Förord


Stockholm i februari 1998
Innehållsförteckning

Promemorians huvudsakliga innehåll

Arbetsgruppens förslag till rättsinformationsförordning

1 Ärendet .......................................................................................................................... 17

2 Det nuvarande rättsdatasystemet .............................................................................. 19
   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

3 Allmänna utgångspunkter ......................................................................................... 27
   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

4 Rättsinformationssystem i övriga Europa ............................................................... 33
   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

5 Det offentliga åtagandet.....................................................................39

6 Reglering ......................................................................................47

7 Innehåll och informationsansvar ........................................................51
   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

8 Kravbeskrivning................................................................................89
   8.1 Inledning ..............................................................................89
   8.2 Krav på innehållet .................................................................90
   8.3 Lokalisering av informationen ..............................................92
   8.4 Strukturerings 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

9 Standarder.............................................................................103

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

10 Vissa rättsliga frågor ..........................................................123

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

11 Organisation och genomförande.........................................137

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

12 Kostnader och vinster .........................................................153

Bilagor

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


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 rättsskällorna och sträcka sig från lagarnas förarbeten och de statliga myndigheternas föreskrifter till domstolarnas och myndigheternas rättspraxis.


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 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.

Förslag till rättsinformationsförordning

Regeringen föreskriver följande.

Ett rättsinformationssystem

1 § Det skall finnas ett informationssystem med innehållet i officiella 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 officiell 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.

Förarbeten

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 detoffentliga 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 Ärendet


2 Det nuvarande rättsdatasystemet

2.1 Framväxten av rättsdatasystemet


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.


Innehållet i det ursprungliga rättsDATamodet 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. Rättsdatamodet 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 Besvärsnämnden för rättshjälp. Rättsfall från Högsta domstolen ingick inte från början. Enligt den ursprungliga rättsdataförordningen skulle frågor om uppbryggnaden 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.


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

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 intern bruk samt att på eget sätt och på egna villkor sprida innehållet i databaserna.


2.3.2 Rättsbanken


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

2.3.3 Rättsinformation på Internet


Inom Regeringskansliet har vissa problem uppmärksammat i samband med denna typ av publicering. Spridningen i sig är naturligtvis av godo, men problemen avser användandet av beackning "Svensk författningssamling" och "SFS". Det anses nämligen angeläget att var och en skall kunna litet 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


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

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


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 rättstillinformation förmedlas elektroniskt. Med grundläggande rättstillinformation 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 allmänna ansvar för elektronisk spridning av rättstillinformation i princip skall omfatta samtliga avgöranden av rättistvister 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 rättstillakter 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 rättstillinformation. IT-kommissionen påpekade att det påbörjade arbetet är mycket värdefullt och framhöll viken 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 rättstillinformation.
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


Databasen består av
- samtliga gällande författnings (lagar och förordningar) från 1985 och framåt,
- en historisk del med upphävda författnings,
- information från behandlingen i riksdagen (propositioner, utskottsbeslut, 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.


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


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.


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.

4.4 Frankrike

I Frankrike finns det flera författningar som reglerar det allmänna 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.


4.5 Italien


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.

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 rättpraxis 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 författnings ske elektroniskt.


**Skälen för bedömmingen**

*Informationstekniken i samhällets tjänst*

Uttecklingen 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.


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
måning bör därför lagstiftningen också utgöra basen i ett framtida rättsinformationssystem.

**Föreskrifter**


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 arbetskraftande 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 allmänna 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 möjliken 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 författningsbeslutade 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 författningsbeslut som kommer att upphävas i framtiden. Även i övrigt bör staten ta ett ansvar för att förädla informationen i ett rättsinformationssystem. Som nämnts innebär en god tillgång till rättsinformation 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 rättsinformation. Mycket av förädlingen är vidare så intimt förknippad med själva framställandet av databaserna att det lämpligen bör utföras av myndigheterna själva.

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."


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).


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 rättsinformationssförordningen 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.


