

## Förord

Den 28 november 1996 beslutade regeringen att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att lämna förslag på ett nytt rättsdatasystem i Sverige. Bakgrunden var bl.a. att IT-kommissionen skrivit till regeringen och föreslagit vissa åtgärder för att förbättra den elektroniska spridningen av rättsinformation. Arbetsgruppen avslutar nu sitt arbete genom att lägga fram denna rapport.

Statssekreteraren i Justitiedepartementet, Kristina Rennerstedt, har varit arbetsgruppens ordförande. Från Justitiedepartementet har vidare deltagit departementsrådet Birgitta Eilemar, kanslirådet Eva Nordqvist, hovrättsassessorerna Anders Dereborg och Thomas Ericsson samt kammarrättsassessorn Marie Jönsson. Från Finansdepartementet har deltagit kanslirådet Monica Helander och departementssekreteraren Hans Aabye-Nielsen. I arbetsgruppen har också ingått arkivchefen Rune Hedman, Regeringskansliets förvaltningsavdelning, kanslirådet Inge Gustafsson, Information Rosenbad, departementssekreteraren Jens Björn, Kommunikationsdepartementet, departementssekreteraren Catarina Molin, Inrikesdepartementet, samt avdelningsdirektören Per Axelson från Riksdagens förvaltningsavdelning. Chefsjuristen Hans Sundström från Statskontoret har deltagit som adjungerad ledamot. Justitiedepartementets granskningsenhet har fungerat som arbetsgruppens sekretariat.

Under arbetets gång har arbetsgruppen knutit till sig expertis i olika frågor. Ett antal personer har därigenom på ett mycket aktivt sätt bistått arbetsgruppen med kunskap och idéer. Utan att nämna eller glömma någon vill vi i arbetsgruppen härmed framföra ett stort tack.

Stockholm i februari 1998



# Innehållsförteckning

Promemorians huvudsakliga innehåll

Arbetsgruppens förslag till rättsinformationsförordning

<b>1 Ärendet</b> .....	<b>17</b>
<b>2 Det nuvarande rättsdatasystemet</b> .....	<b>19</b>
2.1 Framväxten av rättsdatasystemet .....	19
2.2 Rättsdataförordningen .....	21
2.3 Rixlex och Rättsbanken m.m. ....	23
2.3.1 Rixlex .....	23
2.3.2 Rättsbanken .....	24
2.3.3 Rättsinformation på Internet .....	25
<b>3 Allmänna utgångspunkter</b> .....	<b>27</b>
3.1 IT-utvecklingen .....	27
3.1.1 Svenska förhållanden.....	27
3.1.2 Arbete inom EU .....	28
3.2 IT-kommissionens skrivelse .....	29
3.3 Arbetsgruppens uppgifter .....	31
<b>4 Rättsinformationssystem i övriga Europa</b> .....	<b>33</b>
4.1 Danmark.....	33
4.2 Finland.....	34
4.3 Tyskland.....	35
4.4 Frankrike .....	36

---

4.5 Italien.....	36
4.6 Portugal .....	36
4.7 Österrike .....	37
<b>5 Det offentliga åtagandet.....</b>	<b>39</b>
<b>6 Reglering .....</b>	<b>47</b>
<b>7 Innehåll och informationsansvar .....</b>	<b>51</b>
7.1 Obligatoriskt och övrigt innehåll .....	51
7.2 Föreskrifter .....	52
7.2.1 Föreskrifter som kungörs i SFS.....	52
7.2.2 Föreskrifter beslutade av myndigheter m.m. ....	57
7.2.3 Allmänna råd.....	60
7.2.4 Kommunala föreskrifter.....	61
7.2.5 Grundkrav på föreskrifter .....	63
7.3 Förarbeten och anknutet material .....	67
7.3.1 Obligatoriskt innehåll .....	67
7.3.2 Övrigt innehåll .....	71
7.4 Svensk rättspraxis .....	72
7.4.1 Innehåll .....	72
7.4.2 Domstolspraxis .....	74
7.4.3 Praxis från förvaltningsmyndigheter under regeringen .....	78
7.4.4 Vägledande avgöranden från riksdagens myndigheter .....	80
7.5 Internationellt material.....	80
7.5.1 Obligatoriskt internationellt innehåll.....	80
7.5.2 Övrigt internationellt innehåll.....	82
7.6 Äldre material .....	85
7.7 Undantag från informationsansvar .....	86
<b>8 Kravbeskrivning.....</b>	<b>89</b>
8.1 Inledning .....	89
8.2 Krav på innehållet .....	90
8.3 Lokalisering av informationen.....	92
8.4 Strukturering av informationen .....	94

---

8.5 Märkning och gruppering av informationen.....	95
8.6 Ett enhetligt och användarvänligt söksystem.....	96
8.7 Sökredskap och presentation.....	97
8.8 Systemets tillgänglighet .....	98
8.9 Säkerhet .....	98
<b>9 Standarder.....</b>	<b>103</b>
9.1 Behovet av standarder .....	103
9.2 Hur standarder uppstår.....	105
9.3 Märkningsstandarder .....	107
9.4 Dokumenttypsdefinitioner (DTD) .....	113
9.5 Programvaror för återanvändning av information .....	115
9.6 Standard för sökning och metadata .....	117
9.7 Gemensam ordbok (tesaurus).....	120
<b>10 Vissa rättsliga frågor.....</b>	<b>123</b>
10.1 Upphovsrätt m.m.....	123
10.2 Avtal om tryckning m.m. av rättskällor som produceras av regering och riksdag.....	130
10.3 Personuppgifter .....	132
<b>11 Organisation och genomförande.....</b>	<b>137</b>
11.1 Samordningsmyndigheten .....	137
11.2 Samarbetet mellan samordningsmyndigheten och de organ som medverkar frivilligt .....	145
11.3 Genomförande.....	146
11.4 Grunddatabasutredningen - en lösning för framtiden ? .....	147
<b>12 Kostnader och vinster .....</b>	<b>153</b>
<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1 – Illustration av webbsidor	
Bilaga 2 – Krav på sökredskap	
Bilaga 3 – Statskontorets kostnads- och nyttoanalys	
Bilaga 4 – Internetadresser för den intresserade	



## Promemorians huvudsakliga innehåll

Sedan 1980 har det i Sverige funnits ett författningsreglerat system för elektronisk hantering och spridning av information om författningar och vissa andra rättskällor (rättsinformation). Detta system regleras i förordningen (1980:628) om rättsdatasystemet. I denna promemoria förslår arbetsgruppen ett nytt och moderniserat system. Arbetsgruppen föreslår att det skall kallas rättsinformationssystemet.

Enligt förslaget skall staten svara för en kontinuerlig grundservice på rättsinformationens område med hjälp av informationsteknik. Denna grundservice skall rikta sig till både allmänheten och den offentliga förvaltningen. Ansvaret skall omfatta de offentliga rättskällorna och sträcka sig från lagarnas förarbeten och de statliga myndigheternas föreskrifter till domstolarnas och myndigheternas rättspraxis.

Enligt förslaget skall staten vidare ta ett visst ansvar för att förädla rättsinformation. Staten skall se till att rättsinformationen finns elektroniskt tillgänglig på ett överskådligt och enhetligt sätt. Staten skall vidare ansvara för att det finns grundläggande standarder för märkning, strukturering och sökning av informationen. Det mesta av rättsinformationen skall tillhandahållas utan avgifter. Grundläggande regler om rättsinformationssystemets innehåll, ansvar för det och samordning av det skall finnas i en förordning. Förslag till en sådan rättsinformationsförordning lämnas.

Grundtanken med det föreslagna systemet är att varje offentligt organ som ger ut viss rättsinformation skall ansvara för att den sprids elektroniskt, att den är korrekt och att den är aktuell. Det betyder att informationen kommer att finnas i ett stort antal databaser runt om i landet. Innehållet i systemet skall dock med

teknikens hjälp finnas tillgängligt för användarna på ett enhetligt och samlat sätt.

I promemorian presenterar arbetsgruppen en kravbeskrivning. Enligt denna beskrivning skall all information i systemet finnas tillgänglig via en gemensam ingångssida på Internet i ett gränssnitt anpassat för detta. På lite sikt skall det även bli möjligt att göra fritextsökningar och strukturerade sökningar över hela systemet samtidigt. Det skall vidare finnas bra länkningsmöjligheter. Systemet kommer därför att kräva långtgående samordning mellan de deltagande myndigheterna varför en myndighet får ett särskilt samordningsansvar. Arbetsgruppen gör bedömningen att Regeringskansliet bör vara denna samordningsmyndighet under uppbyggnadsskedet.

I den föreslagna förordningen finns en uppdelning mellan obligatoriskt innehåll och övrigt innehåll. Innehållet i Svensk författningssamling (SFS) skall utgöra obligatoriskt material. Dessutom skall det vara möjligt att genom en datumangivelse få fram en upphävd lydelse av en författning i SFS. Vidare föreslås att föreskrifter som beslutas av statliga myndigheter och som skall kungöras enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall finnas elektroniskt tillgängliga i rättsinformationssystemet. Vad gäller förarbeten föreslås att bl.a. Statens offentliga utredningar (SOU), departementsserien (Ds) och propositioner skall vara obligatoriskt innehåll i systemet. När det gäller rättspraxis från domstolar och förvaltningsmyndigheter föreslås att det obligatoriska innehållet skall bestå av vissa referensuppgifter om vägledande avgöranden. Referat av avgöranden från Europadomstolen samt Sveriges internationella överenskommelser skall också utgöra obligatoriskt material. Enligt arbetsgruppen är det obligatoriska innehållet sådant som kan tillhandahållas utan avgifter.

I den föreslagna förordningen finns en generell bestämmelse som gör det möjligt att också annan rättsinformation sprids inom ramen för det nya systemet. Arbetsgruppen gör den bedömningen att bl.a. kommunala föreskrifter, allmänna råd från statliga myndigheter, rättsfallsreferat och rättsinformation med anknytning till EU särskilt



bör prioriteras i detta avseende. Genom bestämmelsen kan riksdagen medverka i systemet med den information som den förfogar över och arbetsgruppens bedömning är att så kommer att ske. Huvuddelen av detta innehåll bör enligt arbetsgruppen kunna tillhandahållas utan avgifter.

Det system som föreslås kommer att kräva standardisering. Enligt arbetsgruppen tyder mycket på att framtidens märkningsspråk på Internet är antingen SGML eller XML eller båda. Såvitt kan bedömas i dag bör därför något av dessa märkningsspråk väljas. Vidare görs den bedömningen att all information i systemet måste vara sökbar i strukturerade databaser vilket förutsätter programvaror för återanvändning av information. Systemets sökfunktionalitet bör enligt arbetsgruppen baseras på standarden ANSI Z39.50. Enligt den föreslagna förordningen får samordningsmyndigheten möjlighet att bestämma att en myndighet med obligatorisk information skall använda en viss standard för märkning, strukturering eller sökning.



# Förslag till rättsinformationsförordning

Regeringen föreskriver följande.

## **Ett rättsinformationssystem**

**1 §** Det skall finnas ett informationssystem med innehållet i offentliga rättskällor och anknutet material (rättsinformationssystemet).

Rättsinformationssystemet skall föras med hjälp av informationsteknik. Innehållet i systemet skall vara tillgängligt på ett enhetligt sätt.

**2 §** Ändamålet med rättsinformationssystemet är att tillförsäkra offentlig förvaltning och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form.

**3 §** Den myndighet som regeringen bestämmer skall ansvara för samordningen av rättsinformationssystemet (samordningsmyndigheten).

## **Obligatoriskt innehåll**

### *Föreskrifter*

**4 §** Rättsinformationssystemet skall innehålla

1. Svensk författningssamling som den kungörs,
2. referensregister över författningar i Svensk författningssamling och
3. grundförfattningarna i Svensk författningssamling i deras lydelse med införda ändringar.

En bestämmelse i Svensk författningssamling som upphävs skall sparas elektroniskt på ett sådant sätt att kan bli möjligt att få fram grundförfattningarna i deras lydelse med införda ändringar vid tidigare tidpunkter.

**5 §** Rättsinformationssystemet skall innehålla de gällande förordningar som kungörs i andra författningssamlingar än Svensk författningssamling.

Systemet skall även innehålla samtliga gällande föreskrifter som är beslutade av statliga myndigheter under regeringen, om de skall kungöras enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

När föreskrifterna återges elektroniskt skall de uppfylla följande krav.

1. De skall ha en rubrik.
2. De skall ha en ingress som innehåller det bemyndigande som föreskriftsrätten grundar sig på.
3. Det skall anges när de träder i kraft.
4. Det skall anges när de har utfärdats.
5. Deras uppdelning i paragrafer och stycken samt struktur i övrigt skall framgå.
6. Deras löpnummer skall anges om sådana finns.

#### *Förrarbeten*

**6 §** Rättsinformationssystemet skall innehålla

1. ett referensregister över de statliga kommittéerna med uppgift om regeringsbeslut, ledamöter och arbetsplaner,
2. kommittédirektiv,
3. förordningsmotiv,
4. utredningsbetänkanden som publiceras i Statens offentliga utredningar (SOU) och i departementsserien (Ds),
5. lagrådsyttranden samt
6. regeringens propositioner.

*Svensk rättspraxis*

**7 §** Rättsinformationssystemet skall innehålla referensuppgifter om vägledande avgöranden från Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, kammarrätterna, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten. Domstolarna prövar själva om ett avgörande är att bedöma som vägledande.

I referensuppgifterna skall det kortfattat anges vilken rättsfråga som har prövats. Dessutom skall domstol, målnummer och datum för avgörandet anges.

**8 §** Rättsinformationssystemet skall innehålla referensuppgifter om vägledande avgöranden i förvaltningsärenden från centrala statliga myndigheter under regeringen som är av betydelse för allmänheten och inte kan överklagas. Myndigheterna prövar själva om ett avgörande uppfyller dessa förutsättningar.

I referensuppgifterna skall det kortfattat anges vilken fråga som har prövats. Dessutom skall myndighet, diarienummer och datum för avgörandet anges.

*Internationellt material*

**9 §** Rättsinformationssystemet skall innehålla referat av avgöranden från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Systemet skall även innehålla Sveriges internationella överenskommelser (SÖ).

**Övrigt innehåll**

**10 §** Rättsinformationssystemet får utöver vad som framgår av 4–9 §§ innehålla annan rättslig information. Samordningsmyndigheten och det offentliga organ som förfogar över viss information får komma överens om att informationen skall ingå i systemet.

Om kommunala föreskrifter ingår i systemet enligt första stycket skall de uppfylla kraven i 5 § tredje stycket.

## Informationsansvar

**11 §** Informationsansvar enligt denna förordning innebär en skyldighet att se till att informationen görs elektroniskt tillgänglig och sprids. Informationsansvaret innebär vidare ansvar för säkerheten i det egna informationssystemet och en skyldighet att se till att informationen är aktuell, tillförlitlig och i övrigt uppfyller kraven enligt förordningen.

**12 §** Regeringskansliet är informationsansvarig myndighet för sådan information som avses i 4, 6 och 9 §§.

För sådana föreskrifter som avses i 5 § är den myndighet informationsansvarig som ger ut en författningssamling där föreskriften kungörs.

**13 §** Domstolsverket är informationsansvarig för sådan information som avses i 7 §. Vad gäller sådan information som avses i 8 § är den myndighet informationsansvarig som fattat avgörandet i fråga.

**14 §** I de fall som avses i 10 § är det offentliga organ som förfogar över informationen informationsansvarigt.

**15 §** Om det finns särskilda skäl på grund av att en informationsansvarig myndighet endast har en liten mängd information som är obligatorisk, får samordningsmyndigheten på begäran av den informationsansvariga myndigheten överta ansvaret.

## Samordning

**16 §** Samordningsmyndigheten skall

- samordna frågor om standardisering i rättsinformationssystemet,
- ansvara för praktisk sammanlänkning av de deltagande databaserna,
- sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor,
- få träffa avtal med dem som vill delta i systemet enligt 10 § och om villkoren för deras medverkan,

- avgöra om den obligatoriska informationen uppfyller kraven enligt denna förordning och ge anvisningar om kraven inte är uppfyllda,
- bistå de deltagande offentliga organen med råd,
- bevaka gemensamma säkerhetsfrågor och
- anordna årliga möten med systemets användare.

Samordningsmyndigheten får besluta att en informationsansvarig myndighet med obligatorisk information skall använda viss standard för märkning, strukturering och sökning av den elektroniska informationen.

**17 §** Om det finns särskilda skäl får samordningsmyndigheten medge undantag från en informationsansvarig myndighets skyldighet att sprida information som avses i 5, 7 och 8 §§.

**18 §** Inom samordningsmyndigheten skall det finnas ett råd med högst 14 ledamöter. Regeringskansliet, Domstolsverket och Statskontoret skall vara representerade i rådet. Dessutom skall ytterligare fem registeransvariga myndigheter som regeringen bestämmer vara representerade för viss tid. Om riksdagen, landsting eller kommuner deltar i rättsinformationssystemet med stöd av 10 §, skall riksdagen och Landstings- eller Kommunförbundet erbjudas fast representation i rådet.

För beredning av rådets arbete och praktisk skötsel av systemet kan ett särskilt sekretariat finnas hos samordningsmyndigheten.

Samordningsmyndigheten får delegera de uppgifter som avses 16 och 17 §§ till rådet.

### **Avgifter**

**19 §** Den information som avses i 4–6 och 9 §§ skall alltid tillhandahållas utan avgift.

## Personuppgifter

**20 §** Den myndighet som har informationsansvaret enligt denna förordning är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:000) för behandling av personuppgifter.

**21 §** I fråga om referensregister över de statliga kommittéerna får uppgifter om ledamöters namn, titel, kön och förordnandetid anges. När det gäller representanter för de politiska partierna får även partibeteckning anges. Referat enligt 9 § får innehålla namn och de övriga personuppgifter som finns i avgörandena. Personuppgifter får inte förekomma i referensuppgifter enligt 7 och 8 §§.

När det gäller övrigt obligatoriskt innehåll får de elektroniska dokumenten innehålla de personuppgifter som finns i de tryckta publikationerna. Personnummer får dock aldrig förekomma i rättsinformationssystemet.

**22 §** De personuppgifter som finns i rättsinformationssystemet får föras över till en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

## Rapportering om fel

**23 §** Om någon i sin offentliga yrkesverksamhet upptäcker att en uppgift i rättsinformationssystemet är felaktig skall han eller hon så snart som möjligt anmäla detta till den informationsansvariga myndigheten.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1999. Skyldigheten att inom rättsinformationssystemet sprida information som avses i 5 § inträder dock den 1 juli 2000 för centrala statliga myndigheter och den 1 januari 2001 för länsstyrelser.

2. Genom denna förordning upphävs förordningen (1980:628) om rättsdatasystemet.



# 1 Ärendet

Den 9 oktober 1996 överlämnade IT-kommissionen en skrivelse till regeringen (dnr Ju 96/3882). I skrivelsen lämnades en rad förslag till åtgärder för att få till stånd en aktiv spridning av rättsinformation med hjälp av informationsteknik (IT). Enligt IT-kommissionen har nämligen det allmänna ett ansvar för att grundläggande rättsinformation förmedlas elektroniskt. Med grundläggande rättsinformation menar kommissionen huvudsakligen författningar, förarbetena till dessa samt rättspraxis.

Inom Regeringskansliet har det under ett antal år bedrivits arbete för bättre elektronisk publicering av de trycksaker som produceras där. En del publiceras sedan några år via Information Rosenbad. Information Rosenbad är en enhet inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning som arbetar med extern information om regeringsarbetet och som för detta ändamål driver en Internetserver och en elektronisk anslagstavla. Inom Regeringskansliet produceras också sedan lång tid tillbaka bl.a. databaser med innehållet i lagar, förordningar och kommittédirektiv. Dessa databaser har sedan 1993 gjorts tillgängliga för både allmänheten och Regeringskansliet självt via riksdagens publika databaser, Rixlex. Avtalet mellan Regeringskansliet och Riksdagens förvaltningskontor om dessa databaser sades upp år 1995 och löpte ut vid årsskiftet 1997/98. Därför har det funnits ett behov av en översyn av den ordning som gällt sedan 1993.

I november 1996 tillsatte så regeringen en arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag på ett nytt rättsdatasystem (dnr Ju 96/4333). Under arbetets gång har gruppen redovisat två arbetspromemorior. I februari 1997 presenterade arbetsgruppen en översiktlig promemoria med vissa överväganden om vad som bör ingå i ett nytt rättsinformationssystem och på vilka ansvaret för

spridningen av informationen bör ligga. I juli samma år presenterade arbetsgruppen en översiktlig kravbeskrivning. Till kravbeskrivningen fanns en rapport om standarder för märkning, sökning och strukturering av rättsinformation i elektronisk form. Arbetspromemoriorna finns tillgängliga i Justitiedepartementet.

I enlighet med anvisningarna i regeringens beslut har arbetsgruppen hållit en ständig dialog och anordnat möten med dem som har särskilt intresse i gruppens arbete. Arbetsgruppens första promemoria remitterades till ett antal myndigheter och andra intressenter. Den andra arbetspromemorian remitterades till drygt 40 myndigheter och några andra intressenter. Den 15 mars 1997 höll arbetsgruppen ett möte med Stiftelsen för rättsinformation och den 20 maj 1997 hölls ett seminarium där huvudsakligen myndigheter med föreskriftsrätt var inbjudna. Vid seminariet deltog ca 40 myndigheter. Gruppen har vidare i vissa frågor samrått med Domstolsverket. I frågor som rör standarder för märkning m.m. av elektronisk rättsinformation har det funnits en särskild referensgrupp med representanter från Riksdagens förvaltningskontor, Statskontoret, Riksarkivet och Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet. Statskontoret har bl.a. biträtt arbetsgruppen med en IT-baserad illustration och en översiktlig kostnadsanalys.

## 2 Det nuvarande rättsdatasystemet

### 2.1 Framväxten av rättsdatasystemet

Redan i mitten av 1960-talet började man på vissa håll i den svenska statsförvaltningen att uppmärksamma vilka möjligheter som informationshantering med datastöd skulle kunna ge på sikt. Justitiedepartementet påbörjade tidigt ett arbete på detta område. I december 1968 tillsattes Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI). SARI var en statlig kommitté (Ju 1968:59) som kom att arbeta under nästan 30 år. SARI:s främsta uppgift var att samordna ansträngningarna att åstadkomma datastöd inom myndigheterna i rättsväsendet. Samordningssträvandena var till en början koncentrerade till brottmålsförfarandet i vid mening och rutiner inom kriminalvården. De rutiner som byggdes upp inom detta område gick under beteckningen BROTTSSRI. Författningsbestämmelser inom området togs in i kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem. Denna författning gäller fortfarande, låt vara att den ändrats en del genom årens lopp.

SARI fann tidigt att samordningssträvandena i brottmålsförfarandet krävde utredningar inom vad man numera brukar kalla lagstiftningskedjan. De behövdes av flera skäl men i första hand för att åstadkomma standarder för hänvisningar till författningar och författningsrum i domar i brottmål och för uppbyggnad av register över brottmålsdomar.

Redan i slutet av 1960-talet började SARI med en försöksverksamhet med att framställa nyckelordsregister till författningstexter med datastöd. Utvecklingen gjordes inom utredningsområdet LAGRI. Beteckningen LAGRI stod för ett system för lagstiftningsförfarandet och rättspraxis, för diarieföring, för beslutsregistrering samt för textbehandling. Enligt SARI kännetecknades lagstiftningsförfarandet av kommittédirektiv och fortsatte med betänkande, proposition, utskottsbetänkande och lagstiftning. Till lagstiftningsförfarandet räknade man även myndigheternas föreskrifter och rättspraxis.

Arbetet i BROTTSSRI var från början inriktat på att genom datastöd rationalisera rutinerna inom rättsväsendet, men också att åstadkomma förenklingar i utbytet av uppgifter mellan myndigheterna. BROTTSSRI och LAGRI utvecklades därför i hög grad parallellt. Utgångspunkterna inom LAGRI var desamma som inom BROTTSSRI men här fanns också en medveten strävan att förbättra allmänhetens möjligheter att få elektronisk tillgång till rättsinformation. Men innan allmänheten kunde få bättre elektronisk tillgång till rättsinformation krävdes att ett antal dataregister utformades så att det kunde bli möjligt. I slutet av 1970-talet – efter ca tio år av uppbyggnad av olika register – ansåg SARI att tiden var mogen att öppna registren för allmänheten. Därför skrev SARI till regeringen i mars 1980 och föreslog att nya användare skulle ges tillgång via terminal till vissa av de databaser som utvecklats genom LAGRI-projektet. Regeringen följde förslaget och beslutade förordningen (1980:628) om rättsdatasystemet (rättsdataförordningen).

Innehållet i det ursprungliga rättsdatasystemet bestod huvudsakligen av de register som utarbetats i Justitiedepartementet. De registren hade i princip samma innehåll som de rättsdatabaser Regeringskansliet ansvarar för i dag. Det betyder att det bl.a. fanns ett referensregister över författningarna i Svensk författningssamling (SFS), grundförfattningarna i SFS bearbetade genom att gjorda ändringar införts samt information om de statliga kommittéerna och deras direktiv. Rättsdatasystemet skulle även innehålla referensregister över Generaltullstyrelsens,

Kriminalvårdstyrelsens och Riksskatteverkets författningar. Vidare skulle systemet innehålla rättsfall från Regeringsrätten och kammarrätterna, Arbetsdomstolen, Bostadsdomstolen, hovrätterna samt avgöranden från Besvärnämnden för rättshjälpen. Rättsfall från Högsta domstolen ingick inte från början. Enligt den ursprungliga rättsdataförordningen skulle frågor om uppbyggnaden av rättsdatasystemet eller väsentliga förändringar av detta beredas av SARI. Själva databehandlingen skulle utföras av Datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) som var en statlig myndighet.

År 1986 ombildades myndigheten DAFA till ett helägt statligt affärsdrivande bolag, Dafa Data AB. År 1993 köptes bolaget av det franskögda företaget Sema Group som är en internationell koncern med inriktning på IT-baserade tjänster och produkter. De uppgifter som DAFA ursprungligen hade kom till stor del att skötas av Sema Group InfoData AB. Innan Dafa Data AB köptes upp av Sema Group hade dock Justitiedepartementet beslutat att de egna rättsdatabaserna i stället skulle tillhandahållas via riksdagens publika databaser (Rixlex). Det träffades då ett avtal mellan Justitiedepartementet och Riksdagens förvaltningskontor enligt vilket departementet överlät åt Riksdagens förvaltningskontor att svara för att innehållet i departementets rättsdatabaser skulle ställas till allmänhetens förfogande. Riksdagens förvaltningskontor fick vidare rätt att besluta om prissättningen av dessa tjänster efter samråd med Justitiedepartementet. I december 1995 sade Justitiedepartementet upp avtalet att sluta gälla med utgången av år 1997. Avtalet har numera förlängts ytterligare ett år i stort sett oförändrat. Avtalet löper således ut den 31 januari 1998. SARI avslutade sitt arbete i april 1996.

## 2.2 Rättsdataförordningen

I 1 § rättsdataförordningen sägs att det skall finnas ett informationssystem som förs med hjälp av automatisk databehandling för information om innehållet i lagar och andra

författningar. Innehållet i registren skall kunna läsas med användande av terminal. I 4 § rättsdataförordningen regleras vilket innehåll rättsdatasystemet skall ha. Enligt bestämmelsen skall systemet innehålla register över författningar i Svensk författningssamling, Svensk författningssamling i löpande text samt register över Tullverkets, Kriminalvårdsstyrelsens och Riksskatteverkets författningssamlingar. Rättsdatasystemet skall vidare innehålla rättsfall från bl.a. Högsta domstolen och hovrätterna, Regeringsrätten och kammarrätterna samt Arbetsdomstolen. Dessutom skall systemet innehålla avgöranden från Europadomstolen och kommissionen för de mänskliga rättigheterna samt register över de statliga kommittéerna. Regeringskansliet, som den 1 januari 1997 blev en myndighet, är registeransvarig för de flesta register. De övriga myndigheter som har registeransvar enligt förordningen är Domstolsverket, Generaltullstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen och Riksskatteverket.

Frågor som rör uppbyggnaden av rättsdatasystemet eller väsentliga förändringar av systemet skall enligt förordningen beredas av de registeransvariga myndigheterna gemensamt. Samma sak gäller frågor om utvecklingen och underhållet av det tekniska systemet och den tekniska utrustning som används. De registeransvariga myndigheterna får vidare uppdra åt någon annan att utföra databehandling inom rättsdatasystemet. När det gäller utlämnande av uppgifter inom systemet sägs i förordningen att en registeransvarig myndighet skall ha rätt att mot avgift använda sina terminaler för uttag av uppgifter ur övriga register i rättsdatasystemet. Enligt förordningen får en registeransvarig myndighet även sälja uppgifter ur sitt register till utomstående.

## 2.3 Rixlex och Rättsbanken m.m.

### 2.3.1 Rixlex

Regeringskansliets rättsdatabaser finns alltså i dag tillgängliga för allmänheten genom riksdagens publika databaser (Rixlex). Rixlex administreras av Riksdagens förvaltningskontor. För Rixlex verksamhet finns vissa bestämmelser i lagen (1993:825) om personregister i riksdagens informationssystem Rixlex. Enligt lagen ges Riksdagens förvaltningskontor rätt att för vissa ändamål inrätta och föra personregister i Rixlex. Ändamålen med personregistren skall vara att skapa underlag för produktion av riksdagstrycket och planering av riksdagens ärendehantering, att dokumentera riksdagens beslut samt att tillgodose riksdagens och utomståendes behov av information om innehållet i riksdagstrycket och om riksdagens beslutsfattare. Enligt lagen får personuppgifterna avse, förutom riksdagsledamöter och handläggare i utskotten, enskilda personer som omnämns i riksdagstrycket.

I Rixlex ingår, förutom Regeringskansliets rättsdatabaser, således även sådan information som inte omfattas av rättsdataförordningen. Framför allt bör här nämnas stora delar av riksdagstrycket som propositioner och utskottsbetänkanden. Vidare ingår bl.a. information om riksdagens ledamöter, information om EU och referenser till offentliga publikationer. Enligt avtalet mellan Regeringskansliet och Riksdagens förvaltningskontor skickas kopior av innehållet i Regeringskansliets rättsdatabaser över till Rixlex så fort som möjligt efter att uppdatering skett. Det innebär att överföringen oftast sker på natten efter det att nya uppgifter förts in i databaserna. Som tidigare nämnts ombesörjer sedan Riksdagens förvaltningskontor att databaserna görs tillgängliga för allmänheten. I det dagliga arbetet hämtar även Regeringskansliets personal

uppgifterna i Regeringskansliets egna databaser från Rixlex. I det förlängda avtal som träffats för år 1998 har dock Regeringskansliet förbehållit sig rätten att använda sina egna databaser för internt bruk samt att på eget sätt och på egna villkor sprida innehållet i databaserna.

Fram till den 1 juli 1996 togs avgifter ut för utnyttjandet av Rixlex. Ett årsabonnemang på Rixlex kostade 6 000 kr plus moms. Grundskolor och gymnasier fick dock kraftiga rabatter och bibliotek och medborgarkontor hade möjlighet till gratis abonnemang. Riksdagens förvaltningsstyrelse beslutade våren 1996 att Rixlex skulle tillhandahållas utan avgift från andra halvåret 1996. Sedan sommaren 1997 har Rixlex dessutom funnits tillgängligt på Internet i ett gränssnitt anpassat för World Wide Web. Detta är emellertid enbart en försöksverksamhet. Vissa kapacitetsproblem har funnits varför Rixlex på World Wide Web varit stängt på kontorstid under hösten 1997.

### 2.3.2 Rättsbanken

Rättsbanken är en av ca 100 svenska databaser som Sema Group Infodata AB marknadsför under samlingsbeteckningen InfoTorg. Eftersom Sema Group Infodata AB är arvtagaren till DAFA och Dafa data AB ingår i dag den information som omfattas av rättsdataförordningen i Rättsbanken. Enligt avtal med de registeransvariga myndigheterna ingår således register över Tullverkets, Kriminalvårdsstyrelsens och Riksskatteverkets författningar. Vidare ingår enligt avtal med Domstolsverket rättsfallsreferat från bl.a. Högsta domstolen och hovrätterna, Regeringsrätten samt Arbetsdomstolen.

Rättsbanken innehåller även Regeringskansliets rättsdatabaser. Sema Group Infodata AB har dock inte tillgång till dessa genom avtal med Regeringskansliet utan med Riksdagens förvaltningskontor. Bolaget får tillgång till innehållet via Rixlex.

I Rättsbanken finns dessutom mycket rättsinformation som inte omfattas av rättsdataförordningen. Rättsbanken innehåller bl.a.



föreskrifter beslutade av Konsumentverket, Statens naturvårdsverk och Socialstyrelsen. Dessutom finns referensregister till juridisk litteratur. Sema Group Infodata AB är vidare s.k. nationell värd för databasen Celex med EG:s rättsakter. Sedan mars 1996 finns rättsbanken tillgänglig på Internet i ett s.k. webb-gränssnitt. Rättsbankens avgifter består av anslutningsavgift, månadsavgift samt avgift per antalet sökningar.

### 2.3.3 Rättsinformation på Internet

Det finns ett flertal myndigheter som har sina föreskrifter elektroniskt tillgängliga för allmänheten utan något samarbete med Rixlex eller Rättsbanken. Här kan t.ex. nämnas att Arbetarskyddstyrelsen, Post- och Telestyrelsen och Skolverket har föreskrifter gratis tillgängliga på Internet. Vidare finns exempel på myndigheter som lägger ut refererade avgöranden på Internet. Sedan hösten 1997 har Allmänna reklamationsnämnden referat av vissa avgöranden gratis tillgängliga på Internet.

Att Rixlex numera finns tillgängligt utan avgift har inneburit ett antal tjänster på Internet där man hämtar bl.a. författningstext som kommer från Regeringskansliets databaser och håller den tillgänglig för allmänheten i olika former. Som ett exempel på en samling av författningar som framställts genom att materialet hämtas i elektronisk form är "Projekt Runeberg", som på en egen sida på Internet publicerar över 6 000 lagar och andra författningar. Samlingen betecknas Projekt Runeberg – Svensk författningssamling. Ett annat exempel på samlingar av författningar som finns på Internet är företaget Notisums utgivning av Svensk Lagsamling.

Inom Regeringskansliet har vissa problem uppmärksammats i samband med denna typ av publicering. Spridningen i sig är naturligtvis av godo, men problemen avser användandet av beteckningen "Svensk författningssamling" och "SFS". Det anses nämligen angeläget att var och en skall kunna lita på att en författning som presenteras under dessa beteckningar exakt överensstämmer med författningen såsom den har kungjorts

officiellt genom regeringens försorg. På grund av de problem som kan uppstå om beteckningarna används för andra lagsamlingar i tryckt eller elektronisk form har det i en departementspromemoria (Ds 1997:82) föreslagits ett rättsligt skydd för beteckningarna "Svensk författningssamling" och "SFS". Promemorian har remissbehandlats och en lagrådsremiss kommer förmodligen att presenteras inom kort.

## 3 Allmänna utgångspunkter

### 3.1 IT-utvecklingen

Vi befinner oss sedan flera år i en snabb utveckling av informationstekniken. Utvecklingen på Internet är här ett av de främsta exemplen. Många anser att utvecklingen av informationstekniken på ett grundläggande sätt håller på att ändra hela vårt sätt att arbeta och vårt förhållande till information och informationshantering. Andra anser att betydelsen av informationstekniken är överdriven. Oavsett vilket synsätt man har är det viktigt att man inom varje verksamhet noggrant analyserar vilka möjligheter och vilka eventuella faror som informationstekniken för med sig.

