

Nordisk lovsamarbeid i et mer integrert og samtidig mer mangefasettert Europa

- Strategisk framsyn og prognostisering

Referent: Ekspedisjonssjef Ketil Bøe Moen, Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, Norge

Det nordiske lovsamarbeidet gikk tidligere ut på å utforme fellesnordiske lover, i stor grad om privatrettslige spørsmål. I dag består samarbeidet primært i erfaringsutveksling, utredninger og gjensidig inspirasjon, og det knytter seg i stor grad til kriminalitetsbekjempelse i vid forstand. Det er grunn til å tro at dagens samarbeidsformer vil videreføres, men referenten spør om det er grunn til å styrke samarbeidet blant annet i lys av enkelte utviklingstrekk. Han viser til at de nordiske landenes tilknytning til EU og EØS i stor grad gir felles interesser knyttet til det indre markedet, og at et tettere samarbeid i flere saker kan være verdifullt. Han tar videre opp om den krevende sikkerhetspolitiske situasjonen og økte rettsstatsutfordringer i Europa tilsier endret vektlegging i det nordiske lovsamarbeidet. Endelig peker han på flere utviklingstrekk som – på ulike måter – kan tenkes å sette den generelle lovgivningskvaliteten under press, og antyder mulige områder for et styrket nordisk samarbeid for å motvirke dette.

1. Innledning

Nordisk lovsamarbeid og de nordiske juristmøtene er tett sammenvevd. Det sies ofte at det var på det første nordiske juristmøtet i Stockholm i 1872 at ideen om det nordiske lovsamarbeidet ble født. Selv om det nordiske lovsamarbeidet er mindre omfattende og annerledes innrettet enn på store deler av 1900-tallet, er det like fullt relevant også i 2024. Vi skal nå vurdere dette samarbeidet i lys av et «mer integrert og samtidig mer mangefasettert Europa».

Jeg skal starte med å gi et riss av det nordiske lovsamarbeidet fram til i dag, med hovedvekt på dagens samarbeidsformer. Deretter ser jeg på forutsetninger for et fruktbart nordisk lovsamarbeid og på aktuelle utviklingstrekk som kan ha betydning for samarbeidet. Vi må spørre oss om hva vi *kan* samarbeide om og hvilket samarbeid som er *hensiktsmessig*. På hvilken måte gir et slikt samarbeid den *merverdi* vi ønsker i 2024 – og i tiden framover?¹

* Takk til Ida Sørebo og Tonje Meinich i Lovavdelingen for nyttige innspill til et tidligere utkast.

¹ Oversikten her fokuserer på lovsamarbeid på justisfeltet.

2. Det nordiske lovsamarbeidet – oversikt og utvikling²

2.1. Gullalder

I tiden rundt år 1900 og tiårene som fulgte, ble det vedtatt en lang rekke fellesnordiske lover. Blant disse finner vi lover om kjøp, avtaleinngåelse og ugyldighet, sjøfart, forsikring, pengekrav, ekteskap og statsborgerskap. Vi fikk på den måten fellesnordiske lover særlig om sentrale deler av privatretten, som til da i stor utstrekning hadde bygd på uskreven rett.

Denne perioden beskrives som gullalderen for det nordiske lovsamarbeidet. Det startet med Danmark, Norge og Sverige, men Finland og Island kom etter hvert med. Lovene ble oftest til etter utredninger fra fellesnordiske lovutvalg eller nasjonale lovutvalg som samarbeidet tett. Utvalgene foreslo typisk likelydende lover for de nordiske landene, og de nasjonale parlamentene vedtok lover som i stor utstrekning var like, både i oppbygning og innhold.

Det nordiske fellesskapet stod generelt sterkt på denne tiden. Man kan nok si at tidsånden bidro til et omfattende lovsamarbeid. Man var opptatt av å redusere grensehindre som ulik lovgivning kunne innebære, og å understreke felles verdier i Norden og et nordisk rettslig fellesskap. Justisdepartementene stod sentralt i arbeidet, og man var opptatt av å stå bedre rustet ved å forene de faglige kreftene i Norden.

2.2. Konsolidering og diskusjon

I tiårene etter andre verdenskrig ble det vedtatt en rekke nye, ensartede lover, eksempelvis om skadeserstatning, ulike former for immaterielle rettigheter og aksjeselskap.

På denne tiden ble det rettslige samarbeidet i Norden til og med konvensjonsfestet. Det følger av Helsingforsavtalen fra 1962 at partene skal fortsette lovsamarbeidet med sikte på å oppnå «størst mulig overensstemmelse på privatrettens område» (artikkel 4). På strafferettens område «bør [partene] søke å oppnå ensartede bestemmelser» (artikkel 5). På andre områder skal partene søke å oppnå samordning «der det synes hensiktsmessig» (artikkel 6). Avtalen inneholder også en rekke andre bestemmelser, blant annet om kultur, sosiale forhold og miljøvern. Når partene deltar i europeisk og annet internasjonalt samarbeid, har de et ansvar for å ivareta felles interesser og vurderinger (artikkel 33).

Utover 1960-tallet ble det stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av fellesnordisk lovgivning. Lovgivningsarbeid på tradisjonelle juridiske områder (som den sentrale privatretten) hadde i

² Fremstillingen er kort og forenklet. Se bl.a. nærmere hos Backer, *Styrket nordisk lovsamarbeid: Muligheter og utfordringer* (2018), og Danelius, *Svenskt Juristtidning och nordiskt juridiskt samarbete*, SvJT 2016.

stor utstrekning vært sett på som primært juridisk-faglig arbeid. Dette endret seg nå, og også lovgivningen på slike områder ble i større grad spørsmål om å realisere politiske målsetninger. Diskusjonene var tidvis skarpe, blant annet på det nordiske juristmøtet i 1972.³ Noen talte varmt om det nordiske samarbeidet, mens andre så det som en klamp om foten, som et hinder for utvikling og en uheldig konservering av rettstilstanden.