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


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 arbetskrevande 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 förörs in. Detta sker dock inte särskilt ofta. Den som söker information om en viss författningens 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

_Tidigare lydelse av författningar i SFS_

spridning sträcka sig så långt. Däremot påverkas naturligtvis det allmäns 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 söka fram en viss dag. Brytdatum bör vara 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.

rätsinformationssystemet 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.


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.


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

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 publiserar 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.


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 län styrelsen 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 länens 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 uppdeling 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 fackterminer som är specifika för dem men som gör föreskrifterna mindre tillgängliga för andra.

Möjligheterna att tillgodogöra sig innehållet i föreskrifterna kan underlätta 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 börde 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 föreskriftsrätten 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.


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 föröka 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


Utredningsbetänkanden i SOU och Ds

publiceringen anskaffats. En särskild genomförandeuppdrag fick i
segrande genomförandeuppdrag en handledning för verksamheten. Enligt
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 officella
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
rikstingstrycket. 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
därfor enligt vår mening angeläget att propositionerna tillhör den
information som är obligatorisk i rättsinformationssystemet. Det är
vidare i Regeringskansliet som propositionerna utarbetas och
fär digställs. 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**


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 yttranden 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. utskottsbeslut, 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.

**Utskottsbeslut**

I Rixlex finns i dag utskottsbeslutande i fulltext fr.o.m. riksmötet 1989/90. I utskottsbeslutande finns de slutliga övervägandena kring de lagar som riksdagen beslutar. De utgör därför ett lämpligt innehåll i rättsinformationssystemet. I ett framtida rättsinformationssystem bör samtliga utskottsbeslutande 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 rättsinformationssystem. 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 rättsinformationssystemet 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 rättsinformationssystemet. |

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

7.4.2 Domstolspraxis

**Förslag:** Rättsinformationssystemet skall innehålla referens-uppgifter om vägledande avgöranden från Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, kammarrätterna, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten. 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.


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. Referatsskrivandet ingår således inte som ett led i skribenternas


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 avidentifieras. 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 bilagor 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.


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 referens-uppgifter 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 förvaltningsmyndigheterna 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 nämnderns 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 möjlig 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 ricka 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 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.


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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Bedömning:</th>
<th>Rättsinformationssystemet bör innehålla rättslig information med anknytning till Europeiska unionen. Det offentliga organ som förfogar över informationen får då vara informationsansvarigt.</th>
</tr>
</thead>
</table>


Den 20 juni 1994 antogs en rådsresolution om elektronisk spridning av EG-rätten. Som ett led i genomförandet av denna resolution anlitade 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.


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 publication 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 nämnades 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 propositioners 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 lagrådssyrtranden 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

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 verklig 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


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 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 huvudmännaskapet 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 publiceras. Även bilagor till förarbetena måste finnas elektroniskt tillgängliga. Sidnummer 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, hovrätten, kammarrätten, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsrätten 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 sagt 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.

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 rättssinformationssystem är kravet på en s.k. gemensam ingångsida. En sådan måste finnas redan från början. Trots att informationen i rättssinformationssystemet inte skall finnas samlad i en ena 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 rättssinformationssystem 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 rättssinformationssystemet och således kunna få träffar i allt av ingående informationskällor. Självfallet skall sökningarna från den gemensamma ingångssidan också just vara begränsade till rättssinformationssystemet 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 (rättssinformationssystemets ingångssida) har informationen delats upp i fyra huvudgrupper, nämligen Författningar, Förarbeten, Svensk rättspraxis och Internationellt. De informationskällor som bör ingå i rättssinformationssystemet 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 lydelsen 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 kunnas 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


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 lydelser av författningar i konsoliderad form så skall det alltid vara möjligt att direkt kunna länka sig till den lydelse författningen har vid sökstillfället. 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 hävisningar 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.

8.8 Systemets tillgänglighet


8.9 Säkerhet

Allmänt

**Brandväggar**


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 korrekttheten 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.


**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


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/startsida) 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.


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


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.

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-

W3C


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 märkningspråk för Internet. Användningen av något av dessa märkningspråk 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, länkningar 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.


**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.

**SGML**


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.