#### 3.1.1 Svenska förhållanden

Under de senaste årens utveckling har informationsspridningen ur svenska offentliga databaser ökat snabbt. På detta sätt kan olika typer av information bli enkelt åtkomlig för stora grupper både inom och utom den offentliga förvaltningen. Att göra grundläggande information från den offentliga sektorn tillgänglig ses av många som en betydelsefull faktor för tillväxt och välfärdsutveckling.

IT-utvecklingen har uppmärksammats och behandlats av statsmakterna på flera sätt. I januari 1995 tillsatte regeringen IT-kommissionen. Kommissionen skall vara rådgivande till regeringen i

övergripande och strategiska frågor inom informationsteknikens område. I propositionen Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik (1995/96:125), den s.k. IT-propositionen, har regeringen lämnat förslag till mål för en övergripande nationell IT-strategi. Regeringen har därvid förespråkat tre prioriterade statliga områden – rättsordningen, utbildningen och samhällets informationsförsörjning – samt redovisat ett handlingsprogram för att bredda och utveckla IT-användningen. Riksdagen har senare i huvudsak beslutat i enlighet med propositionen (bet. 1995/96:TU19, rskr. 1995/96:282). Vad gäller området för samhällets informationsförsörjning angavs i propositionen att målet är att utforma en infrastruktur som ger hög tillgänglighet till basinformation som är tillväxtbefrämjande. Regeringen noterade också att Sverige vid en internationell jämförelse ligger långt framme när det gäller utvecklingen av grundläggande offentliga databaser, men att utvecklingen på detta område varit starkt knuten till vissa administrativa behov. Andra behov har inte kunnat tillgodoses på grund av oklara regler, rättsliga och organisatoriska hinder m.m. Regeringen framhöll vikten av att grundläggande offentliga databaser anpassas till de nya behoven och att det skapas förutsättningar för en väl fungerande förvaltning av databaser. Om rättsdatasystemet sade regeringen att rättsdatabaser med grundläggande information om den svenska lagstiftningsprocessen och svenska rättskällor bör tillhandahållas utan avgifter på sikt.

### 3.1.2 Arbete inom EU

I slutet av 1980-talet presenterade EG-kommissionen de rådgivande s.k. synergiriktlinjerna för spridning av offentlig information. I dessa riktlinjer anges utgångspunkten vara att myndigheternas datasamlingar har ett värde bortom den administrativa användningen och att detta värde förutsätter en ökad tillgänglighet till datasamlingarna. Enligt riktlinjerna är det dock den privata sektorn som bör svara för exploateringen av

informationen, t.ex. genom att förädla den på olika sätt. Myndigheterna skall framför allt tillhandahålla rådata. Vidare skall de avgifter som myndigheterna tar för uppgifterna vid utlämnandet sättas till de lägsta tänkbara.

På grund av att synergiriktlinjerna inte haft någon större genomslagskraft har det ansetts nödvändigt att delvis revidera dem. EG-kommissionen utgav därför 1995 en rapport kallad PUBLAW 3. I rapporten konstateras att den offentliga sektorn under senare år i allt högre grad aktivt deltar som säljare på informationsmarknaden med i många fall förädlade informationsprodukter. Samverkan mellan det offentliga och privata entreprenörer förekommer inte särskilt ofta. Eftersom den offentliga sektorn inte intagit den passiva roll som utstakades i synergiriktlinjerna har en viss svängning skett i synen på förvaltningens roll. Enligt rapporten anses den offentliga sektorn numera minst lika kapabel som den privata att erbjuda förädlad information. I många fall anses det till och med naturligt att förädlingen görs hos myndigheterna eftersom de torde ha det bästa möjligheterna att kontinuerligt tillhandahålla tillförlitligt uppdaterad information.

Sedan ett par år har det arbetats med en grönbok från EG-kommissionen som skall behandla kommersialisering och spridning av offentlig information. Tidpunkten för publicering har ständigt flyttats framåt och det är osäkert när grönboken kommer. Enligt vissa källor från EG-kommissionen tror man att grönboken kan publiceras under första kvartalet 1998.

## 3.2 IT-kommissionens skrivelse

Den viktigaste utgångspunkten för arbetsgruppens arbete är den skrivelse som IT-kommissionen överlämnade till regeringen den 9 oktober 1996. I skrivelsen lämnas förslag till åtgärder som regeringen bör vidta för att åstadkomma en bättre spridning av s.k. grundläggande rättsinformation med hjälp av informationsteknik. Enligt IT-kommissionen har nämligen det allmänna ett ansvar för

att grundläggande rättsinformation förmedlas elektroniskt. Med grundläggande rättsinformation menar då IT-kommissionen huvudsakligen författningar, förarbeten och rättspraxis.

IT-kommissionen föreslog bl.a.

– att de lagar och förordningar samt de delar av riksdagstrycket som inte finns tillgängliga med hjälp av informationsteknik i dag blir det,

– att samtliga förordningsmotiv och utredningsbetänkanden i Ds och SOU skall göras tillgängliga med hjälp av informationsteknik,

– att samtliga statliga myndigheters föreskrifter och samtliga kommunala författningar skall göras tillgängliga med hjälp av informationsteknik,

– att det allmännas ansvar för elektronisk spridning av rättsinformation i princip skall omfatta samtliga avgöranden av rättstvister från inhemska domstolar och förvaltningsmyndigheter,

– att regeringen inom ramen för sitt arbete för ett öppnare EU åstadkommer en med hjälp av informationsteknik förbättrad tillgång till EG:s rättsakter och anknytande information i form av texter på svenska.

I sin skrivelse redogjorde vidare IT-kommissionen för det arbete som bl.a. bedrivs inom Regeringskansliet för att hitta gemensamma standarder för sökning, märkning och strukturering av elektronisk rättsinformation. IT-kommissionen påpekade att det påbörjade arbetet är mycket värdefullt och framhöll vikten av att arbetet ges tillräckliga resurser.

Vad gäller kostnaderna för genomförandet av förslagen påpekade IT-kommissionen att det i vissa fall endast kommer att handla om en relativt blygsam merkostnad för att göra redan digitaliserat material åtkomligt för allmänheten. I andra fall kan det, enligt IT-kommissionen, dock vara nödvändigt att både investera i att digitalisera material och att bygga ut tekniska resurser för åtkomst. IT-kommissionen påpekade att merkostnaderna bör vägas mot de vinster för samhället som följer av att myndigheter och allmänhet kan dra nytta av en mer samordnad, korrekt och lättåtkomlig rättsinformation.

### 3.3 Arbetsgruppens uppgifter

Enligt regeringens beslut har arbetsgruppens uppgift varit att föreslå ett moderniserat rättsdatasystem med grundläggande rättsinformation, dvs. information om författningar, förarbeten och rättspraxis. Enligt beslutet skall arbetsgruppen lämna konkreta förslag i följande hänseenden.

- Vilken grundläggande rättsinformation kan och bör göras elektronisk tillgängligt i ett nytt rättsdatasystem?
- Vilket ansvar skall läggas på olika offentliga organ när det gäller elektronisk spridning av grundläggande rättsinformation?
- Hur skall det spridningsansvar som eventuellt bör läggas på olika offentliga organ rent praktiskt kunna uppfyllas?
- Hur kan en författningsreglering av ansvaret för innehållet i databaserna och metoderna för spridning av informationen se ut?

Utgångspunkten för arbetet skall enligt regeringens beslut vara att åstadkomma ett enhetligt, användarvänligt och tillförlitligt rättsdatasystem som innehåller det mesta av den grundläggande rättsinformationen. Vi i arbetsgruppen kommer dock i den fortsatta framställningen att använda begreppet rättsinformationssystem i stället för rättsdatasystem.





## 4 Rättsinformationssystem i övriga Europa

Inom ramen för det arbete som bedrivs av EU-rådets arbetsgrupp för rättsdata har en inventering gjorts av den elektroniska spridningen av rättsinformation i de olika medlemsstaterna. Här lämnas en kort sammanfattning av läget i några medlemsstater.

### 4.1 Danmark

Innehållet i den danska offentliga rättsdatabasen, ”Retsinformation”, styrs inte av någon särskild författning utan av olika regeringsbeslut. Enligt dessa är varje enskilt departement skyldigt att kontinuerligt uppdatera basen med nya och ändrade författningar inom sitt ansvarsområde. Folketinget har motsvarande skyldighet. ”Sekretariatet for Retsinformation”, en särskild myndighet under det danska justitiedepartementet, är ansvarigt för övervakning, samordning och planering av innehållet i databasen.

Databasen består av

- samtliga gällande författningar (lagar och förordningar) från 1985 och framåt,
- en historisk del med upphävda författningar,
- information från behandlingen i riksdagen (propositioner, utskottsbetänkanden, debatter m.m.),
- administrativa beslut i den utsträckning dessa har något prejudikatvärde.

Inom kort kommer basen att innehålla information även om vissa domstolsavgöranden. Ett projekt om detta har nyligen inletts. Enligt

planen skall avgörandena läggas ut precis som de ser ut i domstolen.

När det gäller den närmare utformningen av den elektroniska rättsinformationen gäller sedan den 1 januari 1998 att en identisk kopia av det officiella trycket tas in i databasen. Dessa kopior är dock inte autentiska i den betydelsen att de har samma giltighet som den tryckta versionen. Det officiella kungörandet sker således endast i tryckt form. Ett undantag gäller dock för regleringsbrev som sedan den 1 januari 1998 publiceras officiellt i elektronisk form.

Sökning i "Retsinformation" är sedan nyligen inte förenad med några särskilda avgifter. Utöver "Retsinformation" finns det flera privata bolag som säljer olika slags rättsinformation, bl.a. bearbetade rättsfall.

## 4.2 Finland

I Finland finns inga särskilda författningsbestämmelser som reglerar elektronisk spridning av rättsinformation. Trots detta finns i dag ett omfattande finskt rättsinformationssystem. Flera offentliga institutioner och andra organisationer sprider rättsinformation online. Här bör främst FINLEX nämnas. FINLEX är en databank som sköts av justitieministeriet och som består av två delar. En del, Statens författningsdata, är avgiftsfri. Den andra delen är avgiftsbelagd. En del av den avgiftsbelagda delen kommer dock att överföras till den avgiftsfria under 1998. FINLEX grundades 1980 och har funnits tillgänglig på Internet sedan maj 1996.

FINLEX består av 40 databaser där huvuddelarna består av lagstiftning, rättspraxis och litteratur. Lagstiftningdelen består av finska lagar på svenska och finska, internationella överenskommelser och ett index till material från parlamentet. Rättspraxisdelen består bl.a. av avgöranden från Högsta domstolen, hovrätterna och beslut från vissa myndigheter. Litteraturdelen består av referenser till rättspraxis i juridisk litteratur, en bibliografi

över finsk juridisk litteratur samt straffstatistik. I FINLEX finns även en avdelning för EU-information med bl.a. kommissionens rättsdatabas Celex.

Vid sidan om FINLEX har det finska parlamentet en databas med rättsinformation vars innehåll sprids på Internet. Denna tjänst öppnades i december 1995. Databasen innehåller bl.a. olika typer av material från lagstiftningsarbetet i parlamentet. Det finns vidare privata företag som producerar rättsdatabaser och sprider innehållet på cd-skivor och på Internet.

### 4.3 Tyskland

I Tyskland finns det inga särskilda regler om elektronisk spridning av rättsinformation. Trots detta finns omfattande rättsinformation tillgänglig i elektronisk form. Detta gäller bl.a. författningar, förarbeten och pressmeddelanden.

Rättsinformation i elektronisk form sprids på olika vägar i Tyskland. Rättsinformation sprids via parlamentet och de federala ministerierna. Således har de flesta ministerier egna hemsidor på Internet där författningar som hör under ministeriets ansvarsområde publiceras. Publiceringen sker alltid i s.k. konsoliderad form, dvs. de ursprungliga grundförfattningarna med senare införda ändringar. Också flertalet propositioner finns tillgängliga i fulltext. Det är gratis att söka på dessa hemsidor. Dessutom finns det ett privat bolag (juris GmbH in Saarbrücken) som sprider en samlad och systematiserad rättsinformation. Den tyska staten äger majoriteten av aktierna i detta bolag. Att söka i detta system är förenat med vissa kostnader, om man inte genom ett särskilt avtal har getts möjlighet att söka i systemet utan kostnad.

För närvarande finns inget officiellt elektroniskt kungörande av rättsinformation. Nyligen har dock ett projekt inletts för att utreda om det är möjligt att i framtiden ha officiellt elektroniskt kungörande av författningar.

## 4.4 Frankrike

I Frankrike finns det flera författningar som reglerar det allmännas spridning av rättsinformation i elektronisk form. I det franska rättsinformationssystemet ingår bl.a. lagar och förordningar. Vad gäller författningar finns databaser dels med konsoliderade versioner, dels med författningarna återgivna exakt som de ser ut i det officiella trycket. I det senare fallet läggs materialet in i databasen genom s.k. skanning.

Den franska staten har en författningsskyldighet att sprida rättsinformation i elektronisk form. Denna spridning sker dock genom privata bolag som har licensierats att sprida informationen. Att söka i sådana databaser är förenat med vissa avgifter. Avgifterna bestäms efter den tid som sökningen pågår. Grunderna för uttag av avgifter vid sökning ses för närvarande över.

## 4.5 Italien

I Italien har staten ett ansvar för spridning av rättsinformation. I systemet finns bl.a. information om författningar på nationell och regional nivå, domstolsavgöranden samt doktrin. Informationen kan nås via Internet. Det är förenat med vissa avgifter att söka i systemet. Det finns tre olika avgiftskategorier. Som privatperson tillhör man den dyraste kategorin och där avgiften är 2 600 000 lire per år, vilket för närvarande motsvarar omkring 11 600 kr.

## 4.6 Portugal

I Portugal finns inga särskilda författningar som rör spridningen av rättsinformation. Justitiedepartementet har dock en databas med information om bl.a. olika domstolsavgöranden och gemenskapsrätt (författningar och domstolsavgöranden). Databasen är tillgänglig via Internet och det är inte förenat med några kostnader att söka i den.

Utöver departementets databas finns en särskild databas med en elektronisk kopia av de författningar som publicerats i den officiella författningssamlingen. Denna publicering sköts av ett privat företag som har getts ensamrätt till sådan publicering.

## 4.7 Österrike

Enligt en särskild lagbestämmelse får den österrikiska officiella författningssamlingen göras tillgänglig också i annan form än den tryckta. Det är denna bestämmelse som utgör grunden för att göra författningssamlingen tillgänglig i elektronisk form. Enligt en annan bestämmelse i samma lag skall all information som publiceras i den tryckta författningssamlingen också göras tillgänglig för det federala rättsinformationssystemet (RIS: Rechtsinformationssystem des Bundes). I detta system finns information om bl.a. författningar och domstolsavgöranden.

Det material som finns i rättsinformationssystemet är inte autentiskt. Det är således endast den tryckta versionen som har officiell status. Rättsinformationssystemet kan nås via Internet. Det är förenat med avgifter att söka i systemet.



## 5 Det offentliga åtagandet

**Bedömning:** Staten bör på rättsinformationens område svara för en kontinuerlig grundservice till allmänheten och den offentliga förvaltningen. Detta ansvar bör sträcka sig från lagarnas förarbeten till domstolarnas och myndigheternas rättspraxis samt de statliga myndigheternas föreskrifter. Även upphävda lagar och förordningar som fortfarande kan vara av betydelse bör omfattas av detta ansvar. Tiden är dock inte mogen för att låta det officiella kungörandet av författningar ske elektroniskt.

Staten bör vidare ta på sig ett visst ansvar för att förädla rättsinformation. Sådan förädling som är nödvändig för myndigheternas interna verksamhet bör komma allmänheten till godo. Staten bör dessutom se till att rättsinformationens finns elektroniskt tillgänglig på ett överskådligt och enhetligt sätt. Staten bör ansvara för att det finns grundläggande standarder för märkning, strukturering och sökning av informationen. Ansvaret för det offentliga åtagandet bör vara decentraliserat och i största möjliga utsträckning ligga hos det organ som skapar informationen i fråga. Rättsinformationens bör till största delen tillhandahållas utan avgifter.

### Skälen för bedömningen

#### *Informationstekniken i samhällets tjänst*

Utvecklingen av informationstekniken innebär att praktiskt taget all offentlig information snart kommer att vara elektroniskt producerad, lagrad och distribuerad. Särkostnaderna för att ta fram

och leverera information ur myndigheternas informationssystem blir i det läget små. De stora kostnaderna har i stället uppkommit i tidigare faser. Datoriseringen av den offentliga förvaltningen har nu pågått under många år. Utvecklade system för att samla in, digitalisera, uppdatera och sprida informationen finns redan i stor utsträckning. Vidare är det naturligt att utvecklingen av informationstekniken bör medföra nya åtaganden för det allmänna. Ju större del av förmedlingen och inhämtandet av information i samhället som sker på elektronisk väg, desto större blir statens ansvar för en effektiv och utvecklad elektronisk informationsförsörjning. Informationstekniken innebär vidare ett sätt att öka den enskildes möjlighet att få tillgång till offentlig information. Dessutom innebär en god tillgång till offentlig information i elektronisk form stora möjligheter att effektivisera arbetet i de offentliga institutionerna. Ett väl utvecklat offentligt rättsinformationssystem kan därför sägas ha två centrala syften. För det första är det att i rättssäkerhetens intresse tillförsäkra medborgarna en god och enkel tillgång till rättsinformation i elektronisk form. För det andra är det att effektivisera arbetet i den offentliga förvaltningen.

Av den grundläggande offentliga information som finns har rättsinformationen i många avseenden en särställning. Lagstiftningen utgör en av hörnstenarna för ett ordnat och organiserat samhällsliv. Den reglerar det offentligas verksamhet och förhållandet mellan det offentliga och enskilda samt förhållandet mellan enskilda inbördes. Hela rättsordningen bygger vidare bl.a. på principen att medborgarna känner till lagarna och andra föreskrifter. Förarbeten och rättspraxis kan vara av största betydelse för förståelsen och tillämpningen av rättsreglerna. Enligt vår mening finns det därför knappast någon mer grundläggande offentlig information än just den grundläggande rättsinformationen.

De rättskällor som kan anses utgöra grundläggande rättsinformation är av flera slag, nämligen lagar och andra författningar, dess förarbeten samt rättspraxis. Lagstiftningen är dock allmänt sett den främsta rättskällan. Enligt arbetsgruppens



mening bör därför lagstiftningen också utgöra basen i ett framtida rättssystem.

### *Föreskrifter*

Sedan år 1977 finns ett enhetligt system för det officiella kungörandet av lagar och andra författningar. Regler för detta finns i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar och i författningssamlingsförordningen (1976:625). I systemet ingår Svensk författningssamling (SFS) och ett antal andra författningssamlingar. I regel skall en författning som utfärdas av regeringen kungöras i SFS som därför är den helt dominerande formen för officiell publicering av lagar och förordningar. När en författning ändras publiceras ofta endast själva ändringen tillsammans med en ikrafrådandebestämmelse i SFS. Till ändringen hör också en ingress som bl.a. talar om var i själva grundförfattningen som ändringen sker. Det förekommer dock att ändrade författningar publiceras i sin helhet i SFS med ändringarna införda, s.k. omtryck.

I dag är det alltså SFS som utgör den officiella och autentiska lagstiftningen. Läsaren skall kunna utgå från att innehållet är korrekt och kan åberopa en felaktighet i texten som grund för rättsvillfarelse. I och med den snabba utvecklingen av informationstekniken har frågan väckts om det vore möjligt och lämpligt att i framtiden låta den officiella publiceringen ske elektroniskt. Det blir kanske möjligt att skapa databaser med den autentiska författningen i konsoliderad form, dvs. att författningstexten sätts samman i hela sin gällande lydelse. Som framgick av avsnitt 4 har man i Tyskland startat ett projekt för att undersöka om det kan bli möjligt. I dag beslutas och kungörs dock inte de svenska författningarna i den form som de skulle återges i en sådan databas. Dessutom kvarstår många kvalitets- och säkerhetsproblem att lösa. Vår uppgift har inte heller varit att lämna förslag på ett nytt sätt att besluta och publicera författningar. Vad vi i stället skall presentera är ett rättssystem vid sidan om det officiella kungörandet.

Eftersom lagstiftningen bör utgöra basen för det offentliga åtagandet anser vi att samtliga gällande lagar och förordningar i SFS bör ingå. Detta innebär att mycket gamla författningar inte skall lämnas utanför om de fortfarande är gällande.

Sättet att besluta och utfärda lagar m.m. medför att det ofta är arbetskrävande och svårt att med hjälp av SFS ta reda på den gällande lydelsen. Allmänheten och juristerna är därför ofta hänvisade till privata sammanställningar som exempelvis de lagsamlingar som privata bolag årligen ger ut. Genom informationstekniken har vi fått helt andra möjligheter att på ett förhållandevis enkelt sätt presentera och snabbt sprida gällande författningar så de blir mer överskådliga. Författningarna kan nämligen enkelt spridas i konsoliderad form. Så sker i dag i författningsdatabasen SFST som Regeringskansliet ansvarar för och som ingår i både Rixlex och Rättsbanken. Enligt vår mening är det därför naturligt att staten använder sig av informationstekniken för att sprida rättsinformation till medborgarna på ett överskådligt sätt. Därför bör gällande lydelse av författningarna som kungörs i SFS finnas tillgänglig i konsoliderad form även i ett nytt rättsinformationssystem.

När det gäller upphävda författningar är frågan kanske mer komplicerad. I dagens SFST-databas finns lagar och förordningar endast i gällande lydelse och i den lydelse som är beslutad men ännu inte har trätt i kraft. För både den vanlige medborgaren och exempelvis domstolarna kan det dock i många fall vara av lika stort intresse att även kunna få uppgift vilka regler som gällde vid en viss tidpunkt i förfluten tid. Ett typiskt exempel är när man i ett brottmål eller i ett skattemål skall tillämpa bestämmelser som gällde för flera år sedan. Därför behövs det inom ramen för ett nytt rättsinformationssystem en modell för att spara författningar som upphävs så att även de blir elektroniskt tillgängliga genom det allmännas försorg.

Föreskrifter beslutade av statliga myndigheter kan vara av skiftande slag. Det är t.ex vanligt att lagar och förordningar kompletteras genom myndighetsföreskrifter. De är antalsmässigt den största mängden författningar i Sverige samtidigt som de kan

vara svårtillgängliga. De bör därför vara en naturlig del av det offentliga åtagandet inom ramen för ett nytt rättsinformationssystem.

#### *Förarbeten*

Förarbetenas ställning som rättskälla i Sverige har traditionellt sett varit mycket stark. Under senare år, bl.a. i samband med Sveriges anslutning till EU, har denna ställning möjligen försvagats. Förarbetena till lagar har dock en annan mycket viktig betydelse. De innehåller central information om vilka förändringar och lagförslag som statsmakterna planerar. För det demokratiska inflytandet i lagstiftningsprocessen är det mycket viktigt att bl.a. allmänheten, intressegrupper och medierna har fullständig, enkel och översiktlig tillgång till detta material. Därför utgör förarbeten och anknutet material en naturlig del av det offentliga åtagandet inom ramen för ett nytt rättsinformationssystem.

#### *Rättspraxis*

Det finns rättsområden där lagstiftningen är begränsad och spelar en mindre framträdande roll vid sidan av rättspraxis. Men även på områden där regleringen är omfattande har givetvis rättspraxis stor betydelse. Grundläggande information om vägledande domstolsavgöranden bör enligt vår mening därför utgöra en central del av det offentliga åtagandet. Men även grundläggande information om praxis i förvaltningsärenden hos centrala statliga myndigheter bör omfattas.

På vilket sätt det offentliga åtagandet för elektronisk spridning av information om rättspraxis bör utformas är en svår fråga som rymmer många aspekter. Frågan kommer att närmare behandlas i avsnitt 7.3.

### *Förädling*

Vi anser alltså att staten har ett ansvar för att förädla åtminstone författningar beslutade av riksdag och regering på ett sådant sätt att de presenteras i s.k. konsoliderad form. Vidare har framgått att vi anser att spridningsansvaret i ett framtida system även bör omfatta författningar som kommer att upphävas i framtiden. Även i övrigt bör staten ta ett ansvar för att förädla informationen i ett rättssystem. Som nämnts innebär en god tillgång till rättssystem stora möjligheter att effektivisera arbetet i de offentliga institutionerna. De bearbetade författningsdatabaser som finns i Regeringskansliet i dag har betytt mycket för att förenkla lagstiftningsarbetet. De offentliga institutionerna har således själva ett behov av i viss mån förädlad rättssystem. Mycket av förädlingen är vidare så intimt förknippad med själva framställandet av databaserna att det lämpligen bör utföras av myndigheterna själva.

Det är naturligt att den förädling som behövs i de offentliga institutionerna kommer allmänheten till godo. På så vis får allmänheten tillgång till lika överskådlig och lättillgänglig information som myndigheterna. Allmänheten bör inte behandlas sämre än myndigheterna i detta avseende. Det är vidare staten som bör se till att det finns gemensamma standarder för märkning, sökning och strukturering av de texter som skall ingå i systemet. För att nå de verkliga vinsterna med att hålla grundläggande rättssystem elektroniskt tillgänglig är det nödvändigt med standardisering. Ett system som inte är enhetligt tjänar varken allmänheten eller myndigheterna. Det är vidare staten som måste ha ansvaret för att informationen görs tillgänglig på ett enhetligt och samlat sätt. I praktiken betyder det i dag bl.a. att staten bör se till att informationen finns i ett gränssnitt anpassat till Internet och att den faktiskt görs tillgänglig där.

### *Prissättning*

Prissättning av rättsinformation har bl.a. diskuterats i regeringens IT-proposition (prop. 1995/96:125 s.51). Där sägs följande.

”Regeringen anser att offentliga rättsdatabaser med grundläggande rättsinformation om den svenska lagstiftningsprocessen och svenska rättskällor bör tillhandahållas utan särskilda avgifter på sikt. Åtminstone bör dessa kunna omfattas av de riktlinjer för prissättning av informationstjänster som regeringen angivit för andra centrala grunddatabaser.”

Riksrevisionsverket har i en rapport (RRV 1995:64) lämnat förslag på principer för prissättning av offentliga informationstjänster. Enligt förslaget skall uttag av information ur databaser bestämmas så att full kostnadstäckning uppnås för att framställa och distribuera uttagen. Det är således endast själva uttagskostnaden som skall finansieras med avgifter. Enligt förslaget skall dock regeringen alltid kunna besluta om undantag från principen i enskilda fall. Det skall vidare särskilt poängteras att man i rapporten inte tagit ställning till frågan om viss information skall eller bör tillhandahållas utan avgift. Denna fråga låg nämligen utanför Riksrevisionsverkets uppdrag.

Som konstaterats utgör en stor del av rättsinformationen den mest grundläggande samhällsinformation som finns. Som framgått anser vi att staten bör ta ett tämligen långtgående ansvar för elektronisk spridning av rättskällor och därtill anknuten information. Detta ansvar påverkas naturligtvis också av att informationen nästan uteslutande produceras elektroniskt. Det vore inte rimligt att fullgöra detta spridningsansvar och samtidigt ta ut avgifter så att det i princip endast skulle bli de som behöver informationen professionellt som skulle anse sig ha råd att söka den. Enligt vår mening bör därför den information som skall ingå i rättsinformationssystemet till största delen tillhandahållas utan avgift.

*Ansvar*

Enligt det regeringsbeslut varigenom vår arbetsgrupp tillsattes skall varje organ som producerar sådant material som skall ingå i systemet ansvara för kvalitén på den information som sprids elektroniskt. Enligt vår mening är det vidare en naturlig utgångspunkt att varje organ som producerar och ger ut viss rättsinformation också ansvarar för att den sprids elektroniskt. Utgivaren är oftast densamme som producenten, men undantag finns. Det är t.ex. regeringen som huvudsakligen skall utfärda de lagar som riksdagen beslutat. Regeringen har nämligen ansvaret för att färdigställa SFS på grundval av riksdagens lagstiftningsbeslut. I sådana fall när det är olika organ som beslutar och utfärdar de rättskällor m.m. som skall ingå i systemet är det mest ändamålsenligt att ansvaret läggs hos utgivaren. När det gäller information om domstolspraxis bör ansvaret för urvalet ligga på de enskilda domstolarna. När det gäller ansvaret i övrigt är det mest ändamålsenligt att lägga det på den myndighet som har till uppgift att vara serviceorgan för domstolarna, nämligen Domstolsverket. Frågorna behandlas mer ingående i det följande.

## 6 Reglering

**Förslag:** Grundläggande regler för rättsinformationssystemet om innehåll, ansvar och samordning skall finnas i en ny rättsinformationsförordning. Det skall i förordningen finnas en uppdelning mellan obligatoriskt innehåll och övrigt innehåll. Informationsansvar enligt förordningen skall innebära en skyldighet att se till att informationen görs elektroniskt tillgänglig och sprids och ett ansvar för säkerheten i det egna systemet. Informationsansvaret skall vidare innebära skyldighet att se till att informationen är aktuell och tillförlitlig och att den i övrigt uppfyller de krav som ställs i förordningen. Det skall finnas en myndighet som har ansvar för samordning av rättsinformationssystemet (samordningsmyndigheten).

**Skälen för förslaget:** Den rättsdataförordning som finns i dag speglar inte de faktiska förhållandena särskilt bra. Utvecklingen under de senaste åren kan sägas ha sprungit ifrån regleringen. Det ansvar som olika offentliga organ påtagit sig när det gäller rättslig informationsspridning omfattas endast till viss del av förordningen. Det finns vidare föreskrifter i förordningen som egentligen inte tillämpas. Ett exempel är att den beredning som skall ske gemensamt med de registeransvariga myndigheterna sällan förekommer. Samordningen av den offentliga rättsliga informationsspridningen är över huvud taget dålig. Ett annat exempel är att rättsdatasystemet enligt förordningen skall innehålla avgöranden från kammarrätterna. Sådana avgöranden har inte lagts in i systemet sedan början av 1980-talet. Redan av dessa anledningar krävs en översyn av regleringen.

En mer effektiv offentlig informationsförsörjning i fråga om rättsinformation kräver en klarare styrning och samordning, bl.a. genom en tydlig ansvarsfördelning. Det måste först råda klarhet om det offentliga åtagandet. Vidare måste det råda klarhet om ansvar för spridning, informationens kvalitet och den servicenivå som skall gälla. Även för den privata informationsmarknaden som är intresserad av att vidareförädla och sälja rättsinformation är det mycket viktigt med klarhet i dessa avseenden. Enligt vår mening är det därför nödvändigt att grundläggande regler om det offentligas ansvar för spridning av rättsinformation finns i en författning.

Merparten av den information som det nya systemet bör innehålla kommer från regeringen eller myndigheter under regeringen. Det behövs därför ingen lagstiftning. Riksdagens och kommuners medverkan behöver i och för sig lagstöd om den skall vara obligatorisk. Men deras medverkan kan ske på frivillig basis främst av det skälet att ett rättsinformationssystem måste vara mycket flexibelt, vilket inte minst den snabba utvecklingen av informationstekniken visar. Det kommer säkerligen att bli nödvändigt med ändringar och justeringar i systemets organisation och det vore alltför tungrott om detta reglerades genom lagstiftning. Grundläggande regler för rättsinformationssystemet om innehåll och informationsansvar bör därför finnas i en förordning.

Som kommer att framgå i det följande anser vi att även annan information än sådan som regeringen kan ge föreskrifter om bör ingå i rättsinformationssystemet. Att ha lagstiftning enbart med tanke på denna information anser vi dock inte vara önskvärt. Samarbetet mellan Regeringskansliet och Riksdagens förvaltningskontor är ett bra exempel på hur frågorna i stället kan lösas avtalsvägen. Rättsinformationsförordningen kan därför kompletteras med avtal med sådana organ vars deltagande inte kan regleras på förordningsnivå. Hit hör förutom riksdagen exempelvis kommunerna. Det kan vidare finnas information som regeringen kan ge föreskrifter om men som av olika skäl ändå inte bör vara obligatorisk i systemet. Därför bör det i den nya rättsinformationsförordningen finnas en uppdelning mellan obligatorisk information och övrig information. I avsnitt 7, som tar



upp frågorna om innehållet i det nya rättsdatasystemet, kommer vi att presentera förslag dels på obligatorisk information, dels på vilken information som bör prioriteras när det gäller frivillig medverkan.

I det svenska administrativa systemet med en självständig statsförvaltning är det naturligt att varje organ som producerar och ger ut viss rättsinformation också ansvarar för att den sprids elektroniskt. Ansvaret bör dock inte vara begränsat till denna fråga. För att se till att informationen i systemet är aktuell och tillförlitlig krävs ett tydligt ansvar i detta avseende. Det är naturligtvis den som producerar informationen som normalt har de bästa möjligheterna att göra detta. Vidare är det producenten som har bäst möjligheter att vaka över säkerheten i det egna systemet. Samtliga dessa frågor bör därför omfattas av de medverkande organens informationsansvar. Som tidigare påpekats kan det ibland vara två skilda offentliga organ som skapar respektive ger ut viss information. I dessa fall måste informationsansvaret läggas på något organen. I avsnitt 7 kommer vi att närmare presentera vilka offentliga organ som bör ha informationsansvaret för olika typer av information.

Ett av de största hindren mot en effektiv och enhetlig rättslig informations-spridning har varit bristen på samordning. De förslag som läggs fram i denna promemoria kommer att kräva långtgående samordning mellan de deltagande myndigheterna. Det är därför nödvändigt att någon myndighet får ett samordnade ansvar för hela rättsinformationssystemet. Regler om detta bör lämpligen finnas i en ny rättsinformationsförordning. De närmare skälen för en samordningsmyndighet, dess uppgifter och placering kommer att behandlas i avsnitt 11. Redan nu skall dock sägas att det inte behövs skapas en ny myndighet för ändamålet. Frågorna kan lämpligen skötas av en myndighet som existerar i dag.



## 7 Innehåll och informationsansvar

### 7.1 Obligatoriskt och övrigt innehåll

**Förslag:** Rättsinformationsförordningen skall uttömmande ange vilken information som måste ingå i rättsinformationssystemet. Dessutom skall det i förordningen finnas en generell bestämmelse enligt vilken även annan rättsinformation som bör spridas elektroniskt kan ingå. Samordningsmyndigheten och den myndighet som förfogar över viss information får i dessa fall komma överens om att informationen skall ingå.

**Skälen för förslaget:** Som nämnts bör det i rättsinformationsförordningen finnas en uppdelning mellan obligatoriskt innehåll och övrigt innehåll. Det är viktigt att det innehåll som skall vara obligatoriskt anges så uttömmande som möjligt. Det behövs för att göra ansvaret tydligt för de myndigheter som förfogar över informationen. Det är också bra därför att allmänhet och informationsmarknad därmed får klarhet i omfattningen av det offentliga åtagandet.