På samme tid ble Danmark, som det eneste nordiske landet, med i De europeiske fellesskaper – EF. Siden EF – senere EU – setter grenser for den enkelte stats lovgivning, bidro dette også til begrensninger for det nordiske lovsamarbeidet.

Det nordiske lovsamarbeidet gikk gradvis over i andre former. Vi fikk nye, nordiske kjøpslover på 1980-tallet, men etter det har vi bare sett utforming av fellesregler på enkelte mer avgrensede områder. Et eksempel er en egen konvensjon om nordisk arrestordre fra 2005.

2.3. Det nordiske lovsamarbeidet i dag

Det nordiske lovsamarbeidet har de siste tiårene altså i liten grad handlet om å utarbeide fellesnordisk lovgivning. Samarbeidet har fått en annen form der det viktigste har blitt utveksling av informasjon og erfaringer om planlagte og gjennomførte lovgivningsarbeider. Dette kan gi grunnlag for grundigere overveielser og inspirasjon til å finne gode løsninger, og kan også i sin tur lede til likere lovgivning. Også denne type samarbeid er det vanlig å omtale som lovsamarbeid, men det er et samarbeid med et lavere ambisjonsnivået enn tidligere.

Det har opp gjennom årene vært et nordisk samarbeid i en god del lovprosesser i EU, men omfanget av og intensiteten i dette samarbeidet har variert. Som jeg kommer tilbake til, innebærer EU/EØS-samarbeidet både begrensninger og nye muligheter for felles nordiske løsninger. Fra 1995 har som kjent Norden vært delt mellom Danmark, Finland og Sverige som EU-medlemmer, og Norge og Island som parter til EØS-avtalen. Samtidig knytter EØS-avtalen Norge og Island svært tett til EU-samarbeidet, i første rekke til det indre markedet.

De nordiske politiske lederne har gjennom Nordisk Ministerråd fastsatt visjonen om at *Norden skal bli verdens mest bærekraftige og integrerte region fram mot år 2030* (Visjon 2030). Det er videre understreket i samarbeidsprogrammene for justissektoren at det skal arbeides for grunnleggende felles prinsipper i nordisk lovgivning. Nordisk rettsenhet er særskilt nevnt, ved siden av demokrati og rettssikkerhet og forebygging av kriminalitet.⁴

³ Se bl.a. utdrag fra debatten hos Danelius (2016) med videre henvisninger.

⁴ Se eksempelvis Nordisk samarbeidsprogram for justissectoren 2023-2024 s. 3 og 8.

På det årlige møtet mellom de nordiske justisministrene – MR-JUST – drøftes sentrale politiske saker med tanke på et mulig nordisk samarbeid. Dette kan være samarbeid gjennom lovgivning eller på annen måte. MR-JUST 2024, som skal holdes i Sverige, vil fokusere på spørsmål knyttet til gjengkriminalitet, et område som er viktig og krevende i hele Norden.

Justissamarbeidet går likevel i første rekke gjennom embetsverkene, med Embetsmannskomiteen for justissaker – EK-JUST – som navet i samarbeidet.⁵ EK-JUST forbereder saker til og gjennomføringen av MR-JUST, og har nå normalt tre årlige møter. I tillegg foregår betydelig samarbeid mellom møtene, blant annet med hyppig utveksling av erfaringer og spørsmål om bistand i forbindelse med nasjonale lovarbeider. Det fremgår av gjeldende samarbeidsprogram at de nordiske landene i sine nasjonale lovarbeider bør innhente informasjon om tilsvarende lovgivning i de øvrige nordiske landene og redegjøre for dette i forbindelse med lovforslaget når dette anses relevant.⁶

Som faste punkter på agendaen i EK-JUST gjennomgås aktuelle nasjonale saker, som planlagte og gjennomførte lovarbeider, og aktuelle EU/EØS-saker, som regelarbeider under utredning eller som skal gjennomføres nasjonalt. I tillegg drøftes støtte til prosjekter med felles nordisk nytte, som – blant andre forhold – kan knytte seg til felles lovgivningsarbeid.

Samarbeidet gjelder i prinsippet alle rettsområder som dekkes av de nordiske justisdepartementene. Det er altså snakk om et bredt sett av saksområder innenfor både den offentlige retten og privatretten, men det er kriminalitetsforebygging i vid forstand og strafferettslige spørsmål som det nå brukes mest tid på, noe en finner igjen i sektorens samarbeidsprogrammer. Dette er en vesentlig endring fra det tidlige nordiske lovsamarbeidet.

EK-JUST kan opprette faste og midlertidige arbeidsgrupper. Det er nå tre faste grupper; familierettsgruppen, strafferettsgruppen, og arbeidsgruppen for bekjempelse av menneskehandel.

Til illustrasjon nevnes tre saker som har vært behandlet i EK-JUST den senere tiden:

Innføring av såkalte «samtykkelover». I løpet av få år har Danmark, Sverige, Finland og Island endret sine straffelover for å gjøre det klart at seksuell omgang uten samtykke er straffbart, typisk ved endring av bestemmelsen om voldtekt. Dette reiser viktige og krevende spørsmål som har vært tema på MR-JUST, på flere møter i EK-JUST og direkte mellom

⁵ Referenten har siden 2020 vært en av Norges representanter i EK-JUST.