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. Arbete pågår dock med att ändra på detta, bland annat genom viss revidering av SGML.


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.


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.


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.


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


Standarden Z39.50 löser det historiska problem som har tvingat användare att lära sig olika sökspråk och databasstrukturer hos olika databasvärder. I ett decentraliserat rättssinformationssystem 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 databasvärda 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
databasvärdaarnas 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 databasvärden som på motsvarande sätt
"översätter" informationen till ett enhetligt presentationsformat. Det
utgör 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, løptext,
nyckelord, hänvisningar m.fl. uppgifter. Servern sänder därefter
tillbaka svaren till den användare som sökfrågan kom från.


För att underlätta för myndigheter, databasvärder 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


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)

Bedömning: 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 begreppssklasses.

I dag arbetar många myndigheter med att göra sakregister till sina dokumentsamlingar. 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.


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.

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. 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
överenskommerelser (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
gundförfattningen sats samman till sin gällande lydelse. I
departementspromemorian Vissa rättsdatafrågor (Ds 1991:75)
hävvisades 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 uppfylde 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 lyder.


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 vara lika informativa om rättsfrågan som dessa rubriker. Domstolsverket skall vara ansvarigt för att uppgiftena
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
härör 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
upphovrätt 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 föranstaltet 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.


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 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.


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.


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 avtaliden, 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 avtaliden 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.


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.


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 är 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 sökbart i rättsinformationssystemet.


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

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

**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 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 centrat är att bevaka de gemensamma säkerhetsfrågorna. Det gäller dels att se över säkerheten i systemet som helhet, dels att bevaka utvecklingen på datasäkerhetsområdet.

**Placering**


Enligt arbetsgruppens mening är det mindre lämpligt att tillskapa en ny myndighet endast 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


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


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


**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


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 strukturerings 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

11.3 Genomförande


**Skälen för förslaget:** Ett noggrant förberedelsearbete är nödvändigt innan den praktiska verksamheten vid rättsinformationsrådet kan påbörjas. Möjlien kommer det också att krävas viss ny personal. Rådet bör därför tillsätta 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


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 Grunddata-
basutredningen sitt betänkande SOU 1997:146, Grunddata – I

**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 databaser 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 löst egendom eller som anger geografiskt läge,
2. är beständiga i tiden och
3. har en utbredning och 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 §.


– 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 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 teknikråd 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


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 allmänna spridning av rättsinformation utan att göra lösningen beroende av andra förslag. Åtminstone under uppbyggnadsskedet bör därför en annan lösning gälla.
12 Kostnader och vinster


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
rätsinformationssystem 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 sammanlagt att en samhällsekonomisk lönsamhet skulle uppstå en bit in i uppbyggnadsförfarandet.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att några ytterligare resurser inte behöver tillföras de deltagande myndigheterna. Däremot kommer en del ompristallningar 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,
– söka på numeriska värden och intervall,
– söka på specialtecken, t.ex §,
– ignorerar 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 nyttobedömning 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.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Uppskattade kostnader</th>
<th>Engångs- kostnad (milj. kr)</th>
<th>Under uppbyggnaden (milj. kr/år)</th>
<th>Vid full drift (milj. kr/år)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Rådet</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>- Sekretariat</td>
<td>0,2</td>
<td>2,5</td>
<td>1,5</td>
</tr>
<tr>
<td>- IT-kostnader</td>
<td>1-3</td>
<td>0,8</td>
<td>0,8</td>
</tr>
<tr>
<td>- Buffert för konsulter m.m.</td>
<td></td>
<td>1,5-2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Myndigheter (möten, utbildning och publicering)</td>
<td>14</td>
<td>0,6-0,7</td>
<td>0,2-0,3</td>
</tr>
<tr>
<td>Kommuner och Landsting (utbildning och publicering)</td>
<td>50-120</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

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.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Uppskattade nyttor</th>
<th>Årliga nyttor (miljoner kr/år)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Myndighetsinterna rationaliseringar</td>
<td>&gt; 2</td>
</tr>
<tr>
<td>Användares tidsvinster m.m.</td>
<td>40-75</td>
</tr>
<tr>
<td>Minskade kostnader för informationsköp</td>
<td>100</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 kostnadsanalys 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.

2 Översiktlig kostnadsberäkning

2.1 Rådet


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 deltag arantal.

2.2 Sekretariatet

Kostnaderna för att rekrytera sekretariatets personal bedöms upp gå till mellan ca 50.000 och 200.000 kr beroende 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 ha 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

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


Den initiala investeringskostnaden för central server, dvs. maskin- och programvara, inklusive installation, test och inträffning har grovt uppskattats till ca 1-1,5 miljoner kronor. En kostnad som snabbt kan dubbleras beroende på hur systemet utvecklas. Eventuell samordnad upp handling för andra ändamål respektive utnyttjande av befintliga programlicenser m.m. kan pressa kostnaden. Vid full drift tillkommer troligen något lägre kostnader för utbyte/uppgradering 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 uppskattnatts 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 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 myndigheter med föreskriftsrätt (och egen författningssamling) saknar tillgång till Internet, dvs. hemsida. Därtill kommer ytterligare ett antal myndigheter med före skriftsrätt i andra myndigheters författningssamling som saknar anslutning.

Inga kostnader för internettablering 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 standard iserad märkning.

För de 20 största myndigheterna antas 4 personer (jurist och te kniker 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 resekkostnader. 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 eve ntuellt 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 möjliga tillkomma kostnader för deras medverkan i särskilda arbetsgrupper kring val av olika standarder och andra tekniska lösningar. Detta främst under uppbryggnadsskedet, men även vid full drift eftersom löpande

---

1 AgV, DV, domstolarna, Elsäk, KamK, KVS, Revisornsämnden, RÅ, SÄI, 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


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 uppbyggnadsskede och halva beloppet vid full drift. (Givet en dags kostnad 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 beräknas 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 mä rka 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 kostnadsuppskattnings. 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 kostnadsfallkalkyl).

Utifrån detta görs en mycket grov uppskattnings 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 varda ha mellan 300 till 400 föreskifter 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 uppskattningssvis 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

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 nytta inte ökar proportionellt med införlitningsinnehåll 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 handlägningsarbetet 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 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.

---

3 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 aktuelltare, fullständigare och korrekta informationsspridning.

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 offentlig 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


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 ytterlighetfallet 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 regelmängd 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 kräva 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 regeverken 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 rättsinformationssystem 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 räkneexempen i detta avsnitt tyder på att det skulle vara lågt räknad besparingspotential för ett rättsinformationssystem)

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 rättsinformationssystem 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 cdromskivor m.m. måste användare många gånger abonnera på tjänsten (alternativt köpa enstaka exemplar). Blir flera av dessa rätskällor 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 i 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 mot svara 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 förbättra 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


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 Toppledas rforums 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 så målade 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 nytto i storleksordningen 140-175 miljoner kr per år skulle samhällsekonomisk lönsamhet för rättsinformationssystemet nås en bit in i uppbyggnadsfasen, eller drygt ett år efter den tidpunkt när märkt myndighetsinformation och avancerade sökmöjligheter finns tillgängliga i hög grad.
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

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/](http://www.w3.org/)

Metadatasystem

En artikel om GILS av en av dess upphovsmän Eliot Christian: [http://www.dlib.org/dlib/december96/12christian.html](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](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)


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](http://www.w3.org/Metadata/RDF/FAQ)

Märkningsspråk
World Wide Web Consortiums (W3C) XML-sida med länkar: [http://www.w3.org/XML/](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.ifi.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/

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
Rättssinformation i andra nordiska länder
Retsinformation i Danmark:
http://www.retsinfo.dk/

Det finska justitieministeriets databaser:
http://finlex.edita.fi/index_r.html

Det norska Lovdata:
http://www.lovdata.no/ (ej gratis)

EU
EG-kommissionens Europaserver:
http://europa.eu.int/

Publikationskontorets server EUDOR
http://www.eudor.com