Som tidigare nämnts bör dock rättsinformationssystemet även innehålla information vars medverkan inte kan regleras i förordning. Dessutom är det inte möjligt att uttömmande försöka ange all typ av information som bör få ingå i systemet på sikt. Det kan vidare vara lämpligt att viss information ingår trots att det inte behöver finnas någon författningsreglerad skyldighet i detta avseende. Vi anser

därför att det i den nya rättsinformationsförordningen bör finnas en generell bestämmelse som gör det möjligt för olika typer av rättsinformation att ingå i rättsinformationssystemet. En del information kommer att vara särskilt angelägen att få in i systemet och bör prioriteras. Det bör därvid vara samordningsmyndigheten som skall se till att denna information kommer med i rättsinformationssystemet genom att träffa överenskommelse med det organ som förfogar över informationen. I det följande kommer vi att behandla dels den information som vi anser bör vara obligatorisk, dels den information som enligt vår mening skall vara frivillig men vars medverkan bör prioriteras.

## 7.2 Föreskrifter

### 7.2.1 Föreskrifter som kungörs i SFS

**Förslag:** Rättsinformationssystemet skall innehålla SFS såsom den kungörs, referensregister över författningar i SFS samt grundförfattningarna i SFS med införda ändringar (konsoliderad form). Upphävda föreskrifter i SFS skall vidare lagras elektroniskt så att det i rättsinformationssystemet kan bli möjligt att få fram vilken lydelse en grundförfattning haft ett visst angivet datum. Regeringskansliet skall ha informationsansvaret.

**Skälen för förslaget:** Som regel skall alla författningar som utfärdas av regeringen kungöras i SFS enligt 4 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Det förekommer inte att lagar kungörs någon annanstans. I ett mindre antal fall förekommer det dock att förordningar i stället kungörs i en författningssamling som ges ut av en myndighet under regeringen. Det betyder att SFS är den helt dominerande formen för kungörande

av lagar och förordningar. SFS innehåller således den mest grundläggande rättsinformationen och detta innehåll bör utgöra basen för ett nytt rättsinformationssystem.

#### *En SFS-databas*

Den fulltextdatabas med författningar i SFS som finns i dag (SFST) återger inte författningarna som de ser ut i det officiella trycket. Framför allt inom lagstiftningsarbetet finns behov att ha elektronisk tillgång till författningarna såsom de kungörs. På så vis kan det bli möjligt att göra sökningar i ingresser och noter till författningarna. Dessa kan nämligen inte finnas i en databas där författningarna presenteras i s.k. konsoliderad form.

I dag finns författningsdatabaser som motsvarar det officiella trycket i åtminstone hälften av EU:s medlemsstater. I Regeringskansliet pågår för närvarande ett projekt för uppbyggnad av en sådan databas. Under 1998 kommer alla nya författningar som kommer ut i SFS att lagras elektroniskt som de ser ut i det officiella trycket. Tanken är vidare att äldre författningar ur SFS skall läsas in med en s.k. skanner. För vissa centrala lagar kan det bli nödvändigt att gå tämligen långt tillbaka i tiden.

Genom ett avtal med Regeringskansliet från den 16 december 1996 har Fakta Informationsförlag FI Aktieförlag uppdraget att trycka, sälja och distribuera SFS. Avtalet gäller från och med den 1 januari 1997 till utgången av år 1998.

En annan sak som bör uppmärksammas i detta sammanhang är det planerade svenska deltagandet i Global Legal Information Network (GLIN). GLIN är en sammanslutning som har till uppgift att förse regeringar och parlament med autentisk lagtext och annan rättsinformation på Internet. Utvecklingsarbetet leds av kongressbiblioteket i Washington D.C., USA. Ett svenskt deltagande innebär bl.a. att lagtext måste kunna presenteras i samma form som den kungörs.

Det kan alltså konstateras att det i dag finns mycket långt framskridna planer på en SFS-databas och när en sådan väl finns

anser vi att den utgör en naturlig del av ett nytt rättsinformationssystem.

#### *Referensregister över författningar som ingår i SFS*

Ett referensregister över författningar i SFS finns i Regeringskansliets databas SFSR. Registret är väl använt och utgör ett mycket bra arbetsredskap både i de offentliga institutionerna och hos andra. I registret kan användaren snabbt få en överblick över vilka ändringar som gjorts i en grundförfattning och få hänvisningar till förarbeten och EG-direktiv. Registret bör därför i stort sett oförändrat vara kvar i ett nytt rättsinformationssystem. Registret är dock ofullständigt när det gäller författningar från tiden före 1920, vilket bör åtgärdas i fråga om författningar som fortfarande gäller.

#### *Grundförfattningarna med införda ändringar (konsoliderad form)*

En databas med författningarna i SFS presenterade i konsoliderad form finns i Regeringskansliets databas SFST. Där visas grundförfattningarna i deras helhet med ändringar. Av statistik om användningen av Rixlex framgår att SFST är den i särklass mest använda databasen i Rixlex. Som påpekades i avsnitt 5 är det ofta svårt och arbetskrävande att med hjälp av SFS ta reda på den gällande lydelsen av en viss lag eller förordning. När en författning blir alltför svåröverskådlig på grund av många ändringar brukar det visserligen göras ett s.k. omtryck, vilket innebär att lagen eller förordningen trycks om och att därvid alla ändringar förs in. Detta sker dock inte särskilt ofta. Den som söker information om en viss författnings gällande lydelse är därför ofta hänvisad till privata sammanställningar som de lagsamlingar som privata bolag årligen ger ut.

Genom informationstekniken har vi fått nya möjligheter att enkelt och snabbt sätta samman och sprida lagar och förordningar i konsoliderad form. Databasen SFST har betytt mycket för att effektivisera lagstiftningsarbetet. Databasen har även inneburit att man från statens sida kunnat sprida innehållet i lagar och

förordningar till allmänheten på ett mer lättillgängligt sätt än genom det officiella kungörandet i SFS. Även i fortsättningen – och trots uppbyggnaden av en SFS-databas – finns det därför behov av en databas där författningar i SFS presenteras i konsoliderad form. Funktionen måste dock kompletteras med de gällande författningar som utfärdats före 1920. I dag finns dessutom kvalitetsproblem som måste åtgärdas. Vi återkommer till kvalitetsfrågorna i kravbeskrivningen.

#### *Tidigare lydelse av författningarna i SFS*

Det finns ingen funktion som gör det möjligt att i elektronisk form få fram äldre lydelse av bestämmelser i SFS. Det finns visserligen en databas (SFSRH) som innehåller ett register över författningar som upphävts 1970–1986. Vad som avses här är dock någonting helt annat. Som konstaterades i avsnitt 5 är det, framför allt inom domstolsväsendet, många gånger mindre intressant vad som föreskrivs i den lag som gäller. Ofta är det mer väsentligt att ha tillgång till den lydelse en lag hade ett visst datum i förfluten tid, t.ex. den dag en viss brottslig handling begicks eller en viss transaktion skedde. Från domstolsväsendets sida har man därför länge efterlyst en funktion som gör det möjligt att se vilken lydelse en författning hade ett visst datum. I viss mån kan detta bli möjligt i framtiden med hjälp av en SFS-databas. Men kravet på överskådlighet gör sig lika gällande för tidigare lydelse av författningar. Statens framtida ansvar för att göra lagar och förordningar elektroniskt tillgängliga på ett överskådligt sätt bör därför inte upphöra endast därför att författningen i fråga upphävs, om den upphävda författningen fortfarande kan vara av betydelse. Att med hjälp av SFS konstruera en databas där varje grundförfattning finns i konsoliderad form i samtliga olika lydelse författningen har haft genom hela historien kräver dock ett omfattande redaktionellt arbete. Ett sådant arbete skulle inte stå i rimlig proportion till vinsterna. De flesta äldre lydelse är redan juridiskt sett ointressanta, andra kommer snart att bli det. Enligt vår mening kan därför inte det allmännas ansvar för elektronisk

spridning sträcka sig så långt. Däremot påverkas naturligtvis det allmännas ansvar för elektronisk spridning av upphävda författningar av det system som skapas i framtiden.

Vi anser därför att upphävda paragrafer i SFS bör sparas i framtiden så att det kan bli möjligt att med hjälp av en datumangivelse få fram den lydelse av författningen som då gällde i konsoliderad form. Det betyder att varje fullständig lydelse (inklusive övergångsbestämmelser) som en viss grundförfattning haft efter ett visst brytdatum skall vara möjlig att söka fram i konsoliderad form. Efter ett viss antal år blir dock informationen juridiskt sett ointressant och skulle kunna föras över till en historisk databas för långtidslagring.

Bestämmelsen om denna funktion bör utformas så att den inte tar sikte direkt på resultatet eftersom många olika metoder för detta måste provas ut. I stället bör det föreskrivas en skyldighet att spara upphävda bestämmelser så det kan bli möjligt att med hjälp av en datumangivelse få fram lydelsen en viss dag. Brytdatum bör vara den 1 april 1999 (jmf avsnitt 11.3)

#### *Informationsansvar*

SFS innehåller lagar beslutade av riksdagen, förordningar beslutade av regeringen och ett begränsat antal föreskrifter och tillkännagivanden beslutade av myndigheter. Enligt 8 kap. 7 § regeringsformen skall en beslutad lag utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Enligt 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall en författning som utfärdas av regeringen kungöras i SFS genom regeringens försorg. Det är också just i samband med detta arbete som Regeringskansliet har byggt upp de rättsdatabaser med information om innehållet i SFS som finns i dag. Det är därför naturligt att Regeringskansliet är informationsansvarig myndighet för den information som rör SFS.



## 7.2.2 Föreskrifter beslutade av myndigheter m.m.

**Förslag:** Rättsinformationssystemet skall innehålla samtliga gällande föreskrifter beslutade av statliga myndigheter under regeringen om de skall kungöras enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Rättsinformationssystemet skall även innehålla de gällande förordningar som inte kungörs i SFS utan i någon myndighets författningssamling. Informationsansvaret skall ligga hos den myndighet som har den författningssamling där föreskrifterna kungörs.

**Skälen för förslaget:** Även om SFS innehåller de viktigaste och mest centrala författningarna är de föreskrifter som kungörs i myndigheternas författningssamlingar av mycket stor betydelse. I vissa fall händer det att av regeringen beslutade förordningar kungörs i någon myndighets författningssamling. I övrigt består dock författningssamlingarna av föreskrifter som olika myndigheter beslutat med stöd av bemyndigande från riksdagen och regeringen. Ett stort antal centrala statliga myndigheter publicerar sina författningar elektroniskt redan i dag. Av dem som inte gör det har flera för avsikt att göra det inom en snar framtid.

Många av de centrala statliga myndigheternas egna föreskrifter riktar sig till en större eller mindre krets enskilda. Det är vanligt att lagar och förordningar kompletteras med sådana föreskrifter. Myndighetsföreskrifterna utgör vidare den största mängden författningar i Sverige. De kan dessutom vara svåröverskådliga och besvärliga att få tag på. Syftet med det rättsinformationssystem som föreslås här är bl.a. att öka spridningen av författningar och att göra dem tillgängliga på ett enhetligt sätt. Utgångspunkten måste därför vara att så många föreskrifter som möjligt finns med i systemet. Genom att låta myndighetsföreskrifterna ingå i

rättsinformationssystemet kan hela normgivningskedjan följas och föreskrifterna blir tillgängliga för allmänheten på ett bättre sätt än tidigare.

Vissa myndighetsföreskrifter reglerar endast den aktuella myndighetens inre förhållanden och är av litet intresse utanför denna. En ordning som innebär att samtliga myndighetsföreskrifter skall ingå skulle dessutom i inledningsskedet onödigtvis kunna tynga arbetet med ett nytt rättsinformationssystem. Därför bör man finna en lämplig avgränsning för vilka myndighetsföreskrifter som skall vara med.

Enligt vår mening får man en lämplig avgränsning genom 2 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Endast sådana författningar som måste kungöras enligt denna lag bör ingå i rättsinformationssystemet. Det betyder att författningar som på grund av sekretesslagen inte får lämnas ut till envar lämnas utanför. Samma sak kommer då att gälla författningar som endast reglerar en statlig myndighets inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes, förutsatt att författningen inte innehåller något som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning.

Av 9 § författningssamlingsförordningen framgår hur myndigheterna är skyldiga att kungöra sina föreskrifter. De myndigheter som räknas upp i bilaga 1 till förordningen skall ge ut en författningssamling. De myndigheter som räknas upp i bilaga 2 till förordningen får däremot kungöra vissa av sina författningar i de andra publikationer som anges där. Vårt förslag till gränsdragning innebär att både de föreskrifter som omfattas av bilaga 1 och 2 till författningssamlingsförordningen skall ingå i rättsinformationssystemet. Vad gäller de få fall där en myndighets föreskrifter kungörs i SFS följer redan av förra avsnittet att det skall ingå i rättsinformationssystemet.

Den rättsliga regleringen som idag finns för de centrala myndigheterna finns också för länsstyrelserna. Länsstyrelsernas föreskrifter skall kungöras i länets författningssamling. Det är länsstyrelsens ansvar att ge ut länets författningssamling. När det

gäller de föreskrifter som skall finnas med i länens författningssamlingar skiljer de sig från andra myndigheters på så vis att föreskrifterna inte är riksomfattande. Det finns anledning att utgå från att det råder tämligen god ordning bland föreskrifterna men det saknas kunskap i vilken omfattning de finns tillgängliga elektroniskt. Inte något läns författningssamling är såvitt känt tillgänglig via Internet. Länsstyrelserna har dock annan information tillgänglig på sådant sätt. Det torde därför finnas tekniska möjligheter för länsstyrelserna att göra även författningssamlingarna tillgängliga i elektroniska versioner, i vart fall vad avser länsstyrelsens egna föreskrifter. Vi föreslår därför att det skall vara en skyldighet även för dem att ingå i rättsinformationssystemet. Deras medverkan bör dock ses på något längre sikt än vad som förväntas av de centrala myndigheterna eftersom man tydligen inte kommit lika långt i fråga om elektronisk spridning.

Svenska kyrkan kommer att skiljas från staten år 2000. Kyrkan kommer då att bli ett privaträttsligt subjekt. Enligt de förslag finns för närvarande kommer Svenska kyrkan inte att som i dag meddela föreskrifter. Vi lämnar därför inget förslag rörande Svenska kyrkan.

I fråga om SFS har vi föreslagit att även upphävda lydelse av författningar skall sparas så de kan bli sökbara. Däremot gör sig behovet av tillgång till tidigare lydelse av föreskrifterna sig inte lika gällande när det gäller de statliga myndigheternas författningar. Därför är det enligt vår mening tillräckligt att den aktuella lydelsen finns tillgänglig. Det är dock självklart att så länge en föreskrift kan komma att tillämpas är det bra om den även finns elektroniskt tillgänglig. Det är en sak som varje informationsansvarig myndighet själv får bevaka. Att gällande lydelse skall finnas tillgänglig innebär att alla bestämmelser som är i kraft skall finnas med i systemet.

När det gäller informationsansvaret för de föreskrifter som behandlas i detta avsnitt kan man tänka sig att antingen lägga ansvaret hos den myndighet som har bemyndigandet att meddela föreskriften eller hos den myndighet som har en författningssamling där föreskriften i fråga skall kungöras. Ett problem i sammanhanget är att flera myndigheter med normgivningsbemyndigande beslutar

så få föreskrifter att det inte är särskilt meningsfullt att ge ut en egen författningssamling. Det är ändå den myndighet som publicerar föreskrifterna i en författningssamling som sköter det praktiska med kungörandet. Därför anser vi att det är mest ändamålsenligt att lägga informationsansvaret hos den myndighet som har en författningssamling där föreskriften publiceras.

### 7.2.3 Allmänna råd

**Bedömning:** Allmänna råd från myndigheter under regeringen bör vara med i rättsinformationssystemet. Den myndighet som beslutat de allmänna råden skall vara informationsansvarig.

**Skälen för bedömningen:** Allmänna råd från myndigheterna under regeringen publiceras ofta i myndighetens författningssamling. Det förekommer också att de publiceras i särskild ordning. Riksskatteverket publicerar t.ex. sina allmänna råd i publikationen ”Riksskatteverkets meddelanden”.

De allmänna råden har ofta stor betydelse för rättstillämpningen även om de inte är bindande. Av det skälet bör de finnas tillgängliga på samma sätt som myndigheternas föreskrifter. Det är naturligt att de skall få ingå i rättsinformationssystemet i de fall de ingår i myndighetens författningssamling. Det bör dock inte göras någon skillnad i de fall de ges ut separat. Det innebär att myndigheten skall få möjlighet att låta de allmänna råden ingå i rättsinformationssystemet men det skall inte utgöra något tvång. Om de ingår i systemet skall det klart framgå att det är fråga om allmänna råd och inte bindande föreskrifter.

Det har dock från olika håll framkommit starka önskemål om att det skall vara en skyldighet att låta allmänna råd ingå i rättsinformationssystemet. Skälet till detta är att de i många fall uppfattas som lika viktiga som föreskrifterna för rättstillämpningen. Vi anser därför att det på sikt bör bli en skyldighet för

myndigheterna att föra in de allmänna råden i rättsinformationssystemet.

Vad gäller informationsansvaret för det innehåll som inte är obligatoriskt anser vi att de är lämpligast att den myndighet som förfogar över informationen har ansvaret. I detta fall är det den myndighet som beslutat de allmänna råden.

#### 7.2.4 Kommunala föreskrifter

**Bedömning:** Kommunala föreskrifter av betydelse för allmänheten bör på frivillig basis vara med i rättsinformationssystemet. De enskilda kommunerna skall ha informationsansvaret för sina föreskrifter.

**Skälen för bedömningen:** Kommuner och landsting har, utom i vissa fall, ingen skyldighet att kungöra sina föreskrifter i en författningssamling. Skall kommunerna ha en skyldighet att göra sina författningar elektroniskt tillgängliga för allmänheten torde det vara nödvändigt med en ändring i detta avseende. Så sent som 1995 presenterades en departementspromemoria (Ds 1995:7) där det föreslogs att föreskrifter beslutade av kommuner och landsting skulle kungöras i en författningssamling enligt lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Förslaget ledde inte till någon åtgärd. Ett stort antal kommuner ger visserligen ut kommunala författningssamlingar på frivillig basis. Kvalitén på dessa är dock mycket skiftande.

Det är naturligtvis av allmänt intresse att även de kommunala föreskrifterna finns tillgängliga för gemene man. Detta bl.a. för att de skall kunna lända till efterrättelse. Genom att hålla rättsinformationssystemet öppet för kommunala föreskrifter anser vi att man kan ta ett viktigt steg för att öka tillgängligheten av dessa föreskrifter. En sådan ordning skulle nämligen kunna stimulera de enskilda kommunerna att göra sina föreskrifter elektroniskt tillgängliga, vilket även skulle kunna öka benägenheten att ge ut

tryckta författningssamlingar. Genom att ställa vissa grundläggande krav på föreskrifterna för medverkan i rättsinformationssystemet (se avsnitt 7.2.5. nedan) skulle en sådan ordning också kunna höja kvalitén och öka enhetligheten bland de kommunala föreskrifterna.

I de fall kommunerna är skyldiga att kungöra sina föreskrifter i länets författningssamling kan de också komma att automatiskt ingå i det nya rättsinformationssystemet. Det är sannolikt att länsstyrelsen inte bara kommer att lägga ut sina egna föreskrifter utan hela länets författningssamling om denna finns tillgänglig i elektronisk version. När en kommun frivilligt valt att i övrigt delta i det nya rättsinformationssystemet skall kommunen inte känna sig förpliktad att delta i större omfattning än vad myndigheterna under regeringen är skyldiga att göra. De kommunala föreskrifter som bör ingå i det nya rättsinformationssystemet är sådana som riktar sig till allmänheten. Ett flertal av dessa ingår redan i länets författningssamlingar. Det kan dock finnas andra föreskrifter, t.ex. lokala trafikbestämmelser, som är av allmänt intresse. I likhet med vad som gäller för myndigheter under regeringen skall kommuner och landsting som deltar i rättsinformationssystemet inte publicera föreskrifter som är sekretessbelagda eller som bara rör en kommunal myndighets inre förhållanden eller förhållandet mellan kommunala myndigheter inbördes.

Vad gäller informationsansvaret så bör det läggas på de enskilda kommuner som beslutat föreskrifterna som skall ingå.

## 7.2.5 Grundkrav på föreskrifter

**Förslag:** Myndighetsföreskrifter och kommunala föreskrifter som skall finnas med i rättsinformationssystemet skall uppfylla vissa grundläggande krav avseende utformning. Kraven på den elektroniska versionen av föreskrifterna skall vara följande.

1. De skall ha en rubrik.
2. De skall ha en ingress som innehåller det bemyndigande som föreskriftsrätten grundar sig på.
3. Det skall anges när de träder i kraft.
4. Det skall anges när de har utfärdats.
5. Deras uppdelning i paragrafer och stycken samt struktur i övrigt skall framgå.
6. Deras löpnummer skall anges om sådana finns.

**Skälen för förslaget:** Föreskrifter skall vara utformade så att de är klara och begripliga. Den som skall tillämpa eller som i övrigt berörs av föreskriften skall kunna tillgodogöra sig dess innehåll. Det innebär inte att alla och envar måste förstå alla föreskrifter. I vissa fall kan föreskrifterna t.ex. rikta sig till en viss yrkeskategori och kan då innehålla facktermer som är specifika för dem men som gör föreskrifterna mindre tillgängliga för andra.

Möjligheterna att tillgodogöra sig innehållet i föreskrifterna kan underlättas av deras uppställning. Föreskrifterna kan t.ex. vara uppdelade i paragrafer, kapitel med underrubriker.

Vår arbetsgrupp har inte mandat att föreslå någon reglering med krav på att föreskrifterna skall hålla en viss kvalitet. Däremot kan vi föreslå regler om att vissa uppgifter alltid skall anges och att föreskrifterna skall ha likartat utseende.

Enligt gällande bestämmelser om författningar framgår t.ex. att det skall anges när en författning skall träda i kraft (13 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar). I

författningssamlingsförordningen föreskrivs vidare att centrala myndigheters författningssamlingar och länsstyrelsernas författningssamlingar skall som huvudregel ha samma format som SFS och likartad typografisk utformning.

När nu föreskrifter från olika håll skall bli tillgängliga elektroniskt från ett och samma ställe är det viktigt att de har någorlunda likartad uppställning och innehåller samma form av grundinformation. En sådan ordning underlättar för användaren att känna igen sig och hitta rätt bland föreskrifterna.

För att skapa förutsättningar för likformiga elektroniska versioner av föreskrifterna skall vissa grundkrav fastställas. Den reglering som redan finns för vissa tryckta föreskrifter kan tjäna som vägledning för de krav som bör ställas på föreskrifterna som skall ingå i rättsinformationssystemet.

- En författning skall ha en rubrik. Rubriken skall vara beskrivande men kort. Den skall utom vad gäller lagar och förordningar innehålla den föreskrivandes namn samt ordet "föreskrifter". Enligt 18 b § författningssamlingsförordningen skall rubriken till en författning som en myndighet under regeringen beslutar innehålla myndighetens namn och ordet "föreskrifter". I det nya rättsinformationssystemet skall motsvarande även gälla kommuner och andra vars föreskrifter skall ingå. I detta sammanhang bör sägas att enligt vår mening borde motsvarande regel i författningssamlingsförordningen även finnas för regeringens förordningar.

- En författning skall också innehålla en ingress. Av ingressen skall utom vad gäller regeringens förordningar framgå på vilket bemyndigande föreskrifträtten grundar sig. En sådan bestämmelse finns redan för myndigheter under regeringen (18 b § författningssamlingsförordningen). Ingressen bör vidare ange om det är fråga om nya, ändring av äldre eller upphävande av föreskrifter.

- Det skall anges när föreskrifterna träder i kraft. Som nämnts följer det redan av lagen om kungörande av lagar och andra författningar.

- Det skall anges när den har utfärdats.



- Om föreskrifterna i sin officiella version är uppdelade på visst sätt, t.ex. i olika stycken, skall det klart framgå även i den elektroniska versionen.

- I de fall föreskrifterna ingår i en författningssamling skall de ha löpnummer för att lättare kunna identifieras. Av 20 § andra stycket författningssamlingsförordningen framgår att en författning som ingår i en författningssamling skall tilldelas ett löpnummer. Löpnumret skall bestå av årtal och ett nummer som är löpande för kalenderår. Författningen kan dessutom ges en sakbeteckning som visar dess ämnestillhörighet. Det finns naturligtvis inget som hindrar att författningar som ingår i författningssamlingar som inte omfattas av författningssamlingsförordningen också ges en sakbeteckning.

Enligt 1 och 4 §§ i nuvarande rättsdataförordning skall det finnas två register som avser SFS. När en myndighet under regeringen för elektroniska register över sina föreskrifter skall de i möjligaste mån likna SFS-registren (se 24 b § författningssamlingsförordningen). Ett av de register som skall finnas över SFS är ett register med författningarna i fulltext. Det innebär att författningen skall vara registrerad i sin senaste lydelse, en s.k. konsoliderad version. Det kan i och för sig tyckas önskvärt att alla föreskrifter som kommer att ingå i det nya rättsinformationssystemet kunde presenteras i sådan version. Att uppfylla ett sådant krav kan emellertid för myndigheterna och kommunerna vara både tidskrävande och dyrbart. Det skulle kunna försvåra och fördyra ett genomförande av det nya rättsinformationssystemet att kräva att sådana versioner finns av alla föreskrifter som skall ingå redan från början. Med tanke på det s.k. katalogskyddet i upphovsrättslagen (se avsnitt 11.1) kan det dessutom ifrågasättas vilken verkan det skulle ha om regeringen föreskrev att myndigheterna skall tillhandahålla sådana versioner utan avgift. Behovet av konsoliderade versioner kan dessutom vara begränsat eftersom det inte är utrett i vilken omfattning myndigheter, kommuner etc. ersätter gamla föreskrifter med nya istället för att ändra i befintliga. De myndigheter som i dag har konsoliderade versioner av sina föreskrifter bör kunna låta dessa

ingå i rättsinformationssystemet. Men samtliga myndigheter - även de som har konsoliderade versioner - skall vara skyldiga att alltid tillhandahålla föreskrifter i elektronisk form som uppfyller de krav som ställs här. Det kan betyda att en del myndigheter väljer att ha två typer av databaser med sina författningar, dvs en med konsoliderade versioner och en som uppfyller kraven enligt rättsinformationsförordningen. Det betyder vidare att bestämmelserna i författningssamlingsförordningen (1976:625) som rör rättsdatasystemet måste upphävas.

När det gäller de författningar som kungörs i SFS finns inget behov av att reglera några grundkrav. När det gäller en SFS-databas ligger det i sakens natur att grundkraven uppfylls eftersom innehållet i databasen skall motsvara det officiella trycket. När det gäller konsoliderade författningar finns sedan länge en inarbetad utformning av dessa som är tillräcklig i detta avseende.

Som påpekades i förra avsnittet skall alla gällande bestämmelser vara sökbara elektroniskt. Det betyder att alla bestämmelser som är i kraft skall vara tillgängliga från den dag den nya rättsinformationsförordningen träder i kraft. Det kan utgöra ett viktigt incitament för myndigheterna att trycka om sina gällande författningar innan det nya rättsinformationssystemet skall börja tillämpas.

## 7.3 Förarbeten och anknutet material

### 7.3.1 Obligatoriskt innehåll

**Förslag:** Rättsinformationssystemet skall innehålla referensregister över de statliga kommittéerna, kommittédirektiv, förordningsmotiv, utredningsbetänkanden som publiceras i Statens offentliga utredningar (SOU) och departementsserien (Ds), regeringens propositioner samt lagrådsyttranden. Regeringskansliet skall ha informationsansvaret.

**Skälen för förslaget:** Som tidigare påpekats har förarbetenas ställning som rättskälla i Sverige under lång tid varit mycket stark. Denna starka ställning har dock under senare år möjligen försvagats. Under överskådlig framtid kommer dock vissa typer av förarbeten vara av betydelse för rättstillämpningen. En god och enkel tillgång till förarbeten är vidare väsentligt för det demokratiska inflytandet i lagstiftningsprocessen. De förarbeten och anknutet material som behandlas i detta avsnitt tillhör enligt vår mening de viktigaste att ha god och enkel tillgång till för både de offentliga institutionerna och allmänheten.

#### *Kommittéredovisningar och kommittédirektiv*

Ett referensregister över de statliga kommittéerna finns i dag i Regeringskansliets databas KOMM. Databasen utgör ett värdefullt hjälpmedel bl.a. i lagstiftningsarbetet. Även för allmänheten är det av väsentlig betydelse att ha enkel tillgång till grundläggande uppgifter om de statliga kommittéer som finns. Databasen bör därför utan större förändringar vara med även i ett moderniserat rättsinformationssystem. Regeringens direktiv som ingår i

kommittédirektivserien finns i dag i Regeringskansliets databas DIR. Av samma skäl som gäller för kommittéredovisningarna bör denna databas utan större förändringar finnas med även i ett moderniserat rättsinformationssystem. Vad gäller både kommittéredovisningarna och kommittédirektiven har vissa riktlinjer och en handledning beslutats inom Regeringskansliet för att publicera materialet via Information Rosenbad (se vidare nedan angående SOU och Ds). Enligt vår mening finns ingen annan lämplig informationsansvarig myndighet än Regeringskansliet för denna information.

#### *Förordningsmotiv*

Regeringens förordningsmotiv finns inte elektroniskt tillgängliga i dag. De är ytterst få men publiceras i en särskild skriftserie, nämligen Regeringens förordningsmotiv. Den är gemensam för alla departement. Förordningsmotiven tas även in som en bilaga till regeringsprotokollet. I de fall förordningsmotiv skrivs anses det särskilt nödvändigt att ge en bakgrund till regleringen för att förstå den. De bör därför finnas elektroniskt tillgängliga inom ramen för ett nytt rättsinformations-system. Inte heller här finns någon annan lämplig informationsansvarig myndighet än Regeringskansliet.

#### *Utredningsbetänkanden i SOU och Ds*

Vissa utredningsbetänkanden som bedöms som särskilt intressanta sprids i dag elektroniskt via Information Rosenbad. I Rixlex finns också ett register över ett antal årgångar. Inom Regeringskansliet har det vidare sedan ett par år bedrivits ett projekt för att merparten av departementens publikationer skall publiceras och distribueras via Information Rosenbad. Utredningsbetänkandena i SOU och Ds har uppmärksammats i detta sammanhang. Regeringskansliets förvaltningsstyrelse tillstyrkte i februari 1996 ett förslag till riktlinjer för publicering och distribution av trycksaker i Regeringskansliet. Förslaget skulle tillämpas så fort anvisningar skapats, utbildning givits och programvara för den elektroniska

publiceringen anskaffats. En särskild genomförandegrupp fick i uppdrag att ansvara för detta. I oktober 1997 presenterade genomförandegruppen en handledning för verksamheten. Enligt denna skall bl.a. SOU och Ds publiceras via Information Rosenbad. Samtidigt som dokumentet överlämnas till tryckeriet skall det i visst format överlämnas till Information Rosenbad.

Redan i dag har arbetet således kommit långt vad gäller den elektroniska publiceringen. Detta bör utnyttjas inom ramen för det nya rättsinformationssystemet. Publikationerna i SOU och Ds innehåller väsentlig information angående de lagförslag som är att vänta och det är centralt för det demokratiska inflytandet i lagstiftningsprocessen att allmänheten har enkel åtkomst till denna. För lagstiftningsarbetet och annat arbete i de offentliga institutionerna kan denna tillgång innebära en klar effektivisering. Liksom för kommittéredovisningar, direktiv och förordningsmotiv utgör Regeringskansliet den enda lämpliga informationsansvariga myndigheten för utredningsbetänkanden.

### *Propositioner*

Regeringens propositioner omfattas inte av de riktlinjer och den handbok som omtalats ovan. Propositionerna skapas visserligen i Regeringskansliet och beslutas av regeringen. Men en beslutad proposition överlämnas alltid till riksdagen och ingår därefter i riksdagstrycket. I dag finns propositioner i fulltext elektroniskt tillgängliga genom Rixlex från och med riksmötet 1993/94. De sprids i viss utsträckning också via Information Rosenbad.

Det kan diskuteras om det bör ankomma på riksdagen eller Regeringskansliet att sprida innehållet i propositionerna elektroniskt och i övrigt ha informationsansvar. Regeringens propositioner är den kanske viktigaste formen av förarbeten. Det är förmodligen den form av förarbeten som används mest i rättstillämpningen. Det är därför enligt vår mening angeläget att propositionerna tillhör den information som är obligatorisk i rättsinformationssystemet. Det är vidare i Regeringskansliet som propositionerna utarbetas och färdigställs. Därför anser vi att informationsansvaret bör ligga där.

Att Regeringskansliet genom förordning får informationsansvar för propositioner möter inget hinder enligt vår mening. De publiceras för övrigt, som tidigare nämnts, redan i dag i viss utsträckning via Information Rosenbad.

### *Lagrådsyttranden*

Lagrådsyttranden finns visserligen som bilagor i de propositioner som överlämnas till riksdagen. Det förekommer dock att vissa lagrådsremisser inte blir propositioner. Vidare vore det enligt vår mening värdefullt att samla lagrådsyttranden för sig i ett rättsinformationssystem. Det vore bra att enbart kunna göra sökningar bland lagrådsyttranden. Dessutom vore det värdefullt om de fanns elektroniskt tillgängliga innan propositionerna blir det.

Inom Regeringskansliet skulle en särskild databas med lagrådsyttranden vara ett värdefullt arbetsverktyg. Att genom bl.a. fritextsökning kunna finna rätt på lagrådsyttranden som behandlar en viss fråga skulle kunna effektivisera arbetet. Även myndigheter, organisationer och enskilda skulle kunna ha värdefull hjälp av en sådan databas.

Enligt vår mening bör det inte ankomma på Lagrådet självt att bygga upp en sådan databas och ha informationsansvaret för lagrådsyttranden. Yttranden från Lagrådet inhämtas i nästan samtliga fall av regeringen som har att ta hänsyn till dem i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Även ett utskott i riksdagen kan dock inhämta sådana yttranden. Men eftersom yttrandena nästan alltid överlämnas till regeringen och Regeringskansliet är den myndighet som är i störst behov av en databas med lagrådsyttranden bör Regeringskansliet bygga upp en databas och ansvara för spridningen. Spridningen får då ske på samma sätt som gäller för Regeringskansliets övriga databaser.

### 7.3.2 Övrigt innehåll

**Bedömning:** Riksdagstrycket och annan rättsligt anknuten information från riksdagen bör ingå i rättsinformationssystemet. Riksdagen bör vara informationsansvarig.

**Skälen för bedömningen:** I en förordning kan inte föreskrivas att riksdagen skall delta i rättsinformationssystemet. Riksdagen förfogar dock över förarbeten och därtill anknuten information som enligt vår mening utgör en naturlig del av ett rättsinformationssystem. Hit hör bl.a. utskottsbetänkanden, motioner och riksdagens protokoll. Sådant material ingår i dag i Rixlex. Det är vidare riksdagen som i dag ombesörjer den elektroniska spridningen av den mest grundläggande informationen. Detta har fungerat bl.a. genom att ett avtal funnits mellan Regeringskansliet (tidigare Justitiedepartementet) och Riksdagens förvaltningskontor. Ett väl fungerande samarbete finns i frågor som rör rättsinformation. Det finns ingen anledning att anta att riksdagen inte kommer att delta i ett framtida rättsinformationssystem med sin information även om dess huvuddrag regleras av regeringen i en förordning.

#### *Utskottsbetänkanden*

I Rixlex finns i dag utskottsbetänkanden i fulltext fr.o.m. riksmötet 1989/90. I utskottsbetänkandena finns de slutliga övervägandena kring de lagar som riksdagen beslutar. De utgör därför ett lämpligt innehåll i rättsinformationssystemet. I ett framtida rättsinformationssystem bör samtliga utskottsbetänkanden göras elektroniskt tillgängliga kontinuerligt vartefter som de avlämnas till kammaren.