⁶ Samarbeidsprogrammet 2023-2024 s. 9. For Norges del gjøres dette i nokså stor grad, men ofte begrenset til dansk og svensk rett. Jeg har ikke undersøkt de andre nordiske landene nærmere.

justisdepartementene. De nordiske landene har ikke valgt identiske løsninger, men denne type diskusjoner og erfaringsutveksling utgjør en viktig del av bakgrunnen for de faglige og politiske valgene det enkelte land gjør.⁷

De nordiske landenes regulering av datalagring. Den teknologiske utviklingen har åpnet for nye muligheter til å begå kriminalitet, og opplysninger om elektronisk kommunikasjon er stadig viktigere i etterforskningen av straffbare forhold. Det reiser krevende spørsmål om å balansere kriminalitetsbekjempelse og kommunikasjonsvern, innenfor rammene av EU/EØS-retten og EMK. EK-JUST finansierte i 2023 en utredning som gir en bred oversikt over de ulike løsningene som er valgt i de nordiske landene, og hvordan de kryssende hensynene er vektet ulikt. Det gir bedre grunnlag for å vurdere mulige alternative løsninger, gjerne i dialog med andre nordiske land.

Forbedring av arbeidet med gjennomføring av EU/EØS-retten. I perioden 2022-2024 har det vært gjennomført en seminarrekke om god og riktig gjennomføring av EU/EØS-retten. Denne erfaringsutvekslingen har satt nordiske kolleger bedre i stand til å se hva som er utfordringene og mulighetene. Det gjør det enklere å vurdere når det er et reelt handlingsrom til å utforme egne gjennomføringsbestemmelser, både med tanke på hva regelen innholdsmessig bør gå ut på og hvordan regelen kan formuleres i nasjonal rett. Det gir også forutsetninger for å velge felles nordiske løsninger ved gjennomføringen der dette er ønskelig.⁸

3. Utfordringer og muligheter i et mer integrert og mangefasettert Europa

3.1. Innledning – særlig om forutsetninger for et fruktbart nordisk lovsamarbeid

Tiden for de store, fellesnordiske lovarbeidene er antakelig forbi, og det nordiske samarbeidet er i den forstand mindre omfattende enn i store deler av dets 150 år lange historie. Samtidig er samarbeidet om lovgivningen i Norden fortsatt relativt tett og levende. Det er grunn til å tro at den utviklingen som er beskrevet i punkt 2.3, vil videreføres og videreutvikles, med fokus på erfaringsutveksling og gjensidig inspirasjon. Samarbeidet vil antakelig fortsatt i stor grad gjelde kriminalitetsforebygging og andre spørsmål som står høyt på den politiske dagsorden.

Jeg vil i første rekke se på om det er noen *generelle utviklingstrekk* som kan påvirke mulighetene for eller verdien av et nordisk lovsamarbeid, utover samarbeidet slik det fungerer

⁷ Den norske regjeringen har våren 2024 varslet at den om kort tid vil fremme forslag om en ny «samtykkelov».

⁸ Se om dette også eksempelvis i Samarbejdsprogrammet 2023-2024 på s. 8.

i dag. Det kan også være aktuelt å vurdere om det er *mer avgrensede spørsmål* der et tettere, fellesnordisk lovarbeid er hensiktsmessig, men jeg går ikke nærmere inn på det.⁹

En forutsetning for et nordisk lovsamarbeid er naturlig nok at det er *rettslig mulig* å samarbeide om lovgivningen. Her oppstiller EU/EØS-retten enkelte begrensninger i *hva* det kan samarbeides om og – mer praktisk – *hva utfallet* av samarbeidet kan bli. De nordiske landene må holde seg innenfor rammene av den til enhver tid gjeldende EU/EØS-rett. Det er også praktiske hindre for et nærmere samarbeid. Se punkt 3.2.

Videre må samarbeidet være *politisk ønskelig*. Det kan tenkes politiske initiativ til konkrete nordiske samarbeidstiltak, men oftere er det realistiske spørsmålet om politikerne legger tilstrekkelig til rette for et slikt samarbeid. Et nordisk lovsamarbeid må ikke minst være *ønskelig for embetsverkene*. Det må oppleves å ha en *merverdi* som står i forhold til ressursbruken.

Nytten ved et nordisk samarbeid må vurderes som større enn ved å samarbeide med andre, eksempelvis andre EU-land og EU-kolleger som man møter mer regelmessig. Selv om de nordiske landene er ulike på flere måter, er det først og fremst fellestrekk som kan gi grobunn for et godt samarbeid: Relativt sett små, moderne og velfungerende land nord i Europa, med høy grad av velferd og rettssikkerhet. I tillegg har landene en relativt likeartet modell for lovgivning som av og til omtales som *den nordiske lovgivningsmodellen*, som en slags mellomløsning mellom kontinental rett og engelsk-amerikansk rett.¹⁰

For å oppnå et reelt og nyttig samarbeid må landene også være åpne om forslag og diskusjoner i en tidlig fase i lovprosessen, og det må settes av tilstrekkelig med tid og ressurser til arbeidet. Det kan, i alle fall på kort sikt, fremstå enklere og raskere å velge egne, nasjonale prosesser og løsninger. På den annen side kan et nordisk samarbeid, blant annet gjennom samordning av fagmiljøer, gi et bedre beslutningsgrunnlag, og det kan også tenkes samlet sett å være ressursbesparende. Se nærmere blant annet i punkt 3.2 og 3.5.

3.2. EU/EØS

Den viktigste rettslig integrasjonen i Europa og Norden har skjedd gjennom EU/EØS-samarbeidet. EØS – Det europeiske økonomiske samarbeidsområde – består i dag av 30 land¹¹ med en samlet befolkning på rundt 450 millioner. Kjernen i EU-samarbeidet er

⁹ For en gjennomgang av mulige temaer for direkte, fellesnordisk lovgivning, se Backer (2018).

