan konsultasjoner på departementsnivå forebygge unødvendige forskjeller i lovverket og hindre at det skaper nye grensehindre.

For nye samfunnsutfordringer, der det kan være uklart hva problemene består i, og hvilke konsekvenser de kan ha, kan en nordisk innsats gi bedre grunnlag og bredere perspektiv for de vurderingene som nasjonale lovgivere skal gjøre. Hvordan nye former for arbeidsavtaler som følge av nye forretningsmodeller skal bedømmes når det gjelder arbeidsgiveres plikter overfor arbeidstakere og samfunnet, er et eksempel. Bekjempelse av organisert kriminalitet over landegrensene og regulering av innvandring i lys av ulike utforminger av utlendingspolitikken er andre eksempler.

Det bør ikke ses som en hindring for nordisk lovsamarbeid at det er tale om regler som EU har kompetanse til å gi. Så lenge EU ikke har benyttet denne kompetansen, kan nordisk lovsamarbeid gi regler som passer for Norden i påvente av mer generelle regler, og kan tjene som en modell for eller innspill til en bredere europeisk løsning.

Nordisk lovsamarbeid ved internasjonale konvensjoner

I spørsmål der nasjonale regelverk beror på internasjonale konvensjoner, vil konvensjonen gi grunnlag for en felles nordisk løsning. Nordisk samarbeid under forberedelsen av konvensjonen kan fremme en løsning som er best mulig sett med nordiske øyne. Muligheten for nordisk samarbeid

under forberedelsen, eller formen for samarbeid, kan imidlertid bli påvirket av at EU har traktatkompetansen. Når en konvensjon er vedtatt, vil nordisk samarbeid om hvordan konvensjonen skal gjennomføres i nasjonal lovgivning, sikre mot at det oppstår uønskete avvik under gjennomføringen eller i verste fall nye grensehindre. Sjøfartslovgivningen er et eksempel på omfattende nordisk samarbeid i begge henseender.

FOTO: SCANPIX.DK

FOTO: SCANPIX.DK

9. EU-regulerte områder

Rettslige utgangspunkter for EU/EØS-retten i de nordiske land

På mange områder skal de nordiske land følge regelverk som er vedtatt i Den europeiske union. For medlemsstatene Danmark, Finland og Sverige følger det av tilslutningsavtalene, mens det for Island og Norge følger av EØS-avtalen. Ettersom disse avtalene er noe ulike, er det visse forskjeller mellom landene når det gjelder hvor langt deltakelsen i EU eller EUs indre marked er til hinder for at de vedtar egne lovbestemmelser om spørsmålene.

I alle landene er det et utgangspunkt at internasjonale regler ikke gjelder uten at de er gjennomført i landets egen lovgivning. EU-forordninger gjelder imidlertid uten videre i medlemsstatene, og i EØS-statene må de gjøres gjeldende ord for ord med hjemmel i nasjonale lovvedtak. For EU-direktiver gjelder det at de skal gjennomføres i det enkelte lands egen lovgivning, ofte med utfyllende nasjonale bestemmelser, selv om bestemmelser i et direktiv kan ha direkte virkning i en medlemsstat og dermed gå foran medlemsstatens egne lovbestemmelser om spørsmålet.

EU/EØS-retten bidrar til rettsenhet i Norden i samme grad som den skaper rettsenhet i Europa. Når den nasjonale gjennomføringen skjer på forskjellig måte, kan det likevel oppstå rettslige ulikheter og eventuelt nye grensehindre når EU/EØS-reglene gjelder spørsmål der det tidligere fantes samnordisk lovgivning, eller spørsmål som ikke var nærmere regulert i de nordiske landene.

Begrenser EU/EØS nordisk lovsamarbeid?

Så langt EU har enekompetanse til å slutte internasjonale avtaler på vegne av medlemsstatene, vil dette være til hinder for å inngå en nordisk konvensjon der de nordiske medlemsstatene i EU er parter. Dette gjelder selv om EU ikke har inngått noen konvensjon eller vedtatt noen regler om spørsmålet.

Nordisk lovsamarbeid med sikte på ensartete

lover i de nordiske land kan derimot finne sted så lenge de lovbestemmelser som vedtas i hvert enkelt land, ikke kommer i strid med gjeldende lovverk i EU, enten dette er EU/EØS-rettens alminnelige del eller sekundærretten i form av forordninger og direktiver. Blir det senere vedtatt EU-regler om samme spørsmål, må disse reglene gjennomføres i de nordiske land i samsvar med EU/EØS-rettens krav. For å sikre en tilstrekkelig klar gjennomføring av EU/EØS-retten vil det vanligvis være nødvendig å oppheve eller endre de nordiske ensartete reglene, slik at de ikke står i strid med EU/EØS-reglene. Hvorvidt det er hensiktsmessig å starte et nordisk lovsamarbeid med sikte på nordiske ensartete regler, kan da bero på om det er grunn til å tro at EU vil ta initiativ til å vedta regler om de aktuelle spørsmålene.

Det har følgelig stor betydning for vurderingen av å sette i gang et nordisk lovsamarbeid om det gjelder spørsmål hvor EU har kompetanse, eller spørsmål som faller utenfor EUs kompetanse. Gjelder det spørsmål som ligger innenfor EUs kompetanse, men som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde (f.eks. om landbruk, fiskeri, naturvern eller strafferettslige og prosessuelle spørsmål), kan et begrenset vestnordisk lovsamarbeid la seg gjennomføre mellom Island og Norge, og eventuelt også Danmark hvis det gjelder straffe- og prosesslovgivning som dekkes av det danske «forbehold».

Nordiske særregler og likebehandling i EU/EØS

For spørsmål innenfor EU-traktatens og EØS-avtalens virkeområde må et nordisk lovsamarbeid som er forenlig med sekundærlovgivningen i EU, ta hensyn til traktatens og EØS-avtalens grunnleggende prinsipper.

Som den store hovedregel kan nordiske særregler ikke beskjære de fire grunnleggende friheter i EU/EØS, som innebærer fri bevegelighet for varer, personer, tjenester og kapital. Hindringer som tjener til å beskytte visse ikke-økonomiske

hensyn, kan likevel bli godtatt hvis de ikke betyr et uforholdsmessig inngrep i frihetene. Bygger en slik særregel på nasjonalitet, kan den bare beskytte hensyn som er uttrykkelig nevnt i traktatgrunnlaget. Hvis en nordisk særregel som griper inn i de fire frihetene, bygger på andre kriterier enn nasjonalitet, er det et visst rom for at den kan ivareta andre hensyn i samsvar med rettspraksis etter traktatene.

Traktatene inneholder dessuten generelle forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet (TEUV artikkel 18, EØS-avtalen artikkel 4). Et nordisk land kan ikke sette statsborgere i andre EU/EØS-stater i en annen og dårligere rettsstilling enn landets egne statsborgere. En konsekvens av dette er at et eller flere nordiske land gjennom ensartet lovgivning heller ikke kan gi nordiske statsborgere en bedre rettsstilling enn statsborgere i andre EU/EØS-stater. Det kan også, men behøver ikke, stride mot forbudet mot forskjellsbehandling etter statsborgerskap at det gjelder forskjellige regler basert på bosted eller opphold i et nordisk land, så lenge disse reglene gjelder likt for alle EU/EØS-borgere som bor eller oppholder seg i et nordisk land.

Egen samnordisk lovgivning på EU/EØS-områder trenger særskilt vurdering

Når det er aktuelt å vurdere nordisk lovsamarbeid med sikte på supplerende ensartet nordisk lovgivning på et område som faller inn under EU-traktaten/EØS-avtalen, kan det derfor være nødvendig å vurdere nærmere – og konkret for det aktuelle området – hvilket spillerom EU/EØS-regelverket gir for nordisk lovgivning. Denne rapporten foretar ikke noen slik definitiv vurdering, men peker på flere områder der nordisk lovsamarbeid kan ha noe for seg ut fra en foreløpig betraktning, slik at det kan være grunn til å foreta en slik nærmere vurdering.

Nordisk lovsamarbeid om EU/EØS-regler

På områder hvor EU-lovgivning blir forberedt eller vedtatt, vil dette bestemme målet og formen for

nordisk lovsamarbeid. Det blir forskjellig ettersom det er tale om forberedelsen til eller gjennomføringen av EU/EØS-regler. Når nye EU-regler blir utviklet som store pakker og med kort gjennomføringsfrist, skaper det særskilte utfordringer for nordisk samarbeid under både forberedelsen og gjennomføringen. I enkelte tilfeller er det usikkert om nye regler skal gjøres til en del av EØS-avtalen, og det skaper et problem for samarbeid som også omfatter Island og Norge.

Forberedelsen av EU/EØS-regler

Forberedelsen faller i forskjellige faser. I en innledende fase – før EU-kommisjonen har presentert noen analyse eller forslag i form av en grønnbok eller hvitbok – kan et nordisk samarbeid gå ut på å fremstille en modell for ny lovgivning på området som tar utgangspunkt i nordiske verdier og en nordisk modell. Det kan forutsette et grunnleggende fellesskap mellom de nordiske landene i verdier og interesser på området. Det trenger derimot ikke forutsette en enighet om enkeltheter i utformingen, siden en nordisk modell i mange tilfeller kan utformes på forskjellige måter. Et nordisk initiativ kan også ta sikte på å få i stand en revisjon av eksisterende sekundærlovgivning. De felles ideer og standpunkter kan komme til uttrykk i innspill overfor EU-kommisjonen, Europaparlamentet eller andre medlemsstater. Det kan også skje i de tekniske komiteene til forberedelse av nye rettsakter der både medlemsstater og EFTA/EØS-stater kan delta.

Under forberedelsen av nye EU-rettsakter vil nordisk lovsamarbeid være et regjeringssamarbeid, og betydningen av det kan bli påvirket av hvordan andre organiserte nordiske interesser velger å opptre for å påvirke aktørene i EU.

Når Kommisjonen har lagt frem en analyse eller et forslag (grønnbok eller hvitbok), kan samarbeid komme til uttrykk ved koordinering av høringsuttalelser eller avgivelse av felles høringsuttalelser, og ved uformelle kontakter med Kommisjonen, EU-parlamentet og andre medlemsstater. EFTA/EØS-statene har ingen tilgang til

den videre behandling i Rådet, men det kan like fullt være mulig med fellesnordiske kontakter forut for behandling i Rådet eller EU-parlamentet. På dette stadium må man likevel være forberedt på at nasjonale behov og interesser vil veie tyngre enn et nordisk samarbeid om løsninger som ikke fremstår som optimale for den enkelte stat. Er parlamentet tungt inne i den nasjonale beslutningsprosessen under forhandlingene, kan det i praksis være vanskelig å få til et nordisk samarbeid på dette stadiet.

Det er urealistisk med et utstrakt nordisk samarbeid om forberedelsen til all ny EU-lovgivning. Viktigst kan det være med forhåndskonsultasjoner der EU-kommisjonen forbereder en forordning eller et direktiv med sikte på totalharmonisering av reglene på et område. På enkelte områder kan interessene til de nordiske land være så forskjellige at de ser seg bedre tjent med å søke andre allianser i forberedelsesfasen. For Island og Norge kan det være aktuelt å fremme sine interesser i EFTA/EØS-kanalen i stedet for sammen med de tre nordiske medlemsstatene.