### *Övriga riksdagsdokument*

Motioner, riksdagens protokoll, riksdagsskrivelser, interpellationer och skriftliga frågor är de övriga riksdagsdokument som enligt vår mening utgör en naturlig del av ett rättssystem. Till viss del finns dessa tillgängliga i Rixlex i dag. En god tillgång till denna information krävs framför allt i lagstiftningsarbetet i riksdagen och Regeringskansliet. Det är vidare av betydelse för det demokratiska inflytandet att denna information finns lättillgänglig. I det nya rättssystemet bör därför allt finnas i fulltext.

Det bör i enlighet med de principer som tidigare presenterats vara riksdagen själv som blir informationsansvarig för den information som behandlas i detta avsnitt.

## 7.4 Svensk rättspraxis

### 7.4.1 Innehåll

**Förslag:** Endast information om avgöranden som är att bedöma som vägledande skall ingå i rättssystemet.

**Skälen för förslaget:** Under arbetsgruppens arbete har vi mött många olika åsikter om det allmännas spridningsansvar i fråga om rättspraxis. Flera lösningar är tänkbara. IT-kommissionen har i sin skrivelse till regeringen framfört åsikten att det allmännas ansvar för elektronisk spridning av rättsinformation i princip bör omfatta samtliga avgöranden av inhemska domstolar och förvaltningsmyndigheter. Under arbetets gång har bl.a. Advokatsamfundets representant i Stiftelsen för rättsinformation stött denna ståndpunkt. Man menar att det ligger en olämplig styrning i att vissa avgöranden plockas ut och publiceras elektroniskt medan andra inte gör det. Post- & Telestyrelsen har



bl.a. yttrat att arbetsgruppen bör överväga om inte andra avgöranden än refererad praxis bör ingå. Enligt styrelsen föredrar sannolikt myndigheterna och den rättsökande allmänheten att sovra bland en mängd oredigerade, avpersonifierade avgöranden än att inte få någon ledning alls. En annan sak som poängterats är tidsaspekten. Det tar av naturliga skäl en viss tid att utforma exempelvis ett referat och sedan publicera det elektroniskt. Praktiskt verksamma jurister och allmänheten har dock ofta behov av att ta del av ett avgörande så snart som möjligt efter att det har meddelats.

Frågan om hur själva presentationsstrukturen av rättspraxis bör se kommer att behandlas i de följande avsnitten. Vad som behandlas nu är frågan om vilka typer av avgöranden som bör omfattas av det allmännas spridningsansvar. IT-kommissionens idé om ett spridningsansvar som omfattar samtliga avgöranden av rättstvister av inhemska domstolar och förvaltningsmyndigheter är visserligen intressant. Vi i arbetsgruppen är dock inte beredda att föreslå en sådan ordning. Ett sådant system skulle innebära stora svårigheter ur integritetssynpunkt. I sammanhanget bör påpekas att regeringen beslutat att inte publicera förteckningarna över Justitiedepartementets nådeärenden elektroniskt med hänsyn till integritetsaspekterna. Ett rättsinformationssystem innehållande samtliga avgöranden från domstolar och förvaltningsmyndigheter skulle vidare innehålla en stor mängd juridiskt sett ointressant information, vilket inte är önskvärt i ett system som skall informera om gällande rätt. Det skulle leda till svårigheter att skilja ett betydelsefullt avgörande från andra avgöranden. Vidare skulle en sådan ordning som IT-kommissionen föreslagit kunna leda till kostnader som inte alls står i rimlig proportion till nyttan. Enligt vår mening bör därför endast information om prejudikat, dvs. vägledande avgöranden, ingå i ett nytt rättsinformationssystem. Frågan om och hur andra avgöranden bör göras elektroniskt tillgängliga har att göra med om arkivering skall göras elektroniskt i framtiden. Denna fråga behandlas bäst i något annat sammanhang. Det kan här nämnas att det finns ett projekt inom Domstolsverket som ser över frågan om elektronisk arkivering för domstolsväsendets del.

## 7.4.2 Domstolspraxis

**Förslag:** Rättsinformationssystemet skall innehålla referensuppgifter om vägledande avgöranden från Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, kammarrätterna, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärslagen. Domstolen prövar själv om ett avgörande är att bedöma som vägledande. I referensuppgifterna skall kortfattat anges vilken rättsfråga som prövats. Dessutom skall domstol, målnummer och datum för avgörandet anges. Domstolsverket skall ha informationsansvaret för denna information.

**Bedömning:** Vägledande avgöranden från svenska domstolar eller referat av sådana avgöranden skall få ingå i rättsinformationssystemet. Domstolsverket bör i så fall ha informationsansvaret.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Den domstolspraxis som finns elektroniskt tillgänglig i dag är nästan uteslutande bearbetad i form av referat. Referaten består ofta av dels en sammanfattning av de frågor som behandlas i avgörandet, dels domstolarnas domskäl (även underinstansernas) i de delar som är relevanta. Sammanställningen och redigeringen har ofta gjorts av en ledamot som deltagit i avgörandet, en revisionsekreterare eller en fiskal. Dessa rättsfallsreferat torde inte sällan nå s.k. verkshöjd och bli upphovsrättsligt skyddade (se avsnitt 10). De referat som sprids elektroniskt är oftast de referat som sprids genom de olika privata eller offentliga rättsfallssamlingar som ges ut. Här kan nämnas publikationen Nytt Juridiskt Arkiv I (NJA I) och Regeringsrättens årsbok, Arbetsdomstolens domar samt Rättsfall från hovrätterna.

Samtliga rättsfallsreferat från Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen skrivs på uppdrag av Domstolsverket. Det går till så att ett avtal träffas mellan skribenten och Domstolsverket. Skribenten får ersättning i pengar och Domstolsverket får rätten till referaten. Referatskrivandet ingår således inte som ett led i skribenternas

tjänst vid någon domstol utan är ett uppdrag vid sidan om tjänsten. Samtliga publikationer med referat – utom NJA I – ges ut av Domstolsverket. Rättsfallsreferaten i NJA I ges ut av Norstedts förlag som har ett avtal med Domstolsverket. Denna ordning har gällt sedan 1981. Det är något oklart vad som gällde dessförinnan. Vad gäller den elektroniska spridningen av rättsfallsreferaten har Domstolsverket ett avtal med Sema Group Infodata AB. Enligt avtalet svarar Sema Group för den löpande driften av databaserna. Sema Group har rätt att kopiera materialet ur databaserna och förädla materialet i form av ny databasstruktur. Avgifter för sökningar i baserna betalas till Sema Group. Det nuvarande avtalet mellan Domstolsverket och Sema Group löper ut den 31 december 1998. En sak som ansetts otillfredsställande med den nuvarande ordningen är att Domstolsverket köper tillbaka den information man själva producerat. Domstolsverket har därför för avsikt att efter det att nu gällande avtal löpt ut försöka se till att i vart fall domstolsväsendet får avgiftsfri tillgång till referaten i elektronisk form.

En viktig utgångspunkt för oss har varit att så stor del av informationen som möjligt kan tillhandahållas utan avgift. Det finns en del som talar för att den ordning som gäller för rättsfallsreferaten förutsätter försäljning av publikationerna. Verksamheten med att skriva referaten måste naturligtvis finansieras och denna verksamhet kräver dessutom tämligen mycket arbete. En ordning där de elektroniska referaten är gratis tillgängliga men inte de tryckta publikationerna kan underminera förutsättningarna för att ett privat bolag skulle sköta marknadsföring och försäljning av de tryckta versionerna. Det finns dock erfarenheter som talar för att det inte behöver bli så. När Rixlex blev tillgängligt utan avgifter ökade faktiskt försäljningen av riksdagstrycket. Rättsfallsreferaten utgör vidare sedan lång tid ett av de kanske betydelsefullaste arbetsverktygen i domstolsväsendet och för jurister i allmänhet. Inom domstolsväsendet har man gjort och gör långsiktiga investeringar som bygger på en elektronisk tillgång till dessa referat. Även för andra kan referaten ha stor betydelse. Det finns således en stark efterfrågan och referaten kommer att finnas kvar under

överskådlig tid. Den ordning för spridning av dem som gäller i dag fungerar enligt vår mening i stort sett bra, med det undantaget att det är otillfredsställande att domstolsväsendet behöver köpa tillbaka sina egna referat. Den nuvarande ordningen bör därför i princip behållas. Det finns vidare egentligen inga starka skäl för att i en rättsinformationsförordning ha regler om Domstolsverkets och domstolarnas skyldigheter i fråga om elektronisk spridning av rättsfallsreferat. Ett talande exempel på att denna reglering ändå inte lyckats är att rättsdataförordningen föreskriver att avgöranden från kammarrätterna skall ingå. De har dock inte lagrats elektroniskt sedan början av 1980-talet. Däremot finns rättsfallsreferat från Marknadsdomstolen tillgängliga och om dessa referat finns inga bestämmelser i rättsdataförordningen. Rättsfallsreferaten utgör ändå en naturlig del av rättsinformationssystemet och skall givetvis få ingå. På vilket sätt och på vilka villkor (avgiftsfinansierat eller inte) bör dock vara en fråga för Domstolsverket och samordningsmyndigheten att komma överens om.

En ståndpunkt som hävdats är att staten endast bör sprida de vägledande avgöranden så som de ser ut i de officiella handlingarna, dvs. att de inte skall bearbetas på annat sätt än att de inblandade personerna oidentifieras. En sådan ordning diskuteras nu bl.a. i Danmark. Att lägga ut avgöranden så som de ser ut inrymmer dock många problem. Avgöranden från bl.a. överdomstolar har oftast underrätternas avgöranden som bilagor och kan över huvud taget inte förstås korrekt utan dessa. I brottmål kan exempelvis en sådan grundläggande uppgift som åklagarens gärningsbeskrivning endast finnas i tingsrättens dom. Att enbart lägga ut Högsta domstolens dom utan bilagor i ett fall som detta skulle göra mycket svårt att tillgodogöra sig innehållet. För att kunna lägga ut bilagorna måste krävas att underrätternas avgöranden översänds i elektronisk form till överinstanserna. Det elektroniska målhanteringssystem (MÅHS) som under de senaste åren installerats i svenska domstolar erbjuder inga möjligheter till sådan lagring. En annan möjlighet skulle dock vara att med hjälp av en s.k. skanner läsa in underrätternas avgöranden, men en sådan ordning innebär inget bra utnyttjande av

informationstekniken. Dessutom kan det ifrågasättas om det är meningsfullt och ekonomiskt försvarbart att sprida avgörandena som de ser ut om samma avgöranden även finns tillgängliga i referatform mot betalande av avgifter.

Enligt vår mening bör dock det allmänna kunna tillhandahålla grundläggande information om domstolspraxis på elektronisk väg utan att behöva ta ut avgifter. En lämplig lösning är att lägga ut vissa referensuppgifter om vägledande avgöranden. De referat som finns i rättsfallspublikationerna i dag har oftast en rubrik där den rättsfråga som behandlas anges. I vissa fall beskrivs den mer utförligt än i andra fall. Dessa rubriker skulle kunna utgöra utgångspunkten för ett nytt system för referensuppgifter om vägledande avgöranden. Referensuppgifterna bör kortfattat ange den rättsfråga som är aktuell. Dessutom bör domstol, målnummer och datum för avgörandet anges. Tanken med uppgifterna skall vara att man får reda på vilken rättsfråga som prövats. Vidare skall man med hjälp av lämnade uppgifter få hänvisningar till var man kan få tag på avgörandet. Om avgörandet finns elektroniskt tillgängligt i referatform bör lämpligen en hänvisning eller länk finnas. Frågor om länkning mellan dokument behandlas närmare i kravbeskrivningen, avsnitt 8.

Ett system med denna typ av referensuppgifter skulle enligt vår mening underlätta möjligheterna att få tillgång till värdefull information om rättspraxis och innebära en lämplig avgränsning av det offentliga åtagandet avseende elektronisk spridning av denna information. Naturligtvis kommer kostnader att uppkomma även i ett system med referensuppgifter. Det är dock då fråga om väsentligt lägre kostnader än för att framställa referat. Dessutom måste beskrivningar av rättsfrågan ändå skrivas för referaten.

Vad gäller ansvaret för urvalet är det enligt vår mening mest ändamålsenligt att lägga det på de enskilda domstolarna. Det är mest lämpligt att lägga informationsansvaret i övrigt på Domstolsverket.

### 7.4.3 Praxis från förvaltningsmyndigheter under regeringen

**Förslag:** Rättsinformationssystemet skall innehålla referensuppgifter om vägledande avgöranden i förvaltningsärenden från centrala myndigheter under regeringen om avgörandet är av betydelse för allmänheten och inte kan överklagas. Myndigheten prövar själv om ett avgörande uppfyller nämnda förutsättningar. Referensuppgifterna skall utformas på samma sätt som gäller domstolspraxis. Respektive myndighet skall själv ha informationsansvaret för informationen.

**Bedömning:** Vägledande avgöranden i förvaltningsärenden från regeringen och myndigheter under regeringen eller referat av sådana avgöranden bör få ingå i systemet. Respektive myndighet får i så fall vara informationsansvarig.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Det finns naturligtvis en stor mängd avgöranden av förvaltningsmyndigheter under regeringen som är lika ingripande och betydelsefulla för enskilda som avgöranden av domstolar kan vara. Även hos förvaltningmyndigheterna utvecklas praxis som är lika viktig att ha enkel tillgång till som domstolspraxis. De kan vara fråga om vitt skilda typer av avgöranden från olika typer av myndigheter. Hit hör t.ex. beslut av Justitiekanslern, Riksåklagaren, Socialstyrelsen eller Jordbruksverket. I Sverige finns också ett antal s.k. domstolsliknande nämnder som bör uppmärksammas i detta sammanhang. Med domstolsliknande nämnder brukar avses myndigheter som vid sidan om domstolsväsendet prövar olika slag av rättstvister. Vissa av dessa nämnders beslut är bindande, andra är det inte. Som exempel på domstolsliknande nämnder kan nämnas Allmänna reklamationsnämnden, hyres- och arrendenämnderna, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Statens ansvarsnämnd och Utlänningsnämnden. I många fall avgör dessa nämnder inte sina ärenden i sista instans utan avgörandena kan överklagas till domstol. I dessa fall är det möjligt tillräckligt att rättspraxis finns

elektronisk tillgänglig via domstolspraxis. Avgör nämnden sina ärenden i sista instans vore det dock i många fall angeläget att information om dessa avgöranden fanns i rättsinformationssystemet

Enligt vår mening bör information om den praxis som utvecklas hos förvaltningsmyndigheterna finnas elektroniskt tillgänglig på samma sätt som gäller för domstolspraxis. En generell regel om detta bör således införas i den nya rättsinformationsförordningen. Tre förutsättningar bör dock vara uppfyllda för att de skall ingå i rättsinformationssystemet. För det första skall det vara ett avgörande i ett ärende där myndigheten i fråga är enda eller sista instans. För det andra skall beslutet vara av betydelse för allmänheten. Det betyder att beslut som endast rör myndigheterna och dess verksamhet kan lämnas utanför. Typiskt sett är det fall där det finns en enskild part som sökande eller dylikt som är av betydelse för allmänheten. För det tredje skall beslutet vara vägledande.

Det bör vara den enskilda myndighetens sak att pröva om förutsättningarna är uppfyllda. Anser man att förutsättningarna är uppfyllda skall myndigheten vara skyldig att göra referensuppgifterna elektroniskt tillgängliga inom ramen för rättsinformationssystemet.

Även i övrigt bör samma ordning gälla för myndighetspraxis som för domstolspraxis, dvs. vägledande avgöranden eller referat av sådana avgöranden skall få ingå. I dessa fall bör det räcka med att avgörandena är vägledande. Det behöver således inte vara fråga om avgöranden i högsta instans. Även i den mån regeringen fattar vägledande beslut i förvaltningsärenden, t.ex. utlänningsärenden, bör det vara möjligt att inom rättsinformationssystemet lägga ut avidentifierade avgöranden.

#### 7.4.4 Vägledande avgöranden från riksdagens myndigheter

**Bedömning:** Rättsinformationssystemet bör innehålla vägledande avgöranden från riksdagens myndigheter. Respektive myndighet får då vara informationsansvarig.

**Skälen för bedömningen:** Utöver de i förra avsnittet uppräknade typerna av myndighetsbeslut finns avgöranden vars medverkan inte kan regleras i en förordning, men där strävan bör vara att ansluta dem till rättsinformationssystemet genom avtal. Vad vi syftar på är vägledande avgöranden från Justitieombudsmannen och andra myndigheter under riksdagen. Dessa finns inte elektroniskt tillgängliga i dag. De vägledande yttranden som publiceras i JO:s ämbetsberättelse bör enligt vår mening göras elektroniskt tillgängliga vartefter som beslut tas att föra in dem i ämbetsberättelsen. Riksdagens revisorers yttranden är en annan form av beslut som lämpligen kan ingå.

### 7.5 Internationellt material

#### 7.5.1 Obligatoriskt internationellt innehåll

**Förslag:** Rättsinformationssystemet skall innehålla Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) och svenska referat av avgöranden från Europadomstolen. Regeringskansliet skall ha informationsansvaret för denna information.



**Skälen för förslaget:** Dubbelbeskattningsavtal kungörs i SFS och finns elektroniskt tillgängliga i databasen SFST. Det är vidare regelmässigt så att texten till sådana internationella överenskommelser som kräver riksdagens godkännande eller föranleder lagändringar tas in som bilaga till propositioner.

Att på ett enkelt sätt ha tillgång till internationella överenskommelser är kanske främst av betydelse för allmänheten, även om det på sikt kan leda till viss effektivisering i Regeringskansliet. Vi anser därför att Sveriges internationella överenskommelser som publiceras enligt förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser bör göras elektroniskt tillgängliga i ett framtida rättsinformations-system. Överenskommelserna bör publiceras som de ser ut i trycket i enlighet med bestämmelserna i den nämnda förordningen.

Svenska sammanfattningar av vissa avgöranden från Europadomstolen finns i dag i Regeringskansliets databas UDSBG. Urvalet och sammanfattningarna görs av UD. Arbetet släpar dock efter och databasen har inte uppdaterats på senare tid. Uppdatering av basen pågår för närvarande och basen beräknas vara helt uppdaterad senast vid halvårsskiftet 1998. Enligt vår mening bör databasen UDSBG i stort sett oförändrad ingå som en del i det nya rättsinformationssystemet. Europadomstolens domar lär visserligen snart finnas tillgängliga på Internet via domstolens hemsida. Det kommer dock inte finnas där i svensk översättning. De referat som finns på svenska kommer således vara av stor betydelse även i fortsättningen. Enligt den nu gällande rättsdataförordningen skall även referat av kommissionens avgöranden ingå. Det har dock inte funnits möjligheter att hinna med att lägga in sådana avgöranden i basen. Kommissionens praxis har fått mindre betydelse i takt med att domstolen blivit alltmer utvecklad. Dessutom försvinner kommissionen 1999. Någon anledning att låta regeln beträffande kommissionen finnas med i den föreslagna rättsinformationsförordningen finns därför inte.

Databasen UDSBG sköts ju redan i dag av Regeringskansliet. Sveriges internationella överenskommelser ingår och kungörs av regeringen. Regeringskansliet bör därför vara informationsansvarig

myndighet för den information som behandlas här. För referaten av avgörandena från Europadomstolen kan det dock diskuteras om inte samma ordning bör gälla som för rättsfallsreferaten från svenska domstolar. Ett alternativ skulle kunna vara att Domstolsverket uppdrog åt någon att skriva referaten mot en viss ersättning. Vi har dock stannat för att inte föreslå någon ändring i detta avseende.

### 7.5.2 Övrigt internationellt innehåll

**Bedömning:** Rättsinformationssystemet bör innehålla rättslig information med anknytning till Europeiska unionen. Det offentliga organ som förfogar över informationen får då vara informationsansvarigt.

**Skälen för bedömningen:** Efter den svenska anslutningen till Europeiska unionen i januari 1995 är det egentligen lika centralt med en god tillgång till EG:s rättsakter och EG-domstolens avgöranden som till nationella rättsregler och praxis. Så är emellertid inte riktigt fallet i dag. Den svenska statens möjligheter att åstadkomma förbättring i detta avseende begränsas naturligtvis av att man inte förfogar över de EG-rättsliga publikationerna på samma sätt som över de egna.

När det gäller den elektroniska tillgången till EG-rätten finns framför allt kommissionens databas Celex. Celex är beroende på innehåll indelad i 10 sektorer, varav en (nr 8) är helt tom. De sektorer som finns är bl.a. fördragen (sektor 1), unionens avtal (sektor 2), sekundärrätten (sektor 3), rättspraxis från domstolen (sektor 6) och nationella genomförandeåtgärder (sektor 7). Celex drivs av Publikationskontoret. I Sverige är Sema Group Infodata AB nationell värd för Celex och databasen ingår i rättsbanken (jmf. avsnitt 2.3). Sedan augusti 1997 finns Celex tillgängligt via Internet i ett gränssnitt anpassat för World Wide Web. För åtkomst krävs dock att man passerar ett antal s.k. gateways där lösenord

skall anges. Celex tillhandahålls inte avgiftsfritt av Publikationskontoret. Så sent som sommaren 1997 behandlades också just denna fråga i Publikationskontorets styrelse (Generalsekretärerna i institutionerna). Beslutet blev att avgifter även tills vidare skall tas ut för Celex i s.k. webb-gränssnitt. I dag finns Celex i svensk språkversion endast när det gäller rättsakter från den 1 januari 1995 och därefter. Arbete pågår dock med att ladda Celex med äldre rättsakter på svenska språket.

Det finns vidare en del elektronisk spridning av EG-rättslig information vid sidan om Celex. Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT), där den officiella publiceringen av EG:s rättsakter sker, kan från första kvartalet 1998 återfinnas på Internet via institutionernas Internetserver EUROPA. EGT finns tillgänglig där utan avgift under 20 dagar från publiceringen. Därefter finns rättsakterna elektroniskt tillgängliga via Publikationskontorets Internetserver EUDOR. Där finns en referenslista över EGT. För att få tillgång till själva publikationen via EUDOR måste dock användaren göra en elektronisk beställning. Rättsakten skickas då med fax eller E-post till denne mot en avgift. De mest grundläggande texterna (fördrag, gällande sekundärrätt, förberedande arbeten som rör pågående lagstiftningsförfaranden, aktuell rättspraxis från EG-domstolen och förstainstansrätten) finns dock, eller kommer att finnas, i stor utsträckning att tillgå på institutionernas Internetserver EUROPA. Sedan den 1 juli 1997 lägger även EG-domstolen ut sina utslag samt fördragen på sin egen hemsida på Internet.

Den 20 juni 1994 antogs en rådsresolution om elektronisk spridning av EG-rätten. Som ett led i genomförandet av denna resolution anlidade kommissionen en konsult för att göra en förstudie i syfte att förbättra tillgängligheten av EG-direktivens genomförande i medlemsstaterna. I konsultens rapport, som avlämnades sommaren 1997, föreslås skapandet av en tjänst på Internet från vilken man med hjälp av Celexreferenser skall kunna länka sig från direktiven till de nationella genomförandeåtgärderna i nationella rättsdatabaser. Projektet har fått namnet EULEX. En

prototyp av EULEX skall presenteras för rådets arbetsgrupp för rättsdata i juni 1998.

I dag pågår således en hel del arbete för att förbättra den elektroniska spridningen av rättslig information med anknytning till EU. Även internt i Sverige har en rad åtgärder vidtagits. Kommerskollegium har exempelvis byggt upp en databas med referenser över nationella genomförandeåtgärder. Databasen finns numera allmänt tillgänglig via Rixlex. Enligt vår mening är det vidare viktigt att det svenska regeringen – inom ramen för sitt arbete för ett öppnare EU – fortsätter att driva kraven på en öppnare hållning vad exempelvis gäller databasen Celex.

Ett viktigt sätt att öka den elektroniska tillgängligheten av EG-rätten i Sverige kan vara att hålla det svenska rättsinformationssystemet öppet för sådan information. Vi i arbetsgruppen anser därför att denna möjlighet skall finnas och uppmuntras. På vilket sätt som denna information skall delta i systemet får närmare lösas från fall till fall. Ibland kan det vara fråga om enkla länkar och ibland kan informationen vara enhetligt sökbar med obligatorisk svensk information. Frågan om informationsansvar får lösas så att det offentliga organ som förfogar över visst material också bli informationsansvarigt.

I sammanhanget bör nämnas att det naturligtvis kan ingå även annat internationellt material än vad som redan nämnts. Det behöver inte ha någon anknytning till EU. Som exempel kan nämnas uppgifter om multilaterala överenskommelsers aktuella status, alltså vilka stater som undertecknat respektive ratificerat varje enskild överenskommelse. Som exempel kan nämnas att Förenta nationerna på sin hemsida redovisar den aktuella statusen för de konventioner FN:s generalsekreterare är depositarie för.

## 7.6 Äldre material

**Bedömning:** Äldre material som i dag inte finns elektroniskt tillgängligt bör i viss utsträckning läggas in i rättsinformationssystemet. Det bör dock vara den informationsansvariga myndigheten som bestämmer hur långt tillbaka i tiden man skall gå i detta avseende.

**Skälen för bedömningen:** I den mån annat inte uttryckligen sägs i den föreslagna rättsinformationsförordningen tar kraven på att en viss publikation skall vara med i systemet endast sikte på sådant som publiceras från och med ikraftträdandet av förordningen. Detta gäller dock inte s.k. konsoliderade författningar ur SFS eller gällande myndighetsförfattningar. I fråga om konsoliderade författningar ligger det i sakens natur att föreskrifter som publicerats före rättsinformationsförordningens ikraftträdande finns med. Kravet på att samtliga *gällande* föreskrifter beslutade av statliga myndigheter skall finnas med omfattar naturligtvis även alla gällande föreskrifter som beslutats *före* ikraftträdandet av förordningen. Däremot innebär inte kravet att betänkanden i Ds och SOU skall finnas med i systemet att samtliga publikationer som getts ut genom årens lopp skall finnas med. Det är naturligtvis de nya publikationerna som skall läggas in.

I vissa fall kan det dock vara motiverat och t.o.m. angeläget att äldre material läggs in trots att det inte finns elektroniskt tillgängligt i dag. Som nämndes i avsnitt 7.2.1 är avsikten att vissa äldre författningar skall läsas in med hjälp av skanner vid skapandet av en SFS-databas. Enligt vår mening bör för det första samtliga nya författningar från och med den 1 januari 1998 finnas med. Vidare bör samtliga gällande föreskrifter i balkarna och vissa andra centrala lagverk finnas med. Det betyder att man aldrig skall behöva gå längre tillbaka än till det senaste omtrycket av författningen i fråga. När det gäller databaserna med

kommittédirektiv och register över kommittéerna finns äldre material tillgängligt i dag. Det finns dock ingen anledning att gå längre tillbaka i tiden. Vad gäller propositioner finns dessa med i Rixlex från och med riksdagsåret 1993/94. Enligt vår mening är det tillräckligt och äldre material skall inte behövas läsas in för det nya rättsinformationssystemet. Vad gäller förordningsmotiv, Ds, SOU och lagrådsyttranden är det enligt vår mening i princip tillräckligt att nytt material finns med. Redan nu kan dock den kommande rättsinformationsförordningen förberedas och den informationsansvariga myndigheten kan börja lagra nya publikationer elektroniskt så de kan finnas med i systemet. Vad slutligen gäller Sveriges internationella överenskommelser (SÖ) är det önskvärt att äldre årgångar läses in. I fråga om referensuppgifter till vägledande avgöranden från domstolar och förvaltningsmyndigheter kan det också vara angeläget att vissa äldre och särskilt betydelsefulla avgöranden finns med. Det är ändå den informationsansvariga myndigheten själv som har de bästa förutsättningarna att avgöra när det är motiverat att lägga in äldre material varför denna fråga helt bör överlämnas till respektive myndighet att lösa.

## 7.7 Undantag från informationsansvar

**Förslag:** Om det finns särskilda skäl skall samordningsmyndigheten kunna befria en viss myndighet under regeringen från skyldigheten att elektroniskt sprida föreskrifter eller information om rättspraxis.

Om det finns särskilda skäl på grund av att en informationsansvarig myndighet endast har en liten mängd information som är obligatorisk i rättsinformationssystemet får samordningsmyndigheten på begäran av den ansvariga myndigheten överta informationsansvaret.

**Skälen för förslaget:** Enligt de reaktioner som vi fått under arbetets gång ställer sig de flesta myndigheter mycket positiva till en

principiell skyldighet att elektroniskt sprida åtminstone sina föreskrifter. Vissa farhågor har dock framkommit som innebär att en sådan skyldighet skulle kunna få väl långtgående verkningar för vissa myndigheter. Enligt vår mening bör det därför finnas en viss ventil som gör det möjligt för samordningsmyndigheten att medge undantag från skyldigheten att hålla viss rättsinformation tillgänglig i elektronisk form. Det bör dock krävas särskilda skäl för att sådant undantag skall medges. Det är vidare viktigt att upplysning om beviljade undantag ges på ett tydligt sätt i rättsinformationssystemet.

Även i ett decentraliserat rättsinformationssystem som föreslås i denna rapport kan det i vissa fall framstå som mest ändamålsenligt att informationsansvaret placeras centralt. Som tidigare konstaterats kanske vissa myndigheter endast kommer att bidra med en väldigt liten mängd information. I vissa sådana fall kanske det blir alltför kostsamt att se till att informationen blir elektroniskt tillgänglig och sköta det övriga informationsansvaret. Därför bör det finnas en undantagsregel som ger de informationsansvariga myndigheterna möjlighet att ansöka hos samordningsmyndigheten att den skall ta över ansvaret. För att verkligen betona att detta endast skall få förekomma i undantagsfall bör det krävas särskilda skäl för att samordningsmyndigheten skall ta över informationsansvaret.





## 8 Kravbeskrivning

### 8.1 Inledning

I detta avsnitt presenterar vi en kravbeskrivning för ett nytt rättsinformationssystem. Kravbeskrivningen syftar till att översiktligt redogöra för de krav och önskemål som bör ställas på ett enhetligt offentligt rättsinformationssystem. Beskrivningen går inte in i detaljer utan koncentreras på att ge en bild av hur systemet i stort bör vara uppbyggt, framför allt utifrån en användares perspektiv. Till kravbeskrivningen finns en IT-baserad illustration som i mycket översiktliga drag visar hur vi önskar att ett framtida rättsinformationssystem skall se ut på datorskärmen för den som använder det. Illustrationen finns tillgänglig under benämningen RIXLEX 2000 på Statskontorets hemsida på Internet ([www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)).

Det kommer naturligtvis att ta viss tid att bygga upp ett nytt rättsinformationssystem av den omfattning som arbetsgruppen anser bör finnas. Tanken är dock inte att det tekniska systemet skall börja användas först när det är helt utbyggt. Vår tanke är att det rättsinformationssystemet skall kunna öppnas i mindre skala och sedan byggas ut varvid ny information, nya sökmöjligheter, presentationsmöjligheter och länkmöjligheter kontinuerligt kan tillkomma.

## 8.2 Krav på innehållet

När det gäller krav på innehållet i ett rättsinformationssystem är det givetvis kvalitetskraven som är de väsentligaste och som bör uppmärksammas först. Kvalitetskravet gäller rättssäkerheten. Kvalitetskravet innehåller dock många aspekter, bl.a. att informationen skall vara korrekt och uppdateras snabbt. Det är mycket svårt att – ens för varje informationstyp – ge generella regler om vilken kvalitetsnivå som måste gälla. Några sådana regler föreslås således inte.

När det gäller en SFS-databas är kravet att texten i alla delar skall överensstämma med den tryckta versionen. Det skall således vara fråga om en så exakt elektronisk kopia som är tekniskt möjlig. Vissa har framfört farhågor att en sådan ordning skulle medföra problem – om den elektroniska kopian skrivs ut på papper – eftersom det endast är den ena versionen som äger vitsord. Den elektroniska kopian kan dock förses med en särskild beteckning (exempelvis EV) som utvisar att det är den elektroniska versionen. Detta kommer då att framgå även om den elektroniska versionen skrivits ut. Med tanke på behovet av en SFS-databas i lagstiftningsarbetet är det angeläget att allt material – även det äldre materialet som skannas in – blir sökbart i fritext. En författning i SFS bör finnas elektroniskt tillgänglig i en SFS-databas samma dag som författningen kommer ut från trycket.

När det gäller referensregistret över författningar i SFS (SFSR) så är kvalitén i dag tillfredsställande. Det är dock ofullständigt när det gäller författningar från tiden före 1920, vilket bör åtgärdas i fråga om författningar som fortfarande gäller. Uppdatering bör ske som nu, dvs. anteckning skall ske i registret när författningen kommer ut från trycket. Även fulltextdatabasen SFST med konsoliderade författningar från SFS måste kompletteras med de gällande författningar utfärdade före 1920 som inte finns med. Dessutom bör det finnas en upplysning om när databasen

uppdaterades senast. Helst skall det anges vilket nummer det är på den senaste författningen i SFS som förts in i basen. I dag finns vissa brister när det gäller tillförlitligheten i uppgifterna som bör åtgärdas inom Regeringskansliet. Det bör därvid läggas ett större ansvar på de enheter inom Regeringskansliet som har huvudmannskapet för en viss författning att se till att uppgifterna i fulltextdatabasen är korrekta. Liksom fallet är i dag bör det vara möjligt att se både den gällande lydelsen och de beslutade ändringar som ännu inte trätt i kraft. Uppdatering bör ske som nu, dvs. kontinuerligt efter det att författningarna kommer ut från trycket.

De krav som gäller för den elektroniska versionen av författningar som kungörs i SFS bör generellt även gälla för föreskrifter som kungörs i myndigheternas författningssamlingar. Kravet skall vara att det är föreskrifterna såsom de presenteras i författningssamlingarna som skall finnas tillgängliga. Det skall således inte finnas något krav att författningarna skall presenteras i konsoliderad form. Vad som sägs om myndighetsföreskrifterna skall även gälla kommunala föreskrifter i den mån de ingår.

När det gäller förarbeten såsom Ds, SOU och propositioner är det viktigt att de i framtiden finns elektroniskt tillgängliga i samband med att de offentliggörs. Även bilagor till förarbetena måste finnas elektroniskt tillgängliga. Sidnumrering måste stämma med den tryckta versionen. I vart fall måste det vara möjligt att få fram en sådan jämförelse, eftersom sidhänvisningar till förarbeten har stor betydelse.

Information om vägledande avgöranden från Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, kammarrätterna, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärslagen skall alltid finnas i form av referensuppgifter. Med tiden kan systemet för dessa referensuppgifter utvecklas och göras enhetligt. Alla uppgifter skall vara sökbara i fritext. Nya uppgifter skall kunna föras in kontinuerligt mycket snabbt efter ett avgörande. Systemet skall vara öppet för sådana rättsfallsreferat som Domstolsverket ger ut i dag. Även avgöranden i sin helhet skall få vara med. Vad som sagts om domstolsavgöranden skall även gälla avgöranden i

förvaltningsärenden från myndigheter under regeringen om vissa andra förutsättningar är uppfyllda.

När det gäller Sveriges internationella överenskommelser så skall överenskommelser som publiceras enligt förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser göras elektroniskt tillgängliga i ett framtida rättsinformationssystem. De bör presenteras som de ser ut i det officiella trycket och vara sökbara i fulltext.

Som behandlats i förra avsnittet måste rättsinformationssystemet ha beredskap för att ha med information i fråga om EG:s rättsakter och EG-domstolens avgöranden samt generaladvokaternas yttranden etc. På vilket sätt denna information bör finnas sökbar tillsammans med interna svenska rättskällor är en fråga som får avgöras från fall till fall.

### 8.3 Lokalisering av informationen

Den rättsinformation som skall ingå i systemet skall finnas tillgänglig för allmänheten och den offentliga förvaltningen på Internet i ett gränssnitt anpassat till World Wide Web. I dag finns endast ett fåtal myndigheter som inte har uppkoppling mot Internet. Om ett par år har dock förmodligen samtliga myndigheter sådan uppkoppling.

Grundtanken med det rättsinformationssystem som föreslås är att varje organ som ger ut viss rättsinformation också skall ansvara för att den sprids elektroniskt, att den är korrekt och att den är aktuell. Detta betyder även att det inte skall finnas någon central databas med all information. Informationen skall i stället finnas lagrad i ett mycket stort antal databaser placerade på många olika platser i landet. När det gäller de centrala statliga myndigheternas författningar så finns det i dag drygt 50 myndigheter som ger ut författningssamlingar. Det betyder således enbart för denna kategori ca 50 olika myndigheter som lagrar och ansvarar för spridning av de författningar som finns i respektive författningssamling. Därtill

kommer länsstyrelsernas författningar och ett stort antal kortfattade beskrivningar av vägledande avgöranden från domstolar och myndigheter som kan komma att spridas från många olika organ.

Det mest grundläggande kravet och det som gör att man över huvud taget kan tala om ett enda rättsinformationssystem är kravet på en s.k. gemensam ingångssida. En sådan måste finnas redan från början. Trots att informationen i rättsinformationssystemet inte skall finnas samlad i en enda databas skall den alltså kunna nås från en gemensam elektronisk ingång (en start- eller hemsida). Ingångssidan skall ha ett namn som är lätt att komma ihåg och associera till.

Nästa steg i arbetet med att genomföra ett nytt rättsinformationssystem skall ta sikte på att hela miljön i systemet skall vara så enhetlig i sin utformning och struktur att användarna alltid skall känna igen sig. På lite sikt bör man dessutom gå längre och göra det möjligt att göra fritextsökningar och strukturerade sökningar över hela systemet från den gemensamma ingångssidan. Det bör alltså bli möjligt att göra sökningar i hela rättsinformationssystemet och således kunna få träffar i alla typer av ingående informationskällor. Självfallet skall sökningarna från den gemensamma ingångssidan också just vara begränsade till rättsinformationssystemet även om det kan och bör finnas länkar till anknytande information. Den information som på detta sätt blir åtkomlig via den gemensamma ingångssidan skall kunna nås antingen via menyval och/eller sökning i samtliga informationskällor samtidigt, eller ett urval av informationskällor som användarna själva väljer i söksituationen. I den illustration som vi har utarbetat med hjälp av Statskontoret finns en lösning som är lämplig som utgångspunkt. På den första webbsidan i illustrationen (rättsinformationssystemets ingångssida) har informationen delats upp i fyra huvudgrupper, nämligen **Författningar, Förarbeten, Svensk rättspraxis** och **Internationellt**. De informationskällor som bör ingå i rättsinformationssystemet har sedan delats in under någon huvudgrupp. På första sidan finns vidare ett sökfält för fritextsökning i hela systemet eller i den eller de huvudgrupper som

användaren markerar. Namnet på varje huvudgrupp utgör vidare en länk till just den huvudgruppens egna ingångssida. Om användaren exempelvis "klickar" på ikonen för huvudgruppen Förarbeten kommer man till en sida där samtliga typer av förarbeten finns listade, t.ex. kommittédirektiv, Ds och SOU. Även här finns ett sökfält för fritextsökning i de förarbeten som användaren kryssar för. Vill man endast söka i en informationskälla kan man t.ex. klicka på Kommittédirektiv, varefter ett sökformulär som är utformat för denna publikation kommer upp på skärmen. För att undvika alltför många träffar vid sökning i hela systemet bör det i tre typer av informationskällor endast vara möjligt att göra sökningar helt separat. Det gäller författningar såsom de kungörs i SFS, tidigare lydelse av författningar i SFS och i riksdagsdokument som inte är utskottsbetänkanden. Dessa tre informationskällor bör så att säga ligga utanför den gemensamma söksektorn och enbart kunna nås via länkar. Illustrationens websidor finns i **bilaga 1**. Databasen vad gäller författningar såsom de kungörs i SFS finns dock inte med i illustrationen. Inte heller kommunala författningar eller lagrådsyttranden finns med.

För att underlätta för användarna att veta vilka rättskällor och andra typer av informationskällor som finns, vad de innehåller och vilken organisation som är registeransvarig samt hur användarna ska söka i dem, bör det på lite sikt finnas ett system med beskrivningar av informationskällorna och databasernas struktur. Detta system skall vara utformat på ett enhetligt sätt.

## 8.4 Strukturering av informationen

En förutsättning för att användarna lätt skall kunna hitta den information de söker är att dokumenten struktureras på ett enhetligt och standardiserat sätt. Myndigheternas föreskrifter och SFS bör därför ha så enhetlig struktur och uppbyggnad som möjligt. Exempelvis bör författningsrubrik, författningsnummer och det bemyndigande en författning stödjer sig på anges på ett enhetligt

sätt. En enhetlig struktur för domstolars och myndigheters referensuppgifter om vägledande avgöranden bör också skapas. För förarbeten gäller att SOU och Ds och övriga publikationer skall struktureras på enhetliga sätt inom respektive serie. Informationskällornas struktur skall vara utgångspunkten för respektive databas struktur.

## 8.5 Märkning och gruppering av informationen

På några års sikt bör det vara ett krav att kunna gruppera informationen och presentera den på flera olika sätt. När systemet är fullt utbyggt bör det också vara möjligt att länka sig direkt mellan olika informationskällor. Hur hög ambitionsnivån skall vara här beror i hög grad på den tekniska utvecklingen. Det är frågor som den föreslagna samordningsmyndigheten får lösa tillsammans med de deltagande myndigheterna (jmf. avsnitt 11). Väl strukturerad information i databaser förutsätter dock i princip en väl genomtänkt märkning med hjälp av standardiserade märkningssystem. Ambitionsnivån bör styras av de behov som finns och kan tänkas komma att uppstå i de offentliga institutionerna för att underlätta, effektivisera och höja kvalitén i arbetet. Med en sådan utgångspunkt kommer medborgarna att tillförsäkras ett väl utbyggt rättsinformationssystem som har goda och varierande sökmöjligheter.

Möjligheten att gruppera informationen i informationskällorna och presentera den på olika sätt är central för att få ett användbart rättsinformationssystem. Det bör t.ex. vara möjligt att kunna få en överblick av informationen genom att se på titlar. Andra gånger kan användaren behöva se enbart vissa sammanfattningar av ett antal utredningar i SOU för att vid ett annat tillfälle vilja se enbart reservationerna i ett utskottsbetänkande.

För att användarna skall kunna utnyttja innehållet i informationskällorna rationellt och effektivt är det nödvändigt att

möjligheterna att länka sig mellan olika informationskällor utnyttjas. Det bör t.ex. vara möjligt att *från* förordningar och myndighetsföreskrifter länka sig till de författningar där bemyndigande finns. Det är även önskvärt att *från* lagar kunna länka till de förordningar eller myndighetsföreskrifter där det finns tillämpningsföreskrifter.

När det gäller referensregistret till SFS så bör det vara möjligt att länka sig till de förarbeten som anges för varje författningsändring. Det bör också vara möjligt att länka sig till den riksdagsskrivelse som behandlar en viss lagändring. När det gäller tidigare lydelse av författningar i konsoliderad form så skall det alltid vara möjligt att direkt kunna länka sig till den lydelse författningen har vid söktillfället. Från varje proposition bör det vara möjligt att länka till det betänkande i SOU eller Ds som legat till grund för propositionen. Från varje utskottsbetänkande bör det vidare vara möjligt att länka sig till den proposition som betänkandet behandlar.

Vad gäller information om rättspraxis från domstolar och myndigheter kan man tänka sig ett system där det från vissa referensuppgifter om avgöranden går att länka sig till den eller de författningar som tillämpas. Dessutom vore det bra med länkmöjligheter till referensuppgifter om andra avgöranden och till förarbeten. Det är dock inte lämpligt att införa ett system där regeringen själv lägger in hänvisningar till vissa avgöranden från domstolar vid publicering av författningar. Vad gäller de författningar som genomför EG-rättsliga direktiv så bör det finnas en beredskap för vissa länkmöjligheter.

## 8.6 Ett enhetligt och användarvänligt söksystem

På några års sikt bör sökning vara möjlig i samtliga i systemet ingående databaser med hjälp av enhetliga sökformulär och standardiserade sökfunktioner. Användarna bör då själva kunna



styra detaljeringsgraden på sökningarna via olika typer av sökformulär för att uppnå önskad precision i sökresultatet. Sökningarna bör genom den öppna och standardiserade lösning som WWW innebär vara möjliga, oberoende av vilken teknisk plattform som den ansvariga organisationen använder. Användaren bör ha möjlighet att göra sökningar i sitt eget program och i sin egen datormiljö utan att behöva tänka på vad det är för program som producenten använder eller var rättsinformationen finns.

## 8.7 Sökredskap och presentation

De informationskällor som skall ingå i systemet är ofta mycket omfattande. För att få en hög precision i sökningarna krävs utvecklade sökredskap och väl strukturerade databaser. Vi har listat några grundläggande krav på de sökredskap som kan bli aktuella. Dessa krav finns i **bilaga 2**.

När det gäller presentation av sökresultaten bör man under uppbyggnaden sträva efter så stor enhetlighet som möjligt. Sökresultaten bör tämligen snart kunna presenteras på ett enhetligt sätt oavsett från vilken databas de hämtats eller vilken programvara som använts på den producerande enheten. Användarna skall kunna välja att bara se delar av dokumentet, t.ex. titlar och nummer, för att snabbt få en överblick över sökresultatet. I förekommande fall bör dessutom finnas möjlighet att välja att se enbart bestämda delar av ett dokument, t.ex. en sammanfattning eller en innehållsförteckning. Dessutom skall det alltid vara möjligt att skriva ut alla sökresultat i sin helhet eller delar därav samt att skriva ut sökresultaten i olika filformat. Det skall dessutom vara möjligt att få uppgift om dokumentets storlek, få sökbegreppen markerade i sökresultatet samt möjlighet att välja i vilken ordning sökresultatet ska skrivas ut (i nummerföljd, kronologisk tidsordning eller relevansordning).

## 8.8 Systemets tillgänglighet

Rättsinformationssystemet kommer i stor utsträckning att användas av riksdagen, Regeringskansliet, myndigheter, kommuner, massmedia, universitet och högskolor, näringsliv, privatpraktiserande jurister och revisorer, lobbygrupper och grund- och gymnasieskolor. Det kan förutsättas att kommersiella företag kommer att hämta information ur systemet för vidareförädling och försäljning via andra databaser, cd-skivor eller på andra media. Det ställer krav på systemets tillgänglighet, säkerhet och prestanda. Rättsinformationssystemet bör i princip vara öppet dygnet runt vilket innebär att alla i systemet medverkande producenter måste hålla sina databaser ständigt tillgängliga med avbrott endast för normalt servicearbete.

## 8.9 Säkerhet

### *Allmänt*

Publicering på Internet reser naturligtvis flera säkerhetsfrågor. All trafik flödar öppet på nätet och kan avlyssnas och kommas åt på många olika ställen. Två centrala krav på ett rättsinformationssystem är att informationen i systemet inte skall kunna manipuleras och att anslutningen till Internet inte innebär att de interna systemen blir åtkomliga för obehöriga. Det finns således ett behov av att kunna garantera att informationen är korrekt i den meningen att informationen är densamma som det informationsansvariga organet lagt ut. Flera olika problem kan uppstå. Användaren kopplar kanske upp sig mot fel eller en falsk WWW-server eller servern kanske utsätts för manipulation som förändrar informationen. Det finns också ett behov av att skydda de medverkande institutionernas övriga datorsystem.

### *Brandväggar*

Med en brandväggsfunktion ökas skyddet mot obehörigt intrång i de interna datorsystemen. En brandvägg placeras mellan två nätdelar, antingen mellan internt och externt nät eller mellan två interna nät. Med brandväggen begränsas åtkomsten från omvärlden till att bara omfatta det som man väljer att släppa igenom. Brandväggen kontrollerar även trafiken från den egna organisationen till omvärlden. I ett rättsinformationssystem där informationen finns i ett stort antal fysiskt skilda databaser finns det anledning att särskilt skydda dessa och låta var och en av dem ha en egen brandvägg.

Programvaror utvecklas kontinuerligt, nya säkerhetsluckor upptäcks och åtgärdas. Samtidigt blir dock metoderna för att otillåtet bereda sig tillträde till datorsystem alltmer avancerade. Därför är det viktigt att fortlöpande hålla sig informerad om nya systemprogram och applikationer samt om den ständigt förändrade hotbilden.

### *Säkra WWW-dokument*

Genom användning av s.k. asymmetrisk krypteringsteknik finns det olika möjligheter att styrka korrektheten i dokument lagrade i och hämtade från en WWW-databas uppkopplad mot t.ex. Internet, nämligen serveridentifiering och dokumentidentifiering.

Asymmetriska kryptosystem använder en teknik som i korthet innebär att t.ex. den som ansvarar för en databas har ett elektroniskt nyckelpar bestående av en privat respektive en öppen nyckel. Nycklarna kompletteras med information som gör att de kan kopplas till exempelvis en individ eller en organisation. Den kompletta informationsmängden brukar benämnas öppen nyckelcertifikat, dvs. nyckelparet blir unikt för en viss individ eller organisation. Att kopplingen är korrekt garanteras av en tredje part (oftast benämnd Certification Authority), som, med hjälp av en digital signatur på certifikatet, går i god för att en viss person eller

organisation också är innehavare av ett visst nyckelpar. Med hjälp av den privata nyckeln kan databasens innehavare signera dokument, och signaturen kan verifieras av mottagare med hjälp av den öppna nyckeln, förutsatt att mottagaren på ett tillförlitligt sätt fått tillgång till denna.

Serveridentifiering innebär att identiteten på en Internetserver fastställs och garanteras. Serveridentifiering löses standardmässigt i dag med hjälp av det s.k. SSL-protokollet (Secure Socket Layer). Ett sådant protokoll finns inbyggt i de flesta WWW-läsare.

Dokumentidentifiering innebär att varje dokument säkras. Detta kan ske med hjälp av en digital signatur. En digital signatur har två huvudegenskaper. Den ger dokumentet ett skydd mot obehöriga förändringar och den säkerställer identiteten hos den som skapade den digitala signaturen. Skyddet mot obehöriga förändringar är så beskaffat att minsta förändring av informationen i dokumentet efter det att det blivit signerat innebär att försök att verifiera dokumentets digitala signatur kommer att misslyckas.

### *Lösningar*

Det finns flera möjliga metoder för att lösa de säkerhetskrav som finns. Den enklaste lösningen kan vara att Internetservern säkras och att endast godkända dokument lagras. Under denna förutsättning kan sedan servern säkert identifieras med hjälp av SSL. En annan lösning kan vara att varje dokument i sig säkras med en digital signatur. Denna metod ställer inga särskilda krav på Internetservern eftersom korrektheten i dokumenten inte kan påverkas av serverns hantering av dessa. Svårigheten med denna lösning ligger i att det i dag inte finns tillgänglig standardteknik för att verifiera ett digitalt signerat dokument direkt i en WWW-bläddrare.

Under den snabba utveckling som nu sker på informationsteknikens område är det dock svårt att se att någon kan ge fullständiga garantier mot att informationen i en framtid skulle kunna bli manipulerad eller att obehöriga intrång helt skulle kunna uteslutas i de medverkande organens interna system. Den lösning

som väljs vid upphandling måste i vart fall vara idealisk för det decentraliserade system som föreslås samtidigt som den måste tillhöra de för tillfället allra mest tillförlitliga metoderna för att skydda information. Det är vidare viktigt att säkerhetsfrågorna ständigt bevakas både av de medverkande institutionerna och av samordningsmyndigheten.



## 9 Standarder

### 9.1 Behovet av standarder

En utgångspunkt för ett nytt rättsinformationssystem är att det skall vara ett effektivt arbetsredskap för myndigheterna. Det skall underlätta arbetet med lagrådsremisser och propositioner i Regeringskansliet. Det skall vidare vara ett stöd i riksdagens beslutsprocess och ge myndigheter stöd vid utformning och hantering av föreskrifter. Det skall underlätta för domstolar att snabbt och säkert hitta relevant rättsinformation. Dessutom skall det vara tillgängligt för en bred allmänhet och för den privata marknaden.

Det rättsinformationssystem som vi skisserat i kravbeskrivningen ställer krav på användandet av avancerad teknik på Internet. Grundläggande Internetteknik är en relativt sett enkel och väl känd teknik som gör det möjligt att skapa en gemensam webbplats (utgångspunkt/startside) som ingång till systemet och samtidigt avgränsa den information som ingår i systemet. Ett exempel är webbplatsen Sverigedirekt som ger länkar till regerings- och riksdagsinformation och information från myndigheter och kommuner och riksdagens hemsida.

Det finns dock betydligt svårare problem att lösa om kravbeskrivningens alla mål på några års sikt skall kunna uppfyllas. Till dem hör möjligheterna till länkning mellan informationselement inom vitt skilda typer av dokument, t.ex. en proposition och en författning. En sådan länkning förutsätter nämligen en konsekvent och detaljerad innehållsmärkning. Den har också en avgörande

betydelse för vilka möjligheter till sökning och presentation av informationen som systemet kan ge. Ett enhetligt rättsinformationssystem i enlighet med vår kravbeskrivning förutsätter därför standardisering. Standardiserad märkning av information och gemensamma standarder för skapandet av databaser, sök- och presentationsverktyg är ett kostnadseffektivt sätt att bygga upp och underhålla ett rättsinformationssystem. Det kan öka effektiviteten i sökprocessen och spara mycket tid åt användarna.

Kraven på goda sökmöjligheter med hög precision i hela systemet förutsätter också de flesta myndigheter använder programvaror för lagring, sökning och återanvändning av information (eng. *Information Retrieval*) och att det finns en standard som möjliggör sökning i många olika databaser samtidigt. Samtidigt bör det också användas s.k. metadata (data om data eller information om information) för att systemet skall kunna bli effektivt.

Det tar givetvis tid att bygga upp ett system med alla de funktioner som anges i kravbeskrivningen. Det skall dessutom ske samtidigt som tekniken utvecklas stegvis månad för månad och där en del etablerade standarder försvinner eller revideras med mer eller mindre goda garantier för bakåtkompatibilitet, dvs. möjlighet att använda nya versioner av program på information som lagrats enligt äldre programversioner. Stabila standarder är därför en viktig faktor liksom kontinuerlig uppföljning av teknikutvecklingen. Långsiktig planering och hög säkerhet är förutsättningar för att systemet ska bli ett effektivt arbetsredskap.

Många av de problem som behöver lösas bör lämnas till genomförandefasen. På några strategiska punkter vill vi dock i detta kapitel peka på några grundläggande standarder och vägar för att infria de långsiktiga mål som satts upp i kravbeskrivningen.



## 9.2 Hur standarder uppstår

I informationsteknikens värld löper utvecklingsarbetet i ett högt tempo. Nya applikationer blir gamla inom ett eller två år. Program uppdateras med jämna mellanrum och gamla versioner blir oanvändbara. Användarna tvingas att ständigt lära om. Standarder revideras och kompletteras, ibland så kraftigt att de inte längre har kvar några likheter med ursprungsversionerna. I en ständigt föränderlig miljö är det inte lätt att bygga stabila informationssystem. Även i ett kommande rättsinformationssystem måste såväl deltagande myndigheter och användare vara beredda på förändringar och tvingas lära om med jämna mellanrum. Utan standarder är det emellertid knappast möjligt att skapa någon form av enhetligt och effektivt rättsinformationssystem.

För användning på Internet kan en standard vinna erkännande på i huvudsak tre vägar:

- Den certifieras som s.k. ISO-standard
- Den erkänns av samarbetsorganet W3C,
- Den får status som s.k. de facto-standard genom att bli erkänd av eller lanserad av de största företagen på Internet.

### *ISO*

International Organisation for Standardization (ISO) är en världsomspännande organisation där nationella standardiseringsorgan från över 100 länder ingår. ISO har till uppgift att verka för standardisering och därtill relaterade frågor för att underlätta utbytet av varor och tjänster i världen och för att utveckla vetenskapligt, tekniskt, ekonomiskt och intellektuellt samarbete.

ISO fastställer standarder genom certifiering. En ISO-certifiering är vanligen ett säkert erkännande som standard i global skala. Det finns visserligen exempel på att ISO-standarder har blivit omoderna eller aldrig slagit igenom, men i normalfallet är ISO-

standarder stabila och har en utbredd användning. Denna stabilitet betyder dock inte att de inte kan ändras eller kompletteras. De kan också utvecklas stegvis i olika versioner, utan att förlora sina grundläggande funktioner. Den som använder sig av en ISO-standard drabbas sällan av överraskningar som inte kan pareras. En ISO-standard väger därför mycket tungt även om det aldrig kan ges garantier för att den består i all evighet.

### *W3C*

World Wide Web Consortium (W3C) är det samarbetsorgan som arbetar med protokoll och standarder på Internet. Det är dock inget formellt standardiseringsorgan. Den snabba utvecklingen på Internet har medfört att även versioner som har godkänts av W3C snabbt blivit omoderna. Ett godkännande av W3C leder dock i allmänhet till ett allmänt accepterande.

### *De facto-standarder*

Microsoft, Netscape och Sun är de största företagen på Internet i dag och de lösningar som bolagen använder blir ofta s.k. de facto-standarder som ersätter eller ibland förenklar standarder som har godkänts av W3C. När ett av företagen finner det för gott kan dock företaget överge en de facto-standard för en ny.

### *Övrigt*

I detta avsnitt bör också nämnas att arbetet med att utforma och utveckla (eller försvara) standarder på Internet har gett upphov till nya arbetsformer och rutiner av helt annat slag än vad vi vant oss vid i andra sektorer. Mer eller mindre informella eller självutnämnda arbetsgrupper tar ansvar för att föra internationella diskussioner och driva ett internationellt utvecklingsarbete. Det dessa grupper diskuterar på internationella sammankomster en eller två gånger om året får ofta betydelse för skapandet av de facto-

standarder eller utveckling av nya versioner av godkända av W3C eller ISO-standarder.

### 9.3 Märkningsstandarder

**Bedömning:** Mycket tyder på att SGML eller XML eller båda är framtidens märkningsspråk för Internet. Användningen av något av dessa märkningsspråk är såvitt kan bedömas i dag en förutsättning för att kravbeskrivningens långsiktiga mål skall kunna uppnås. Valet mellan SGML och XML bör dock vara fritt för deltagande myndigheter.

#### Skälen för bedömningen

##### *Märkning*

Att de elektroniska dokument som skall ingå i systemet är bra strukturerade är en avgörande förutsättning för systemets effektivitet och användarvänlighet. De elektroniska dokumentens struktur kan skapas genom märkning av de olika informationselement som definierats i förväg (se avsnittet om dokumenttypsdefinitioner). Märkningen kan ske med hjälp av speciella verktyg (program) och behöver alltså inte innebära någon manuell hantering. Det kan vara delar av ett dokument som märks, t.ex. årtal, nummer, titel, sammanfattning, bilaga, men också informationselement inne i löpande text, t.ex. ett SFS-nummer, en hänvisning eller en specifik juridisk term.

Denna typ av märkning kan styra möjligheterna till preciserade sökningar i många olika databaser samtidigt, länknings inom ett och samma dokument och mellan olika dokument samt alternativa sätt att presentera informationen. Vårt förslag att göra konsoliderade författningstexter tillgängliga så som de gällde vid en bestämd tidpunkt kan lösas med denna typ av märkning. Detsamma gäller möjligheterna att enkelt och snabbt kunna följa

normgivningen och flytta sig mellan olika delar av de dokument som ingår i lagstiftningskedjan.

I kravbeskrivningen har vi angett att den databas som innehåller SFS i den form som den kungörs skall ligga utanför den gemensamma söksektorn för att inte antalet träffar ska bli för stort och det ska uppstå förvirring om sökresultatets innehåll. Naturligtvis kan man tänka sig att en sådan databas får en enklare utformning. Men även i en sådan databas kan märkning ge fördelar för användarna. En följd effekt av att dokumenten märks är möjligheten att i systemet bygga in s.k. push-teknik vilket numera är en väl känd och använd tjänst på Internet. Det innebär t.ex. att en myndighet eller en kommun kan abonnera på ett meddelande varje gång en viss författning uppdateras eller en ny proposition i ett förutbestämt ämne läggs. Märkningen av dokumenten är inget som kan väljas bort. Effektiviteten och konsekvensen i systemet förutsätter att alla dokument märks. Märkningen kan vara mer eller mindre omfattande, det får avgöras i varje enskilt fall med hänsyn till dokument eller dokumenttyp. Märkningens djup kan skilja sig emellan olika dokumenttyper, t.ex. en författning och en utredning (SOU/Ds). Den stora frågan är vilket eller vilka märkningssystem som ska användas.

### *HTML*

Hyper Text Markup Language (HTML) är det märkningsspråk som används för utformning av hemsidor på Internet. HTML är en dokumenttypsdefinition som skapats ur märkningsspråket SGML. (Om dokumenttypsdefinition se avsnitt 9.4) Version 4.0 av HTML presenterades i slutet av 1997.

HTML är ett mångsidigt märkningsspråk som är enkelt att lära sig att använda. Även utan de särskilda programverktyg som finns för produktionen av hemsidor anses HTML vara lättillgängligt och fullt möjligt att hantera även för personer med liten kunskap om märkningsspråk. Enkelheten har haft avgörande betydelse för den snabba ökningen av hemsidor på Internet.

I takt med att användningen av Internet som informationsmedium har ökat och blivit allt viktigare har kraven från såväl den kommersiella som den offentliga sektorn på större flexibilitet och funktionalitet ökat. HTML anses inte klara de högre kraven. För att skapa hemsidor för presentation av menyer och länkar räcker HTML-märkning visserligen till och den räcker även till för ett rättsinformationssystem av den storlek som vi föreslår i denna rapport. Men för att på sikt nå den funktionalitet vi föreslår i kravbeskrivningen när det gäller länkning mellan dokumenttyper, strukturerade sökningar och flexibla presentationsmöjligheter av informationen, är HTML otillräckligt. Problemet med HTML är nämligen att detta språk endast ger tillgång till en begränsad mängd fördefinierade märkord som inte räcker till för mer avancerade presentationer och tillämpningar. Det är exempelvis svårt att skapa program som bearbetar informationen med automatik. En programvara eller ett standardprogram som förutsätter att användaren kan arbeta i olika databaser med olika struktur kan inte skapas i HTML. Eftersom dessa möjligheter förutsätts i vår kravbeskrivning krävs det mer avancerade märkningspråk.

### *SGML*

Standard Generalized Markup Language (SGML) är en etablerad ISO-standard sedan 1986. Standarden är mycket stabil och har fram till december 1997 aldrig ändrats. SGML har mycket stor spridning. Det finns flera dokument i världen som är märkta i SGML-format än i HTML. SGML är medieoberoende, dvs. information märkt i SGML kan publiceras på papper, i databaser, på cd-skivor och andra medier. Standarden motsvarar kraven på att informationen ska kunna maskinläsas oberoende av hårdvara eller program, dvs. vara användbart även i framtiden, oavsett utvecklingen på maskin- och programvaruområdet.

Kärnan i SGML består av skapandet av s.k. dokumentanalyser. Varje dokumenttyp analyseras och den önskade strukturen märks upp, t.ex. uppgift om årtal, nummer, titel, innehållsförteckning, varje uppgift i innehållsförteckningen, uppgifter i brödtexten, t.ex.

ett författningsnummer eller ett propositionsnummer, ett juridiskt begrepp eller en särskild term. Resultatet av ett sådant arbete kallas dokumenttypsdefinition (DTD). Hur långtgående strukturering som skall göras bestäms i varje särskilt fall. Men det är ett obligatoriskt arbete som bestämmer kvaliteten i länkning, sökning och presentation. Det möjliggör också kontroll av märkningen så att den har utförts korrekt på varje dokument.

Till SGML finns anslutande standarder. Standarden för layout för medieoberoende publicering heter Document Style Semantics and Specification Language (DSSSL). För länkning mellan dokument används standarden Hy Time.

SGML är ett kraftfullt märkningsspråk. Det har mycket stor spridning inom flyg-, elektronik, bil- och läkemedelsindustrin. Inom den offentliga sektorn i Sverige har användningen hittills varit begränsad. I en enkät med 19 svarande myndigheter som Statskontoret genomförde på vårt uppdrag våren 1997 visade det sig att endast två myndigheter använde SGML-format.

En återhållande faktor för SGML:s spridning inom den offentliga sektorn har varit att standarden är komplex. Den kräver relativt avancerade programverktyg och särskild utbildning. Lösningen på dessa problem har ofta varit att skapa redaktioner för märkningen, vilket i sin tur har förutsatt en relativt stor dokumentproduktion, kanske på flera olika medier, för att vara kostnadseffektiv.

### *XML*

När HTML:s begränsningar blev påtagliga ställdes krav på ett mer flexibelt märkningsspråk med högre funktionalitet. SGML var då det enda alternativet, men ansågs vara för avancerat för att kunna användas i stor skala på Internet. Inom W3C inleddes sommaren 1996 ett arbete för att hitta framtida alternativ till HTML. Lösningen som presenterades kallas Extended Markup Language (XML).

XML kallades från början "SGML på nätet" och definierades som en delmängd av SGML. Några av de mest komplexa delarna

av SGML togs bort och en avgörande skillnad blev att användandet av XML inte förutsätter skapandet av dokumenttypsdefinitioner. Att det inte finns någon dokumenttypsdefinition innebär att det inte sker någon kontroll av att märkningen utförts korrekt. Detta kan senare leda till problem vid t.ex. länkning, sökning och presentation. Det finns dock inget hinder för att använda sig av dokumenttypsdefinitioner ihop med XML.

Eftersom XML är en delmängd av SGML är det fullt möjligt att använda SGML-märkta dokument i XML. I den första version av XML som presenterades var det inte möjligt att gå den andra vägen, dvs. att använda XML-märkta dokument i SGML. Arbetet pågår dock med att ändra på detta, bland annat genom viss revidering av SGML.

Inledningsvis skapades XML enbart för publicering av dokument på Internet. Under våren och sommaren 1997 påbörjades arbetet med att skapa anslutande standarder för layout/presentation (Extended Style Language, XSL) och länkning (Extended Link Language, XLL).

En avgörande fråga är vilket stöd XML får från de största företagen på Internet: Microsoft, Netscape och Sun. Alla tre är representerade i den arbetsgrupp inom W3C som utformat standarden. De har alla tre uttalat sitt stöd för XML. Sannolikt kommer XML att få stöd i kommande versioner av Microsoft Office eller andra applikationer i kommande Windowsversioner. Microsoft har i version 4.0 av sin webbläsare Internet Explorer byggt in en s.k. XML-parser som gör det möjligt att visa dokument i XML-format. Samtidigt råder en mycket hård konkurrens mellan dessa tre företag och det finns en risk för att XML hamnar i skottlinjen mellan dem. Det kan påverka vad som händer med XML i framtiden.

Under början av år 1998 kommer det att avgöras om XML 1.0 blir en erkänd W3C-standard. Då röstar de 229 medlemsorganisationerna i W3C om detta. Ett erkännande som W3C-standard kan få stor betydelse, men det innebär inte med automatik att alla kommersiella aktörer accepterar det.

*Val av märkningsstandard*

HTML kan inte lösa de uppgifter som vi föreslår. De förutsätter troligen användning av SGML eller XML. Vilket av dessa båda som föredras beror huvudsakligen på två faktorer:

1. Dokumentproduktionens storlek. För stora myndigheter som kanske använder flera olika publiceringsmedier (databaser, papper, cd-skivor) kan det vara mest kostnadseffektivt och säkrast att använda SGML.

2. Utvecklingen av XML i framtiden. SGML är en säker och stabil standard. Ingenting tyder på att dess ställning kommer att försvagas eller att standarden ska genomgå några omvälvande förändringar. XML är ett nytt märkningsspråk, några utvecklade verktyg är ännu inte i bruk och systemet finns, som ovan nämnts, i skottlinjen mellan de stora företagen på Internet. Ännu finns inte några riktigt bra exempel på tillämpningar i drift. Det finns således fortfarande en viss osäkerhet med XML.

Det räcker inte med ett godkännande av W3C som standard för att XML ska bli framtidens märkningsspråk på Internet. Men det bör betonas att utsikterna är mycket goda, just på grund av den höga funktionalitet och flexibilitet som XML ger.

För många myndigheter kan säkert XML vara lämpligt. Det kommer att utvecklas verktyg som gör märkningen enkel och med inbyggda kontrollmöjligheter som garanterar kvaliteten på märkningen.

I princip bör således myndigheterna själva bestämma valet mellan SGML och XML. Om propåerna om att det ska bli möjligt att uppnå full kompatibilitet mellan SGML och XML blir verklighet, finns det också möjlighet att byta märkningsspråk i framtiden. Det viktiga för rättsinformationssystemet är att grundläggande märkningskrav uppfylls och att bakåtkompatibilitet såväl som möjlighet att läsa dokumenten i framtiden upprätthålls.



## 9.4 Dokumenttypsdefinitioner (DTD)

**Bedömning:** Alla dokument eller dokumenttyper i rättsinformationssystemet bör omfattas av en dokumenttypsdefinition (DTD). Ansvaret för att utforma dessa bör ligga hos samordningsmyndigheten. Förutsättningarna för att skapa en grund-DTD bör utredas.

**Skälen för bedömningen:** För att kravbeskrivningens mål skall kunna uppfyllas i ett framtida rättsinformationssystem är det nödvändigt att skapa enhetliga dokumentstrukturer inom varje dokumenttyp. Det krävs ett dokumentorienterat synsätt, dvs. att systemet innehåller och visar hela dokument. Det krävs också ett objektorienterat synsätt vilket innebär att innehållselement i dokumenten ska vara märkta så att de kan nås via länkning och sökning och kunna urskiljas för sig vid presentation.

Oavsett om myndigheterna väljer SGML eller XML kommer det att finnas behov av dokumentanalyser och som resultat därav, av dokumenttypsdefinitioner (DTD:er). Utan DTD:er skulle systemet riskera att bli vildvuxet och ostrukturerat och själva syftet med det skulle inte kunna uppfyllas. Användandet av DTD:er är också – som nämnts – ett sätt att kontrollera att märkningen utförts korrekt, dvs. en form av kvalitetskontroll. Det är en mycket viktig funktion i ett rättsinformationssystem eftersom det har direkt bäring på tryggheten för dem som ska arbeta i och med systemet.

En del dokumenttyper kan kräva omfattande och avancerade DTD:er. I samband med Regeringskansliets utredning av SGML (Vägen till SGML, 1997) utformades en DTD för SFS. Den kom att innehålla över 50 olika informationselement. För andra dokument och dokumenttyper kan sannolikt märkningsnivån bli betydligt lägre.

Det är säkert möjligt att göra en omfattande DTD för hela rättsinformationssystemet. En sådan skulle dock bli svår att skapa och administrera. Varje liten ändring skulle kräva ett omfattande arbete med följdändringar.