¹⁰ Se Backer (2018) s. 14-15 og punkt 3.5 nedenfor.

¹¹ 27 EU-land og EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein.

fremdeles *det indre markedet*, og formålet med EØS-avtalen er nettopp et ensartet EØS med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme reglene, jf. EØS-avtalen art. 1

Andre deler av EU-samarbeidet, som justissamarbeidet og utenriks- og sikkerhetspolitikken, faller utenfor EØS-avtalen. Selv om det på disse områdene utenfor EØS-samarbeidet er omfattende avtaler mellom EU og EFTA-statene,¹² er det nok her risikoen for utfordringer i form av grensehindre mv. i Norden er størst. De nordiske EU-medlemmene har eksempelvis begrenset kompetanse til å binde seg gjennom egne konvensjoner, som gjør det vanskelig å oppdatere gamle og utvikle nye nordiske konvensjoner.

I det følgende begrenser jeg meg likevel til det som langt på vei er felles – det indre markedet. Her er samarbeidet basert på omfattende rettslig regulering. Foruten generelle regler som i EUs traktatverk (og i EØS-avtalens hoveddel) om eksempelvis fri bevegelighet av varer, tjenester, personer og kapital, vedtas det mange hundre sekundærrettsakter i EU hvert år – først og fremst direktiver og forordninger. I stor utstrekning har EU og medlemsstatene delt kompetanse, som betyr at både EU og den enkelte stat kan gi lover på det aktuelle området, men statene må holde seg innenfor rammene av den til enhver tid gjeldende EU-retten.

Det er en grunnleggende forutsetning at de nærmere reglene EU, og som knytter seg til det indre markedet, også skal tas inn i EØS-avtalen.¹³ Årlig innlemmes normalt et sted mellom 500 og 600 rettsakter fra EU i EØS-avtalen. Det er i dag rundt 8 000 EU-rettsakter som er gjeldende i EØS, et antall som har steget fra knappe 3 000 for ti år siden.¹⁴ Ikke bare EU, men hele EØS-samarbeidet, er altså en enorm regelmaskin. Mye av dette er ulike former for spesiell forvaltningsrett, men også en rekke privatrettslige områder reguleres. Direkte strafferettslig regulering faller utenfor EØS-samarbeidet, men EU/EØS-retten stiller generelle krav til utformingen av sanksjoner ved brudd på EØS-basert lovgivning.

Fordi EFTA-statene ikke er med i EU og ikke deltar i de besluttende organene, må EU-rettsakter innlemmes i EØS-avtalen ved beslutning i EØS-komiteen, som krever enstemmighet mellom EU og de tre EFTA-statene. Det betyr at EFTA-statene i prinsippet har anledning til å reservere seg mot den enkelte rettsakt, riktignok med mulige motreaksjoner fra EUs side (EØS-avtalen art. 102).¹⁵

¹² Som eksempler: Schengen-samarbeidet om ytre grensekontroll, Dublin-samarbeidet på asylfeltet og Luganokonvensjonen om anerkjennelse av rettsavgjørelser. 28. mai 2024 inngikk Norge og EU en ny avtale om forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid.

¹³ Det kan noen ganger være vanskelig å vurdere om en EU-rettsakt er såkalt «EØS-relevant».

¹⁴ NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer s. 41.

¹⁵ Om de svært få tilfellene med innledning av prosessen etter art. 102, se NOU 2024: 7 s. 86-88.

EØS-avtalens mål om rettsenhet ved løpende lovgivningsaktivitet er svært ambisiøst. Etter art. 102 nr. 1 skal en rettsakt innlemmes i EØS-avtalen «så nær som mulig i tid» etter vedtakelse i EU, og «med sikte på å gjøre det mulig med samtidig iverksettelse». I praksis vil prosessen med innlemmelse i EØS ofte føre til forsinkelser, og det har vært et økende «etterslep» i Norge de siste årene.¹⁶

Overordnet er formålet med EU/EØS-samarbeidet å etablere likere regler i hele EØS. Dette har gitt en betydelig harmonisering mellom EØS-landene, og dermed også bidratt til å fjerne grensehindre mellom de nordiske landene. Samtidig må både EU- og EFTA-statene holde sin lovgivning innenfor da kravene EU/EØS-retten oppstiller. Dette medfører relativt store begrensninger i hva nasjonale regler kan gå ut på, men det begrenser i liten grad muligheten for nordisk lovsamarbeid innenfor disse rammene. Et visst samarbeid skjer i dag, men det er spørsmål om dette gjennomføres på en måte som best mulig forener nytte og ressursbruk.¹⁷

For det første kan det spørres om det nordiske samarbeidet bør intensiveres og koordineres bedre i *den innledende utredningsfasen* av nytt regelverk, dvs. før Kommisjonen fremmer sitt forslag. I denne fasen har Norge og Island de samme mulighetene som EU-landene til å delta i ekspertkomiteer og arbeidsgrupper, jf. EØS-avtalen art. 99. I slike fora, der departementsansatte eller andre nasjonale eksperter møtes, utvikles ofte et uformelt samarbeid. I en del saker kan det være naturlig å samhandle særlig med nordiske kolleger. Det har som et eksempel vært tilfellet på forbrukerområdet. Inntrykket er imidlertid at samarbeidet i mange tilfeller skjer litt tilfeldig og at det i stor grad er opp til de involverte tjenestepersonene hvor tett nordisk samarbeid det legges opp til. På noen områder synes samhandlingen å ha blitt mindre de siste årene.¹⁸

Siden det er i denne utredningsfasen alle de nordiske landene kan delta, og vi ofte har nokså like interesser i hvordan regelverket bør utvikles, er det mulig å se for seg et tettere og mer systematisk samarbeid her.¹⁹ Dette er også Norges og Islands primære mulighet til å påvirke utformingen av regelverket. Én mulighet kunne være at nordiske representanter, i den utstrekning de møter i slike arbeidsgrupper, alltid skal vurdere om saken egner seg for et

¹⁶ Hvor store forsinkelser og for hvilke rettsakter beror på en rekke forhold, herunder politiske og konstitusjonelle spørsmål og hvilke behov det er for tilpasninger, se NOU 2024: 7 s. 64-68.