På noen områder kan de nordiske land komme til det syn at det har liten reell betydning for dem hvilket innhold ny EU-lovgivning på området får innenfor de rammer som synes aktuelle på europeisk nivå, og at det derfor ikke er grunn til å sette av ressurser til nordisk lovsamarbeid om saken under forberedelsen. Det er likevel en fellesnordisk interesse å sikre at de nye EU-reglene blir utformet på en presis og klar måte som letter gjennomføringen i nasjonal rett og gjør det mulig å innlemme dem i nordisk rett på en måte som opprettholder et konsistent regelverk. En slik betraktning gjør seg særlig gjeldende på områder der det tidligere har vært en stor grad av samnordisk lovgivning.

Gjennomføringen av EU/EØS-regler

Gjennomføringen av ny EU-lovgivning skjer i mange tilfeller under et sterkt tidspress. Tidspresset øker når den nye EU-lovgivningen utgjør en stor «pakke» og gjennomføringsfristen er kort.

Ved gjennomføring av nye forordninger kan det være behov for å gjøre endringer i eksisterende nasjonal lovgivning. Et nordisk lovsamarbeid har i disse tilfellene mest for seg hvis forordningen trenger supplerende nasjonale bestemmelser når den trer i kraft, eller hvis den gjør at eksisterende samnordisk lovgivning må endres. Når et direktiv skal gjennomføres, blir det spørsmål om hvordan direktivets mål og ordlyd best kan komme til uttrykk i nasjonal lovgivning, og på en måte som passer inn i den nasjonale lovgivning ellers. Her kan det være stor nytte av nordisk samarbeid for å klarlegge best mulig hvilket spillerom direktivet gir, og for å unngå at gjennomføringen spriker og utilsiktet skaper nye grensehindre.

Tidspresset ved gjennomføring kan fremstå som et hinder for å bruke tid til nordisk lovsamarbeid. På den annen side kan et samarbeid spare tid, f.eks. om det på denne måten blir mulig for noen av statene å gjøre bruk av de andre nordiske landenes ressurser. Det kan lettest skje der det på forhånd foreligger en ganske stor nordisk rettslikhet. Ved gjennomføring av direktiver kan det ofte oppstå spørsmål om forståelsen av direktivet, som kan bli bedre belyst gjennom et nordisk lovsamarbeid. For Island og Norge vil et nordisk lovsamarbeid gi bedre informasjon om overveielser gjort på de politiske stadier av forberedelsen i EU, der disse statene ikke har hatt adgang til å delta.

Oppbyggingen og utformingen av EU-direktiver kan skille seg fra det som har vært eller vil være naturlig i nasjonal lovgivning. Tidspresset ved gjennomføringen kan bli til hinder for å få til en slik struktur i de nasjonale gjennomføringsreglene som rettspedagogiske hensyn tilsier. En mulighet er da at man senere i nordisk samarbeid – eventuelt i samband med en evaluering av gjennomføringen – søker å få til en oppbygging og utforming av reglene i tråd med nordiske idealer om klart lovspråk og tilgjengelighet.

FOTO: SCANPIX.DK

FOTO: NORDEN.ORG/LEIFF JOSEFSEN

FOTO: NORDEN.ORG/JOHANNES JANSSON

10. Nordisk lovsamarbeid for Færøyene, Grønland og Åland

Som utgangspunkt har det nordiske lovsamarbeidet foregått mellom de fem nordiske landene Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Færøyene, Grønland og Åland har etter hvert fått et omfattende selvstyre, samtidig som omfanget av selvstyret varierer mellom dem. Spørsmålet om å delta i det nordiske lovsamarbeidet har meldt seg også for de selvstyrende områdene, og de har fulgt samarbeidet i et visst omfang.

Færøyene, Grønland og Åland inngår i Nordisk råd (Helsingforsavtalen artikkel 44 og 47). De deltar i Nordisk ministerråds arbeid og kan velge å slutte seg til de beslutninger som ministerrådet treffer (Helsingforsavtalen artikkel 60 og 63). Det er praksis at representanter for Færøyene, Grønland og Åland blir invitert til ministermøter og embetsmannskomiteer.

Nordisk lovsamarbeid har betydning for Færøyene, Grønland og Åland på forskjellige måter. Så langt de har selvstendig lovgivningskompetanse, er spørsmålet om fellesnordiske løsninger like aktuelt for dem som for de fem landene. Grensehindre som følge av lovgivning er minst like uheldige for dem som for de fem nordiske land. Fordi de selv har begrensede ressurser å sette inn i lovforberedelsen, kan de ha en særlig nytte av nordisk utredningsarbeid. Deres begrensede ressurser gjør på den annen side at de i praksis ser seg nødt til å prioritere stramt når det gjelder å delta aktivt i samarbeidet. Det kan tale for at de fem nordiske land bør ta et særlig ansvar for å se til at lovgivningen i Norden ikke skaper grensehindre for Færøyene, Grønland og Åland.

Færøyene, Grønland og Åland står i en særstilling i forhold til EU, sammenlignet med de fem nordiske land. Færøyene og Grønland står helt utenfor EU og EØS. EUs regelverk kan likevel påvirke deres lovgivning på flere måter. Dels vedtar eller innfører de lover i tråd med rikslovgivning som helt eller delvis bygger på EU-regler (f.eks. aksjelover). Dels kan deres selvstendige regelverk

bli påvirket ved at det må oppfylle de standarder som gjelder innenfor EU, for å sikre adgangen til det europeiske markedet.

EU/EØS-rettens prinsipp om likebehandling og forbudet mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet reiser særlige spørsmål om færøying og grønlandingers stilling i de andre nordiske land. Disse prinsippene kan virke positivt eller negativt – til gode for innbyggere på Færøyene og Grønland, eller til hinder for at de får samme rettsstilling som andre nordiske statsborgere.

Som danske statsborgere må innbyggere på Færøyene og Grønland som utgangspunkt kunne påberope seg rettigheter som EU/EØS-retten gir til statsborgere i EU/EØS-stater, selv om disse rettighetene ikke kan påberopes av statsborgere i tredjeland.

For samnordisk lovgivning som gjør at rettigheter og tillatelser gitt i et nordisk land blir anerkjent i andre nordiske land, oppstår spørsmålet om dette kan gjelde også for rettigheter og tillatelser som bygger på færøysk eller grønlandsk lovgivning. Det kan i tilfelle reise spørsmål både for de fem landene og for Færøyene og Grønland. For de fem nordiske land kan dette reise spørsmål om EU/EØS-rettens krav til likebehandling vil forplikte dem til å anerkjenne tilsvarende rettigheter og tillatelser fra andre EU/EØS-land når de anerkjenner rettigheter og tillatelser gitt etter færøysk eller grønlandsk lovgivning.

FOTO: NORDEN.ORG/JOHANNES JANSSON

11. Nordisk lovsamarbeid – oppsummering av status 2018

En betydelig samnordisk lovgivning gjennom 100 år

Gjennom mer enn 100 år er det vedtatt en rekke samnordiske lover om forskjellige rettsspørsmål, særlig privatrettslige spørsmål som kan oppstå i forholdet mellom innbyggerne eller angående virksomhet som de driver. De fleste av disse love- ne bygger på en fellesnordisk forberedelse eller et tett samarbeid under forberedelsen i de enkelte land. Arbeidet har vært basert på pragmatiske forhandlinger og drøftinger, og hvert enkelt land har beholdt ubeskåret sin rettslige suverenitet som lovgivende myndighet. Bare i noen tilfeller bygger samnordisk lovgivning på en nordisk konvensjon som forplikter statene folkerettslig. Slike konvensjoner gjelder ofte spørsmål om jurisdik- sjon, anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser.

I de siste 20–30 år er arbeidet med samnor- disk lovgivning innenfor privatretten ikke fulgt opp som før. Det reiser spørsmålet om den samnor- diske lovgivningen er blitt så omfattende at det ikke lenger er realistisk grunnlag for ytterligere lovharmonisering. Men det harmonerer ikke godt med Helsingforsavtalen artikkel 4 om at «avta- lepartene skal fortsette lovsamarbeidet i den hensikt å oppnå størst mulig overensstemmelse på privatrettens område». Den begrensede oppføl- gingen av Helsingforsavtalen står i motsetning til annen konvensjonsbasert lovharmonisering som de nordiske land omhyggelig har fulgt opp. Det harmonerer heller ikke med statsministrenes felles mål om at Norden skal være den mest integrerte region i verden.

Senere endringer i og vedlikehold av samnordisk lovgivning

De fleste av de samnordiske lovene er senere endret, iallfall for enkelte bestemmelser. Noen av dem er helt avløst av en ny lov i det enkelte land. Det er mest unntaksvis at slike endringer er skjedd i nordisk samarbeid, og det enkelte land har ofte unnlatt å underrette de andre om påtenkte

endringer i samsvar med Helsingforsavtalen artikkel 41.

Nasjonale endringer i samnordisk lovgivning har ofte fungert som uttrykk for en tidsmessig revurdering og oppdatering av lovreglene i lys av faktiske og verdimessige endringer i samfunnet. Slike endringer kan ha gjort seg gjeldende på noe forskjellig tid og måte i de enkelte land i Norden. Det enkelte land har da virket som et lovgivnings- verksted hvor nye tanker er utviklet og satt ut i livet. Det kan senere ha vært til inspirasjon for andre land. Dette gjelder trolig enda mer på områder der det ikke har vært samnordisk lov- givning, men like fullt interesse for å dra nytte av hverandres erfaringer.

Lovsamarbeidets omfang i dag

Selv om arbeidet med samnordisk lovgivning har spilt mindre rolle i privatretten enn før, er det nep- pe grunn til å si at nordisk lovsamarbeid er blitt mindre omfattende også på de områdene hvor det har spilt en mer beskjeden rolle. Et eksempel på nordisk lovsamarbeid her er lovgivningen om nordisk og europeisk arrestordre, som dels gjen- nomfører EU-regler, dels innebærer et videregå- ende samarbeid mellom de nordiske land i etter- forskningen av straffbare handlinger.

Nordisk lovsamarbeid og nordiske konvensjoner

Nordisk lovsamarbeid har for det meste rettet seg direkte mot lovgivningen i de nordiske land, uten å gå veien om en folkerettslig bindende konvensjon. Konvensjonsformen er likevel brukt i endel tilfeller, som for å avklare myndighetsfordeling (jurisdik- sjon) mellom landene og sikre at avgjørelser i et nordisk land blir anerkjent og kan fullbyrdes i an- dre nordiske land, og for å sikre at et nordisk land anvender sine regler på samme måte overfor egne og andre nordiske statsborgere og likestiller virk- ninger i andre nordiske land med virkninger i eget land. Den nordiske miljøvernkonvensjon av 1974, som skal sikre at miljøvirkninger i andre nordiske

land blir behandlet på samme måte som miljøvirkninger i eget land, er et eksempel på det siste. Utviklingen av EUs traktatkompetanse gjør det stadig mindre aktuelt å la nordisk samarbeid komme til uttrykk gjennom nordiske konvensjoner. Konvensjonen om nordisk arrestordre fra 2005 er likevel et eksempel fra senere år på inngåelse av nordiske konvensjoner.

Lovsamarbeid om EU/EØS-regler

Det er ikke noe systematisk samarbeid om forberedelse og ensartet gjennomføring av EU/EØS-regler i de nordiske land. Det gjelder også for rettsakter med et bredt virkeområde som f.eks. tjenstedirektivet og personvernforordningen, selv om det her har vært nordiske kontakter under arbeidet. Det er grunn til å tro at det har vært gjort mye arbeid parallelt i nordiske departementer som kunne ha vært spart om man tidlig hadde foretatt en felles utredning på grunnlag av en omforent arbeidsdeling. På den annen side er det enkeltstående eksempler på et meget tett samarbeid, som da direktivet om forbrukeravtaler ble gjennomført ved endringer i avtaleloven i 1990-årene. Det forekommer at den nasjonale gjennomføringen har ført til ulikheter i rettstilstanden i landene, men foreligger ikke noen empiriske undersøkelser som generelt dokumenterer i hvilken grad begrenset lovsamarbeid under gjennomføringen av EU/EØS-rettsakter har ført til nye grensehindre.

Nordisk råds rolle i lovsamarbeidet

Det synes som om Nordisk råd sjeldnere enn før tar konkrete initiativ til lovsamarbeid. Det forekommer samtidig en viss misnøye med den oppfølging som enkelte initiativ får i ministerrådet, embetsmannskomiteene og på nasjonalt nivå. Fra politisk ståsted kan det oppleves slik at behandlingen gjennom embetsmannskomiteene tar tid og

legger større vekt på å fremme motforestillinger enn nye ideer.

Lovsamarbeidet i Nordisk ministerråd

Innenfor rammen av Nordisk ministerråd er lovsamarbeidet preget av utredninger om enkeltstående spørsmål som gjøres av praktikere eller fageksperter, og av nordiske seminarer med tilhørende rapporter. Dette gir ofte et tilfang av informasjon til rent nasjonale lovgivningstiltak, men blir sjelden fulgt opp med samnordisk lovgivning. Det kan ofte være uklart hvilket formål en aktivitet har, og om den går lenger enn til å være til nytte i lovgivningsarbeid i et bestemt land. For en del rapporter er det uklart om og på hvilken måte de er fulgt opp i nordisk sammenheng. Det grunnlagsmaterialet som blir skapt gjennom seminarer og utredninger, bør kunne utnyttes bedre på nordisk plan. Det bør være fast praksis at ministerrådet tar stilling til den videre oppfølging. Det bør da være åpent for noen land å samarbeide videre om lovgivningstiltak selv om det ikke er aktuelt for alle landene å delta i dette.

På noen felter foregår det et visst lovsamarbeid direkte mellom landene, utenfor rammen av Nordisk ministerråd. Eksempler på dette er forbrukervern og opphavsrett. Til dels har det tidligere vært fagministerråd og embetsmannskomiteer under Nordisk ministerråd med slikt samarbeid som oppgave. Når lovsamarbeidet på et felt ikke er knyttet til Nordisk ministerråd, blir det desto mer avhengig av interesse og ressurser i de nasjonale departementene.

Lovsamarbeid på nasjonalt departementsnivå

På departementsnivå er oppfatningen gjennomgående at det nordiske lovsamarbeidet fungerer godt når det gjelder gjensidig informasjon og erfaringsutveksling, og at dette kommer til nytte i nasjonal lovforberedelse. Samtidig er man i

departementene kritisk til et høyere ambisjonsnivå, fordi man anser at det ikke er tid og ressurser til, og tilstrekkelig konkret nytte av et mer vidtgående lovsamarbeid i retning av mer ensartet lovgivning i innhold eller struktur.

Nordiske fagfellesskap blant jurister

De nordiske fagfellesskap blant juristene har tradisjonelt vært nokså nasjonalt og nordisk orientert. Det har endret seg i de siste tiår i retning av en langt sterkere europeisk og internasjonal orientering, noe som tydelig gjør seg gjeldende ved universitetene. Det er fare for at dette går mest ut over den nordiske orienteringen, men det er fortsatt mange aktive nordiske nettverk og fagfellesskap som kan spille en rolle i et styrket nordisk lovsamarbeid.

Nordisk lovsamarbeid er ofte personavhengig

Det nordiske lovsamarbeidet påvirkes av enkeltpersoners interesse for og ressurser til nordisk samarbeid. Samarbeidet blir derfor sårbart når engasjerte enkeltpersoner trer ut eller får andre arbeidsoppgaver. Det taler for at samarbeidet kan vinne på en fastere struktur.

Nordisk lovsamarbeid er uformelt

Det fremheves ofte som en styrke at det nordiske lovsamarbeidet er uformelt i praksis. Det er lett å sette i gang – det er ikke nødvendig med noen formelle beslutninger. Det er enkelt å følge opp samarbeidet, siden myndighetene i de enkelte land kan ta direkte kontakt med hverandre (Helsingfors-avtalen artikkel 42). Det er uformelt i sine resultater på den måten at de som oftest ikke kommer til uttrykk i konvensjoner eller andre bindende folkerettslige instrumenter. Når samarbeidet fører til samnordisk lovgivning, skjer det som regel ved en uformell gjensidig forståelse om hvilket innhold og hvilken utforming lovreglene om et spørsmål bør ha.

Den uformelle karakteren av nordisk lovsamarbeid fremstår samtidig som en svakhet. Det må vike for andre internasjonale forpliktelser, og det kan lett bli satt til side når det er mangel på tid og ressurser i landene. En økt bevissthet om de forpliktende forventninger som følger av Helsingforsavtalen, kan bidra til å styrke lovsamarbeidet.

Det er nå sjeldnere enn før at lovsamarbeidet fører til samnordisk lovgivning. Derfor er det nordiske lovsamarbeidet blitt mindre synlig.

Nordisk utblikk i nasjonal lovforberedelse

I nasjonal lovforberedelse er det på mange områder vanlig å trekke inn og dra nytte av informasjon og erfaringer fra de andre nordiske land. Det varierer mellom landene i hvilket omfang dette gjøres, og om skrevne retningslinjer for lovforberedelse legger opp til det. Dermed er det høyst usikkert om man i forberedelsen av nasjonal lovgivning får vurdert virkningene for andre nordiske land eller nordboere og deres virke på tvers av landegrensene.

12. Styrking av nordisk lovsamarbeid

Mange muligheter til styrking

Det er mange muligheter til å styrke nordisk lovsamarbeid. Styrking kan skje både ved å utnytte de mulighetene for nordisk samarbeid som foreligger i dag, og ved å legge til rette for å utnytte fremtidige muligheter for nordisk lovsamarbeid. Noen muligheter kan gripes med en gang. Andre forslag vil ha betydning på en viss sikt.

Det synes ikke å være noe enkelttiltak som alene vil bidra avgjørende til å styrke nordisk lovsamarbeid. Det er behov for å sette i verk flere tiltak og med det skape en bevissthet om å dra nytte av de muligheter som åpner seg for nordisk lovsamarbeid.

Forslagene til å styrke nordisk lovsamarbeid kan deles inn i to hovedgrupper.

Den første gruppen omfatter generelle forslag om endring av rutiner nasjonalt eller på nordisk plan, organisatoriske tiltak på nordisk plan og bedre utnytting av ressurser og fagfellesskap i Norden. De vil gi bedre grunnlag for et utbytterikt nordisk lovsamarbeid i fremtiden og større sikkerhet for at de gevinstene som nordisk lovsamarbeid gir, blir tatt vare på.

Til den andre hovedgruppen hører forslag om konkrete lovgivningsområder og prosjekter. Det kan være forslag med sikte på ny lovgivning eller forslag om å analysere og evaluere gjeldende lovgivning på et område. Ambisjonsnivået for et nordisk samarbeid må vurderes i det enkelte tilfellet. Grunnlaget for et nordisk samarbeid kan variere, og det er også forskjeller når det gjelder hva et nordisk lovsamarbeid vil innbringe. Slike forskjeller vil ha betydning når man prioriterer hvor man vil starte opp et konkret samarbeid.

Til sammen vil forslagene bidra til å gjøre Norden til den mest integrerte region i verden, i tråd med statsministrenes erklæring av september 2016.

Viktige forutsetninger for styrking

En reell styrking av nordisk lovsamarbeid er avhengig av:

- politisk vilje til å prioritere bestemte tiltak
- tid og ressurser i de nasjonale embetsverkene – først og fremst departementene – for å sikre gjennomføringen.

Det er grunn til å understreke at et omfattende og effektivt nordisk lovsamarbeid er avhengig av en politisk vilje i Nordisk råd og Nordisk ministerråd og i de enkelte lands nasjonalforsamlinger og regjeringer. En slik politisk prioritering er nødvendig både for å gjennomføre målet om at Norden skal være den mest integrerte region i verden, for å motvirke grensehindre i Norden og for å kunne markere bedre en nordisk modell som grunnlag for eller innspill til forhandlinger på europeisk eller globalt nivå.

De politiske prioriteringer om lovsamarbeid som skal foretas av fagministerrådene, er avhengige av opplegg fra embetsmannskomiteene. Det er viktig at slike opplegg ikke begrenses til det alle kan være enige om på embetsnivå. For lovsamarbeid utenfor fagministerrådenes ansvarsområder kan en politisk prioritering gjøres f.eks. i uformelle ministermøter eller særskilte ministerkonferanser som omtalt i rapporten Nordens tid er nu – Nyt Norden 2.0.

Embetsverket – særlig i departementene – spiller en nøkkelrolle i å forberede lovgivning, men et generelt inntrykk er at det er sterkt belagt med arbeidsoppgaver innenfor rammen av tilgjengelige ressurser. Det er derfor ikke realistisk at embetsverket kommer til å ta initiativ til eller delta i et mer omfattende nordisk samarbeid om lovgivning enn i dag uten at dette blir prioritert politisk. En bedre bruk av nordiske fagfellesskap kan lette arbeidet i departementene.

For å bøte på tidspress og ulike nasjonale dagsordener som kan bli til hinder for nordisk lovsamarbeid, bør man

- sikre tidlig oversikt over nasjonale planer om lovgivning og kommende internasjonale forpliktelser

- beslutte tidlig hvilke europeiske eller andre internasjonale forpliktelser som bør gjennomføres i nordisk samarbeid, og fordele arbeidet på en passende måte
- gjøre bruk av kompetente nordiske fagfelleskap
- foreta nordiske evalueringer og sammenstillinger av allerede vedtatt lovgivning, som så kan komme til nytte ved senere lovrevisjoner.

Hvordan kan styrket nordisk lovsamarbeid komme til nytte?

Et mer omfattende nordisk samarbeid om lovgivningen kan komme til nytte på forskjellige måter. Dette vil variere med tema, innretning og ambisjonsnivå for samarbeidet.

Lovforberedelsen i det enkelte land er ofte påvirket av knapphet på tid og ressurser, med konsekvenser for lov kvaliteten. Nordisk lovsamarbeid kan da bidra til høyere kvalitet i lovgivningen i det enkelte land. Noen ganger kan det skje ved samarbeid under lovforberedelsen der forskjellige land etter en arbeidsdeling bidrar med forskjellig kompetanse og ressurser. Har lovgivningen på området en lik oppbygging i landene, blir det lettere å gi hverandre slik bistand. Andre ganger kan samarbeidet skje ved en felles evaluering og revurdering av en lov som er vedtatt i hast i de enkelte land. En felles evaluering gir et bredere erfaringsgrunnlag enn det enkelte land vanligvis har alene.

Nordisk samarbeid under forberedelsen av ny lovgivning kan forebygge grensehindre. Et fast nordisk lovsamarbeid vil gjøre det lettere å fjerne grensehindre som gir ulemper og ubehagelige overraskelser, og gi større trygghet for de nordboerne som krysser landegrensene. Det vil lette mobilitet og samarbeid på tvers av landegrensene, både samarbeid i næringslivet og mellom offentlige myndigheter. Ensartet struktur i lovverket vil lette tilgangen til regelverket selv om det er forskjeller i hva reglene går ut på, og kan dermed redusere transaksjonskostnadene ved virksomhet

over landegrensene. Selv om reglene ikke lyder ens, vil felles utgangspunkter og hovedregler ofte gi god beskjed om hva man kan vente seg.

Nordisk lovsamarbeid vil styrke den nordiske modellen utad. Når samarbeidet klargjør modellen på et område, kan den presenteres som et felles innspill eller forslag til europeiske eller internasjonale forhandlinger på en måte som øker muligheten for å oppnå en internasjonal enighet som er mest mulig i tråd med nordiske synspunkter.

Samarbeid på forskjellige stadier i regelverksutviklingen

Nordisk samarbeid kan styrkes på flere stadier i regelverksutviklingen. Det er rom for

- styrking under forberedelsen av europeiske eller internasjonale instrumenter
- styrking under forberedelsen av nasjonal lovgivning, enten den skjer på fritt grunnlag eller for å gjennomføre europeiske eller internasjonale instrumenter
- styrking av erfaringsutvekslingen om ny lovgivning i ett land og evalueringen av den, med sikte på å gi andre nordiske land et bedre grunnlag for å vurdere å innføre lignende regler eller finne andre løsninger av det aktuelle spørsmålet.

Samarbeid mellom alle eller noen land

Et nordisk samarbeid må være åpent for alle landene. Det kan være til nytte for deltakerne selv om det ikke omfatter alle landene. Det er en følge av at den politiske og rettslige dagsorden kan være forskjellig i landene, at det ikke alltid passer for et land å delta aktivt i et samarbeid på et tidspunkt som passer for andre land. Resultatet av et mer begrenset samarbeid kan like fullt komme til nytte også for en stat som har stått utenfor det konkrete samarbeidet på et felt.

13. Prioriterte forslag

Både i første omgang og senere er det nødvendig å velge ut hvilke tiltak som skal prioriteres blant de mange mulighetene til utvidet nordisk lovsamarbeid. Hvis ambisjonsnivået skal gjelde lovtiltak og være høyere enn utveksling av informasjon og erfaringer, er det viktig at prioriteringen har en politisk forankring. Prioriteringen av større lovtiltak bør derfor foretas av Nordisk råd eller i det enkelte ministerråd.

Prioriteringen vil ha betydning for hva som skal oppnås med lovsamarbeidet i det enkelte tilfellet, for hvilken oppfølging som forventes fra de enkelte deltakerland, og for tildeling av midler over Nordisk ministerråds budsjett.

Det er behov for å legge til rette for administrative strukturer og prosesser som gjør det lettere å sette i verk nordisk samarbeid der mulighetene byr seg mer konkret. Konkrete tiltak må ha en nordisk nytte, enten ved å motvirke grensehindre og lette mobilitet i Norden, eller ved å gi et bedre lovverk eller lette lovgivningsarbeidet i det enkelte land. Det kan også ligge en nordisk nytte i at tiltakene fremmer en nordisk modell eller løsning internasjonalt.

Ut over dette bør det tas i betraktning om det gjelder et aktuelt samfunnstema, og om det fra før foreligger et godt faglig grunnlag for videre vurderinger. Lovsamarbeidet bør omfatte både

- nye og aktuelle samfunnsproblemer som krever rettslige løsninger gjennom lovgivning
- vedlikehold og tilpasning av eksisterende samnordisk lovgivning til nye forhold
- lovgivningstiltak som bygger på initiativ i de enkelte land
- utvikling og gjennomføring av EU-regler og internasjonale konvensjoner som stiller krav til lovgivningen i det enkelte land
- forberedelse av ny lovgivning og evaluering av gjeldende lovgivning.

På denne bakgrunn tar jeg særlig opp følgende forslag:

FORSLAG NR. 1: NORDISK RÅD BØR TA KONKRETE INITIATIV TIL LOVSAMARBEID (VEDLEGG 1, PUNKT 1)

Et vedtak – rekommandasjon – av Nordisk råd om konkrete lovsamarbeidstiltak vil gi dem en politisk forankring og tyngde og bidra til at de får prioritet i ministerrådenes og regjeringenes arbeid. Dette har særlig betydning der det er tale om større tiltak, eller det gjelder omstridte temaer. For å gi rekommandasjonene fra Nordisk råd en mer solid forankring bør hvert ministerråd fremme to eller tre prioriterte forslag for nordisk lovsamarbeid, som parlamentene i de enkelte land får uttale seg om før de blir lagt frem for Nordisk råd.

FORSLAG NR. 2: BEDRE GRUNNLAGET FOR NORDISK LOVSAMARBEID GJENNOM OPPDATERT INFORMASJON OG KLARE BESLUTNINGER

For at nordisk lovsamarbeid skal være aktuelt og relevant, må det bygge på oppdatert informasjon og prioritering. På et tidlig stadium må landene på embetsnivå eller politisk – etter behov – ta stilling til om et tema skal følges opp i nordisk lovsamarbeid. Dette forutsetter

- at Nordisk ministerråd sørger for en samlet oversikt over samnordisk lovgivning (vedlegg 1, punkt 3)
- at Nordisk ministerråd sørger for en løpende oversikt over lovgivningsinitiativ i EU som kan påvirke lovgivningen i Norden (vedlegg 1, punkt 5)
- at det enkelte land på et tidlig stadium orienterer de andre landene gjennom vedkommende embetsmannskomite om planlagte lovgivningstiltak
- at embetsmannskomiteene – eventuelt de enkelte ministerråd – på grunnlag av den oppdaterte informasjonen avgjør om et tema skal følges opp i nordisk lovsamarbeid, og hva som skal være ambisjonsnivået (vedlegg 1, punkt 6, 7, 8 og 9)

FORSLAG NR. 3: FOREBYGGE AT NASJONALE LOVENDRINGER SKAPER GRENSEHINDRE (VEDLEGG 1, PUNKT 2)

I nasjonale lovgivningsprosesser er oppmerksomheten ofte rettet mot forholdene i det enkelte land, og mulige virkninger for andre nordboere og andre nordiske land kan lett bli oversett. Hvert enkelt land bør derfor

- gi tidlig underretning til de andre nordiske land i samsvar med Helsingforsavtalen artikkel 41 dersom det vil overveie en endring av betydning i samnordisk lovgivning
- sikre i fastsatte retningslinjer for lovforberedelse at virkningene for andre nordboere og nordiske land blir vurdert der det er relevant.

På områder hvor det forekommer flere slags grensehindre som ikke uten videre lar seg løse hver for seg, bør Nordisk ministerråd sørge for nordiske forhandlinger basert på en samlet vurdering av de aktuelle grensehindrene.

FORSLAG NR. 4: BEDRE TILGANG TIL NORDISK REGELVERK

Det er behov for å bedre kjennskapen til nordiske konvensjoner og samnordisk lovgivning og unngå at EU-rettsakter blir oppfattet forskjellig i Norden avhengig av hvilket språk de er oversatt til. Nordisk ministerråd bør derfor

- sørge for å utgi en samling – trykt og digitalt av nordiske konvensjoner (vedlegg 1, punkt 9)
- ta initiativ til en ordbok for nordisk juridisk terminologi (vedlegg 1, punkt 9) ta initiativ til å sikre samordnete oversettelser av nye EU-rettsakter (vedlegg 1, punkt 7).

FORSLAG NR. 5: DIGITALISERING

Nordisk samarbeid om digitalisering er prioritert og forankret i et treårig ministerråd for digitalisering (MR-DIGITAL). Digital kommunikasjon og transaksjoner forutsetter en egnet lovgivning, som bør være samnordisk innenfor en europeisk

ramme for å unngå digitale grensehindre. Parallelt med andre nordiske aktiviteter for å legge til rette for å utnytte fordelene ved digitalisering bør det derfor iverksettes et nordisk samarbeid om lovtiltak (vedlegg 2, punkt 8). De kan også ses i sammenheng med tiltak på andre områder, som anerkjennelse av elektroniske resepter utstedt i et annet nordisk land (vedlegg 2, punkt 12).

FORSLAG NR. 6: HELSE (VEDLEGG 2, PUNKT 12)

Helsetilbudet er en sentral del av den nordiske velferdsstaten, og det er blitt mer og mer påvirket av rettsregler. Når Kønberg-rapporten «Det framtida nordiska hälsosamarbetet» følges opp, bør det samtidig sikres et godt lovgrunnlag i Norden for helsetjenester. Det bør blant annet

- foretas en nordisk evaluering av lovgivningen om pasientrettigheter
- utredes lovtiltak som kan sikre en god bruk av helsetjenester i Norden til beste for alle innbyggere i Norden, særlig ved tilgang til spesialisert eller utprøvende behandling og tilgang til helsetjenester i grensestrøk fra nabolandet
- klarlegges om nordisk samarbeid – medregnet lovtiltak – om utvikling og innkjøp av legemidler kan gi bedre og billigere tilgang
- sikres tilgang til all informasjon fra et annet nordisk land som kan ha betydning ved tilsetting av helsepersonell.

FORSLAG NR. 7: LOVGIVNING OM AKSJESJELSKAPER (VEDLEGG 2, PUNKT 2)

Næringslivet i et integrert Norden kan bli tilgode sett ved at lovgivningen om aksjeselskaper er mest mulig ens i oppbygging og innhold. Det kan dessuten bidra til å styrke den nordiske modellen for foretaksstyring i et internasjonalt perspektiv. I Norden finnes det et aktivt fagfellesskap som kan trekkes inn i lovsamarbeidet. Det bør

- utarbeides forslag til samnordisk aksjelovgivning med en felles struktur, basert på reglene i dag

- utredes hvordan aksjelovgivningen bør innrettes for å fremme en bærekraftig utvikling i lys av det grønne skiftet
- foretas en evaluering av aksjerettslige tiltak som er gjennomført i de forskjellige nordiske land for å fremme innovasjon og gründervirksomhet.

FORSLAG NR. 8: SAMBOERFORHOLD (VEDLEGG 2, PUNKT 13)

Familielovgivningen har vært preget av samnordisk lovgivning, som etter hvert har glidd noe fra hverandre. Det foreligger et solid faglig grunnlag for å få i stand en tilnærming, samtidig som det er mulig å beholde prinsipielle særtrekk som det enkelte land anser som viktige. For familier og individer som slår seg ned i et annet nordisk land, har det betydning at lovgivningen ikke utsetter dem for unødige overraskelser, kanskje etter lang tid. Om samboeres økonomiske forhold mangler det i stor grad lovregler i de fleste nordiske land, men det foreligger et fellesnordisk faglig grunnlag for å vurdere eventuell samnordisk lovgivning. På det familierettslige området kan det derfor være naturlig å utrede forslag til samnordiske lover om samboeres økonomiske forhold.

FORSLAG NR. 9: UTLENDINGSLOVGIVNING (VEDLEGG 2, PUNKT 10)

En av de største utfordringene i de nordiske samfunn i dag knytter seg til innvandring og integrering av innvandrere i samfunnet. De nordiske landene har valgt forskjellige holdninger og løsninger i utlendingslovgivningen, men er alle bundet av visse internasjonale konvensjoner. Dette gir en mulighet for at landene kan lære av hverandre. Selv om man legger til grunn at det kan være forskjellige politiske standpunkter til innvandrings-spørsmål, må det være et mål at det enkelte land unngår å skape belastninger for andre nordiske land. På denne bakgrunn bør det

- evalueres i nordisk perspektiv hvilke virkninger ulike løsninger i landenes utlendings- og integreringslovgivning har hatt
- vurderes i nordisk samarbeid hvordan internasjonale forpliktelser skal forstås og gjennomføres i nasjonal lovgivning
- vurderes hvordan utlendingslovgivningen i Norden kan tilpasses landene imellom.

FORSLAG NR. 10: STYRKET LOVSAMARBEID OM STRAFFERETTSPLEIEN (VEDLEGG 2, PUNKT 15)

De nordiske land kan lære av hverandre når det gjelder å sikre en human og effektiv strafferettspleie. Kriminalitetsutviklingen og nye internasjonale regler har ført til forskjellige nye etterforskningsmetoder og straffebestemmelser som det er behov for å evaluere. Grenseoverskridende kriminalitet og strafforfølgning reiser spørsmål om gjensidig anerkjennelse av avgjørelser som treffes under etterforskningen, eventuelt om en felles nordisk påtalemyndighet for visse saker. Internett og digitalisering gir mulighet for nye uønskete handlinger der det er behov for å overveie hvordan effektive straffebestemmelser kan utformes (vedlegg 2, punkt 9). Må slike spørsmål løses internasjonalt, vil en nordisk plattform gi et bedre grunnlag enn rent nasjonale overveielser.

FORSLAG NR. 11: GJENNOMFØRING AV INTERNASJONALE KONVENSJONER, SÆRLIG OM MENNESKERETTIGHETER (VEDLEGG 2, PUNKT 16)

De nordiske land har i sin politikk lagt stor vekt på å respektere grunnleggende menneskerettigheter. De har sluttet seg til en rekke menneskerettskonvensjoner. I konvensjonene kan rettigheter og forpliktelser i mange tilfeller være angitt generelt og upresist, og det er ulike håndhevsorganer knyttet til konvensjonene. Forståelsen og gjennomføringen av konvensjonene i praksis reiser derfor mange spørsmål og må ofte avveies mot andre viktige samfunnsproblemer som et konvensjonsor-

gan ikke nødvendigvis har for øye. Nordisk samarbeid vil være nyttig for å drøfte

- hvordan konvensjonsbestemmelsene hensiktsmessig kan gjennomføres i de nordiske samfunn
- hvordan de nordiske land eventuelt kan påvirke og bør forholde seg til praksis i håndhevingsorganer etter konvensjonene
- hvordan menneskerettigheter kan varetas ved konvensjonsforpliktelser på andre områder.

FORSLAG NR. 12: NORDISK LAGRÅD (VEDLEGG 1, PUNKT 11)

Et samnordisk råd etter idé av det svenske Lagrådet kan bidra med tilbakemeldinger til Nordisk råd, parlamentene og regjeringene om hvordan lovforslag eller lovendringer i det enkelte land kan virke inn når det gjelder grensehindre og nordisk integrasjon. Rådets uttalelser kan dermed motvirke at nye grensehindre oppstår og bidra til å løse oppståtte grensehindre som er en følge av regelendringer.

FORSLAG NR. 13: EN INSTITUSJON TIL Å FORMIDLE DEN NORDISKE RETTS- MODELLEN (VEDLEGG 1, PUNKT 12)

Den nordiske rettsmodellen representerer særtrekk i internasjonalt perspektiv og kan fremstå som et interessant alternativ for andre nasjoner med sikte på å utvikle en demokratisk rettsstat med høy grad av trygghet og velferd. For at andre land skal kunne overveie å dra nytte av den nordiske modellen, må de nordiske landene sørge for å formidle modellen, der de samtidig viser at den kan komme til uttrykk på ulike måter. Dette vil bedre og med større internasjonal troverdighet kunne gjøres av Norden i fellesskap enn av de enkelte land hver for seg.

De enkelte forslagene er i noen grad omtalt nærmere i vedlegg 1 og 2. Vedleggene inneholder også andre mulige forslag til tiltak i nordisk samarbeid, særlig om aktuelle lovområder. I tillegg er det rom for andre lovsamarbeidstiltak enn dem som er omtalt i vedlegg 2. Slike muligheter kan bli avdekket gjennom de nye prosedyrene for samarbeidet som forslag nr. 1–3 innebærer.

Det varierer mellom forslagene hvor raskt de kan settes i verk. Det kan dessuten være forskjell mellom de enkelte punktene i et forslag. Forslag nr. 2 (oppdatert informasjon) og nr. 4 (bedre tilgang til nordisk lovgivning mv.) kan settes i verk umiddelbart. Forslag nr. 1 og 3, som involverer henholdsvis Nordisk råd og nasjonale regjeringer, betyr en omlegging av praksis som krever noe mer tid. Forslag nr. 5 (digitalisering) egner seg til rask oppfølging som en del av arbeidet i MR-DIGITAL. Også forslag nr. 8 (samboerforhold) egner seg til rask oppfølging, siden det allerede foreligger et solid faglig grunnlag. Forslag nr. 6 (helse), nr. 7 (aksjeselskaper), nr. 9 (utlendingslovgivning) og nr. 10 (strafferettspleie) kan trenge en videre planlegging før iverksetting, enten for å avgjøre hvilke konkrete punkter som skal tas opp i samarbeidet, eller for å sette sammen en egnet utredningsgruppe som ikke krever deltakelse fra departementene. Dette gjelder også for forslag nr. 11 (gjennomføring av internasjonale konvensjoner). Arbeidet kan imidlertid påbegynnes umiddelbart med sikte på forankring i ministerrådet eller Nordisk råd, og for forslag nr. 6 (helse) kan det ses i sammenheng med oppfølgingen av Könbergrapporten. Forslag nr. 12 og 13 betyr institusjonelle nydannelser som av den grunn må ventes å ligge noe lenger frem i tid.

Vedlegg 1: Generelle tiltak til styrking av nordisk lovsamarbeid

1. Nordisk råd bør ta konkrete initiativ til lovsamarbeid

Nordisk lovsamarbeid har i mange tilfeller bygd på et vedtak (en rekommandasjon) i Nordisk råd. Det har variert hvordan slike vedtak er blitt forberedt, men vedtak av Nordisk råd om konkrete lovsamarbeidstiltak vil gi dem politisk forankring og tyngde og bidra til at de får prioritet i ministerrådernes og regjeringenes arbeid.

For å styrke grunnlaget for vurderinger og vedtak i Nordisk råd kan det være hensiktsmessig at hvert ministerråd fremmer to eller tre prioriterte forslag for nordisk (lov)samarbeid, som parlamentene i de enkelte land får uttale seg om før de legges frem for Nordisk råd. Slike forslag kan da ha fått en viss politisk og faglig forhåndsvurdering før de blir tatt opp i Nordisk råd. Blir ministerrådet og de enkelte land involvert på denne måten før Nordisk råd treffer vedtak, vil det trolig fremme en effektiv oppfølging av rådets vedtak. Nordisk råds rekommandasjoner kan dessuten bli fulgt opp i det enkelte lands parlament av representanter som også møter i Nordisk råd.

Det vil styrke Nordisk råds rolle ytterligere om rådets prioritering av tiltak for lovsamarbeid utløser bevilgninger over nordiske budsjetter.

2. Et nordisk tilleggsperspektiv i nasjonal lovforberedelse

Regelverk og retningslinjer for lovforberedelsen i hvert enkelt land i Norden bør ha med bestemmelser som sikrer at lovforslag blir vurdert i et nordisk perspektiv der dette er aktuelt.

Der det foreligger samnordisk lovgivning, skal det sikre at de andre landene blir underrettet i samsvar med Helsingforsavtalen artikkel 41 (jf.

punkt 4), og at verdien av å opprettholde samnordiske regler blir avveid mot de hensyn som kan tale for en ny nasjonal særløsning.

I andre tilfeller bør det vurderes om lovforslaget kan føre til hindre eller ulemper for nordboere eller virksomhet som krysser landegrensene. Hva hender når en borger reiser til nabolandet? Hva hender når vi mottar en borger fra et nordisk naboland? Kan aktiviteter som et lovforslag skal regulere, ha virkninger i andre nordiske land, bør det vurderes om dette skal påvirke innholdet av lovforslaget, eller sikres at slike virkninger får samme betydning etter lovforslaget som rent nasjonale virkninger. Dette perspektivet bør bli inkludert i konsekvensutredninger av nye lovforslag.

Det er vanlig at nasjonale lovforslag blir vurdert i lys av de krav som EU/EØS-retten og Schengen-regelverket stiller. Det bør være en selvfølge at det samme gjøres for nordiske forhold i lys av Helsingforsavtalen.²

3. Samlet nordisk oversikt over samnordisk lovgivning

Nordisk ministerråd bør gjennom embetsmannskomiteene eller på annen måte få etablert oversikter over samnordisk lovgivning som dekkes av Helsingforsavtalens krav om underretning til de øvrige nordiske land før et land vedtar endringer av betydning (Helsingforsavtalen artikkel 41). Dette vil bidra til effektiv og ens praksis med underretning og motvirke at samnordisk lovgivning med tiden glir fra hverandre. Oversiktene bør omfatte lover som i sin tid var et resultat av nordisk samarbeid, selv om loven i ett eller flere land er avløst av en ny lov.

² Med unntak av Island og Færøyene finnes det lite av skriftlige retningslinjer om dette. For Færøyene se landsstyreets «Cirkulære om opsætning og ændring af lagtingslove og bekendtgørelser, om opsætning af rigslovsindstillinger og om opsætning af beslutningsforslag fra Landsstyret/regeringen» (2015) punkt 1.2.2.9 Grænsehindringer.

4. Tidlig underretning etter Helsingforsavtalen artikkel 41

Underretning etter Helsingforsavtalen artikkel 41 om at et land overveier å endre bestemmelser i sin nasjonale lovgivning som bygger på nordisk samarbeid, bør gis tidlig under lovforberedelsen. Da blir det mulig å vurdere om en endring bør forberedes i nordisk samarbeid, for eksempel der lignende endringsbehov gjør seg gjeldende i flere land. Alternativt vil det gi de andre landene mulighet til å følge den forberedelse og gjennomføring av en lovendring som et enkelt land bestemmer seg for å foreta, eller gjøre gjeldende at den ikke bør vedtas av hensyn til det nordiske perspektivet.

5. Tidlige oversikter over nasjonale lovgivningsinitiativ i embetsmannskomiteene

Embetsmannskomiteene bør på sine respektive områder få oversikt over nasjonale lovgivningsinitiativ som blir forberedt i de enkelte land. Denne oversikten må komme på et helt tidlig stadium i lovgivningsarbeidet, slik at det er reelle muligheter for å vurdere om noen form for nordisk lovsamarbeid kan være hensiktsmessig. Det betyr f.eks. at et land bør orientere de andre når det overveier å nedsette et lovutredningsutvalg.

6. Nordisk oversikt over lovgivningsinitiativ i EU/EØS

Nordisk ministerråd bør utarbeide og kontinuerlig vedlikeholde en oversikt over lovgivningsinitiativ i EU som kan påvirke lovgivningen i de nordiske land. En slik oversikt vil være et viktig grunnlag for å vurdere et nordisk lovsamarbeid under forberedelsen eller gjennomføringen av nye rettsakter.

7. Vurdering av nordisk lovsamarbeid om EU/EØS-rettsakter

Embetsmannskomiteene – og etter behov de enkelte ministerråd – bør på bakgrunn av den nordiske oversikten over lovgivningsinitiativ i EU vurdere et samarbeid under forberedelsen av en ny rettsakt i EU og ved gjennomføringen i nasjonal lovgivning. Dette vil bety en videre oppfølging av ministerrådets arbeid etter initiativ av det finske formannskapet i 2016.³

Samarbeid under forberedelsen kan bidra til å fremme gjennomslag for en nordisk modell eller for fellesnordiske hensyn som gjør seg gjeldende. Et gjennomarbeidet forslag som blir presentert på et egnet tidspunkt tidlig under forberedelsen i EU, kan vise seg å få stor innflytelse.

Senest når en rettsakt er endelig vedtatt, bør det overveies et nordisk samarbeid om gjennomføringen for å sikre en ensartet gjennomføring uten unødige nasjonale forskjeller. Et samarbeid om gjennomføringen der et enkelt nordisk land gjør hovedarbeidet, kan lette arbeidsbyrden for de andre nordiske land. På områder hvor de nordiske land har en ensartet lovstruktur og det ofte blir spørsmål om gjennomføring av nye EU/EØS-rettsakter, bør det nedsettes faste ekspertgrupper som kan utarbeide forslag til gjennomføringen.

Ettersom det kan variere mellom rettsaktene hvor hensiktsmessig et nordisk samarbeid om gjennomføringen vil være, kan en utvelging gjøres av formannskapslandet⁴ eller av vedkommende ministerråd eller embetsmannskomite.⁵ Et samarbeid om en felles nordisk konsekvensutredning for å unngå at gjennomføringen av nye EU/EØS-rettsakter skaper grensehindre, er foreslått i et medlemsforslag til Nordisk råd (A 1743/Presidiet).

³ Jf. samarbeidsministrenes (MR-SAM) beslutning 1. november 2016 (sak 54/16).

⁴ Som foreslått i medlemsforslaget til Nordisk råd A 1630/næring.

⁵ Som det synes lagt opp til i brev 7. juni 2017 fra den norske samarbeidsministeren til ministerrådene og embetsmannskomiteene.

8. Samordnet oversettelse av nye rettsakter i EU/EØS

Rettsakter i EU/EØS finnes i en autentisk versjon på hvert av de fem nordiske hovedspråkene. De autentiske versjonene har samme rettslige betydning. Hvis det er språklige forskjeller mellom dem, kan det skape vansker ved gjennomføringen av rettsakten og volde rettsusikkerhet og rettsulikhet. Det bør derfor treffes tiltak for å få samordnet oversettelsene så slike språklige variasjoner kan unngås, enten det skjer ved samarbeid om de enkelte oversettelsene eller ved utarbeiding av en fast felles terminologi til bruk ved oversetting. En ordbok for nordisk juridisk terminologi (punkt 10) vil motvirke at uensartet terminologi fører til tilfeldige variasjoner i innholdet i reglene i de forskjellige nordiske land.

9. Forberedelse og gjennomføring av andre internasjonale og regionale konvensjoner

Når det fremforhandles internasjonale konvensjoner på andre områder hvor de nordiske land i hovedsak har felles interesser, bør embetsmannskomiteene bidra til et nordisk samarbeid under konvensjonsforberedelsen (jf. Helsingforsavtalen artikkel 33). I enkelte forhandlinger eller organisasjoner kan de nordiske land bli representert av en felles representant fra ett av landene. Når konvensjonen skal gjennomføres i nasjonal lovgivning, bør embetsmannskomiteen se til at det skjer i et nordisk samarbeid som kan gi en ensartet gjennomføring og begrense ressursbruken i gjennomføringsarbeidet i det enkelte land.

For konvensjoner der innholdet blir klarlagt nærmere og presisert gjennom praksis fra internasjonale domstoler eller håndhevingsorganer, kan et nordisk samarbeid være nyttig for å vurdere

hvordan man bør forholde seg til denne praksisen og eventuelt gjennomføre den i nasjonal lovgivning.

10. Samlinger av nordiske konvensjoner og nordisk juridisk terminologi

Det vil styrke kjennskapen til nordiske konvensjoner om de foreligger samlet i en trykt utgave og digitalt.⁶ Nordiske konvensjoner har lett for å falle utenfor ordinære traktat- og konvensjonssamlinger, og kan derfor komme i skyggen av andre internasjonale avtaler.

En ordbok over nordisk juridisk terminologi, som kan omfatte samtlige språk, vil lette bruken av nordisk språk i nordisk lovsamarbeid.

11. Nordisk lagråd

I løpet av samtalene til forberedelse av denne rapporten er ideen om et «nordisk lagråd» blitt reist. Den har som bakgrunn det svenske Lagrådet, som er sammensatt med tre nåværende eller tidligere dommere i Högsta domstolen og Högsta förvaltningsdomstolen og gir uttalelse om visse av regjeringens lovforslag før den endelige proposisjonen legges frem for riksdagen. Regjeringen bestemmer i stor grad selv hvilke lovforslag som skal legges frem for Lagrådet. Lagrådets uttalelse er ikke bindende for regjeringen, men den inntas i proposisjonen og blir offentlig kjent.

Et nordisk lagråd bør i tilfelle ha som hovedoppgave å vurdere om ny lovgivning medfører grensehinder eller på annen måte unødig fraviker en fellesnordisk rettstilstand. En mulig sammensetning kunne være en tidligere høyesterettsdommer fra hvert land, men dette måtte overveies nærmere.

⁶ Et lignende forslag ble fremmet i Norrback-rapporten Nordbornas rättigheter (ANP 2002:719).

Det synes ikke realistisk å kreve at et lovforslag blir forelagt for et nordisk lagråd før det fremsettes for parlamentet, men et nordisk lagråd kan foreta en vurdering i ettertid og gi sin uttalelse til vedkommende nasjonalforsamling og til Nordisk råd. Det må da vurderes nærmere hvem som skal kunne be om en slik uttalelse, og om et nordisk lagråd skal kunne gi uttalelse av eget tiltak. Uttalelsen vil eventuelt gi grunnlag for å vurdere å endre loven. Det kan også overveies å åpne adgang for regjeringene til å legge frem et lovforslag for det nordiske lagrådet før det fremsettes for parlamentet.

12. En institusjon til å formidle den nordiske rettsmodellen

I verdenssamfunnet har de nordiske land stor anseelse som demokratiske rettsstater med sosial fred og høyt velferdsnivå, og uavhengige av stormaktsambisjoner. Det er med på å skape interesse for den nordiske modellen og gir de nordiske land et grunnlag for å bistå andre nasjoner i å løse konflikter og nå tilsvarende mål. Den svenske ambassadøren, tidligere utenriksminister Jan Eliasson foreslo på det 39. nordiske juristmøte i Stockholm i 2011 en fellesnordisk institusjon eller forum for global konfliktløsning. En slik institusjon kan også formidle andre grunnleggende samfunnsverdier og rettslige infrastrukturer med utgangspunkt i nordiske erfaringer. Eksempler kan være brede og effektive lovgivningsprosesser, god forvaltning og systemer for registrering og inndeling av rettigheter i fast eiendom.

Vedlegg 2: Særskilte retts- og livsområder – aktuelle konkrete prosjekter

Aktuelle konkrete prosjekter kan gjelde helt nye spørsmål som de nordiske land står overfor, områder hvor tidligere nordisk lovsamarbeid har ledet frem til samnordisk lovgivning, eller områder hvor landene har forskjellig lovgivning som til dels kan utgjøre en form for grensehinder.

Samnordisk lovgivning har på en god del områder – først og fremst innenfor privatretten – gitt regler som i hovedsak var ens i Norden. Disse lovene er vedtatt på forskjellige tidspunkter i det 20. århundre. Mange av dem har gjennom senere lovendringer i de enkelte land kommet til å oppvise større forskjeller enn før, enda forbindelsene på tvers av landegrensene i Norden er blitt sterkere. Forskjellene kan på uventede måter komme til å skape overraskelser eller grensehindre for grensekryssende mobilitet og virksomhet i Norden. Det bør derfor tas sikte på revisjoner for å opprettholde den samnordiske karakteren der det ikke er gode grunner for senere forskjeller. Det vil lettest la seg gjøre der det finnes nordiske fagfellesskap som kan foreta en slik gjennomgåelse.

Forskjellige løsninger som etter hvert er etablert i de enkelte land, kan gi grunnlag for konstruktive overveielser om hvilken løsning som er å foretrekke. Hvor det er naturlig å opprettholde ulike regler, vil det like fullt ha verdi for god rettsinformasjon i de nordiske land om de ulike reglene kan innpasses i en felles lovstruktur.

Noen av de områdene som blir omtalt nedenfor, er allerede reflektert i rapporter som har andre utgangspunkter enn lovsamarbeid (Bo Könberg: Det framtida nordiska hälsosamarbetet (2014), Poul Nielson: Arbejdsliv i Norden. Utdrag og forslag (2016)). Også ut over dette vil faktiske temaer for nordisk samarbeid lede til lovgivningsspørsmål som kan gi grunnlag for nordisk lovsamarbeid. Tiltak mot turisme som overbelaster sårbar natur eller infrastruktur – en aktuell problemstilling særlig i Vest-Norden – er et eksempel.

1. Avtaleloven

De nordiske avtalelovene er grunnleggende for transaksjoner mellom private og inneholder regler om hvordan avtaler inngås, om fullmakt, og om ugyldige avtaler. De ble vedtatt i 1915–1920 etter nordisk lovsamarbeid. Det ble gjort enkelte opptak til å revidere dem i 1990-årene, men arbeidet strandet bl.a. fordi man i EU forberedte regler om forbrukervern mot urimelige avtaler (regler som senere er tatt inn i de nordiske avtalelovene). Bortsett fra dette er lovene i hovedsak uendret og fanger ikke direkte opp nyere former for å inngå avtaler eller standardkontrakter, men det er delte meninger i juridiske fagmiljøer om behovet for revisjon.

2. Selskapslovgivning

Selskapslovgivningen omfatter lover om forskjellige slags sammenslutninger (bl.a. aksjeselskaper, ansvarlige selskaper og samvirkeforetak) og stiftelser. Den er grunnleggende for organiseringen av næringslivet. Tidligere lover om aksjeselskaper ble til i nordisk samarbeid med sikte på ensartede lover, men nåværende lovgivning er blitt til på nasjonal basis og gjennomfører en rekke EU-direktiver. For et nordisk næringsliv uhindret av landegrenser vil det være en fordel at aksjelovgivningen bygger på en felles struktur med ensartete regler. Et aktivt nordisk fagmiljø kan lette arbeidet med å få det til, og pågående arbeid i EU kan gi en foranledning til en samnordisk gjennomføring.

I diskusjonen om felleseuropeisk regelverk for aksjeselskaper er det viktig at den nordiske modellen for foretaksstyring trekkes frem som et alternativ som skiller seg ut internasjonalt ved å kombinere effektive styringsmuligheter for aksjeeierflertallet med et reelt minoritetsvern. Eksempler på konkrete spørsmål hvor nordisk samarbeid kan være nyttig gjennom utveksling av erfaringer og drøfting av muligheter for samnordiske regler for å nå omforente mål, er kapitalkravets betydning for å beskytte selskapets kredi-

torer, begrensning av lederbonuser, kjønnskvolterung i selskapsorganer, styring i tråd med en bærekraftig utvikling og særregler for å fremme innovasjon og gründervirksomhet (som de danske regler om iverksetterselskaper). Fordi aksjeselskapet er den dominerende selskapsform i næringslivet, og fordi man tidligere har hatt samnordisk lovgivning om dette, er lovgivningen om aksjeselskaper et nærliggende område for styrket nordisk lovsamarbeid.

3. Finansmarkeds- og pengekravslovgivning

Mer enn mange andre områder er finansmarkedet i Norden preget av aktører på tvers av landegrensene. Selv om finansinstitusjonsstrukturen varierer, er det tale om ett nordisk finansmarked. Det gjør det naturlig med samnordisk lovgivning, men det har vært lite nordisk lovsamarbeid i nyere tid om dette. Særlig når det gjelder finansinstitusjoner, bygger lovgivningen på EU-regelverk, uten at den nasjonale gjennomføringen er preget av nordisk samarbeid, og det synes å være begrenset interesse for et samarbeid om dette, særlig på departementsnivå.

Tidligere har vi hatt samnordiske lover om forsikringselskaper, og gjeldende lovgivning om forsikringsavtaler er blitt til i nordisk samarbeid. For betalingsinstrumenter har det vært en tradisjon med samnordisk lovgivning om veksler og sjekker, som nå er avløst av andre betalingsinstrumenter, og gjeldsbrevloven fra 1935–1940 etablerte sentrale prinsipper for pengekrav som delvis står seg godt i dag.

For et mest mulig integrert nordisk marked er det av betydning at EU-regelverket om finansinstitusjoner og finansielle tjenester, medregnet betalingstjenester og forsikringsavtaler, blir gjennomført nasjonalt på en ensartet måte, og at supplerende nasjonale regler i Norden ikke inneholder vilkårlige variasjoner. Det vil være nyttig å opprettholde samnordisk lovgivning om forsikringsavtaler og utvikle samnordisk lovgivning om finansavtaler som bl.a. kan sikre en reell adgang for en nordboer til å åpne bankkonto i et annet nordisk land.

4. Immaterialrett – industrielt rettsvern og opphavsrett

Lovgivningen om immaterialrettigheter har stigen- de betydning for nåtidens samfunn og næringsliv. Det har vært ensartete nordiske lover basert på internasjonale konvensjoner om både industrielt rettsvern (patent, varemerker og design) og opphavsrett. Lovgivningen bygger nå også i stor utstrekning på EU-direktiver, men har ikke lenger den samme samnordiske karakter som før, og i enkelte spørsmål har vurderingene vært forskjellige (f.eks. om patentering av bioteknologiske oppfinnelser).

En samnordisk lovgivning kan forenkle arbeidet med gjennomføring av nye EU-regler i de enkelte landene. Et aktivt nordisk fagmiljø kan lette arbeidet med å få til samnordisk lovgivning. Innenfor opphavsretten kan samnordisk lovgivning støtte opp om nordisk kulturutveksling, markere kollektive rettigheter gjennom bl.a. avtalelisenser også med tanke på internasjonal regelutvikling, og gi grunnlag for en fellesnordisk rettighetsklarering ved bruk av materiale som er beskyttet av en opphavsrett.

5. Transport og samferdsel

Sjøfartslovgivningen er et eksempel på utstrakt nordisk lovsamarbeid om ensartet lovgivning basert på internasjonale konvensjoner og etter hvert også på enkelte EU-regler. Regelverket for transport er utviklet særskilt for de enkelte transportformer og kan derfor skape problemer når det gjelder multimodal transport. For transportutøverne har det betydning at kvalifikasjonsbevis fra ett land godtas i alle de nordiske land, noe som i dag ikke fullt ut er tilfellet.

6. Arbeidsforhold

Den nordiske modellen for arbeidslivet finnes i forskjellige former i de nordiske land når det gjelder løsning av konflikter i arbeidslivet. Trepartsmodellen basert på høy oppslutning om organisasjoner på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden kan bli

påvirket av både lavere organisasjonsgrad, innvandrende arbeidskraft og endringer i arbeidskontrakter. På nordisk plan ville trepartsmodellen bli styrket om det forelå en fellesnordisk organisering også på arbeidsgiversiden.

De EU-baserte reglene om utstasjonering og virksomhetsoverdragelse har kommet til å få stor betydning for sikring av arbeidsvilkår og stillingsvern i Norden. Tiltak mot sosial dumping er aktuelle overalt i Norden. Både i konsernforhold og i en delingsøkonomi oppstår det spørsmål om hvem som skal regnes som arbeidsgiver eller ha arbeidsgiverplikter. Der franchiseavtaler brukes i selvstendig næringsvirksomhet, kan franchisemottakerens stilling reise spørsmål om beskyttelse som minner om arbeidstakerens.

For å kunne utøve et yrke er spørsmålet om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra naboland i Norden viktig, ut over det som følger av EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv. Her oppstår det særlige spørsmål for Færøyene og Grønland. Det skal være fri utveksling av praktikanter i Norden (Helsingforsavtalen artikkel 14), men for å sikre dette er det også viktig hvilke rettigheter til trygd eller forsikring i sykdoms- og ulykkestilfeller som en praktikant eller lærling har i et naboland.

7. Skatt, avgifter og toll

På området for skatt, avgifter og toll er det nordisk og internasjonalt samarbeid for å unngå dobbeltbeskatning og sikre innfordringen. Dette kommer til uttrykk gjennom nordiske og internasjonale konvensjoner. Skattelovgivning i Norden er bygd opp på forskjellige måter, og det synes vanskelig å forestille seg en vidtgående harmonisering her.

Ulikheter i skatte- og avgiftsregimer kan hemme grensekryssende næringsvirksomhet og skape vansker for virksomheten i grensenære strøk. Dette har en distriktspolitisk side, idet det kan bidra til å opprettholde bosettingen om grensekryssende aktiviteter kan utøves uten å utløse en særlig avgifts- eller tollplikt. For å unngå slike

grensehindre kan det være ønskelig med en begrenset harmonisering av reglene eller unntak fra regler om avgift og toll. En samlet gjennomgåelse av slike problemer kan være hensiktsmessig, fordi løsningen kan være avhengig av gjensidige kompromisser.

Norden har en felles interesse i å motvirke unndragelse av skatter og avgifter. Det har derfor vært fellesnordiske forhandlinger om informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadiser. Også andre tiltak mot skatteunndragelser og skatteparadiser kan bli lettere å realisere gjennom nordisk samarbeid.

8. Utdanning

Utdanning er grunnleggende for yrkesaktivitet og velferd i fremtidssamfunnet, og er et område hvor EU ikke har engasjert seg i regelgivning. I nordisk sammenheng kan det reises spørsmål om fordeling av utdanningsretninger mellom de nordiske land, særlig på høyere nivå, likestilling av nordiske søkere ved opptak og godkjenning av forkunnskaper fra andre nordiske land som grunnlag for opptak, og rett til studiefinansiering ved utdanning i andre nordiske land. Selv om det kan være ønskelig at dette kommer til uttrykk i lovgivningen – ikke bare i forskrifter – synes det ikke å foreligge slike grensehindre at det er behov for et styrket nordisk lovsamarbeid på feltet. Større behov synes det å være for å åpne for praktikanter og lærlinger i nordiske naboland (jf. punkt 6).

9. Digitalisering

Digitalisering vil gi nye muligheter for internordisk samarbeid og reise både helt nye rettsspørsmål og spørsmål om forståelsen av gjeldende regler. For å realisere potensialet og unngå grensehindre for digitalisert virksomhet vil det være behov for å samordne regelverket på flere punkter. Ved gjensidig anerkjennelse av digital identifikasjon, autentisering og signatur⁷ i henhold til felles krav bør det legges til rette for internordisk

digital omsetning av tjenester (f.eks. bruk av elektroniske resepter utstedt i et annet nordisk land) og bli enkelt for nordboere å henvende seg til myndighetene i et annet nordisk land. Muligheter som digitaliseringen reiser f.eks. ved bruk av selvkjørende biler, kan reise ansvarsspørsmål som i tilfelle bør utredes på nordisk basis. Så langt spørsmålene ikke blir løst gjennom nye EU/EØS-regler, bør det særskilte ministerrådet for digitalisering (MR-DIGITAL) sikre at også lovgivningsspørsmål som oppstår om digitaliseringen skal få effekt på tvers av landegrensene i Norden, blir drøftet og løst på ens måte.

Trusler og andre krenkelser på internett og sosiale medier er blitt en dagligdags foreteelse også i Norden. En hensiktsmessig regulering kan med fordel skje i nordisk lovsamarbeid og danne en modell også for forholdet til land utenfor Norden.

10. Statsborgerskap og innvandring

Lovgivningen om statsborgerskap har tidligere blitt til i nordisk samarbeid. Også ved senere revisjoner har man søkt å lette adgangen for nordboere til å få statsborgerskap i et annet nordisk land og å begrense de virkninger krav om statsborgerskap har for personer med statsborgerskap i et annet nordisk land. Det har vært foreslått å gi adgang til dobbelt statsborgerskap mellom de nordiske land, eller å innføre et nordisk statsborgerskap ved siden av det nasjonale som uttrykk for tilknytning til Norden.⁸ Skal et nordisk statsborgerskap gjennomføres, vil det kreve lovregulering etter en utredning av hvilke virkninger det skal ha.

Utlendingsfeltet er blitt et viktig og omstridt politikkområde i Norden med vesentlige forskjeller mellom landene i utlendingspolitikken. Både innvandring og integrering er tema for lovregulering.

Uavhengig av hvilken politikk som gjelder, og hvilke tiltak som settes i verk, reiser utformingen av lovgivningen spørsmål som er felles for alle landene. De erfaringer som er gjort med lovreguleringen i lys av internasjonale konvensjoner, bør holdes opp mot hverandre med sikte på å få en så klar lovgivning som mulig til å oppfylle de utlendingspolitiske og rettssikkerhetsmessige mål i hvert land. En politisk vilje til større harmonisering av politikk og regelverk på området kan dessuten gjøre at asylordningen blir mer effektiv, og at man unngår «problemeksport» fra et nordisk land til et annet. I integrering er det grunn til å lære av erfaringer i andre nordiske land, ikke bare når det gjelder faktiske tiltak, men også lovgivning som påvirker eller søker å legge til rette for integrering.

11. Velferdsrettigheter

Alle de nordiske land legger vekt på å sikre velferd og sosial trygghet. Det er likevel ofte forskjeller i hvordan lovgivningen på dette området er lagt opp. Slike forskjeller kan føre til usikkerhet om nordboere som krysser landegrensene, får de velferdsrettigheter som de ville ha i opprinnelseslandet, eller slike som borgere i det nye oppholdslandet ville ha. I et tilfelle hvor det er klart at vedkommende skal ha en velferdsytelse, kan det være uklart hvilket land som skal gi tjenesten, noe som kan ha betydning for både omfang og utgiftsdekning. Det er som oftest urealistisk å vente en harmonisering av ulike lands velferdsordninger for å løse slike spørsmål, men det bør være mulig i et nordisk lovsamarbeid å finne løsninger på dem innenfor rammen av de forskjellige velferdsordningene. At dette løses, kan ses som en forutsetning for å skape den samme trygghet ved mobilitet på tvers av landegrensene i Norden som vi etterstre-

⁷ Jf. Nordisk råds rekommandasjon 21/2017 Införande av nordiska e-ID.

⁸ Se Sten Palmgren og Gunnar Wetterberg: Nordens tid är nu. Förutsättningar och möjligheter med ett nordiskt medborgarskap (2017).

ber i hvert enkelt land. Mange av spørsmålene er regulert i EUs trygdeforordning og de nordiske konvensjonene om trygd og om sosialhjelp og sosiale tjenester,⁹ men det er behov for å følge opp det samlede oversynet dokumentert i ekspertgrupperapporten NORD 2012:002 Gränshinder i Norden på social- och arbetsmarknadsområdet og i TemaNord 2011:540 Arbejdsmarkedspensioner/Tjänstepensioner i Norden – utmaningar i gränsöverskridande situationer.

12. Helse

Et godt helsevesen er et viktig element i de nordiske velferdsstatene. Det er først og fremst en helsefaglig og økonomisk utfordring, men også rettsregler spiller en rolle for å fremme tilgangen til helsetjenester i samsvar med medisinske behov.

Rettsliggjøringen av helsespørsmål har vært betydelig gjennom utbyggingen av pasientrettigheter. Hvilket omfang pasientrettighetene får i et land, kan bl.a. henge sammen med økonomiske forhold. I nordisk sammenheng oppstår spørsmål om hvilken rett – eller hvilke muligheter – en pasient skal ha til å få behandling i et annet land mot at utgiftene dekkes av bostedslandet. Krav på erstatning for pasientskader vil som utgangspunkt bli bedømt etter behandlingslandets rett om ikke annet er bestemt.

Medisinsk spesialisering og ressursutnytting kan gjøre det ønskelig med pasientutveksling over landegrensene, særlig ved sjeldne diagnoser eller utprøvende behandling.¹⁰ I grenseområder kan det være rasjonelt om helsehjelp gis i nabolandet. For mobilitet over grensene bør (elektroniske) resepter utstedt i ett land kunne brukes i et annet nordisk land.

Den samlede nordiske befolkning og nordiske

helsesdata kan gi et vesentlig bedre grunnlag for helseforskning enn man får bare med helsedata fra det enkelte land. Det forutsetter at det sikres en fellesnordisk tilgang til helsedata, og vil reise spørsmål om en fellesnordisk etisk vurdering av forskningsprosjekter. På lignende måte kan nordisk samarbeid gi bedre grunnlag for utprøving av nye legemidler. Et nordisk samarbeid om godkjenning og innkjøp av legemidler kan dessuten ha betydning for prisingen av legemidler.

Det er stor nordisk utveksling av helsepersonell på basis av gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner. Samtidig må det unngås at ukvalifisert personell vandrer fra det ene land til det annet. Det er behov for å sikre at helsemyndighetene i et nordisk land kan få opplysninger om forvaltningsmessige reaksjoner i andre nordiske land, også om de ikke begrenser yrkesutøvelsen direkte. Ved digitalisering kan dette oppnås ved lovgivning om et felles nordisk helsepersonellregister eller fellesnordisk tilgang til de enkelte lands registre.

Flere av disse spørsmålene er regulert i sekundærretten i EU/EØS. Der denne reguleringen i forordninger og direktiver ikke er klar, vil nordisk lovsamarbeid ha en særlig nytte.

13. Familie og arv

Familiereetten har vært preget av et omfattende nordisk lovsamarbeid som bl.a. ga en ensartet ekteskapslovgivning. Reformbehov i forskjellige land førte så til en ulik endringstakt, men nå er det trolig bedre grunnlag for felles vurderinger i Norden. Det er uheldig for familiemessig mobilitet at det er vesentlige eller unødige forskjeller mellom regelverkene, særlig når det gjelder familielovgivningen. Her ligger også noen særspørsmål for Færøyene og Grønland.

⁹ Forordning (EF) nr. 883/2004 og nordiske konvensjoner 12. juni 2014 om trygd (sosial sikring) og 14. juni 1994 om sosialhjelp og sosiale tjenester.

¹⁰ Jf. medlemsforslag til Nordisk råd A 1752/välfärd – om ökat samarbete mellan de nordiska sjukvårdssystemen.

Det omfattende familie- og arverettsprosjektet som Nordisk ministerråd organiserte i 1998–2002, ga et materiale som grunnlag for tilpasning og harmonisering av lovgivningen i de forskjellige land som stadig kan utnyttes. Om samboerforhold foreligger en tilsvarende studie utarbeidet av det nordiske rettsvitenskapelige fagmiljøet (2014) som inkluderer en samnordisk lovskisse. Ettersom Sverige har hatt en egen samboerlov siden 1987 (nå lag 2003:376), foreligger her en lovregulering der det er mulig til nytte for alle nordiske land å foreta en empirisk basert evaluering av virkningene. Fordeling av midler ved oppløsning av ekteskap eller samboerforhold eller ved arv kan by på ubehagelige overraskelser for berørte med bakgrunn fra forskjellige land og kan med fordel utredes og drøftes på fellesnordisk basis.

Innvandring og flerkulturelle samfunn reiser nye spørsmål om hvordan familielovgivningen bør forholde seg til normer knyttet til andre kulturer. Tvangsekteskap og barneekteskap berører fellesnordiske verdier.

Hvilke konsekvenser assistert befruktning og surrogati, og endring av (juridisk) kjønn, bør ha for familielovgivningen, særlig for foreldreskap, kan også være temaer for fellesnordiske overveielser, også om vurderingene av disse forholdene kan være forskjellige.

14. Vergemål

Også lovgivningen om vergemål ble opprinnelig til i nordisk lovsamarbeid. Nyere lovgivning reiser blant annet spørsmål om bruk av fremtidsfullmakter med tanke på nedsatt funksjonsevne. FN-konvensjonen om rettigheter for personer med nedsatt funksjonsevne reiser uklare spørsmål om bruk av vergemål som med nytte kan vurderes i nordisk sammenheng (jf. også nedenfor under punkt 16).

15. Strafferettspleie

Tradisjonelt har de nordiske land vært preget av en human strafferettspleie, selv om andre kriminalpolitiske vinder har hatt betydning i senere år.

Kriminalitetsutviklingen har i stigende grad ført til at lovgiverne har åpnet for bruk av hemmelige tvangsmidler, som dessuten kan reise spørsmål om forholdet til menneskerettskonvensjonene. Dataavlesning er ett eksempel. Terrorhandlinger har ført til nye tvangsmidler og til nye straffebestemmelser, til dels vedtatt meget raskt etter internasjonalt påtrykk. Erfaringene med slike tvangsmidler og straffebestemmelser kan med fordel belyses på nordisk basis.

Digitalisering og internett gir grunnlag for nye former for straffbare handlinger. Hvordan disse best møtes med egnede straffebestemmelser, kan med fordel vurderes i nordisk samarbeid.

Innenfor strafferettspleien representerer både bruken av varetekt og den samlede saksbehandlingstiden menneskerettslige og effektivitetsmessige utfordringer. Det kan være mye å vinne her ved å lære av hverandres erfaringer.

Effektiv strafforfølgning av grenseoverskridende kriminalitet i Norden gir grunn til å overveie gjensidig anerkjennelse av avgjørelser truffet under etterforskningen. Også spørsmålet om en felles nordisk påtalemyndighet for visse saker kan utredes på nordisk plan.

Nordiske politiressurser kan utnyttes bedre over landegrensene hvis det gjelder ens regler om politiets bruk av tvangsmidler. Det kan gjelde i både tynt og tett befolkede grenseområder.

16. Gjennomføring av internasjonale konvensjoner på menneskerettsområdet

Alle de nordiske land legger stor vekt på de verdier som internasjonale menneskerettskonvensjoner er uttrykk for. Konvensjonenes regler gir ofte rom for betydelig tolkingstvil. Når man skal realisere de verdier som ligger i konvensjonene, kan det ofte oppstå spørsmål om hva slags lovregler som er

egnet til dette i de nordiske samfunn, og hvordan det skal avveies mot andre samfunnsmessige mål. Tolkingsrommet i konvensjonene har i mange tilfeller åpnet for en dynamisk rettsutvikling gjennom avgjørelser og uttalelser av internasjonale konvensjonsorganer, både i saker rettet mot en nordisk stat og i saker mot andre konvensjonsstater. Hvordan man best forholder seg til en slik praksis i nasjonal lovgivning eller påvirker den internasjonale konvensjonspraksis, er både generelt, for bestemte konvensjoner og for bestemte spørsmål etter en konvensjon et tema som bør tas opp i nordisk samarbeid.

Som ledd i reformprosessen for Nordisk ministerråd, Nytt Norden, gjennomføres regelmessige strategiske gjennomlysninger for potensielt nordisk samarbeid. De innebærer en grunnleggende kartlegging av potensielle nye områder for nordisk samarbeid i et 5–10 års perspektiv. Slike gjennomlysninger har så langt blitt gjennomført for energisektoren, helsesektoren og arbeidslivssektoren.

Under del 2 av reformprosessen Nytt Norden ble det konstatert at det fantes et potensiale i å revitalisere det nordiske lovsamarbeidet for å utvikle nordisk samarbeid og styrke nordisk integrasjon. Samarbeidsministerne besluttet på denne bakgrunn å gjennomføre en avgrenset analyse av dette potensiale. Oppdraget med å gjennomføre denne analysen ble gitt til professor emeritus Inge Lorange Backer ved Universitetet i Oslo. Backer har lang erfaring fra nordisk samarbeid innen justisområdet, og som ekspedisjonssjef for Lovavdelingen i Justisdepartementet i Norge (1995–2008), var han Norges medlem i den nordiske embetsmannskomiteen for lovsamarbeidet.

Backers sluttrapport «Styrket Nordisk Lovsamarbeid – muligheter og utfordringer» er et eksternt innspill til de nordiske samarbeidsministerne om det fremtidige nordiske lovsamarbeidet. Rapporten overleveres til de nordiske samarbeidsministerne på deres møte i februar 2018.

Nordisk ministerråd
Norden Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 København K
www.norden.org

Denne rapporten peker på utfordringer og muligheter for det nordiske lovsamarbeidet, som etter den nordiske samarbeidsavtalen (Helsingforsavtalen) er en sentral del i nordisk samarbeid. Rapporten har en rekke forslag til hvordan man kan styrke lovsamarbeidet.

Rapporten fremhever at et styrket nordisk lovsamarbeid kan gi bedre lovgivning i hvert enkelt land, forebygge og motvirke grensehindre i Norden, og bidra til å fremheve den nordiske modellen i verdenssamfunnet. Et sterkere lovsamarbeid er viktig for å nå målet om at Norden skal være den mest integrerte region i verden i samsvar med de nordiske statsministrenes felles erklæring i 2016.

Rapportforfatteren, professor emeritus Inge Lorange Backer ved Universitetet i Oslo, har lang erfaring fra nordisk samarbeid innen justisområdet. Som ekspedisjonssjef i Lovavdelingen i Justisdepartementet i Norge (1995–2008) var han Norges medlem i den nordiske embetsmannskomiteen for lovsamarbeid.