En mer framkomlig väg kan i stället vara att skapa en grund-DTD för hela systemet som tillåter utveckling av DTD:er för särskilda dokumenttyper, t.ex. författningar/föreskrifter eller t.ex. alla dokument inom ramen för riksdagstrycket, samtidigt som varje myndighet kan få utrymme för dokumentspecifika/lokala märkningar. Konsten är att hitta rätt djup på märkningen för varje särskild dokumenttyp. Ett krav bör dock vara att samordningsmyndigheten ges rätt att besluta om dokumentspecifika/lokala märkningar.

Skapandet av DTD:er är en av nyckelfrågorna för att hela kravbeskrivningen i framtiden skall kunna förverkligas. Det avgör hur effektivt och användbart systemet blir. En färdig DTD ändras inte utan mycket starka skäl eftersom det får följdverkningar i hela systemet. Varje DTD måste därför vara noggrant genomtänkt från början och skapas i samverkan mellan samordningsmyndigheten och de övriga myndigheterna. Erfarenheterna från näringslivet säger att 6–8 månaders arbete är en rimlig tid för att skapa en DTD. Ett kommande rättsinformationssystem kan dock dra nytta av det arbete som redan lagts ned på området, t.ex. DTD:n utformad för SFS och de erfarenheter som vunnits i projektet Corpus Legis på Institutet för rättsinformatik på Stockholms universitet, som har utformat en DTD för dokument i den s.k. lagstiftningskedjan. Dessutom har några myndigheter skapat DTD:er för SGML-märkning.

## 9.5 Programvaror för återanvändning av information

**Bedömning:** Alla dokument i rättsinformationssystemet bör vara sökbara i strukturerade databaser, vilket förutsätter programvaror för återanvändning av information med de sökfunktioner som angetts i kravbeskrivningen.

**Skälen för bedömningen:** Dokument i rättsinformationssystemet kan komma att produceras och märkas på olika sätt hos olika myndigheter. Textproduktion i ordbehandlingsprogrammet Word och användandet av något verktyg för märkningen i SGML/XML är ett sätt. Sannolikt får XML stöd i kommande versioner av Microsoft Office eller andra program i kommande Windowsversioner. Nya verktyg kommer säkert att lanseras på marknaden under 1998. Information kan också märkas upp direkt i program, som har koppling till strukturerade databaser så att det upplevs som om man arbetade direkt in i databasen. Vilken väg som används bestämmer varje myndighet själv. Det avgörande för rättsinformationssystemet är att de märkta dokumenten placeras i strukturerade databaser och blir sökbara för alla användare av systemet.

Med strukturerade databaser avses att det ska vara möjligt att söka på i förväg definierade delar av dokumenten, t.ex. år, nummer, titel, sammanfattning, bilagenummer eller informationselement inne i texten. Strukturen avgörs av den DTD som skapats för den aktuella dokumenttypen. Redan vid utformandet av DTD:erna bör man därför tänka på hur dokumenten ska kunna bli sökbara och vilka tekniska lösningar i sökprogramvarorna som detta förutsätter. Arbetsgruppens kriterier för sökfunktionalitet ställer också krav på strukturerade databaser. Detta utesluter inte att dokument också kan presenteras i andra format.

En del stora myndigheter, riksdagen och Regeringskansliet använder sig av kraftfulla program för lagring, sökning och återanvändning av information (IR-program) redan i dag. Riksdagen och Regeringskansliet står inför att ersätta nuvarande IR-program. En del myndigheter befinner sig i samma situation medan andra redan hunnit genomföra nyinstallationer. Installation och drift av IR-programvaror är resurs- och kostnadskrävande. För en del myndigheter och domstolarna är IR-programvaror ingen självklarhet. Det kan därför krävas flexibla lösningar för att göra alla dokument tillgängliga i systemet.

Den stora satsning som görs på Internet som medium för publicering får också återverkningar på IR-programmen. De anpassar sig steg för steg efter den standard som blir rådande på Internet. Till exempel har några av de största programvaruleverantörerna byggt ut sina program med stöd för SGML/XML. De som inte gjort det kommer förmodligen att få svårt att hävda sig i Internetsammanhang. Inom ramen för W3C finns redan en gryende diskussion om standardiserade IR-programvaror och en del projekt har redan påbörjats. Erfarenheter från Corpus Legis-projektet vid Stockholms universitet visar att det är nödvändigt att så tidigt som möjligt veta att IR-programmen verkligen ger det stöd för SGML/XML som utlovas och vilka problem som måste övervinnas. Att samla in erfarenheter på detta område och kanske ta initiativ till utvärdering av IR-programmens funktionalitet i detta avseende kan bli en uppgift för samordningsmyndigheten.

Till skillnad från det val som kan göras mellan SGML/XML när det gäller märkningsspråk finns det inga alternativ när det gäller IR-programmen. Sådana måste finnas för att strukturerade sökningar skall vara möjliga över hela systemet och för att styrkan i märkningssystemen ska komma till sin rätt.

## 9.6 Standard för sökning och metadata

**Bedömning:** Rättsinformationssystemet bör basera sin sökfunktionalitet på standarden ANSI Z39.50. Det innebär att det vid myndigheternas upphandling av programvaror för återanvändning av information bör finnas krav på stöd för SGML/XML och ANSI Z39.50.

**Skälen för bedömningen:** Det protokoll som i dag möjliggör sökning via Internet i många olika databaser samtidigt kallas för ANSI Z39.50. Det blev en erkänd och använd standard på Internet flera år före tillkomsten av World Wide Web. Z39.50 skapades för sökning efter bibliografiska poster i bibliotekskataloger. Kongressbiblioteket i Washington D.C. har haft en central roll i standardens tillkomst och utveckling. De två senaste versionerna har utvecklat standarden så att den nu kan användas även för fulltextdokument. Standarden syftar till att harmonisera nationella och internationella standarder när det gäller sökning

Standarden Z39.50 löser det historiska problem som har tvingat användare att lära sig olika sökspråk och databasstrukturer hos olika databasvärdar. I ett decentraliserat rättsinformationssystem där olika programvaror med många sökspråk används och där dokument och databaser ser olika ut är denna standard nödvändig för att kraven på enhetlighet i sökspråket och full sökfunktionalitet skall uppnås. Utan den kan inte heller styrkan i märkningssystemen utnyttjas i sökfasen eller i presentationen av den framsökta informationen.

Den grundläggande tekniken i Z39.50 är att användaren kan ta fram systemets sökformulär med hjälp av sin webbläsare. Användaren börjar med att välja ut vilken eller vilka databaser inom systemets ram som användaren vill söka i. Från sökformuläret

upprättas kontakt med den eller de servrar hos databasvärdar som valts ut för sökning. I formuläret ges möjlighet att strukturera sökningen genom att man där anger var i dokumentet sökning skall ske, t.ex. i titel, årtal, datum, sammanfattning eller något annat informationselement. Varje sådan beteckning, titel, år, datum, sammanfattning osv. kallas för attribut.

Den struktur som skapas i formuläret utgår från hur dokumenten har märkts upp med hjälp av SGML/XML. I en del bibliografiska databaser används bara tre eller fyra attribut i sökformuläret, men i ett kommande rättsinformationssystem kommer det säkert att krävas så preciserade sökningar att det blir nödvändigt med många attribut för att uppnå önskad effektivitet. Hur precisa sökningar som kan göras avgörs av djupet på märkningen och vilka informationselement som görs tillgängliga för sökning.

Användningen av ett attribut i ett sökformulär enligt Z39.50-protokoll skiljer sig inte mycket från ett traditionellt sökformulär i t.ex. Rixlex. För användarna framstår det som om tekniken är i princip densamma.

När sökfrågan utformats sänds denna iväg till de valda databasvärdarnas servrar. Där finns motsvarande attribut inlagda och har mappats till motsvarande beteckningar i respektive databas egen struktur. Det attribut som i rättsinformationssystemets sökformulär har beteckningen Titel kallas kanske Rubrik i databasen. Det attribut som kallas Nummer i sökformuläret heter kanske Nr i en annan databas. Enkelt uttryckt kan man säga att sökfrågan översätts till databasernas egna beteckningar och strukturer.

Om sökfrågan resulterat i ett antal träffar sänder datorn dessa till Z39.50-servern hos databasvärdaren som på motsvarande sätt "översätter" informationen till ett enhetligt presentationsformat. Det utgår också ifrån den SGML/XML-märkning som genomförts och som i sin tur är kopplad till vilka attribut som valts ut för presentation av just dessa dokument. Det kan vara årtal, nummer, titel, sammanfattning, innehållsförteckning, bilagor, löptext, nyckelord, hänvisningar m.fl. uppgifter. Servern sänder därefter tillbaka svaren till den användare som sökfrågan kom från.

Arbetet med att bygga upp sökformulären och bestämma vilka attribut som skall användas vid sökning och presentation av dokumenten förutsätter ett större samarbete i form av arbetsgrupper med deltagare från olika myndigheter. Det är sällan ett sådant arbete blir helt färdigt en gång för alla. Det kommer säkert att kräva löpande revidering under en följd av år.

Attribut som anger vilken information som skall finnas i informationselementet kallas också för metadata, dvs. data om data (eller information om informationen). Systemet med attribut bygger på samma teknik som användandet av fält i databaser. Fältnamn motsvarar beteckningen attribut. Den största skillnaden är att attributen också kan finnas inne i text som märkts upp som ett informationselement. Vid fältsökningsteknik sker sökning på hela fältet. Med attributsökning kan sökning ske med hög precision på ett informationselement inne i ett fält, t.ex. ett juridiskt begrepp. Attributen ger också möjlighet till länkning mellan informationselement som ingår i såväl samma dokument som olika dokument.

För att underlätta för myndigheter, databasvärdar och användare finns det en strävan att standardisera användningen av attribut. Eftersom många av attributen i en databas förekommer i många andra databaser, t.ex. utgivningsår, nummer, titel, nyckelord m.fl. har det skapats fasta s.k. attribut-set, dvs. en samling attribut som kan användas av många med viss nationell eller lokal tillämpning eller komplettering kan de bli beståndsdelar i hela informationssystem, t.ex. för rättsinformation. En del av dessa attribut-set har blivit erkända ISO-standarder. BIB-1 för bibliografisk informationssökning via Z39.50 är ett sådant. BIB-1 är dock inte användbart för rättsinformation med fulltextdokument. En ISO-standard som innehåller attribut-set är Global Information Locator Service (GILS). GILS är ett metadatasystem som ursprungligen skapades för federala dokument i USA. Det fick dock snabb spridning över världen och i dag används GILS i många länder och i stora projekt finansierade av G7-länderna och EU. Ett annat metadatasystem kallas Dublin Core. Det är inte lika detaljerat som GILS attribut-set och ger inte lika hög precision i

dokumentbeskrivningen. Dublin Core har inte heller erkänts som formell standard av ISO eller W3C. Ändå har det fått bred spridning på Internet. Dublin Core används t.ex. av det svenska miljödatanätet. Revideringar och nya versioner av Dublin Core respektive GILS har dock gjort dessa båda metadatasystem nästan kompatibla med varandra, även om GILS har en högre detaljnivå och därmed tillåter sökningar med bättre precision. W3C har skapat en arbetsgrupp för att utforma en egen standard för metadata kallad Resource Description Framework (RDF). Dublin Core anges som modell för arbetet. Något färdigt RDF finns dock ännu inte.

Frågan om att skapa ett eget attribut-set, t.ex. ett JUR-1, för svensk rättsinformation har diskuterats inom ramen för vårt arbete. Det skulle naturligtvis kunna skraddarsys för ändamålet. Varningarna för nationella och ämnesvisa system är dock många. Internet är internationellt. I ett framtidsperspektiv är det rimligt att det kan uppstå behov av att koppla samman svenska rättsdatabaser med t.ex. EU:s. Nationella eller ämnesvisa attribut-set kan i sådana situationer bli ett hinder. Inom de internationella organ som arbetar med standardfrågor finns en mycket stark opinion mot detta.

Frågan om vilket attribut-set som bör användas i ett framtida svenskt rättsinformationssystem behöver inte avgöras i dag. Inom samordningsmyndighetens ram bör frågan lösas, t.ex. via en särskild arbetsgrupp som fördjupar sig i ämnet.

## 9.7 Gemensam ordbok (tesaurus)

<b>Bedömning:</b> En framtida användning av en gemensam s.k. tesaurus bör utredas inom samordningsmyndigheten.
--

**Skälen för bedömningen:** Förslagen i denna promemoria innebär att det i rättsinformationssystemet kommer att samlas mycket stora mängder dokument och dokumenttyper. Fulltextdatabaser och databaser med enbart registeruppgifter kommer att finnas sida vid sida, lika sökbara. Z39.50 och ett attribut-set kommer att ge



söksystemet struktur och stadga, men det kommer ändå att finnas problem med precisionen i sökningarna. Användarna löper stor risk att få en stor träffmängd varje gång de söker utan att veta exakt var de skall söka. Ett sätt att motverka detta problem är att använda en s.k. tesaurus i sökprocessen. En tesaurus är egentligen en ordbok med orden ordnade i begreppsklasser.

I dag arbetar många myndigheter med att göra sakregister till sina dokumentinsamlingar. Svensk författningssamling ger ut ett tryckt register med uppslagsord över författningarna; uppslagsorden är hämtade från databasen SFSR. Riksdagen gör ett index med uppslagsord över riksdagens dokument och ett antal stora myndigheter gör detsamma. Ett omfattande arbete läggs således redan ner för att förbättra användarnas sökmöjligheter.

Att söka på förutbestämda, intellektuellt utvalda, termer är ett etablerat sätt att få högre precision i sökningarna. Men för att det skall bli effektivt bör alla använda sig av samma termer för att beteckna samma sak. Om en myndighet använder termen A-kassa medan riksdagen använder termen Arbetslöshetskassa har sökfunktionaliteten reducerats. Om alla använder samma term ökas effektiviteten avsevärt.

Lösningen är en gemensam tesaurus som används av alla dem som gör index eller sakregister över sina dokument. Genom att göra tesaurusen tillgänglig i systemet kan användarna erbjudas ett effektivt sökredskap. Att skapa en gemensam tesaurus är dock ett tidsödande arbete. Riksdagen har utarbetat en tesaurus som utgår från riksdagens olika sakområden. Den skulle kunna utgöra en modell för hur en tesaurus i ett rättssystem kan utformas. Europaparlamentets tesaurus EUROVOC har översatts till svenska och kan också fungera som modell. Genom att ta till vara erfarenheterna från riksdagen behöver inte arbetet börja från noll. Frågan om och i så fall hur bör dock utredas närmare av samordningsmyndigheten.



## 10 Vissa rättsliga frågor

### 10.1 Upphovsrätt m.m.

**Bedömning:** Den större delen av det material som kommer att ingå i rättsinformationssystemet omfattas inte av något upphovsrättsligt eller annat immaterialrättsligt skydd. Systemet kommer dock sannolikt att innehålla visst material som uppfyller kraven för upphovsrättsligt skydd eller omfattas av det s.k. katalogskyddet. I de fall upphovsrättsligt skydd föreligger omfattas dock materialet i de allra flesta fall av den fria återgivningsrätten enligt 26 a § upphovsrättslagen. När det gäller rättsfallsreferat – som inte skall vara obligatoriska i systemet – får de avtal som reglerar dess medverkan även behandla de upphovsrättsliga frågor som kan uppstå. Katalogskyddet för referensuppgifter om vägledande avgöranden – som skall vara obligatoriskt innehåll – gör att det inte i förordning bör föreskrivas att de myndigheter som är rättighetsinnehavare skall tillhandahålla uppgifterna utan avgift.

**Skälen för bedömningen:** Den svenska offentlighetsprincipen innebär bl.a. en grundlagsfäst rätt för medborgaren att ta del av allmänna handlingar och offentliggöra dem. Sedan lång tid tillbaka bygger också svensk lagstiftning på principen att allmänna handlingar som upprättas hos en myndighet inte är föremål för upphovsrätt. År 1973 infördes dock upphovsrättsligt skydd för vissa verk som upprättats av en myndighet. I propositionen (prop. 1973:15 s. 146) uttalades att staten borde visa viss återhållsamhet när det gäller utövandet av dessa rättigheter.

Det offentliga rättsinformationssystem som föreslås i denna rapport kommer bl.a. att innehålla författningar beslutade av riksdag, regering och statliga myndigheter, förarbeten, referensuppgifter om vägledande avgöranden från domstolar och centrala statliga myndigheter, Sveriges internationella överenskommelser och referat av avgöranden från Europadomstolen. Som tidigare framgått är tanken att varje myndighet själv skall svara för spridningen av sitt eget material. Utgångspunkten är att materialet i systemet skall finnas tillgängligt för allmänheten via en gemensam ingångssida på Internet och till stor del tillhandahållas utan avgift. Det skall vara fritt för envar att använda materialet för utskrift, vidareförädling och att sprida det vidare i enskilt eller kommersiellt syfte.

#### *Vad som inte omfattas av upphovsrätt*

Enligt 9 § första stycket p. 1 upphovsrättslagen (1960:726) finns inget upphovsrättsligt skydd till författningar. Härmed avses lagar och andra författningar vare sig de har tillkommit genom beslut av riksdagen eller genom beslut av regeringen. Begreppet får också anses omfatta författningar som utfärdats av statliga myndigheter och kommuner (se prop. 1973:15 s. 157). Frånvaron av skydd gäller oavsett om det är fråga om en svensk eller utländsk författning. Även t.ex. Europeiska gemenskapens förordningar och direktiv liksom internationella konventioner är utan skydd i Sverige.

Enligt 9 § första stycket p. 2 saknar beslut av myndigheter upphovsrättsligt skydd. Som exempel kan här nämnas kommittébetänkanden (SOU), departementsserien (Ds), propositioner, protokoll från riksdagen och andra organ, statliga eller kommunala, samt avgöranden av enskilda mål och ärenden hos domstolar och myndigheter. Detsamma gäller för beslut av utländska myndigheter. Enligt samma lagrum p. 3 är även yttranden från svenska myndigheter oskyddade. Härmed avses exempelvis myndigheters remissyttranden och berättelser. Även yttranden av Lagrådet får anses räknas hit. Även officiella översättningar av sådana handlingar som avses i punkterna 1-3 saknar

upphovsrättsligt skydd. Detta gäller endast översättningar som är auktoriserade av en myndighet, exempelvis en översättning av en konventionstext som ingår i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ).

I 9 § andra stycket upphovsrättslagen finns bestämmelser om undantag från huvudregeln i första stycket om att upphovsrättsskydd inte gäller för de handlingar som där anges. Enligt dessa gäller upphovsrätt till verk som ingår i en handling som avses i första stycket och som utgörs av kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk eller diktverk. I 26 § samma lag finns dock en rätt för var och en att återge verk vilka ingår i de handlingar som avses i 9 § första stycket och är av sådant lag som anges i 9 § andra stycket 2-4.

*Vad som kan omfattas av upphovsrätt eller annat skydd*

Sådant material som saknar upphovsrättsligt skydd enligt 9 § första stycket upphovsrättslagen kan givetvis bearbetas på olika sätt. Det finns flera exempel på sådana bearbetningar inom rättsinformationsområdet. Det skydd som kan bli aktuellt hänför sig då till databasen som sådan. Det finns både bearbetningar som existerar i dag och som kommer i framtiden om arbetsgruppens förslag antas. I detta sammanhang kan exempelvis nämnas innehållet i Regeringskansliets databas SFST. I denna databas återges inte författningarna såsom de beslutas och kungörs, utan författningarna presenteras i en konsoliderad version där hela grundförfattningen satts samman till sin gällande lydelse. I departementspromemorian Vissa rättsdatafrågor (Ds 1991:75) hänvisades till Upphovsrättsutredningens betänkande (SOU 1985:51) Upphovsrätt och datorteknik. I Upphovsrättsutredningens betänkande redovisades utredningens synsätt beträffande skydd för innehållet i en databas (s.52 ff). En sammanställning, bearbetning eller strukturering av material – skyddat eller oskyddat – kan enligt utredningen i vissa fall ske på ett sådant sätt att sammanställningen som sådan kan vara att anse som ett verk. Upphovsrättsutredningen sade vidare bl.a. ” Om urvalet och sammanställningen styrs av fasta

regler kan det tänkas att detta individualiseringskriterium inte är uppfyllt och således att ett samlingsverk inte föreligger”. I den nämnda departementspromemorian drogs slutsatsen att författningsdatabaserna i rättsdatasystemet inte uppfyllde detta kriterium. Vi i arbetsgruppen delar denna bedömning.

De sammanställningar som görs i dag, t.ex. Regeringskansliets rättsdatabaser SFSR och SFST, torde dock uppfylla kraven för s.k. katalogskydd enligt 49 § upphovsrättslagen. Detsamma gäller den föreslagna databasen i Regeringskansliet med konsoliderade versioner av författningars tidigare lydelse.

Ett annat exempel på bearbetat material är referat av domstolars och myndigheters avgöranden. I dag ges exempelvis sådana referat ut av Domstolsverket via den privata Rättsbanken. Dessa typer av bearbetningar kan få upphovsrättsligt skydd under förutsättning att det är fråga om verk, dvs. att de är alster med ett visst mått av originalitet och självständighet. Rutinartade sammanställningar av fakta uppfyller inte detta krav och läggs avgörandena ut i helt obearbetat skick är 9 § upphovsrättslagen tillämplig och upphovsrättsligt skydd finns inte. Men den typ av referat som finns i dag består dels av en sammanfattning av de frågor som behandlas i avgörandet, dels domstolarnas domskäl i de delar som är relevanta. Sammanställningen och redigeringen är oftast resultatet av en individuellt skapande insats från en av de ledamöter som deltagit i avgörandet. Dessa rättsfallsreferat torde inte sällan nå verkshöjd och därmed bli upphovsrättsligt skyddade. Under alla omständigheter torde åtminstone katalogregeln vara tillämplig.

I denna promemoria föreslås att vissa referensuppgifter om vägledande avgöranden från domstolar och förvaltningsmyndigheter skall vara obligatoriskt innehåll i rättsinformationssystemet. I dessa referensuppgifter skall den rättsfråga som prövats kort anges. Dessutom skall uppgifter som domstol, målnummer och datum för avgörandet anges. I dag finns korta beskrivningar av den aktuella rättsfrågan exempelvis i de rubriker som hör till rättsfallsreferaten i NJA I (jmf. avsnitt 7.4.2). Tanken är att referensuppgifterna i princip skall var lika informativa om rättsfrågan som dessa rubriker. Domstolsverket skall vara ansvarigt för att uppgifterna

ställs samman avseende domstolspraxis. I övrigt skall varje enskild myndighet ha ansvaret. De sammanställningar av uppgifter som det här är frågan om torde knappast i normalfallet nå verkshöjd och bli upphovsrättsligt skyddade. Däremot torde de omfattas av katalogskyddet.

En annan fråga är hur man i upphovsrättsligt hänseende skall behandla material som ingår i ett beslut eller i en dom men som inte härrör från myndigheten själv utan getts in av någon utomstående. Ett vanligt exempel är ett sakkunnigutlåtande som getts in under en rättegång. Har domstolen helt eller delvis tagit in utlåtandet i domen är det en del av domen och behandlas på samma sätt som denna. Detsamma torde i regel gälla om ett utlåtande fogats som en bilaga till ett kommittébetänkande.

Även om rättsinformationssystemet nu och i framtiden kan tänkas innehålla vissa upphovsrättsligt skyddade verk så finns det inskränkningar i detta skydd. I 26 a § upphovsrättslagen finns nämligen regler om rätt till fri återgivning av verk som ingår i handlingar vilka är upprättade av myndighet. I paragrafens första stycke ges rätt till fri återgivning av de typer av handlingar som är upprättade av svensk myndighet och där i princip något upphovsrättsligt skydd inte finns, men där en begränsad upphovsrätt finns enligt 9 § andra stycket. I dessa fall har upphovsmannen rätt till ersättning, men inte i de fall återgivningen sker i samband med en myndighets verksamhet. Paragrafens andra stycke handlar om upphovsrätten till andra hos svensk myndighet upprättade handlingar än dem som avses i 9 § första stycket i lagen och föreskriver som huvudprincip en fri återgivningsrätt till sådana handlingar. Ett undantag i detta avseende bör dock uppmärksammas särskilt. I paragrafens tredje stycke p. 9 föreskrivs att en fullständig upphovsrätt skall gälla till verk av vilka exemplar tillhandahålls genom myndighets försorg i affärsverksamhet. Enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1973:15 s. 164) får begreppet affärsverksamhet omfatta, förutom sådana fall där ett rent vinstsyfte finns, också fall där meningen bara är att verksamheten i stort sett skall bära sig. I dag torde de rättsfallsreferat som

Domstolsverket ansvarar för och som bl.a. sprids via den privata Rättsbanken omfattas av denna regel.

I sammanhanget kan nämnas att tidigare 26 b § upphovsrättslagen, som endast gällde upphovsrätt till ett fotografiskt verk, fr.o.m. den 1 januari 1998 utvidgats och omfattar verk i allmänhet. Enligt bestämmelsen hindrar inte upphovsrätten att ett verk används i rättsvårdens eller den allmänna säkerhetens intresse. Även om det rent språkligt skulle kunna göras gällande att elektronisk spridning av grundläggande rättsinformation sker i rättsvårdens intresse, är det dock klart att bestämmelsen inte tar sikte på dessa fall. Den avser således i första hand att täcka exempelvis polisens och åklagarens behov av kopiering av upphovsrättsligt skyddat material i samband med en förundersökning.

#### *Innebörden av att skydd finns*

Det mesta av materialet i det rättsinformationssystem som föreslås inte att ha något upphovsrättsligt skydd. Systemet kommer dock sannolikt att innehålla visst material som är upphovsrättsligt skyddat eller som omfattas av det s.k. katalogskyddet. Upphovsrättsskyddet innebär att man inte utan rättsinnehavarnas samtycke får mångfaldiga materialet genom att exempelvis ta in det i en annan databas. Vidare kan rättsinnehavaren motsätta sig att materialet återges i förvanskat skick och har en viss rätt att begära att källan anges.

Katalogskyddet gäller för en katalog, en tabell eller annat liknande arbete i vilket ett stort antal uppgifter har sammanställts eller vilket är resultatet av en väsentlig investering. Ensamrätten innebär att man inte utan framställarens samtycke får framställa exemplar av arbetet eller göra det tillgängligt för allmänheten. Skyddstiden är 15 år.

Katalogskyddet tillkommer framställaren. Med begreppet framställare förstås den som har föranstaltat om produktens utarbetande. Som anges i regeringens proposition Rättsligt skydd för databaser, m.m. (prop. 1996/97:111, s. 20) är det vanliga att



produkter som kan omfattas av katalogskyddet har utarbetats inom ett företag och att man inte kan ange någon eller några särskilda personer som framställare. Företaget blir då bärare av skyddet. Vad gäller SFST och SFSR torde alltså Regeringskansliet vara bärare av skyddet.

I de fall upphovsrättsligt skydd finns kommer det oftast att existera en fri återgivningsrätt enligt 26 a § upphovsrättslagen. Men särskilt i den mån rättsfallsreferat kommer att ingå i systemet finns utrymme för upphovsrättsligt skydd utan nämnda inskränkning. Referat av domstolsavgöranden utformas på uppdrag av Domstolsverket som är rättighetsinnehavare. Eftersom dessa referat inte skall vara obligatoriskt innehåll kommer förutsättningarna för spridning i rättsinformationssystemet att regleras i avtal mellan Domstolsverket och samordningsmyndigheten. Samma sak gäller för andra myndigheter som ombesörjer spridning av referat av egna avgöranden. I dessa avtal får då de upphovsrättsliga problem som kan uppstå regleras.

Katalogskyddet för sammanställningar av referensuppgifter om vägledande avgöranden kommer att tillkomma Domstolsverket och de övriga myndigheter som upprättar sådana sammanställningar. Dessa referensuppgifter skall vara obligatoriskt material enligt förordningen. Dess medverkan kommer alltså inte att vara beroende av avtal. Eftersom katalogskyddet är en lagstadgad rättighet bör regeringen inte föreskriva att de skall tillhandahållas utan avgifter även om det är utgångspunkten att så skall ske.

## 10.2 Avtal om tryckning m.m. av rättskällor som produceras av regering och riksdag

**Bedömning:** De avtal som för närvarande finns angående bl.a. tryckning, försäljning och distribution av kommittédirektiv, publikationer ingående i SOU och i Ds, regeringens förordningsmotiv, propositioner samt SFS hindrar inte att ett nytt rättsinformationssystem genomförs med det innehåll som föreslås i denna promemoria. Vid utformningen av kommande avtal avseende de nämnda publikationerna måste hänsyn tas till det nya rättsinformationssystemet.

**Skälen för bedömningen:** Genom flera olika avtal har staten reglerat vad som skall gälla i fråga om bl.a. tryckning, försäljning och distribution av de rättskällor som produceras av regering och riksdag.

Kommittédirektiv trycks av Regeringskansliets offsetcentral. Bestämmelser om tryckning och distribution av publikationer ingående i SOU och Ds finns i ett avtal mellan Regeringskansliets förvaltningskontor, numera Regeringskansliets förvaltningsavdelning, och AB Gotab, Graphic Systems i Stockholm AB samt Norstedts Tryckeri AB. Enligt avtalet åtar sig tryckerierna att trycka och binda/häfta publikationer i de nämnda serierna under perioden den 1 januari 1996 till och med den 31 december 1998 i den omfattning som kommittéer, särskilda utredare eller departement beställer. Tryckning av publikationerna i SOU och Ds görs även av Regeringskansliets förvaltningsavdelnings interntryckeri Offsetcentralen. Enligt ett avtal mellan Regeringskansliets förvaltningskontor och CE Fritzes AB skall förlaget svara för försäljning och marknadsföring av SOU och Ds

under perioden den 1 januari 1996 till och med den 31 december 1998.

Genom ett avtal mellan staten och Liber Förlag som gäller från den 1 juni 1980 har all försäljning av regeringens förordningsmotiv överlämnats till förlaget. Avtalet löper för närvarande med ett kalenderår i taget.

Riksdagens förvaltningskontor och Gotab har i maj 1989 träffat avtal om framställning av riksdagstrycket, i vilket bl.a. regeringens propositioner och skrivelser ingår. I avtalet finns bl.a. bestämmelser om upplagor och leveranstider för de olika delarna av riksdagstrycket. Det finns också bestämmelser om elektronisk överföring av texter till och från riksdagen. Avtalet gäller från den 1 juli 1994 till och med den 31 december 1999.

Enligt ett avtal som gäller från den 1 januari 1997 skall Fakta Informationsförlag svara för tryckning, försäljning och distribution av SFS. Tryckningen skall ske enligt särskilda anvisningar som fogats som bilaga till avtalet. Avtalet upphör att gälla utan uppsägning vid utgången av år 1998. Enligt avtalet får inte förlaget utan överenskommelse med utgivaren av SFS använda den text som finns på maskinläsbart medium hos förlaget för annat ändamål än för framställning av SFS.

Inte något av de avtal som nämnts ovan innehåller några bestämmelser om elektronisk spridning av de rättskällor som avtalet omfattar. Samtliga avtal är således skrivna med de tryckta versionerna som utgångspunkt. Avtalens ordalydelse kan således inte anses utgöra hinder mot att staten eller någon annan publicerar de aktuella rättskällorna på elektronisk väg. Detta utesluter dock i och för sig inte att ett eller flera av avtalen, genom tolkning, skulle kunna ges en annan innebörd och omfatta all publicering över huvud taget oavsett om den sker i tryckt eller elektronisk form. Det har dock inte kommit fram några omständigheter som talar för att någon av parterna i något fall skulle ha haft för avsikt att avtalen skulle ges en sådan innebörd. Någon avsikt att reglera annat än de tryckta publikationerna kan knappast ha funnits. Elektronisk publicering förekommer för övrigt redan i dag vad gäller bl.a. stora delar av riksdagstrycket. De avtal som beskrivits bör således inte

hindra att ett nytt rättsinformationssystem genomförs med det innehåll som föreslås i denna promemoria. Vid utformningen av kommande avtal måste dock hänsyn tas till det nya rättsinformationssystemet så att inga konflikter då uppstår.

### 10.3 Personuppgifter

**Förslag:** En upplysning om att den informationsansvariga myndigheten också är personuppgiftsansvarig enligt den föreslagna personuppgiftslagen tas in i förordningen. Vidare anges i förordningen vilka personuppgifter som får finnas med i det obligatoriska innehållet. När det gäller referensregistren över kommittéerna skall uppgifter om ledamöternas namn, titel, kön och förordnandetid få finnas med. När det gäller representanter för de politiska partierna skall även partibeteckning få anges. Referensuppgifter om rättsfall skall inte få innehålla personuppgifter. Däremot skall referaten av avgöranden från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna få innehålla de namn och de övriga personuppgifter som anges i avgörandena. I fråga om övrigt obligatoriskt innehåll skall de elektroniska dokumenten få innehålla de personuppgifter som finns i de tryckta publikationerna. Personnummer skall dock inte få förekomma i rättsinformationssystemet. Vidare införs en regel enligt vilken personuppgifter i rättsinformationssystemet får föras över till en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

**Skälen för förslaget:** Regeringen har i proposition 1997/98:44 föreslagit att en personuppgiftslag skall införas. Den föreslagna lagen skall ersätta den nuvarande datalagen (1973:289) och genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Personuppgiftslagen skall ha

generell räckvidd. Särbestämmelser som kan behövas på olika områden kan ges i särskilda registerförfattningar. Sådana särbestämmelser kommer att gälla framför personuppgiftslagen. En utgångspunkt för personuppgiftslagen är att behandling av personuppgifter är tillåten endast i de fall och på de villkor som anges i lagen. I andra fall skall behandling av personuppgifter inte få förekomma. Något tillståndsförfarande motsvarande det nuvarande har inte föreslagits. Om en behandling av personuppgifter är tillåten enligt personuppgiftslagen, skall behandlingen anmälas till en tillsynsmyndighet. Om den som är ansvarig för behandling i stället inrättat ett s.k. persondataombud, skall behandlingen i stället anmälas till ombudet. Behandling av särskilt känsliga uppgifter skall i princip vara förbjuden enligt personuppgiftslagen. Med känsliga uppgifter avses då personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller politisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer kan dock få meddela undantag från detta förbud om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

I det material som skall ingå i rättsinformationssystemet finns inte många personuppgifter. Liksom fallet är i dagens rättsdatasystem kommer dock vissa sådana uppgifter att finnas i materialet. I 7 § rättsdataförordningen finns i dag vissa bestämmelser om personuppgifter. Där regleras användningen av personuppgifter i referensregister över statliga kommittéer, avgöranden av den europeiska domstolen och kommissionen för de mänskliga rättigheterna och rättsfall från svenska domstolar. Bestämmelserna om personuppgifter måste anpassas till den nya personuppgiftslagen som föreslås träda i kraft den 24 oktober 1998.

Enligt förslaget till personuppgiftslag skall med personuppgiftsansvarig menas den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. I det decentraliserade rättsinformationssystem som föreslås i denna rapport kommer de olika informationsansvariga myndigheterna ansvara för och ombesörja spridning ur sina egna register. De är också de myndigheter som är

personuppgiftsansvariga i den mån sådana uppgifter ingår. En erinran om detta bör tas in i förordningen i avsikt att undvika missförstånd.

Enligt 10 § punkt d i den föreslagna personuppgiftslagen får personuppgifter behandlas om en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras. Spridning av grundläggande rättsinformation måste enligt vår mening räknas hit. Som ovan nämnts ger den föreslagna personuppgiftslagen dessutom regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från förbudet att behandla s.k. känsliga personuppgifter. Kravet är att detta behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Denna möjlighet bör utnyttjas i rättsinformationsförordningen för att garantera att offentlig förvaltning och allmänhet får tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form. I enlighet med de tankar som redovisats i avsnitt 5 är det vår uppfattning att denna spridning bör betraktas som ett viktigt allmänt intresse. När det gäller referensregister över kommittéerna bör således uppgifter om ledamöters namn, titel, kön och förordnandetid få finnas med. I fråga om representanter bör även uppgift om partibeteckning få finnas med. Här kan även sägas att dessa uppgifter egentligen alltid torde vara offentliggjorda på ett sådant sätt att uppgifterna ändå får behandlas enligt förslaget till personuppgiftslag. Däremot bör det finnas en bestämmelse som anger att referensuppgifter om rättsfall aldrig får innehålla personuppgifter. Däremot bör referaten av avgöranden från Europadomstolen – liksom i dag – få innehålla namn och de andra personuppgifter som anges i avgörandena.

När det gäller de övriga obligatoriska innehållet kommer det att röra sig om författningar och förarbeten såsom Ds, SOU, propositioner. I detta material kommer det naturligtvis komma att ingå vissa personuppgifter. I de fall sådana uppgifter kommer att ingå kommer det ytterst sällan vara s.k. känsliga uppgifter. Det är dock inte omöjligt att tänka sig att även sådana uppgifter kan tänkas finnas med, t.ex. en uppgift om en viss persons politiska hemvist. I dessa fall får dock uppgiften oftast anses offentliggjord på ett tydligt sätt och då får uppgiften ändå behandlas enligt förslaget till personuppgiftslag. Trots detta bör det införas en bestämmelse som

anger att de elektroniska dokumenten får innehålla samma personuppgifter som de tryckta publikationerna i detta avseende. Personnummer är emellertid särskilt integritetskänsliga uppgifter. I den mån sådana skulle ingå i något dokument bör det dock alltid tas bort innan det görs elektroniskt sökbar i rättsinformationssystemet.

Som framgått av kravbeskrivningen är tanken att innehållet i rättsinformationssystemet skall finnas tillgängligt på Internet i ett gränssnitt anpassat till World Wide Web. De uppgifter som finns i systemet kommer därmed att finnas tillgängliga över hela världen. Enligt 33 § i den föreslagna personuppgiftslagen finns ett generellt förbud mot att föra över personuppgifter till ett land utanför EU eller EES. Trots detta är det enligt 34 § tillåtet att föra över personuppgifter till en stat som anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention. Enligt 35 § i den föreslagna lagen får emellertid regeringen meddela föreskrifter om undantag om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. En sådan regel bör införas i rättsinformationsförordningen för att möjliggöra en god spridning av grundläggande rättsinformation till offentlig förvaltning och allmänhet och då ligger det i sakens natur att detta innebär att informationen kan nås även från icke konventionsanslutna länder.

Några särskilda regler om det rättsinformationssystemet kan komma att innehålla på grund av frivillig medverkan behövs inte. Självklart kommer här den föreslagna personuppgiftslagens bestämmelser att gälla.





# 11 Organisation och genomförande

## 11.1 Samordningsmyndigheten

**Förslag:** Regeringen skall utse en myndighet som skall ansvara för samordningen av rättsinformationssystemet. Samordningsmyndigheten skall

- samordna frågor om standardisering i rättsinformationssystemet
- ansvara för praktisk sammanlänkning av de deltagande databaserna
- sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor
- få träffa avtal med dem som vill delta i systemet på frivillig basis och om villkoren för deras medverkan
- avgöra om den obligatoriska informationen uppfyller kraven enligt denna förordning och ge anvisningar om kraven inte är uppfyllda
- bistå de deltagande myndigheterna med råd
- bevaka gemensamma säkerhetsfrågor
- anordna årliga möten med systemets användare

Det inrättas vidare ett råd inom samordningsmyndigheten. Rådet skall vara en del av samordningsmyndigheten, men skall ha representation från de sektorer som deltar i systemet. Inom sitt område skall rådet genom delegation ha rätt att fatta beslut i samordningsmyndighetens namn. Regeringskansliet, Domstolsverket och Statskontoret skall ha permanent representation i rådet. Riksdagen skall erbjudas sådan representation. I övrigt skall regeringen – efter förslag från rådet – bestämma vilka myndigheter som skall representeras. Om kommuner på frivillig väg deltar i systemet skall Kommun- respektive Landstingsförbundet erbjudas att delta. Antalet ledamöter i rådet skall vara högst 14.

**Bedömning:** Regeringskansliet bör vara samordningsmyndighet under uppbyggnadsskedet

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Som redan konstaterats i avsnitt 6 kräver ett rättsinformationssystem av den omfattning som föreslås här någon form av samarbetsorgan som har hand om långsiktig planering vad gäller innehåll, utformning och standarder. Det är vidare nödvändigt att de deltagande organen samarbetar kontinuerligt för att behålla enhetligheten i systemet och för att lösa de problem som kan förväntas uppstå. Det är viktigt att inte några av de medverkande myndigheterna börjar gå sina egna vägar i fråga om teknisk plattform och standarder och på så vis undergräver enhetligheten i systemet. Därför krävs ett samarbetsorgan där representanter för de medverkande i systemet träffas regelbundet.

Det föreslagna rättsinformationssystemet kräver också viss central styrning. Någon måste samordna frågor om standardisering och faktiskt besluta att en myndighet skall använda viss standard för märkning, strukturering eller sökning av sin elektroniska rättsinformation. Någon måste vidare avgöra om en myndighets författningar i elektronisk form uppfyller kraven för medverkan i systemet. Skulle så inte vara fallet måste anvisningar ges så att saken kan rättas till. Vidare måste någon träffa avtal med de organ som bidrar med information på frivillig basis. Riksdagens och kommunernas medverkan kommer att bygga på frivillighet. Därför måste det finnas ett organ som träffar avtal med dem där villkoren för medverkan närmare regleras.

Det krävs dessutom ett sekretariat som sköter de dagliga driftsfrågorna rörande innehåll och standarder samt samordning och kontakter med alla de olika organ som deltar i rättsinformationssystemet. Ett ytterligare skäl för att ett sekretariat behövs är att ett decentraliserat rättsinformationssystem kräver en central server som fungerar som en knutpunkt för informationen, dvs. där den nödvändiga sammanlänkningen av de databaser som ingår i systemet sker. Någon måste ha ansvaret för denna server. Det kan vidare förutsättas att många myndigheter behöver hjälp och råd för att utforma och märka den elektroniska informationen så att

den uppfyller kraven på enhetlighet. Någon bör därför ha i uppgift att bistå myndigheterna med hjälp och råd. En annan viktig uppgift som bör ligga centralt är att bevaka de gemensamma säkerhetsfrågorna. Det gäller dels att se över säkerheten i systemet som helhet, dels att bevaka utvecklingen på datasäkerhetsområdet.

### *Placering*

En central fråga är var dessa nya typer av uppgifter bör placeras. Inom arbetsgruppen har många tänkbara lösningar diskuterats. En lösning skulle i och för sig kunna vara att skapa en ny central myndighet med uppgift att sköta samtliga uppgifter för samhällets försörjning av elektronisk rättsinformation. Ytterligare en lösning är att tillskapa en myndighet utan anslag, anställda eller lokaler som sköter de rena beslutsfunktionerna medan någon existerande myndighet får bereda frågorna och ombesörja de praktiska uppgifterna. De praktiska uppgifterna skulle då kunna läggas hos riksdagen, Regeringskansliet eller hos någon central myndighet under regeringen, exempelvis Statskontoret. Det skulle vidare vara tänkbart att lägga ut själva driften på något privat företag.

Enligt arbetsgruppens mening är det mindre lämpligt att tillskapa en ny myndighet enbart för att sprida rättsinformation. För det första kommer inte det inte att krävas så mycket arbetsresurser att en sådan lösning är motiverad. När det gäller de praktiska funktionerna torde det vara tillräckligt med ca fem heltidsanställda personer, på sikt ännu färre. Själva beslutsfunktionerna kräver inte i sig några anställda. Vidare skulle tillskapandet av en egen myndighet för just rättsinformation kunna strida mot arbetsgruppens grundtanke med ett decentraliserat system där varje producent själv gör så stor del av arbetet som möjligt. Sedan länge finns det dessutom på många ställen i statsförvaltningen pågående verksamheter med informationsspridning och informationsteknik. För att nå en effektiv och billig lösning vore det därför lämpligt att försöka utnyttja någon av dessa verksamheter.

En fråga som visserligen diskuterats under senare år är tillskapandet av en särskild IT-myndighet i Sverige. Om en sådan

tillskapas framstår det som en praktisk och lämplig lösning att placera det centrala ansvaret för spridning av rättsinformation där. Enligt vår mening bör frågan om ett ansvarigt organ för den svenska offentliga rättsinformationen vara med i diskussionen kring en sådan myndighet. Det ligger dock helt utanför vårt mandat att föreslå en IT-myndighet och innan det finns något konkret förslag i denna del är det inte möjligt att närmare analysera frågan. Det finns dock ett förslag från Grunddatabasutredningen som på några års sikt kan vara en bra lösning även för rättsinformationen. Vi behandlar den frågan närmare i avsnitt 11.4.

En annan fråga är om uppgifterna kan delas upp. En tanke som vi varit inne på är att det tillskapas en myndighet utan anslag eller anställda där samtliga deltagande sektorer representeras. Denna myndighet skulle då kunna få i uppgift avgöra om något organ inte uppfyller kraven för deltagande och utfärda anvisningar samt vara avtalspart med de som deltar i systemet på frivillig basis. Denna myndighet skulle då vidare ha det övergripande ansvaret för systemets uppbyggnad och samordna frågor om standardisering. Någon redan existerande myndighet skulle då kunna få i uppgift att sköta de mer praktiska uppgifterna och vara beredningsorgan till den nya myndigheten. Otvivelaktigt skulle en sådan lösning ha många fördelar. Vi anser dock att det vore olyckligt om de samordnande funktionerna delades på flera organ redan under uppbyggnadsskedet. En mycket stor mängd myndigheter kommer att under uppbyggnaden bli en del av det nya rättsinformationssystemet. Varje deltagande myndighet skall ansvara för spridningen av sin information, kvalitén på denna och säkerheten i sitt system. Den samordnande funktionen blir därför mycket viktig. Det får inte råda oklarheter om var ansvaret för de samordnande frågorna ligger. Därför menar vi att de samordnande uppgifter som är aktuella bör placeras på ett och samma ställe.

En lösning som innebär att driften läggs ut på ett privat organ skulle i och för sig ha många fördelar. Systemets decentraliserade karaktär skulle bli mycket tydligt. Varje myndighet och andra offentliga organ skulle delta på inbördes helt lika villkor och endast leverera informationen till företaget i fråga. Det är dock önskvärt att

en sådan central funktion som den praktiska samordningen inte är beroende av avtal utan regleras i en författning. Dessutom är det inte oväsentligt att staten har full kontroll över verksamheten i själva uppbyggnadsskedet. Vi känner oss därför inte beredda att föreslå att driften skall läggas ut från start. Det är dock en tänkbar lösning efter några års drift. Enligt vår mening kan frågan om driften skall läggas ut på något privat företag utredas närmare sedan systemet byggts upp.

Det förda resonemanget leder till att uppgifterna bör placeras hos riksdagen, Regeringskansliet eller någon central myndighet. Som vi har konstaterat finns det i vart fall ännu ingen central IT-myndighet i Sverige. Den rättsinformation som skall ingå i systemet kommer att vara av vitt skilt slag och spänna över hela samhällslivet. Det finns i dag ingen myndighet för vilken man kan säga det vore en naturlig eller ens lämplig uppgift att vara knutpunkt för all denna information. Statskontoret intar visserligen en särställning som en sektorsövergripande myndighet med ett stort IT-ansvar. Vi har dock funnit att det vore svårt för att få gehör för en lösning där dessa typer av uppgifter läggs där. Om Regeringskansliet får i uppdrag att sköta arbetsuppgifterna skulle dock Statskontoret med sin särskilda IT-kompetens kunna biträda samordningsmyndigheten i många frågor.

När det gäller frågan om uppgifterna bör placeras hos riksdagen eller Regeringskansliet bör följande framhållas. Sedan år 1993 finns riksdagens databaser Rixlex där både riksdagens och Regeringskansliets databaser med rättsinformation görs tillgängliga för allmänheten. För närvarande finns Rixlex på försök tillgänglig på Internet i ett gränssnitt anpassat för World Wide Web. Den kunskap och erfarenhet som krävs för de praktiska uppgifterna finns i stor utsträckning i dag i riksdagen. En lösning med innebörd att placera uppgifterna där medför emellertid andra problem. Som tidigare konstaterats bör rättsinformationssystemet vara flexibelt varför dess former bör regleras genom förordning och avtal. Det finns ingen anledning att lagstifta i frågor som rör rättsinformationssystemet eftersom det huvudsakligen rör regeringen samt myndigheter och domstolar över vilka regeringen

har förordningsmakt. Det kommer säkerligen att bli nödvändigt med ändringar och justeringar i systemets organisation och det vore alltför tungrott om detta reglerades genom lagstiftning. Det är vidare inte lyckat att reglera den centrala samordningsfrågan i avtal.

Enligt vår mening är det mest ändamålsenligt att åtminstone inledningsvis låta Regeringskansliet vara samordningsmyndighet. Som tidigare nämnts anser vi att lagstiftningen skall utgöra basen i det nya rättsinformationssystemet. Det är regeringen som utfärdar de lagar som riksdagen beslutar och de förordningar den själv beslutar. Regeringskansliet är således den myndighet som ansvarar för spridningen av den mest centrala rättsinformationen. Regeringen kan vidare sägas vara den offentliga instans som har det övergripande ansvaret för att medborgarna har tillgång till grundläggande information om vilka rättsregler som gäller i samhället. I Regeringskansliet finns vidare sedan några år en framgångsrik verksamhet med att sprida offentlig information på Internet, nämligen Information Rosenbad. Där finns således redan i dag stor kunskap som bör tas till vara. De rent praktiska funktionerna bör därför samordnas med Information Rosenbad. Att Regeringskansliet blir samordningsmyndighet under uppbyggnadsskedet bör dock inte regleras i förordningen eftersom lösningen inte bör ses som permanent. I rättsinformationsförordningen bör därför bara upplysas om att regeringen genom vanligt beslut bestämmer vilken myndighet som skall ha detta ansvar.

#### *Rådet och dess sammansättning*

För att verkligen möjliggöra samordning bör det inom samordningsmyndigheten inrättas ett råd med representation från de deltagande myndigheterna. Rådet bör endast vara en del av samordningsmyndigheten men genom delegation kunna få rätt att i vissa frågor besluta i samordningsmyndighetens namn. Även om det föreslagna rådet administrativt skall utgöra en del av Regeringskansliet (samordningsmyndigheten) skall det vara ett samarbetsorgan där det naturligtvis krävs representation från de

organ som deltar i systemet. Ett råd av nämnd typ kan dock inte ha en egen representation från samtliga myndigheter, domstolar och andra offentliga organ som bidrar med information till systemet. Det skulle kunna innebära ett samarbetsorgan med hundratals representanter. I stället bör samarbetsorganet utformas så att varje sektor som ingår i systemet representeras. De statliga myndigheterna under regeringen bör representeras på så vis att ett antal myndigheter får representera hela gruppen. De enskilda domstolarna bör representeras av Domstolsverket. I takt med att kommuner ansluter sig bör dessa erbjudas att bli representerade via kommun- och landstingsförbundet. Enligt vår mening är det knappast en framkomlig väg att låta samtliga myndigheter som i framtiden kan komma att delta utse de myndigheter som skall delta i rådet. Det är svårt att hitta lämpliga former för en sådan lösning. Det vore vidare inte bra om samma myndigheter var representerade i rådet år efter år. Därför bör det ankomma på regeringen att för en period om förslagsvis två år bestämma vilka myndigheter som skall delta i rådet. Rådet själv bör dock lämna förslag på nya medlemmar. Förutom Regeringskansliet har Domstolsverket en så central roll i fråga om rättsinformation att de bör ha permanent representation. Statskontoret bör också ha ständig representation. Dessutom bör riksdagen erbjudas en permanent plats i rådet. För att kunna arbeta snabbt och smidigt bör antalet representanter i rådet begränsas till 14 personer. Regeringen bör bestämma rådets sammansättning. Regeringskansliet och Domstolsverket bidrar med så mycket information att de bör ha två representanter var i rådet. Rådet själv väljer inom sig en ordförande.

Det är naturligtvis av yttersta vikt att de som kommer att använda systemet har möjlighet att påverka utformningen och driften. Ett rättsinformationssystem är självklart till för dess användare och det är därför centralt att alla användargrupper kontinuerligt får möjlighet att lämna synpunkter på systemet. Det kan därför ifrågasättas om inte även representanter för användare utanför den offentliga sektorn bör ingå i rådet. Det är dock mycket svårt att göra en lämplig avgränsning av intressenter. De finns många olika tänkbara användargrupper med mycket skilda behov.

Advokatverksamheten, förlagen, informationsföretagen, revisorerna, skolan, juristutbildningen och de enskilda medborgarna har alla skilda och ibland direkt motstridiga intressen. Att låta vissa av dessa grupper representeras i ett råd skulle kunna leda till att de grupper som inte representeras skulle bli – eller åtminstone uppleva sig vara – diskriminerade. Dessutom bör rådets verksamhet vara inriktad på frågor som rör de medverkande myndigheterna m.m. som producenter. De olika användargruppernas intressen och synpunkter bör därför tas tillvara på annat sätt än genom representation i rådet. Enligt vår mening bör det därför införas en författningsreglerad skyldighet för samordningsmyndigheten att minst en gång per år anordna användarmöten till vilka ett stort antal intressenter inbjuds för att lämna synpunkter på rättsinformationssystemet drift och utformning. De som bör inbjudas till dessa användarmöten är bl.a. domstolar, skolor, universitet, advokater, revisorer, IT-företag och Stiftelsen för rättsinformation. Interessegrupper skall givetvis kunna vända sig till samordningsmyndigheten med begäran om användarmöten i någon viss fråga. Användarmöten skall hållas minst en gång per år.

Enligt vår mening är detta den bästa lösningen för att snabbt komma i gång med uppbyggnaden av systemet. På några års sikt bör dock inte arbetsuppgifterna ligga kvar på Regeringskansliet. I dag pågår arbete på annat håll som kan innebära möjligheter till permanenta lösningar även för rättsinformationen. En sådan möjlighet ser vi i Grunddatabasutredningens betänkande SOU 1997:146. Förslaget diskuteras i avsnitt 11.4.



## 11.2 Samarbetet mellan samordningsmyndigheten och de organ som medverkar frivilligt

**Förslag:** De organ vars medverkan är frivillig får träffa avtal med samordningsmyndigheten. Ett nytt avtal utarbetas därför mellan Regeringskansliet och Riksdagens förvaltningskontor som reglerar deras samarbete i det nya rättsinformationssystemet. Riksdagens databaser skall vara tillgängliga och sökbara från den centrala servern hos Regeringskansliet. Avtalet skall vidare reglera frågor om gemensamma standarder för sökning, märkning och strukturering av informationen i sådan utsträckning att de krav som finns i kravbeskrivningen tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt .

**Skälen för förslaget:** Sedan 1993 har det funnits ett avtal mellan Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och Riksdagens förvaltningskontor angående dataregister i rättsdatasystemet. Enligt avtalet har Regeringskansliet överlåtit på Riksdagens förvaltningskontor att göra Regeringskansliets databaser tillgängliga för allmänheten. Enligt avtalet svarar Riksdagens förvaltningskontor för marknadsföring, försäljning och prissättning.

Enligt vår mening bör det nya rättsinformationssystemet byggas upp så att man först inriktar sig på sådana rättskällor som skapas av regering och riksdag. När spridningen av denna rättsinformation kommit i gång inom ramen för det nya systemet kan man bygga på med annan information. Regeringskansliets medverkan kan regleras genom förordning. Så är dock inte fallet med riksdagen. Ett avtal mellan Riksdagens förvaltningskontor och Regeringskansliet bör därför utformas. Avtalet bör utformas så att det garanterar att riksdagens databaser finns lika tillgängliga och sökbara från rättsinformationssystemets ingångsida som all annan information i

systemet. Avtalet måste därför även reglera frågor om gemensamma standarder. Den kravbeskrivning som presenteras i denna rapport bör utgöra grunden för det avtal som träffas i detta avseende.

### 11.3 Genomförande

**Förslag:** Senast den 1 juli 1998 skall regeringen tillsätta rådet i Regeringskansliet. Under de första nio månaderna skall rådet förbereda det nya rättsinformationssystemet så att rättskällor från regering och riksdag kan börja spridas via den gemensamma webbsidan den 1 april 1999. Av sådana rättskällor som inte sprids reguljärt i dag skall SFS som den ser ut i trycket, Ds och SOU vara med från start. Rådet skall först utreda behovet av upphandlingar och eventuella personalförstärkningar i Regeringskansliet och genomföra dessa. I rådet skall vidare ett avtal mellan Riksdagens förvaltningskontor och Regeringskansliet utarbetas som reglerar samverkan i fråga om rättsinformation inom det nya rättsinformationssystemet. Arbetet i rådet skall vidare bedrivas så att övriga informationskällor kan nås via den gemensamma ingångssidan den 1 juli 1999. Vad gäller de centrala statliga myndigheternas föreskrifter skall dock skyldigheten att sprida dessa inträda först den 1 juli 2000 och för länsstyrelserna den 1 januari 2001.

**Skälen för förslaget:** Ett noggrant förberedelsearbete är nödvändigt innan den praktiska verksamheten vid rättsinformationsrådet kan påbörjas. Möjligen kommer det också att krävas viss ny personal. Rådet bör därför tillsättas senast den 1 juli 1998 för att förbereda införandet av rättsinformationssystemet. Rådet kan tillsättas genom ett enkelt regeringsbeslut och den nya rättsinformationsförordningen behöver inte ännu ha trätt i kraft. Inledningsvis skall rådet utreda behovet av upphandlingar och eventuella personalförstärkningar. Som redan nämnts skall rättsinformationssystemet först huvudsakligen koncentrera sig på rättskällor från regering och

riksdag. Dessa rättskällor finns i stor utsträckning elektroniskt tillgängliga redan i dag. Men det krävs ytterligare planering för spridning av exempelvis SFS som den ser ut i trycket, Ds och SOU. Övriga informationskällor som skall ingå i systemet bör kunna spridas via den gemensamma hemsidan den 1 juli 1999. Vad gäller myndighetsföreskrifterna skall dock skyldigheten att sprida dessa elektroniskt inträda först den 1 juli 2000 för centrala statliga myndigheter och 1 januari 2001 för länsstyrelserna. Anledningen till att skyldigheten inte bör inträda tidigare är att nya åligganden på IT-området bör undvikas före millennieskiftet med hänsyn till de problem på området som kan vara förknippat med detta.

I detta sammanhang måste vidare ett centralt påpekande göras. Vad som i detta avsnitt menas med att informationen skall spridas via den gemensamma hemsidan innebär endast att informationen skall kunna nås via länkar från hemsidan. Det innebär alltså inte att de förutsättningar som angetts i kravbeskrivningen nödvändigtvis måste vara uppfyllda i övrigt. I ju högre grad de är uppfyllda desto bättre är det naturligtvis. Men det enda kravet man kan ställa vid denna tidpunkt är att all information som ingår i systemet finns tillgänglig från en elektronisk utgångspunkt.

## 11.4 Grunddatabasutredningen - en lösning för framtiden ?

Bedömning: Regeringskansliet bör inte på sikt vara ansvarig myndighet för spridning av rättsinformation. I Grunddatabasutredningen visas på en alternativ lösning att hantera samhällets grunddata. Utredningens förslag bygger dock på en mycket snäv definition av vad som är grunddata. En framtida organisatorisk lösning för styrning och samordning av rättsinformationen bör samordnas med den lösning som görs även för övriga grunddata.

**Bakgrund:** Den 3 november 1997 presenterade Grunddatabasutredningen sitt betänkande SOU 1997:146, Grunddata – I

samhällets tjänst. Utredningens förslag berör inte rättsinformationen, men de resonemang som förs och de förslag som läggs fram skulle mycket väl kunna ha bäring på denna typ av information. Betänkandet har remissbehandlats. Förslaget till avgränsning av grunddata liksom till organisatorisk lösning avvisas dock av flera remissinstanser. Bl.a. anser man att avgränsningen av grunddata gjorts alltför snäv och att man med denna avgränsning inte kan se behovet av ny myndighet. Flera remissinstanser anser att förslaget behöver utvecklas vidare. Vi vill dock här presentera förslaget och skissera en alternativ lösning med innebörd att rättsinformationen införlivas med det system som utredningen föreslagit.

### *Förslagets innehåll*

Grunddatabasutredningens uppdrag har varit att överväga hur samhällets försörjning av grunddata inom områdena befolkning, företag och fastigheter kan utvecklas och lämna förslag till hur vissa centrala databasers tillgänglighet, service och kvalitet kan förbättras.

Utredningen föreslår att det införs en särskild lag om grunddata. Lagens syfte skall vara att tillgodose samhällets behov av grunddata i register och databaser inom offentlig förvaltning. I den föreslagna lagen ges en definition av begreppet grunddata. Begreppet är tämligen snävt formulerat.

Enligt 2 § i lagförslaget avses med grunddata uppgifter som

1. identifierar fysisk eller juridisk person, fast eller lös egendom eller som anger geografiskt läge,
2. är beständiga i tiden och
3. har en utbredd användning eller är av allmän nytta.

Utredningen konstaterar att den gjorda avgränsningen - som skett i enlighet med utredningens direktiv - innebär att annan i sammanhanget viktig samhällsinformation lämnas utanför. Som exempel nämns rättsdata, miljödata och information från riksdagen och den kommunala demokratin. Utredningen påpekar dock att sådan information i en framtid kan ges grunddatastatus. Detta

kommer naturligtvis att kräva en ändring i den föreslagna lagens 2 §.

Den föreslagna lagen om grunddata är mycket kort. I lagen förklaras vad det innebär att en viss myndighet har ansvar för grunddata. Enligt förslaget skall det bl.a. innebära en skyldighet att skapa god tillgänglighet till uppgifterna att upplysa om formerna för åtkomst och utveckla och redovisa kvalitén. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges vidare ett bemyndigande att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att de nämnda syften skall uppnås. I den föreslagna lagen finns slutligen en bestämmelse att det skall finnas en särskilt nämnd för samordning av uppgifter enligt lagen.

Utredningen har närmare preciserat vad som avses med grunddata i en föreslagen förordning. I förordningen anges också ansvariga myndigheter. Grunddata delas in i tre kategorier, nämligen befolkningsuppgifter, företags- och näringsuppgifter samt landskaps- och fastighetsinformation. De i dag existerande databaser som berörs är således bl.a. folkbokföringsregistret, aviseringsregistret, SPAR, aktiebolagsregistret, handels- och föreningsregistret och fastighetsregistret.

Enligt utredningen förutsätter informationssamhället nya institutioner som bl.a. styr, samordnar och utvecklar användningen av grunddata. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en ny myndighet inrättas – Nämnden för utveckling av samhällets grunddata. Utredningen presenterar ett förslag till instruktion för denna nämnd. Det övergripande målet för nämnden skall vara att utveckla en effektiv och säker informationsförsörjning av grunddata i förvaltningen och för samhället i övrigt. Det innebär att nämnden skall

- samordna frågor om standardisering,
- fastställa gränssnitt för myndigheternas insamlande och utlämnande av grunddata,
- utveckla kvalitetssäkring av grunddata,
- föra en nationell databaskatalog (gäller alla offentliga databaser)
- följa utvecklingen av servicenivån samt

– följa och föreslå förändringar avseende samhällets försörjning av grunddata.

Nämnden blir vidare huvudman för det statliga personadressregistret (SPAR) och övertar SPAR-nämndens uppgifter. Nämnden ges vidare rätt att meddela de ytterligare föreskrifter som kan behövas enligt den ovan nämna lagen om grunddata. Enligt förslaget skall nämnden bestå av åtta personer inklusive ordförande. Det sägs inte i något författningsförslag men utredningen föreslår att det i nämnden skall ingå förtroendevalda från riksdagen och kommunerna samt företrädare för näringslivet. Ledamöterna skall utses av regeringen. Vidare föreslås att det vid nämnden skall finnas ett kansli.

Nämnden skall i övrigt få inrätta de råd som behövs för verksamhetens genomförande. Det sägs inte i något författningsförslag men utredningen föreslår att det bör knytas ett kvalitetsråd och ett tekniskråd till nämnden. De båda rådens uppgift skall vara att stödja nämnden i frågor om kvalitet, standardisering, gränssnitt, servicenivå, uppgiftslämnande m.m. I råden skall de deltagande myndigheterna delta med expertkunskap och få inflytande över nämndens verksamhet.

Utredningen bedömer att kostnaderna för nämndens verksamhet (personal, IT-utrustning m.m.) skulle uppgå till ca 6 miljoner kr per år. Utredningen föreslår att kostnaderna täcks från verksamheten med SPAR.

#### *En framtida lösning*

**Skälen för vår bedömning:** Med den definition som utredningen ger grunddata enligt den föreslagna lagen faller rättsinformationen helt utanför. Vi delar den uppfattning som flera remissinstanser framfört att rättsinformation skall ingå i begreppet grunddata. Detta kräver då en anpassning av lagstiftning och ytterligare beredning av myndighetens uppgifter, dess finansiering och behov av stöd i övrigt.

Rättsinformation anges i utredningen som något som i en framtid kan komma att ges grunddatastatus. Naturligtvis krävs då en ändring av 2 § i den föreslagna lagen om grunddata. Man kan tänka sig att en sådan ändring görs och att grundläggande information om lagstiftning och andra offentliga rättskällor anges som grunddata. I förordningen om grunddata eller i en rättsinformationsförordning kan den rättsinformation som skall betraktas som grunddata närmare preciseras. En sådan precisering finns redan i denna promemoria. I stället för Regeringskansliet kan nämnden ha det övergripande ansvaret för rättsinformationssystemet. Naturligtvis skall varje offentligt organ som deltar själv ansvara för spridningen ur sina databaser. Nämnden får dock lägga ut den gemensamma webbsida som all information skall finnas sökbar från. Nämnden får vidare ansvara för den centrala server som rättsinformationssystemet måste ha. Nämnden får då det övergripande ansvaret för rättsinformationssystemets uppbyggnad och utveckling samt samordning av standardiseringsfrågor.

Nämnden kan genom sin föreskriftsrätt fastställa standarder och gränssnitt för den information som sprids i systemet. Nämnden kan vidare vara den myndighet som träffar avtal med riksdagen, kommunerna och andra frivilliga deltagare. Nämnden kan även avgöra om ett offentligt organ uppfyller kraven för deltagande och förelägga en myndighet att vidta nödvändiga åtgärder med sin elektroniska rättsinformation. Vid nämndens kansli kan den praktiska sammanlänkningen att systemets databaser ske. Kansliet får vidare sköta de dagliga driftsfrågorna, utvecklingsarbete och kontakter med de deltagande myndigheterna.

Enligt Grunddatabasutredningen bör nämnden stödjas av ett kvalitets- och teknikråd. De skulle kompletteras med ett rättsinformationsråd. I detta råd skulle representanter för Regeringskansliet, riksdagen, Domstolsverket, kommunförbundet och ett antal myndigheter kunna medverka. Det skulle kunna ske så att vissa myndigheters medverkan sker efter någon rotationsprincip.

Denna lösning skulle förmodligen innebära att nämndens hela verksamhet inte kan finansieras med inkomsterna från SPAR. Det skulle således bli nödvändigt med extra anslag till nämnden.

Som framgått har vi dock inte ansett denna lösning bör utgöra det främsta alternativet. Vi vet inte vad utredningens förslag kommer att leda till. Vi anser dock att i en fortsatt beredning av utredningens förslag bör även rättsinformationens behov beaktas. Vår uppgift här har varit att föreslå en strategi för det allmännas spridning av rättsinformation utan att göra lösningen beroende av andra förslag. Åtminstone under uppbyggnadsskedet bör därför en annan lösning gälla.



## 12 Kostnader och vinster

Enligt en överenskommelse med Justitiedepartementet har Statskontoret gjort en översiktlig kostnads- och nyttobedömning av arbetsgruppens förslag. Denna bedömning finns intagen som **bilaga 3**. Vi i arbetsgruppen hänvisar till denna redogörelse och gör ingen egen beräkning av storleken på de kostnader och besparingar som kan göras med det föreslagna rättsinformationssystemet. Några saker skall dock framhållas särskilt.

Statskontoret har uppskattat att den genomsnittliga engångskostnaden för deltagande i systemet uppgår till 400 000 kr per myndighet eller kommun och de årliga kostnaderna till ca 15 000 kr per år och myndighet. Enligt Statskontoret är denna relativt sett begränsade merkostnad en del av myndigheternas serviceåtagande som bör rymmas inom deras förvaltningsanslag. Här skall framhållas att vissa myndigheter naturligtvis kommer att vidkännas betydligt högre kostnader. De gäller särskilt myndigheter med stort föreskriftsbestånd och som inte kommit långt i arbetet med att digitalisera detta. Den myndighet som får samordningsansvar kommer naturligtvis också få vidkännas särskilda kostnader.

Som redan påpekats innebär utvecklingen av informationstekniken att praktiskt taget all information som skall ingå i det föreslagna systemet kommer att produceras, lagras och distribueras elektroniskt. Datoriseringen av den offentliga förvaltningen har pågått i många år. I framtiden kommer informationstekniken att ge oss nya programvaror och andra verktyg som förvaltningen måste anpassa sig efter. Detta kommer under vägen att leda till nya investeringar och nya besparingar. Sett i detta perspektiv bör man betrakta kostnaderna för ett nytt

rättsinformationssystem som kostnader som under alla förhållanden kommer att uppstå hos myndigheterna i deras reguljära verksamhet.

En annan viktig sak att påpeka har att göra med den kravbeskrivning som vi presenterat i avsnitt 8. En stor del av de kostnader som kan uppstå hänför sig till standardiseringsarbetet. Något slutdatum för när kravbeskrivningens alla mål skall vara uppfyllda har dock inte uppställts. Detta får i stället ske i den takt som är ekonomiskt möjlig och med beaktande av att teknikutvecklingen kommer att ge oss förbättrade verktyg

Enligt Statskontorets bedömning kommer det föreslagna systemet vidare att medföra betydande besparingar. Statskontoret har beräknat myndigheternas rationaliseringsvinster till minst 2 miljoner kr per år. Användares tidsvinster har beräknats till 40-75 miljoner kronor per år och de minskade kostnaderna för informationsköp har beräknats till 100 miljoner kr per år. Uppskattade kostnader och nyttor innebär sammantaget att en samhällsekonomisk lönsamhet skulle uppstå en bit in i uppbyggnadsskedet.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att några ytterligare resurser inte behöver tillföras de deltagande myndigheterna. Däremot kommer en del omprioriteringar säkert att bli nödvändiga.

## SÖKREDSKAP

I ett moderniserat rättsdatasystem skall det vara möjligt att

- söka på alla i dokumenten förekommande termer,
- söka i bestämda fält, t.ex. titlar, årtal, nummer, eventuella sammanfattningar,
- söka med hjälp av närhetsfaktorer, dvs. termerna ska finnas i en viss närhet till varandra, t.ex. i samma mening eller i samma stycke,
- söka med hjälp av datum och datumintervall,
- höger- och vänstertrunkera vid sökning i såväl bestämda fält som vid fritextsökning,
- söka på numeriska värden och intervall,
- söka på specialtecken, t.ex. §,
- ignorera s.k. diakritiska tecken, t.ex. att det inte gör någon skillnad om accent används eller inte.
- söka med hjälp av s.k. boolesk logik, operatorerna ”och, eller, inte” skall kunna användas,
- söka på en bestämd fras, t.ex. ”ge regeringen till känna”
- söka på avstavade ord eller termer,
- vid presentation av sökresultatet skall systemet ranka träffarna i relevansordning
- söka likvärdigt på både stora och små bokstäver (tecken)

**Översiktlig kostnads-  
och nytto bedömning av  
ett framtida rättsinformations-  
system**

## SAMMANFATTNING

Av tabellerna nedan framgår de kostnader och nyttor för rättsinformations-systemets uppbyggnad och fulla drift som Statskontoret har kunnat bedöma. Osäkerheten i bedömningarna beror främst på att många frågor skall preciseras under genomförandet samt på takten på spridningen av ny teknik, standarder och kompetens.

Uppskattade kostnader	Engångskostnad (milj. kr)	Under uppbyggnaden (milj.kr/år)	Vid full drift (milj.kr/år)
Rådet			
- Sekretariatet	0,2	2,5	1,5
- IT-kostnader	1-3	0,8	0,8
- Buffert för konsulter m.m.		1,5-2	
Myndigheter (möten, utbildning och publicering)	14	0,6-0,7	0,2-0,3
Kommuner och Landsting (utbildning och publicering)	50-120		

Merparten av kostnaderna skall fördelas på ett 50-tal medverkande myndigheter och ca 300 kommuner och landsting under flera år. Den genomsnittliga engångskostnaden uppgår till ca 0,4 miljoner kr per myndighet och kommun. De årliga kostnaderna till ca 15.000 kr/år och myndighet. Denna relativt begränsade merkostnad för att göra en i hög grad redan digitaliserad rättsinformation tillgänglig för allmänheten, är en del av myndigheternas serviceåtagande som bör rymmas inom deras förvaltningsanslag. Av myndigheternas engångskostnader avser vidare ca 5 miljoner frivilligt publicerad information (allmänna råd m.m.). Hela kostnaden för kommuner och landsting avser frivillig publicering i systemet.

Alla nyttoeffekter av systemet har inte kunnat kvantifieras, t.ex. verksamhetsförnyelse, ökad service, demokrati och rättssäkerhet. Övriga nyttor, som antagits uppstå först en bit in i uppbyggnadsskedet, framgår av tabellen nedan.

Uppskattade nyttor	Årliga nyttor (miljoner kr/år)
Myndighetsinterna rationaliseringar	> 2
Användares tidsvinster m.m.	40-75
Minskade kostnader för informationsköp	100

Uppskattade kostnader och nyttor ovan innebär att samhällsekonomisk lönsamhet skulle nås en bit in i uppbyggnadsskedet.

# 1            **STATSKONTORETS UPPDRAG**

Enligt en överenskommelse mellan Justitiedepartementet och Statskontoret gavs Statskontoret den 5 november 1997 i uppdrag att göra en översiktlig kostnads analys av införande och drift av ett skisserat moderniserat rätts informationssystem. En analys skulle göras av vilka kostnader samt besparingar och effektivitetsvinster systemet kan föra med sig, dels under själva uppbyggnadsskedet, dels då systemet är i fullt bruk.

Utgångspunkter för dessa bedömningar skulle enligt uppdraget vara de två huvud sakliga syftena med ett moderniserat rätts informationssystem. Dels att utnyttja informationsteknik (IT) för att göra rättsinformation (författningar, förarbeten, rättspraxis m.m.) mera lättillgängliga för medborgarna, dels att effektivisera arbetet i de offentliga institutionerna.

Andra utgångspunkter har bl.a. varit underlag från och kontakter med den interdepartementala arbetsgrupp som, sedan den 28 november 1996, haft till uppgift att lämna förslag på ett moderniserat rättsinformationssystem. Underlaget har bl.a. bestått av två promemorior samt arbetsgruppens utkast till slutrapport.

## **2 Översiktlig kostnadsberäkning**

### **2.1 Rådet**

För beräkningarna antas följande: Under uppbyggnadstiden hålls 11 möten per år, vid full drift 4 möten. Antalet deltagare är i genomsnitt 12. Av dessa kan högst två komma från samma organisation. Genomsnittlig lönekostnad per deltagare är 23.000 kr exklusive lönekostnadspåslag (42%). Vidare avsätter varje deltagare två arbetsdagar per mötestillfälle. Arvode utgår inte. För två deltagare tillkommer reskostnader med 2.500 kr. Finansiering sker av respektive deltagande organisation.

Kostnaderna med dessa antaganden blir drygt 400.000 kr/år under uppbyggnadsskedet respektive ca 150.000 kr/år vid full drift. Kostnaden för respektive organisation skulle variera mellan 14.000 och 75.000 kr/år beroende på skede och deltagarantal.

### **2.2 Sekretariatet**

Kostnaderna för att rekrytera sekretariatets personal bedöms uppgå till mellan ca 50.000 och 200.000 kr beroende på rekryteringsform. Till detta kommer lönekostnader för projektering, urval, beredning och rekrytering, motsvarande ca 15-30.000 kronor.

Sekretariatet bedöms initialt omfatta fem personer och på sikt ca 3 personer. Antalet kan vara än mindre under både uppbyggnads- och driftsskedet beroende på den kompetens som finns inom samordningsmyndigheten respektive köps från annat håll.

Antagen lönekostnad ca 25.000 - 30.000 kr/månad täcker in ett relativt brett kompetensfält, från jurister, webb- och systemutvecklare till biblioteksutbildade dokumentalister. Löneläget kan motiveras med obalans mellan tillgång och efterfrågan på personer med erfarenhet av märkning m.m. En av dessa personer har ett chefsansvar som skulle motivera ett något högre löneläge, dvs. motsvarande ca 35.000 kr/månad.

De totala lönekostnaderna inkl. socialavgifter (42%) uppskattas till ca 2,5 miljoner kr under uppbyggnadsskedet samt ca 1,5 miljoner kr vid full drift.

## 2.2.1 Centrala IT-kostnader

Rättsinformationssystemet har förutsättningar för att bli en stor webbplats och måste dimensioneras för detta. Bedömningen av myndighetens IT-kostnader utgår från följande scenario.

Ingen ledig kapacitet finns i samordningsmyndighetens server. Inledningsvis krävs en dator med en mindre minneskapacitet samt en fast förbindelse till Internet. I början är uppgiften för servern främst att administrera enkel länkning till ett fåtal servrar placerade inom Regeringskansli och riksdag. Sökning sker främst på respektive server. Efter hand under uppbyggnadsskedet tillkommer ett större antal servrar, uppskattningsvis mellan ca 70 och 400 beroende på hur stor den frivilliga anslutningen blir. Med anslutning av dessa spridda servrar utökas den ingående rättsinformationen kraftigt samtidigt som funktioner med i princip allomfattande sökningar möjliggörs. Sökmotorn och dess referensdatabas är den mest resurskrävande delen. Kraven på tillgänglighet och säkerhet ökar samtidigt som antalet användare ökat från initialt ca 50.000 för att plana ut i ca 150-200.000 användare vid full drift. Uppgradering eller dubbling av hårdvara antas bli nödvändig bl.a. för spegling i samband med bl.a. de distinkta toppbelastningar som antas ske i samband med halvårsskiften.

Den initiala investeringskostnaden för central server, dvs. maskin- och programvara, inklusive installation, test och intrimning har grovt uppskattats till ca 1 -1,5 miljoner kronor. En kostnad som snabbt kan dubblas beroende på hur systemet utvecklas. Eventuell samordnad upphandling för andra ändamål respektive utnyttjande av befintliga programlicenser m.m. kan pressa kostnaden. Vid full drift tillkommer troligen något lägre kostnader för utbyte/uppgrädering av server med något års mellanrum.

Engångskostnaderna för telekommunikation samt brandvägg bedöms grovt uppgå till ca 100.000 kronor vardera. De årliga drifts- och underhållskostnaderna för data kommunikation, brandvägg, säkerhet, dygnet runt drift m.m. har grovt skattats till ca 800.000 kr per år.

Kostnaderna för arbetsplatsutrustning (pc med nätkort, Office-licens och andel i laserskrivare) har uppskattats till ca 30.000 per arbetsplats, dvs. 150.000 under uppbyggnadsskedet respektive 100.000 kr vart annat-tredje år vid full drift. Denna kostnad utgår från en relativt "normal" arbetsplatsutrustning. Kraven på och därmed kostnaderna för utrustningen kan möjligen vara större.

## 2.2.2 Övriga kostnader

Med utgångspunkt från vad som beräknats för andra liknande organisationer antas behov finnas av en reservbuffert på ca 1,5 till 2 miljoner kr per år för köp av olika externa konsulttjänster under uppbyggnadsskedet. Kompetens för alla situationer kan inte täckas in inom sekretariatet och samordningsmyndigheten. I vilken utsträckning som detta stöd kostnadsfritt kan erhållas från samordningsmyndigheten eller andra är svårt att bedöma.

Lokalkostnader motsvarande ca 400-250.000 kr per år under de olika skedena antas inte uppstå eftersom ledigt utrymme finns hos samordningsmyndigheten.

## 2.3 Myndigheterna



Merparten av alla myndigheter antas ha sina föreskrifter i fulltext på något ADB-medium. Endast vissa extrakostnader för att digitalisera äldre föreskrifter kan därför tillkomma för enskilda myndigheter. Därtill kan krävas särskild kontroll för att granska om den version som finns på datamedia överensstämmer med den tryckta versionen.

Hur mycket som inte finns läsbart på datamedia respektive hur detta fördelar sig mellan myndigheterna är svårt att bedöma, men det torde främst gälla föreskrifter före 1980 som inte nyligen ändrats. Det bedöms motsvara ca 10% av ca 7.000 regler eller 40.000 sidor. Denna engångskostnad antas understiga 500.000 kr totalt för samtliga myndigheter.

### **2.3.1 Myndigheternas IT-kostnader**

Vid en översiktlig genomgång har framkommit att ett fåtal<sup>1</sup> myndigheter med föreskriftsrätt (och egen författningssamling) saknar tillgång till Internet, dvs. hemsida. Därtill kommer ytterligare ett antal myndigheter med föreskriftsrätt i andra myndigheters författningssamling som saknar anslutning.

Inga kostnader för internetetablering antas uppstå för de berörda myndigheterna. Merparten antas skaffa Internet (oberoende av rättsinformationssystemet) inom ett eller två år. Skulle antagande vara felaktigt, kan särkostnaderna till följd av rättsinformationssystemet uppskattas till liten/medelstor plats på ett webbhotel, dvs. ca 50-250.000 kr/organisation.

Ingen myndighet antas vidare få kostnader för att ”uppgradera” sin webbtjänst/hemsida att klara av en ökad besöksfrekvens eller informationslagring. För ändamålet användbar arbetsplatsutrustning antas även finnas.

### **2.3.2 Övriga kostnader**

Utbildning krävs för att systemet skall fungera på avsett sätt, såvida föreslagna standarder inte hunnit få ett brett genomslag. Här antas ett skräddarsytt utbildningspaket genomföras motsvarande 5 utbildningsdagar per person. Tyngdpunkten läggs på standardiserad märkning.

För de 20 största myndigheterna antas 4 personer (jurist och tekniker med varsin reserv) per myndighet utbildas. I ca 30 mindre ”regelmyndigheter” utbildas endast 2 personer per organisation. Utbildningskostnad 3.500 kr per kursdag exklusive löne- och eventuella resekostnader. Lönekostnaden antas till 1500 kr/dag inkl sociala kostnader.

Detta motsvarar totalt 3,5 milj. kr. för ca 50 myndigheter eller i genomsnitt 70.000 kr per myndighet.

För myndigheternas del tillkommer också kostnaderna för eventuellt deltagande i rådet och de årliga användarmötena. Kostnader som maximalt beräknats uppgå till ca 100.000 kr per organisation med här angivna antaganden.

Utöver myndigheternas kostnader för medverkan i Rådet kan det möjligen tillkomma kostnader för deras medverkan i *särskilda arbetsgrupper* kring val av olika standarder och andra tekniska lösningar. Detta främst under uppbyggnadsskedet, men även vid full drift eftersom löpande

---

<sup>1</sup> AgV, DV, domstolarna, Elsäk, KamK, KVS, Revisorsnämnden, RÅ, SÅI, Swedac

revideringar inte kan uteslutas. Kostnaderna för detta har dock inte kunnat beräknas bl.a. eftersom antalet grupper och arbetets omfattning inte kunnat preciseras. Som ett grovt riktmärke kan anges att det bedöms vara av minst samma storlek som myndigheternas medverkan i Rådet.

## **2.4 Användarmöten**

Under uppbyggnadsskedet antas två möten per år hållas. Därefter ett möte per år. Deltagarantalet bedöms i genomsnitt uppgå till ca 100 deltagare, dock högst två per organisation. Vid mötet antas även brett deltagande från berörda myndigheter. Mötet antas vara en heldagskonferens, med kostnader för inbjudan, lokaler, teknisk utrustning, förtäring och externa föreläsare. Varje deltagare får finansiera mötet genom debitering av självkostnaden. Vissa förberedelser belastar sekretariatet ovan. Eventuella reskostnader belastar respektive deltagare. Uppskattningsvis ca en fjärdedel av berörda myndigheter är lokaliserade till andra orter än Stockholm/Uppsala. Samma proportion i lokaliseringen kan antas för övriga deltagare. Antagen genomsnittskostnad ca 2.500 kr per deltagare för res-, övernattnings- och traktamentekostnader.

Kostnaden för användarmöten blir med ovanstående antaganden 180-290.000 kr/år under uppbyggnadsskede och 90-145.000 kr per år vid full drift. Tillkommande kostnader för deltagarnas löne- och resekostnader beräknas till ca 450.000 kr under uppbyggnadsskedet och halva beloppet vid full drift. (Givet en dagskostnad inkl. sociala avgifter på 1.500 kr). Kostnaden per deltagande organisation skulle med ovanstående antaganden komma att variera mellan ca 2.000 och 22.000 kr/år.

## **2.5 Kostnader för standardiserad publicering**

Beslutet att på ett standardiserat sätt märka Regeringskansliets och riksdagens dokument, har här antagits ske på annat sätt än inom ramen för ett moderniserat rättsinformationssystem. Kostnaderna (och nyttorna) för detta antas med andra ord inte belasta rättsinformationssystemet.

För myndigheterna uppstår dock kostnader. Kostnaderna för att utbilda personer vid regelproducerande myndigheter att kunna märka dokumentet översiktligt beräknats ovan till ca 70.000 kr per myndighet. Detta eftersom mycket få myndigheter har dylika erfarenheter.

Kostnaderna för de relativt resurs- och tidskrävande uppgifterna med dokumentanalys m.m. antas främst ligga i sekretariatet och rådet med dess urval av myndighetsrepresentanter.

Återstår myndigheternas kostnader för att gå igenom, konvertera och märka regler, rättsfall och andra relevanta dokument för publicering i rättsinformationssystemet. Det antas bara gälla myndigheter med egen författningssamling.

Osäkerhet föreligger dock om hur stort och varierat myndigheternas regelverk är respektive vilka kostnader som är förenade med en märkning av olika dokument. Bland annat råder delade meningar om tiden för och vilken kompetens som krävs för att märka ett dokument. Märkning av dokumenten kan även komma att ske på olika sätt hos olika myndigheter, t.ex. via inbyggda funktioner i kommande versioner av Microsoft Office. Information kan också märkas upp direkt i program kopplade till strukturerade databaser. Till detta kommer att det i

den närmaste framtiden kan finnas möjligheter till automatisering samt att standarder och verktyg får en bred spridning. Till detta kan läggas att löpande förändringar i regelverket kan antas ta en del av kostnaden.

Som ett första riktmärke görs följande kostnadsuppskattning. Det antas finnas 7.000 myndighetsregler med i genomsnitt 5 sidor. Hälften antas vara bindande föreskrifter. Resterande allmänna råd m.m. som myndigheterna vill publicera i ett rättsinformationssystem. Antalet vägledande myndighetsavgörande antas uppgå till 5% av regelvolymen, och ha en omfattning på 1 sida per avgörande. Med säkerhetsmarginal kan det omfatta ca 40.000 sidor, som skall konverteras, märkas och granskas till en antagen kostnad av 1.000 kr per sida (motsvarande genomsnittskostnad för köp av detta) .

Kostnaderna vid dessa antaganden skulle uppgå till 40 miljoner kronor fördelat på samtliga myndigheter under några år. För enskilda myndigheter antas en högsta kostnad om ca 3 miljoner kr.

Dessa kostnader kan minska av olika skäl. Det första är att befintliga dokument i hög grad kan automatkonverteras. Möjligheterna till detta bedöms variera kraftigt mellan olika typer av dokument. I bästa fall antas i dagsläget upp till 80% av textvolymen kunna automatkonverteras, medan övrig text kräver tids- och kostnadskrävande manuella insatser ("handpåläggning"). Förutsättningarna för automatkonvertering torde vidare öka längre fram i tiden. Ett annat skäl är att märkning kan samordnas med löpande ändringar av föreskrifter, motsvarande ca 5% per år. En tredje faktor som minskar kostnaderna är att myndigheter redan påbörjat märkning av sina föreskrifter. (Dessa är s.k. sunk costs, som normalt enligt vedertagen praxis inte skall tas med i en kostnadskalkyl).

Utifrån detta görs en mycket grov uppskattning att ca 75 procent av kostnaderna skulle kunna räknas bort. Av resterande kostnader skulle ca hälften avse frivilligt publicerade allmänna råd.

## **2.6 Vissa kostnader för kommuner och landsting**

Kostnadsbedömningen för kommuner måste med nödvändighet göras mycket grov. All kommunal medverkan i rättsinformationssystemet är frivillig. Här antas samtliga kommuner och landsting medverka (för att kunna beräkna maximala kommunala kostnader). Ca 300 kommuner och landsting antas vardera ha mellan 300 till 400 föreskrifter<sup>2</sup> av samma omfattning som ovan. Knappt hälften finns inte i elektronisk form och en stor del måste tas fram manuellt ur olika protokoll. Strukturen på föreskrifterna varierar i hög grad. Faktorer som kan minska kostnaderna är att föreskrifterna kan återfinnas i länets författningssamling samt att protokoll på senare tid i allt högre grad börjat publiceras elektroniskt.

Publiceringskostnaderna med samma förutsättningar som ovan skulle därmed kunna uppskattas ligga i intervallet 30 till 120 miljoner kronor. Utbildningskostnader skulle uppskattningsvis kunna uppgå till högst 20 miljoner kr. Detta skulle i grova drag motsvara kostnader på ca en halv miljon kronor per frivilligt medverkande kommun.

## **3 Översiktlig nyttobedömning**

---

<sup>2</sup> Antagandena baseras på protokoll 1996/97:91 (Torsdagen den 17 april 1997), avseende Inrikesminister Jörgen Anderssons (s) svar på interpellation 1996/97:233 om kommunala författningssamlingar av Michael Stjernström (kd).

I arbetsgruppens rapport nämns en rad nyttor för rättsinformationssystemets olika intressenter. Nedan görs ett försök till att exemplifiera och grovt uppskatta storleken på nyttorna för olika intressenter.

Någon uppdelning i uppbyggnad och full drift görs inte. Större nyttor bedöms dock uppstå främst en bit in i uppbyggnadsskedet fram tills dess systemet är i fullt bruk. Dvs. vid den tidpunkt när märkt myndighetsinformation och avancerade sökmöjligheter finns i hög grad. Det kan vidare finnas olika trögheter som gör att nyttan inte ökar proportionellt med informationsinnehåll och sökmöjligheter.

### **3.1 Myndigheter som informationsproducenter**

#### **3.1.1 Interna rationaliseringar av ökad standardisering**

En god och enkelt överblickbar tillgång till offentlig information i elektronisk form och i strukturerade databaser anses ge stora möjligheter att effektivisera lagstiftnings- och handläggningsarbetet i de offentliga institutionerna. Systemet kan vara ett effektivt arbetsredskap för medverkande myndigheter som förenklar och höjer kvaliteten i författningsarbetet respektive i olika beslutsprocesser. Den ökade standardisering som systemet medför innebär besparingar i de stora kostnader som myndigheterna hittills haft för att ta fram, ajourhålla, tillgängliggöra och återanvända informationen. Standardiseringen gör även IT-system mera flexibla och bättre anpassade för informationsutbyte m.m.

Kostnadsbesparingarna av ett system är avhängiga hur stora resurser som läggs ned på att producera, trycka och distribuera rättsinformation. Om produktionen av rättsinformation antas sysselsätta upp till 10-15 personer i varje enskild myndighet kan det totalt motsvara ca 400<sup>3</sup> personer i myndigheterna, eller ca 15 miljoner kr per år i lönekostnader respektive ca 5 miljoner i övriga kostnader. En uppskattad besparing på 10 procent skulle motsvara ca 2 miljoner kr årligen som kan användas för andra ändamål.

---

<sup>3</sup> Antalet torde vara större om även riksdagen och Regeringskansliet inräknas liksom de som arbetar med processföring inom myndigheterna

### **3.1.2 Ökad service samt nya sätt att nå övergripande mål**

Investeringar i informationsteknik ger inte bara besparingar och höjd effektivitet för myndigheten. I många fall blir också servicen gentemot en större grupp företag och medborgare bättre genom en aktuellare, fullständigare och korrektare informationsproduktion.

Elektronisk publicering öppnar vidare nya vägar för verksamheten att nå övergripande mål. Dels synliggörs och marknadsförs den egna verksamheten, vilket kan påverka totalbilden av eller förtroende för verksamheten samt öka kunskapen om den offentliga sektorn. Dels blir det enklare att informera befintliga och nya målgrupper med rättsinformation. Nya kontaktmönster mellan myndigheter och olika grupper i samhället kan uppstå. Vidare kan en bättre information om gällande regelverk öka efterlevnaden, vilket kan innebära färre fel i uppgiftslämnandet till myndigheterna, i myndigheternas tillsyn etc.

Nyttorna i dessa avseenden har inte kunnat kvantifieras.

### **3.2 Mellanhänder/distributörer**

När offentliga producenter av rättsinformation börjar standardisera och märka informationen kan det för mellanhänderna på lång sikt leda till vinster genom interna rationaliseringar, kortare ledtider och bättre kundservice. Bl.a. flyttas mellanhändernas marckostnader till tidigare produktionsled (myndigheten). Med mellanhänder avses här förlag, tryckerier och databasvärdar.

Ökad förädling kan också bli både möjlig och nödvändig för mellanhänderna när myndigheterna inom ramen för ett rättsinformationssystem tar över vissa av mellanhändernas distributionsuppgifter. Användare får från en enda kontaktpunkt avgiftsfri tillgång till betydligt mera information än vad som idag går att få från någon mellanhänder. I dessa avseenden torde därför efterfrågan på deras lågförädlade produkter minska. Vissa mellanhänder kan därför finnas kvar i en begränsad eller förändrad roll, såsom leverantör av vissa mervärden som inte rättsinformationssystemet kan ge. Inom andra områden såsom EU-information blir mellanhänderna relativt opåverkade av systemet. Möjligen kommer systemet att öka efterfrågan på vissa produkter som inte finns i systemet. Referensuppgifter till rättsfall kan t.ex. öka efterfrågan på rättsfallsreferat. Hur alla dessa faktorer sammantaget påverkar mellanhänderna är dock ytterst svårt att bedöma.

### **3.3 (Användare i) Företag och organisationer**

Med denna kategori avses de som professionellt behöver och eventuellt använder rättsinformation i någon form. Dvs inom företag, intresseorganisationer men också inom offentlig sektor. T.ex. avser drygt 1.000 myndighetsregler kommunal verksamhet.

På användarsidan finns troligen stora olikheter, där nyttan av ett moderniserat rättsinformationssystem kan variera högst påtagligt beroende på enskilda användares utgångspunkt i dagsläget respektive hur medvetenheten om systemets möjligheter sprids i samhället. I ena ytterlighetsfallet finns användare som varken använder eller känner till befintliga elektroniska rättskällor. Ett annat extremperspektiv är den professionella användare som idag frekvent utnyttjar olika elektroniska källor såsom Internet, On-line databaser och CD-rom. Dennes nyttor och krav kan vara helt olika dagens ickeanvändare.

### **3.3.1 Företagens kostnader för regeladministration**

SAF anger att företagen har ca 20.000 sidor regler att följa (motsv. ca 10 lagböcker) samt att denna regel mängd förändras med ca 4% årligen. Regelsystemets omfattning, komplexitet och förändring gör det svårt för företag att kunna följa och förstå alla förändringar respektive tillämpa reglerna korrekt. Det kan krävas experthjälp för att sköta ärenden. Företag kan fatta felaktiga beslut om investeringar m.m. eller inga beslut alls p.g.a. osäkerheten. Andra risker är att företagen kan drabbas av kännbara administrativa sanktioner och straff i form av böter, skadestånd, skattetillägg, förseningsavgifter mm och i värsta fall fängelse.

De samlade kostnaderna för företagens administration av regelverket har uppskattats till 3-4 procent av BNP. Enligt SAF innebär det för Sveriges del 45-60 miljarder kronor. De största kostnadsbesparingarna kan enligt SAF göras i småföretagen, vars relativa kostnader för regeladministrationen är upp till 20 gånger högre än för stora företag.

De stora belopp som SAF anger innebär att även om ett rättssystem ger mycket marginella besparingar för företagen, så kommer det att ge betydande samhällsekonomiska besparingar. Exempelvis skulle en besparing på en promille i företagens kostnader motsvara ca 45 till 60 miljoner kr per år. (Mycket av räkneexemplen i detta avsnitt tyder på att det skulle vara lågt räknad besparingspotential för ett rättssystem)

### **3.3.2 Tids-, aktualitets- och kvalitetsvinster**

Idag används mycket arbetstid i olika organisationer för att bevaka, söka, granska och ajourhålla författningstext m.m. Ett rättssystem gör det möjligt att enkelt och snabbt plocka fram aktuell, relevant och korrekt rättsinformation i olika situationer. Användare behöver inte anpassa sig till telefon- och distributionstider m.m.

Om Sveriges ca ½ miljon företag skulle spara ca 1 timma på att söka och sätta sig in i rättsinformation, skulle det motsvara en besparing på ca 75 miljoner kronor per år (vid en relativt låg timkostnad på 150 kr inkl. sociala kostnader). Motsvarande tidsbesparingar för tidigare antagen användarvolym - 200.000 - skulle motsvara besparingar på ca 40 miljoner kr per år.

### **3.3.3 Minskade kostnader för köp av rättsinformation**

För att få tillgång till information i utredningar, riksdagstryck, SFS, Rättsbanken och olika cd-romskivor m.m. måste användare många gånger abonnera på tjänsten (alternativt köpa enstaka exemplar). Blir flera av dessa rättskällor gratis ökar givetvis tillgängligheten, samtidigt som användarens kostnader minskar.

Några prisexempel som kan nämnas är riksdagstrycket (4.500 kr exkl. moms), SFS (1.200-1.300 kr), lagbok (500 kr) enskilda myndigheters författningssamlingar (200 till 1000 kr), "ämnes-SFS" (500 kr/st) olika CD-romskivor med rättsinformation (ca 700 - 6.000 kr beroende på licenstyp m.m.). För de personer som använder informationstjänster via t.ex. universitets- och högskolebibliotek tillkommer även påslag för bibliotekens tjänster.

Om ca 50.000 av rättsinformationssystemets ca 200.000 användare skulle spara ca 2.000 kr per år i bortfallna abonnemangskostnader m.m. skulle det motsvara besparingar på ca 100 miljoner kronor per år. Förekommande uppgifter om besparingspotentialer vid strukturerad elektronisk publicering anger därtill en ca tio-procentig besparing på tryckkostnader som skulle kunna förbilliga köp av olika publikationer med rättsinformation. Väljer användare att behålla nuvarande abonnemang, skulle det kunna motsvara en besparing på ca 10 miljoner per år.

### **3.4 Allmänheten - ökad demokrati och rättssäkerhet**

God tillgång till information är en demokrati-, rättssäkerhets- och makt fråga. Den som har tillgång till primärdata av hög kvalitet är den som kan göra kompetenta tolkningar. Innehavet av sådana data gör det möjligt att utöva insyn, påverka beslut m.m. Genom rättsinformationssystemet sänks kraven på kunskaper, teknik och ekonomiska resurser för att få överblick och insyn. Bättre information om t.ex. förarbeten om föreslagna förändringar och lagförslag skulle öka möjligheterna till demokratiskt inflytande för intressegrupper, media och allmänhet. Men sådana nyttor är mycket svåra att kvantifiera.



## 4 Avslutande kommentarer

Som framgått ovan är kostnadsbedömningarna behäftade med en rad osäkerheter främst beroende på att ambitionsnivå och många andra frågor kommer att preciseras först under genomförandet. Ett annat skäl är att rättsinformationen omfattar ett stort och heterogent område som till vissa delar inte är fullt klarlagt. Ett sådant osäkert område är graden av frivillig medverkan och informationsspridning. Därtill kommer inverkan av en förväntad följsamhet till olika teknik- och andra omvärldsförändringar.

I likhet med bl.a. IT-kommissionens skrivelse, blir lätt slutsatsen att det endast handlar om en relativt begränsad merkostnad för att göra en i hög grad redan digitaliserad rättsinformation tillgänglig för allmänheten.

Mycket av förklaringen till de relativt låga kostnaderna för systemet härrör från dessa antagna synergier med en förväntad teknik- och standardutveckling samt med olika IT-satsningar inom riksdag, regeringskansli, enskilda myndigheter samt Toppledatorums projekt. Dvs. systemet antas ligga rätt i tiden och kan dela sina kostnader med andra eller låta andra bära dem helt.

Av det tidigare avsnittet framgår också att storleken på de såmlade effektivitetsvinsterna av ett rättsinformationssystem är svåra att uppskatta, men också att bara en marginell förbättring i t.ex. företags användning av rättsinformation snabbt motiverar de föreslagna åtgärderna. Till detta kan läggas samhällsvinster till följd av allmänhetens nytta av en mer samordnad, korrekt och lättåtkomlig rättsinformation, bl.a. en stärkt rättsstat och ett utvecklat kunskapssamhälle.

Givet att Statskontorets beräkningar är rättvisande blir resultatet följande. Med en total engångskostnad på maximalt ca 140 miljoner kr, totala årliga kostnader på ca 6 miljoner kr per år samt nyttor i storleksordningen 140-175 miljoner kr per år skulle samhällsekonomisk lönsamhet för rättsinformationssystemet nås en bit in i uppbyggnadsskedet, eller drygt ett år efter den tidpunkt när märkt myndighetsinformation och avancerade sökmöjligheter finns tillgängliga i hög grad.

## BILAGA 4

### Internetadresser för den intresserade

Utvecklingen av standarder och system för WWW pågår kontinuerligt. Den som vill fördjupa sig i dessa ämnen och följa utvecklingsarbetet hittar mycket information och många länkar på nedanstående webbsidor.

#### Rättsinformation - demonstration

En liten demonstration av hur ett svenskt rättsinformationssystem skulle kunna byggas upp.

<http://www.statskontoret.se/rixlex/index.html>

#### Utvecklings- och standardiseringsarbete på Internet

World Wide Web Consortiums (W3C) webbsida med länkar till konsortiets utvecklings- och standardiseringsarbete, World Wide Web:s historia och personerna bakom.

<http://www.w3.org/>

#### Metadatasystem

Frågor och svar om Government Information Locator Service – GILS. Ger mycket utförlig information.

<http://www.usgs.gov/gils/faq.html>

En artikel om GILS av en av dess upphovsmän Eliot Christian:

<http://www.dlib.org/dlib/december96/12christian.html>

Om Global Information Locator Service (GILS i internationell version) finns också information på en hemsida:

<http://www.g7.fed.us/gils.html>

Om Dublin Core Set och dess struktur:

[http://purl.org/metadata/dublin\\_core\\_elements](http://purl.org/metadata/dublin_core_elements)

I The Nordic Metadata Project pågår ett samarbete inom de nordiska länderna för användning av Dublin Core:

<http://linnea.helsinki.fi/meta/>

RDF – The Resource Description Framework är ett projekt för metadata. På denna webbsida svaras bland annat på frågorna:

1. Vad är RDF?
2. Varför ska jag vara intresserad av RDF?
3. Vem uppfann RDF?

<http://www.w3.org/Metadata/RDF/FAQ>

#### Märkningspråk

World Wide Web Consortiums (W3C) XML-sida med länkar:

<http://www.w3.org/XML/>

En ingång till XML och anslutande standarder:

<http://www.jtauber.com/xml/>

En artikel om bristerna i HTML och fördelarna med XML:

[http://www.ifj.uio.no/~larsga/download/xml/xml\\_eng.html](http://www.ifj.uio.no/~larsga/download/xml/xml_eng.html)

En artikel om XML och Java:

<http://webreview.com/97/12/19/xml/>

Microsoft har en egen presentation av XML:

<http://www.microsoft.com/xml/default.htm>

Användarföreningen SGML Sveriges hemsida:

<http://www.admin.kth.se/SGML/>

Extensible Markup Language (XML) ur ett strategiskt perspektiv. Statskontoret, 1998.

Vad är XML? Statskontoret, 1998. Dessa båda artiklar ger sammantaget en bra bild av vad XML är och dess strategiska användning på Internet i framtiden samt om programvaruföretagens pågående utvecklingsarbete omkring XML.

<http://www.statskontoret.se>

Z39.50:

Library of Congress hemsida om Z39.50 inklusive länkar till andra stora användare av Z39.50, bland annat det svenska nationella bibliotekssystemet LIBRIS.

<http://lcweb.loc.gov/z3950/>

En privatperson vid namn Mark Kelly har skapat en webbsida med länkar till allt om Z39.50. En startpunkt för att få ett grepp om vad Z39.50 är och utvecklingsarbetet med detta protokoll.

<http://www.markkelly.com/z3950/>

En diskussionsartikel om Z39.50 och World Wide Web skriven av John Favaro och Sebastian Hammer:

<http://www.indexdata.dk/webz.shtml>

En artikel om Z39.50 är skriven av Juha Hakkala på Helsingfors universitetsbibliotek:

<http://renki.helsinki.fi/z3950/z3950pr.html>

Några exempel på webbsidor för sökning med hjälp av Z39.50 i databaser:

The European Environment Agency (EEA) lanserades av Europeiska Unionen 1993 med uppgift att bland annat göra information på miljöområdet tillgängligt.

<http://www.eea.dk/frdb.htm>

Klicka på GELOS och därefter på SEARCH+.

Nordiskt web-index – bibliotekskataloger i de nordiska länderna.

<http://nwi.ub2.lu.se/cgi-bin/egwcgi/egwirtcl/nwiaquery.tcl/lang=sv>

Rättsinformation i andra nordiska länder

Retsinformation i Danmark:

*<http://www.retsinfo.dk/>*

Det finska justitieministeriets databaser:

*[http://finlex.edita.fi/index\\_r.html](http://finlex.edita.fi/index_r.html)*

Det norska Lovdata:

*<http://www.lovdato.no/>* (ej gratis)

EU

EG-kommissionens Europaserver:

*<http://europa.eu.int/>*

Publikationskontorets server EUDOR

*<http://www.eudor.com>*