¹⁷ De forholdene som nevnes her, og en rekke andre, er nærmere omtalt i NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer, og i rapporten «Departementenes EØS-arbeid» fra 2021.

¹⁸ Det er mulig covid-19-pandemien, og mindre reiseaktivitet i årene etter, har bidratt til dette.

¹⁹ I justissektorens samarbeidsprogrammer understrekes at man skal samarbeide om å vurdere konsekvensene av EU/EØS-rettsakter så tidlig som mulig i EUs beslutningsprosess, se programmet for 2023-2024 s. 11.

tettere samarbeid med én eller flere nordiske land. Man kan også se for seg at de nordiske landene i større grad enn i dag mer formelt beslutter at enkelte saksområder eller konkrete lovsaker skal prioriteres for felles nordisk innsats. Siden de nordiske landene og Storbritannia i en del saker tilnærmet seg mulig EU-lovgivning relativt likt, både på grunn av felles interesser og et noe annet syn på eksempelvis detaljregulering enn enkelte kontinentaleuropeiske land, kan det hevdes at det etter Brexit er ytterligere argumenter for tettere samarbeid mellom de nordiske landene i denne innledende fasen.

For det andre er det spørsmål om et nordisk samarbeid i den etterfølgende *beslutningsfasen*, der forslaget til nytt regelverk diskuteres og besluttes i Rådet og Europaparlamentet. Siden bare tre av fem nordiske land deltar her, er denne fasen mindre egnet for nordisk samarbeid. Dette er en utfordring primært for EFTA-statene i samarbeidet, som har liten påvirkningsmulighet i denne helt sentrale fasen i regelverksutviklingen, men også for muligheten for felles nordisk innsats. Det vil være naturlig at det isteden utvikler seg et dypere samarbeid mellom de nordiske EU-medlemmene og andre medlemsland med liknende interesser. Erfaringen er likevel at i saker som er viktige for Norge, er det mulig å fortsette et visst samarbeid når saken behandles i EUs organer, enten på embetsnivå eller politisk. Også her er det mulig å se for seg større og mer systematisk innsats. Det krever imidlertid at det settes av tid og ressurser. For Norge og Island betyr det nok i praksis at man må prioritere hyppigere reiser til Brussel, mens Danmark, Sverige og Finland må sette av mer tid til samhandling med ikke-medlemmer.

For det tredje mener jeg det er rom for ytterligere samarbeid om *den nasjonale gjennomføringen av EU/EØS-regelverk*.²⁰ Dette er fasen etter at rettsaktene er vedtatt i EU og innlemmet i EØS-avtalen. Her står de nordiske landene overfor mange av de samme lovgivningsmessige spørsmålene, ikke minst når det gjelder direktiver. Direktivene må gjennomføres nasjonalt både i EU og EØS, oftest gjennom lover eller forskrifter. Det beror på en nærmere tolkning av det aktuelle direktivet hvor stor frihet statene har ved gjennomføringen, men mange direktiver åpner for en rekke lovgivningsmessige valg. De nordiske landene vil dermed måtte gjøre de samme vurderinger av hvilke krav direktivet stiller og hvilke reguleringsmuligheter statene fortsatt har, samt hvordan man ønsker å benytte disse mulighetene, både innholdsmessig og regelteknisk.²¹

²⁰ Det skjer i dag et visst samarbeid her, se bl.a. om seminarrekken om god gjennomføring i punkt 2.3 foran.

²¹ En grundig gjennomgang av gjennomføring av EØS-regler, som også i stor grad vil være relevant for EU-medlemmer, gis i Sunde, Lunde og Sørebbø, *EØS-lovgivningen. Fra EU-rett til EØS-rett og norsk rett* (2024).

Det vil dermed kunne ligge godt til rette for et nordisk samarbeid om gjennomføring av EU/EØS-rettsakter. I tillegg til at det samme regelverket gjelder, med de samme mulighetene og utfordringene, skjer arbeidet i utgangspunktet på samme tid, jf. målet om samtidig iverksettelse i EØS. Tiden er imidlertid også en praktisk utfordring. Fristene er ofte stramme, og det er en risiko for at særlig Norge og Island kommer for sent i gang som følge av stegene for innlemmelse i EØS-avtalen. Det krever derfor et bevisst ønske om nordisk samarbeid og prioritering av arbeid med gjennomføring for å lykkes. Hvis dette er på plass, bør imidlertid gjennomføring av EU/EØS-regelverk være et område der erfaringsutveksling og felles vurderinger og utredninger kan være nyttige. Det vil kunne gi bedre beslutningsgrunnlag i de enkelte landene, det kan tenkes å være ressursbesparende om man på en god måte får forent krefter, og man kan få like eller likere nordiske regler og på den måten fjerne gamle og unngå nye grensehindre.²²

3.3. En endret sikkerhetspolitisk situasjon

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa har endret seg dramatisk de siste årene, ikke minst etter Russlands angrep på Ukraina vinteren 2022. Krigen i Ukraina splitter Europa på en måte vi ikke har sett på mange tiår. På et vis er dette et kraftfullt uttrykk for et mer delt Europa. For store deler av Europa – inkludert oss i Norden – har konsekvensene imidlertid gått motsatt vei – i retning av økt samarbeid og større avhengighet av hverandre. Man har samarbeidet om betydelig økonomisk og militær støtte til Ukraina, og det er en generell forståelse for at det er nødvendig å styrke både den militære og sivile beredskapen. Det er historisk sus over endringene når de Finland og Sverige på rekordtid har blitt medlemmer av NATO (fra henholdsvis april 2023 og mars 2024).

Jeg mener det er grunn til å stille spørsmålet om den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen også bør ha betydning for det nordiske lovsamarbeidet.

Det må forventes et betydelig *nordisk forsvarssamarbeid* – strategisk og praktisk – når alle de fem nordiske landene nå er NATO-medlemmer. Selv om felles arbeid med lovgivning her ikke fremstår som det viktigste, utelukker jeg ikke at det kan være behov for nordisk samarbeid og samordning om det som kan kalles forsvarslovgivningen.²³

²² Jf. Helsingforsavtalen art. 33, understreket også i Samarbeidsprogrammet 2023-2024 s. 8 og 11. NOU 2024: 7 anbefaler styrking av kunnskapen om hvordan andre land gjennomfører EU-reglene, eksempelvis ved å innføre en ordning med en såkalt «nabosjekk» tilsvarende den Danmark har innført.

²³ Dette ligger primært utenfor justissektoren, og jeg forfølger ikke det videre her.

Endringene den senere tiden gjelder imidlertid ikke bare tradisjonell forsvars- og sikkerhetspolitikk. Krigen i Ukraina har illustrert at hvor viktig det er å beskytte *den sivile infrastrukturen*, og at dette er nødvendig også for den samlede forsvarsevnen (totalforsvarskonseptet). I et moderne samfunn greier man seg ikke lenge uten vann, strøm, elektronisk kommunikasjon mv. Denne type infrastruktur kan settes ut av spill både ved konvensjonelle militære virkemidler og ved digitale angrep. Det pågår betydelige arbeider i NATO, EU og de nordiske land for å styrke den sivile beredskapen. Ny lovgivning er blant virkemidlene. Det er både snakk om EU-lovgivning (som til dels er EØS-relevant) og rent nasjonal lovgivning. I begge tilfeller er det potensiale for et styrket nordiske samarbeid. Vi har den samme tilknytningen til NATO og delvis den samme til EU/EØS, og vi møter likeartede utfordringer på området for sivil beredskap og cybersikkerhet. Historisk er det viktige forskjeller mellom de nordiske landene, ikke minst med Finlands dramatiske historie med den store naboen i øst, men det er grunn til å tro at ulike erfaringer her kan berike et samarbeid og gi inspirasjon til nye og bedre løsninger.

En praktisk utfordring for nordisk lovsamarbeid om sivil beredskap kan være at dette feltet er organisert i ulike departementer i de nordiske landene. Siden det praktiske lovsamarbeidet i stor grad avhenger av relasjoner mellom embetsverk og politikere på tvers av landegrensene (se punkt 2.3), kan ulik organisering gjøre det vanskeligere å få gjennomført mer omfattende samhandling enn i dag. Dette bør imidlertid ikke være en avgjørende hindring dersom man først ønsker å prioritere styrket samarbeid på dette feltet.

3.4. Rettsstatsprinsipper under press i Europa

Det er dessverre også andre mørke skyer på rettsstatshimmelen. 2023 sies å være året da det igjen ble flere diktaturer enn demokratier i verden. Også i Europa er det betydelig press mot grunnleggende rettsstatsprinsipper. Flere land har sterke autokratiske trekk. Ytringsfriheten og domstolenes uavhengighet har over tid blitt vesentlig innskrenket i land som Polen og Ungarn, og det er også utfordringer i samme retning i flere andre europeiske land.²⁴

Tilsier dette at det nordiske lovsamarbeidet bør fokusere mer på rettsstatsspørsmål?

Til sammenligning står rettsstaten sterkt i alle de nordiske landene. Rettsstat og rettssikkerhet er vanskelige størrelser å måle, men det er talende at de nordiske landene tar alle de første plassene – med Danmark helt øverst – i den siste kåringen fra World Justice Project.²⁵ Det er

²⁴ Det er imidlertid nå en positiv utvikling i Polen etter at landet fikk ny regjering i desember 2023.

²⁵ The Rule of Law Index, se [WJP Rule of Law Index | Global Insights \(worldjusticeproject.org\)](https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index).

naturligvis ikke slik at et argument om «bedre rettsstat» uten videre bør trumfe andre argumenter når kryssende hensyn skal balanseres i lovarbeider, men hensynene bør avveies på en åpen, balansert og kunnskapsbasert måte. Det generelle inntrykket er at vi nettopp gjør dette i våre nordiske land, selv om det er løpende diskusjoner – som det bør være – om vi «treffer» riktig på denne vanskelige balansen når eksempelvis politiet får kraftigere virkemidler for å bekjempe kriminalitet.

I denne sammenheng er det interessant at det norske parlamentet (Stortinget) 21. mai 2024 enstemmig vedtok flere endringer i Grunnloven for å styrke domstolenes uavhengighet. Et samlet Storting understreker at domstolenes uavhengighet ikke er under press i Norge i dag, men at det er viktig at uavhengigheten kommer tydeligere til uttrykk i vår grunnlov. Stortinget viser blant annet til urovekkende tendenser i Europa og USA og til at rettsstatsgarantier bør sikres i rolige tider i et land. Land som Norge bør etter Stortingets syn gå foran ved å understreke grunnleggende prinsipper om maktfordeling og rettstat i krevende tider med sikkerhetspolitisk uro og demokratier under press.²⁶

De nordiske landene bør i det løpende lovsamarbeidet vektlegge rettsstatshensyn, og dette er noe som hele tiden må være på dagsorden. Et spørsmål er om de nordiske landene i tillegg bør intensivere arbeidet for at rettsstatsprinsipper blir bedre ivaretatt utover våre grenser. Også her bidrar de nordiske landene i dag, både i politiske og rettslige prosesser. Samtidig kan det være rom for en bredere innsats på disse arenaene, også i internasjonalt lovgivningsarbeid. Kanskje kan de sentrale fellestrekkene ved våre samfunn utgjøre et grunnlag for en mer koordinert innsats for at flest mulige europeiske borgere skal få leve i liberale demokratier med ytringsfrihet og grunnleggende rettigheter?

3.5. Er lovgivningskvaliteten under et økt press?

Det kan endelig være grunn til å spørre om vi ser utviklingstrekk i dagens Europa som tilsier at også den generelle lovgivningskvaliteten er under et økt press i våre nordiske land.

Når vi snakker om god lovgivning, bør vi ha flere perspektiver:

- Lovene bør være *innholdsmessig gode*. De bør ivaretar viktige prinsipper i en rettsstat, samtidig som de bidrar til å løse utfordringer på en balansert og fremtidsrettet måte.
- Lovene bør bli til gjennom en *god prosess*. Prosessen bør være åpen og involverende, der forslag og alternativer er godt utredet, basert på fakta, forskning og erfaring.

²⁶ Innst. 314 S. (2023-2024) s. 5-6.

- Lovene bør ha *teknisk god kvalitet*. De bør være klare og enkle å forstå og lett tilgjengelig for brukerne.

På et overordnet plan må dette sies å være rimelig godt ivaretatt i nordisk lovgivning. Som nevnt omtales innimellom den *nordiske lovgivningsmodellen*. Den er kjennetegnet blant annet ved at rettsregler i stor grad kommer til uttrykk i lovgivningen, men at lovene holdes relativt generelle, med nærmere forklaringer i forarbeidene, og med vekt på å finne praktikable og rimelige løsninger. Det er oftest en åpen og bred involvering av offentlige og private aktører underveis i lovgivningsprosessen.

Jeg vil nevne fire utviklingstrekk, av nokså ulik karakter, som kan sette idealer om god lovgivning under press.

En første utfordring ligger i *EU/EØS-retten*. Selv om EU/EØS-retten på mange områder kan gi grunnlag for likere regulering i Norden, kan den samtidig representere et press mot den nordiske *lovgivningsmodellen*. Reguleringen er mer omfattende og mer detaljert enn det vi er vant til. Det gjelder særlig ved forordninger, som er den lovgivningsteknikken som brukes mest i dag.²⁷ Det kan være krevende å sikre et godt, systematisk og tilgjengelig lovverk når nasjonale regler skal tilpasses EU/EØS-retten, eksempelvis ved mange nye direktiver på forbrukerkjøpsområdet. Og endelig er lovgivningsprosessen annerledes og mer krevende. Det mulige økte samarbeidet som er skissert i punkt 3.2, vil nok bare i begrenset grad kunne avhjelpe disse utfordringene.

For det andre kan det synes å være vanskeligere enn før å nå fram i deler av samfunnsdebatten med *fakta og forskningsbasert kunnskap*, som nettopp bør være utgangspunktet for gode lovprosesser og innholdsmessig balanserte lover. Selv om vi som samfunn besitter mer kunnskap enn noen gang, kan det se ut til at større deler av befolkningen i en god del land stiller spørsmål ved etablerte og dokumenterte sannheter. Frisk debatt er viktig, men debatten bør være saklig, med utgangspunkt nettopp i hva man vet og hva man ikke vet. Eksemplene på det motsatt er mange, blant annet fra USA der konspirasjonsteorier og fornektelse av fakta ser ut til å være en økende utfordring. Men også i Europa og Norden kan det synes det å være en *tendens* i samme retning.²⁸ Blant flere grunner til slike tendenser bør økende forekomst av *falske nyheter* nevnes. Med dagens teknologi kan det være svært vanskelig å bedømme om

²⁷ Forordninger gjelder uten nasjonal gjennomføring i EU. I EFTA-statene må også forordninger gjennomføres nasjonalt, men uten adgang til å gjøre endringer – de må gjennomføres «som sådan», jf. EØS-avtalen art. 7.

²⁸ Det er eksempelvis overraskende mange, også i de nordiske landene, som fremdeles stiller spørsmål ved de alvorlige, menneskeskapt klimautfordringene verden står overfor.

tekst, bilder og videoer er ekte. Vi hører stadig om påvirkningsvirksomhet, blant annet når såkalte «trollfabrikker» bruker falske eller anonyme profiler på nettsteder for å spre meninger, manipulere politikk eller skape splid og uro. Russisk forsøk på å påvirke amerikanske presidentvalg er et kjent eksempel, men det er også mange tilfeller fra vår del av verden.

En tredje utfordring er *det ekstremt raske tempoet i den teknologiske utviklingen*, og da særlig utviklingen av mer avanserte former for kunstig intelligens. Teknologiens mange muligheter og utfordringer reiser krevende spørsmål for hele samfunnet, også for de som forsøker å regulere bruken av kunstig intelligens, som i praksis vanskelig har den fulle kunnskapen om det som skal reguleres.

Og et fjerde forhold i forlengelsen av dette; *godt lovgivningsarbeid er ressurskrevende*. Det fremstår som utfordrende, også i våre nordiske land, å få satt av tilstrekkelig med tid og ressurser til dette arbeidet, ofte i konkurranse med andre og mer kortsiktige oppgaver.

Kanskje er respekten for selve lovarbeidet, også den mer tekniske delen av arbeidet, mindre enn tidligere. Det er mulig at nedgangen i andelen jurister i sentralforvaltningen, inkludert på ledernivå, kan være en av årsakene til at det virker mer utfordrende å få prioritert tilstrekkelig ressurser til lovarbeid.²⁹

Etter mitt syn kan de utviklingstrekkene som er skissert her, tilsi at vi fokuserer mer på hvordan vi samlet kan sørge for et best mulig kunnskapsgrunnlag for de lovgivningsmessige beslutningene som skal fattes. Politiske beslutninger, også om lovgivning, er naturlig nok mer enn fakta og forskning, men beslutningene bør være basert på gode faglige analyser.

Et første mulige tiltak er *tettere samarbeid om hva som generelt gir best mulige utredninger i lovprosessen*. Det foreligger en god del bindende regulering av konsekvensutredninger mv., og i tillegg er det mer generelle retningslinjer og instruksjoner for slike utredninger i alle de nordiske landene. Et spørsmål er om det hadde vært noe å tjene på ytterligere forbedring og samkjøring av slike prinsipper. Både Kommisjonen og flere land, som Finland, har arbeidet med retningslinjer for hvordan man i lovarbeidet skal se framover og lage gode prognoser.³⁰ Dette kan i prinsippet være relevant for mange type lovsaker, men ikke minst når det gjelder store spørsmål som konsekvenser av lovgivningen for klima³¹ og for fremtidige generasjoner.

²⁹ Jeg har ikke undersøkt om andre nordiske land har hatt tilsvarende nedgang i andelen jurister som Norge.

³⁰ Korreferenten vil omtale dette nærmere.

³¹ Siden jeg fokuserer på justisfeltet, har jeg ikke gått nærmere inn på samarbeidet om klimaspørsmål, herunder hvordan regelverket – nasjonalt og på tvers av landegrensene – kan sikre tilstrekkelige klimakutt, i lys av bl.a. EMDs dom 9. april 2024 mot Sveits (KlimaSeniorinnen) om retten til klima som en vernet menneskerett.

Et annet mulig tiltak er *bedre samlet utnyttelse av utredningsressurser mv. i den enkelte sak*. De nordiske landene står ofte overfor likeartede problemstillinger i lovarbeidet, enten det er innenfor eller utenfor EU/EØS. Samtidig kan kunnskapsutfordringene være store. Dagens samarbeid bygger på utveksling av kunnskap og erfaringer, men det kan gi et bedre beslutningsgrunnlag om man i større grad utnytter flere lands fagmiljøer. Sentrale spørsmål vil eventuelt være hvor ofte bruk av felles nordiske ressurser vil gi tilstrekkelig merverdi og hvordan det i praksis er mulig å kartlegge dette tidlig nok i prosessen. Det tilsier antakelig at man i større grad på forhånd finner fram til saker eller sakstyper der et slikt samarbeid regelmessig vil være nyttig, og at man – i større grad enn i dag (se punkt 2.3 om EK-JUST og punkt 3.2 om EU/EØS-arbeidet) – har tett dialog tidlig i utredningsfasen.³²

Et tredje spørsmål er om det er mulig å få *enklere tilgang til sentrale rettskilder og rettslige analyser fra de andre nordiske landene*. I dag er det generelt nokså god tilgang til lover og forarbeider i de ulike nordiske landene selv om søkesystemene er ulike og språkforskjeller er en utfordring når man skal orientere seg i et annet lands rettskilder. Tilgangen til rettsavgjørelser synes å variere mer.³³ Det bør kunne vurderes om det er mulig å gjøre tiltak for å forbedre den reelle tilgangen til rettskildene, også utover landegrensene. Man kan her se for seg relativt enkle endringer, som bedre oversikt over tilgjengelige rettskildebaser, men også at flere kilder tas inn i de åpne nasjonale basene. Det pågår også forsøk på å utvikle systemer for å søke på tvers av ulike rettssystemer og språk, men dette er vesentlig mer komplekst og usikkert.³⁴ Kanskje får vi her snart god hjelp av kunstig intelligens?

Juridiske tidsskrifter med et nordisk perspektiv er fortsatt nyttige, som det generelle Tidsskrift for Rettsvitenskap, men også tidsskrifter på mer spesialiserte områder. Som et eksempel vises til at den danske redaktøren i tidsskriftet Lov&Data nylig understreket betydningen av slike tidsskrifter som en plattform for formidling mellom nordiske jurister. Han fremholdt verdien av det tette nordiske fellesskapet og det rettslige samarbeidet på det teknologirettlige område, der «avgjørelser mv. fra de andre nordiske lande have en særlig interesse og værdi».³⁵

³² Tidlig involvering er særlig understreket i Samarbejdsprogrammet 2015-2018 s. 13.

³³ For en oversikt over åpent tilgjengelige rettskilder, se [Offentlige lovdatabaser i de nordiske lande | Nordisk Samarbejde \(norden.org\)](#). Nordisk Domssamling har siden 1958 gitt kortreferater av relevante avgjørelser fra de nordiske høyesterettene, men det kan spørres om dette gir den samme merverdi i dag.

³⁴ Et eksempel er et nordisk-baltisk prosjekt om mulighetene for en felles søkeportal for nordiske og baltiske offentlige rettsdatabaser som fungerer over språkgrensene. Sluttrapport fra arbeidet er under publisering.

³⁵ Henrik Udsen i Lov&Data nr. 1/2024.