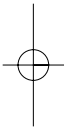
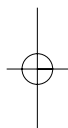
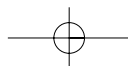
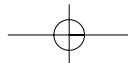


Rättsinformation under 2000-talet

**Nuläge i Sverige och Europa,
trender och policy**

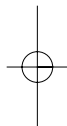


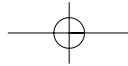




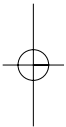
Innehållsförteckning

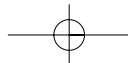
Förord	5
<i>Peter Seipel, Institutet för rättsinformatik, Stockholms Universitet och IT-kommissionen:</i>	
Inledning	7
<i>Nicklas Lundblad, Stockholm Chamber of e-commerce:</i>	
Från magnetband till datanät	8
<i>Peter Seipel, Institutet för rättsinformatik, Stockholms Universitet och IT-kommissionen:</i>	
Gamla och nya medier	14
<i>Jon Bing, Institutt for rettsinformatikk, Oslo universitet:</i>	
Rettsinformasjonens utvikling i Europa: Det store bildet	20
<i>Henric Stjernquist, EU:s publikationskontor:</i>	
Utvecklingen av EU:s elektroniska rättsinformation	34
<i>Ahti Saarenpää, Institutet för rättsinformatik, Lapplands universitet:</i>	
I knapphetens tecken	50
<i>Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo:</i>	
Systemrettssikkerhet	60
<i>Magnus Enzell, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet:</i>	
Allmänheten, Internet och det offentliga samtalet	74
<i>Peter Blume, Köpenhamns universitet:</i>	
Retlig information og demokrati	79
<i>Paneldebatt:</i>	
Den rättsliga informationsmarknaden	84
<i>Per Øystein Andersen och Kristin Forslund, Rettsvesenets IT- og fagtjeneste:</i>	
Erfarenheter och väntad utveckling	98
<i>Stefan Strömberg, Domstolsverket:</i>	
Planering för framtiden	109
<i>Avslutande debatt:</i>	
Ansvar och strategier	116





RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET





Förord

Seminariet om "Rättsinformationen under 2000-talet Nuläge i Sverige och Europa Trender och policy" arrangerades av

- Institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet (<http://www.juridicum.su.se/iri>) ,
- IT-kommissionens IT-rättsliga observatorium (<http://www.itkommissionen.se/observ>),
- Nätverket för Europarättsforskning (<http://www.juridicum.su.se/nef>)
- Stiftelsen för rättsinformation (<http://www.rattsinfo.se>)
- Svenska föreningen för ADB och juridik (<http://www.adbj.se/>),

Seminariet ägde rum i Rosenbads Konferenscenter den 17 och den 18 oktober 2000.

Seminariet var också årets Nordiska konferens i rättsinformatik.

Den dokumentation som redovisas i denna rapport finns även tillgänglig på Internet under de Internet-adresser som angetts i det föregående.

Syftet med konferensen

Rättsinformationen sprids nu alltmer elektroniskt från att tidigare ha varit enbart pappersbunden. De arrangerande organisationerna har alla till uppgift att på olika sätt arbeta för att den elektroniska rättsinformationen utvecklas effektivt och nyttiggörs i rättsordningen. Seminariet hade till främsta syfte att låta intressenter i olika läger få tillfälle att diskutera möjligheter och vägval för framtiden.

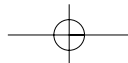
Programmet

Programmet för seminariet var uppdelat på följande teman

- n Informationsteknikens utveckling
- n Rättsinformationens utveckling
- n Rättsinformationen och rättssäkerheten
- n Rättsinformationen och demokratin
- n Den rättsliga informationsmarknaden
- n Rättsordningens nya infrastruktur
- n Ansvar och strategier

Många olika synpunkter på hur utvecklingen kan tänkas bli

I flera inslag beskrevs utvecklingen på olika områden av rättskällor och annan rättsinformation under en längre tid. Genom att inledarna kom från olika yrkesområden förde de med sig olika erfarenheter. Synen på trender i utvecklingen under 2000-talet varierade men samtliga inledare räknade med fortsatta snabba genomslag av den nya tekniken, sannolikt i form av språngvisa förändringar av informationssystemen. Som



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

ett exempel kan nämnas Nicklas Lundblads diskussion om informationsbärarnas ständiga närvaro – en alltid tillgänglig "informationston", en motsvarighet till telefonens kopplingston. Man var ense om att beredskapen för sådana förändringar måste hållas hög; vi vet inte säkert vart utvecklingen leder oss, men vi vet att förändringarna kommer, som Ahti Saarenpää sammanfattade det.

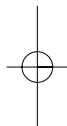
Alla var således ense om att rättsinformationen under 2000-talet kommer att förändras i grund. Databaserna (informationssamlingarna) kommer att bli allt fler och möjligheterna allt bättre att snabbt få överblick och finna det eftersökta. Det handlar då inte bara om att rättsreglerna blir mer lättillgängliga, snabbare uppdaterbara etc. än idag. De kan också komma att presenteras på delvis andra sätt, t.ex. genom "situationskonsolidering" som innebär att regeldelar förs samman alltefter behov och situation. Detta kan kanske bli en lika naturlig och enkel teknik för presentationen som den vi använder oss av i dag när det gäller författningar, där vi låter paragraferna i en författning presenteras under en författningsrubrik. Problem kan dock uppstå genom att användarna, särskilt de som inte är experter, har svårt att hantera omfattande och komplexa informationssystem. Risker finns också att informationssystemen, trots sin bredd, lämnar luckor. Mångfalden i utbudet kan skapa ett "rättsbrus" som i sin tur kan skada rättssystemets legitimitet.

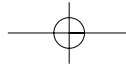
Rätten är beroende av medierna och förhållandet mellan rätten och medierna är komplicerat. Peter Seipel pekade på fem viktiga frågor:

- n hur media kan bidra till rättssystemets interna effektivitet
- n hur medierna kan förnya normgivningstekniken och normadministrationen
- n hur medierna kan göra praktisk verklighet av fiktionen att rätten alltid är känd
- n hur medierna kan minska transaktionskostnaderna för rättslivets aktörer
- n hur medierna kan bidra till att upprätthålla rättsmedvetandet och rättskänslan

Alla var överens om att rättssäkerheten kommer att påverkas liksom marknaden för rättsinformation och även rättsordningens arbetssätt. Självklart har de rättsliga informationssystemen och deras utveckling även betydelse för demokratin.

Vilka effekterna kan bli i stort och i smått det vet dock ingen ännu. När man funderar över framtiden har man, som Ahti Saarenpää pekade på, anledning att beakta vad som menas med en "rättskultur". Det gäller grundfrågor som dessa: Vilka rättsidéer accepteras idag? Vilket slags statsskick har vi? Vilka rättsnormer har vi? Vilka konfliktlösningsverktyg använder vi? Vilka rättsliga infrastrukturer söker vi utveckla? Det handlar om framtidsanalyser av rättsstatens roll i "informationssamhället" eller "nätssamhället". En självklar utgångspunkt är härvid att förändringarna måste styras av rättsordningens grundläggande uppgifter och ansvar. Det bestående i förändringen är lika viktigt som förändringen i sig.





Inledning

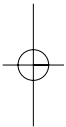
Peter Seipel, Institutet för rättsinformatik, Stockholms Universitet och IT-kommissionen:

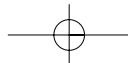
Välkomna till konferensen om rättsinformationen under 2000-talet, som samtidigt är nordisk konferens i rättsinformatik för år 2000.

Arrangörerna är IT-kommissionens IT-rättsliga observatorium, Stiftelsen för rättsinformatik, Svenska föreningen för ADB och juridik, Nätverket för Europarättsforskning och Institutet för rättsinformatik.

Jag minns en händelse 1967, som var något av en ögonöppnare för många: The First World Exhibition of Computers and Law i Genève, där man kunde titta på trumminnen som snurrade med stulna rättsfallsreferat, där telefonservice bestod av att kunden ringde upp till företaget och ställde sin fråga, varvid företaget gjorde en datakörning som tog någon dag eller två och ringde tillbaka. Detta var high tech då. Jag glömmer inte när Börje Alpsten talade med sina kolleger på Justitiedepartementet om vad som borde göras och man därefter satte igång den svenska utvecklingen som hade en intensiv och dynamisk period åren runt 1970. På liknande sätt gick det till i de övriga nordiska länderna.

Det är värt att tänka tillbaka och fundera kring hur man skulle uppleva dagens situation med exempelvis internetåtergivning av en sådan här konferens. Klart är att situationen dramatiskt har förändrats. Vi kan idag göra mycket som man inte ens kunde tänka sig då. Det är sådant vi ska fundera över och diskutera gemensamt under dessa konferensdagar, för att se vart utvecklingen bär hän.





RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Från magnetband till datanät

Nicklas Lundblad, Stockholm Chamber of e-commerce

The Judgement

*The Well. The town may be changed,
But the well cannot be changed.
It neither decreases nor increases.
They come and go and draw from the well.
If one gets down almost to the water
And the rope does not go all the way,
Or the jug breaks, it brings misfortune.*

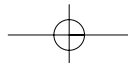
Brunnen



Denna presentation ägnas åt utvecklingen av informationsbärare och avser erbjuda en bakgrund åt diskussionen om informationens flöden i samhällen i stort. Avsikten är att belysa utvecklingen vad avser informationsbärare i ljuset av samhällsutvecklingen – och lösligt antyda några problem i denna utveckling.

Vi inleder med ett hexagram från en av världens äldsta böcker, det kinesiska oraklet I Ching. I Ching är en spådomsbok där den vetgirige med hjälp av röleksstjälkar eller mynt kastar fram ett av sextiofyra hexagram och sedan tar del av oraklets visdom¹⁾.

Anledningen till att denna bok och dess historia passar som inledning är enkel. I Ching är – som var och en kan se – ett binärt system. Det innehåller brutna och hela



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

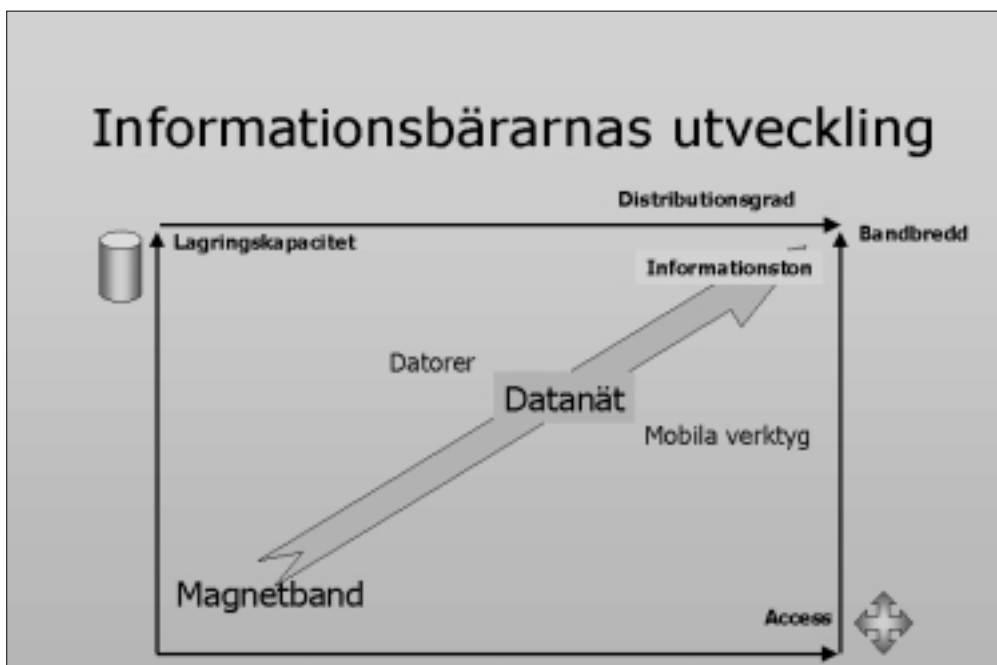
linjer. I Ching är också ett av de första exempel vi har på binära system. Det sägs att filosofen Leibniz skrev sina första uppsatser om just binära talsystem och beräkningar efter att ha introducerats för I Ching. Leibniz funderingar ledde sedan vidare till tanken på en mekanisk maskin för beräkningar hos bl.a. engelsmannen Charles Babbage, och ur dessa skisser anser vissa att datorn kom att födas.

I Ching har alltså en gedigen bakgrund i datorhistorien, och valet av just det ovanstående tecknet i samlingen av sextiofyra hexagram är särskilt enkelt att motivera. Brunnen, som metafor, är ett lämpligt sätt att beskriva en informationsbärare på. Om vi för ögonblicket bortser från att brunnen var den mötesplats där informationen flödade, så finner vi i själva konstruktionen av brunnen en god metafor för informationsbäraren. Vattnet i brunnen är informationen och hinken det verktyg vi använder för att få tillgång till informationen. Hinkens storlek och utformning avgör vårt resultat. Vattenmängden i brunnen avgör hur mycket vi kan få.

I dagens samhälle har vi alla emellertid försatts i en komplicerad situation. Vår brunn är oändligt full, men vi vill inte längre åt bara vattnet, utan även spårämnen i vattnet. Våra hinkar är dessutom mer att likna vid läckande säll. Vad är det som har hänt? Hur har informationsbärarna utvecklats under vårt århundrade?

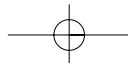
Mot informationstonen

Utvecklingen under de senare åren kan illustreras med ett enkelt diagram där vi åskådliggör utvecklingen i fyra parametrar: Access, bandbredd, distributionsgrad och lagringsförmåga. I en bild:



Bilden åskådliggör tydligt hur vi förflyttat oss från lägre värden på dessa parametrar till högre, och i förlängningen kan vi ana ett tillstånd som påminner om telefonens kopplingston, en informationston som ständigt finns närvarande i tillvaron.

Vad betyder detta? Hur skulle det kunna realiseras? Det enklaste sättet att förkla-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

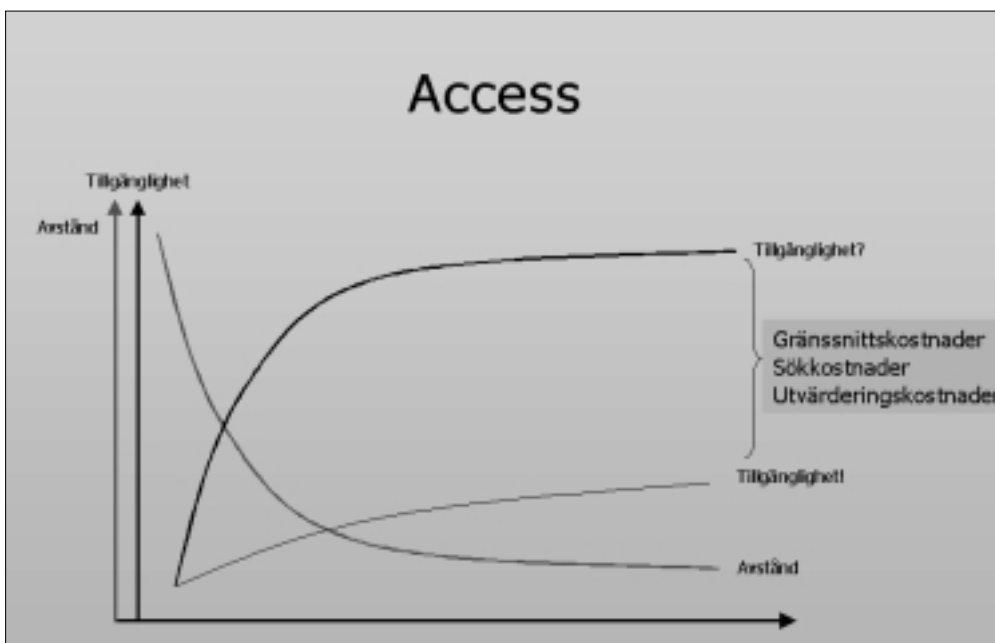
ra det är att beskriva det som en utveckling där Internet sipprar ut i vardagens alla ting: kylskåpet är ett populärt exempel, men snart nog kommer access att finnas i böcker, mjölkpaket, skor och cyklar likväl som i mobiltelefoner och datorer. Det tillstånd vi då träder in i är ett tillstånd i vilket vi överallt kan få del av information. Ett informationsfält kommer att likt ett magnetfält täcka delar av planeten.

Det är intressant att notera att ju högre upp vi kommer desto mer distribuerad blir också informationsfördelningen. Det kan förutses, redan nu, att nanoteknikens framväxt och utveckling kommer att bidra till detta.

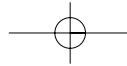
Vad är access?

Vi har således sett att utvecklingen går mot en mer distribuerad informationsbärare med högre lagringskapacitet och större bandbredd. Därtill blir accessen till informationen alltmer vittspridd. Är då allting problemfritt?

Tyvärr inte. Accessen till informationen är sammansatt av två viktiga komponenter: avståndet till information och informationens tillgänglighet. Avståndet är en enkel delparameter som lätt kan beräknas. Hur lång tid tar det att komma åt, fysiskt, viss information? Tillgängligheten är en mer eterisk delparameter. Här handlar det främst om användarvänlighet och informationens organisation. Vi kunde tro att tillgängligheten ökade när avståndet minskade, och detta är ofta nog sant. Men inte så mycket som man kanske skulle tro. Ofta ökar tillgängligheten mindre, och det glapp som uppstår beror av bl.a. gränssnittskostnader, sökkostnader, utvärderingskostnader m.m. I en bild:



Det här gapet är bekymmersamt. Om vi vill åstadkomma en riktig förbättring i informationsflödet – vare sig det gäller rättslig eller annan information – måste vi försöka att minimera gapet mellan det förväntade resultatet i tillgänglighet och det verkliga. Vi skulle kunna leka med formler och säga att i kunskapssamhället gäller följande:



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

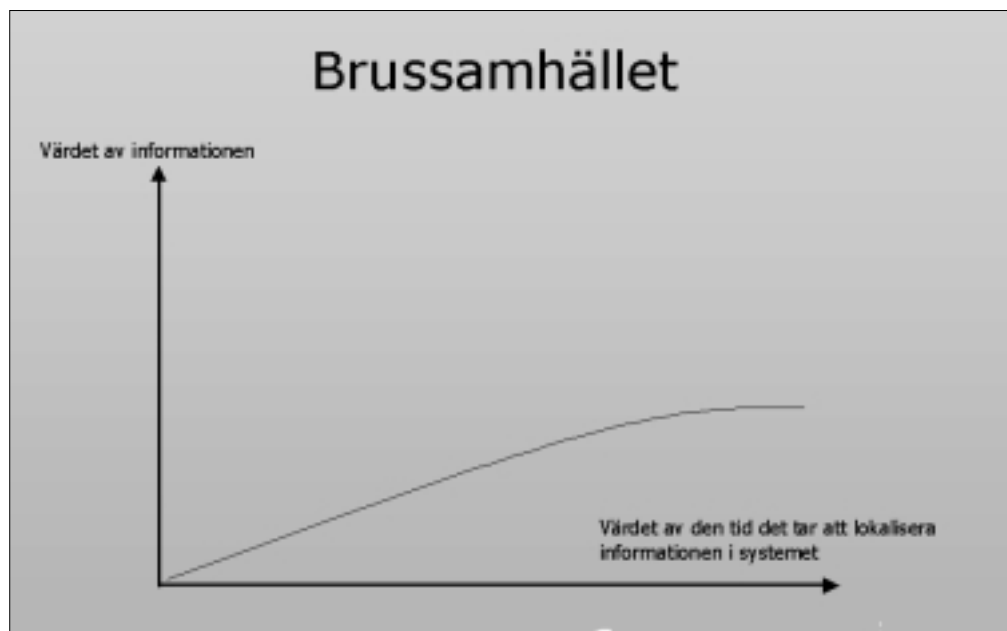
Kunskapssamhället

$$\text{Tillgängligheten} = 1 / \text{avståndet}$$

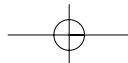
I kunskapssamhället ökar tillgängligheten när avståndet till informationen minskar. Informationen kan utnyttjas transparent.

Vi lever inte i kunskapssamhället idag. Om något lever vi i vad vi skulle kunna kalla brussamhället. Detta tillstånd kännetecknas av att värdet av en given informationsmängd alltid är mindre än värdet av den tid det tar att hitta, utvärdera och utnyttja informationen. I en bild:

Brussamhället



Som figuren visar är detta en situation som gör teknik och innehåll ointressanta – det kostar alltid mer än det smakar. Det bör noteras att för ett företag är detta ett kommersiellt problem som måste lösas. För en regering däremot är problemet mer allvarligt och djupgående: det är faktiskt ett demokratiproblem. Utformningen av informationssystemen kommer att avgöra kostnaderna för att delta i demokratins utveckling.



RÄTTSPERSONLIGHET UNDER 2000-TALET

Från datasamhälle till kunskapssamhälle

Vi kan se utvecklingen av samhället som en parallell till den gamla trikotomin i informations- och datavetenskapen mellan data, information och kunskap. Vi utvecklas från ett datasamhälle, där vår huvudsakliga verksamhet består i databehandling, via ett informationssamhälle där vi kommunicerar till kunskapssamhället, där vi kanske till sist kan ägna oss åt att förstå. I en bild:

Utvecklingens stadier		
Stadium	Aktivitet	Medium
Datasamhället	Behandling	Magnetband
Informationssamhället	Kommunikation	Datanät
Kunskapssamhället	Förståelse	Hjärnan

Den tredje kolumnen i bilden, medium, antyder vilken informationsbärare som spelar huvudrollen i den aktuella fasen³⁾.

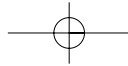
Information eller interaktion?

Vi talar ofta om bandbredd som om det var en enda sak, men givetvis finns det flera olika betydelser i ordet. Två sådana betydelser framstår som särskilt viktiga: informationsbandbredd och interaktionsbandbredd.

Informationsbandbredden är en fråga om mbit/s. Ett enkelt mått som vi redan idag använder. Interaktionsbandbredden är mer svårdefinierad, men skulle kunna definieras som den förståelse som kan byggas upp i ett system. Vi skulle också kunna kalla detta för dialogbandbredd och därmed skulle informationsbandbredden bli monologbandbredd.

Idag utvecklar vi monologbandbredden flitigt, men ligger fortfarande – på många områden – efter i utvecklingen av dialogbandbredden

Det finns ett område idag där interaktion och information flyter samman, och det är spel. Det finns t.ex. ett spel som heter Everquest, som spelas av ca 205.000 människor. Det är en s.k. persistent 3D-värld. Den finns alltid kvar i cyberrymden – konstant och möjlig att återvända till - och det finns en mängd mänskliga spelare i denna värld som interagerar med varandra. I den världen har det börjat uppstå alla möjliga sociala system – enkla etiska system, protolegala system. 3D-världen är en

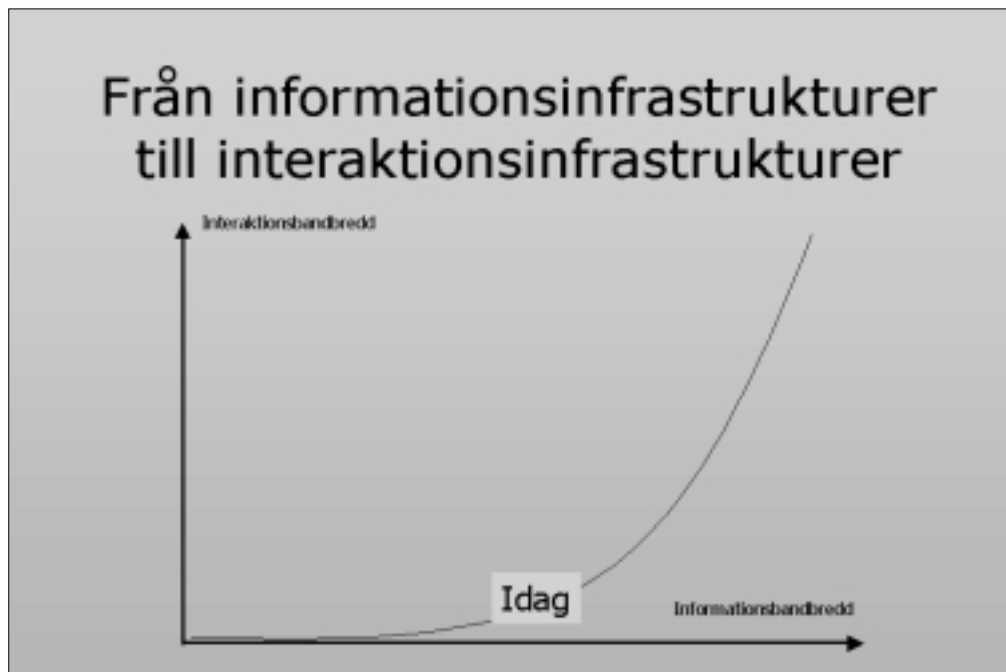


RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

alldeles utmärkt miljö för att träffa människor över stora avstånd och interagera. Och utvecklingen leder till att de blir fler och mer avancerade. Dessa världar skulle kanske kunna kallas interaktionsbärare. Dessa är kanske långt mycket viktigare än informationsbärarna och nästa utvecklingsområde.

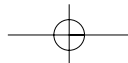
Till sist

Hur utvecklas då informationsbärarna i vårt samhälle? De utvecklas mot en allestädes närvarande och fältliknande utbredning där vi kommer att ha access till mängder med information. Paradoxalt nog kan detta betyda att vi blir mindre informerade än någonsin tidigare. För information som förekommer i massivt överflöd förvandlas snabbt till meningslöst brus. I rättsliga sammanhang är detta särskilt viktigt. Om det uppkommer ett rättsbrus kommer detta att skada rättssystemets legitimitet allvarligt.



Noter:

1. Se för en populär introduktion Karcher, Stephen I Ching: Förvandlingarnas bok – ett sätt att lära känna sig själv och utvecklas (Månpocket 1999) ISBN: 9176435237.
2. Det här är inte nödvändigtvis en global utveckling.
3. Förståelse och andra faktorer är notoriskt oklara begrepp, men diskvalificeras inte därför i förklaringar eller definitioner. Det är just detta vi kanske måste lära oss – att det oklara ofta har ett eget värde.



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Gamla och nya medier

Peter Seipel, Institutet för rättsinformatik, Stockholms Universitet och IT-kommissionen:

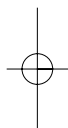
Efter denna hisnande upplevelse kommer juridiken.

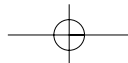
Temat gamla och nya medier ska ställas i relation till konferensens titel Rättsinformationen under 2000-talet. Det innebär att man måste blicka bakåt såväl som framåt. Bakåt betyder åtskilliga tusental år, och framåt handlar det om man ska ta 2000-talet på allvar om ett tusen år. Min uppgift är alltså milt sagt svår att hantera. Jag ska låta bli att fördjupa mig i frågan om det talade språket bör ses som ett medium och hur det kan ha gått till när talat språk uppkom. Istället ska jag diskutera ett mindre tema: om vissa egenskaper hos medier för informationsbehandling. Dvs fortsätta den diskussion Nicklas Lundblad inledde, för att sedan styra in på vissa frågor om samband mellan medier för informationsbehandling och rättsordningen. Jag ska följa upp med att titta på möjligheterna att genom att utveckla och använda nya medier förnya hanteringen av rättsinformationen och utveckla rättsordningen och rättssamhället.

Låt oss fundera kring egenskaper hos medier.

Medium betyder medel eller förmedlare, och ordet används i många sammanhang. Inom språkvetenskap, matematik – och metafysik: förmedlare från andevärlden. I kommunikationssammanhang är det främst massmedier som drar till sig uppmärksamheten, dvs medel att föra ut information och underhållning till de breda massorna. Man har varit mer tveksam till hur Internet ska karakteriseras. Åtminstone en svensk statlig utredning vill inte se Internet som ett massmedium, men det riktiga synsättet bör nog vara att Internet i vissa sammanhang och i vissa användningar mycket väl kan betecknas som ett massmedium. Frågan om medier ska anses vara massmedier eller privatmedier är nog en fråga om gradskillnader. Bestämda medier, som Internet, telefoni eller böcker, är mer eller mindre lämpade för det ena eller andra användningssättet, och de används faktiskt också för att uppnå olika grader av spridning. Telefonen upplever vi primärt som ett privatmedium, men den används också i t.ex. telefonkampanjer.

I den oförglömlige Marshall McLuhans fotspår kan man konstatera något Nicklas Lundblad var inne på: medierna påverkar människornas verklighetsuppfattning, och hur människor tänker och uttrycker sig. "Mediet är budskapet", menade McLuhan i en något kryptisk kortformulering – man måste läsa hela boken för att förstå vad han är ute efter. Modern kommunikationsforskning instämmer med McLuhan men har vidgat diskussionen till att inte bara gälla medier utan alla slags redskap för att stödja och hjälpa tänkandet, t.ex. kartor och kulramar. Även sociologin intresserar sig för hur tankestrukturer och kulturmönster hänger samman med intellektets fysiska apparatur. T.ex. hur kalendrar bidrar till att skapa kollektiva minnen och världsbilder – ett tragiskt exempel är den pågående konflikten i Mellan-





RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

östern, där de gemensamma minnena ställer till elände tusentals år efter de händelser som skapade minnena. Klockan är ett vanligt exempel på hur skaror disciplineras och inpassas i det tidiga industrisamhällets mönster som krävde en helt annan ordning än jordbrukssamhället. Så här kan man fortsätta och studera artefakter.

Dessa kommentarer leder till fyra slutsatser.

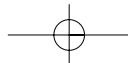
- n Medier är inte neutrala ting, de är inflettade i tankeprocesser och kulturmönster.
- n Medierna är mer eller mindre flexibla i förhållande till användningen för massspridning och användningen för privatkommunikation.
- n Medieutvecklingen är en del av kulturutvecklingen, och den uppträder både som det som styr och det som är styrt. Ofta sker detta i komplicerade växelspel – tänk t.ex. på TV i politiken.
- n Medieutvecklingen har gått delvis linjärt – t.ex. utvecklingen av manuella skrivdon från vassrör till gåspenna till stålstift (övergången från vassrör till gåspenna ökade produktionstakten och möjliggjorde universiteten på 1200-talet) – och i språng. Det kan vara svårt att avgöra vad som är linjärt och vad som är språng, inte minst när det gäller den moderna utvecklingen. Ska man föra samman den under en rubrik och tala om telekommunikation som ett språng? Eller talar man om persondatorer och worldwide web särskilt? Det som kännetecknar sprången är att nya funktioner möjliggörs och att räckvidden förändras till sina dimensioner, att grundläggande ekonomiska förhållanden förändras och att de sociala och kulturella sammanhang där mediet ingår ändrar karaktär. Det handlar hela tiden om blandning av kvantitativt och kvalitativt.

Sprången har historiskt sett skett på allt kortare tid. Övergången från muntlig till skriftlig kultur tog tusentals år och är fortfarande inte helt fullbordad överallt. Boktryckarkonsten behövde några hundratal år för att få betydande genomslag – kvantiteten var liten på 1400-talet, explosionen kom först på 1800-talet. De moderna telemedierna har slagit igenom allt snabbare. Takten beror på vad vi talar om – några tiotal år om vi talar om något tillräckligt stort som telefon eller datorer.

Vad som menas med genomslag är inte alldeles givet. Det kan handla om tekniskt fullkomnande eller allmän tillgång till mediet. Det kan handla om fullt förverkligande av ett mediums tekniska potential, eller det kan handla om full insikt om mediets möjligheter, och användning av dessa möjligheter för överordnade syften, t.ex. politisk propaganda, folkbildning eller demokrati. Det är ett komplext tema vi talar om när vi försöker förstå mediernas genomslag och språngvisa utvecklingsskeden. Detta om medierna och deras egenskaper. Nu över till rättsinformationen och medierna.

Vad är rätten? Den är i hög grad ett kulturellt fenomen. Rättens ursprung hänger nära samman med rit och religion, med ätter och klaner, och framför allt med formaliserad utövning av makt och våld. Viktiga funktioner som har utvecklats ur mer eller mindre primitiva föregångare är förstås den statliga monopoliseringen av våldsanvändning, metoder för socialt accepterad konfliktlösning, normering av informationshantering i förvaltning och näringsliv, och att skapa rättsmedvetenhet och rättsacceptans som en del av det sociala kittet.

När vi ser på de svårigheter de tidigare kommuniststaterna har att bygga en rättsordning är detta en viktig del av förklaringen till varför det går så långsamt. Vid juridiska fakulteten hade vi under perestroikatiden ett samarbete med sovjetiska veten-



RÄTTSPÄTTINFORMATION UNDER 2000-TALET

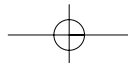
skapsakademin. En av våra gästande professorer hade denna långsamhet som ämne för en föreläsning. Han menade att det första problemet var att det saknades så stora sektorer av rättslig reglering: det fanns t.ex. ingen banklagstiftning, det måste importeras. Men det fanns ett problem som var ännu svårare: myndigheterna måste lära sig att de också ska följa lagen. Slutligen fanns ett tredje som var det allra svåraste: att människorna inte längre hade något rättsmedvetande. I ett samhälle där man talat om telefonjustis – vilket inte betyder att man ringer upp för att ta reda på ett lagrum utan att domstolen ringer upp den lokala partikoryfén för att höra hur en rättsfråga bör avgöras – kommer rättsvisans hantlangare och symboler att framstå som hot och hån för allmänheten. Detta är en viktig del av rättsordningen som vi ofta tar för given, men som vi måste värna och vårda.

Rätten har alltid varit i hög grad beroende av medierna. I en muntlig kultur hängde den nära samman med saga och sägen. De mönster som skulle inpräntas hade berättelsens form, ofta starkt dramatiskt, och de bevarades i minnet. Skriftlighetens inträde betyder mycket för rättens inträde som koncept. Den gav förutsättningar för komplexa regelstrukturer på ett sätt som aldrig hade varit möjlig i en muntlig kultur. Den rättsvetenskapliga kommentaren blev möjlig, och juridiken övergick successivt till att baseras huvudsakligen på textarbeten. Men även sedan skriftligheten har gjort sitt intåg förekommer muntliga inslag i rättslivet, t.ex. i form av edgång och läsning av lagen på tinget. Rätten innehåller fortfarande rituellt viktiga muntliga inslag, exempelvis muntlighetsprincipen i svensk processrätt, dvs principen att sakframställning och bevisföring ska ske muntligen vid huvudförhandling inför rätten. Skälen är nog inte enbart rationella utan har att göra med hur vi ser på muntligheten som fenomen.

Rättens förhållande till medierna är komplicerat och värt vår uppmärksamhet, inte minst i de icke linjära skeendena där informationssystemen sprängvis förändras. Jag menar att vi befinner oss i ett sådant nu, även om uppfattningarna kan gå isär om var i skeendet vi befinner oss, och hur det medium som förändras bör definieras. Ska det göras brett, som telekommunikation, eller snävare, som t.ex. worldwide web. Det viktiga är dock de grundfrågor vi ställer om rättens förhållande till medierna.

- n Den första är hur medierna kan bidra till rättssystemets interna effektivitet.
- n Det andra är hur medierna kan förnya normgivningsteknik och normadministration.
- n Det tredje är hur medierna kan göra praktisk verklighet av fiktionen att rätten alltid är känd.
- n Det fjärde är, med en koppling till Nicklas Lundblads funderingar, hur medierna kan minska transaktionskostnaderna för rättslivets aktörer.
- n Det femte är hur medierna kan bidra till att upprätthålla rättsmedvetenhet och rättskänsla.

Hittills får man nog säga att det är den tekniska medieutvecklingen som har tenderat att styra snarare än preciserade önskemål om en viss önskad utveckling av rättsordningen, med utgångspunkt i frågor som de jag har ställt. Tekniken har funnits, liksom inom många andra områden. Det har sina naturliga förklaringar: Det var inte fel att Börje Alpsten och Ingvar Gullnäs på The First World Exhibition of Computers and Law 1967 fascinerades av tekniska möjligheter och ställde frågan hur man kan använda dem. Det kan vara en ingång, men så småningom kommer man till ett



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

skede där man frågar sig hur man kan anpassa tekniken för att nå det vi vill åstadkomma inom rättsordningen.

Jag tycker det är hög tid att man går in i ett skede där frågor som de jag har ställt är utgångspunkt för försök till medveten styrning av medieutvecklingen och medieanvändningen. Vi har så mycket erfarenheter nu, vi har så mycket klarare blick för svårigheter och möjligheter, och vi befinner oss i ett väldigt dynamiskt skede där det faktiskt handlar om ett språng i utvecklingen från tidigare möjligheter.

Låt oss titta på mediernas potential, med utgångspunkt från dessa frågor.

Om man försöker att med utgångspunkt i frågorna studera medierna innebär det att man försöker urskilja lovande egenskaper och trender i utvecklingen. Vad kan detta handla om?

Intranät i kombination med extranät, dvs kommunikationsmöjligheter på ett öppet sätt kan på ett radikalt sätt förändra både informationsflöden och arbetssätt inom rättsordningen. Det är inte fullt entydigt vad full bredbandskapacitet innebär; enligt vetenskapshistorikern Tor Nørretranders är 11 MB/s kroppens maximala intag av information där det mesta eller 10 MB/s kommer via synen. Detta skulle alltså motsvara full bredbandskapacitet, men jag är tveksam till om det räcker att räkna på det sättet. Det finns så mycket mer än neurofysiologiska faktorer i mänsklig perception. Det är sådant vi på allvar måste börja diskutera och med nödvändighet koppla det till demonstrationer och praktiska experiment av det slag som Nicklas Lundblads spelsekvens visade oss, för det är i den färdriktningen som möjligheterna finns.

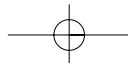
Vad vi kan säga är att många aktiviteter kommer att bli möjliga, som en långsam fysisk miljö inte praktiskt och ekonomiskt tillåter. I blygsam skala kan vi börja ana hur det kommer att påverka rättsordningen. I Sverige har vi funderingar om s.k. 24-timmarsmyndigheter, som ger en vink om var diskussionen kan börja. Det är viktigt att återkomma till något jag var inne på inledningsvis: hur Internet och dess tänkbara efterföljare ger möjligheter att flexibelt och efter behov använda medierna både som medium för massöverföring av information och som medium för överföring till en större eller mindre mottagarkrets, t.o.m. till en person vid ett enda tillfälle.

Till detta kommer interaktiviteten som sådan.

Vad allt detta innebär för rättsordningens interna effektivitet, och hur vi ordnar förfaranden och procedurer, det vet vi inte. Vi experimenterar, vi trevar oss fram, och det finns ljusglimtar och mörker. Rättsordningen vid slutet av 2000-talet kommer att se dramatiskt annorlunda ut om mänskligheten finns kvar. Så mycket kan vi lugnt säga. Men tempot i utvecklingen och färdriktningen vet vi inte så mycket om. En framtida rättssal kan mycket väl vara en sofistikerad efterföljare till dagens dataspel. Det kan finnas bara en enda domstol i ett rättssystem, som kan uppträda som domstolar ad hoc, agerande i samma brutala hastighet som ett dataspel.

De nya medierna är dynamiska i betydligt högre grad än de gamla, vilket innebär att websidor skapas efter behov med hjälp av databaser och inte ligger som permanent fixerade enheter i systemet. Det är bland annat en akilleshäla för dagens sökmotorer som bygger på föreställningen att websidor är fixerade permanenta enheter som går att indexera och avsöka. Dagens sökmotorer klarar mig veterligt inte dynamiskt genererade websidor från databaser, vilket skapar ett enormt bortfall i deras täckningsgrad.

Kan inte detta då utnyttjas för att skapa nya former av normgivning?



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

Varför måste alltid paragrafer hållas samman under en viss författningsrubrik? Är inte detta bara en teknik att skriva författningar på papper som har gjort att vi ser det som så naturlagssjälvklart att lagar ser ut på det sättet? Kan man inte skapa en annan formell ordning, en dynamiskt skapad, så att man får problemanpassade lagböcker? Fältet är fritt för spekulationer. Tekniskt är det möjligt, t.o.m. ekonomiskt, men hur vill vi ha det?

Ignorantia iuris nocet, sa de gamla romarna, eller Okunnighet om rätten skadar. Vad de menade var att alla ska känna till rätten. Det förutsätter att rättsinformationen finns tillgänglig när den behövs, att den är så fullständig som tillfället kräver, och att den är formulerad på ett sådant sätt som är tillgänglig för adressaten.

Detta är en fiktion, men frågan är om inte modern informationsteknik gör det möjligt att komma närmare idealet att rätten är känd. Den uppgiften är delvis informationstekniskt, både hårdvarumässigt och mjukvarumässigt, t.ex. mobilt internet, XML-märkning och liknande, och delvis är den relaterad till rättslig informationsadministration, en disciplin som är i sin linda.

Att utnyttja nya medier för att göra rättsordningen tillgänglig har inte bara med rättssäkerhet att göra utan också med transaktionskostnader för rättsliga åtgärder: kostnader för att söka, tolka och värdera rättslig information. Också här rör vi oss på osäker mark. Man kan inte utgå från att fullständig rättsinformation enligt principen semper scientia iuris, rätten är alltid känd, innebär att transaktionskostnaderna för en viss rättslig åtgärd sjunker. Det kan finnas ekonomiska fördelar med osäkerhet och informationsluckor. Jag vet inte riktigt vad jag menar men jag har en känsla av att det kan finnas faror i den riktningen.

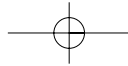
Som utgångspunkt tror jag ändå att nya medier ger möjlighet till effektivisering genom att rätten blir bättre känd. En tänkbar utveckling är t.ex. att mobila agenter på datanätet rekognoscerar den rättsliga terrängen och hjälper till att utforma handlingsstrategier som minimerar risken för regelbrott och intrång. Grundkonstruktionen för sådana agenter kan exempelvis utvecklas kollektivt av en branschorganisation medan den lokala anpassningen sker hos organisationens medlemmar. Jag skulle inte bli det minsta förvånad om vi kommer att få fenomen av den typen i en något framtida rättsordning.

Vidare har vi frågor av rättssociologisk art, som har att göra med att cyberrymden tar alltmer praktisk gestalt och blir till huvudarena för rättsliga verksamheter, från normgivning till kontroll av efterlevnad. Frågorna är här desamma som diskuteras i samband med frågor om e-handel och e-lärande, dvs hur beroende är verksamheten av de mänskliga elementen och hur påverkas attityder och tänkesätt av det nya mediet. Här är vi alltså inne på frågor om rättsmedvetande och rättskänsla.

För rätten handlar det här om vad man kan kalla humanistiska inslag i rättsordningen. Ord som bildar den semantiska klunga där de kan diskuteras är t.ex. värdighet, närhet, delaktighet, tröst, respekt, skuld, lydnad, tilltro. Precis som bilen har förändrat vår inställning till närhet och rörlighet kommer cyberrymden att förändra vår inställning till en mängd fenomen, däribland rätten. På vilka sätt vet vi inte, men vi ska vara medvetna om processen: tekniken som ett kulturellt fenomen och rättsordningens humanistiska aspekter.

Avslutningsvis några slutsatser.

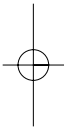
n Man ska inte vänta sig att konsekvenserna av de nya medierna för rättsordning-

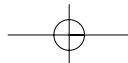


RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

en och rättslivet är enkla att tolka eller förstå. De teman vi kommer att behandla under dessa båda konferensdagar är svårgenomskådliga men innehåller också väldigt många löften och spännande möjligheter.

- ¶ Medieutvecklingen innehåller teknik, teknologi (läran om teknikens utveckling och användning), informatik (vetenskapen om informationens användning) och klassisk juridik.
- ¶ Medieutvecklingen är i högre grad ett kulturellt skeende än ett tekniskt. Det är ett inte helt okontroversiellt uttalande, men jag tror det är den riktiga hypotesen och arbetsmoralen.
- ¶ Medieutvecklingen i det nu pågående skedet har en potential att i grunden förändra synen på rättsordningen och dess funktioner och verkningssätt. Det är ingen slump att jag har skrivit "förändrar synen på", för det finns ingen automatik i effekten av påverkan på rättsordningen, för det filtreras via våra förhoppningar, synsätt, fokuseringar, ambitioner osv.





RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

Rettsinformasjonens utvikling i Europa: Det store bildet

Jon Bing, Institutt for rettsinformatikk, Oslo universitet

USA og Europa¹⁾

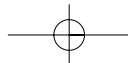
For å diskutere utviklingen av rettslige informasjonssystemer i Europa, er det kanskje enklest å gå noen år tilbake i tid, og kort skissere det amerikanske utgangspunktet. Den europeiske utviklingen kan bli tydeligere når den sammenlignes med den amerikanske utviklingen.

Ved slutten av 1960-årene var det stor aktivitet i USA med sikte på å utvikle rettslige informasjonssystemer. Et initiativ tatt i 1964 av Ohio Bar Association førte til at Data Corporation i Dayton forsøkte å tilpasse et system det hadde utviklet for det amerikanske luftforsvar til rettslig informasjonssøking. Resultatet ble såvidt interessant at selskapet i 1968 ble kjøpt opp av den multinasjonale virksomheten Mead Corporation, og kapital ble gjort tilgjengelig for videre utvikling. I 1971 annonserte det som nå het Mead Data Central at man hadde til hensikt å etablere en nasjonal informasjonstjeneste, og denne ble lansert i 1973 under navnet Lexis.

Midt på 1970-tallet hevdet Lexis at alle store amerikanske advokatfirma var deres kunder. Med "store firma" siktet man da til firma med mer enn 100 advokater. Det var altså et tilstrekkelig antall av slike kunder i USA til at de utgjorde et marked. I Europa fantes det vel på denne tiden knapt noe firma med like mange advokater, og i flere land var det rettslige restriksjoner som hindret utviklingen av såvidt store enheter.

Karakteristisk for den amerikanske rettskildesituasjonen var (og er) bruk av dommer. Doktrinen om stare decisis fører til at det legges forholdsvis større vekt på dommer som en type rettskildefaktorer enn i en kontinental, europeisk jurisdiksjon. Det var da også utviklet omfattende systemer for publisering av dommer. Sentral var "National Reporter System" til West Publishing Company, som dekker de fleste delstatene. I utgangspunktet publiseres "alle" dommer²⁾ – fra første instans til høyesterett, fra delstater og det føderale system. Resultatet er et meget stort antall bøker. I de store advokatkontorene var veggene dekket med like bokrygger som gjemte rettspraksis. Å finne frem i dette svært omfattende biblioteket var åpenbart en tidkrevende og møysommelig oppgave, selv om man benyttet de utgitte indeksene og visse kryss-indekser som f.eks. Shepard's.³⁾ Samtidig kunne dette være avgjørende for den saken man arbeidet med, ettersom en velegnet tidligere avgjørelse ville kunne ha stor vekt ved forhandlingene foran en ny domstol; det gjaldt selvsagt også avgjørelser som den annen part kunne påberope seg.

Det var i denne situasjonen de datamaskinbaserte systemene ble tilbudt.⁴⁾ Tekstsøking tillot en langt mer effektiv søking av bibliotekene. Lexis – og noe sene-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

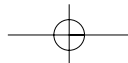
re Wests datamaskinbaserte tilbud, Westlaw – la fra begynnelsen av stor vekt på å registrere tidligere dommer, imponerende prosjekt for stansing av tekst på hullkort, gjerne i land som India eller Filippinene, ble igangsatt, og de rettslige basene vokste til å bli verdens største samlinger med tekst i maskinlesbar form.

Når imidlertid brukeren på skjermen fant frem til en interessant dom, fortsatte ikke vedkommende å granske den på skjerm – skjermene var tross alt typisk nokså små svart/hvit skjermer som ikke var spesielt leservennlige.⁵⁾ Heller ikke tok de utskrift av hele dommen – en utskrift på en matriseskriver eller hurtigskriver på pyjamasstripet A3-ark var rett og slett ikke spesielt leservennlig. I stedet brukte man referansen til å gå tilbake til den tradisjonelle biblioteket og lete frem dommen i trykt form. Deretter benyttet man den på vanlig måte. Systemet fremsto derfor for de store advokatfirmaene som et typisk søkesystem som ble supplert av andre elementer i det brukerkonstruerte informasjonssystemet som også omfattet det konvensjonelle biblioteket. Personlig tror jeg den forholdsvis tidlige suksessen til de amerikanske, datamaskinbaserte systemene delvis må forklares ved at de hos den viktige brukergruppen som de store advokatfirmaene utgjorde, samvirket med de tradisjonelle systemene for bruk av rettspraksis.

I Europa var – som antydnet – situasjonen annerledes. Man manglet innen den enkelte europeiske jurisdiksjon tilstrekkelig antall store advokatkontor til at disse utgjorde et marked som kunne bære de investeringer som var nødvendige. Dessuten spilte i de kontinentale jurisdiksjonene rettsavgjørelser en mindre rolle, med unntak for common law jurisdiksjonene manglet man stare decisis doktrinen. Utviklingen i Europa ble derfor begrunnet på en annen måte.

Den rettspolitiske begrunnelsen er på en utmerket måte problematisert i Spiros Simitis Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung.⁶⁾ I denne viktige boken skisserer Simitis det han kalte rettens informasjonskrise. I løpet av de siste par tiårene hadde europeiske land etablert omfattende velferdsordninger. Ofte var disse – i likhet med det norske trygdesystemet, som ble etablert mot slutten av 1960-tallet – rettighetsbasert, borgerne kunne kreve visse ytelser fra staten. Dette i motsetning til de mer behovsbaserte systemene hvor man f.eks på grunnlag av sosial nød ytet en skjønnsmessig støtte. Utviklingen førte til at man i mange land også innførte ordninger for de situasjonene hvor borgerne ønsket å påklage et vedtak, ofte var dette spesialdomstoler, men det kunne også ta form av tribunaler eller andre mer spesialiserte ankenemder⁷⁾ Dette var organer som følte seg sterkt forpliktet av de generelle rettssikkerhetsidealene som også vanlige domstoler arbeidet under. Imidlertid var det ofte nokså magert med tradisjonelle rettskilder på disse nye områdene for velferdsforvaltning. I stor grad dannet de avgjørelser som organene selv produserte, det vesentligste av rettskildematerialet. Og fordi organene ønsket å skape forutberegnlighet og fordi man så konsistens i egen praksis som både et mål i seg selv, og en forutsetning for forutberegnligheten, måtte man utvikle systemer som ga organene tilgang til egne avgjørelser.

Omkring 1970 skjedde det en sterk vekst i antallet klagesaker. Veksten var drevet av faktorer som lå utenfor organenes kontroll, hvor befolkningens demografi spilte en vesentlig rolle. Det oppsto en spenning mellom kravet til forsvarlig saksbehandling, hvor hensynet til rettssikkerhet ble opprettholdt, og kravet til rask saksbehandling. Haugene av saker som ventet på en avgjørelse, vokste.⁸⁾ Den tradisjon-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

elle løsningen ville være å utvide organenes kapasitet gjennom ansettelse av flere saksbehandlere. Dette var en løsning med klare konsekvenser for kostnader, og som derfor møtte ventede motforestillinger.

Det er denne situasjonen som Simitis betegner som rettens informasjonskrise. Man klarer ikke samtidig å gjennomføre en saksbehandling som møter rettssikkerhetsidealets krav som samtidig er tilstrekkelig kostnadseffektiv. Hovedårsaken – i alle fall slik det ofte ble fremstilt omkring 1970 – var de ressurser som gikk med på å organisere og finne frem i den egenproduserte mengden av avgjørelser.

Datamaskinbaserte systemer ble utpekt som en løsning. Ved at det egenproduserte rettskildematerialet ble konvertert til maskinlesbar form og gjort tilgjengelig for tekstsøking, kunne man redusere den tid som ble brukt til å finne frem til tidligere avgjørelser. Man kunne sikre konsistens i egne avgjørelser, sikre forutberegnlighet og likebehandling – samtidig kunne ressurser frigjøres for at flere avgjørelser kunne treffes ved hjelp av de sammen personalressurser. Løsningen forutsatte nok investeringer, men dette fremsto som i det alt vesentlige engangstiltak uten de samme konsekvenser for løpende kostnader som ansettelse av flere saksbehandlere.

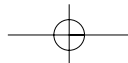
Man kan kanskje merke seg at det økonomiske resonnementet fremsto som noe forskjellig i offentlig og privat sektor. I privat sektor – typisk for en advokat – ville en investering måtte dekkes ved at man for hvert oppdrag plusset på en andel, altså høyere kostnader. Dette ville ikke uten videre føre til større inntjening, ettersom advokater tok seg betalt for i forhold til den tid man brukte på et oppdrag. Det at man brukte kortere tid på gjennomgang av rettskildematerialet, ville altså ikke nødvendigvis føre til større fortjeneste. Tvert imot ville det øke vederlaget for oppdrag hvor rettskildesøking ikke var noe fremtredende element, men hvor man likevel måtte dekke inn en andel av investeringen. For det offentlige organet var det ingen slik sammenheng mellom inntjening og investering, her var det først og fremst reduksjonen av løpende (variable) kostnader per sak som fremsto som fristende. Når først investeringen var gjort over statsbudsjettet, var det ikke noen nødvendig sammenheng med at gevinsten skulle dekke avskrivningen.

Hvis man da ser på den europeiske utviklingen, vil man finne at det nettopp var organer som passer nokså godt til karakteristikken ovenfor som tok initiativ til nasjonale satsinger på datamaskinbaserte systemer.

I Frankrike sprang initiativet utfra Conseil d'État med Lucien Mehl som en sentral person.⁹⁾ I løpet av 1967-69 ble Centre de recherche et développement en informatique juridique (CENIJ) etablert. Conseil d'État har i tillegg til mange andre funksjoner, også visse oppgaver som forvaltningsdomstol.

I Italia ble et initiativ tatt av Corte suprema di cassazione. Arbeidet med å etablere et datamaskinbasert system for egne avgjørelser ble påbegynt 1963-64, med dommer Renato Burroso som en sentral person. I 1969 ble de første eksperimentene gjennomført, domstolen anskaffet eget utstyr i 1970 og i 1973 ble Centro elettronico di documentazione etablert.

I Tyskland ble et utredningsarbeid startet i 1967 av Bundesministerium der Justiz, og en omfattende rapport ble publisert i 1970. Samtidig utviklet professorene Herbert Fiedler, Sprio Simitis og Klug i 1969 en plan for et datamaskinbasert rettslig informasjonssystem etter oppdrag av ministeriet. I 1970 ble en prosjektgruppe etablert, og et utviklingssystem ble startet under navnet JURIS (Juristische Informa-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

tionssystem).¹⁰⁾ Utviklingen gikk metodisk, om enn noe langsomt frem – pilotprosjektet ble først lansert i 1973 under slagordet "Auf dem Weg zur Bürgernahen Rechstordnung". Pilotsystemet ble startet opp for å dokumentere avgjørelser fra Bundessozialgericht og Bundesfinanzhof som arbeidet henholdsvis med sosialrett og skatterett.

I Sverige startet arbeidet innen Justisdepartementet allerede i 1966, og et nasjonalt koordineringsorgan ble etablert samme år (Samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet, senere omdøpt til Samarbetsorganet för rättsväsendets informations-system), et arbeid hvor Börje Alpsten sto sentralt. Domstolverket bidro her med at avgjørelsene til Kammarrätterna og Regeringsrätten, dvs forvaltningsdomstolene, kom med tidlig på 1970-tallet.

I Finland etablerte Justitieförvaltningens ADB-kommission en arbeidsgruppe for å vurdere utviklingen av et rettslig informasjonssystem, og på dette grunnlag ble det etablert en egen edb-enhet for Justisdepartementet ved Haemeenlinna i 1974, hvor FINLEX ble etablert. Sentralt i dette arbeidet var Högsta Förvaltningsdomstolen, hvor dets nåværende president, Pekka Hallberg, var aktiv.

Også i Norge tok det første forsøkene sted ved Trygderetten – dette var imidlertid bare et eksperiment, noe operativt system skulle det gå forholdsvis lang tid før man fikk (men i dag finner man en base med Trygderettens avgjørelser som del av Lovdatas tjenester).

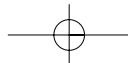
Det er naturligvis ikke tilstrekkelig å gi slike eksempler for å begrunne konklusjonen om at i Europa var utviklingen knyttet til den informasjonskrise Simits omtaler. Men det er utvilsomt at det var karakteristisk.

Også karakteristisk var begrunnelsen i innsparing. Dette ble fremhevet i generelle ordelag av mange, den mest ekstreme analysen jeg kjenner er knyttet til det tyske JURIS-systemet, hvor det ble beregnet at en bruker i forvaltningen ville spare ukentlig 1,4 timer med det nye systemet (verdsatt til 54,60 DM).¹¹⁾

Imidlertid førte ikke systemene til de forespeilte innsparelsene. Dette kunne man nok ha gjettet på forhånd. Organisasjonene som innførte systemene, var allerede sterkt belastet. Saksbehandlere følte at de ikke fikk forberedt sakene godt nok. En letelse av presset førte lett til at man brukte litt mer tid til å søke i rettskildematerialet, man fikk en mulighet som den gamle situasjonen ikke rommet. Dermed spiste man opp noe av den innsparingen man hadde planlagt skulle brukes til å behandle enda flere saker. Hvis kritikk ble reist mot at planene ikke ble holdt, var en typisk strategi å skifte begrunnelse: Systemene førte kanskje ikke til at så mange flere saker ble behandlet på samme tid, men de førte til at kvaliteten på saksbehandlingen, og dermed avgjørelsene, økte.

Systemene ble altså i Europa startet innen enkelte institusjoner, men de hadde ofte kimen i seg til å vokse mot nasjonale og generelle løsninger. Mot slutten av 1970-tallet så man for seg hvordan systemene skulle vokse, legge under seg nye rettsområder og nye typer av rettskilder inntil man hadde det verktøyet for søking i primære rettskilder som vel mange av oss så som den selvfølgelige målsetningen. Veien synes å føre rett mot målet, man følte liksom at det bare var et tidsspørsmål før det var en søketerminal ved hvert offentlige kontor, hvert advokatbyrå.

For selvsagt var teknologien fremdeles på det stadium at man hadde terminaler, dvs spesialiserte enheter for kommunikasjon med de sentrale databasene. Disse sto



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

ikke på skrivebordet til den enkelte bruker, de var lokalisert et sted som var – eller burde være – lett tilgjengelig for alle, f.eks på et bibliotek. Kommunikasjonen skjedde gjerne over et oppringt modem, og hastigheten var etter vår målestokk svært lav: 300 baud var ikke uvanlig. Kommunikasjonsprotokollene var kryptiske, med hyppig bruk av spesialtegn, det var sjelden at menyer var tilgjengelige. Kostnadene var heller ikke ubetydelige, man betalte – ofte etter nokså innviklede algoritmer som regnet inn hvor mange ganger man aksesserte fast magenetplatestasjon i løpet av et søk, hvor mye sentralminne man la beslag på osv – for bruken av de tidsdelte systemene.

Likevel var man altså svært optimistiske, de datamaskinbaserte rettslige informasjonssystemene var i ferd med å bli juristers hverdagsverktøy. Slik gikk det imidlertid ikke.

Kontorstøttesystemer

I august 1981 lanserte IBM en liten datamaskin under betegnelsen "Personal Computer" – og salget av PCer overgikk raskt det selskapet hadde forventet, og reduserte varemerket til en betegnelse på en forholdsvis billig, personlig mikromaskin som kunne plasseres på ethvert skrivebord. Man liksom bare løftet bort den elektriske skrivemaskinen, og der var det en ledig flate som passet akkurat for en PC.

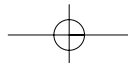
Da jeg i 1990 deltok på diplomatkonferansen som skulle forhandle frem en traktat om vern av integrerte kretser, fant møtene sted i State Departments lokaler, Washington DC. I inngangspartiet var det et stort rom med reoler på bakveggen. Her var det lagret elektriske skrivemaskiner, de var stablet slik at annenhver maskin sto opp-ned, tastatur mot tastatur. Denne veggen skulle vært avbildet som et monument over kontorautomatiseringen.

Det kan kanskje være vanskelig å forstå at et operativsystem som MS-DOS faktisk ble oppfattet som brukervennlig – alt er relativt. Utviklingen førte til en automatisering av kontormiljø med en takt vi ikke hadde kunnet forutse, mikromaskinen representerer et brudd i utviklingen som kom uventet på de av oss som forsøkte å tenke fremover. Og den medførte i alle fall to ting.

For det første var mikromaskinene ikke terminaler: De var ikke knyttet til noen sentral datamaskin. Lokale nettverk manglet helt i begynnelsen, selv det å dele en skriver kunne være problematisk. Den modellen som sentrale maskiner med tilknyttede terminaler hadde representert, ble altså brutt. I stedet fikk hver bruker sin maskin, sine programmer – og ofte også sin skriver. Gjennom 1980-tallet skjedde det en dramatisk desentralisering av teknologien, men mulighetene for kommunikasjon ble relativt sett faktisk redusert.

For det andre hadde kontorstøttesystemene bedre grensesnitt. Det grafiske grensesnittet som vant popularitet da Apple introduserte Macintosh, var selvsagt det mest elegante. Men også systemer under MS-DOS var menystyrte, man kunne arbeide med hele skjermbilder. De rettslige informasjonssystemene forbedret ikke sine grensesnitt tilsvarende, delvis fordi kommunikasjonsprotokollene fremdeles bare tillot sending av en og en linje, eller ett og ett tegn – man kunne ikke ved mus eller annet pekerutstyr flytte seg tilbake og markere et tidligere valg. Relativt sett ble derfor grensesnittet vanskeligere tilgjengelig, mindre brukervennlig – og ble oppfattet som gammeldags.

Man lette etter løsninger som kunne passe med dette nye mønsteret, og mot slut-



RÄTTSGRUNDLAG UNDER 2000-TALET

ten av 1980-tallet kom kompaktplateløsningene. Men selv om kompaktplatene rommet mye data sammenlignet med en diskett eller til og med en fast magnetplatestasjon, var det vanskelig å realisere et "nasjonalt og integrert" system ved denne løsningen. Dermed fikk man en utvikling mot spesialiserte og fragmenterte systemer. Men kompaktplatene hadde mange tiltalende egenskaper, bl.a var dette fysiske enheter som kunne produseres, distribueres og prises lik de tradisjonelle forlagsproduktene som bøker, løbladsamlinger osv. Personlig tror jeg at dette spilte med i å gjøre løsningen populær hos forlag, de gamle rutinene kunne lett tilpasses kompaktplatene, og rettighetsadministrasjon var enkel – på grunn av datavolumet var det på dette tidspunkt ikke spesielt sannsynlig at kopiering av kompaktplater over på faste magnetplatestasjoner ville bli utbredt. Kompaktplatene var derfor også en løsning av det vanskelige problemet som rettighetsadministrasjon representerte, og som knapt var ordentlig formulert på dette tidspunktet. Dermed fikk man i mange land et forholdsvis stort tilbud av spesialiserte kompaktplater (skattebibliotek, domsamlinger osv), som bidro til å skyve de gamle, sentraliserte – men ofte mer ambisiøse – løsningene i bakgrunnen.

1970-tallet var de sentraliserte databasenes tiår, 1980-tallet ble de distribuerte løsningens decennium. Men tidlig på 1990-tallet skjedde en ny og uventet utvikling. Tim Berners-Lee tok initiativ til at CERN utviklet det prosjektet som fikk navnet World-Wide Web, og i mars 1993 lanserte Marc Andreessen det første programmet som kunne lese dette nettet som grafiske bilder – Mosaic.

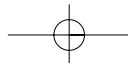
På dette tidspunkt hadde de desentraliserte løsningene vokst sammen til lokale nettverk, og mange av disse lokale nettverkene ble knyttet til Internettet. National Science Foundation sluttet finansiering av Internettet tidlig på 1990-tallet, og dermed lå veien åpen for at også andre, typisk kommersielle organisasjoner knyttet seg til nettet for å utnytte kommunikasjonsmulighetene. I begynnelsen var det først og fremst mulighetene for epost som fristet. Men forholdene hadde etablert en global infrastruktur for kommunikasjon – lokale nett knyttet sammen mot det internasjonale Internettet. Og da World-Wide Web og nettlesere dukket opp i 1993, utløste dette potensialet i den allerede etablerte infrastrukturen: Kommunikasjonsmulighetene dukket overveldende opp på skjermen til den enkelte bruker, som allerede var blitt trent i å utnytte disse mulighetene gjennom kontorstøttesystemene.

Slik ble 1990-tallet kommunikasjonens tiår.

Kommunikasjonsmulighetene var med ett slag realisert – og på samme måte som IBMs personlige datamaskiner, kom løsningen uventet og fikk en eksplosiv utbredelse. Ved utgangen av 1993 var det femti datamaskiner på verdensbasis som kunne "lese" nettet – i dag, syv år senere, regner man med at 400 millioner brukere har tilgang til det.

Utvikling av et elektronisk marked

Fra slutten av 1980-tallet så EU det som en målsetning å utvikle et marked for informasjonstjenester, i begynnelsen som tradisjonelle tjenester for "databasepublisering". Forut for databasedirektivet ble det vedtatt retningslinjer som tok sikte på å skape en "synergi" mellom den informasjon som ble forvaltet av offentlig sektor og utnyttelsen i privat sektor. Ikke minst gjaldt dette rettslig dokumentasjon og andre dokumenter relatert til saksbehandling mv i offentlig sektor. Noe forenklet så man for seg



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

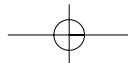
en modell hvor det offentlige stilte sitt materiale til disposisjon for privat sektor, enten gratis eller mot betaling av marginale kostnader. I privat sektor ble så materialet bearbeidet og verdien av materialet ble slik forøket, deretter kunne operatører stille materialet til disposisjon for interesserte mot betaling. Tanken bak denne politikken synes altså å være at det offentlige ble en slags "råvareleverandør" til operatører i privat sektor, og at det ikke skulle skje noen diskriminering mellom slike operatører – hvem som helst skulle få materialet på like vilkår, og så konkurrere på grunnlag av pris og kvalitet for de tjenester som ble etablert etter raffinering av råmateriale. Dette ble sett på som en strategi for å skape et marked for informasjonstjenester, hvor nettopp offentlig materiale skulle gi det grunnleggende "innhold" i disse tjenestene. En ikke uvesentlig andel av tjenestene var på dette tidspunkt etablert på grunnlag av rettslig materiale av ulik karakter, ikke bare primære rettskilder, men også justisadministrative systemer (f eks varemerker eller firmaregistre).

Det er lett å forstå at denne strategien fremsto som fristende. Hvis man skulle stimulere et marked for "databasepublisering" måtte man også finne materiale som egnet seg som et utgangspunkt for å etablere slike tjenester. For offentlig materiale var problemene med rettighetsklarering nokså beskjedne, jfr Bernkonvensjonen art 2(4) som lar det være opp til medlemslandenes nasjonale lovgivning å bestemme "hvilket vern som skal tilstås offisielle tekster på lovgivningens, forvaltningens og rettspleiens område".¹²⁾ De fleste europeiske land har benyttet denne muligheten til å avgrense det opphavsrettslige vern mot slike dokumenter.¹³⁾ I utkastet til databasedirektiv fantes det opprinnelig et forlag til tvangslisensiering som ville ha omfattet slike systemer, dvs hvis et offentlig organ tilbød en database, kunne private operatører kreve å få tilgang til den samme databasen. Rettslige databaser ville lett bli et hovedeksempel, her har man et sammenfall mellom redusert eller intet opphavsrettslig vern og det behov en forholdsvis stor – og betalingsdyktig – brukergruppe hadde til dette materialet.

Muligens så man for seg en struktur som bygget på forholdet mellom en grossist og flere detaljister: Det offentlige satt på rettslige dokumenter som ble gjort tilgjengelig på like vilkår til flere detaljister i det private marked, som foredlet materialet og konkurrerte seg imellom på grunnlag av kvalitet og pris. Det er flere grunner til at en slik visjon ikke er realistisk.

Den ene er ganske enkelt at det offentliges prisningspolitikk var utydelig. Man var uvillig til å gi slipp på mulige inntekter for offentlig sektor fra å gjøre materialet tilgjengelig for private aktører, derfor ble ikke materialet gjort tilgjengelig gratis eller til marginale kostnader. Ofte ønsket det offentlige å reservere markedet for seg selv. Og markedet var for lite til at det hadde plass til en grossist og mange detaljister, det ville typisk være så lite at det bare var én eller svært få aktører i privat sektor som ønsket tilgang til materialet. Det hendte knapt at en etablert informasjonstjeneste ville oppgi å markedsføre sin tjeneste til sluttbrukere, og bare betjene detaljistene. Dermed kom man i direkte konkurranse, og den modellen strategien forutsatte, ble aldri realisert.

En annen – og etter mitt skjønn vel så viktig grunn – er at strategien synes å forutsette at det er realistisk at flere generelle rettslige informasjonstjenester kan konkurrere innenfor en jurisdiksjon. Dette er mulig i USA, men det beror på markedets størrelse. Innen de europeiske jurisdiksjonene vil det være vanskelig at mer enn én



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

generell tjeneste kan etableres på kommersiell basis. Konkurransen vil derfor knapt skje mellom generelle systemer, men mellom spesialiserte systemer – f.eks flere skatterettslige informasjonssystemer. Strategien la derfor ikke opp til etablering av nasjonale, generelle systemer som kunne nyte godt av den betydelig synergi det gir å kunne etablere hyperstrukturer mellom lover, forskrifter, dommer osv – i stedet ble det spesialiserte systemer, som nok hadde hyperstrukturer innen sitt domene, men hvor domenene var spesialisert i forhold til en tilsvarende spesialisering blant de som utgjorde systemenes brukergrupper. Dermed fikk informasjonstjenestene enda smalere basis, og ble forretningsmessige eventyr.

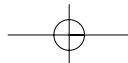
Det er lett å observere at den utvikling man ønsket å stimulere, i alle fall ikke ble realisert for rettslige informasjonstjenester. Men det er vanskelig å samle bildet i generelle observasjoner. Visjonen om nasjonale, generelle rettslige informasjonssystemer ble ikke fornyet. I stedet synes det som om man lette etter nisjer som kunne skape forretningsmessig levedyktige systemer. I stor utstrekning ble dette da en forlengelse av de tjenester som var basert på kompaktplater, dvs systemer som hadde nokså små databaser og med spesialiserte dokumentasjonsområder. Selv når World-Wide Web åpnet mulighetene for å nå mange potensielle brukere, forble tilbudene splintret og spesialisert.

Publisering på nett

Mulighetene for rask formidling av rettslig informasjon til relativt lave kostnader, utløste flere initiativ. Det var i mange jurisdiksjoner rettspolitiske motsetninger mellom de som behersket de tradisjonelle kanalene for rettsinformasjon, og de som nå så muligheter til alternativer.

Et typisk eksempel var interessekonflikten omkring det amerikanske JURIS, en tjeneste operert av det amerikanske Department of Justice. Denne tjenesten ble etablert tidlig på 1970-tallet og skulle gi de over 4.000 juristene og over 50.000 ansatte knyttet til departementet adgang til rettslig informasjon, særlig dokumenter generert innen departementet. Imidlertid inngikk JURIS et samarbeid som også omfattet West Publishing, og store deler av domsmaterialet ble gjort tilgjengelig. Dette materialet var det knyttet opphavsrett til (særlig til sammendrag, men West hevdet også opphavsrett til dommene slik de forelå etter bearbeidelse av forlagets redaksjon).¹⁴⁾ Bl.a av denne grunn fikk ikke brukere som ikke var knyttet til departementet, tilgang til JURIS. Under påberopelse av offentlighetslovgivningen krevde disse imidlertid tilgang til databasen. Departementet kunne ikke gi slik tilgang uten å bryte avtalen med West, samtidig som det var vanskelig å forsvare at tilgang ikke skulle gis til det aktuelle materialet generert av departementet selv. Dette sammenfalt i tid med reforhandling av avtalen mellom departementet og West, og resultatet ble at JURIS ikke ble videreført i sin tradisjonelle form som en tjeneste basert på en sentral database.

Det oppsto også stor interesse for å legge nye dommer ut på Internettet kort tid (gjærne timer) etter at de ble tilgjengelige. Dette aksentuerte et annet teknisk problem – nemlig hvordan man skulle henvise til avgjørelsene. Tradisjonelt var henvisningen (som også vanlig i de nordiske land) knyttet til en papirbasert publikasjon og sidetallene i denne. Nå ble det krevet at man skulle ha et medienøytralt system for henvisninger, f.eks ved at domstolen selv nummererte avsnitt, slik at avsnittshenvis-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

ning kunne erstatte sidehenvisning.

Sentralt i denne utviklingen sto det som nå kalles "Legal Information Institutes" (LII). En av de første som utnyttet muligheten var LII ved Cornell University.¹⁵⁾ Man begynte å legge ut høyesterettsdommer, men i dag er tjenesten utviklet seg til å være svært omfattende. Den er likevel preget av å være en nyhetstjeneste.

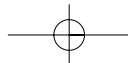
Et annet initiativ med krav på internasjonal oppmerksomhet er AustLII,¹⁶⁾ Australasian Legal Information Institute, som springer ut av et samarbeid mellom University of South Wales og University Technoly, Sydney.¹⁷⁾ Australia har overtatt doktrinen om "Crown Copyright" fra engelsk rett, og denne ble oppfattet som en hindring i å gjøre rettslig informasjon effektivt tilgjengelig ettersom den tillot staten å kontrollere formidlingen. Gjennom en offensiv strategi har AustLII klart å etablere samarbeid med de fleste føderale og statlige organer, slik at både lover, forskrifter og rettspraksis (inklusive avgjørelser av mange spesialdomstoler mv) er gjort tilgjengelig. Ambisjonen er – som navnet sier – ikke begrenset til Australia, og man finner derfor også materiale fra New Zealand, Øst-Timor, Fiji osv gjort tilgjengelig fra dette nettstedet.

AustLII er en praktisk demonstrasjon av hvordan nettet har fått en direkte rettspolitisk betydning. Den begrensning – mange ville kanskje kalle det "monopol" – som doktrinen om Crown Copyright begrunnet, er sprengt gjennom det alternativ som nettet ga for formidling av rettslig informasjon, og vanskeligheten med å begrunne hvorfor ikke en effektivt og relativt billig løsning ikke skulle utnyttes.

Men hverken Cornell eller AustLII arbeider for å realisere det eldre idealet om en generell, nasjonal rettslig informasjonstjeneste. Mottoet er at det beste ikke må være det godes fiende, man legger ut det man får tilgang til. Og ettersom tiden går, blir også dette materialet nok så dypt målt i tid.¹⁸⁾

Det ideologiske eller rettspolitiske grunnlaget er klart forskjellig fra en offentlig informasjonspolitikk. Men entusiasmen står godt i forhold til idealet om publicatio legis. Hvis man ser på historien til rettslige informasjonstjenester, er det ikke det offentlige initiativ som er det mest markante. Det offentlige publiserer alltid et offisielt meldingsblad med vedtak om nye lover eller forskrifter, eller endringer i disse. Men utover dette har det offentlige vært tilbakeholden i de fleste land. I Norge var det f.eks forløperen til Den norske Advokatforening som sørget for at Høyesteretts avgjørelser ble utgitt (1864), og det er fremdeles denne foreningen som utgir de viktigste domssamlingene (Retstidend og Rettens Gang). Det var Det juridiske fakultet i Oslo som tok det initiativ som ledet frem til utgivelsen av Lovsamlingen, som i praksis brukes for lover. Også Lovdata er en privat stiftelse, selv om Justisdepartementet og Det juridiske fakultet i Oslo står bak opprettelsen, og styret er sammensatt av representanter for Advokatforeningen, Dommerforeningen, Justisdepartementet, Stortinget og Det juridiske fakultet i Oslo – en møteplass for lovgivende, dømmende og utøvende myndigheter. Det er derfor ikke noen spesiell grunn til å frykte at virksomheten til LIIne i større grad enn disse tradisjonelle eksemplene skal bygge på en ideologi som ikke sikrer kvalitet, objektivitet og tilgjengelighet.

Men det kan nok være et problem å skille de seriøse tjenestene til LIIne fra andre og mer tilfeldige tjenester. Man kan f.eks håpe at tjenesten Norges Lowwwer¹⁹⁾ ikke blir brukt noe særlig, tjenesten er knapt oppdatert siden 1994, og er i sterkt forfall.



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Dette er nok mest et kuriøst eksempel, det er ofte vanskeligere å bringe på det rene hva slags kvalitet en tjeneste har målt i dekningsgrad, oppdateringsrespons og ganske enkelt korrekt gjengivelse av primære rettskildefaktorer.

Et annet aspekt ved LIIene gir også grunn til refleksjon. Tjenesten er (typisk) gratis. Dette kan man glede seg over fordi pris da ikke blir en faktor som begrenser tjenestens tilgjengelighet. Men naturligvis må også LIIenes virksomhet finansieres, og her varierer nok oppfinnsomhet og forutberegnlighet knyttet til finansieringen. Det fremholdes av mange at brukerbasert finansiering har den virkning at tjenesten blir avhengig av brukerne, og dermed også lydhøre for deres behov og ønsker. Betalingen blir en slags kommunikasjonskanal, og gjør også at brukerne føler seg berettiget til å fremme kritikk. Når finansieringen finner en annen basis, så etableres selvsagt en lojalitet også overfor finansieringskilden. Uten å overdrive dette aspektet, bør man ta det i betraktning. Det synes nærliggende å argumentere for at det offentlige bør finansiere en gratistjeneste – for eksempel at en domstol finansierer det å gjøre dens avgjørelser tilgjengelig eller et departement finansierer nettpublisering av egne forskrifter. Men dermed gjeninnføres en avhengighet som det ofte har vært et poeng å demonstrere at ikke er til stede.

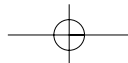
F.eks var det et sentralt poeng ved organiseringen av den norske stiftelsen Lovdata at denne skulle være uavhengig av det offentlige (sentralforvaltningen) fordi denne var part i mange konflikter, og det ikke skulle kunne reises tvil om at primære rettskilder ble tilrettelagt utfra det offentliges behov. Enkelte vil kanskje synes at et slikt syn er uttrykk for unødvendig mistenksomhet, spesielt i de nordiske land. Men det finnes klare eksempler på det som kalles "tilgjengelighetsdiskriminering", som gir offentlig forvaltning innsyn i et kildemateriale som ikke er tilgjengelig for de som representerer deres private motparter.²⁰⁾

Også andre kilder for finansiering enn det offentlige vil selvsagt kunne ha den konsekvens at oppmerksomheten styres mot disse kildene. F.eks tilbyr et organ å gjøre sitt materiale tilgjengelig og dekke utgiftene i den forbindelse. Naturligvis vil man i utgangspunktet stille seg positiv til et slikt tilbud. Men prioriteringen tar ikke da nødvendigvis utgangspunkt i brukernes behov eller ønsker, men tilgjengelig finansiering.

Disse prinsipielle argumentene må ikke lede noen til å tro at det også finners praktiske eksempler på uheldig prioritering mv hos LIIene. Ettersom de typisk springer utfra universitets- og forskningsmiljøer, er de bygget på sterke tradisjoner om uavhengighet, og kan trekke veksler på den politikk som f.eks er utviklet i forhold til oppdragsforskning. Men nettopp den forskningspolitiske diskusjon om eksterntfinansiert forskning illustrerer også at spørsmålene er relevante.

En finansiering fullt ut basert på tilskudd fra det offentlige forvandler spørsmålet om finansiering fra et spørsmål om etterspørsel og marked, til et spørsmål om budsjettering og konkurranse om knappe midler innenfor gitte rammer. Erfaringer og sammenligninger – og man behøver ikke her å gå lenger enn til å se på de nordiske lands – indikerer at det kan være vanskeligere å bruke en ønsket vekst som vinnende argumenter i en budsjettdiskusjon enn der for det forventes at den kan finansieres gjennom økt bruk.

Imidlertid bør man jo også fremholde at en ren markedsorientering også vil føre til prioriteringer som utfra en argumentasjon på grunnlag av rettssikkerhet lett vil



RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

kunne kritiseres, f.eks basert på spesielle brukergruppers betalingsvilje snarere enn mer prinsipielle betraktninger. Hvis man f.eks ser på systemer basert på kompakt-plater, vil man finne mange innen skatteretten, få innen trygde- eller sosialretten. Man kommer derfor ikke utenom at det bør bygges sikkerhet for at de prinsipielle hensyn blir ivaretatt ved selve organiseringen av tjenesten.

Det er selvsagt ikke bare LIene som har tatt i bruk mulighetene som Nettet gir. Et annet hovedeksempel er den entusiasme som mange har følt over muligheten for å gjøre egen organisasjon mer synlig og lettere tilgjengelig.

Dette er i hovedsak en lykkelig utvikling. Institusjoner som domstoler, departementer, direktorater – til og med parlamenter griper muligheten til å presentere seg selv. Ettersom disse institusjonene også er rettskildeprodusenter, vil presentasjonen selvsagt også omfatte disse viktige resultatene av institusjonenes arbeid. Og dette har en utvilsom verdi.

Imidlertid kan det også ha den effekt at tendensen til å lage nasjonale lappeteppe-er øker. Så lenge man bare bygger på institusjonenes egen politikk, har man ingen sikkerhet for at utvelgelseskriterier, oppdateringsrespons mv er ensartet. Dette kan man søke å koordinere ved å fastlegge felles retningslinjer for presentasjon og å stille krav til kvalitet. Men erfaring har lært oss at det å sikre harmonisering ved denne typen direktiv eller instruksjer, er ytterst vanskelig. Det kan være begeistrende å se de tusen blomster blomstre, men mangfold er ikke alltid like ønskelig sett fra synsvinkel til den profesjonelle rettskildebruker eller interesserte lege person som søker informasjon om primære rettskildefaktorer.

I Norge ligger lover og forskrifter i konsolidert form gratis tilgjengelig på Nettet, vedlikeholdt av Lovdata.²¹⁾ Lovdata oppfordrer til å legge lenker fra egne sider til disse sidene.²²⁾ Slik vil man kunne sikre kvalitet og vedlikehold på slikt materiale som man ønsker å gi tilgang til fra egne sider.

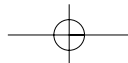
Dette vil altså også være en utvikling som kan forsterke tendensen til et mangfoldig, nasjonalt informasjonssystem med de utfordringer dette gir brukerne ved vurdering av tjenestenes kvalitet målt i dekningsgrad, oppdateringsrespons og andre forhold.

Hyperstrukturer

Karakteristisk for Nettet er bruken av hyperlenker, dvs at man knytter forbindelser direkte mellom "sider" eller "dokumenter". Mange er blitt begeistret for denne måten å navigere gjennom materialet, og det er også et hjelpemiddel som fremstår som åpenbart nyttig. Men for jurister bør ikke hypertekst være noe nytt. Rettskilder er gjennomvevet av hyperlenker i form av henvisninger, typisk henvisninger fra en dom til tidligere dommer som påberopes som prejudikater.

I USA betegner uttrykket "Shepardizing" bruk av en egen publisasjon som ikke bare angir hvilke dommer en tidligere dom påberopes seg (dette fremgår jo av dommen selv), men også hvilke senere dommer som påberoper seg den tidligere dommen. I det amerikanske rettssystemet er denne publisasjonen svært viktig og sentral.

Frank Shepard var en ung selger som arbeidet for det juridiske forlaget EB Myers & Co i Chicago. Han var selv ikke jurist, men i sitt arbeid ble han kjent med de problemene som jurister møtte ved rettskildebruk. Han festet seg ved den betydningen presedenser hadde, og observerte at mange noterte henvisninger til senere dommer i



RÄTTSGRUNDLAG UNDER 2000-TALET

margen. Han begynte med å granske avgjørelser fra Illinois, og noterte nøyaktig hvilke tidligere dommer som det var henvisning til fra en senere dom. Han trykket disse henvisningene på etiketter som kunne limes inn i marginen på de siterte dommene, og slik erstatte den håndskrevne notatene. Shephards "Adhesive Annotations" (1873) ble fra første stund en suksess, og han arbeidet snart full tid med prosjektet. Systemet ble utvidet til å omfatte flere stater, og i forordet til hans Shepard's National System for Adhesive Annotations fra 1891 skrev han:

"Ved å presentere dette arbeidet for jurister, og det er for dem det er blitt utarbeidet, håper jeg at min plan for et nasjonalt system for annotasjoner for hver delstat vil besvare det spørsmålet som så ofte gjentas: 'Hva skal vi gjøre med domssamlingene?' Og ved sin enkelthet og bruksvennlighet gjøres henvisninger både raskt og lett tilgjengelig – faktisk så mye at juristenes broderskap, som gruppe, vil finne det et uunnværlig hjelpemiddel i sine bibliotek."

I dag har databasen 270 millioner referanser til 5 millioner dommer. Shepard's utgis på kompaktplater og er også integrert med direktekoblede rettslige informasjonssystemer. Oppdateringsrespons er maksimum 48 timer regnet fra domsavsigelsen.

Man kunne lett tenke seg at hyperlenking kunne binde sammen de ulike tjenestene på nettet. Ovenfor er disse karakterisert som et "lappetepp", men hyperlenkene kunne jo sy teppene sammen til et heldekkende system. Man kunne tenke seg en tredjepart utviklet et metasystem som brukte de ulike lappene til å rekonstruere et integrert, nasjonalt system. Det finnes forsøk på å utvikle slike tjenester – et imponerende eksempel er AustLIIs Project DIAL (Development of Internet for Asian Law),²³⁾ som i dag gir mulighet for å lete etter rettskilder fra hele verden.²⁴⁾ Systemet gir i dag tilgang til materiale fra mer enn 100 jurisdiksjoner, og bygger på et vedlikeholdt bibliotek av lenker, og en egenutviklet, spesialisert søkemotor.

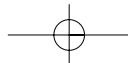
Et slikt metasystem vil likevel ikke svare til visjonen om et generelt, helhetlig nasjonalt system. Selv om lappene syns sammen, vil teppet være brokete. Dette behøver man imidlertid kanskje ikke se som noe problem, til tross for kommentarene ovenfor – kanskje det tvert imot skal anses som en realistisk avspeiling av mangfoldet i rettssystemet.

Avslutning – noen ord om den norske løsningen

Denne artikkelen er naturlig nok preget av forfatterens perspektiv – eksemplene er ofte hentet fra Norge, og forfatteren har vært – og er – sterkt engasjert i utviklingen av det norske, nasjonale systemet som opereres av stiftelsen Lovdata. Dette betyr også at forfatteren har investert argumenter i denne løsningen, og nettopp en slik investering kan lett gjøre det lettere å se fordelene enn ulempene ved den norske løsningen.

Lovdata er blitt et åpent system. Allerede i dag kan enhver henvise til systemet fra egne sider (jfr ovenfor), men bare til de delene av systemet som er lagt gratis ut på nettet. Imidlertid utvikler man seg mot en generell nettbasert løsning i løpet av 2001. For å komme inn i dette systemet, må man være abonnent. Men likevel vil tredjepart kunne legge henvisninger til ethvert dokument, og mulighetene for større grad av integrering mellom ulike systemer blir dermed mulig.

Lovdata fungerer også som grossist. De dokumenter som overføres fra det offent-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

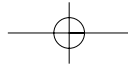
lige til Lovdata, gjøres vederlagsfritt tilgjengelig til tredjepart i den form de er overført. Mot vederlag gjøres de tilgjengelig i en "mark up"-versjon.²⁵⁾

Lovdata utgir også på oppdrag fra Statsministerens kontor meldingsbladet Lovtidend, og har samarbeid med domstolene og Stortinget. Det fremstår i dag som en integrert, nasjonal løsning som er brukerfinansiert. På en måte er det en nokså sjeldent eksempel i Europa på at visjonene fra 1970-årene har overlevd i form av et helhetlig, nasjonalt system. Dermed er det ikke sagt at det vil overleve – det vil naturligvis også måtte utvikle seg. Det er ikke enerådende i det norske markedet, Gyldendal Rettsdata tilbyr tjenesten Karnov, som også vedlikeholder lover og forskrifter, og dessuten inneholder et omfattende kommentarstoff.

Og om vi ikke vet mye om fremtiden, tror vi (håper og frykter) at den har overraskelser. Utviklingen representert av mikromaskinene (hvor IBMs Personal Computer var eksponenten) var ikke forutsett, heller ikke forutså man det spranget som World-Wide Web representerte. Det er bare å ta sats og samle seg for neste sprang – hvor det tar oss, vet vi ikke, men vi vet at det kommer.

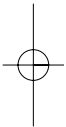
Noter

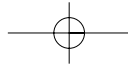
- 1 De historiske opplysningene i dette avsnittet er stort sett hentet fra Jon Bing (ed) Handbook of legal information retrieval, North-Holland, Amsterdam 1984. Boken har lenge vært utsolgt, men er nå tilgjengelig på <http://www.lovdata.no/litt/index.html>.
- 2 Det er imidlertid utvelgelse, dels eksplisitt og dels fordi ikke bokstavelig talt alle avgjørelser publiseres av mer situasjonsbestemte forhold. Systemet til både West og Lexis bygger på avtale med dommerne om innsending av avgjørelsen, hos West blir også dommene underkastet en viss bearbeidelse og kontroll av redaktører.
- 3 Jfr Lov&data 53/1998.
- 4 I begynnelsen dokumenterte ikke de datamaskinbaserte systemene lover og forskrifter, og da disse ble gjort tilgjengelig, hadde ikke systemene en funksjonalitet som gjorde det lett å finne frem i dem, f eks kunne man ikke, hvis man hadde funnet en interessant paragraf, lett gå tilbake til foregående paragraf når denne ikke var "funnet".
- 5 Lexis lanserte en spesialkonstruert søkestasjon, UBIQ, hvor spesialfunksjoner var gitt egne taster med navn tilpasset rettslig informasjonssøking.
- 6 Karlsruhe 1970.
- 7 I Norge gir Trygderetten et typisk eksempel.
- 8 I forhold til den norske Trygderetten har spørsmålet om restanser forfulgt den like frem til i dag.
- 9 Han foreslo et nasjonalt senter så tidlig som 1960, jfr "Les sciences juridiques devant l'automation", Cybernetica 1960:22-40, 142-176.
- 10 JURIS var også navnet på US Justice Retrieval and Inquiry System, tyske myndigheter søkte samtykke fra sine amerikanske kolleger før navnet ble tatt i bruk. Det forhold at også de tidligere norske studiene ble gjort under navnet JURIS (for "juridisk informasjonssystem") bidro knapt til den internasjonale forvirringen.
- 11 Jfr Reinhold S Glück Wirtschaftlichkeit juristischer Informationssysteme, S Toeche-Mittler Verlag, Darmstadt 1976:84-85.
- 12 Jfr også Bernkonvensjonen art 2bis om politiske taler mv.
- 13 Jfr nærmere Jon Bing "Databaser med 'offentlige dokumenter', særlig om den norske åndsverkløven § 9", Vennebok til Mogens Koktvedgaard, Nerenius & Santérus, Stockholm 1993:76-99.
- 14 Forskjeller i amerikansk og europeisk opphavsrett er en del av bakgrunnen for dette synet.
- 15 <http://www.law.cornell.edu/kudos/>.



RÄTTSGRUNDLAG UNDER 2000-TALET

- 16 <http://www.austlii.edu.au/austlii/>.
- 17 Utvilsomt drevet frem av det dynamiske samarbeidet mellom Graham Greenleaf og Andrew Mowbray.
- 18 AustLII dokumenterer avgjørelsene til High Court of Australia tilbake til 1947.
- 19 <http://www.w3.org/People/howcome/NorgesLoWWer.html> [12.12.2000].
- 20 Jfr Jon Bing Rettslige kommunikasjonsprosesser, Universitetsforlaget 1982:231-238.
- 21 Jfr <http://www.lovdata.no/info/gratis.html>.
- 22 En veiledning for hvordan tredjepart kan legge lenker til materialet finner man på <http://www.lovdata.no/info/lenker.html>.
- 23 Prosjektet er finansiert av Asian Development Bank.
- 24 <http://www.austlii.edu.au/links/World/>.
- 25 Materiale, typisk av historisk karakter, som Lovdata legger inn for egen regning, omfattes imidlertid ikke av denne politikken.





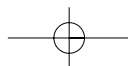
RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Utvecklingen av EU:s elektroniska rättsinformation

Henric Stjernquist, EU:s publikationskontor

- Historik
- Nuläge
- Problem
- Utvecklingsprojekt
- Framtida möjligheter

Även jag tänker börja med att göra en historisk tillbakablick. Sedan uppehåller jag mig vid dagssituationen och de informationstjänster vi har, ett axplock av de problem vi möter, och lite om de utvecklingsprojekt som pågår. Slutligen något om framtida utvecklingsmöjligheter.



Historisk tillbakablick

Historik

- Celex - 1972
- Rådsarbetsgrupp - GIJC - 1974
- Interinstitutionell styrgrupp - 1980
- Celex publik - 1980
- Celex engelsk version - 1983/84
- Celex webgränssnitt - 1997

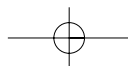
Vi går tillbaka till början av 70-talet. Det var då det började med rättsdatabaser. EG var relativt tidigt ute, Celex var en av de första rättsdatabaserna som skapades. Detta sammanföll med Storbritanniens, Irlands och Danmarks inträde. Man var då tvungen att skapa lite ordning för att veta vilken rätt som gällde och som de nya medlemsstaterna skulle anpassa sig till. Då tog man naturligtvis tillfället i akt att göra detta i dataform. Arbetet leddes av personer med en viss fäbless för att ordna upp strukturer. De grep sig verket an och skapade en databas med en enorm mängd olika fält som man ska fylla i information i. Den här strukturen har hållit sig ända till våra dagar, och ibland har det kanske varit så att strukturen varit viktigare än innehållet, så att man har haft sina luckor i informationen.

Nästa steg var inrättandet av en rådsarbetsgrupp 1974, som fortfarande är aktiv. Där fick medlemsstaterna ett visst inflytande över utvecklingen av EGs rättsinformation men man har också använt den för att diskutera och koordinera utvecklingen i medlemsstaterna.

Celex var från början ett internt arbetsredskap för kommissionen, men i slutet av 70-talet blev den interninstitutionell, och 1980 inrättades den första egentliga styrgruppen med representanter för alla institutionerna. Samma år blev Celex en publik databas, tillgänglig via Datapac med en överföringshastighet på 1200 baud och med ett söksystem som krävde ett par dagars ordentlig träning.

Celex var fortfarande en franskspråkig databas. Nästa viktiga steg var att göra den flerspråkig. Den engelska versionen kom 1983 ungefär, och följdes av de övriga språkversionerna.

Sedan hände inte så mycket. Det kom till några medlemsländer och nya språk. Den största förändringen var det webbgränssnitt för Celex som öppnades publikt 1997. Det var fortfarande samma gamla databas bakom men man hade i alla fall skapat en ny fasad. Därmed är vi framme i dagsläget.



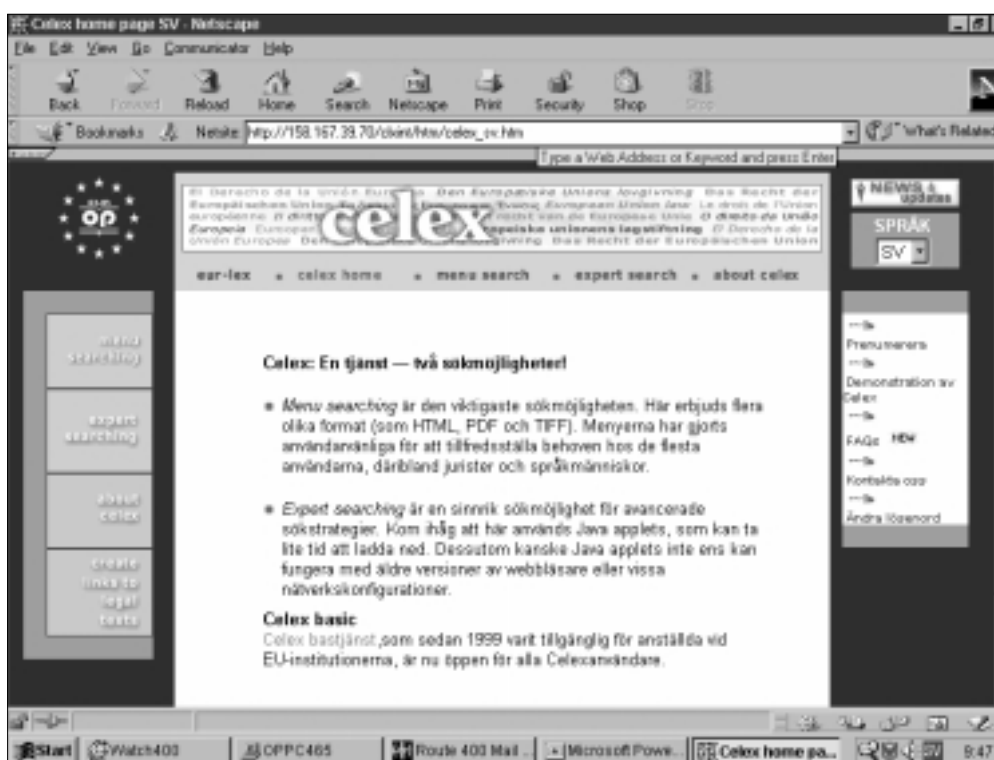
RÄTTSPÄRATNING UNDER 2000-TALET

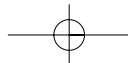
Dagsläget

Nuläge I

- Celex - traditionell rättsdatabas
menu, expert, (basic). Ascii-texter
- EUR-Lex -författningssamling on line -
1998
pdf-filer
- EUDOR - dokumentarkiv - 1997
tiff-filer

Vi har fortfarande kvar Celex som en traditionell rättsdatabas. Så här ser vår svenska hemsida ut idag.





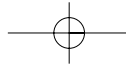
RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Våra belackare säger att vi byter utseende stup i kvarten men att byta sida vart annat eller vart tredje år är väl ändå inte så extremt. Men det är fascinerande att se hur mycket lidande vi orsakar våra användare bara genom att flytta en knapp från en sida av skärmen till en annan. Skämt åsido, det är naturligtvis oerhört viktigt att göra navigationen så enkel och lättfattlig som möjligt och det finns definitivt utrymme för åtskilliga förbättringar. Nu har vi gjort så att man kan klicka både till vänster, upp- till och nedtill för att hitta de olika varianterna som är ett menygränssnitt ...

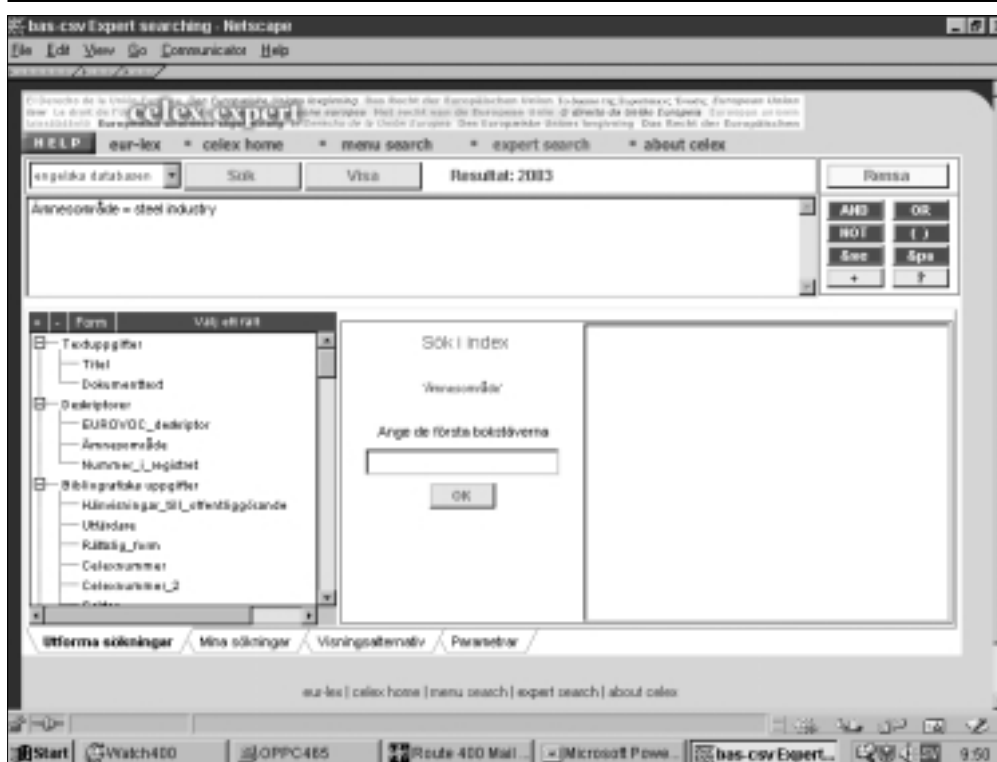


...där man kan söka på ord, datum och ämnesområde som går igenom hela databasen, man kan söka på dokumenttyp, på nummer och publikationshänvisning.

Vi har också utvecklat ett expertgränssnitt ...



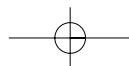
RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET



... som är mer en traditionell databassökning där man får tala om vilket fält man söker i och vad man söker efter. Vi har ändå försökt använda modern teknik för att underlätta sökningen och ger t.ex. en lista på alla fält som är tillgängliga.

Ett problem med Celexdatabasen som har levt kvar är att texterna bara finns i ASCII-format. Det var nödvändigt att göra så tidigare när man använde radorienterat gränssnitt. Dessvärre är det så att det mesta av EUs lagstiftning innehåller grafik och tabeller där tabellerna ofta innehåller den kanske viktigaste informationen, och den kommer således inte med i vår databas.

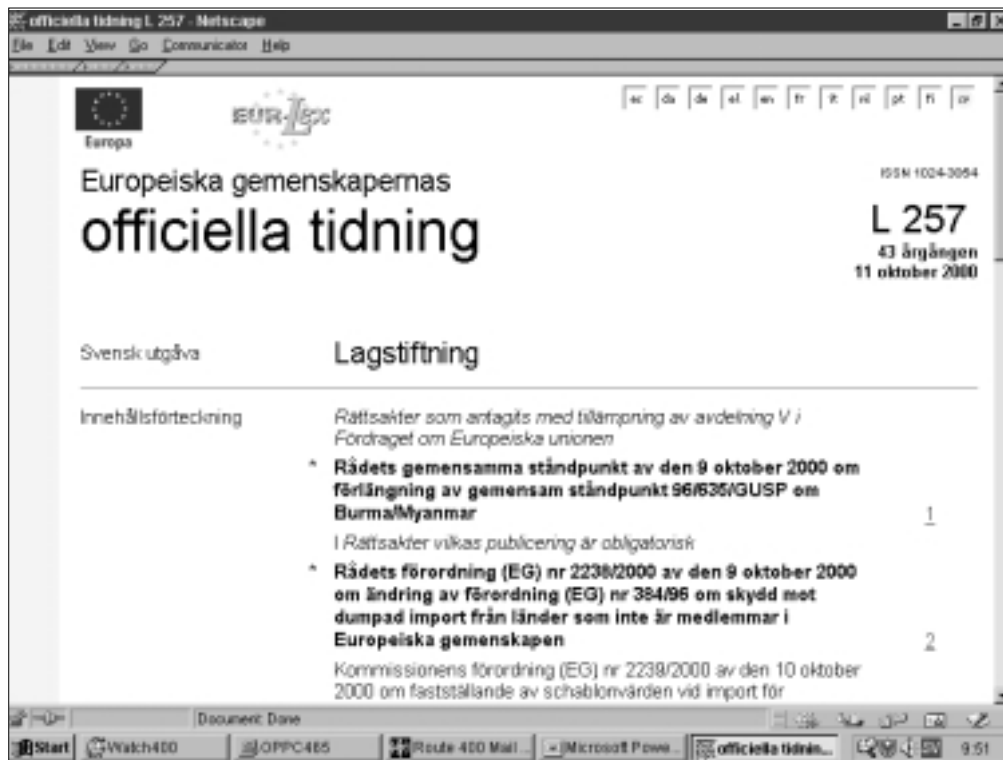
Celex är fortfarande en betaldbas helt och hållet. För att möta kraven på ökad tillgänglighet för allmänheten till EGs lagstiftning öppnades 1998 Eur-lex som är författningssamlingen online.

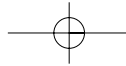


RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET



Så här ser den svenska sidan ut. Den innehåller förutom författningsamlingen lite annat: bl.a. lagstiftning i kraft, som helt och hållet är en kopia av innehållet i Celex. Fördelen är det enkla sättet att navigera – man får hela innehållsförteckningen ...





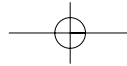
RÄTTSDATA UNDER 2000-TALET

... och kan klicka på den rättsakt man är intresserad av. Den visas sedan i pdf-format. Det hela är gratis tillgängligt 45 dagar efter publiceringsdatum.



Det tredje systemet av dem som administreras av EUs publikationskontor är Eudor, som egentligen inte är en rättsdatabas utan ett dokumentarkiv där man kan beställa dokument. Man kommer i slutändan till en beställningssedel och sen får man det beställda levererat via email eller fax.

Det här kom till för att man behövde samla allt som har publicerats sedan 1952. Vi ska tänka på att det handlar om cirka 2,5 miljoner dokument som finns i ett stort antal format, många av de äldsta inte i något elektroniskt format alls. Det enda alternativet var att scanna. Det är vad man har gjort, och man har fått ett arkiv med tiff-bilder. Det är givetvis väldigt tungrott, men på något sätt måste man ändå ha det samlat. Det medger inget klipp-och-klistrande.



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Nuläge II

- Curia - avgöranden av EG:s domstolar sedan 1997
- Kommissionen - PreLex, olika DG
- Parlamentet - OEIL (lagstiftningsförfaranden), Parlamentsfrågor, Utskottsdokument
- Rådet - förteckning över rådets rättsakter (transparens), GUSP, RIF, EMU, COST
- Övriga institutioner

Om vi går vidare och ser vad som finns tillgängligt utöver det som publikationskontoret administrerar har det nu börjat dyka upp en mängd andra tjänster.

EG-domstolen har t.ex. en egen databas som kallas Curia där man kan hitta alla avgöranden sedan 1997. Söksidan ser ut så här.

SEMASTE RÄTTSPRAXIS - Formulare - Netscape

File Edit View Go Communicator Help

DOMSTOLENS OCH FÖRSTAINSTANSRÄTTENS SEMASTE RÄTTSPRAXIS[®]
1997-06-17/2000-10-05

* med undantag för Förstainstansrätts domar i personalsak

Sök Ny sökning

Sökningsomfattning: ☐ Domar ☐ Förslag till avgörande ☐ Beslut ☒ Samtliga dokument

LISTA Målnummer: ex: C-102/95, C, 102, eller 95 eller T-394/94, T, 394, eller 94

LISTA Datum: - ex: 1997-02-25, 1997-02-25 - 1997-03-31

LISTA Parternas namn: ex: kommissionen, kommiss%

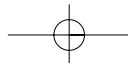
Område: (samtliga)

Sökord: ex: smör, smö%

Maximalt antal träffar att redovisa: 100

Document Done

Start Watch403 CPPC465 Route 403 Mail Microsoft Power... SEMASTE RÄT... 9:54



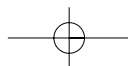
RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

En parentes: här har vi också ett exempel på ett vanligt problem. Curia har väldigt bra tillgänglighet, man laddar sina avgöranden samma dag som de kungörs, men det är en provisorisk variant som av tekniska skäl aldrig ersätts av den slutgiltiga. Jag vet inte om detta framgår särskilt tydligt i systemet. Det är sällan några stora förändringar som görs innan domarna går i tryck men det kan ändå hända ibland.

Kommissionen utnyttjar givetvis också den moderna tekniken och sprider sin rättsinformation på olika håll. Vi har t.ex. enstaka generaldirektorat som lägger ut i olika ambitionsnivåer. Konkurrensdirektoratet har en komplett webbplats där man hittar alla avgöranden i konkurrensärendet. Generalsekretariatet som har ett överordnat ansvar för alla lagstiftningsprocedurer har nu öppnat något som kallas Prelex. Ett exempel på söksida.

Det är ett system där man kan följa beslutsprocessen från kommissionsförslag till slutlig lagstiftning och var en fråga befinner sig i processen.

Parlamentet vill också visa sig på webben naturligtvis. Parlamentsfrågor är inte rättslig information egentligen men eftersom de alltid har publicerats i författningssamlingen räknas de ofta ändå dit. Utskottshandlingar och annat finner man också på Europaparlamentets webbplats, och här finner vi också det som kallas Oeif, Legislative Observatory, som hittills bara finns på engelska och franska.



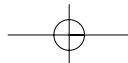
RÄTTSPÄRNING UNDER 2000-TALET



Oil är något liknande Prelex där man kan följa beslutsprocessen. Men här finns också lite bearbetad information som ska beskriva parlamentets syn på procedurerna.

Rådet har också en hemsida som ser ut så här.





RÄTTSPERSONER UNDER 2000-TALET

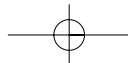
Här kan man bl.a. hitta en förteckning över rådets rättsakter kallad transparensinformation. Det var något som kom till för att öka öppenheten och består av listor över alla beslut som har fattats. Där kan man se hur medlemstaterna har röstat och vilka som har avgett deklARATIONER. Detta läggs alltså ut för att öka öppenheten men det har inte gjorts sökbart så det är väldigt komplicerat att hitta information om hur medlemstaterna röstat. Vi föreslog att man skulle lägga in det i Celex så att man för varje förordning, direktiv etc. kunde se hur medlemsstaterna röstat, men det var inget som föll i god jord.

Man har också skapat två databaser, en för utrikes- och säkerhetspolitik och en för det rättsliga och inrikespolitiska samarbetet, de s.k. andra och tredje pelarna. Här börjar en del av de problem som vi snart ska återkomma till. En del av det vi hittar i de här databaserna är publicerat i författningssamlingen, annat inte. Här har vi således material som är publikt men som bara publiceras här och det finns inga riktigt klara strategier för hur man ska göra.

Övriga institutioner har också egna webplatser, revisionsrätten får tjäna som exempel.



På deras hemsida kan man hitta rapporter osv. Det mesta av detta publiceras också i författningssamlingen.



Problem

Problem

- Många databaser / informationstjänster
- Många olika användargrupper
- Lagstiftningstekniken
- Dokument med oklar rättslig valör
- Språkliga problem
- Dokumentdatabaser vs webteknik
- Gratis vs betaltjänster

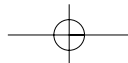
Som vi nu har sett har det på sista tiden skapats en uppsjö av databaser och informationstjänster på olika håll inom institutionerna. Detta är naturligtvis i grunden inte ett problem, det är snarare en fördel att det går så snabbt att uppdatera och föra in information som man vill ha ut. Celex-systemet är väldigt välstrukturerat och gör att det är besvärligt om man vill föra in en ny typ av dokument.

Men samtidigt är det svårt för användarna att veta var man kan hitta det man söker efter när det finns så många system som delvis överlappar varandra och delvis inte.

Ett annat problem som vi har är de många olika användargrupperna, som kanske inte alltid finns för en nationell rättsdatabas. Vi har t.ex. alla översättare som ställer helt andra krav för att jämföra olika språkversioner. De interna användargrupperna är representerade i de styrgrupper vi har, så det är kanske så att deras synpunkter går före de publika användarnas.

Vi har en speciell lagstiftningsteknik inom EU som tillsammans med förekomsten av dokument med oklar rättslig valör ibland kan försvåra arbetet. Det här hänger framför allt ihop med att det är en internationell organisation och allt som följer av det, t.ex. mångspråkigheten. Ofta är det så att kompromisser i sista sekunden ska till innan man kan anta ett dokument och då får detaljer som struktur i dokumentet vika för kompromissen, vilket dock gör att det många gånger blir svårt att senare hantera det i ett rättsinformationssystem. Hur man citerar andra rättsakter varierar ibland från en rättsakt till en annan. Därför blir det svårt att försöka sig på automatisk indexering till exempel.

I den andra och tredje pelaren har man, eftersom de inte har samma rättsliga bas som det andra samarbetet, hittat på en massa nya sorters rättsakter som heter allt från



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

gemensamma åtgärder till akt och pakt och allt vad det nu kan vara.

De publicerar ibland i rättsfallssamlingen och ibland inte, ömsom i L-serien och ömsom i C-serien, och ingen vet riktigt vad som styr. Det kan också ligga politiska överväganden bakom om något ska publiceras över huvud taget.

Vi har också strukturskillnader mellan språkversioner, så att det som i de flesta språk kallas beslut heter på tyska och holländska antingen Beschluss eller Entscheidung. En vanlig tysk har ganska vaga begrepp om skillnaden mellan de två. Numreringen av artiklar: fransmännen kan aldrig tänka sig att det ska heta annat än premier article och inte artikel 1. 1A måste heta bis och inte A. Allt sådant vållar också problem.

Det finns också rena felöversättningar. Vi har gjort en genomgång av alla titlar i databasen, och titlarna har ändå en officiell karaktär så vi kan inte ändra dem för att man har översatt fel. Till exempel förekommer sammanblandningar mellan äpplen och potatis, det som heter pommes resp. pommes de terre på franska. Gör man en sökning på äpplen i en annan språkversion så kan det mycket väl komma upp något som har med potatis att göra.

Vidare har vi stridigheter mellan företrädare för traditionella databaser och för webbtekniken, där båda parter övervärderar det egna till rent religiösa höjder. Dokumentdatabasen har fördelen att man kan göra väldigt strukturerade sökningar och leverera resultatet strukturerat, medan webbtekniken t.ex. gör det möjligt att använda traditionella sökmotorer på nätet.

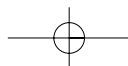
Ett annat problem är distinktionen mellan gratis- och betaltjänster, som för användarna kan medföra att bara för att man går in på fel ställe får man betala för det man annars hade fått gratis. Vidare gör det att man inte alltid utnyttjar resurserna optimalt. Bara för att en viss dokumenttyp ska vara gratis utvecklar man något som redan fanns.

Utvecklingsprojekt

Utvecklingsprojekt

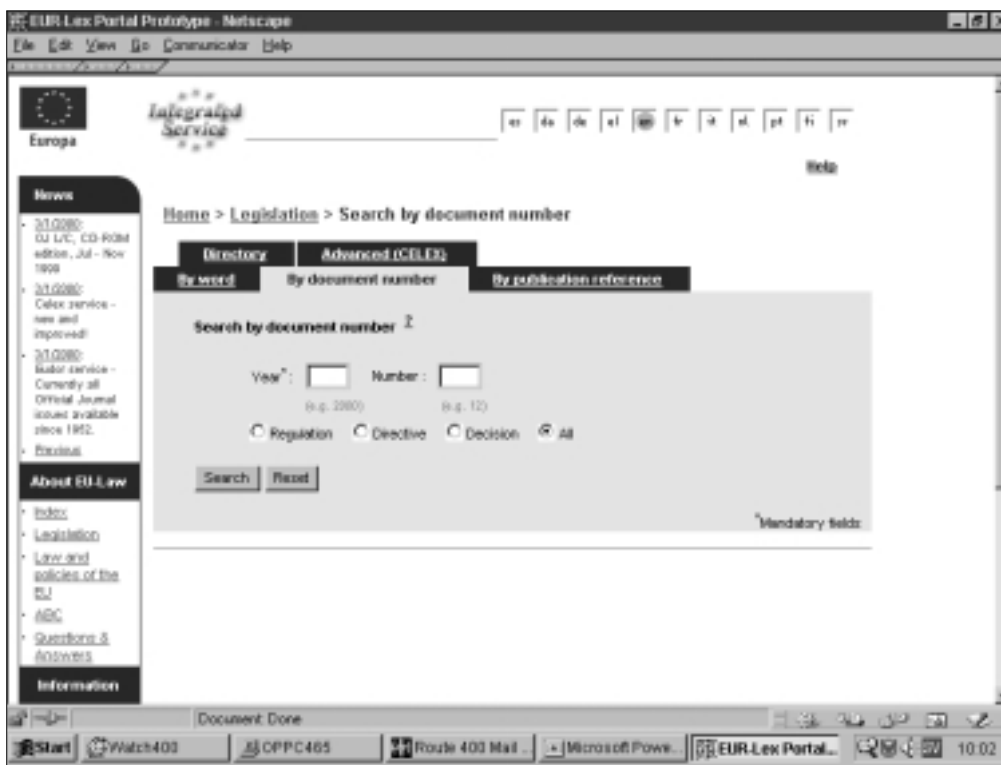
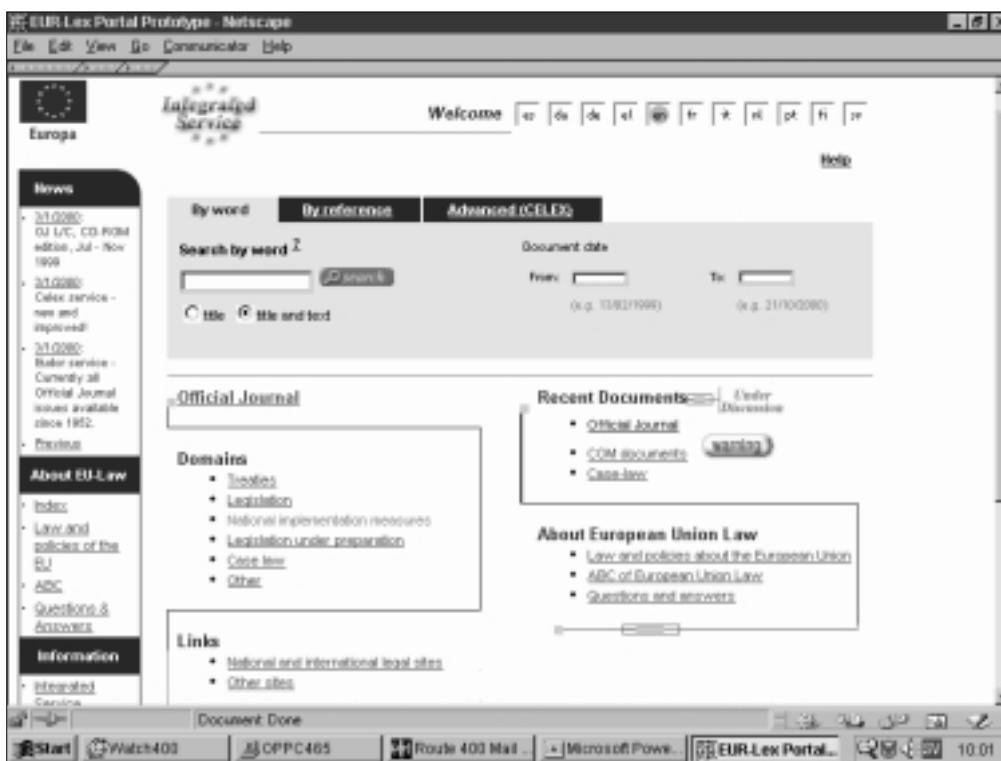
- “Portalen” - samlad access
- Integrering av befintliga tjänster Celex, Eudor, EUR-Lex genom en enda referens katalog och samordnade dokumentarkiv
- SGML → XML, WORD, PDF, TIFF...
- Konsoliderad lagstiftning
- Greffe 2000, LegisWrite

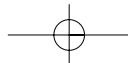




RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

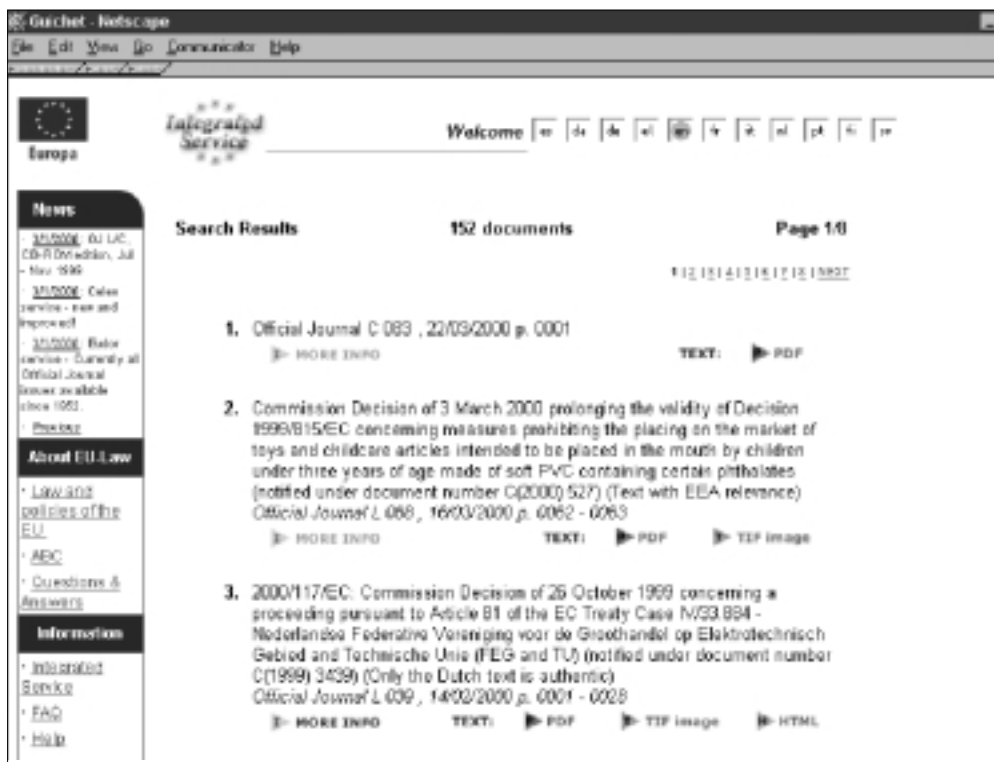
Vi håller på med vad vi kallar en portal som ska ge som första steg, en samlad access till några av de rättsdatasystem vi har. Det blir i första hand Celex, Eurlex och Eudor, och domstolens Curia, där man kan göra en gemensam sökning från portalen. Den kommer att öppnas i slutet av november för interna användare och publikt förhoppningsvis någon gång under första halvåret 2002.





RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

Man kan söka i olika domäner, typer av lagstiftning eller rättsinformation eller på publikation osv. I prototypen eller det första systemet är det bara accessen som är samordnad, så att bakom den sker en sökning i alla systemen, steg för steg. Eftersom de överlappar varandra måste man matcha så att man inte får samma sak mer än en gång. Det gör att en sådan sökning tar ganska lång tid.

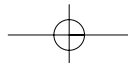


Resultatet presenteras så att man får länkar till de olika ställen där texten kan finnas. Vi integrerar också Oeil och Prelex. I de fall där det finns ytterligare information kan man klicka på en länk och komma till den databasen för att se hela procedurinformatjonen också.

Det är som sagt ett första steg. Nästa steg blir att integrera dessa tjänster också så att man inte behöver hålla på och söka i alla på en gång. Det gör vi genom att slå ihop Celex, Eurlex och Eudor till en gemensam referenskatalog där man söker i en enda databas med gemensam information, den analytiska informationen. Vi ska också samordna arkiven och de olika texterna till ett ställe.

Eftersom texterna, åtminstone de som framställs nu, görs i SGML är tanken att man ska lagra dem i så få format som möjligt och sedan konvertera dem när de beställs till XML, Word eller tiff eller vad som behövs. Om man ser att det finns behov och de används frekvent i något visst format kan man lagra dem också i det formatet.

På baksidan av programmet såg jag att en av visionerna var att göra en "on the fly"-konsolidering. Det är det inte tal om ännu när EU talar om konsolideringar, utan här är det traditionellt klipp och klistra. Men man har nu äntligen kommit igång med ett projekt där vi har en stor kader människor som konsoliderar lagstiftning. Målet är att inom några år ha konsoliderat all gällande EU-lagstiftning. Den



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

kommer då att finnas tillgänglig genom våra rättsinformationssystem. En ny konsoliderad version ska komma varje gång det sker någon förändring.

Internt vill jag bara nämna två system: Greffe 2000 och Legis Write som delvis hänger samman. Greffe 2000 är ett system för att distribuera förslag och andra texter inom kommissionen och till de andra institutionerna. Legis Write är i stort sett en Word-mall för att skriva lagtext, men det är i alla fall ett första steg till att få en lite bättre och enhetligare struktur och därmed åtminstone ett embryo till vad vi hoppas se längre fram.

Framtida utvecklingsmöjligheter

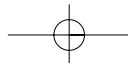
Framtida möjligheter

- Ytterligare integration av befintliga / kommande informationstjänster
- Enhetlig produktion "från ax till limpa"
- Integration med nationella databaser

Avslutningsvis några ord om framtida utvecklingsmöjligheter.

När det gäller distribution av juridisk information måste vi fortsätta integrationen till att omfatta också de system som publiceras av de andra institutionerna, både de som finns och de som kan tänkas komma till så att all information kan nås från en portal. Det är också viktigt att få en enhetlig produktion "från ax till limpa", dvs att använda en vidareutvecklad Legis Write så att man redan från det att man skriver ett författningsförslag lägger till den information som behövs till själva distributionen och att all ny lagstiftning är konsoliderad redan från förslagsstadiet.

EU:s informationssystem bör också integreras med de nationella. Vi har redan ett pilotprojekt för integration med nationella databaser, där man gör länkar från Celex till vissa nationella databaser. Det här behöver inte leda till att man bygger något väldigt stort. För EU-lagstiftningens del är det ju främst det nationella genomförandet av direktiv och nationella domstolars domar som har anknytning till EU-domstolens domar som är av intresse. Efter det här pilotprojektet, EULEX, som ska bli klart i år hoppas jag att man kan gå vidare och knyta till sig minst en databas i varje medlemsland.



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

I knapphetens tecken

Ahti Saarenpää, Institutet för rättsinformatik, Lapplands universitet

1. Rättens knapphet och rättskultur

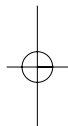
Det finns många sätt att närma sig rätten. Det finns inte ett enda rätt sätt att beskriva, söka eller utforma rätt. Om det fanns något sådant skulle vi helt säkert ha gjort en uppfinning som närmast hör till science fiction-litteraturens stora fantasivärld. Men våra vardagliga rutiner förhindrar oss ibland att observera detta. Vi tror, att allt går bra på ett enda sätt.

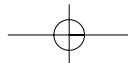
Även juridik enligt sin främsta vetenskapliga grunduppgift – att skapa ordning – öppnar olika synvinklar till rätten. På samma sätt kan åklagarens, domarens och advokatens synvinklar vara olika. Rätten har inte bara en ordning. Det som uppfattas som viktigt betyder inte samma sak för alla i det rättsliga livet. Det här är naturligt, och det är mycket viktigt i ett modernt, utvecklat och komplicerat samhälle.

Jag skulle här diskutera om rättens knapphet. Därför har vi som rubrik I knapphetens tecken. Jag försöker påstå att rätten är något sådant som alltid har ett inbyggt baselement av knapphet. Vi lever fortfarande i rättens knapphet. Men vad är det? Rättens knapphet är inte så lätt att gestalta och observera. Ganska ofta kan man träffa människor som säger att allt går nog bra och samtidigt lever vi ändå i djup knapphet. Ganska ofta träffar man också människor, som säger, att vi har för mycket rätt – lagstiftning o.s.v. – och inte alls knapphet.

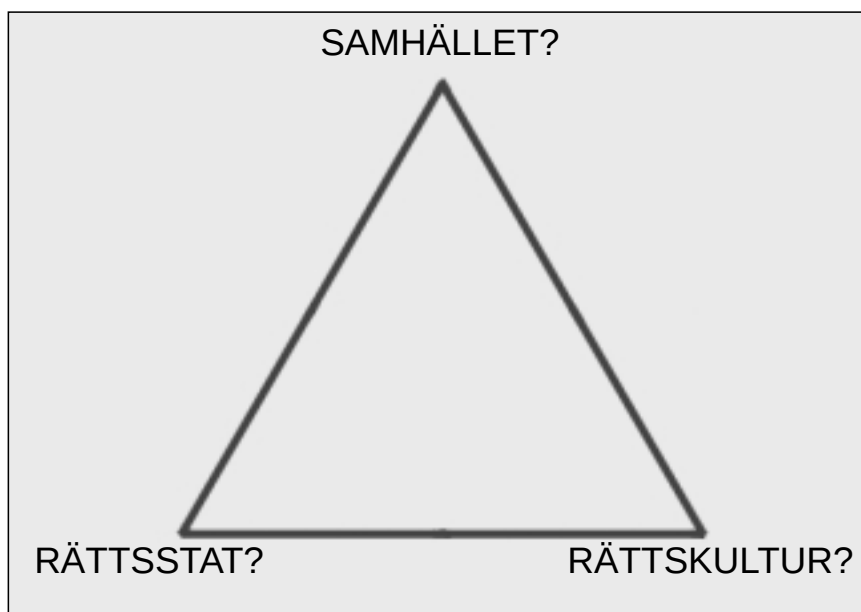
När vi diskuterar om rättens knapphet bör vi först komma ihåg vad den berömda finska filosofen Georg Henrik von Wright har skrivit. Han har konstaterat att demokrati vållar bedrövelse när människors rättigheter möter och övertäcker varandra. Överraskande, men sant? Just det är i själva verket den starka startpunkten som vi har när vi tänker på rättens knapphet. Men det är inte fråga bara om människor utan också fråga om samhället och rättsstaten. Vi har vid Lapplands universitet tillsammans med Vasa universitet ett forskningsprojekt som heter Rättens knapphet, ett forskningsprojekt bemannat med sju forskare, tre av dem heltidsdoktorander. Vi försöker titta på det nya digitala nätsamhällets rättsliga liv och hur knapphet förverkar och medgör svårigheter i det vardagliga rättsliga livet.

På den teoretiska sidan kan vi nu fortsätta med en åskådliggörande triangel av ord som samhället, rättsstat och rättskultur.





RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

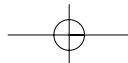


De är intressanta och språkligt enkla ord. Det är lätt att säga att vi lever i ett informationssamhälle, att vi har en rättsstat i modern demokrati och att vi har en speciell kultur, rättskultur. Men vilket samhälle, vilken slags rättsstat och vilken slags rättskultur? Och vilka slags relationer har de emellan?

Då vi försöker närmare analysera dessa begrepp möter vi hela tiden stora svårigheter. Hur beskriver man en rättskultur? Jag tror att den största delen av juristkåren inte vill beskriva sin uppfattning om rättskulturen. De är inte kunniga eller villiga att göra det. Här i Sverige har Kjell Åke Modeér ändå diskuterat om demokrati, rättsstat och rättskultur i sina många intressanta uppsatser under de sista åren. Han säger att det är möjligt att orientera i en rättskultur om man har följande fem kännetecken:

- ☐ För det första: Vilka rättsidéer accepterar vi idag? Vi kan och vi måste svara att vi snarast har människorättsliga idéer i vår rättsstat.
- ☐ För det andra: Vilken slags konstitution har vi? Vilka saker är skrivna, synbara och således viktiga i konstitutionen?
- ☐ För det tredje: Vilka slags normer har vi? Är vi vana vid att använda bara lagstiftning, eller är vi vana vid att använda prejudikat? Det finns beklagligtvis ganska många jurister som väntar på prejudikat. De litar på praxis. Även om man måste vänta på sånt.
- ☐ För det fjärde: Vilka slags konfliktlösningsverktyg har vi? Spelar domstolar en viktig roll i samhället, eller har vi mer och mer olika alternativa konfliktlösningsmekanismer?
- ☐ För det femte: vi måste komma ihåg juristernas infrastrukturer. Vi har många slags infrastrukturer. Kjell Åke Modeér diskuterar om åklagarväsendet, domarkåren, advokater och sådant.

Det var rättskulturens äkta kännetecken med korta kommentarer. Men var det tillräckligt att ta fram bara dessa fem? Jag tror att det är inte tillräckligt. För om vi tittar på det spänningsläge som finns mellan samhälle, rättsstat och rättskultur måste vi komma ihåg att nuförtiden är det redan tillåtet att säga att vi lever i nätsamhället.

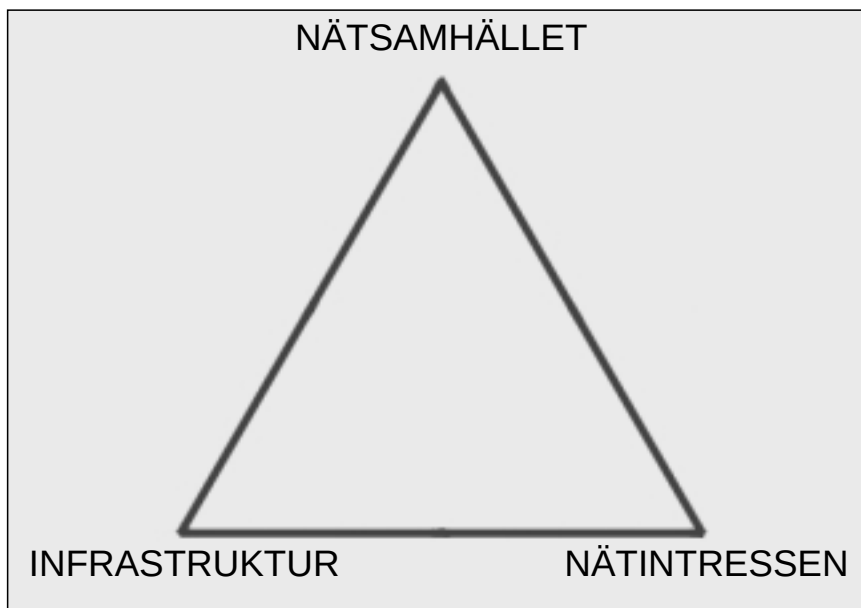


RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Och i nätsamhället måste man komma ihåg att i rättskulturen spelar även informationskulturen en viktig roll. Jag tror att vi alla måste medge att i nätsamhället är informationskultur det sjätte kännetecknet.

2. Nätsamhället

Då vi granskar nätsamhället närmare kan vi få vår triangel synbar på ett annat sätt.

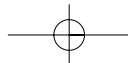


I nätsamhället har man en infrastruktur, informationsstruktur eller många informationsinfrastrukturer, och vi kan tala om nätintressen, nya nätintressen som öppnar dörren – dörrar – till nätsamhällets nya alternativa värden eller till och med obligatoriska värden. De är sådana intressen, som man måste noggrant granska och övervaka för att garantera samhällets stabila utveckling.

Vilka är nätintressena? Låt oss först ta fram några få exempel.

Det första är naturligtvis det äldsta, *kommunikationsintresset*. Det är i själva verket ingen nyhet. Men kommunikationsintresset blir viktigare och viktigare i nätsamhället där var och en i den närmaste framtiden kan använda nätförbindelser. Samtidigt väntar både den offentliga makten och marknader, att nätkommunikation blir vardagens centrala kommunikationssätt. Och gamla spänningar mellan informationens frihet, kommunikationens frihet och integritet får nya kläder på nätet.

Sen har vi börjat diskutera om *informationalismen*. Detta nya internationella begrepp leder våra tankegångar till nya informationssystem, informationsproduktion och informationens kvalitet. Samhället är beroende av informationsbehandling. Till exempel på det kommunala området har informationen blivit ett så viktigt råmaterial och informationssystem blivit så viktiga verktyg, att de har fått ny plats i vardagsadministrationen. Information är inte bara ett hjälpmedel eller ett slutresultat, utan råvara och arbetsmiljö. Från teknisk synpunkt kan man samtidigt säga, att resan från textbehandling till dokumentbehandling är ett ytterst viktigt steg framåt i informationalismens utveckling.



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

Låt oss fortsätta med några andra viktiga ord i detta sammanhang. Sådana är *informationsförsörjning*, *informationsresurser*, *elektronisk administration*, *elektronisk business*, *elektronisk underhållning* och *elektronisk kultur*. Den nya teknologin har öppnat möjlighet att skapa en ny informationsinfrastruktur samt nya deltagare i informationsspelet. Samhället är mer och mer beroende av denna nya infrastruktur och dess aktörer. Därför är ovannämnda fenomen så viktiga i det digitala nätsamhället att vi kan – vi måste – tala om nätintressen.

Teknologins utveckling har sällan varit neutral i relation till samhällets funktioner och de samhällseliga värdena. Men i det digitala nätsamhället syns förändring vara exceptionellt stor. Det är inte bara fråga om tekniska hjälpmedel för dem, som är villiga att njuta av något nytt och modernt. Den nya infrastrukturen tvingar oss att närmare analysera samhällets funktioner och människans rättigheter. Därför får alla ovannämnda nätintressen en slags särprägel i diskussion om det nya samhället.

Och när vi diskuterar om människor och rättstat, måste vi alltid komma ihåg, att rättens djupa rötter från stora rättsprinciper till enstaka människorättigheter samtidigt spelar en viktig, modern roll i den nya rättstaten. Vi skulle inte nöja oss att bara titta på de formella grundrättigheterna. Bakom dem kan vi naturligtvis hitta allmänna metaprinciper som är förklaringar till de konstitutionella grundrättigheterna. Och just de är enligt min åsikt oundgängliga hörnstenar i diskussion om det nya digitala nätsamhället.

Människor har sådana viktiga intressen som t.ex. rätten att veta. Det är en ny slags metaprincip, allmän grundrättighet – människans rätt att veta. I nätsamhället kliver denna rättighet upp från sitt traditionella kulturella bo. Således skriver man i den nya finska bibliotekslagen:

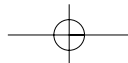
"Syftet med de allmänna bibliotekens biblioteks- och informationstjänster är att främja befolkningens lika möjligheter till bildning, litterära och konstnärliga intressen, fortlöpande utveckling av kunskaper och färdigheter samt medborgerliga färdigheter, internationalisering och livslångt lärande".

Det är bra sagt och det visar något viktigt om våra nya nätintressen. Nätintressen, olika slags nätintressen, tillhör det nya digitala nätsamhället. Men denna paragraf finns i bibliotekslagen, inte i grundlagen. Biblioteksväsendet börjar också arbeta för att virtuella och interaktiva nättjänster samt deras kulturellerade innehåll utvecklas. Det tillhör sakens natur i det nya digitala nätsamhället. Men skulle vi därför också förändra grundlagen? Mitt svar är jakande, utan tvekan. Våra nutida grundrättigheter börjar bli knappa i det nya nätsamhället redan vid första steget.

Det digitala nätsamhället och rättstaten

Vi har således olika slags viktiga nätintressen, och samtidigt diskuterar vi fortfarande allmänt om informationssamhället eller nätsamhället. Vi har haft Europas väg till informationssamhället och vi har det nya e-Europa – elektronisk Europa – programmet. Samhället är "lite" annorlunda än för tio år sen. Det måste var och en vakna till insikt om. Nätsamhället i ordets fulla bemärkelse kom överraskande snabbt inom några få år.

Nätsamhället är något som också jurister naturligtvis måste vara färdiga att acceptera. Vi kan inte stanna utanför den samhällseliga utvecklingen och nöja oss att bara fortsätta med traditionell juridik och juridiskt arbete. Låt oss därför närmare titta på



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

detta fenomen med hjälp av två små frågor.

Vad gör jurister och hur i det nutida och det kommande e-Europa?

Arbetar de i det rättsliga juridiska nätsamhället med hjälp av en gammaldags lagbok, i en gammaldags rättsstat och i de forna årtiondenas vaga rättskultur? Det finns många som vill göra det – men då kastar vi småningom bort juridikens och det juridiska livets viktiga framträdande roll. Sådana jurister arbetar med kunskaper och verktyg som kommer från ett annat samhälle än det samhälle som vi har nu. Vi måste också diskutera om det nya rättsliga nätsamhället och följa dess intressanta rättsliga utveckling.

Vi har, såsom jag redan försökte berätta, också mött en ny rättsstat. Den rättsstat som man hade i de nordiska länderna för tio år sen var något annorlunda än den europeiska rättsstaten som vi skulle ha nu. Människans rättigheter är mer synbara i den nya rättsstaten och i det nya nätsamhället. I den moderna diskussionen vi har haft om informationssamhället har ganska många ändå glömt bort rättsstatliga aspekter. Man har mest diskuterat och analyserat teknologiska framsteg, marknader, ekonomiska arbetsfördelningsproblem och kulturella drag i samhället. Men vi har inte diskuterat om rättsstaten i relation med nätsamhället. Oftast har man bara sagt att vi måste få nya lagar eller sådant som vad man kallar ”legal framework”. Då glömmar man lätt bort elementariska rättsstatliga tecken.

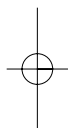
Rättsstat i nätsamhället är något som är mycket spännande men samtidigt svårt att berätta om. Låt oss ta fram ett exempel. I den nya finska grundlagen har man beskrivit rättsstatsprincipen på följande sätt:

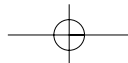
”All utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noga iakttas.”

Är detta rättsstatens princip? Ja, det är det – men bara en av de många rättsstatsprinciperna. Grundlagen giver en ytterst knapp skildring av rättstat. Rättstat är enligt min åsikt ett på många sätt mångsidigare fenomen än detta korta konstaterande om laglighet. Och i den finska grundlagen kan vi också finna – under en annan rubrik – något annat, något som inte bara är en rättsstatlig princip utan berättar mer om demokrati: ”Den dömande makten utövas av oberoende domstolar.”

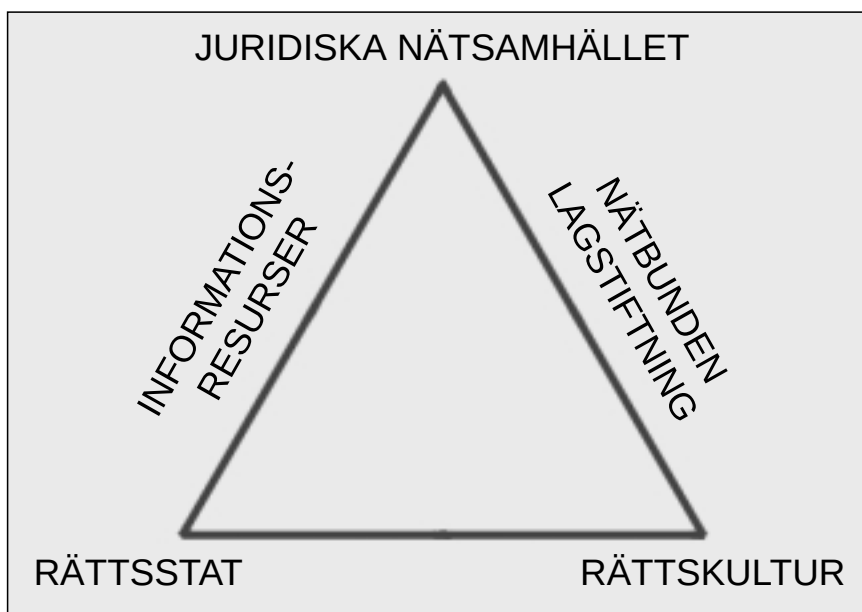
Låt mig nu ställa en liten fråga. Hur är det med domstolarnas oberoende i de nordiska länderna – känner vi det även i praxis? Det är en pinsam fråga då man närmare vill analysera till exempel lagstiftningsarbetets roll som auktoritativ rättskälla i praxis eller kommentarböcker skrivna av lagstiftare. Rättstaten har varit och är hela tiden i farozon utan att många av oss fäster uppmärksamhet till dess öde.

Men vilken ställning skulle domstolar ha i det digitala nätsamhället? Låt oss igen titta på vår triangel och försöka utrusta den med två nya saker:





RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET



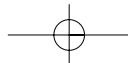
I det juridiska nätsamhället spelar informationsresurser en ny viktig roll. Men vilka är informationsresurserna? Begreppet är ganska nytt. Vanligen säger man att då man har samlingar av rättslig information i databanker och man kan använda dem via nätet är det fråga om informationsresurser. Från teknisk synpunkt är detta ju sant. Just därför har vi fått on line-databanker. De har redan en lång historia och det har varit en av rättsinformatikens uppgifter att forska om databankernas utveckling.

Men helhet är naturligtvis mångsidigare. Vår traditionella startpunkt har varit, att rättslig information hör till samhällets viktigaste information. Lagstiftning, lagberedningsmaterial och prejudikater måste vara offentliga. Och enligt informationskälleläran borde vi ha optimala rättsliga informationskällor. I nätsamhället kan vi inte fortsätta att granska dessa frågor separat. Här är begreppet informationsresurser ett ypperligt verktyg. Det har Timo Kuronen i Finland under de sista åren bevisat på ett belysande sätt. Han diskuterar om informationsresursernas roll i demokratin. Detsamma borde vi jurister göra angående rättsliga informationsresurser i nätsamhällets rättstat. Är vi och hur beroende är vi av våra rättsliga informationsresurser?

Vidare har vi fått nätbunden lagstiftning. Till exempel i Finland spelar lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden en viktig roll i det nya samhällets administration. I lagen säger man t.ex. att "Myndigheterna skall se till att deras elektroniska dataöverföringsmetoder fungerar och i mån av möjlighet kan användas också vid andra tidpunkter än under ämbetsverkens öppettider." Redan detta lagstiftarens konstaterande berättar något viktigt om nätsamhället och om rättstaten.

I framtiden får vi mer och mer sådan lagstiftning som är nätbunden och öppnar möjligheter att använda nät och informationsresurser via näter. Vi har olika slags tjänster. Vi talar om elektronisk kommunikation. Dessutom skall var och en erbjudas möjlighet att i elektronisk form sända till myndigheter anmälningar som den enligt gällande bestämmelser skall tillställas.

Således öppnar nätsamhället olika slags möjligheter och myndigheter måste också göra något mycket viktigt. Enligt vår nya offentlighetslag måste de vara öppna och



RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

de måste informera om sin verksamhet. Det är början till det interaktiva förvaltningsarbetet, förvaltningspraxis i nätsamhället. Myndigheterna skall informera, och vad måste de också göra?

"Myndigheterna skall se till att de handlingar eller förteckningar över handlingar som är centrala för allmänhetens möjligheter att få uppgifter vid behov finns att tillgå på bibliotek eller allmänna datanät eller på något annat lättillgängligt sätt."

Vad berättar det? Lagstiftaren har inte varit bara modern utan har även konstaterat att det kanske finns möjlighet att använda datanät. Och det var året 1998 då lagstiftaren skrev detta. Det finns ett alternativ. Jag tror att den som skrev lagen skulle skriva det på ett annat sätt nu, med datanätet i en starkare roll.

Redan dessa korta exempel räcker – enligt min åsikt – att bevisa utvecklingens stora drag. Rättstat och rättskultur förändras på ett märkvärdigt sätt. Informationsresurser och deras användning i det juridiska livet blir också viktiga kännetecken av både rättstat och rättskultur. Och samtidigt ställer nätbunden lagstiftning nya krav på juristernas yrkeskunskap. Men det är en annan fråga.

I knapphetens tecken

Går allt bra i det juridiska nätsamhället? Nej. Inte alls. Vi har naturligtvis rättsliga databanker i alla nordiska länder, domstolar och advokatbyråer har möjlighet att använda nättjänster och människor kan använda nya juridiska portaler för att finna rättsinformation. Men rätten synes bli knappare och knappare hela tiden. Varför?

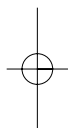
Det är tydligen fråga om rättens knapphet som är rättens eviga fiende. Knapphet är ursprungligen inbyggd i rättens natur just så som Georg Henrik von Wright har konstaterat. Vi har begränsade rättigheter, vi måste dela våra rättigheter och människan är inte fri att använda sina rättigheter. Det är något, som vi inte kan undvika i demokrati; så har det varit hela tiden. Men vi måste också medge att det rättsliga livet inte fungerar på ett optimalt sätt. Rätten är något i samhället som borde fungera optimalt, inte bara på något relativt sätt. Naturligtvis bär även denna sak en lång historisk börda. Till exempel – som en av många – sade den finska professorn Johan Filip Palmén redan år 1861 att praktiska jurister bara tittar på lagstiftningen:

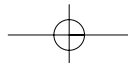
"Hos praktikaners män är det ock likaså en allmän falsk åsikt, att endast fästa uppmärksamhet vid bestående lagstiftning, utan att begrunda vad som varit eller komma skall. En sådan föreställning vore berättigad, om man kunde tillerkänna den närvarande tiden lovordet av en fullkomlighet som icke vidare medgäve förbättring."

Vi är vana vid att titta bara eller närmast på lagtexter. Men lagtexter ger, såsom min förra lärare den berömde professor Kaarle Albert Makkonen – som dog för några månader sedan – har skrivit så bra: "bara information om rätten". Vi måste vara kunniga att använda sådan information med hjälp av vår juridisk yrkeskunskap. Detta försummar vi ofta nog. Vi skulle förstå systematiska helheter och rättskällornas djuphet bättre än vi vanligen gör. Och detta är en av de orsaker som medger rättens praktiska knapphet.

Efter dessa historiebundna konstateranden är det tid att försöka uppdatera orsaker till rättens knapphet i nätsamhället. Låt mig granska litet närmare fyra olika grupper av problem: mänskliga, användarrelaterade, systemrelaterade och informationsbundna problem.

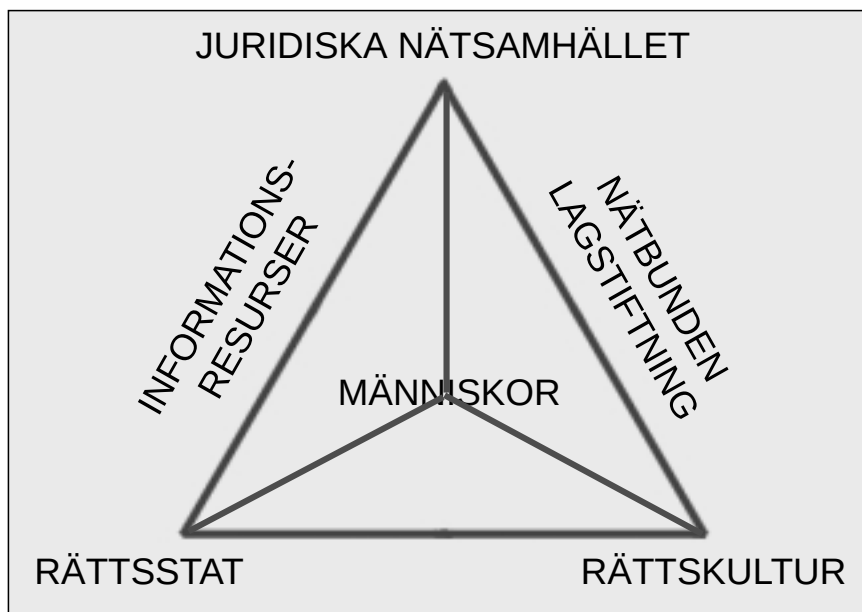
De mänskliga problemen är mycket enkla men samtidigt svåra. Våra begränsade





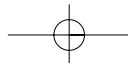
RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

rättigheter, demokratins växlande formalisering, samhällets juridifiering, vajande rättskänsla då man möter nya möjligheter att kringgå lagen och bristfälligt förtroende för det mänskliga beslutsfattandet. Alla dessa är sådana faktorer, som kräver vår uppmärksamhet. Vi kan alltid finna människor som inte litar på rätten, rättsväsendet och domstolarna. Men vi måste naturligtvis få så många som möjligt att förstå dem.



Det andra problemet är följande: Vem är rättens och lagtexternas adressat? Rättsinformation är inte bara juristernas verktyg. Då vi har diskuterat om rättsstat och rättskultur har vi vanligen inte kommit ihåg att de är närmast vanliga medborgare som skall använda den rättsliga informationen, inte bara jurister. Medborgaresynpunkten för något mer till vår diskussion. Hur många lagstiftare har skrivit lagar för lekmän? Hur stor del av den nya lagstiftningen är sådan att människor kan använda den när de läser den via nätet? Inte så stor. En orsak är att vi i Europa, också i de nordiska länderna, har en bristfällig lagstiftningslära. Vi bara skriver lagar, men var är vår lagstiftningslära? Jan Hellner har för några år sedan skrivit om detta i Sverige. I Tyskland skrev man tidigare ivrigt om lagstiftningsläran, men det var för tjugo år sedan. I nätsamhället måste vi tänka på nytt, hur skulle man skriva lagar. Skulle man ha sådan interaktiv lagstiftning, som man kunde läsa och använda via nätet? I det digitala nätsamhället har vi både tekniska möjligheter och en rättsstatlig "social beställning" att ha en sådan lagstiftning.

Med systemproblem menar jag sådana problem, som hindrar domstolsväsendet eller administration att fungera på ett optimalt sätt. Det är nu inte eller närmast fråga om enstaka människans bristfälliga yrkeskunskap, utan allmänna systembundna orsaker. Domstolsväsendets starka bundenhet till staten och administration hör naturligtvis till de systemproblemen som fortfarande är stora och svåra. Men vi kan lätt finna även några andra. Till exempel domarkårens inbyggda rädsla för nyheter är något som nästan alla måste medge. Vi är vana att stöta på nya tolkningsproblem i de högsta domstolarna. Väntan på prejudikater överskrider billighetens gränser i det



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

nya föränderliga samhället.

Och vi har olika slags trösklar till domstolar. I en optimal rättsstat borde – enligt min åsikt – var och en ha möjlighet att få sin sak rättvist avgjord utan stora kostnader och utan längre väntan i en närliggande domstol. Är situation verkligen sådan i Norden i dag?

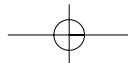
Och, vilket är mycket viktigt, vi har alltmer motsatta rättsprinciper som t.ex. offentlighetsprincipen och integritet. Men det är juridikens vardag att syssla med sådana situationer, att det finns motsatta svårhanterliga rättsprinciper i en och samma sak. System fungerar inte så lätt med motsatta rättsprinciper. Om man tänker på domarkåren, så hade vi i Finland för ett år sen ett intressant fall (HD:1999:110). Det var fråga om bedrägeri med betalningsmedel. En man hade stulit ett betalningskort och försökt använda en bankautomat med hjälp av det. Efter att lägre domstolar hade förkastat åtalet röstade Högsta Domstolen om det var bedrägeri eller om det bara var ett försök. Varför? Vi fick den nya lagstiftningen om betalningsmedelsbedrägeri redan i början av 90-talet men ännu i slutet av 90-talet var det svårt att förstå infrastrukturens roll i nätsamhället.

Och till sist informationsproblemet. Låt mig starta från lagstiftningens roll i samhället. Man publicerar fortfarande lagstiftningen som gammaldags lineära texter på nätet. Människor måste försöka läsa gammaldags texter även när de använder nätet. Vi vet, att det inte är så lätt. Som alternativ har de mediabunden rätt. Det är lättare att läsa tidningar och tidskrifter. Media berättar om rätt, men med sin egen stil och sina egna ambitioner. Rätten som informationprocess möter icke människor på ett optimalt sätt. Det är inte jurister som berättar vad som är rätt, utan det finns olika slags medier och det finns olika slags texter. Vem är ansvarig för det? Vilka slags regler skulle vi få? Varför har statmakten inte konstaterat att rättens mötesplats förändras hela tiden? Med gammaldags lagstexter i näter ökar man effektivt rättens knapphet.

Ett annat exempel på det som händer är den övervärdering av webbsidor som är synbar. Varje byrå och varje bolag vill ha sin egen webbsida. Det är naturligtvis bra. Men samtidigt tror man, att det räcker, och att människor läser och är nöjda med webbsidor. Enligt min åsikt är webbsidor och goda informationsresurser på ett märkvärdigt sätt olika saker. Vi skulle ha goda informationsresurser, sådana som inte bara innehåller längre eller kortare gammaldags texter som är svåra att läsa och förstå. Hur kan människor läsa och förstå sådana texter utan hjälp av nya programverktyg?

Ett ytterligare informationsbundet problem är frågan om våra kaotiska juridiska informationsresurser. Varför kaotiska? Orsaken är enkel. Vi har inte ens försökt planera dem som helhet. Var och en har möjlighet att få rättsinformation, men möjligheter att se och värdera den i något systematiskt sammanhang är begränsade. Det är egentligen hela tiden fråga om vad som är kunskap och hur man närmar sig kunskapen. I den nyare finska filosofiska diskussionen är vi vana vid att säga, att kunskap är information i lagrad form för någon om något. Enkelt och bra sagt eller hur? I nätsamhället har vi nya möjligheter att bevisa detta. Men det har vi inte alls gjort. Även i de nyaste nordiska rättsliga portalerna syns rätten vara närmast samlingar av enstaka lineära texter. Var finns rättens struktur och vars finns kännetecknen av paratexter?

Rättsliga informationsresurser kan inte behålla sin vikt och nödvändiga värde i en rättsstat utan gemensamt accepterade principer. Tillgänglighet, åtkomlighet, neutra-



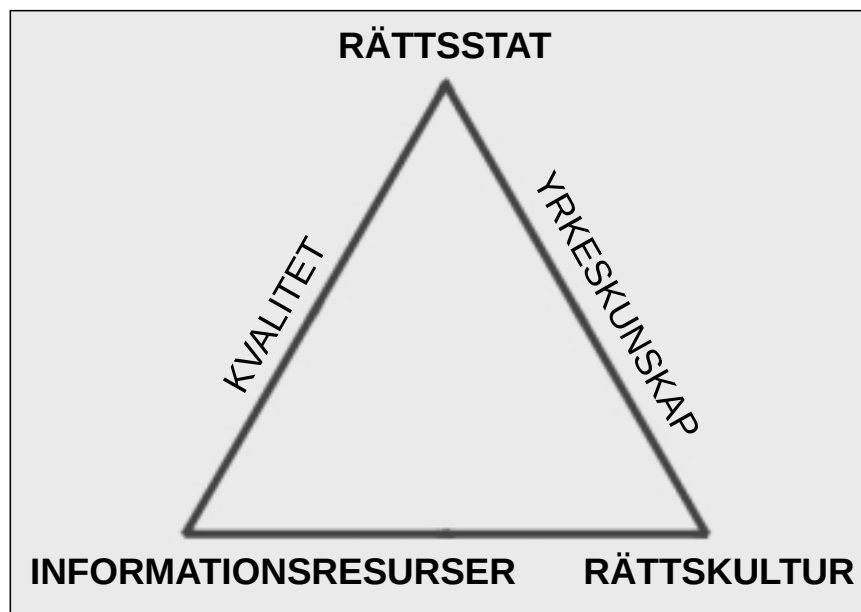
RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

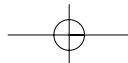
litet, användbarhet, förståelighet och kostnadsfrihet är sådana. Men hur ofta kan vi hitta databanker eller andra informationsskällor som fyller dessa krav?

Och nu tillbaka till juristernas bristfälliga yrkeskunnighet. Peter Seipel har många gånger på ett träffande sätt skrivit om armlängdslagen. Han konstaterar, att informationssökaren helst använder sådant material, som kan nås ”genom att sträcka ut armen”. Claes Sandgren har senare bevisat, att även den lagen kanske är för positiv. Man använder rättsligt material tillfälligtvis. Hur är detta möjligt? Ett svar är, att man fortfarande tänker på, att allmänna läror – rättsinformatikens och andra allmänna läror – hör icke till juristernas nödvändiga yrkeskunskap. En sådan fastlåst attityd har ökat rättens knapphet. Och i det digitala nätsamhället kan den medföra ohållbara spänningar i vår rättsstatliga utveckling.

Sammanfattning

Ord och bild kan vara och är ofta missvisande. Rätten som kommunikation har naturligtvis samma randvillkor som annan kommunikation. Men vi måste alltid sträva efter en optimal rättsstat med sin högklassiga rättskultur. I det digitala nätsamhällets nya rättsliga infrastruktur har vi bättre möjligheter att nå detta mål och minska rättens knapphet. Den digitala informationsbehandlingen kulminerar i det som kallas informationalismen. Man skulle ta det på allvar även i det juridiska livet. Men detta kräver metodbundna förändringar i juridisk utbildning, diskussion om rättsliga informationsresurser och ett nytt yrkeskunskap. Vi har således ett och annat att göra i början av 2000-talet.





RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Systemrettssikkerhet

Professor Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo

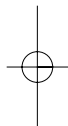
1 Rettssikkerhet

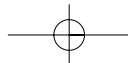
Den følgende drøftelse gjelder rettssikkerhetsspørsmål som er knyttet til den offentlige forvaltningens bruk av edb-baserte beslutningssystemer. