Eflt norrænt löggjafarsamstarf Tækifæri og áskoranir

Norræna
ráðherranefndin

INGE LORANGE BACKER

Eflt norrænt löggjafarsamstarf

Tækifæri og áskoranir

ANP 2018:729

ISBN 978-92-893-5439-4 (PRINT)

ISBN 978-92-893-5440-0 (PDF)

ISBN 978-92-893-5441-7 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2018-729>

© Norræna ráðherranefndin 2018

Umbrot: Mette Agger Tang

Kápumynd: Ricky Molloy

Prentun: Rosendahls

Printed in Denmark

Norrænt samstarf

Norræna samstarfið er eitt umfangsmesta svæðasamstarf í heiminum. Að samstarfinu koma Danmörk, Finnland, Ísland, Noregur og Svíþjóð auk Álandseyja, Færeyja og Grænlands.

Norræna samstarfið er pólitískt, efnahagslegt og menningarlegt og skiptir miklu í evrópsku og alþjóðlegu samstarfi. Löndin vinna saman að því að marka Norðurlöndum stöðu í öflugri Evrópu.

Með norrænu samstarfi er unnið að því að gæta hagsmuna svæðisins og efla norræn gildi í hnattrænum heimi. Sameiginleg gildi landanna styrkja stöðu Norðurlanda og skipa þeim meðal þeirra svæða í heiminum þar sem nýsköpun og samkeppnishæfni er mest.

Norræna ráðherranefndin

Nordens Hus

Ved Stranden 18

DK-1061 København K

www.norden.org

Sækja útgefið efni: www.norden.org/nordpub

Eflt norrænt löggjafarsamstarf Tækifæri og áskoranir

SKÝRSLA AFHENT FRAMKVÆMDASTJÓRA

NORRÆNU RÁÐHERRANEFNDARINNAR

24. JANÚAR 2018

HÖFUNDUR: INGE LORANGE BACKER, PRÓFESSOR EMERITUS

Efnisyfirlit

Formáli	7
Samantekt	8
1. Norrænt löggjafarsamstarf	10
2. Hvers vegna norrænt löggjafarsamstarf?	13
3. Norræna módelið	14
4. Norrænt löggjafarsamstarf – þróun þess og samstarfshættir í dag	17
5. Hvað styður eða torveldar norrænt löggjafarsamstarf?	23
6. Metnaðarstig norræns löggjafarsamstarfs	28
7. Löggjafarsamstarf til að sporna við stjórnsýsluhindrunum	30
8. Norrænt löggjafarsamstarf á sviðum landsbundinnar löggjafar	33
9. Svið sem lúta ESB-reglum	37
10. Norrænt löggjafarsamstarf fyrir Álandseyjar, Færeyjar og Grænland	41
11. Norrænt löggjafarsamstarf – samantekt á stöðu mála 2018	43
12. Efling norræns löggjafarsamstarfs	46
13. Forgangstillögur	48
Fylgiskjal 1 Almennar tillögur til eflingar norrænu lagasamstarfi	52
Fylgiskjal 2 Sérstök svið laga og lífs: Viðeigandi verkefni	56

Formáli

Skýrsla þessi er unnin í framhaldi af ákvörðun norrænu samstarfsráðherranna dagsettri 6. september 2016 um að unnið skyldi afmarkað mat á möguleikum norræns löggjafarsamstarfs til framtíðar með því markmiði að þróa norrænt samstarf og efla norræna samþættingu. Forsætisráðherrar Norðurlanda sendu frá sér yfirlýsingu þann 27. september 2016 þar sem þeir staðfestu markmiðið um að Norðurlöndin eiga að vera best samþætta svæði í heimi. Skýrslan er þáttur í umbótastarfi sem heldur áfram innan Norrænu ráðherranefndarinnar og framkvæmd tillagna framkvæmdastjórans í skýrslunni Nyt Norden 2.0 í samræmi við ákvörðun samstarfsráðherranna í september 2016.

Á vordögum 2017 fól framkvæmdastjóri Norrænu ráðherranefndarinnar mér að vinna greiningu á tækifærum til eflingar norrænu löggjafarsamstarfi. Í erindisbréfinu er verkefninu lýst sem hér segir:

„Í greiningunni er gert ráð fyrir að eftirfarandi atriði m.a. verði tekin umfjöllunar:

- mat á norrænu löggjafarsamstarfi fram að þessu;
- umræða og ábendingar um hugsanlega mynd norræns löggjafarsamstarfs í framtíðinni;
- umræða og mat á því hvernig aukið samstarf getur stuðlað að afnámi stjórnsýsluhindrana;
- umræða og mat á sviðum þar sem aukið norrænt löggjafarsamstarf hefði mest áhrif á norræna samþættingu;
- umræða og mat á sviðum þar sem flest tækifæri gefast til að auka umfang norræns samstarfs að teknu tilliti til skuldbindinga landanna gagnvart ESB;
- mat á hugsanlegum ávinningi fyrir Norðurlönd sem fælist í (útvíkkuðu) norrænu löggjafarsamstarfi;
- mat á hindrunum gegn (útvíkkuðu) norrænu löggjafarsamstarfi og hvernig mætti bregðast við þeim.

Greiningin taki til athugunar lagaleg og pólitísk tækifæri og áskoranir í nánara norrænu samstarfi um réttarþróun.“

Með orðum þessum afhendi ég greiningu mína „Eflt norrænt löggjafarsamstarf – tækifæri og áskoranir“. Samantekt á greiningunni fylgir strax á eftir formála. Megináherslan í samantektinni er lögð á tækifæri til eflingar löggjafarsamstarfinu til framtíðar og þær leiðir sem eru færar í þeim efnum.

Við greininguna hef ég fyrst og fremst stuðst við fjölmörg samtöl og fundi sem ég átti með stjórnmalafólki, embættismönnum, sérfræðingum og hagsmunasamtökum í öllum norrænu löndunum. Alls ræddi ég við um tvö hundruð manns í öllum löndunum. Ýmsar hliðar norræns löggjafarsamstarfs voru ræddar á 41. norræna lögfræðingapínginu sem fram fór í Helsinki 24. og 25. ágúst 2017. Margt hefur verið skrifað um norrænt löggjafarsamstarf, einkum stuttar eða aðsendar greinar. Þá hafa fyrri skýrslur o.þ.h. frá Norrænu ráðherranefndinni komið að notum við greininguna.

Ég hef notið góðrar aðstoðar starfsfólks skrifstofu ráðherranefndarinnar, þeirra Kaspers Paulig aðalráðgjafa og í leyfi hans Katrine de Neergaard aðalráðgjafa. Aðstoð þeirra við undirbúning og eftirfylgni viðtala víða um Norðurlönd reyndist mér ómetanleg.

Ósló, 24. janúar 2018

Inge Lorange Backer

Samantekt

Mörg tækifæri eru til að efla norrænt löggjafarsamstarf.

Efling samstarfsins getur verið gagnleg á ýmsan hátt: Hún getur bætt löggjöfina í löndunum, hún getur unnið gegn óæskilegum stjórnsýsluhindrunum innan Norðurlanda og hún getur orðið til þess að norræna módelið þróist og eflist sem framlag til alþjóðasamfélagsins. Aukið norrænt löggjafarsamstarf getur verið mikilvæg leið til að framfylgja markmiði forsætisráðherranna um að Norðurlönd verði best samþætta svæði í heimi.

Ef efla á norrænt löggjafarsamstarf verður að vera raunverulegur pólitískur stuðningur fyrir hendi og jafnframt er mikilvægt að vinnuálag embættismanna sem starfa að lagagerð torveldi ekki samstarfið.

Löggjafarsamstarf Norðurlanda á sér meira en 100 ára sögu. Samnorræn lög hafa verið samþykkt á ýmsum réttarsviðum, einkum á sviði einkamálaréttar. Óformlegt samstarfið hefur byggst á hagnýtum viðræðum og umræðu milli landanna án þess að þau hafi afsalað sér nokkru af löggjafarvaldi sínu. Þá hafa ríki Norðurlanda gert þjóðréttarlega bindandi samninga sín á milli á ýmsum sviðum en hvergi er að finna gott yfirlit yfir þá samninga. Eins er algengt að löndin skiptist á upplýsingum og reynslu sem kemur að góðum notum þegar þau vinna að undirbúningi innlendrar löggjafar.

Metnaðurinn fyrir norrænu löggjafarsamstarfi er breytilegur. Markmiðið getur verið að samræma löggjöf landanna eða ná samkomulagi um uppbyggingu eða meginreglur löggjafarinnar en tilgangurinn getur líka verið að miðla upplýsingum og reynslu varðandi einstök löggjafaratriði. Metnaðinn er hægt að sníða að þörfinni hverju sinni, eins geta tvö eða fleiri lönd átt samstarf án þess að öll löndin komi þar að málum.

Réttarsamstarf norrænu landanna grundvallast á Samstarfssamningnum frá 23. mars 1962 (Helsingforssamningnum) sbr. 2.–7. gr.

Metnaðurinn er mestur á sviði einkamálaréttar þar sem stefna ber að sem mestu samræmi (4. gr.) en á sviði refsiréttar á að leitast við að samræma reglur (5. gr.) og einnig á öðrum réttarsviðum þar sem hagkvæmt þykir (6. gr.). Þá felur samningurinn í sér ákvæði um gagnkvæma viðurkenningu og fullnægju dóma og stjórnvaldsákvæðana (7. gr.) og ákvæði um að ríkisborgarar annarra norrænna landa skuli njóta sama réttar og ríkisborgarar viðkomandi lands (2. gr.). Ákvæði um samstarf um hina ýmsu málaflokka eru einnig háð löggjafarsamstarfi, til að mynda á sviði menntunar, vinnulöggjafar, félagslegra hlunninda og umhverfisverndar. Samkvæmt Helsingforssamningnum eru löndin skuldbundin til að tilkynna hinum löndunum ef þau vilja gera breytingar á lagaákvæðum sem hafa orðið til með norrænu samstarfi (41. gr.).

Með þátttöku landanna í ESB/EES hefur einsleitni norrænna laga aukist í samræmi við evrópska samþættingu. Sú samþætting hefur takmarkað möguleika norrænu landanna á löggjafarsamstarfi á frjálsum grundvelli, einkum að undirrita nýja norræna samninga. Á hinn bóginn skapast grundvöllur fyrir samstarfi um undirbúning eða framkvæmd EB- og EES-gerða. Samstarfið hefur verið mismunandi öflugt. Þegar gerðir eru innleiddar með ólíkum hætti í löndunum getur það skapað réttarlegt misræmi sem ekki var fyrir hendi áður. Hvergi er að finna vísindalega unnið yfirlit yfir umfang þessa.

Norrænt löggjafarsamstarf er óformlegs eðlis og því er auðvelt að efna til samstarfs og fylgja því eftir. Óformlegt eðli samstarfsins gerir það að verkum að það þarf oft að lúta í lægra haldi fyrir öðrum alþjóðlegum skuldbindingum og hætt er við að því sé ýtt til hliðar vegna annarra verkefna í löndunum. Aukin vitneskja um þær réttmætu væntingar sem Helsingfors-samningurinn skapar getur átt þátt í að efla norrænt löggjafarsamstarf.

Í röðum stjórnmalafólks kann að ríkja óánægja með hvernig óskum um og frumkvæði að norrænu löggjafarsamstarfi er fylgt eftir. Í röðum embættismanna er litið svo á að skipti á upplýsingum og reynslu gangi vel fyrir sig og komi að góðum notum þegar unnið er að undirbúningi innlendrar löggjafar. Það er almennt álit embættismanna að hvorki sé tími og fjármagn til viðtækara löggjafarsamstarfs um að samræma inntak og uppbyggingu löggjafar né nægilegt gagn af því.

Skýrt og greinilegt frumkvæði af hálfu Norðurlandaráðs og Norrænu ráðherranefndarinnar myndi styrkja samstarfið. Nýir starfshættir, sér í lagi upplýsingar og mat á samstarfsaðgerðum snemma í ferlinu auk þess sem meira yrði leitað til sérfræðinga utan ráðuneytanna, myndu greiða fyrir samstarfinu.

Löggjafarsamstarfið innan vébanda Norrænu ráðherranefndarinnar felst einkum í rannsóknnum varðandi einstök atriði og í námsstefnum með skýrslum þar að lútandi. Oft er óljóst hvernig úttektum og skýrslum hefur verið fylgt eftir. Það ætti að vera föst venja að ráðherranefndin taki afstöðu til eftirfylgni. Þar ættu nokkur landanna að geta átt frekara samstarf um lagaráðstafanir þó að öll löndin sjái sér ekki hag í að koma þar að málum.

Hægt er að koma í veg fyrir óþarfa stjórnsýsluhindranir ef löndin setja ákvæði í starfsreglur sínar um undirbúning laga þess efnis að meta skuli hugsanleg áhrif laganna á hin norrænu löndin og

íbúa þeirra eftir því sem við á. Eins má koma í veg fyrir nýjar stjórnsýsluhindranir á Norðurlöndum með því að löndin tilkynni hvert öðru samkvæmt 41. gr. Helsingforssamningsins þegar þau íhuga breytingar á löggjöf sem hefur orðið til með norrænu samstarfi.

Ýmsar leiðir eru til að efla löggjafarsamstarf Norðurlanda. Mikilvægt er að koma auga á og nýta þau tækifæri sem eru fyrir hendi á hverjum tíma. Í skýrslunni er tillögum um eflingu norræns samstarfs skipt í tvo meginflokka, til skamms tíma og til lengri tíma litið. Alls inniheldur skýrslan þrettán tillögur.

Annar meginflokkurinn fjallar um breytta starfshætti, ýmist í löndunum eða á norrænum vettvangi, skipulagslegar aðgerðir í norrænu samstarfi og betri nýtingu fjármagns og faglegs samstarfs á Norðurlöndum. Hinn meginflokkurinn fjallar um tiltekin löggjafarsvið og verkefni. Viðmiðin að baki tillögunum eru norrænt notagildi, hvort þær varða brýnan samfélagsvanda og hvort góður faglegur grundvöllur er fyrir áframhaldandi norrænu samstarfi.

Tillögurnar þrettán eru að einhverju leyti útfærðar nánar í fylgiskjöllum 1 og 2 en þar er einnig að finna nokkur önnur málefni sem fjalla mætti um í norrænu löggjafarsamstarfi.

1. Norrænt löggjafarsamstarf

Hvað er norrænt löggjafarsamstarf?

Norrænt löggjafarsamstarf er samstarf um löggjöf norrænu landanna. Það snýst fyrst og fremst um undirbúning og gerð nýrra lagafrumvarpa sem verða samþykkt á þjóðþingum landanna. Löggjafarsamstarfið getur snúist um löggjöf á hvaða sviði sem er. Gegnum tíðina hefur samstarfið verið öflugast þegar um er að ræða almennar reglur sem dómstólar framfylgja, einkum á sviði einkamálaréttar um réttarstöðu einstaklinga hvers til annars og samskipti.

Í upphafi voru það Danmörk, Noregur og Svíþjóð sem höfðu með sér samstarf á sviði almennrar löggjafar og var hún að mestu á verkswiði dómsmálaráðuneytanna. Finnland gekk til samstarfsins þegar landið hlaut sjálfstæði 1917 og síðar bættist Ísland í hópinn. Íðulega hafa öll fimm löndin tekið þátt í norrænu löggjafarsamstarfi. Þó hefur því brugðið við að eitt landanna, einkum Ísland, hefur ekki tekið virkan þátt í samstarfinu vegna skorts á tíma og fé.

Í skýrslunni er sjónum beint að samstarfi um undirbúning og gerð löggjafar á Norðurlöndum. Einnig verður fjallað um nokkur atriði sem varða framkvæmd laganna. Skýrslan er samin út frá því að það eru þjóðþing landanna sem eiga að samþykkja landslög. Helsingforssamningurinn um norrænt samstarf frá árinu 1962 heimilar ekki yfirþjóðlegt fyrirkomulag þar sem Norðurlandaráð eða aðrar norrænar stofnanir gætu samþykkt lög sem væru bindandi fyrir löndin og skýrslan fjallar heldur ekki um þess háttar fyrirkomulag. Engu að síður geta Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin gegnt annars konar mikilvægu hlutverki í löggjafarsamstarfi á Norðurlöndum.

Löggjafarsamstarf og annað norrænt samstarf

Löggjöfin á að setja reglur um brýn samfélagsleg málefni og útljá deilur í samfélaginu. Gildismat og greining á þeim atriðum sem um ræðir hafa áhrif á inntak löggjafarinnar. Ef ljóst er að málið þurfi að leysa með lagasetningu er

iðulega hægt að afla vísindalegrar þekkingar og greiningar á vandanum um leið og unnið er að gerð lagafrumvarpsins. Í öðrum tilvikum þegar hugsanlega er hægt að leysa málið með öðru en löggjöf er vandinn greindur áður en hafinn er undirbúningur að hugsanlegu lagafrumvarpi.

Mikið norrænt samstarf snýst um annað en löggjöf. Engu að síður geta komið upp atriði í þess háttar samstarfi sem leysa þarf með lagasetningu. Af þessu leiðir að ekki þurfa að vera skörp skil á milli löggjafarsamstarfs og annars norræns samstarfs.

Mismunandi markmið og metnaður í löggjafarsamstarfinu

Metnaður og markmið með löggjafarsamstarfinu getur verið með ýmsum hætti. Samstarfið getur falist í að skiptast á upplýsingum og reynslu, gerð sameiginlegrar kortlagningar og greiningar á vandamálunum og í að semja drög að lagasetningum sem verða meira eða minna eins í öllum löndunum. Löggjafarsamstarfið getur einnig falist í að löndin meti í sameiningu löggjöf um tiltekin mál þar sem niðurstöðurnar geta gefið tilefni til nýrrar löggjafar.

Þegar markmiðið með löggjafarsamstarfinu er að samræma lagasetningar á Norðurlöndum er venjan sú að semja lagafrumvarp fyrir hvert land sem tekur þátt í samstarfinu. Eingöngu í fáum tilvikum hefur óformlegt samkomulag verið gert þjóðréttarlega bindandi en þá hafa löndin undirritað sáttmála þar sem kveðið er á um hvaða reglum skuli skeytt inn í löggjöf allra landanna.

Markmiðið með norrænu löggjafarsamstarfi getur einnig verið samstaða gagnvart umheiminum hvort sem um er að ræða alþjóðlegar viðræður um nýja sáttmála eða aðrar gerðir eða til að kynna lausnir sem gætu vakið áhuga annarra ríkja.

Fram til ársins 1980 var kjarni löggjafarsamstarfsins að semja einsleit lög, einkum á sviði einkamálaréttar sem varða réttarstöðu

einstaklinga hvers til annars og samskipti þeirra á milli og almennir dómstólar framfylgja. Leiddi það oft til lögfestingar á svo til sambærilegum reglum þar sem áður voru óskrifuð lög eða til samræmingar á aðlögun alþjóðasamþykktar að innlendri löggjöf landanna. Síðar snerist samstarfið oft um ákveðin álitæfni í norrænu löndunum eða vinnu að nýjum gerðum ESB/EES. Á einstaka sviðum hefur samstarfið verið náið þegar unnið var að gerð nýrra alþjóðlegra sáttmála.

Löggjöf og framkvæmd laganna – löggjafarsamstarf og samstarf stjórnisýslueininga

Lögum sem verða til með norrænu samstarfi ber að beita og framfylgja í löndunum. Þá vakna spurningar um hvernig eigi að túlka lögin og framkvæma. Háttsemi og aðstæður sem lögin

fjalla um geta snert fleiri norræn lönd og svipaðar spurningar vaknað í fleiri löndum. Norrænt samstarf um eftirfylgni löggjafar getur auðveldað að löggjöfin nái settu markmiði og ennfremur varpað ljósi á hverju þurfi að breyta í löggjöf sem hefur verið samþykkt.

Mörg dæmi eru um norrænt samstarf stjórnisýslueininga á framkvæmdastigi en það er umfangsmeira og nánara en löggjafarsamstarf á umræddu sviði. Í fjármálageiranum virðist samstarf fjármálaeftirlita og seðlabanka vera nánara en löggjafarsamstarfið. Innan réttarvörslunnar eru samskipti hæstaréttar orðin nánari en áður og sama á við um æðra ákærvald. Hér kemur þetta til viðbótar við það löggjafarsamstarf sem fyrir er.

MYND: MAGNUS FRÖDERBERG/NORDEN.ORG

MYND: SCANPIX.DK

2. Hvers vegna norrænt löggjafarsamstarf?

Yfirlýsing forsætisráðherranna um samþætt Norðurlönd

Forsætisráðherrar norrænu landanna fimm sendu frá sér yfirlýsingu þann 27. september 2016 um að „Norðurlöndin eigi að verða best samþætta svæði í heimi“.

Löggjöf á svæði leggur grunn og ramma um félagslega samverkun á svæðinu og ræður miklu um hve vel samþætt svæðið er. Evrópusambandið (ESB) er besta dæmi þess hvernig sameiginlegum réttarreglum er beitt til að styðja samþættingu. Eigi sýn forsætisráðherranna að rætast er þörf á góðu norrænu löggjafarsamstarfi.

Hreyfanleiki og starfsemi milli landa

Mikill hreyfanleiki er yfir landamærin á Norður-löndum. Á sumum sviðum hefur hreyfanleikinn aukist töluvert á seinni árum. Hreyfanleikinn á bæði við um einstaklinga og fyrirtæki.

Einstaklingar dvelja oft í styttri eða lengri tíma í öðru norrænu landi eða setjast þar að eða starfa eða stofna fjölskyldu þar í landi. Slík tækifæri geta aukið velferð og hamingju einstaklingsins. Auðveldara er að fara á milli landa ef einstaklingnum finnst nágrannalandið kunnuglegt vegna sögunnar, svipaðra þjóðfélagshátta og náttúru eða jafnvel tungumálsins. Á móti getur það sem er frábrugðið komið á óvart og valdið vonbrigðum, ekki síst ef um er kenna reglum sem gilda í nágrannalandinu.

Fyrir atvinnulífið veita Norðurlöndin aðgang að stærri markaði en löndin geta boðið upp á hvert um sig. Möguleikinn á að stofna fyrirtæki og bjóða upp á vöru og þjónustu milli landa getur aukið arðsemi fyrirtækja og aukið eða bætt framboð til neytenda. Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar um mjög sérhæfða þjónustu og vöru er að ræða eða sem einungis er hægt að framleiða með mjög sérhæfðri þekkingu. Samstarf milli landa getur styrkt norrænt atvinnulíf í alþjóðlegri samkeppni. Þess háttar samstarfi verður auðveldara að koma á eftir því sem norrænt réttarsamfélag verður skýrara.

Stjórnsýsluhindranir – koma í veg fyrir og forðast þær

Í norrænu samstarfi hefur löngum verið forgangsverkefni að kortleggja og afnema stjórnsýslulega þætti sem geta hamlað hreyfanleika yfir landamæri. Ýmsar stjórnsýsluhindranir má rekja til misræmis í reglugerðum eða öðrum óæðri réttarheimildum í norrænu löndunum eða hvernig lög og aðrar reglur koma til framkvæmdar. Aðrar stjórnsýsluhindranir eru beinar afleiðingar misræmis í löggjöfinni sem hægt er að koma í veg fyrir eða afnema með skilvirku norrænu löggjafarsamstarfi.

Í því felst ákveðin stjórnsýsluhindrun þegar nauðsynlegt er að kynna sér nýjar og frábrugðnar reglur í norrænu nágrannalandi. Það myndi auðvelda fyrir ef löggjöf á einu sviði væri samin með sama sniði. Þá væri auðveldara að koma auga á þann mun á lögunum sem einstaklingar eða fyrirtæki þurfa að huga að.

Miðlun og nýting norrænna samfélagsauðlinda

Þegar mikilvægt er að tryggja skilvirka nýtingu á fjármagni samfélagsins getur norrænt samstarf átt þátt í að tryggja góða þjónustu við borgarana. Á landamærasvæðum getur það falist í þjónustu eða ráðstöfunum frá nágrannalandinu. Í sumum tilvikum þegar um er að ræða sérhæfða opinbera þjónustu getur verið ráð að löndin skipti með sér verkum og bjóði einnig íbúum hinna landanna upp á umrædda þjónustu. Skipting eða samnýting auðlinda af þessu tagi er oft undir því komin að kveðið sé á um hana í löggjöfinni.

Sameiginlegt nám

Samanlagt öðlast Norðurlöndin miklu meiri reynslu af löggjöf á ákveðnu sviði en hvert land um sig. Löndin geta lært hvert af öðru með það fyrir augum að semja bestu hugsanlegu lagareglur til að ná markmiðum sem löndin eiga sameiginleg. Í upphafi norrænna löggjafarsamstarfsins var hugsunin oft sú að saman gætu löndin náð fram miklu meiri gæðum laganna en hvert land um sig.

3. Norræna módelið

Meginþættir og tilbrigði

Sameiginleg gildi og annað sem líkt er með samfélögum og náttúru Norðurlanda er undirstaða norræna móðelsins, það er hvernig samfélagið ætti að vera uppbyggt. Stjórnskipulag Norðurlanda byggist á lýðræði og réttarríkinu. Allir einstaklingar eiga að njóta jafnræðis. Frelsi og réttindi einstaklingsins ásamt samfélagslegum lausnum eru til merkis um samstöðu í samfélaginu auk ráðstafana til að vernda hópa sem minna mega sín. Um leið veitir norræna módelið löndunum svigrúm til breytileika og blæbrigða sem birtist í ýmsum myndum í réttarhugsun og löggjöf, á vinnumarkaði og í tómstundum á Norðurlöndum.

Norræna módelið skipar löndunum í fremstu röð í heiminum þegar kemur að því að tryggja velferð og hamingju íbúanna. Í hugum fólks er norræna módelið opið samfélag þar sem mikið traust ríkir milli íbúanna og gagnvart yfirvaldinu með mikilli velferð, félagslegu öryggi og jafnrétti.

Norræna módelið á ýmsum sviðum

Á **sviði vinnumála** er það einkum þríhliða samráð stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins, það er samtaka atvinnurekenda og launafólks þar sem félagsleg aðild er mikil. Gott þríhliða samráð er talið mikilvæg ástæða stöðugleika á vinnumarkaði og hagvaxtar í löndunum. Norræna módelið felur einnig í sér jafnvægi í stýringu milli löggjafarinnar og kjarasamninga aðila vinnumarkaðarins.

Félagslegt öryggi á Norðurlöndum byggir á viðamiklu almannatryggingakerfi með almennum lausnum fyrir fólk sem er aðstoðar þurfi.

Forsenda kerfisins er að einstaklingar leggi sitt af mörkum eftir aðstæðum til samfélagsins og til fjármögnunar á tryggingakerfinu sem stuðlar að jöfnuði meðal borgaranna. Til viðbótar geta komið valfrjálssar tryggingar að einhverju marki.

Í **atvinnulífinu** er talað um norrænt módel á sviði stjórnunar fyrirtækja: Í hlutafélögum haldast í hendur tækifæri meirihlutaeigenda til að stjórna

þróun fyrirtækisins á skilvirkan hátt og réttindi minnihlutaeigenda.

Á **sviði neytendamála** felur norræna módelið í sér að réttindi neytandans haldast í hendur við skyldur hins opinbera sem gætir almennra hagsmuna neytenda. Margar reglur sem vernda hagsmuni neytenda eru samdar sem almenn viðmið en þannig skapast sveigjanleiki fyrir mat í ljósi breytilegra markaðsaðstæðna. Sáttamiðlunarstofnanir fyrir utan dómstólana eru skipaðar fulltrúum atvinnulífsins og neytenda.

Skipulag **opinberrar stjórnsýslu** er með ólíkum hætti í norrænu löndunum þrátt fyrir að hún byggist á sameiginlegum stjórnsýslugildum. Stjórnsýslan á að vera hlutlaus, fagleg og óspillt. Hún á að höfða til borgaranna, gæta réttaröryggis þeirra og vera gagnsæ og opin fyrir eftirliti.

Einnig er hægt að tala um norrænt módel á sviði **lagalegra sjónarmiða**. Iðulega er litið á norræna löggjöf sem sjálfstæða réttarfélöskyldu auk civil law (meginlandsréttur) og common law (engilsaxneskt réttarkerfi). Það sem einkennir norræna löggjöf er að réttarreglur eru tilgreindar í löggjöfinni frekar en í fordæmisrétti án þess að löggjöfin fari langt út í smáatriði eða að henni sé safnað í lagadoðranta þar sem lausnir eru leiddar af almennum meginreglum. Oft er inntak laganna útskýrt nánar í lögskýringargögnunum og vega þær skýringar þungt við framkvæmd laganna, einkum í fyrstu eftir að lögin eru samþykkt. Norræn réttarhugsun er pragmatísk og markmiðsið er að finna raunhæfar og skynsamlegar lausnir á málum.

Einnig er hægt að tala um norrænt módel á sviði **löggjafarstarfs**. Við gerð lagatexta er leitast við að gera þá skiljanlega öllum sem þeir varða. Undirbúningur löggjafar á að fara fram á breiðum grundvelli með aðkomu viðeigandi sérfræðinga og hagsmunahópa sem lögin varða, bæði í rannsóknum á forsendum löggjafarinnar og umsagnarferlinu um lagafrumvarpið. Ef um

viðamikil eða sérhæfð löggjafarverkefni er að ræða er oft farin sú leið að fela verkið sérstökum sérfræðingi eða samstarfshópi. Þingið á að fá fullnægjandi röksemdafærslu frá ríkisstjórninni þegar hún flytur lagafrumvörp. Þannig er hugað í senn að faglegum rökum og lýðræðislegu lögmæti.

Norræna módelið eftirsótt

Út frá breiðu samfélagslegu sjónarhorni er norræna módelið dæmi um hvernig hægt er að tryggja lýðræði, réttarríki og grundvallar-mannréttindi. Segja má að norræna módelið hafi orðið til í samfélagi sem einkennist af gagnkvæmu trausti borgaranna á milli og milli almennings og stjórnvalda. Módelið leggur grunn að þess háttar trausti.

Umrædd gildi ásamt mikilli velferð og félagslegu öryggi eru eftirsótt í heiminum. Norræna módelið ber einnig með sér að það er ekki afsprengi allsráðandi stórveldis og getur útfærsla þess haft ýmis blæbrigði eins og sjá má í norrænu löndunum. Þannig getur það virkað sem tilboð sem önnur lönd geta íhugað til að ná sömu markmiðum.

Vart verður við vaxandi áhuga frá öðrum heimshlutum á því sem norræna módelið hefur upp á að bjóða. Á tímum alþjóðavæðingar er þrengt að norræna módelinu og því gert að laga sig að módelum og lausnum sem eru fjarstæðari hugmyndum Norðurlandabúa. Margar hliðar norræna móðelsins birtast í löggjöfinni. Skilvirkt norrænt löggjafarsamstarf mun stuðla að því að varðveita módelið og efla það sem hugsanlegan valkost til mótunar á samfélaginu sem einnig önnur ríki en Norðurlönd kynnu að hafa áhuga á.

Á 39. norræna lögfræðingáþinginu sem fram fór í Stokkhólmi 2011 lagði Jan Eliasson, þáverandi sendiherra Svíþjóðar og fyrrverandi utanríkisráðherra, til að efnt yrði til norræns samstarfs, helst í formi norrænnar stofnunar, til að stuðla að sáttamiðlun um heim allan.¹ Samstarfið myndi skapa þekkingu um norræna samfélagsmódelið og miðla henni til gagns öðrum löndum heims. Norrænt samstarf getur átt þátt í að efla módelið, vekja athygli á því og kynna sem hentuga leið fyrir lönd sem íhuga hvernig þau eiga að skipuleggja samfélög sín.

¹ Sjá Fyrirhandlingarnar við Det 39:e nordiska juristmötet i Stockholm (Viðræður á 39. norræna lögfræðingáþinginu í Stokkhólmi) 18.–19. ágúst 2011, I. hluta bls. 34–37.

NYND·DOMSTOL.DK

4. Norrænt löggjafarsamstarf – þróun þess og samstarfshættir í dag

Aðdragandi og samræmd lög

Upphaf norræna löggjafarsamstarfsins er yfirleitt rakið til fyrsta norrænu lögfræðingabingsins sem haldið var 1872. Allar götur síðan hafa norræn lögfræðingaping farið fram til skiptis í höfuðborgum landanna á þriggja ára fresti nema þegar hlé var gert á samstarfinu í kjölfar sambandsslita Noregs og Svíþjóðar og aftur á árum fyrri og seinni heimsstyrjaldar. Allt frá upphafi voru þingin sótt af þekktu stjórnmalafólki og lögfræðingum sem áttu frumkvæði að samnorrænum rannsóknum með það fyrir augum að lögfesta og nútímavæða mikilvæga kafla einkamálaréttarins.

Leiddi það til þess að samnorræn lög voru lögð fyrir þjóðþing landanna og samþykkt. Uppbygging laganna var eins og þau innihéldu að miklu leyti sömu reglur og með samskonar orðalagi. Mörg lagaleg álitæfni sem geta komið upp í samskiptum á milli einstaklinga og lögaðila eru leyst á sama hátt hvarvetna á Norðurlöndum. Einkaréttarlög um víxla og tékka og um siglingar komu snemma til sögunnar. Samnorræn lög frá 20. öld fjalla m.a. um lausafjárkaup, samninga, peningakröfur (skuldabréf), stofnun og slit hjúskapar og fjármál maka, börn og foreldra, mannanöfn, hlutafélög, hugverkaréttindi, skaðabætur og ríkisborgararétt. Í mörgum tilvikum hafa samnorræn lög verið endurskoðuð síðar á norrænum vettvangi, t.a.m. á sviði lausafjárkaupa og siglinga.

Samstarfshættir

Löggjafarsamstarfið hefur einkum farið fram milli dómsmálaráðuneyta landanna en þau hafa tilnefnt fulltrúa í norrænar nefndir eða innlenda samstarfshópa sem hafa átt með sér samstarf. Nefndarvinnan hefur ýmist leitt til samnorrænnar eða landsbundinnar undirbúningsvinnu en í báðum tilvikum hafa lagafrumvörpin verið sett fram sem samhliða textar fyrir ólík lönd. Undirbúningsvinnunni hefur verið fylgt eftir

í löndunum í viðkomandi fagráðuneytum. Að loknu almennu umsagnarferli hefur samráð átt sér stað milli ráðuneyta landanna áður en lagafrumvörp eru flutt og samþykkt á þingi. Íöulega hefur aðeins verið um minni háttar frávik að ræða milli landanna. Í sumum tilvikum byggist samnorræn löggjöf um álitæfni á norrænum sáttmála sem löndin hafa aðlagð með mismunandi hætti í innlendra löggjöf.

Norrænar stofnanir gegndu takmörkuðu hlutverki í þeirri vinnu. Á sumum sviðum hefur Norðurlandaráð átt frumkvæði að löggjafarsamstarfi eða stutt það með tilmælum.

Grundvöllur norræns samstarfs:

Helsingforssamningurinn 1962

Réttarsamstarf norrænu landanna grundvallast á Samstarfssamningnum frá 23. mars 1962 (Helsingforssamningnum, sbr. 2.–7. gr.) Metnaðurinn er mestur á sviði einkamálaréttar þar sem samningurinn kveður á um að „stefna beri að sem mestu samræmi“ (sbr. 4. gr.). Á sviði refsiréttar kveður samningurinn á um að „beri að leitast við að samræma reglur um afbrot og lögfylgjur þeirra“ (sbr. 5. gr.). Að öðru leyti skuli löndin „leitast við að ná samræmi sín á milli um aðra löggjöf ... á þeim sviðum þar sem hagkvæmt þykir“ (sbr. 6. gr.). Að auki beri löndunum að vinna að því að settar verði reglur um að úrskurðir dómstóls eða annars yfirvalds í einhverju Norðurlandanna geti einnig hlotið fullnustu á umráðasvæði hans (sbr. 7. gr.).

Á sviði menningar er þessu fylgt eftir með reglum um gagnkvæman rétt til að stunda nám við æðri menntastofnanir, fá styrk frá landi sínu og gagnkvæma viðurkenningu á starfsréttindum (sbr. 9. og 10. gr.). Samstarf í félagsmálum skuli „leitast við að varðveita og þróa enn betur hinn sameiginlega norræna vinnumarkað“ og „samræmi í reglum hinna einstöku landa um vernd verkafólks og svipuð mál“ (sbr. 14. gr.). Löndin „skulu vinna að því

að ríkisborgarar Norðurlandanna sem dveljast í öðru Norðurlandanna en eigin landi skuli svo sem framast er unnt njóta þeirra félagslegu hlunninda sem ríkisborgarar dvalarlandsins njóta" (sbr. 15. gr.). Á sviði umhverfisverndar „skulu [löndin] í innlendri löggjöf og við beitingu hennar svo sem framast er unnt leggja umhverfisverndarhagsmuni annarra samningsaðila að jöfnu við hagsmuni síns eigin lands á því sviði" og „kappkosta að samhæfa umhverfisverndarreglur sínar í því skyni að á verði komið sem mestu samræmi að því er varðar viðmiðunarmörk og meginreglur um losun úrgangs, notkun umhverfismengandi eiturefna og aðra umhverfisskrun" (sbr. 30. og 31. gr.). Ýmis ákvæði Helsingforssamningsins hvetja til norræns löggjafarsamstarfs víðar en á sviði réttarsamstarfsins. Samstarf um löggjafarmál getur einnig verið leið til að tryggja árangur samstarfs í samræmi við Helsingfors-samninginn í tilvikum þar sem ekki er vísað beint til löggjafarsamstarfs.

Meginregla í Helsingforssamningnum er að norrænir ríkisborgarar njóti sömu réttinda. Mismunur á grundvelli ríkisborgararéttar getur aðeins gerst ef nauðsyn krefur vegna stjórnarskrárbundins skilyrðis, alþjóðlegra skuldbindinga eða sérstakra aðstæðna (sbr. 2. gr.) og skulu norrænu löndin leitast við að auðvelda ríkisborgurum Norðurlanda að hljóta ríkisfang í einhverju hinna landanna (sbr. 3. gr.).

1970: Kaflaskil í löggjafarsamstarfinu?

Þóulega er litið svo á að kaflaskil hafi orðið í norrænu löggjafarsamstarfi um 1970. Tvenns konar breytingar urðu á grundvelli samstarfsins.

Annars vegar var farið að líta á löggjöf sem tæki til að ná pólitískum markmiðum, einnig á hefðbundnum lagasviðum. Þegar einu landi þótti pólitískt æskilegt að hefja gerð löggjafar voru menn tregari við að ráðast í löggjafarferlið í takti við hin norrænu löndin og með markmiði sem

þau gátu sameinast um. Kom þetta berlega í ljós þegar Svíþjóð vildi endurskoða löggjöf sína um stofnun og slit hjúskapar sem samþykkt var að loknu norrænu löggjafarsamstarfi og þá án tillits til hvort hin löndin teldu tímabært að endurskoða lögin.

Hins vegar breyttust forsendur fyrir virku norrænu löggjafarsamstarfi þegar Danir gengu í Efnahagsbandalag Evrópu (EBE) árið 1972 sem síðar varð ESB. Aðild Danmerkur að EBE kom í veg fyrir að Dönum gæfist nægilegur tími og fé til að sinna norrænu löggjafarsamstarfi. Þá gat regluverk EB gert norræna samræmingu eða reglugerðir óþarfar eða komið í veg fyrir þess háttar sérreglur. Í kjölfarið var ekki ráðist í nein stærri verkefni um samnorræna löggjöf en haldið áfram að vinna þau verkefni sem þegar voru hafin (t.a.m. ný norræn kaupalög).

Áhrif ESB/EES

Árið 1992 undirrituðu hin Norðurlöndin EES-samninginn og urðu aðilar að innri markaði ESB. Finnland og Svíþjóð gengu í ESB árið 1995. Finnland gerðist aðili að evrusamstarfinu árið 1999 um sameiginlegan gjaldmiðil í Evrópu. Danmörk gerði fyrirvara m.a. við réttarlegt samstarf og myntbandalag ESB. Færeyjar og Grænland eru í danska ríkjasambandinu en standa utan við ESB. Ísland og Noregur taka þátt í Evrópusamstarfinu á ýmsum sviðum auk innri markaðarins, þar ber helst að nefna Schengensamstarfið og samstarf um málefni útlendinga. Þegar á heildina er litið hefur Evrópusambandsréttur verið í forgrunni allt frá byrjun tíunda áratugar síðustu aldar og oft ráðið til um umfang og tilhögun norræns löggjafarsamstarfs. Hann hefur leitt til aukinnar samræmingar á löggjöf norrænu landanna í anda Helsingforssamningsins en inntak laganna er ekki alltaf það sama og ef eingöngu norrænu löndin hefðu komið þar að málum.

Norrænt löggjafarsamstarf í núverandi mynd

Í upphafi fór norræna löggjafarsamstarfið fram – fyrir utan pólitíska samstarfið og með tíð og tíma Norðurlandaráð – milli viðkomandi fagráðuneyta í löndunum, fyrst og fremst dómsmálaráðuneytanna. Löggjafarsamstarfinu var að miklu leyti stýrt á fundum milli ráðuneyta landanna sem yfirmenn lagaskrifstofu eða sérstaklega útnefndir fulltrúar eða tengiliðir sátu. Á sumum sviðum voru norrænar fastanefndir (t.a.m. norræna refsiréttarnefndin). Þegar Norræna ráðherranefndin var stofnuð 1972 tóku embættismannanefndir við af fundum yfirmanna lagaskrifstofanna. Deyfð hefur ríkt yfir fastanefndunum og skrifstofa ráðherranefndarinnar hefur smám saman tekið við umsýslunni en hún aðstoðar formennskulandið við undirbúning og eftirfylgni funda í ráðherra- og embættismannanefndunum. Þar sem formennskan færir árlaga á milli landanna getur skrifstofa ráðherranefndarinnar stuðlað að betri samfelli í starfinu.

Embættismannanefndirnar funda að jafnaði þrisvar eða fjórum sinnum á ári en í þeim sitja einn fulltrúi og einn varafulltrúi frá hverju landi. Nefndirnar leggja krafta sína mismikið í samstarf um löggjafarmál og fer það ekki síst eftir faglegum bakgrunni nefndarfulltrúa og hvort þeir sinna öðrum verkefnum en undirbúningi ráðherrafrunda. Margar embættismannanefndir einbeita sér að annarri samvinnu en löggjafarsamstarfi. Meðal þeirra sem fást við löggjafarmál verður æ sjaldgæfara að þær sinni hreinum löggjafarverkefnum. Þess í stað efna þær til norrænna námsstefna um málefni sem eru í brennidepli í þeim tilgangi að skapa grundvöll fyrir innlenda löggjöf eða um framkvæmd tiltekinna löggjafar. Stundum hafa embættismannanefndir átt frumkvæði að undirbúningsvinnunni og þá yfirleitt um afmörkuð atriði. Í þeim tilvikum hefur ráðherranefndin iðulega komið að fjármögnuninni

að hluta til eða öllu leyti. Skýrslur um námsstefnur og úttektir eru prentaðar og gefnar út í ritröðum ráðherranefndarinnar. Allur gangur er á því hvort rekja megi eftirfylgni við skýrslur og úttektir í störfum embættismannanefndarinnar eða löggjöf landanna.

Á sumum sviðum felst norrænt samstarf í beinum samskiptum milli ráðuneyta landanna án aðkomu Norrænu ráðherranefndarinnar eða embættismannanefnda hennar. Ástæðan getur verið sú að embættismannanefnd hafi verið lögð niður.

Norrænt löggjafarsamstarf hefur aldrei átt sér stað í beinu samstarfi milli þjóðþinga landanna. Í upphafi löggjafarsamstarfsins funduðu háttsettir og lögmenntaðir stjórnmálamenn á norrænu lögfræðingabingunum. Á síðari árum hefur Norðurlandaráð verið sá fundarvettvangur.

Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin

Í dag virðist pólitískt samstarf Norðurlanda að löggjafarmálum aðallega snúast um einstaka verkefni og þá að frumkvæði þingmanna í Norðurlandaráði. Mismikill stuðningur er við verkefni og tenging þeirra við löggjöfina mismunandi skýr þá sjaldan að tekið er frumkvæði að gerð nýrrar löggjafar á viðamiklum sviðum. Ákvörðunum eða tilmælum sem samþykkt eru á þingum Norðurlandaráðs svara Norræna ráðherranefndin (fagráðherrar í viðkomandi ráðherranefnd) eða stjórnvöld landanna að undangengnu mati í löndunum. Oft eru svörin undirbúin í þeirri embættismannanefnd sem málið varðar. Stjórnmalafólkinu getur oft virst að eftirfylgnin sé takmörkuð og dragist á langinn.

Hlutverk embættismanna

Framkvæmd norræns löggjafarsamstarfs er að miklu leyti undir embættismönnum komið, einkum í fagráðuneytum. Að þeirra mati er gagn að norrænu löggjafarsamstarfi sem felst í

miðlun upplýsinga og reynslu. Þeim gefst tækifæri til að ræða löggjafaratriði sem eru í brennidepli við kollega sína í öðrum löndum. Á sumum sviðum geta fagkollegar í norrænum ráðuneytum átt nokkuð nán samskipti. En sökum vinnubyrðarinnar, einkum vegna evrópskra og annarra alþjóðlegra skuldbindinga og manneklu getur þeim reynst örðugt að finna tíma og fé aflögu til norræns löggjafarsamstarfs. Embættismenn telja almennt óraunhæft að ráðast í viðamikil norræn löggjafarverkefni eða víðtæka samræmingu á löggjöf landanna umfram það sem fylgir öðrum alþjóðlegum skuldbindingum.

Norrænt samstarf hagsmunasamtaka og fræðimanna

Hagsmunasamtök, einkum samtök atvinnurekenda og launafólks, geta átt náið samstarf við systra-samtök sín í hinum norrænu löndunum. Samstarfið leiðir oft til þess að löndin leggja sameiginlegar hugmyndir fram á alþjóðavettvangi, einkum gagnvart framkvæmdastjórn ESB. Hagsmunasamtök eru afdráttarlaust jákvæð gagnvart norrænu löggjafarsamstarfi sem þau telja þjóna hagsmunum sínum. Þau eru því oft jákvæð gagnvart norrænni samræmingu á regluverkinu. Samtök atvinnulífsins geta þó verið gagnrýnin á norrænar sérreglur sem ganga lengra en evrópskar skuldbindingar.

Meðal sérfræðinga utan ráðuneyta, einkum í fræðaheiminum, er norrænt löggjafarsamstarf minna áberandi en áður. Alþjóðavæðingin setur svip sinn á lögfræðirannsóknir um þessar mundir og Evrópuréttur er þar í forgrunni að hluta til á kostnað norrænna sjónarmiða. Á ýmsum sviðum eru hins vegar töluverð norræn tengslanet fræðimanna. Þar má nefna norræn félög, ráðstefnur og tímarit. Fræðimenn virðast hins vegar síður taka beinan þátt í norrænu löggjafarsamstarfi en áður. Í því sambandi er rétt að nefna að auknar kröfur eru um að fræðimenn afli sér ytri fjármögnunar sem getur styrkt efnahag rannsóknastofnana og eru þeir styrkir oft sóttir í evrópska sjóði.

MYND: NORDEN.ORG / MAGNUS FRÖDERBERG

MYND: DOMSTOL.DK

5. Hvað styður eða torveldar norrænt löggjafarsamstarf?

Á mörgum sviðum höfum við langa reynslu af norrænu löggjafarsamstarfi, einkum um hefðbundna málaflokka dómsmálaráðuneytanna. Þá reynslu ber að líta á sem innblástur fyrir áframhaldandi og frekara löggjafarsamstarf. Hins vegar getur sú vinna sem lokið er gefið til kynna að búið sé að fullnægja þörfinni fyrir samnorræna löggjöf að miklu leyti. „Afnám stjórnsýsluhindrana“ og aukinn hreyfanleiki milli norrænu landanna leiðir í ljós nýja þörf.

Evrópska samhengið

Helsingforssamningurinn frá 1962 var gerður þegar nokkur norrænu landanna höfðu sótt um aðild að því sem þá var EBE og fól hann í sér formfestingu á norrænu samstarfi. Sú tenging sem er á milli norrænu landanna og ESB í dag þar sem tengsl tveggja landanna liggja gegnum EES-samninginn hefur áhrif á hvert norrænt samstarf stefnir. Hvorki það né ólík tengsl landanna við ESB þarf að torvelða samstarfið. Reynslan sýnir að norrænu aðildarríkin lögðu áherslu á að hegða sér eins og „góðir Evrópubúar“ og mynduðu ekki „norræna blokk“ þegar þau gengu í sambandið. Í dag eru löndin ekki eins bundin og áður. Þróunin í ESB getur veitt stærra svigrúm fyrir mismunandi samstarfsform og samræmingarstig og norrænt löggjafarsamstarf getur skapað mól og dæmi um nánara samstarf sem ESB getur íhugað til eflingar á evrópskri samræmingu þegar aðstæður leyfa. Sem dæmi má nefna löggjöf um norræna handtökuskipun sem spunnin er út frá ESB-reglum um evrópska handtökuskipun.

ESB er í fyrirsvari fyrir aðildarríkin í alþjóðlegum viðræðum þar sem ESB hefur samningsumboð. Takmarkar það tækifæri norrænu landanna fimm til samstarfs á meðan á samningaviðræðunum stendur.

Pólitískur stuðningur mikilvægur

Skýr hugmyndafræðilegur eða pólitískur stuðningur getur greitt fyrir norrænu löggjafarsamstarfi.

Skandinavisminn var áberandi hugmyndafræði, einkum á ofanverðri 19. öld. Pólitískur stuðningur getur verið innanlands eða á norrænum vettvangi, einkum í Norðurlandaráði og Norrænu ráðherranefndinni. Pólitískur stuðningur getur verið almenns eðlis en beinn stuðningur hefði líklega meiri áhrif.

Evrópuréttur og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar takmarka pólitískt svigrúm landanna miðað við það sem áður var. Skyldi þá vera pólitískur vilji til þess að takmarka pólitískt svigrúm landanna enn frekar með norrænu samstarfi?

Raunverulegt norrænt löggjafarsamstarf myndi krefjast þess að stjórnmalafólk héldi að sér höndum þegar mælt er fyrir innlendum tillögum sem ætla mætti að væru í andstöðu við samnorrænar lausnir. Enn fremur verður tillögum um löggjöf sem orðið hefur til í norrænu samstarfi fylgt eftir á norrænum vettvangi og ekki eingöngu í löndunum þar sem þær fengju sams konar pólitíska atkvæðagreiðslu og innlend lagafrumvörp.

Hins vegar þarf ekki að vera mótsögn milli innlendra verkefna og norræns samstarfs. Vel kann að vera að innlend verkefni henti til meðferðar í Norðurlandaráði eða Norrænu ráðherranefndinni. Sem dæmi má nefna tillögu um að setja mörk hjúskaparaldurs við 18 ár.

Það fer eftir stjórnmalamönnum hvaða afstöðu þeir hafa til norræns samstarfs og hvernig þeir forgangsraða því. Getur þetta haft áhrif á ákvarðanir í ráðherranefndum þar sem vaninn er að leita einróma samþykkis um samstarfsaðgerðir. Fyrir vikið er það oft sá aðhaldssami sem ræður ferðinni og verkefni sem njóta stuðnings meirihlutans eiga á hættu að vera lögð til hliðar. Hægt er að komast hjá þessu með því að gera tveimur eða fleiri löndum kleift að efna til samstarfs án þess að öll löndin þurfi að koma þar að málum. Sú undirbúningsvinna sem unnin er og reynslan sem af henni fæst getur engu að síður gagnast öllum löndunum þegar fram í sækir.

Mikilvægi verkaskiptingar innanlands

Verksvið ráðuneyta eru mismunandi eftir löndum. Norrænar samstarfsaðgerðir geta því heyrt undir mismunandi ráðherra. Þrátt fyrir það þarf ekki að há samfelldu samstarfi embættismanna að þeir starfi hjá mismunandi ráðuneytum. Á ráðherrastigi getur það hins vegar haft áhrif ef ráðherranefnd nær ekki til allra ráðherra sem hafa umrætt mál á sínu borði. Ef mál falla utan við verksvið eins eða tveggja ráðherra í nefndinni getur það haft áhrif á pólitískan vilja til að fjalla um málið. Hins vegar þarf það ekki að koma í veg fyrir samstarf ef sátt er um að ráðherranefndin eigi frumkvæði að verkefnum sem ekki öll löndin taka þátt í. En í slíkum tilvikum getur skipt máli að skýr pöntun hafi borist frá Norðurlandaráði.

Samnorræn dagskrá og opinbert rými?

Norrænt löggjafarsamstarf hentar best málum sem eru samtímis á dagskrá í löndunum. Ef athyglin beinist að sömu málum samtímis getur það vakið pólitískan áhuga yfir norrænu landamærin og auðveldara verður að verja tíma og fé stjórnsýslunnar í gerð löggjafarinnar. Hitt er að munur getur verið á því hvort löggjafaratriði gera samtímis vart við sig í öllum norrænu löndunum.

Þegar nýjar ESB-reglur eru samþykktar taka þær gildi á sama tíma en innleiðing í EES-samninginn drattast oft á eftir. Oft gefst lítill tími til innleiðingarinnar í löndunum. Samningaviðræður um aðra nýja þjóðréttarlega samninga fela einnig í sér að fullgilding og lögfesting verður nokkurn veginn samtímis á dagskrá norrænu landanna og þá þarf tímaþröngin ekki að vera eins mikil og þegar um framkvæmd ESB/EES-réttar er að ræða.

Þróun í alþjóðamálum og tækniþróun geta verið ástæður þess að þörfin á nýjum lögum gerir vart við sig nokkuð samhlíða í öllum norrænu löndunum. Á hinn bóginn geta atburðir eða samfélagsþróun í einu landi gert það að verkum að svo verður ekki. Sams konar staða getur komið upp vegna

mismunandi pólitískrar forgangsröðunar í löndunum. Það getur verið ólíkt í löndunum hvaða stjórn málaöfl fá meðbyr og komast til valda að loknum kosningum og stjórn mála flokkarnir geta haft ólíkar skoðanir á því hvaða áherslur skuli lagðar í löggjafarstarfinu.

Þá getur það staðið norrænu löggjafar-samstarfi fyrir þrífum hve lítið er um sameiginlegt opinbert rými Norðurlanda. Samfélagsumræðan einskorðast að mestu leyti við löndin sjálf þrátt fyrir að hún verði frekar fyrir áhrifum frá norrænu nágrannalöndunum en öðrum löndum heim.

Eðli verkefnanna

Lagasvið sem áður voru talin „ópólitísk“ og gerð laganna sem var að mestu í höndum lagasérfræðinga hafa nú fengið mun meira pólitískt vægi. Greinileg dæmi er sifja- og refsiréttur. Á öðrum sviðum getur norræn aðlögun eða samræming steytt á skeri vegna þess að í sumum löndunum myndi hún hafa verulegar stjórnsýslulegar eða efnahagslegar afleiðingar. Það á einkum við þegar löggjöfin tengist stjórnsýslulegum eða efnahagslegum grundvallarþáttum í landinu.

Væntingar til löggjafarferlisins

Löggjafarferlið virðist sífellt eiga að ganga hraðar fyrir sig og skila pólitískum árangri fyrir næstu þingkosningar í þágu þeirrar ríkisstjórnar sem átti frumkvæðið. Nú raðast fjögurra ára kjörtímabilin mismunandi í löndunum og þannig gefst ríkisstjórn í einu landi styttri tíma til að ná árangri en í öðrum. Hvort sú staðreynd hefur áhrif á vilja landanna til að hefja norrænt samstarf getur farið eftir pólitísku vægi málaflokksins.

Það er almennt reynslan á Norðurlöndum að hraðinn hafi aukist verulega í löggjafarstarfi á undanförunum áratugum. Ástæðuna má rekja til almennrar samfélags- og fjölmiðlaþróunar en eins má nefna tímafrest fyrir innleiðingu nýrrar ESB/EES-regla. Óvíst er hvort tími og fé ráðuneytanna

til lagagerðar hafi verið aðlagað löggjafarþörfinni. Alltént er það reynsla norrænu aðildarríkjanna í ESB að starfsmenn ráðuneytanna verði að einbeita sér að undirbúningi á ESB-reglum og minni tími gefist til að sinna undirbúningi á innlendri löggjöf.

Á landsvísu sést að mörg lagafrumvörp byggjast á undirbúningsvinnu ráðuneytanna í stað samstarfsnefnda með breiðari samsetningu. Skipulag og framkvæmd norræns samstarfs tekur hæglega lengri tíma en ef um innlendan lagaundirbúning er að ræða. Ef fulltrúar ólíkra hagsmunahópa eiga að koma að undirbúningsvinnunni getur sú vinna á norrænum vettvangi orðið svo umfangsmikil að hún í sjálfu sér tefur fyrir. Sú vandasama staða kemur ekki upp ef hentar að fela einum sérfræðingi að annast undirbúningsvinnuna.

Tíma- og fjárskortur eru þættir sem geta torvelað eða komið í veg fyrir norrænt löggjafarsamstarf. Sú getur verið raunin í fagráðuneyti sem vinnur að undirbúningi lagafrumvarps ríkisstjórnarinnar fyrir þingið. Þegar löndin eru mismunandi stödd í löggjafarferlinu á tilteknu sviði getur reynst erfitt að finna samtímis tíma og fé aflögu til samstarfs á sviðinu. Norrænt löggjafarsamstarf getur þá leitt til verkaskiptingar sem léttir undir löggjafarstarfinu í hverju landi um sig. Á þetta við um Ísland, Færeyjar og Grænland en þessi lönd hafa minnstan tíma og fé aflögu til lagaundirbúningsins og getur þetta einnig átt við um hin norrænu löndin eftir aðstæðum. Forsendan er aftur á móti sú að norrænt samstarf sé vel skipulagt og sniðið að þeirri tímaáætlun sem löndin standa frammi fyrir, einkum við innleiðingu löggjafar ESB.

Undirbúningsvinnan í norrænu samstarfi gefur einnig kost á að leita sérfræðipækkingar sem er ekki í boði í öllum norrænu löndunum. Augljóst var í upphafi löggjafarsamstarfsins og almennt talið að samstarfið myndi auka gæði löggjafar í löndunum.

Tungumálaþróunin á Norðurlöndum

Þróun tungumálanna virðist vera á þá leið að fjarlægðin sé að aukast þeirra á milli. Yfirleitt er sagt að gagnkvæmur málaskilningur á Norður-löndum hafi minnkað á undanförnum áratugum, einkum á töluðu máli. Skandinavísku tungumálin gegna minna hlutverki en áður í Finnlandi og á Íslandi. Hvorki finnskan né íslenskan eru skiljanlegar þeim sem hafa skandinavísku málin að móðurmáli og í tungumálakennslu og menntun í Finnlandi og á Íslandi hefur áherslan á undanförunum árum verið lögð á heimstungumálin (aðallega ensku) frekar en skandinavísku málin. Hins vegar hefur hreyfanleiki aukist milli norrænu landanna og getur hann aukið málaskilning manna á milli.

Norrænt löggjafarsamstarf hefur jafnan farið fram á skandinavískum tungumálum. Samskiptin verða óneitanlegri þjálli þegar þátttakendur geta tjáð sig á móðurmáli sínu og verið skiljanlegir öðrum. Sameiginlegt málasmfélag af þessu tagi er mikilvægt þegar semja á drög að lagatextum sem fylgt verður eftir í löndunum. Lagahugtök eru að mestu leyti hin sömu á Norðurlöndum en þau geta heitið ólíkum nöfnum, einnig á sænsku og dönsku/norsku. Því getur það háð samstarfinu ef embættismenn og sérfræðingar sem eiga að taka þátt í því eru ekki vanir að nota skandinavísku tungumálin.

Þetta á einnig við um lögfræðinga en þeir gegna mikilvægu hlutverki í norrænu löggjafarsamstarfi. Líklega hefur aukningin á lögfræðiritum í löndunum ásamt alþjóðavæðingu í formi Evrópuvæðingar og hnattvæðingar leitt til þess að laganemar og starfandi lögfræðingar fást í minna mæli við lögfræðibækur á (öðrum) skandinavískum málum. Það getur átt sinn þátt í því að norrænt löggjafarsamstarf verði þyngra í vöfum og komið í veg fyrir að ráðist verði í norrænt löggjafarsamstarf um ný málefni.

Valkosturinn við skandinavísku er í rauninni enska og enskukunnátta hefur almennt aukist alls staðar á Norðurlöndum. Ensk lagahugtök og notkun þeirra er þó töluvert frábrugðin norrænum lögum. Ef samstarfið á ekki að skila af sér lagafrumvarpi og tilefnið er skilgreint sem brýnn samfélagsvandi frekar en lagalegt atriði getur verið auðveldara að ræða saman á ensku. Einkum á þetta við um samstarf um undirbúning að norrænu frumkvæði í samningaviðræðum hjá ESB eða alþjóðlega.

Pólitísk frumkvæði að löggjafarsamstarfi?

Norræna löggjafarsamstarfið ber þess merki að sjaldan sé ráðist í víðtækt pólitískt löggjafarverkefni. Samstarf í embættismannanefndum Norrænu ráðherranefndarinnar snýst oft um verkefni og aðgerðir sem miðast ekki beint við löggjöfina. Það kann að virðast mótsagnakennt þegar dómstólavæðing hefur verið áberandi á síðari árum.

Að því marki sem pólitísk frumkvæði að norrænu samstarfi eru háð hugmyndum frá ráðuneytunum verður æ erfiðara að fá fram slíkar hugmyndir þar sem þær auka vinnuálag í embættismannakerfinu enn frekar. Þess háttar vinnuaðstæður geta haft áhrif á viðhorf embættismannanefndanna til nýrra verkefna.

Hlutverk ráðuneytanna

Auðveldara er að skipuleggja og framkvæma norrænt löggjafarsamstarf þegar embættismenn ráðuneytanna þekkjast vel og þegar góð samskipti

eru í fagumhverfum á Norðurlöndum. Þegar tiltekið lagasvið heyrir undir ólík ráðuneyti í löndunum reynist erfiðara að vekja umræðu í embættismannanefndum þar sem aðeins einn fulltrúi er frá hverju landi. Þetta þarf þó ekki að trufla samskipti einstaklinga en getur gert það þegar skipa á sameiginlega vinnuhópa. Stöðug mannskípti í hópi embættismanna geta hamlað samstarfinu en norræn embættismannaskípti geta eftt það að sama skapi. Ef góð samskipti eru milli norrænna fagumhverfa á tilteknu sviði getur það greitt fyrir norrænu löggjafarsamstarfi á umræddu sviði.

Embættismannanefndirnar hafa að sumu leyti einkennst af mikilli samfelli. Getur það greitt fyrir sambandinu en einnig skapað hættu á því að samstarfið staðni, ekki síst ef fulltrúarnir vilja hlífa ráðuneytum landanna við nýjum verkefnum með því að vísa til þess sem sé raunhæft að framkvæma.

Að því er varðar norrænt löggjafarstarf er mikilvægt hvað ráðuneytin leggja til málanna enda eru það ráðuneytin sem munu sjá um undirbúning á þeim lagafrumvörpum sem þarf að leggja fyrir þjóðþing landanna til samþykkis. Þarf sú vinna að keppa við önnur innlend, evrópsk og alþjóðleg verkefni sem heyra undir ráðuneytið. Aukið framlag til norræns löggjafarsamstarfs er því háð ákveðnari pólitískri forgangsroðun eða því að norrænt löggjafarsamstarf geti einfaldað eða létt undir störfum ráðuneytanna að tilteknu máli.

MYND: DSB.DK

6. Metnaðarstig norræns löggjafarsamstarfs

Metnaðurinn fyrir norrænu löggjafarsamstarfi getur verið breytilegur. Metnaðurinn getur farið eftir málaflokkum og hann er hægt að sníða að ákveðnu máli og þörfinni þar að lútandi.

Margir kunna að hugsa að metnaðurinn hafi verið sveiflukenndur um nokkra hríð. Hvort metnaður sem skilar sér í árangri samstarfsins hefur breyst er hægt að dæma út frá því hvernig hann aðlagast breytilegum forsendum samstarfsins.

Metnaðurinn getur verið breytilegur í þeim skilningi hvort fleiri eða færri lönd taka þátt í samstarfi um tiltekið málefni. Markmiðið með norrænu samstarfi hefur löngum verið að öll löndin taki þátt á jöfnum grundvelli með þeim fyrirvara að eitt land geti þurft að sleppa eða takmarka þátttöku sína vegna tíma- og fjárskorts. Sú gamla hefð getur orðið þess valdandi að ekkert verði úr samstarfinu vegna þess að löndin séu ekki öll sammála um að hefja norrænt samstarfsverkefni. Einn valkostur er að eingöngu nokkur landanna komi að norrænu löggjafarsamstarfi um tiltekin málefni.

Samræmd norræn löggjöf

Mestur metnaður er settur í samræmda löggjöf sem stuðlar að einsleitni norrænna laga. Sá metnaður getur annað hvort byggt á því að einsleitni norrænna laga er talin hafa gildi í sjálfu sér eða í „norrænu notagildi“ þar sem sameiginlegar reglur fjarlægja stjórnsýsluhindranir sem myndast vegna mismunandi regluverks.

Þegar löggjöfin verður fullkomlega samræmd eru samhljóða lög samþykkt í löndunum. Það er ekki ein tiltekin tungumálaútgáfa sem gildir í öllum löndum. Þar sem tungumálin eru frábrugðin og nauðsynlegt getur verið að skilja lög sem samþykkt eru í norrænu samstarfi í ljósi annarrar innlendrar löggjafar geta blæbrigði myndast í löggjöfinni þrátt fyrir að um einsleita löggjöf sé að ræða.

Samræmd löggjöf getur átt við um mál sem norrænu löndunum er frjálst að leysa með lögum en einnig mál þar sem löndin eru bundin alþjóðlegum sáttmálum og samningum.

Samræmd löggjöf þarf ekki að fela í sér fullkomna einsleitni í öllum atriðum. Mismunandi aðstæður og gildismat í norrænu löndunum geta gefið tilefni til þess að leysa einstaka atriði á ólíkan hátt innan sameiginlegs ramma laganna.

Sameiginleg uppbygging laga – lagaleg uppbygging – felur í sér ýmsa kosti þegar lítið er yfir landamærin. Ef lög á tilteknu sviði eru byggð upp á sama hátt í öllum norrænu löndunum er auðveldara fyrir menn í einu norrænu landi að finna viðeigandi lagaákvæði í öðru norrænu landi. Ef lögin eru byggð upp á sama hátt í mismunandi löndum er auðveldara að koma auga á óþarfan mun og bæta úr því. Ef nýjar ESB/EES-reglur eða aðrar alþjóðlegar skuldbindingar landanna gefa tilefni til breytinga á lögnum síðar meir geta þær gengið auðveldara fyrir sig þar sem þær eru gerðar á sömu lagalegu uppbyggingu.

Samræmd löggjöf eða bindandi sáttmálar?

Norrænt samstarf um samnorrænar reglur hefur að miklu leyti tekið mið af innlendri löggjöf. Annað hvort með því að semja samhljóða lagatexta í norrænu samstarfi eða með því að taka afstöðu til innihalds laganna og fela síðan löndunum að móta lögin í samræmi við það. Þess háttar samstarfshættir eru ekki þjóðréttarlega bindandi fyrir löndin heldur verður málsmeðferðin einfaldari en þegar fleiri lönd byrja á því að semja um sáttmálann og síðan hvernig eigi að laga hann að innlendri löggjöf landanna. Málsmeðferðin veldur heldur ekki vanda gagnvart samningsumboði ESB.

Sérleg þörf er á samræmdri löggjöf um starfsemi yfir landamæri. Hægt er að koma til móts við þá þörf – að einhverju leyti – með reglum sem skera úr um í hvaða landi yfirvöld eigi að fjalla

um málið (lögsaga) og lög hvaða lands eigi við um umrædda starfsemi (lagaval) og sem kveða á um að ákvörðun sem tekin er í einu norrænu landi gildi og hægt sé að framfylgja henni í öðrum ríkjum Norðurlanda (viðurkenning og fullnusta). Mikilvægt er að þetta sé skýrt þegar ólíkar reglur gilda í löndunum. Þegar um er að ræða samstarf yfirvalda og skiptingu umboðs milli landanna hefur oft verið farin sú leið að undirrita sáttmála.

Samræming á meginreglum löggjafar

Samræming á meginreglum löggjafar á tilteknu sviði þarf ekki að fela í sér samræmingu á lagaákvæðum í smáatriðum. Samræming á meginreglum getur t.d. átt við þegar um verulegan mun á skipulagi er að ræða sem hefur áhrif á uppbyggingu laganna. Samræming á meginreglum skapar svigrúm fyrir sveigjanleika í löndunum en einnig hættu á að ólík smáatriði í innlendri löggjöf valdi nýjum stjórnsýsluhindrunum. Því er ástæða til að vera vakandi gagnvart því að sú verði ekki niðurstaðan.

Stuðningur við hugleiðingar um innlenda löggjafarstefnu

Markmiðið með norrænu löggjafarsamstarfi getur verið að tryggja vandlega athugun á tilteknu álitaefni. Á sumum sviðum geta löndin hvert um sig haft takmarkaðan aðgang að nauðsynlegri sérfræðiþekkingu til að geta metið hvað væri hentug lagasetning. Í sumum tilvikum geta norrænu löndin haft aðgang að mismunandi upplýsingum sem varða löggjafarstarfið, t.d. gegnum ólíka þátttöku sína í alþjóðasamstarfi. Oft getur norrænt samstarf veitt aukinn aðgang að reynslu til að geta metið löggjafaratriði. Vandleg athugun í norrænu löggjafarsamstarfi getur leitt til samræmdari lausna eða að „prófaðar“ verði frábrugðnar lausnir í löndunum og þær rökstuddar nánar í ljósi aðstæðna eða gildismats í viðkomandi landi.

Skipst á upplýsingum og reynslu

Norrænt löggjafarsamstarf getur verið afmarkaðra þar sem skipst er á upplýsingum og reynslu sem skipta máli fyrir löggjafaratriði. Við þetta má bæta norrænum ráðstöfunum til að afla upplýsinga og flokka þær en það gerist iðulega á norrænum námsstefnum. Skipti á upplýsingum og reynslu af þessu tagi geta skilað sér í samræmdari löggjöf eða að minnsta kosti auknum gæðum innlendrar löggjafar. Í reynd verða áhrifin takmörkuð ef upplýsingaskiptum er ekki fylgt eftir með einhvers konar sameiginlegum undirbúningi, lagagerð eða umræðu um framtíðarlöggjöf.

Verkstæði og mat í löggjafarstarfi

Mörg atriði ekki síst þau sem eru ný af nálinni er hægt að leysa með ýmsum hætti í löggjöfinni. Ólíkar ástæður geta verið fyrir því að norrænu löndin velja sérlausnir á brýnu samfélagsmálefni. Stundum telja hin löndin ekki tímabært að velja sömu lausnina. Norrænu löndin geta hvert um sig verið verkstæði þar sem nýjar lagalausnir eru þróaðar. Það land sem ryður brautina getur sýnt hinum löndunum hugsanlega lausn en þau geta fyrir sitt leyti haft áhuga á því hvernig reynslan af lausninni verður metin.

7. Löggjafarsamstarf til að sporna við stjórnsýsluhindrunum

Hvað eru stjórnsýsluhindranir?

Vegabréfafrelsið á Norðurlöndum og sameiginlegur vinnumarkaður Norðurlanda eru grundvallarþættir sem stuðla að hreyfanleika innan Norðurlanda án landamæra. Engu að síður er hægt að torvelda hreyfanleikann með öðrum reglum sem mismuna íbúum annarra Norðurlanda.

Sumar reglur gera greinarmun á fólki á grundvelli ríkisborgararéttar eða langrar búsetu. Önnur dæmi geta verið réttindi sem fólk hefur áunnið sér í einu landi en gilda ekki í nágrannalandinu, að auðveldara sé fyrir íbúa eins lands að uppfylla kröfur til að njóta ákveðinna forréttinda en fyrir einstaklinga sem koma frá nágrannalandinu eða að nýjar skyldur fylgi því að fara á milli landa.

Aðstæður af þessu tagi eru oft kallaðar „stjórnsýsluhindranir“. Þrátt fyrir að þær komi ekki alveg í veg fyrir hreyfanleika milli landa geta þær oft orðið þess valdandi að einstaklingur eða fyrirtæki hætti við flutninga eða ferðir eða að stunda rekstur í norrænu nágrannalandi. Þetta getur verið óheppilegt út frá sjónarhóli einstaklingsins og einnig út frá hámarksnotkun á nýtni mannauðs og fjár á Norðurlöndum.

Það sem virðist vera stjórnsýsluhindrun getur verið afleiðing meðvitaðrar stefnu á umræddu sviði. Ef fyrirfram er vitað um áhrif stjórnsýsluhindrana er varla hægt að tala um óæskilega eða óviljandi stjórnsýsluhindrun.

Út frá sjónarhorni einstakra ríkja geta verið ríkar ástæður fyrir þess háttar reglum, t.a.m. krafa um ríkisborgararétt til að geta gegnt ákveðnum embættum. Einnig getur verið að skyldur fyrirtækja eða kröfur til þeirra séu strangari í viðkomandi landi en í nágrannalandinu annað hvort vegna meiri áherslu á gildi sem kröfurnar eiga að vernda eða út frá sérstökum aðstæðum í landinu. Í slíkum tilvikum er hægt að halda því fram að ekki sé um beina stjórnsýsluhindrun að ræða vegna þess að

reglurnar hafa sömu afleiðingar fyrir íbúa landsins og aðra Norðurlandabúa en engu að síður getur mismunurinn valdið vandræðum fyrir starfsemi sem nær yfir landamæri.

Um að sporna gegn stjórnsýsluhindrunum

Sá sem helst verður var við stjórnsýsluhindrun er sá sem verður fyrir henni. Norræna ráðherra-nefndin hefur skipulagt starf til að fyrirbyggja og afnema stjórnsýsluhindranir þangað sem fólk getur snúið sér. Upplýsingaþjónusta Norrænu ráðherranefndarinnar, „Halló Norðurlönd“, og samstarfsnet svæðisbundinnar upplýsingaþjónustu bera kennsl á stjórnsýsluhindranirnar. Ráðherranefndin hefur skipað stjórnsýsluhindranaráð á sínum vegum á grundvelli sameiginlegrar yfirlýsingar forsætisráðherranna frá árinu 2013. Stjórnsýsluhindranaráðið metur þær stjórnsýsluhindranir sem bent hefur verið á, forgangsraðar þeim og leitar lausna í viðkomandi löndum.

Stjórnsýsluhindranir geta stafað af því hvernig reglum er beitt eða af sjálfu regluverkinu. Í reynd eru það oft ákvæði í reglugerðum sem skapa stjórnsýsluhindranir en orsökina getur einnig verið að finna í lagaákvæðum.

Starfið að afnámi stjórnsýsluhindrana snýst um að fjarlægja hindranir en einnig að koma í veg fyrir að nýjar hindranir myndist.

Afnám stjórnsýsluhindrana getur kallað á annars konar framkvæmd viðkomandi ákvæða eða að ákvæðunum verði breytt. Yfirleitt liggur beinast við að beina hvatningu til stjórnvalda viðkomandi lands. Ef um fleiri ólíkar stjórnsýsluhindranir er að ræða á tilteknu sviði og hindranirnar hafa myndast í mismunandi löndum getur norrænt samstarf um heildaryfirferð á regluverki á umræddu sviði í þeim tilgangi að afnema stjórnsýsluhindranir skilað betri árangri. Þar að auki þegar fleiri en ein stjórnsýsluhindrun eru metnar sameiginlega getur reynst auðveldara að vega og meta þörf landanna

fyrir að viðhalda reglunni og markmiðinu um afnám stjórnsýsluhindrana.

Hægt er að koma í veg fyrir og forðast nýjar stjórnsýsluhindranir með norrænu samstarfi um nýtt regluverk og með því að löndin gæti að sér. Þegar land samþykkir ný lög eða reglugerðir sem geta haft áhrif á hreyfanleika á Norðurlöndum, ber að tryggja að þetta verði metið og leggja verður áherslu á að forðast stjórnsýsluhindranir þegar reglur eru samdar og samþykktar.

Norrænt löggjafarsamstarf um nýjar reglur getur tryggt að þær leiði ekki til nýrra stjórnsýsluhindrana. Í löggjafarsamstarfinu verður miðað að því að forðast reglur sem virka sem stjórnsýsluhindranir. Samræmd löggjöf kemur í veg fyrir að samþykktar verði reglur með ólíku innihaldi og formi sem óviljandi virka sem stjórnsýsluhindranir.

MYND: KARIN BEATE NØSTERUD/NORDEN.ORG

MYND: UNSPLASH.COM

MYND: NORDEN.ORG / JOHANNES JANSSON

MYND: SCANPIX.DK

8. Norrænt löggjafarsamstarf á sviðum landsbundinnar löggjafar

Staða samnorrænnar löggjafar

Á sumum sviðum hefur norrænt löggjafarsamstarf leitt til laga sem eru samræmd hvað uppbyggingu og innihald snertir. Á öðrum sviðum hafa löndin notið góðs af reynslu hvert annars og innsýn við gerð nýrrar löggjafar og stundum hafa öll löndin tekið þátt í umræðum og undirbúningsvinnu. Mjög algengt er að eitt land leiti upplýsinga hjá hinum löndunum þegar unnið er að gerð innlendrar löggjafar. Í þeim tilvikum getur löggjöf landsins einnig verið undir áhrifum af lögum annarra norrænna landa án þess að einstakar reglur eða uppbygging laganna sé eins.

Vinna við gerð samnorrænnar löggjafar – þar sem lagður er sameiginlegur grunnur að undirbúningsvinnunni með því markmiði að samræma uppsetningu laganna og halda misræmi í inntaki reglanna í lágmarki – lagðist í raun niður eftir að gerð norrænna kaupalaga lauk á níunda áratug síðustu aldar. Það má velta fyrir sér hvort ástæðan sé sú að samnorræn gerð laga sé of tímafrek og veiti ekki nægjanlegt svigrúm fyrir mismunandi aðkomu og sjónarmið landanna eða hvort samnorræn löggjöf sem orðið hefur til um 100 ára skeið nái til eins stórra sviða – einkum í einkamálarétti – og raunhæft er að búast við. Í þeim skilningi má segja að norrænt löggjafarsamstarf um samnorræna löggjöf hafi náð sínu markmiði.

Aukinn hreyfanleiki og efnahagslegt samneyti gefur enn ríkari ástæður fyrir þeirri samnorrænu löggjöf sem fyrir liggur. Ýmsir þættir krefjast þess að henni verði örugglega haldið við.

Viðhald á samnorrænni löggjöf

Í fyrsta lagi getur hvert land breytt lögum sínum, einnig þeim sem orðið hafa til sem samnorræn löggjöf. Aðeins í undantekningartilvikum byggist samnorræn löggjöf á norrænum samningi sem skuldbindur löndin til að viðhalda tiltekinni reglu. Samkvæmt Helsingforssamningnum (sbr. 41. gr.)

má land ekki breyta þannig ákvæðum án þess að tilkynna hinum löndunum það. Ekki er þó krafist tilkynningar þegar mikið liggur á eða ákvæðið skiptir litlu máli.

Tilkynningarskyldan er ekki alltaf virt. Eykur þetta hættuna á því að brestur komist í einsleitar reglur sem geti leitt til nýrra stjórnsýsluhindrana. Tilkynning mun gefa öðrum löndum tækifæri til að hefja samnorræna umræðu eða gera athugasemdir við landið sem vill gera breytingar. Tilkynningin verður að berast það snemma að raunhæfur möguleiki gefist, venjulega þegar starfshópur er skipaður og honum falið að leggja til breytingar á lögum sem byggjast á samnorrænu starfi eða eigi síðar en þegar tillaga um lagabreytingu er send í umsagnarferli. Tilkynningarskyldu skal getið í innlendum reglum og viðmiðum um undirbúningu laga.

Samnorræn endurskoðun?

Í öðru lagi getur samfélagsþróunin og lagaleg þróun gefið tilefni til endurskoðunar á lögum sem orðið hafa til með norrænu samstarfi. Sú endurskoðun skal gerð í norrænu samstarfi en ekki í einu landi eingöngu.

Kaupalögin eru dæmi um að þetta hafi verið gert. Í siglingalöggjöfinni eru dæmi um samnorræna endurskoðun þegar gerðir eru nýir alþjóðasamningar. Í öðrum lögum eru dæmi um að engin samnorræn endurskoðun hafi átt sér stað. Samningalögin (sem samþykkt voru á árunum 1915–1920) eru í meginatriðum óbreytt þótt mikilvægar breytingar hafi verið gerðar á því hvernig gengið er til samninga. Skiptar skoðanir eru meðal lögfræðinga á því hvort tilefni sé til endurskoðunar á samningalögum en endurskoðunin ætti þá að fara fram í norrænu samstarfi. Hugverkaréttur (vernd eignaréttinda í iðnaði og höfundaréttur) byggist á norrænu löggjafarsamstarfi í kjölfar alþjóðasamninga. Reglur þessar hafa orðið æ mikilvægari fyrir

efnahagsþróunina en á undanförnum árum hafa verið gerðar breytingar á þeim í löndunum án norræns samráðs.

Sifjarétturinn hefur borið merki um norrænt löggjafarsamstarf, einkum hjúskaparlögin. Um leið sýnir þetta að eitt land getur haft mikla þörf fyrir breytingu eins og gerðist í Svíþjóð á áttunda áratug síðustu aldar þegar óskað var eftir hlutlausri löggjöf gagnvart ýmsum sambúðarformum og auknu frjálsræði í skilnaðar-reglunum án hugsanlegra takmarkana sem hefðu komið til í norrænu löggjafarsamstarfi.

Ætla má að sjónarmið í sifjarétti norrænu landanna séu samræmanlegri nú en áður en lagabreytingar í löndunum hafa aukið misræmi milli landanna. Norræna ráðherranefndin fjármagnaði á árunum 1998–2002 viðamikla rannsókn á sifja- og erfðarétti á Norðurlöndum en niðurstöður hennar sýndu hvernig löndin geta skapað samræmdari og betri reglur með því að læra hvert af öðru og aðlaga löggjöf sína.

Samnorræn lög sem úreldest

Á sumum sviðum hefur samfélagsþróunin gert það að verkum að samnorrænar reglur hafa glatað hagnýtu mikilvægi sínu. Íhuga mætti norrænt löggjafarsamstarf um það sem komið hefur í staðinn. Ein elstu dæmin um samnorræna löggjöf eru lög um víxla og tékka. Víxlar og tékkar hafa nú vikið fyrir öðrum greiðslumiðlum. Fram að þessu hefur ekkert norrænt löggjafarsamstarf verið um aðra greiðslumiðla. Samnorræn lög byggð á evrópskum reglugerðum geta auðveldað greiðslur milli norrænu landanna og gert þær öruggari.

Samnorræn löggjöf á nýjum sviðum?

Atriði sem ekki hafa verið til umfjöllunar í norrænu löggjafarsamstarfi geta hæglega tengst atriðum sem er að finna í samnorrænni löggjöf. Því nánari sem tengingin er þeim mun meiri ástæða er til að

íhuga norrænt löggjafarsamstarf á hinu nýja sviði. Rök gegn norrænu lagasamstarfi á nýjum sviðum geta verið að umrætt atriði sé innanríkismál, að mikið liggi á að semja reglur þar að lútandi eða að pólitískur áhugi á löggjöfinni einskorðist við eitt land eingöngu. Getur þetta haft áhrif á metnaðinn fyrir samstarfinu og hvernig að því er staðið. Ef ekki þykir ástæða til samnorrænnar löggjafar að svo stöddu getur innlend löggjöf lagt grunninn að reynslu og mati sem gagnast hinum löndunum. Síðan getur eitt land verið „verkstæði“ sem prófar löggjöfina áður en önnur lönd velja sína leið. Ef ekki þykir ástæða til að efna til samnorrænnar undirbúningsvinnu geta ráðuneytin átt með sér samráð í því skyni að koma í veg fyrir óþarfa misræmi í löggjöfinni og að nýjar stjórnsýsluhindranir myndist.

Þegar um nýjar samfélagslegar áskoranir er að ræða og erfitt getur reynst að komast að rót vandans og hvaða afleiðingar hann kann að hafa getur samnorræn nálgun lagt betri grunn og breiðara sjónarhorn fyrir það mat sem bíður innlands lagasetningarvalds. Eitt dæmi eru nýjar tegundir kjarasamninga í kjölfar nýrra viðskiptahátta þar sem meta skal skyldur atvinnurekenda gagnvart starfsfólki og samfélaginu. Önnur dæmi eru aðgerðir gegn skipulagðri glæpastarfsemi yfir landamæri og stjórnun á aðflutningi fólks með hliðsjón af mismunandi stefnu í málefnum útlendinga.

Ekki ber að líta svo á að norrænt löggjafarsamstarf geti ekki fjallað um reglur sem eru á valdsviði ESB. Meðan ESB nýtir ekki valdsvið sitt og beðið er eftir almennari reglum getur norrænt löggjafarsamstarf samið reglur sem henta norrænu löndunum og geta orðið fyrirmynd eða hugmynd að viðtækari evrópskri lausn.

Norrænt löggjafarsamstarf um alþjóðasamninga

Í tilvikum þar sem innlendar reglur byggjast á alþjóðasamningum mun sá samningur skapa

grundvöll fyrir samnorræna lausn. Norrænt samstarf við gerð samningsins getur greitt fyrir bestu lausninni með norrænum augum séð. En samningsumboðið er í höndum ESB og getur það haft áhrif á hugsanlega norræna samvinnu eða starfshætti við gerð samningsins. Þegar samningur hefur verið samþykktur getur norrænt samstarf um innleiðingu hans í innlenda löggjöf

komið í veg fyrir óæskileg frávík eða í versta falli að nýjar stjórnsýsluhindranir myndist við framkvæmdina. Siglingaréttur er dæmi um víðtæka norræna samvinnu hvað báða þessa þætti snertir.

MYND: SCANPIX.DK

MYND: SCANPIX.DK

9. Svið sem lúta ESB-reglum

Lagalegur grundvöllur ESB/EES-réttarins í norrænu löndunum

Á ýmsum sviðum skulu Norðurlöndin fylgja reglum sem samþykktar eru í Evrópusambandinu. Að því er varðar aðildarríkin Danmörku, Finnland og Svíþjóð er það í krafti aðildarsamningsins en um Ísland og Noreg gildir EES-samningurinn. Samningarnir eru nokkuð frábrugðnir og þar af leiðandi er munur á löndunum að hve miklu leyti þátttaka í ESB eða innri markaði ESB kemur í veg fyrir að löndin setji sér eigin lög um tiltekin atriði.

Í öllum löndunum er gengið út frá því að alþjóðlegar reglur gildi ekki fyrr en þær eru innleiddar í innlenda löggjöf. Reglugerðir ESB taka hins vegar gildi í aðildarríkjunum án frekari fyrirvara en í EES-löndunum gilda þær með heimild í innlendra löggjöf og því orðalagi sem hún gerir ráð fyrir. Um tilskipanir ESB gildir að þær skulu lagaðar að löggjöf landanna sem oft er gert með innlendum viðbótarákvæðum þrátt fyrir að ákvæði í tilskipun geti haft bein réttaráhrif í aðildarríki og taki fram fyrir innlendu lagaákvæði um málið.

ESB/EES-rétturinn stuðlar að samræmdari löggjöf á Norðurlöndum á sama hátt og hann skapar samræmdari löggjöf í Evrópu. Þegar innleiðing í löndunum fer fram með ólíkum hætti getur skapast ólík löggjöf og hugsanlega nýjar stjórnsýsluhindranir þegar ESB/EES-reglurnar varða sem áður var kveðið á um í samnorrænni löggjöf eða sem ekki hafa verið settar reglur um í norrænu löndunum.

Setur ESB/EES norrænu löggjafarsamstarfi skorður?

Að því marki sem ESB fer eitt með vald til að gera alþjóðlega samninga fyrir hönd aðildarríkjanna kemur það í veg fyrir að norræn aðildarríki ESB geti gengið til samnorrænna samninga. Þetta á einnig við þrátt fyrir að ESB hafi ekki undirritað sáttmála eða samþykkt reglur um málefnið.

Norrænt löggjafarsamstarf um samræmingu laga í norrænu löndunum getur hins vegar átt

sér stað þegar lagaákvæði sem eru samþykkt í hverju landi brjóta ekki í bága við gildandi löggjöf í ESB hvort sem um er að ræða almennan hluta ESB/EES-réttarins eða afleidda löggjöf hans í formi reglugerða eða tilskipana. Samþykki ESB síðar reglur um sama málefni verður að innleiða þær í norrænu löndunum í samræmi við kröfur ESB/EES-réttarins. Til að tryggja nægilega skýra innleiðingu ESB/EES-réttarins þarf yfirleitt að afnema eða breyta samræmdum norrænum reglum svo þær brjóti ekki í bága við ESB/EES-reglurnar. Réttmæti þess að efna til norræns löggjafarsamstarfs um samræmingu á norrænum reglum fer eftir því hvort ástæða er að ætla að ESB muni eiga frumkvæði að reglum um þau mál sem um ræðir.

Þegar metið er hvort hefja skuli norrænt löggjafarsamstarf skiptir miklu máli hvort um er að ræða mál sem er á valdsviði ESB eða mál sem er fyrir utan valdsvið ESB. Ef málið er á valdsviði ESB en fyrir utan EES-samninginn (t.a.m. landbúnaður, sjávarútvegur, náttúruvernd eða mál sem varða refsirétt eða málsmeðferðarreglu) getur farið fram vestnorrænt löggjafarsamstarf milli Íslands og Noregs og hugsanlega Danmerkur ef um er að ræða lög á sviði refsiréttar eða málsmeðferðarregla sem falla undir „fyrirvara“ Danmerkur.

Norrænar sérreglur og jöfn meðferð innan ESB/EES

Ef mál er innan gildissviðs ESB-sáttmálans og EES-samningsins verður norrænt löggjafarsamstarf sem er í samræmi við afleidda löggjöf innan ESB að virða meginreglur sáttmálans og EES-samningsins.

Helsta meginreglan er sú að norrænar sérreglur skerði ekki fjórfrelsið í ESB/EES, það er frelsi til vöruflutninga, fólksflutninga, þjónustustarfsemi og fjármagnsflutninga. Hindranir sem eiga að vernda þætti sem eru ekki efnahagslegs eðlis geta samt verið samþykktar ef

þær fela ekki í sér óhóflega skerðingu á umræddu frelsi. Byggist sérreglan á þjóðerni getur hún eingöngu verndað þætti sem er skilmerkilega getið í sáttmálanum. Ef norrænar sérreglur sem skerða fjórfrelsið byggjast á öðrum viðmiðum en þjóðerni er ákveðið svigrúm til að þær verndi aðra hagsmuni í samræmi við réttarvenju á grundvelli umræddra sáttmála.

Sáttmálarnir fela einnig í sér almennt bann við mismunun á grundvelli ríkisfangs (Sáttmáli um starfshætti Evrópusambandsins, sbr. 8 gr. og EES-samningurinn, sbr. 4. gr.). Norrænt ríki getur ekki sett ríkisborgara annars ESB/EES-ríkis í aðra og verri réttarstöðu en ríkisborgara í landinu. Af því leiðir að eitt eða fleiri norræn lönd með samræmda löggjöf geta ekki veitt norrænum ríkisborgara betri réttarstöðu en ríkisborgurum annarra ESB/EES-ríkja. Það kann einnig en þarf ekki að brjóta í bága við bann við mismunun vegna ríkisfangs að ýmsar reglur miðast við búsetu eða dvöl í norrænu landi svo fremi sem þessar reglur gilda jafnt um alla ESB/EES-borgara sem búa eða dvelja í norrænu landi.

Samnorræn löggjöf á ESB/EES-sviðum krefst sérstaks mats

Þegar íhugað er norrænt löggjafarsamstarf um samræmda norræna viðbótarlöggjöf á sviði sem fellur undir ESB-sáttmálann/EES-samninginn getur þurft að kanna nánar – og sérstaklega á umræddu sviði – hvaða svigrúm ESB/EES-reglur veita norrænni löggjöf. Í þessari skýrslu er ekki gert neitt endanlegt mat en vísað til ýmissa sviða þar sem norrænt löggjafarsamstarf virðist eiga við þannig að ástæða getur verið til að framkvæma slíkt mat nánar.

Norrænt löggjafarsamstarf um ESB/EES-reglur

Á sviðum þar sem ESB-löggjöf er undirbúin eða samþykkt mun hún ráða markmiði og fyrirkomulagi norræns löggjafarsamstarfs. Því verður öðru vísi háttað þegar um er að ræða undirbúning eða innleiðingu á ESB/EES-reglum. Þegar nýjar ESB-reglur eru samdar í stórum

pökkum og með stuttum gildistökufresti skapar það sérstakar áskoranir fyrir norrænt samstarf við undirbúninginn og innleiðinguna. Í sumum tilvikum er ekki vitað hvort hinar nýju reglur verði felldar inn í EES-samninginn og getur það torvelað samstarf sem einnig Ísland og Noregur taka þátt í.

Undirbúningur á ESB/EES-reglum

Undirbúningsvinnan skiptist í mismunandi fasa. Í upphafi – áður en framkvæmdastjórn ESB hefur lagt fram greiningu eða tillögu í formi grænbókar eða hvítbókar – getur norrænt samstarf snúist um að búa til líkan fyrir nýja löggjöf á sviðinu sem byggist á norrænum gildum og norræna módelinu. Það getur krafist þess að gildi og hagsmunir norrænu landanna séu hin sömu á umræddu sviði. Hins vegar þarf ekki samstöðu um smáatriði í uppsetningunni þar sem norræna módelið getur í mörgum tilvikum birst í mismunandi myndum. Norrænt frumkvæði getur einnig miðast að því að hefja endurskoðun á afleiddri löggjöf sem hefur verið tekin upp í landsrétt. Sameiginlegar hugmyndir og sjónarmið geta komið fram í hugmynd sem lögð er fyrir framkvæmdastjórn ESB, Evrópuþingið eða önnur aðildarríki. Norrænt frumkvæði getur einnig átt sér stað í tækninefndum við undirbúning nýrra lagagerða þar sem bæði aðildarríkin og EFTA/EES-ríkin geta tekið þátt.

Við gerð nýrra gerða ESB mun norrænt löggjafarsamstarf vera samstarf milli stjórnvalda og mikilvægi þess fer eftir því hvaða leiðir önnur norræn hagsmunasamtök velja til að hafa áhrif á aðila innan ESB.

Þegar Framkvæmdastjórnin hefur lagt fram greiningu eða tillögu (grænbók eða hvítbók) getur samstarf falist í samantekt á umsögnum eða sameiginlegri umsögn og með óformlegum samskiptum við Framkvæmdastjórnina, Evrópuþingið og önnur aðildarríki. EFTA/EES-ríkin hafa engan aðgang að frekari málsmeðferð í Ráðinu en norrænu löndin geta átt samskipti áður en kemur til afgreiðslu í Ráðinu eða á Evrópuþinginu. Á þessu stigi verða menn að vera viðbúnir því að

innlendar þarfir og hagsmunir vegi þyngra en norrænt samstarf um lausnir sem virðast ekki vera bestí kosturinn fyrir hvert ríki. Ef þingið hefur mikil afskipti af ákvarðanaferlinu í löndunum á meðan á viðræðum stendur getur reynst erfitt að koma á norrænu samstarfi á þessu stigi málsins.

Óraunhæft er að ætla sér víðtækt norrænt samstarf um undirbúning að gerð allra nýrra ESB-laga. Samráð getur verið mikilvægt í aðdraganda þess að framkvæmdastjórn ESB hefur vinnu að undirbúningi reglugerðar eða tilskipunar sem miðar að heildarsamræmingu á reglum á tilteknu sviði. Á sumum sviðum geta hagsmunir norrænu landanna verið það ólíkir að þau telji heppilegra að leita sér annarra bandamanna á undirbúningsstiginu. Íslandi og Noregi gæti hentað að gæta hagsmuna sinna á vettvangi EFTA/EES í stað þess að fara með þremur norrænum aðildarríkjum.

Á sumum sviðum geta norrænu löndin komist að þeirri niðurstöðu að inntak nýrrar ESB-löggjafar skipti þau litlu máli innan ramma sem virðist mikilvægur í evrópsku samstarfi og því sé engin ástæða til að beina kröftum sínum í norrænt löggjafarsamstarf um málið á meðan það er á undirbúningsstigi. Engu að síður þjónar það hagsmunum allra norrænu landanna að tryggja að nýjar ESB-reglur verði framsettar á nákvæman og skýran hátt sem auðveldar framkvæmd þeirra í innlendra löggjöf og að þær verði felldar inn í norræna löggjöf á þann hátt sem viðheldur samræmdu regluverki. Á þetta einkum við á sviðum þar sem mikið var um samnorræna löggjöf áður.

Framkvæmd á ESB/EES-reglum

Oft gefst lítill tímafrestur til innleiðingar á nýrri ESB-löggjöf. Tímaþröngin eykst enn frekar þegar um er að ræða stóran „pakka“ af nýrri ESB-löggjöf og innleiðingarfresturinn er stuttur.

Við innleiðingu nýrra reglugerða kann að vera þörf á að gera breytingar á innlendra löggjöf. Mest gagn er af norrænu löggjafarsamstarfi þegar reglugerðin krefst viðbótarákvæða í

innlendra löggjöf þegar hún gengur í gildi eða breytinga á samnorrænni löggjöf. Þegar innleiða á tilskipun er mikilvægt að markmið og merking tilskipunarinnar komi skýrt fram í landsrétti og að hún sé í samræmi við innlenda löggjöf að öðru leyti. Hér getur norrænt samstarf komið að miklu gagni þegar skýra á hvaða svigrúm tilskipunin gefur og til að koma í veg fyrir að aðlögun hennar að landsrétti fari af sporinu og skapi óvart nýjar stjórnsýsluhindranir.

Tímaskortur við innleiðinguna getur komið í veg fyrir að tími gefist í norrænt löggjafarsamstarf. Á hinn bóginn getur samstarf falið í sér tímasparnað, t.a.m. þegar löndin geta haft gagn af mannauði og fé hvert annars. Auðveldast er það þegar fyrir er töluverð einsleitni í norrænni löggjöf. Við innleiðingu tilskipana geta oft vaknað spurningar um túlkun tilskipunarinnar sem auðveldara verður að svara með norrænu löggjafarsamstarfi. Ísland og Noregur geta fengið betri upplýsingar gegnum norrænt löggjafarsamstarf um pólitískar vangaveltur í undirbúningsvinnunni hjá ESB þar sem löndin tvö geta ekki tekið þátt.

Uppbygging og framsetning ESB-tilskipana kann að vera frábrugðin því sem venjan er í innlendra löggjöf. Naumur frestur til innleiðingar getur komið í veg fyrir að uppbygging innlendra innleiðingarregla fullnægi kröfum um skýra framsetningu laganna. Sá möguleiki er fyrir hendi – ef til vill síðar þegar innleiðingin verður metin – að í norrænu samstarfi verði reynt að samræma uppbyggingu og framsetningu reglanna við norrænar hugmyndir um skýrt og aðgengilegt lagamál.

MYND: SCANPIX.DK

MYND: NORDEN.ORG/ LEIFF JOSEFSEN

MYND: NORDEN.ORG/JOHANNES JANSSON

10. Norrænt löggjafarsamstarf fyrir Álandseyjar, Færeyjar og Grænland

Norrænt löggjafarsamstarf hefur iðulega farið fram milli norrænu ríkjanna fimm, Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar. Álandseyjar, Færeyjar og Grænland hafa smám saman öðlast aukna sjálfstjórn þrátt fyrir að hún sé með ólíkum hætti í löndunum. Sú spurning hefur vaknað hvort löndin þrjú eigi einnig að taka þátt í norrænu löggjafarsamstarfi en fram að þessu hafa þau fylgst með samstarfinu að einhverju leyti.

Álandseyjar, Færeyjar og Grænland eiga aðild að Norðurlandaráði (Helsingforssamningurinn, sbr. 44. og 47. gr.). Löndin taka þátt í starfi Norrænu ráðherranefndarinnar og geta valið að bindast ákvörðunum sem ráðherranefndin tekur (Helsingforssamningurinn, sbr. 60. og 63. gr.). Í verki er fulltrúum Álandseyja, Færeyja og Grænlands boðið á fundi ráðherra- og embættis- mannanefnda.

Norrænt löggjafarsamstarf hefur á ýmsan hátt áhrif á Álandseyjar, Færeyjar og Grænland. Að því leyti sem löndin hafa sjálfstætt löggjafarvald eiga samnorrænar lausnir jafnmikið erindi til þeirra og til landanna fimm. Stjórnsýsluhindranir af völdum löggjafar eru að minnsta kosti jafn óheppilegar fyrir löndin þrjú og hin fimm löndin. Þar sem löndin hafa takmarkað bolmagn til að sinna undirbúningi lagafrumvarpa geta þau haft töluvert gagn af norrænni undirbúningsvinnu. Takmarkað bolmagn neyðir þau hins vegar til að velja og hafna þegar kemur að virkri þátttöku í samstarfinu. Getur því verið æskilegt að norrænu löndin fimm gæti sérstaklega að því að löggjöf á Norðurlöndum skapi ekki stjórnsýsluhindranir fyrir Álandseyjar, Færeyjar og Grænland.

Álandseyjar, Færeyjar og Grænland hafa sérstöðu gagnvart ESB samanborið við norrænu löndin fimm. Færeyjar og Grænland standa algjörlega utan við ESB og EES. Regluverk ESB getur hins vegar haft áhrif á löggjöf landanna á ýmsa vegu. Löndin setja eða innleiða lög í samræmi við löggjöf ríkjasambandsins en hún

byggist að öllu leyti eða að hluta til á reglum ESB (t.a.m. hlutabréfalög). Sjálfstæðar reglur landanna geta orðið fyrir áhrifum þegar þær þurfa að uppfylla kröfur sem gilda í ESB til að tryggja aðgang að evrópskum markaði.

Meginreglur ESB/EES-réttarins um jafnræði og bann við mismunun á grundvelli ríkisfangs vekja ákveðnar spurningar um stöðu Færeyinga og Grænlandinga annars staðar á Norðurlöndum. Meginreglur þessar geta haft jákvæð eða neikvæð áhrif ýmist í þágu íbúa Færeyja og Grænlands eða sem koma í veg fyrir að þeir njóti sömu réttarstöðu og aðrir norrænir ríkisborgarar.

Íbúar Færeyja og Grænlands eru danskir ríkisborgarar og geta krafist réttinda sem ESB/EES-réttur veitir ríkisborgurum í ESB/EES-ríkjum þrátt fyrir að ríkisborgarar þriðja lands geti ekki krafist sömu réttinda.

Samnorræn löggjöf felur í sér að réttindi og heimildir sem veittar eru í einu norrænu landi eru viðurkenndar í hinum norrænum löndunum en þá vaknar spurningin hvort þetta eigi einnig við um réttindi og heimildir sem byggjast á færeyskri eða grænlenzkri löggjöf. Í sumum tilvikum getur þetta vakið spurningar bæði fyrir ríkin fimm og fyrir Færeyjar og Grænland. Fyrir norrænu ríkin fimm vaknar spurning um hvort kröfur ESB/EES-réttarins um jafnræði skyldi ríkin til að viðurkenna samsvarandi réttindi og heimildir frá öðrum ESB/EES-löndum þegar þau viðurkenna réttindi og heimildir sem veittar eru í færeyskri og grænlenzkri löggjöf.

MYND: NORDEN.ORG/JOHANNES JANSSON

11. Norrænt löggjafarsamstarf

– samantekt á stöðu mála 2018

Töluverð samnorræn löggjöf í 100 ár

Í meira en 100 ár hefur fjöldi samnorrænna laga verið samþykktur einkum á sviði einkamálaréttar varðandi réttarstöðu íbúanna eða starfsemi sem þeir reka. Flest lögín eru byggð á samnorrænni undirbúningsvinnu eða nánú samstarfi um gerð laganna í hverju landi um sig. Sú vinna hefur byggst á hagnýtum viðræðum og umræðum án þess að löndin hafi afsalað sér nokkru af löggjafarvaldi sínu. Aðeins í örfáum tilvikum byggist samnorræn löggjöf á norrænum samningum sem binda ríkin þjóðréttarlega. Þess háttar samningar fjalla oft um valdsvið, viðurkenningu og fullnustu ákvarðana.

Á undanförunum 20–30 árum hefur dregið úr starfi að samnorrænni löggjöf á sviði einkamálaréttar. Þá vaknar sú spurning hvort samnorræn löggjöf sé orðin svo umfangsmikil að ekki sé raunhæfur grundvöllur fyrir frekari samræmingu laga. Þetta er ekki í samræmi við 4. gr. Helsingforssamningsins um að „[s]amningsaðilar skulu halda áfram löggjafarsamstarfi í því skyni að ná sem mestu samræmi á sviði einkamálaréttar“. Takmörkuð eftirfylgni við Helsingforssamninginn er í mótsögn við aðra samningsbundna samræmingu laga sem norrænu löndin hafa fylgt vandlega eftir. Hún samræmist heldur ekki sameiginlegu markmiði forsætisráðherranna um að Norðurlöndin eigi að vera best samþætta svæði í heimi.

Síðari breytingar og viðhald á samnorrænni löggjöf

Flest samnorræn lög hafa tekið breytingum, að minnsta kosti tiltekin ákvæði. Sum þeirra hafa þurft að víkja fyrir nýjum lögum í löndunum. Það heyrir til undantekninga að breytingar séu unnar í norrænu samstarfi og einstaka ríki hafa látið hjá líða að tilkynna hinum löndunum um fyrirhugaðar breytingar í samræmi við Helsingforssamninginn, sbr. 41. gr.

Breytingar landanna á samnorrænni löggjöf hefur oft verið til merkis um tímanlega

endurskoðun og uppfærslu lagagerðar vegna breyttra aðstæðna og gildismats í samfélaginu. Þess háttar breytingar kunna að hafa átt sér stað á mismunandi tímum og mismunandi hátt í einstaka ríkjum Norðurlanda. Löndin hafa þá verið löggjafarverkstæði þar sem nýjar hugmyndir hafa orðið til og þær framkvæmdar. Síðar kunna þær að verða innblástur fyrir önnur lönd. Á þetta jafnvel enn meira við um svið þar sem engin samnorræn löggjöf er fyrir hendi en engu að síður fullur áhugi á því að nýta sér reynslu hvert annars.

Umfang löggjafarsamstarfsins í dag

Þrátt fyrir að vinna að samnorrænni löggjöf gegni ekki eins mikilvægu hlutverki á sviði einkamálaréttar og áður er varla ástæða til að halda því fram að dregið hafi úr norrænu löggjafarsamstarfi heldur ekki á sviðum þar sem það hefur gegnt minna hlutverki. Dæmi um norrænt löggjafarsamstarf eru lögín um norræna og evrópska handtökuskipun sem felur í sér innleiðingu ESB-regla en einnig áframhaldandi samstarf milli Norðurlanda um rannsókn á refsiverðu athæfi.

Norrænt löggjafarsamstarf og norrænir samningar

Norrænt löggjafarsamstarf hefur að mestu beinst beint að löggjöf í norrænu löndunum án þess að komið hafi til þjóðréttarlega bindandi samninga. Engu að síður hefur verið gripið til samningsformsins í þeim tilgangi að skýra hvernig valdsvið (lögsaga) skiptist milli landanna og tryggja að úrskurðir í einu norrænu landi séu virtir og þeim fullnægt í öðru norrænu landi og til að tryggja að norrænt land beiti reglum sínum eins gagnvart eigin ríkisborgurum og ríkisborgurum annarra norrænna landa og setji áhrif í öðrum norrænum löndum til jafns við áhrif í eigin landi. Dæmi um hið síðarnefnda er norrænn umhverfisverndarsamningur frá árinu 1974 en hann á að tryggja að eins sé brugðist

við umhverfisáhrifum í öðrum norrænum löndum og við umhverfisáhrifum í eigin landi. Samningsumboð ESB hefur breyst og leitt til þess að norrænt samstarf leiðir sjaldnar til norrænna samninga. Samningurinn um norræna handtökuskipun frá árinu 2005 er þó dæmi frá síðari árum um gerð norrænna samninga.

Löggjafarsamstarf um ESB/EES-reglur

Engin kerfisbundin samvinna fer fram um undirbúning og samræmingu á innleiðingu ESB/EES-regla í norrænu löndunum. Á þetta einnig við um víðtækar gerðir t.a.m. þjónustutilskipunina og persónuverndarreglugerðina þrátt fyrir að norrænu löndin hafi átt samskipti við gerð þeirra. Ástæða er til að ætla að mikil vinna hafi farið fram samhliða í norrænu ráðuneytunum sem hefði verið hægt að komast hjá ef löndin hefðu skipt með sér verkum við undirbúningsvinnuna. Á hinn bóginn eru dæmi um mjög náið samstarf eins og þegar tilskipun um neytendasamninga var innleidd með breytingum á samningalögunum á tíunda áratug síðustu aldar. Mismunandi framkvæmd hefur á stundum skapað misræmi í réttarskipan landanna en engar vísindalega unnar rannsóknir liggja fyrir sem sýna í hve miklum mæli takmarkað löggjafarsamstarf við innleiðingu ESB/EES-gerða hefur leitt til nýrra stjórnsýsluhindrana.

Hlutverk Norðurlandaráðs í löggjafarsamstarfinu

Norðurlandaráð virðist eiga sjaldnar en áður frumkvæði að löggjafarsamstarfi. Á sama tíma virðist ríkja óánægja með hvernig einstaka verkefnum er fylgt eftir í ráðherranefndinni, embættismannanefndunum og í löndunum. Frá pólitískum sjónarhóli getur afgreiðsla í embættismannanefndum virst dragast á langinn og að meira púður sé lagt í mótbárur en nýjar hugmyndir.

Löggjafarsamstarfið í Norrænu ráðherranefndinni

Löggjafarsamstarfið innan vébanda Norrænu ráðherranefndarinnar felst einkum í því að starfsfólk eða sérfræðingar gera úttektir á einstaka atriðum og eins í námsstefnum og skýrslum þar að lútandi. Veitir þetta oft aðgang að upplýsingum fyrir innlenda löggjafarvinnu en sjaldnar ber við að þeim upplýsingum sé fylgt eftir með samnorrænni löggjöf. Oft er tilgangur verkefnis óljós og eins hvort hann nái lengra en að gagnast löggjafarstarfi í tilteknu landi. Um margar skýrslur gildir það að óljóst er hvort og þá hvernig þeim er fylgt eftir í norrænu samhengi. Grunnefni sem verður til á námsstefnum og í úttektarvinnu mætti nýta betur í norrænu samstarfi. Það ætti að vera föst venja að ráðherranefndin taki ákvörðun um frekari eftirfylgni. Þá ættu sum landanna að geta haldið áfram samstarfi um löggjafarverkefni þó að ekki öll löndin sjái sér hag í að koma þar að málum.

Á sumum sviðum eiga löndin beint löggjafarsamstarf án þess að Norræna ráðherranefndin komi þar að málum. Dæmi um þetta eru neytendavernd og höfundaréttur. Stundum hafa fagráðherrarnir og embættismannanefndir þeirra sinnt þessum málum á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar. Þegar löggjafarsamstarf á tilteknu sviði tengist ekki Norrænu ráðherranefndinni verður það háðara því að áhugi, mannauður og fé sé fyrir hendi í ráðuneytum landanna.

Löggjafarsamstarf milli ráðuneyta í löndunum

Í röðum embættismanna er litíð svo á að skipti á upplýsingum og reynslu gangi vel fyrir sig og komi að góðum notum þegar unnið er að undirbúningi innlendarar löggjafar. Það er almennt álit embættismanna að hvorki sé tími og fjármagn til víðtækara löggjafarsamstarfs um að samræma inntak og uppbyggingu löggjafar né nægilegt gagn af því.

Norrænt faglegt samstarf lögfræðinga

Norrænt faglegt samstarf lögfræðinga hefur löngum fjallað um landsbundin og norræn málefni. Þetta hefur breyst á undanförunum áratugum og nú er mun meiri áhersla lögð á evrópsk og alþjóðleg málefni eins og áberandi er í háskólasamfélaginu. Hætt er við að þessi þróun bitni mest á norrænum áherslum en enn eru starfandi mörg norræn tengslanet og fagumhverfi sem geta skipt máli í eflingu norrænu löggjafarsamstarfi.

Norrænt löggjafarsamstarf er oft undir einstaklingunum komið

Norrænt löggjafarsamstarf er háð áhuga einstaklinga og fé sem varið er til norræns samstarfs. Samstarfið liggur því vel við höggi þegar áhugasamir einstaklingar hætta eða hverfa til annarra verkefna. Mælir það með því að koma á fastara skipulagi á samstarfið.

Norrænt löggjafarsamstarf er óformlegt

Oft er það talinn styrkur að norræna löggjafarsamstarfið er óformlegs eðlis. Fyrir vikið er auðvelt að efna til samstarfs og ekki er nauð-synlegt að taka neinar formlegar ákvarðanir. Auðvelt er að fylgja samstarfinu eftir þar sem yfirvöld í löndunum geta haft beint samband sína á milli (Helsingforssamningurinn, sbr. 42. gr.). Árangur þess er óformlegur í þeim skilningi að hann er ekki nefndur í sáttmálum eða öðrum þjóðréttarlega bindandi textum. Þegar samstarfið leiðir til sameiginlegrar löggjafar ríkir yfirleitt óformlegur gagnkvæmur skilningur á því hvert innihald og form mála eigi að vera.

Á sama tíma virðist óformlegt eðli norræna löggjafarsamstarfsins vera veikleiki. Það þarf oft að lúta í lægra haldi fyrir öðrum alþjóðlegum skuldbindingum og hætt er við að því sé ýtt til hliðar vegna annarra verkefna í löndunum. Aukin vitneskja um þær réttmætu væntingar sem

Helsingforssamningurinn skapar getur átt þátt í að efla norrænt löggjafarsamstarf.

Sjaldgæfara er nú en áður að löggjafarsamstarfi leiði til samnorrænnar löggjafar. Fyrir vikið er norræna löggjafarsamstarfið ekki eins áberandi og áður.

Norræn sjónarmið við gerð innlendrar löggjafar

Við gerð innlendrar löggjafar er á ýmsum sviðum algengt að víða að sér og nýta sér upplýsingar og reynslu hinna norrænu landanna. Fer það eftir löndum í hve miklum mæli þau nýta sér þetta og eins hvort til þess sé ætlast í viðmiðum um undirbúning innlendrar lagafrumvarpa. Því er alls óvíst hvort við undirbúning innlendrar löggjafar séu metin áhrif hennar á önnur norræn lönd eða Norðurlandabúa og starfsemi þeirra yfir landamærin.

12. Efling norræns löggjafarsamstarfs

Mörg tækifæri til eflingar

Mörg tækifæri eru til að efla norrænt löggjafarsamstarf. Efling samstarfsins getur falist í að nýta þau tækifæri sem leynast í norrænu samstarfi dagsins í dag og greiða fyrir því að hægt verði að nýta tækifæri norræns löggjafarsamstarfs til framtíðar. Nokkur tækifæri er hægt að grípa nú þegar. Aðrar tillögur munu skipta máli til lengri tíma lítið.

Ekki virðist nein tiltekin aðgerð ein og sér skipta sköpum fyrir eflingu norræns löggjafarsamstarfs. Nauðsynlegt er að grípa til fleiri ráðstafana og skapa meðvitund um að nýta sér tækifæri sem gefast á norrænu lagasamstarfi.

Tillögum um eflingu norræns löggjafarsamstarfs má skipta í tvo meginflokka.

Annar meginflokkurinn felur í sér almennar tillögur um breytta starfshætti, ýmist í löndunum eða á norrænum vettvangi, skipulagslegar aðgerðir í norrænu samstarfi og betri nýtingu fjármagns og faglegs samstarfs á Norðurlöndum. Þær munu skapa betri grundvöll fyrir árangursríkt norrænt löggjafarsamstarf til framtíðar og meiri vissu um að gætt verði að ávinningi sem hlýst af norrænu lagasamstarfi.

Hinn meginflokkurinn inniheldur tillögur um tiltekin löggjafarsvið og verkefni. Það geta verið tillögur um nýja löggjöf eða tillögur um að greina og meta gildandi löggjöf á tilteknu sviði. Metnaðinn fyrir norrænu samstarfi verður að meta í hverju tilviki. Grundvöllur norræns samstarfs getur verið breytilegur og eins er munur á því hvaða væntingar eru gerðar til norræna löggjafarsamstarfsins. Sá munur mun skipta máli þegar ákveðið verður hvar eigi að efna til samstarfs.

Á heildina lítið munu tillögurnar stuðla að því að Norðurlöndin verði best samþætta svæði í heimi í samræmi við yfirlýsingu forsætisráðherranna í september 2016.

Mikilvægar forsendur til eflingar

Forsendur fyrir raunverulegri eflingu norræns löggjafarsamstarfs eru:

- pólitískur vilji til að setja tilteknar ráðstafanir í forgang;
- tími og fé hjá ríkisstofnunum, einkum ráðuneytum landanna, til að tryggja framkvæmdina.

Ástæða er til að undirstrika að viðtækt og skilvirkt norrænt löggjafarsamstarf er undir því komið að pólitískur vilji sé fyrir hendi í Norðurlandaráði og Norrænu ráðherranefndinni og hjá þjóðþingum og stjórnvöldum landanna. Pólitísk forgangsöröðun af þessu tagi er nauðsynleg til að ná markmiðinu um að Norðurlöndin verði best samþætta svæði í heimi, til að sporna við stjórnsýsluhindrunum á Norðurlöndum og til að vekja meiri athygli á norræna módelinu sem grundvelli eða hugmynd fyrir viðræður á evrópskum eða alþjóðlegum vettvangi.

Pólitísk forgangsöröðun löggjafarsamstarfs sem verður að eiga sér stað í fagráðherranefndunum er háð hugmyndum frá embættismannanefndum þeirra. Mikilvægt er að það verði ekki eingöngu hugmyndir sem hlutu einróma samþykki embættismannanna. Forgangsöröðun í löggjafarsamstarfi utan við verkswið fagráðherranna getur t.a.m. átt sér stað á óformlegum ráðherrafundum eða sérstökum ráðherraráðstefnum sem minnst er á í skýrslunni „Nordens tid er nu: Nyt Norden 2.0“.

Ríkisstofnanir, einkum ráðuneytin, gegna lykilhlutverki við gerð lagafrumvarpa en vinnuálag þar virðist töluvert vegna margra verkefna miðað við tiltækt fé og mannauð. Því er ekki raunhæft að ríkisstofnanir eigi frumkvæði eða taki þátt í viðtækara norrænu samstarfi um löggjöfina en nú tíðkast ef því er ekki gert hátt undir höfði með pólitískri stefnumótun. Betri nýting norræns faglegs samfélags getur létt undir í störfum ráðuneytanna.

Til að bæta fyrir þá tímaþröng og ólíka dagskrá í löndunum sem getur komið í veg fyrir norrænt löggjafarsamstarf væri ráð

- að tryggja snemma í ferlinu yfirlit yfir innlendar áætlanir um löggjafarverkefni og væntanlegar alþjóðlegar skuldbindingar;
- að ákveða snemma í ferlinu hvaða evrópsku og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar eigi að uppfylla í norrænu samstarfi og skipta með sér verkum á hentugan hátt;
- að nýta norræna sérþekkingu og faglegt samfélag;
- að vinna norrænt mat og samantekt á samþykktum lögum sem kæmi að góðum notum síðar þegar löginn verður endurskoðuð.

Hvernig getur eftir norrænt löggjafarsamstarf komið að notum?

Víðtækara norrænt löggjafarsamstarf getur verið gagnlegt á ýmsa vegu. Fer það eftir viðfangs-efninu hverju sinni, tilhögun samstarfsins og metnaðinum fyrir því.

Skortur á tíma og fé háir oft undirbúningi laga í löndunum og bitnar á gæðum laganna. Norrænt löggjafarsamstarf getur átt þátt í að auka gæði löggjafar í löndunum. Stundum í samstarfi um undirbúning laganna þar sem löndin skipta með sér verkum og leggja til sérfræðipækkingu, tíma og fé. Ef uppbygging laganna er svipuð í löndunum verður auðveldara fyrir þau að aðstoða hvert annað. Í öðrum tilvikum getur samstarfið falið í sameiginlegu mati og endurmati á lögum sem samþykkt voru með hraði í einstökum löndum. Sameiginlegt mat gefur víðtækari reynslugrunn en löndin búa yfir hvert um sig.

Norrænt samstarf við undirbúning nýrrar löggjafar getur komið í veg fyrir stjórnsýslu-hindranir. Fast norrænt löggjafarsamstarf mun auðvelda afnám stjórnsýsluhindrana sem valda töfum og óþægindum og auka öryggi Norðurlandabúa sem fara milli landa. Mun þetta auðvelda hreyfanleika og samstarf milli landanna hvort sem um er að ræða samstarf í atvinnulífinu eða milli opinberra yfirvalda. Einsleit uppbygging laga getur gert reglurnar aðgengilegar þrátt fyrir ólíkt inntak þeirra og þannig er hægt að draga úr

kostnaði vegna reksturs fyrirtækja yfir landamæri. Þrátt fyrir að reglurnar séu ekki samhljóða mun sameiginlegur grunnur og meginreglur oft gefa skýr skilaboð um hvers megi vænta.

Norrænt löggjafarsamstarf mun styrkja norræna módelið út á við. Þegar samstarfsmódel á tilteknu sviði liggur fyrir er hægt að kynna það sameiginlega eða sem tillögur í evrópskum eða alþjóðlegum viðræðum þannig að möguleikar aukast á alþjóðlegu samkomulagi sem er í sem mestu samræmi við norræn sjónarmið.

Samstarf á mismunandi stigum við gerð regluverks

Norrænt samstarf er hægt að efla á ýmsum stigum undirbúningsvinnunnar við gerð regluverksins. Svigrúm er til

- að styrkja undirbúning evrópskra eða alþjóðlegra gerninga;
- að styrkja undirbúningsvinnu við gerð innlendar löggjafar hvort sem það er af eigin frumkvæði eða til að innleiða evrópska eða alþjóðlega gerninga;
- að styrkja miðlun reynslu af nýjum lögum í einu landi og mat á þeim í þeim tilgangi að veita öðrum norrænum löndum betri grundvöll til að meta hvort þau eigi að innleiða svipaðar reglur eða finna aðrar lausnir á umræddu máli.

Samstarf allra eða nokkurra landa

Norrænt samstarf verður að vera opið öllum löndunum. Samstarfið getur nýst þátttakendum þrátt fyrir að það nái ekki yfir öll löndin. Ástæðan er sú að munur getur verið á pólitískri og lagalegri dagskrá landanna og því hentar ekki alltaf öllum löndunum að taka virkan þátt í samstarfi þótt það henti sumum löndum. Árangur samstarfs milli færri landa getur fyllilega nýst einnig þeim ríkjum sem staðið hafa utan við samstarf á ákveðnu sviði.

13. Forgangstillögur

Í upphafi en einnig síðar er nauðsynlegt að velja verkefni sem setja á í forgang meðal þeirra mörgu möguleika sem eru á auknu norrænu lagasamstarfi. Ef stefnt er að lagasetningu og stefnt hærra en að skiptast á upplýsingum og reynslu er mikilvægt að forgangsroðunin njóti pólitísks stuðnings. Þegar setja á viðamikil löggjafarverkefni í forgang þarf frumkvæðið að koma frá Norðurlandaráði eða einhverri ráðherranefndanna.

Forgangsroðunin hefur áhrif á hvert markmið lagasamstarfsins er hverju sinni, á þá eftirfylgni sem gert er ráð fyrir í þátttökulöndunum og á fjárveitingu Norrænu ráðherranefndarinnar.

Nauðsynlegt er að undirbúa stjórnsýslulegt skipulag og ferli sem auðveldar að efna til norræns samstarfs þar sem sóknarfærin eru fyrir hendi. Verkefni verða að hafa norrænt notagildi annað hvort með því að sporna gegn stjórnsýsluhindrunum og auðvelda hreyfanleika á Norðurlöndum með því að vinna betri löggjöf eða auðvelda löggjafarstarfið í löndunum. Norrænt notagildi getur einnig falist í því að verkefni vinni norræna módelinu eða norrænum lausnum brautargengi á alþjóðavettvangi.

Að auki ætti að íhuga hvort um sé að ræða brýnt samfélagsmál og hvort góður faglegur grundvöllur sé fyrir frekara mati. Lagasamstarfið á að fjalla um

- ný og brýn samfélagsleg vandamál sem krefjast réttarlegra lausna með löggjöf;
- viðhald og aðlögun gildandi samnorrænnar löggjafar að nýjum aðstæðum;
- löggjafarverkefni sem byggjast á frumkvæði í löndunum;
- þróun og framkvæmd ESB-regla og alþjóðasamninga sem gera kröfur til löggjafar í löndunum;
- undirbúning nýrrar löggjafar og mat á gildandi lögum.

Í ljósi þessa nefni ég sérstaklega eftirfarandi tillögur:

TILLAGA NR. 1: NORÐURLANDARÁÐ Á AÐ TAKA FRUMKVÆÐI AÐ LAGASAMSTARFI (FYLGISKJAL 1, 1. LIÐUR)

Samþykkt eða tilmæli Norðurlandaráðs um tiltekin löggjafarsamstarfsverkefni mun veita þeim pólitískan stuðning og vægi og stuðla að því að þau njóti forgangs í störfum ráðherranefndanna og stjórnvalda. Þetta er sérlega mikilvægt þegar um er að ræða viðameiri verkefni eða umdeild málefni. Til að veita tilmælum Norðurlandaráðs traustan grundvöll á hver ráðherranefnd að leggja fram tvær eða þrjár tillögur um norrænt löggjafarsamstarf sem þjóðþing landanna fá tækifæri til að tjá sig um áður en þau eru lögð fyrir Norðurlandaráð.

TILLAGA NR. 2: BETRI GRUNDVÖLLUR FYRIR NORRÆNT LÖGGJAFARSAMSTARF MEÐ UPPFÆRÐUM UPPLÝSINGUM OG SKÝRUM ÁKVÖRÐUNUM

Eigi norrænt löggjafarsamstarf að vera mikilvægt og í takt við tímann verður það að styðjast við nýjustu upplýsingar og forgangsroðun. Snemma í ferlinu skulu löndin, embættismenn eða stjórn mála-fólk, eftir því sem þörf krefur, ákveða hvort fylgja eigi eftir tilteknu efni í norrænu lagasamstarfi. Krefst það þess

- að Norræna ráðherranefndin veiti heildaryfirsýn yfir samnorræna löggjöf (fylgiskjal 1, 3. liður);
- að Norræna ráðherranefndin veiti reglulega yfirlit yfir löggjafarfrumkvæði ESB sem geta haft áhrif á löggjöf á Norðurlöndum (fylgiskjal 1, 5. liður);
- að land tilkynni snemma í ferlinu gegnum viðeigandi embættismannanefnd hinum löndunum um fyrirhugaðar lagaráðstafanir;
- að embættismannanefndirnar eða hugsanlega ráðherranefndir skeri á grundvelli nýjustu/ uppfærðra upplýsinga úr um hvort fylgja skuli tilteknu málefni eftir í norrænu lagasamstarfi og að hverju skuli stefnt/hver skuli metnaðurinn vera (fylgiskjal 1, 6., 7., 8. og 9. liður).

TILLAGA NR. 3: KOMA Í VEG FYRIR AÐ INNLEND LÖGGJÖF SKAPI STJÓRNSÝSLUHINDRANIR (2. FYLGISKJAL, 2. LIÐUR)

Í innlendu löggjafarferli er athyglinni oft beint að aðstæðum í viðkomandi landi og auðveldlega gleymist að huga að hugsanlegum áhrifum á aðra Norðurlandabúa og önnur norræn lönd. Hvert land ætti því að

- tilkynna hinum norrænu löndunum snemma í ferlinu í samræmi við 41. gr. Helsingfors-samningsins ef áform eru um að gera áþreifanlegar breytingar á samnorrænni löggjöf;
- tryggja í föstum viðmiðum fyrir undirbúning lagafrumvarpa að mat sé gert á áhrifum laganna á aðra Norðurlandabúa og norræn lönd þegar það á við.

Á sviðum þar sem er að finna ýmsar tegundir stjórnsýsluhindrana sem ekki er auðvelt að afnema hverja um sig skal Norræna ráðherranefndin sjá til þess að norrænar viðræður fari fram sem byggjast á heildarmati á umræddum stjórnsýsluhindrunum.

TILLAGA NR. 4: BETRA AÐGENGI AÐ NORRÆNUM REGLUM

Þörf er á að bæta þekkingu á norrænum samningum og samnorrænni löggjöf til að koma í veg fyrir ólíka túlkun á ESB-gerðum á Norðurlöndum eftir því hvaða tungumál þau eru þýdd á. Norræna ráðherranefndin á því að

- sjá um útgáfu á safni – prentuðu eða stafrænu – norrænna samninga (fylgiskjal 1, 9. liður);
- eiga frumkvæði að orðabók um norræn lögfræðihugtök (fylgiskjal 1, 9. liður);
- eiga frumkvæði að því að tryggja samræmdar þýðingar á nýjum ESB-gerðum (fylgiskjal 1, 7. liður).

TILLAGA NR. 5: STAFRÆN VÆÐING

Norrænt samstarf um stafræna væðingu er sett í forgang og fer fram í ráðherranefnd til þriggja

ára um stafræna væðingu (MR-DIGITAL). Stafræn samskipti og viðskipti krefjast viðeigandi löggjafar og ætti hún að vera samnorræn innan evrópskra ramma í þeim tilgangi að forðast stafrænar stjórnsýsluhindranir. Samhliða öðrum norrænum aðgerðum sem eiga að auðvelda að nýta sér kosti stafrænnar væðingar skal einnig hefja norrænt samstarf um löggjafarráðstafanir (fylgiskjal 2, 8. liður). Einnig má skoða það í samhengi við ráðstafanir á öðrum sviðum svo sem viðurkenningu rafrænna lyfseðla sem gefnir eru út í öðru norrænu landi (fylgiskjal 2, 12. liður).

TILLAGA NR. 6: HEILBRIGÐI (FYLGISKJAL 2, 12. LIÐUR)

Heilbrigðisþjónusta er lykilatriði í norrænu velferðarríki og verður í æ auknum mæli fyrir áhrifum réttaregla. Við eftirfylgni Könberg-skýrslunnar „Framtíðarsamstarf Norðurlanda í heilbrigðismálum“ ber einnig að tryggja góða lagalegan grundvöll á Norðurlöndum fyrir heilbrigðisþjónustuna. Meðal annars ætti

- að gera norrænt mat á lögum um réttindi sjúklinga;
- að undirbúa löggjöf sem getur tryggt góða nýtingu heilbrigðisþjónustu á Norðurlöndum til hagsbóta fyrir alla Norðurlandabúa, einkum með aðgangi að sérhæfðri eða prófaðri meðferð og aðgangi að heilbrigðisþjónustu nágrannalandsins á landamærasvæðum;
- að kanna hvort norrænt samstarf – þ.m.t. lagasetningar – um þróun og innkaup á lyfjum geti veitt betra og ódýrara framboð;
- að tryggja aðgang að öllum upplýsingum frá öðru norrænu landi sem kunna að skipta máli við ráðningu heilbrigðisstarfsfólks.

TILLAGA NR. 7: LÖG UM HLUTAFÉLÖG (FYLGISKJAL 2, 2. LIÐUR)

Atvinnulíf á samþættum Norðurlöndum getur notið góðs af því að lög um hlutafélög verði samræmd eins mikið og hægt er að uppbyggingu

og innihaldi. Það getur einnig átt þátt í að efla norræna módelið fyrir stjórnun fyrirtækja út frá alþjóðlegu sjónarmiði. Á Norðurlöndum er að finna faglegt samfélag sem hægt er að virkja í lagasamstarfið. Það ætti

- að semja tillögu um samnorræna löggjöf um hlutabréf með sameiginlegri uppbyggingu og byggða á gildandi reglum;
- að rannsaka hvernig hlutabréfalögin eigi að vera samin til að þau stuðli að sjálfbærri þróun í ljósi grænna umskipta;
- að gera mat á ráðstöfunum á sviði hlutabréfalöggjafar sem gripið hefur verið til í hinum ýmsu norrænu löndum í þeim tilgangi að stuðla að nýsköpun og frumkvöðlastarfi.

TILLAGA NR. 8: SAMBÚÐ (FYLGISKJAL 2, 13. LIÐUR)

Sifjarétturinn hefur einkennst af samnorrænni löggjöf en leiðir hafa smám saman skilið. Traustur fræðilegur grundvöllur er fyrir því að láta lögin nálgast á ný um leið og löndin geta viðhaldið grundvallarsérkennum sem þau telja mikilvæg. Þegar fjölskyldur og einstaklingar setjast að í öðru norrænu landi getur skipt máli að löggjöfin komi ekki aftan að þeim að óþörfu, í sumum tilvikum að löngum tíma liðnum. Þegar um er að ræða fjármál fólks í sambúð skortir að miklu leyti lagareglur í flestum norrænu löndunum en fyrir liggur samnorrænn faglegur grundvöllur til að meta hugsanlega samnorræna löggjöf. Á sviði sifjaréttar gæti því verið eðlilegt

- að rannsaka tillögur um samnorræn lög um fjármál fólks í sambúð.

TILLAGA NR. 9: ÚTLENDINGALÖGGJÖF (FYLGISKJAL 2, 10. LIÐUR)

Eitt stærsta viðfangsefni norrænna samfélaga í dag eru fólksflutningar og aðlögun innflytjenda í samfélaginu. Norðurlöndin hafa haft mismunandi viðhorf og valið ólíkar lausnir í útlendingalöggjöf

sinni en öll eru þau bundin af ákveðnum alþjóðasamningum. Veitir þetta löndunum tækifæri til að læra hvert af öðru. Jafnvel þótt haft sé í huga að pólitísk viðhorf til málefna innflytjenda séu ólík hlýtur það að vera markmið landanna að forðast að auka álag á hin norrænu löndin. Í ljósi þessa ætti

- að meta frá norrænum sjónarhóli áhrif þeirra ólíku lausna sem löndin hafa valið í löggjöf sinni um málefni útlendinga og aðlögunar;
- að meta í norrænu samstarfi hvernig beri að skilja alþjóðlegar skuldbindingar og innleiða þær í innlenda löggjöf;
- að meta hvernig hægt er að aðlaga útlendingalög norrænu landanna hver að öðrum.

TILLAGA NR. 10: EFLT LÖGGJAFARSAMSTARF UM REFSIVÖRSLUKERFIÐ (FYLGISKJAL 2, 15. LIÐUR)

Norrænu löndin geta lært ýmislegt hvert af öðru þegar kemur að því að tryggja mannúðlegt og skilvirkt refsivörslukerfi. Þróun afbrotastarfsemi og nýjar alþjóðlegar reglur hafa leitt af sér ýmsar nýjar rannsóknaraðferðir og viðurlög sem þörf er á að meta. Glæpastarfsemi yfir landamæri og málshöfðun vekja spurningar um gagnkvæma viðurkenningu á úrskurðum á rannsóknarstigi og hugsanlega sameiginlegt norrænt saksóknaraembætti í tilteknum málum. Internet og stafræn væðing opna fyrir nýtt og óæskilegt athæfi þar sem þörf er á að íhuga hvernig móta skuli árangursrík viðurlög (fylgiskjal 2, 9. liður). Ef slík mál þarf að leysa alþjóðlega myndi norrænn vettvangur veita betri grunn en eingöngu innlend sjónarmið.

TILLAGA NR. 11: FRAMKVÆMD ALÞJÓÐASAMNINGA, EINKUM UM MANNRÉTTINDI (FYLGISKJAL 2, 16. LIÐUR)

Norrænu löndin hafa í stefnu sinni lagt mikla áherslu á að virða grundvallarmannréttindi.

Þau hafa gerst aðilar að fjölda mannréttinda-samninga. Í samningunum getur verið kveðið almennt og óljóst á um réttindi og skyldur og eins sjá ólíkar stofnanir um að samningunum sé fylgt. Skilningur á samningum og framkvæmd þeirra vekur því margar spurningar sem þarf oft að vega og meta í ljósi annarra mikilvægra samfélagsmarkmiða sem ekki er víst að samningsstofnunin hafi haft í huga. Norrænt samstarf mun vera gagnlegt til að ræða

- hvernig hentugast er að innleiða ákvæði samnings í norrænum samfélögum;
- hvernig norrænu löndin geta hugsanlega haft áhrif á og skulu bregðast við starfsháttum eftirlitsstofnana samkvæmt samningunum;
- hvernig hægt er að standa vörð um mannréttindi með samningsskyldum á öðrum sviðum.

TILLAGA NR. 12: NORRÆNT LÖGGJAFARRÁÐ (VIÐHENG 1, 11. LIÐUR)

Samnorrænt ráð þar sem hugmyndin er sótt í sænska Lagráðet getur veitt Norðurlandaráði, þjóðþingunum og stjórnvöldum umsagnir um hvaða áhrif lagafrumvörp eða lagabreytingar í einu landi geta haft á stjórnsýsluhindranir og norræna samþættingu. Umsagnir ráðsins geta komið í veg fyrir að nýjar stjórnsýsluhindranir myndast eða stuðlað að lausn á stjórnsýsluhindrunum sem myndast hafa vegna breytinga á reglum.

TILLAGA NR. 13: STOFNUN TIL AÐ MIÐLA NORRÆNU RÉTTARMÓDELINU (FYLGISKJAL 1, 12. LIÐUR)

Norræna réttarlíkanið hefur sérkenni út frá alþjóðlegu sjónarhorni og kann að virðast áhuga-verður valkostur fyrir aðrar þjóðir sem stefna að því að þróa lýðræðislegt réttarríki með miklu öryggi og velferð. Til þess að önnur ríki geti íhugað að notfæra sér norræna módelið þurfa norrænu löndin að sjá um að miðla módelinu og sýna um leið fram á mismunandi birtingarmyndir þess. Þetta

gætu Norðurlönd gert betur og á trúverðugri hátt alþjóðlega ef þau ynnu saman frekar en hvert í sínu horni.

Fjallað er að einhverju leyti nánar um einstaka tillögur í fylgiskjali 1 og 2. Fylgiskjölín innihalda einnig aðrar hugsanlegar tillögur um ráðstafanir í norrænu samstarfi, einkum á núverandi laga-sviðum. Auk þess er svigrúm fyrir önnur verkefni í löggjafarsamstarfinu en fram kemur í fylgiskjali 2. Þess háttar tækifæri má koma á með nýjum samstarfsferlum eins og getið er í tillögum 1–3.

Munurinn á tillögunum er hve hratt er hægt að framkvæma þær. Það getur einnig verið munur á einstaka tillöguliðum. Tillögu 2 (uppfærðar upplýsingar) og tillögu 4 (betri aðgangur að norrænum lögum o.s.frv.) er hægt að framkvæma nú þegar. Tillaga 1 og tillaga 3 sem fjalla um aðkomu Norðurlandaráðs og stjórnvalda landanna hafa í för með sér breytingar á framkvæmd sem tekur lengri tíma. Tillaga 5 (stafræn væðing) hentar til hraðrar framkvæmdar í starfi ráðherranefndarinnar um stafræna væðingu (MR-DIGITAL). Einnig tillaga 8 (sambúð) er hentug fyrir fljóta framkvæmd því fyrir er traustur fræðilegur grundvöllur. Tillaga 6 (heilsa), tillaga 7 (hlutafélög), tillaga 9 (útlendingalög) og tillaga 10 (refsivörslukerfi) geta kallað á frekari undirbúning áður en þær koma til framkvæmdar annað hvort til að ákvarða hvaða tilteknu atriði á að vinna saman að eða skipa hæfan rannsóknahóp sem krefst ekki þátttöku ráðuneytanna. Á þetta einnig við um tillögu 11 (framkvæmd alþjóðasamninga). Hins vegar er hægt að hefjast handa strax með því að afla stuðnings hjá ráðherranefndinni eða Norðurlandaráði en tillögu 6 (heilsa) má skoða í tengslum við eftirfylgni Könberg-skýrslunnar. Tillögur 12 og 13 hafa í för með sér stofnanalega nýsköpun sem þess vegna þarf að hugsa lengra fram í tímann.

Fylgiskjal 1: Almennar aðgerðir til eflingar norrænu lagasamstarfi

1. Norðurlandaráð ætti að taka frumkvæði að lagasamstarfi

Norrænt lagasamstarf hefur í mörgum tilvikum byggt á ákvörðunum (tilmælum) Norðurlandaráðs. Allur gangur hefur verið á því hvernig slík ákvörðun hefur verið undirbúin en ákvörðun Norðurlandaráðs um verkefni í lagasamstarf myndi veita því pólitískan stuðning og vægi og stuðla að því að þau njóti forgangs í störfum ráðherranefndanna og stjórnvalda.

Í því skyni að treysta grundvöll fyrir mat og ákvarðanir Norðurlandaráðs getur verið hentugt að hver ráðherranefnd styðji tvær eða þrjár forgangstillögur um norrænt (laga)samstarf sem þjóðþing landanna fá tækifæri til að tjá sig um áður en þær eru lagðar fyrir Norðurlandaráð. Þess háttar tillögur gætu fengið ákveðið pólitískt og faglegt mat áður en þær eru lagðar fram í Norðurlandaráði. Ef ráðherranefndin og einstök lönd koma að málinu með þessum hætti áður en Norðurlandaráð tekur ákvörðun mun það líklega stuðla að skilvirkri eftirfylgni með ákvörðun ráðsins. Tilmælum Norðurlandaráðs er einnig hægt að fylgja eftir á þjóðþingum landanna af fulltrúum sem einnig sitja í Norðurlandaráði.

Mun það styrkja hlutverk Norðurlandaráðs enn frekar ef forgangsverefni ráðsins í laga-samstarfinu hljóta fjárveitingar úr norrænu fjárhagsáætluninni.

2. Norræn viðbótarsjónarmið við gerð innlendarar löggjafar

Regluverk og viðmiðanir um gerð laga í hverju norrænu landi skulu innihalda ákvæði sem tryggja að lagafrumvörp verði metin út frá norrænu sjónarhorni þar sem við á.

Þar sem samnorræn lög eru fyrir skal tryggja að hin löndin séu upplýst í samræmi við 41. gr. Helsingforssamningsins (sjá 4. lið) og að verðmæti þess að viðhalda samnorrænum reglum verði vegin á móti rökum sem mæla með nýrri innlendra sérlausn.

Í öðrum tilvikum skal meta hvort laga-frumvarpið geti valdið hindrunum eða óþægindum fyrir Norðurlandabúa eða fyrirtæki sem starfa yfir landamæri. Hvað gerist þegar einstaklingur ferðast til nágrannalandsins? Hvað gerist þegar við tökum á móti einstaklingi frá norrænu nágrannalandi? Geti athöfn, sem lagafrumvarp á að setja reglur um, haft áhrif í öðrum norrænum löndum ber að meta hvort tekið skuli tillit til þess í frumvarpinu eða tryggja að umrædd áhrif hafi sömu þýðingu að lögum og væru þau innanlands. Þessa sjónarmiðs ber að taka tillit til í áhrifamati vegna nýrra lagafrumvarpa.

Algengt er að meta innlend lagafrumvörp með hliðsjón af kröfum ESB/EES-réttarins og Schengen-regluverksins. Það ætti að vera sjálfsagt mál að gera slíkt hið saman út frá Helsingforssamningnum.²

3. Norrænt heildaryfirlit yfir samnorræna löggjöf

Norræna ráðherranefndin ætti gegnum embættismannanefndirnar eða á annan hátt að láta taka saman yfirlit yfir samnorræna löggjöf sem lýtur kröfu Helsingforssamningsins um að eitt land tilkynni öðrum norrænum löndum þegar það hyggst gera mikilvægar breytingar (Helsingforssamningurinn, sbr. 41. gr.). Mun þetta stuðla að skilvirkum og samræmdum starfsháttum í sambandi við tilkynningar og koma í veg fyrir að brestir komi í samnorræna löggjöf. Yfirlitið ætti

² Að undanskildu Íslandi og Færeyjum er lítið til um skrifleg viðmið. Sjá skjal færeysku landsstjórnarinnar, „Cirkulære om opsætning og ændring af lagtingslove og bekendtgørelser, om opsætning af rigslovsindstillinger og om opsætning af beslutningsforslag fra Landsstyret/regeringen“ (2015), lið 1.2.2.9 um stjórnssýsluhindranir.

að ná yfir lög sem orðið hafa til með norrænu samstarfi þrátt fyrir að ný lög hafi leyst þau af hólmi í einu landi eða víðar.

4. Snemmbær tilkynning samkvæmt Helsingfors-samningnum, sbr. 41. gr.

Tilkynning í samræmi við 41. gr. Helsingfors-samningsins um að land sem íhugar breytingu á ákvæðum í innlendri löggjöf sem byggist á norrænu samstarfi ber að veita tilkynningu þar að lútandi snemma í löggjafarferlinu. Þá verður hægt að meta hvort breytingin skuli undirbúin í norrænu samstarfi, til dæmis þegar einnig önnur lönd hafa þörf fyrir að breyta lögunum. Önnur leið er að gefa löndunum tækifæri til að fylgjast með undirbúningi og framkvæmd lagabreytinga sem eitt land ákveður að gera eða koma ábendingu á framfæri um að samþykkja breytingarnar af tilliti til norrænna sjónarmiða.

5. Snemmbær yfirlit yfir innlend löggjafarverkefni hjá embættismannanefndum

Veita ber embættismannanefndunum yfirlit á sínum sviðum yfir löggjafarverkefni sem verið er að undirbúa í löndunum. Yfirlitið verður að liggja fyrir á byrjunarstigum löggjafarstarfsins til þess að raunveruleg tækifæri gefist til að meta hvort ástæða sé til að efna til einhvers konar norræns lagasamstarfs. Það þýðir t.a.m. að landi ber að tilkynna öðrum löndum þegar það hyggst setja lagaundirbúningsnefnd á laggirnar.

6. Norrænt yfirlit yfir löggjafarverkefni í ESB/EES

Norræna ráðherranefndin ætti að taka saman og stöðugt viðhalda yfirliti yfir löggjafarverkefni í ESB sem geta haft áhrif á löggjöf norrænu landanna.

Yfirlit af þessu tagi er mikilvægur grundvöllur þegar meta skal hvort efna eigi til norræns löggjafarsamstarfs vegna undirbúnings eða innleiðingar nýrra lagagerða.

7. Mat á norrænu löggjafarsamstarfi um ESB/EES-gerðir

Embættismannanefndirnar og ráðherranefndir eftir því sem þörf krefur ættu með hliðsjón af yfirlitinu yfir löggjafarverkefni ESB að meta hvort efna eigi til samstarfs við undirbúning nýrra lagagerða í ESB og innleiðingu þeirra í innlenda löggjöf. Þetta þýðir að formennskuverkefni Finnlands í ráðherranefndinni frá árinu 2016 verði fylgt eftir.³

Samstarf við undirbúninginn getur stuðlað að framgangi norræna móðelsins eða samnorrænna sjónarmiða sem eiga við. Vönduð og vel unnin tillaga sem kynnt er á hentugum tíma snemma í undirbúningsferlinu í ESB getur haft mikil áhrif.

Að lokum þegar gerð er endanlegt samþykkt ber að íhuga norrænt samstarf um innleiðinguna til að tryggja að framkvæmdin verði samræmd án óþarfa munar á milli landa. Samstarf um innleiðinguna þar sem eitt norrænt land vinnur mesta verkið getur létt vinnuálagi af hinum norrænu löndunum. Á sviðum þar sem uppbygging laganna er einsleit í norrænu löndunum og málið snýst oft um innleiðingu nýrra ESB/EES-gerða ber að skipa fasta sérfræðingahópa sem geta samið tillögur um hvernig fara skuli að.

Þar sem það kann að vera breytilegt frá einni gerð til annarrar hvernig norrænt samstarf hentar við innleiðinguna getur formennskulandið tekið ákvörðun um það⁴ eða viðeigandi ráðherranefnd eða embættismannanefnd.⁵ Í þingmannatillögu

³ Sjá ákvörðun samstarfsráðherranna (MR-SAM) frá 1. nóvember 2016 (mál 54/16).

⁴ Eins og lagt er til í þingmannatillögu í Norðurlandaráði A 1630/háring.

⁵ Eins og fram kemur í bréfi dags. 7. júní 2017 frá samstarfsráðherra Noregs til ráðherranefndanna og embættismannanefndanna.

Norðurlandaráðs (A 1743/præsídiet) er lagt til samstarf um samnorrænt áhrifamat til að koma í veg fyrir að nýjar ESB/EES-gerðir leiði til nýrra stjórnsýsluhindrana.

8. Samræmdar þýðingar á nýjum ESB/EES-gerðum

Gerðir ESB/EES eru til í viðurkenndri þýðingu á norrænu málunum fimm. Þýðingarnar hafa sömu lagalegu merkingu. Ef munur er á orðalagi þeirra getur það valdið vandkvæðum við túlkun gerðarinnar og leitt til lagalegrar óvissu og mismununar. Því ætti að gera ráðstafanir til að samræma þýðingarnar til að forðast málvarsleg frávik, annað hvort í samstarfi um einstaka þýðingar eða með því að semja ófrávíkjanlegt sameiginlegt íðorðasafn til notkunar við þýðingar. Orðabók með norrænum lögfræðihugtökum (10. liður) kæmi í veg fyrir að ósamstæð hugtök yllu tilviljanakenndum frávikum í innihaldi reglanna í hinum ýmsu norrænu löndum.

9. Undirbúningur og framkvæmd annarra alþjóðlegra og svæðisbundinna samninga

Þegar viðræður fara fram um alþjóðasamninga á öðrum sviðum þar sem norrænu löndin eiga að mestu sameiginlega hagsmuna að gæta ættu embættismannanefndirnar að leggja sitt af mörkum til norræns samstarfs við undirbúning samningsins (sbr. Helsingforssamninginn, sjá 33. gr.). Í sumum samningaviðræðum eða stofnunum geta norrænu löndin haft sameiginlegan fulltrúa frá einu landanna. Þegar kemur að innleiðingu samningsins í innlenda löggjöf ætti embættismannanefndin að sjá til þess að það gerist í norrænu samstarfi sem getur leitt til samræmdrar framkvæmdar og takmarkað vinnu og kostnað í löndunum.

Þegar um er að ræða samning þar sem innihaldið verður skýrt og tilgreint nánar síðar þegar kemur til kasta alþjóðlegra dómstóla eða eftirlitsstofnana að túlka hann getur norrænt samstarf verið gagnlegt til að meta hvernig brugðist skal við þessum starfsháttum og hugsanlega innleiða þá í innlenda löggjöf.

10. Söfn af norrænum samningum og norrænum lögfræðihugtökum

Myndi það auka vitneskju um norræna samninga ef þeim væri safnað saman í prentaðri og stafrænni útgáfu.⁶ Norrænir samningar eiga til að gleymast í almennum söfnum yfir samninga og sáttmála og hverfa því í skugga annarra alþjóðlegra samninga.

Orðabók með norrænum lögfræðihugtökum sem gæti náð til allra tungumálanna myndi auðvelda notkun norrænna tungumála í norrænu löggjafarsamstarfi.

11. Norrænt löggjafarráð

Í samtölum við gerð skýrslunnar hefur hugmynd um „Norrænt löggjafarráð“ borið á góma. Fyrirmyndin er sænska Lagrådet, skipað þremur núverandi eða fyrrverandi dómurum við Hæstarétt og Æðri stjórnsýsludómstólinn, sem veitir umsagnir um tiltekin lagafrumvörp stjórnvalda áður en þau eru lögð fram á þingi. Ríkisstjórnin ákveður að miklu leyti hvaða lagafrumvörp skuli borin undir Lagrådet. Umsögn ráðsins er ekki bindandi fyrir ríkisstjórnina en hún er opinber og kemur fram í frumvarpinu.

Norrænt löggjafarráð myndi hafa það meginverkefni að meta hvort ný löggjöf veldur stjórnsýsluhindrunum eða felur í sér að öðru leyti óþarfa frávik frá samnorrænni réttarstöðu. Ráðið getur hugsanlega vera skipað fyrrverandi

⁶ Svipuð tillaga var kynnt í Norrback-skýrslunni „Nordbornas rättigheter“ (Réttindi Norðurlandabúa) (ANP 2002:719).

hæstaréttardómurum frá löndunum en það þyrfti að íhuga nánar.

Ekki virðist raunhæft að krefjast þess að lagafrumvörp verði lögð fyrir norrænt löggjafarráð áður en þau eru lögð fyrir þjóðþingin en norrænt löggjafarráð gæti metið það eftir á og veitt umsögn sína til viðkomandi þjóðþings og Norðurlandaráðs. Það verður þá að meta nánar hvaða aðili ætti að fara fram á umsögn norræna löggjafarráðsins og hvort ráðið getur sjálft átt frumkvæði að umsögn. Umsögnin gæti hugsanlega gefið tilefni til að íhuga hvort breyta eigi lögunum. Einnig mætti íhuga hvort heimila eigi stjórnvöldum að bera lagafrumvörp undir norræna löggjafarráðið áður en þau eru lögð fram á þjóðþingi.

12. Stofnun til að miðla norræna réttarmódelinu

Norðurlönd njóta alþjóðlegrar virðingar sem lýðræðisleg réttarríki sem einkennast af samfélagslegum stöðugleika og mikilli velferð og eru laus við stórveldisdrauma. Vekur þetta áhuga á norrænu módelinu og veitir það norrænu löndunum grundvöll til að aðstoða aðrar þjóðir við lausn á deilum og ná svipuðum markmiðum. Jan Eliasson, sendiherra Svíþjóðar og fyrrverandi utanríkisráðherra, lagði til á 39. norræna lögræðingafþinginu í Stokkhólmi 2011 að sett yrði á laggirnar samnorræn stofnun eða vettvangur fyrir alþjóðlega sáttamiðlun. Stofnun af þessu tagi getur einnig miðlað öðrum mikilvægum samfélagsgildum og innviðum réttarkerfisins sem byggjast á reynslu Norðurlanda. Það gætu verið breið og skilvirk löggjafarferli, góðir stjórnarhættir og kerfi til skráningar og skiptingar réttinda á fasteignum.

Fylgiskjal 2: Sérstök svið laga og lífs: Viðeigandi verkefni

Viðeigandi verkefni geta fjallað um ný mál sem norrænu löndin standa frammi fyrir, svið þar sem samnorræn löggjöf hefur orðið til í norrænu löggjafarsamstarfi eða svið þar sem löndin hafa ólíka löggjöf sem getur leitt til einhvers konar stjórnsýsluhindrana.

Samnorræn löggjöf hefur á ýmsum sviðum, einkum einkamálaréttar, leitt af sér einsleitar reglur á Norðurlöndum. Lög þessi voru samþykkt á mismunandi tímum 20. aldar. Um mörg þeirra gildir að síðari lagabreytingar í einstaka löndum hafa leitt til stærri mismunar en áður var þrátt fyrir að samskipti hafi aukist milli norrænu landanna. Mismunurinn getur komið fólki á óvart og valdið stjórnsýsluhindrunum sem hamla hreyfanleika og rekstri fyrirtækja yfir landamæri Norðurlanda. Því ber að stefna að endurskoðun til að standa vörð um samnorræn einkenni í þeim tilvikum þar sem ekki er rík ástæða til þess að fara ólíkar leiðir. Auðveldast verður að gera það þar sem er norrænt faglegt samfélag sem getur framkvæmt slíka endurskoðun.

Ólíkar lausnir sem smám saman hafa verið valdar í löndunum geta gefið tilefni til uppbyggjandi athugunar á því hvaða lausn sé heppilegust. Þar sem eðlilegt þykir að viðhalda ólíkum reglum myndi það engu að síður vera dýrmætt fyrir góða réttarvitund í norrænu löndunum ef hægt er að laga ólíkar reglur að sameiginlegri uppbyggingu laganna.

Nokkur þeirra sviða sem fjallað verður um hér á eftir hefur þegar verið fjallað um í skýrslum sem eru samdar út frá öðru sjónarhorni en löggjafarsamstarfsins (Bo Könberg: Framtíðarsamstarf Norðurlanda í heilbrigðismálum [2014], Poul Nielson: Atvinnulíf á Norðurlöndum. Áskoranir og tillögur [2016]). Að auki munu málaflokkar sem fjallað er um í norrænu samstarfi vekja spurningar um löggjafaratriði sem gætu orðið tilefni til norræns löggjafarsamstarfs. Eitt dæmi eru ráðstafanir gegn ferðapjónustu sem þrengir

að viðkvæmri náttúru eða innviðum en þær eru ofarlega á baugi einkum á Vestur-Norðurlöndum.

1. Samningalög

Norrænu samningalögin eru grundvöllur viðskipta milli einstaklinga og innihalda reglur um samningsgerð, umboð og ógilda löggjörninga. Þau voru samþykkt á tímabilinu 1915–1920 í framhaldi af norrænu löggjafarsamstarfi. Tilraunir voru gerðar til að endurskoða þau á tíunda áratug síðustu aldar en verkið steytti á skeri m.a. vegna þess að vinna var hafin í ESB að undirbúningi regluverks um neytendavernd gegn ósamngjörnum samningum (reglur sem síðar voru felldar inn í norrænu samningalögin). Burtséð frá þessu eru lögin í meginatriðum óbreytt og taka ekki beint til nýrri aðferða við samningsgerð eða staðlaðra samninga en skiptar skoðanir eru meðal lögfróðra manna um þörfina á endurskoðun.

2. Félagaréttur

Félagaréttur felur í sér lög um ýmis konar félög (t.a.m. hlutafélög, félög með ótakmarkaðri ábyrgð og samvinnufélög) og stofnanir. Eru þau grundvöllur fyrir því hvernig atvinnulífið er skipulagt. Fyrri lög um hlutafélög urðu til í norrænu samstarfi sem hafði það að markmiði að samræma lögin en núverandi löggjöf er samin í löndunum þar sem ýmsar tilskipanir ESB eru innleiddar. Eigi norrænum fyrirtækjum að vera frjálst að starfa milli landa væri kostur að lög um hlutabréf væru eins byggð upp og með einsleitum reglum. Virkt norrænt fagumhverfi getur létt undir því og vinna sem fram fer hjá ESB getur gefið tilefni til að Norðurlönd stilli saman strengi sína.

Í umræðunni um sameiginlega evrópska löggjöf um hlutafélög er mikilvægt að vekja athygli á norræna módelinu á sviði stjórnunar fyrirtækja, valkosti sem sker sig úr alþjóðlega að því leyti að skilvirkir stjórnarhættir meirihlutaeigenda haldast í hendur við raunverulega minnihlutavernd. Dæmi

um mál þar sem gagnsemi norræns samstarfs felst í samanburði á fenginni reynslu og umræðu um mögulegar samnorrænar reglur til að ná sameiginlegum markmiðum, er eiginfjárfrafan til að vernda kröfuhafa félagsins, takmörkun á kaupaukum til stjórnenda, kynjakvótar í stofnunum félaga, stjórnun í samræmi við sjálfbæra þróun og sérstakar reglur til að efla nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi (í líkingu við danskar reglur um frumkvöðlastarfsemi). Þar sem hlutafélag er ríkjandi fyrirkomulag í atvinnulífinu og vegna þess að áður hefur verið samnorræn löggjöf á þessu sviði, liggur beint við að hlutafélög verði viðfangsefni í efldu norrænu löggjafarsamstarfi.

3. Löggjöf um fjármálamarkaði og peningakröfur

Fjármálamarkaðurinn er sá geiri á Norðurlöndum sem öðrum fremur einkennist af samskiptum milli landa. Þrátt fyrir að uppbygging fjármálastofnana sé með ýmsum hætti er um að ræða norrænan fjármálamarkað. Þegar um norræna löggjöf er að ræða liggur þetta beint við, en á seinni tímum hefur lítið verið um norrænt löggjafarsamstarf á þessu sviði. Sérstaklega þegar um fjármálastofnanir er að ræða byggist löggjöfin á ESB-reglum án þess að landsbundin innleiðing beri vott um norrænt samstarf og takmarkaður áhugi virðist ríkja á samstarfi af þessu tagi, einkum í ráðuneytum.

Áður voru samnorræn lög um váttryggingastarfsemi og sú löggjöf sem nú gildir um váttryggingarsamninga var samin í norrænu samstarfi. Hvað varðar greiðslumiðla var löngum í gildi samnorræn löggjöf um víxla og tékka en nú eru aðrir greiðslumiðlar komnir til sögunnar og í lögum um skuldabréf frá árunum 1935–1940 voru settar mikilvægar meginreglur um peningakröfur sem eru að hluta til í góðu gildi í dag.

Til þess að samþætting verði eins mikil og hægt er á norrænum markaði er mikilvægt að löggjöf ESB um fjármálaþyrirtæki og fjármálaþjónustu þ.m.t. greiðslumiðlun og váttryggingarsamningar verði innleidd eins í löndunum og að viðbótarreglur

í norrænu löndunum innihaldi ekki handahófskennd tilbrigði. Gagnlegt verður að viðhalda samnorrænni löggjöf um váttryggingastarfsemi og þróa samnorræna löggjöf um fjármálasamninga sem m.a. getur tryggt raunverulegan aðgang Norðurlandabúa til að stofna bankareikning í öðru norrænu landi.

4. Hugverkaréttur – vernd eignaréttinda í iðnaði og höfundaréttur

Lög um hugverkaréttindi verða sífellt mikilvægari í samfélagi og atvinnulífi nútímans. Samræmd norræn lög hafa byggst á alþjóðasamningum um vernd eignaréttinda í iðnaði (einkaleyfi, vörumerki og hönnun) og höfundarétt. Löggjöfin byggist núorðið einnig mikið á tilskipunum ESB og hefur ekki lengur sömu samnorrænu einkenni og áður og á sumum sviðum hefur afstaðan verið mjög ólík (t.d. varðandi einkaleyfi á líftæknilögum uppfinningum).

Samnorræn löggjöf getur einfaldað innleiðingu á nýjum ESB-reglum í löndunum. Virkt norrænt fræðasamfélag getur létt vinnuna að gerð samnorrænnar löggjafar. Á sviði höfundaréttar getur samnorræn löggjöf stutt norræn menningarskipti, bent á sameiginleg réttindi með t.a.m. leyfissamningum, einnig með hliðsjón af alþjóðlegri þróun á reglum og lagt grundvöll fyrir samnorræna aðgerð til að tryggja að rétthafa njóti réttar síns á höfundaréttarvörðu efni.

5. Flutningar og samgöngur

Siglingalöggjöfin er dæmi um víðtækt norrænt löggjafarsamstarf um samræmda löggjöf sem byggist á alþjóðlegum sáttmálum og smám saman einnig ESB-reglum. Samgöngureglur hafa verið samdar með einstaka flutningamáta í huga og því geta þær valdið vandkvæðum þegar um er að ræða fjölbáttu flutninga. Fyrir flutningafólk er mikilvægt að réttindaskírteini frá einu landi séu viðurkennd í öllum norrænu löndunum en sú er ekki alveg raunin í dag.

6. Vinnuskilyrði

Norrænt módel í vinnumálum á sér ýmsar birtingarmyndir í norrænu löndunum þegar kemur að því að leysa átök á vinnumarkaði. Þríhliða samráð stjórnvalda og samtaka atvinnurekenda og launafólks geta orðið fyrir áhrifum vegna fækkunar félagsmanna, aðflutnings vinnuafis og breytinga á starfssamningum. Í norrænu samstarfi yrði þríhliða samráð ríkis og aðila vinnumarkaðarins öflugra ef einnig atvinnurekendur ættu með sér norrænt samstarf.

ESB-reglur um útsendingu starfsmanna og eigendaskipti að fyrirtækjum hafa öðlast mikið vægi við tryggingu á starfskjörum og ráðningaröryggi á Norðurlöndum. Ráðstafanir gegn félagslegu undirboði eru mikilvægar hvarvetna á Norðurlöndum. Hvort sem um er að ræða fyrirtækjasamsteypur eða deiliahagkerfi vakna spurningar um hverjir teljist vera atvinnurekendur og bera skyldur sem slíkir. Þegar sérleyfissamningar eru gerðir í sjálfstæðum atvinnurekstri getur staða sérleyfishafans vakið spurningar um vernd sem minnir á stöðu starfsmanns.

Til þess að vinna við sitt fag er viðurkenning starfsréttinda í norrænu nágrannalandi mikilvæg auk þess sem kveðið er á um í tilskipun ESB um viðurkenningu á starfsmenntun og hæfi. Hér vakna sérstakar spurningar varðandi Færeyjar og Grænland. Skipti á starfsmenum skulu vera frjáls á Norðurlöndum (Helsingforssamningurinn, sbr. 14. gr.) en til að tryggja þetta er einnig mikilvægt að líta á réttindi til almannatrygginga eða sjúkdóma- og slysatryggingar sem starfsmeni eða lærlingur hefur í nágrannalandinu.

7. Skattar, gjöld og tollar

Norrænt og alþjóðlegt samstarf er á sviðum skatta, gjalda og tolla til þess að koma í veg fyrir tvísköttun og tryggja gjaldheimtu. Kveðið er á um þetta í norrænum og alþjóðlegum samningum. Skattalöggjöf á Norðurlöndum er byggð upp á

ólíkan hátt og það virðist erfitt að sjá fyrir sér mikla samræmingu á því sviði.

Ólík skatt- og gjaldkerfi geta hamlað atvinnu- starfsemi milli landa og skapað erfiðleika fyrir fyrirtæki á landamærasvæðum. Í þessu felst byggðastefna vegna þess að þetta getur stuðlað að áframhaldandi búsetu ef starfsemi milli landa er framkvæmanleg án þess að vera tolla- eða gjaldskyld. Til að koma í veg fyrir stjórnsýsluhindranir af þessu tagi gæti verið æskilegt að samræma reglurnar að vissu marki eða veita undanþágu frá reglum um gjöld og tolla. Heildaryfirferð á vandamálum af þessu tagi væri æskileg vegna þess að lausnin felst í því að aðilarnir komi til móts hver við annan.

Það eru hagsmunir allra norrænu landanna að vinna gegn undanskoti skatta og gjalda. Í því sambandi hafa Norðurlöndin gert með sér samninga um upplýsingaskipti við skattaskjól. Einnig verður auðveldara að grípa til annarra aðgerða gegn skattaundanskotum og skattaskjólum með norrænu samstarfi.

8. Menntun

Menntun er grundvöllur atvinnureksturs og velferðar í samfélagi framtíðarinnar og jafnframt málaflokkur sem ESB hefur ekki helgað kröftum sínum í að semja reglur um. Í norrænu samhengi má velta fyrir sér skiptingu námsbrauta milli norrænu landanna, einkum á æðra menntastigi, jafnrétti norræns námsfólks við upptöku og viðurkenningu á þekkingu frá öðrum norrænum löndum sem grundvöll fyrir inntöku og réttinn til fjármögnunar náms þegar það er stundað annars staðar á Norðurlöndum. Þrátt fyrir að það gæti verið æskilegt að þetta kæmi fram í löggjöfinni, ekki eingöngu í reglugerðum, virðast ekki vera þannig stjórnsýsluhindranir fyrir hendi að þörf sé á að efla löggjafarsamstarf á þessu sviði. Meiri þörf virðist vera fyrir að opna norrænu nágrannalöndin fyrir starfsmenum og lærlingum (sjá 6. lið).

9. Stafræn væðing

Stafræn væðing mun skapa ný tækifæri fyrir norrænt samstarf og um leið vekja nýjar spurningar um réttarleg atriði og skilning á gildandi reglum. Til þess að nýta tækifærin og forðast stjórnsýsluhindranir í stafrænni starfsemi verður þörf á að samræma regluverkið á ýmsum sviðum. Þegar um er að ræða gagnkvæma viðurkenningu á rafrænum skilríkjum, auðkenningu og undirskrift⁷ samkvæmt sameiginlegum kröfum ber að greiða fyrir stafrænni þjónustu fyrir öll norrænu löndin (t.d. notkun rafrænna lyfseðla sem gefin eru út í öðru norrænu landi) og auðvelda Norðurlandabúum að leita til yfirvalda í öðru norrænu landi. Möguleikar á stafrænni væðingu, t.a.m. notkun sjálfakandi bíla, vekur spurningar um hver ber ábyrgðina og mætti kanna það á norrænum grundvelli. Ef málin eru ekki leyst með nýjum ESB/EES-reglum ber sérlegri ráðherranefnd um stafræna væðingu (MR-DIGITAL) að sjá til þess að löggjafaratriði varðandi stafræna væðingu hafi einnig áhrif milli landa á Norðurlöndum verði rædd og leyst með einsleitum hætti.

Hótanir og önnur brot á Internetinu og samfélagsmiðlum eru orðin daglegt brauð einnig á Norðurlöndunum. Gagnlegt væri að semja hentugar reglur í norrænu löggjafarsamstarfi sem yrðu til eftirbreytni, einnig löndum utan Norðurlanda.

10. Ríkisborgararéttur og innflytjendur

Lög um ríkisborgararétt urðu áður til með norrænu samstarfi. Einnig þegar breytingar hafa verið gerðar síðar hefur verið leitast við að auðvelda Norðurlandabúum að öðlast ríkisborgararétt í öðru norrænu landi og að takmarka áhrif kröfu um ríkisborgararétt á einstaklinga með

ríkisborgararétt í öðru norrænu landi. Lagt hefur verið til að veita tvöfaldan ríkisborgararétt milli norrænu landanna eða taka upp norrænan ríkisborgararétt samhliða ríkisborgararétti í heimalandinu til þess að sýna tengslin við Norðurlönd.⁸ Innleiðing norræns ríkisborgararéttar myndi krefjast lagasetningar eða könnunar á væntanlegum áhrifum hennar.

Málefni útlendinga er orðinn stór og umdeildur málaflokkur á Norðurlöndum þar sem töluverður munur er á stefnu landanna. Aðflutningur og aðlögunarmál eru efni lagasetningar. Óháð því um hvaða stefnu er að ræða og hvaða ráðstafana er gripið til vekur gerð löggjafarinnar ýmsar spurningar sem öll löndin eru að kljást við. Ástæða er til að bera saman þá reynslu sem fengist hefur af lagagerð með hliðsjón af alþjóðasamningum í þeim tilgangi að fá eins skýra löggjöf og hægt er til að ná markmiðum landanna á sviðum útlendingastefnu og réttaröryggis. Pólitískur vilji til meiri samræmingar á stefnu og reglum á sviðinu getur einnig leitt til þess að hæliskerfið verði skilvirkara og til að komast megi hjá því að „vandamálin“ færist úr einu norrænu landi í annað. Ástæða er til að norrænu löndin læri af reynslu hvert annars á sviði aðlögunarmála, ekki eingöngu af beinum aðgerðum heldur einnig löggjöf sem hefur áhrif á eða reynir að greiða fyrir aðlögun.

11. Velferðarréttindi

Öll norrænu löndin leggja áherslu á að tryggja velferð og félagslegt öryggi. Engu að síður er oft munur á því hvernig staðið er að löggjöf á þessu sviði. Slíkur mismunur getur skapað óvissu um hvort Norðurlandabúar sem fara milli landa njóti sömu velferðarréttinda og þeir myndu gera í heimalandinu eða sem borgarar í

⁷ Sbr. tilmæli Norðurlandaráðs 21/2017 Innleiðing á rafrænu auðkennakerfi á Norðurlöndum.

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

nýja dvalarlandinu myndu gera. Í þeim tilvikum þar sem ljóst er að viðkomandi einstaklingur eigi að njóta velferðarþjónustu getur það verið óljóst hvaða land eigi að veita þá þjónustu og getur það haft áhrif á umfangið og greiðslu útgjalda. Yfirleitt er óraunhæft að gera ráð fyrri samræmingu á velferðarkerfum ólíkra landa til að leysa mál af þessu tagi en það ætti að vera hægt í norrænu löggjafarsamstarfi að finna lausnir á þeim innan ramma hinna ýmsu velferðarkerfa. Úrlausn slíkra mála má segja að sé forsenda þess að skapa samskonar öryggi þegar farið er milli norrænu landanna eins og við leitumst eftir í hverju landi um sig. Reglur um mörg þessi atriði er að finna í tilskipun Evrópusambandsins um almannatryggingar, í Norðurlandasamningnum um almannatryggingar og Norræna sáttmálanum um félagslega aðstoð og félagslega þjónustu⁹ en þörf er á að fylgja eftir þeirri endurskoðun sem er skráð í sérfræðingaskýrslunni NORD 2012: 002 Stjórnsýsluhindranir á Norðurlöndum á sviði félags- og vinnumarkaðsmála og í TemaNord 2011:540 Arbejdsmarkedspensioner/ Tjänstepensioner i Norden – utmaningar i gränsöverskridande situationer.

12. Heilbrigðismál

Gott heilbrigðiskerfi er veigamikill þáttur í norrænum velferðarríkjum. Viðfangsefnið er einkum á sviði faglegar þekkingar og fjármögnunar en réttarreglur gegna einnig hlutverki þegar kemur að því að auðvelda aðgang að heilbrigðisþjónustu í samræmi við læknisfræðilega þörf.

Aukin réttindi sjúklinga hafa haft í för með sér að heilbrigðismálum er æ oftast vísað til dómskerfisins. Réttindi sjúklinga í einu landi geta

m.a. farið eftir efnahag. Í norrænu samhengi vakna spurning um hvaða réttur – eða hvaða tækifæri – sjúklingur hefur á meðferð í öðru landi gegn því að búsetulandið greiði kostnaðinn. Kröfur um bætur vegna skaða sem sjúklingar verða fyrir verða almennt metnar eftir rétti meðferðarlandsins ef ekki er kveðið á um annað.

Læknisfræðileg sérhæfing og nýting mannauðs og fjár getur gert það æskilegt að sjúklingar fari milli landa, einkum þegar um sjaldgæfa sjúkdóma eða tilraunameðferðir er að ræða.¹⁰ Á landamærasvæðum getur verið skynsamlegt að nýta sér heilbrigðisþjónustu nágrannalandsins. Varðandi hreyfanleika milli landa ætti að vera hægt að framvísa (rafrænum) lyfseðli í einu landi sem hefur verið gefin út í öðru norrænu landi.

Norrænn almenningur í heild sinni og norræn heilbrigðisgögn geta veitt mun betri grundvöll fyrir rannsóknir á heilbrigðisviði en ef eingöngu er um heilbrigðisgögn frá einu landi að ræða. Forsendan er sú að tryggt verði samnorrænt aðgengi að heilbrigðisgögnum og vekur það spurningar um samnorrænt siðferðislegt mat á rannsóknarverkefnum. Á sama hátt getur norrænt samstarf veitt betri grundvöll fyrir prófun á nýjum lyfjum. Auk þess getur norrænt samstarf um viðurkenningu og innkaup á lyfjum haft áhrif á verðlagningu lyfja.

Norrænu löndin skiptast mikið á heilbrigðisstarfsfólki og má þakka það gagnkvæmri viðurkenningu á starfsréttindum. Á sama tíma verður að forðast að óhæft starfsfólk flakki úr einu landi í annað. Nauðsynlegt er að tryggja að heilbrigðisyfirvöld norrænu landanna geti fengið upplýsingar um viðbrögð stjórnsýslunnar í öðrum norrænum löndum jafnvel þótt þau leiði ekki beint til sviptingar starfsréttinda. Stafræn

⁹ Reglugerð (EB) nr. 883/2004 og norrænir samningar frá 12. júní 2014 um almannatryggingar og frá 14. júní 1994 um félagslega aðstoð og félagslega þjónustu.

¹⁰ Sjá þingmannatillögu Norðurlandaráðs A 1752/välfärd – um aukið norrænt samstarf í heilbrigðismálum.

væðing gerir kleift að leysa þetta með löggjöf um samnorræna skrá yfir starfsfólk í heilbrigðisstétt eða samnorrænan aðgang að skráum landanna.

Fjallað er um mörg þessi mál í afleiddri löggjöf ESB/EES. Þar sem óskýrt er kveðið á um slíkt í reglugerðum og tilskipunum getur norrænt löggjafarsamstarf komið að góðum notum.

13. Fjölskylda og arfur

Sifjarétturinn hefur löngum einkennst af víðtæku norrænu löggjafarsamstarfi sem m.a. leiddi til einsleitra hjúskaparlaga. Þörf á umbótum í ólíkum löndum leiddi til þess að breytingarnar urðu ekki samstíga en nú er líklega betri grundvöllur fyrir sameiginlegt mat á Norðurlöndum. Það kemur sér illa fyrir hreyfanleika fjölskyldna þegar umtalsverður eða óþarfa munur er á regluverkinu, einkum þegar um sifjalöggjöf er að ræða. Hér eru einnig nokkur sérstök atriði sem varða Færeyjar og Grænland.

Víðtækt verkefni um sifja- og erfðarétt sem Norræna ráðherranefndin stóð að á árunum 1998-2002 skilaði efnislegum grundvelli fyrir aðlögun og samræmingu á lögum hinna ýmsu landa og enn er hægt að styðjast við hann. Um sambúð fólks liggur einnig fyrir sambærileg rannsókn sem norrænt fræðasamfélag lögfræðinga vann (2014), þar á meðal drög að samnorrænni löggjöf. Þar sem Svíþjóð hefur haft eigin sambúðarlöggjöf frá því á árinu 1987 (nú lög 2003:376) liggur hér fyrir löggjöf sem öll norrænu löndin geta nýtt sér til þess að gera vísindalegt mat á áhrifunum. Skipting fjár við slit hjúskapar eða sambúðar eða vegna erfða getur lumað á óvæntum óþægindum fyrir aðstandendur frá mismunandi löndum og mætti hæglega skoða þau mál og ræða á samnorrænum grundvelli.

Aðflutningur og fjölmenningsarsamfélög vekja nýjar spurningar um hvernig lög um fjölskyldur eiga að bregðast við venjum sem tengjast öðrum menningarheimum. Nauðungarhjórabönd og barnabrúðkaup snerta samnorræn gildi.

Afleiðingar gervifrjóvgunar, staðgöngumæðrunar og breytingar á (lagalegu) kyni fyrir sifjaréttinn, einkum um foreldrahlutverkið, geta einnig verið samnorrænt umfjöllunarefni þó að mat á þessum þáttum geti verið mismunandi.

14. Lögræði

Lögræðislög urðu fyrst til með norrænu löggjafarsamstarfi. Nýleg löggjöf vekur meðal annars máls á notkun framtíðarumboðs vegna fötlunar. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks vekur óljósar spurningar um beitingu lögræðislaga og væri gagn í því að meta það í norrænu samhengi (sjá einnig undir 16. lið hér á eftir).

15. Refsivörslukerfi

Norrænu löndin hafa löngum verið með mannúðlegt refsivörslukerfi þrátt fyrir að aðrir vindar hafi blásið í stefnu afbrotamála á undanförunum árum og haft áhrif.

Þróun afbrota hefur í auknum mæli leitt til þess að löggjafinn hefur leyft notkun leynilegra þvingunaraðgerða sem vekja spurningar um hvernig þær samræmast mannréttindasamningum. Tölvugagnalestur er eitt dæmi. Hryðjuverk hafa leitt til nýrra þvingunaraðgerða og nýrra viðurlaga sem hafa að hluta til verið samþykkt með miklum hraði eftir alþjóðlegan þrýsting. Gagnlegt væri að skoða reynsluna af þvingunaraðgerðum og viðurlögum af þessu tagi í norrænu samhengi.

Stafræn væðing og Internet eru grundvöllur fyrir nýjar birtingarmyndir refsiverðs athæfis. Hentugt væri að meta í norrænu samstarfi hvernig best er að taka á slíku með hentugum viðurlögum.

Á sviði refsivörslukerfis reynir gæsluvarðhald og málsmeðferðartími á mannréttindi og hagkvæmni. Til mikils er að vinna með því að læra af reynslu hvert annars.

Árangursrík refsistefna vegna glæpastarfsemi yfir landamæri á Norðurlöndunum gefur tilefni til að íhuga gagnkvæma viðurkenningu á ákvörðunum á rannsóknarstigi. Einnig er hægt að kanna í norrænu samstarfi hvort ástæða sé að hafa samnorrænt saksóknaraembætti í ákveðnum málum.

Mannauð og fé lögreglunnar á Norðurlöndum er hægt að nýta mun betur milli landa ef fyrir eru einsleitar reglur um þvingunaraðgerðir lögreglunnar. Þetta getur bæði átt við á strjálbýlum og þéttbýlum landamærasvæðum.

16. Framkvæmd alþjóðlegra mannréttinda-sáttmála

Öll norrænu löndin leggja mikla áherslu á þau gildi sem sett eru fram í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum. Ákvæði sáttmálanna gefa oft tilefni til verulegra efasemda um túlkun þeirra. Þegar kemur að því að standa við þau gildi sem er að finna í sáttmálunum vakna oft spurningar um hvers konar lagareglur henti til þessa í norrænum samfélögum og hvernig beri að skoða þau með hliðsjón af öðrum samfélagslegum markmiðum. Svigrúmið til túlkunar á sáttmálunum hefur í mörgum tilfellum opnað fyrir framsækna réttarfarslega þróun með ákvörðunum og umsögnum alþjóðlegra samningsstofnana bæði í málum gegn norrænu ríki og í málum gegn öðrum aðildarríkjum samningsins. Hvernig best er að bregðast við þess háttar framkvæmd í innlendri löggjöf eða hafa áhrif á framkvæmd alþjóðlegra sáttmála er bæði almennt séð og varðandi ákveðna sáttmála álitæfni sem ætti að taka fyrir í norrænu samstarfi.

Einn þáttur í umbótastarfi innan Norrænu ráðherranefndarinnar, Nytt Norden, eru stefnumarkandi úttektir á sóknarfærum í norrænu samstarfi. Þær innihalda ítarlega kortlagningu á hugsanlegum nýjum samstarfssviðum til næstu fimm til tíu ára. Fram að þessu hafa úttektir verið gerðar á sviðum orkumála, heilbrigðismála og vinnumála.

Í öðrum áfanga umbótastarfsins þótti ljóst að hægt væri að hleypa nýju lífi í norrænt löggjafarsamstarf í þeim tilgangi að þróa norrænt samstarf og efla samþættingu á Norðurlöndum. Samstarfsráðherrarnir ákváðu með tilliti til þessa að ráðast í afmarkaða greiningu á umræddum tækifærum. Inge Lorange Backer, prófessor emeritus við Háskólann í Ósló, var falið að vinna verkið. Inge Lorange Backer hefur mikla reynslu af norrænu samstarfi á sviði laga og réttar. Þegar hann gegndi embætti skrifstofustjóra á lagaskrifstofu norska dómsmálaráðuneytisins (1995–2008) sat hann fyrir hönd Noregs í norrænu embættismannanefndinni um löggjafarsamstarf.

Í lokaskýrslunni „Eftl norrænt löggjafarsamstarf – tækifæri og áskoranir“ er að finna hugmyndir utanaðkomandi aðila til samstarfsráðherranna að norrænu löggjafarsamstarfi til framtíðar. Skýrslan verður afhent samstarfsráðherrum Norðurlanda á fundi þeirra í febrúar 2018.

Norræna ráðherranefndin
Norden Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 København K
www.norden.org

Í skýrslu þessari er fjallað um áskoranir og tækifæri í löggjafarsamstarfi Norðurlanda en það er mikilvægur þáttur í samstarfi norrænu landanna samkvæmt samstarfssamningi þeirra (Helsingforssamningnum). Hér eru gerðar ýmsar tillögur að því hvernig unnt er að efla löggjafarsamstarfið.

Færð eru rök fyrir því að eflt norrænt löggjafarsamstarf leiði til lagabóta í löndunum, sporni gegn og komi í veg fyrir stjórnsýsluhindranir á Norðurlöndum og vekir athygli á norræna módelinu um allan heim. Öflugra löggjafarsamstarf hefur mikið að segja um hvort það stefnumið náist að Norðurlönd verði best samþætta svæði heims í samræmi við sameiginlega yfirlýsingu norrænu forsætisráðherranna frá árinu 2016.

Inge Lorange Backer, höfundur skýrslunnar, er prófessor emeritus við Óslóarháskóla og hefur mikla reynslu af norrænu samstarfi á sviði laga og réttar. Hann var fulltrúi Noregs í norrænu embættismannanefndinni um löggjafarsamstarf þegar hann var skrifstofustjóri á lagaskrifstofu dómsmálaráðuneytisins í Noregi (1995–2008).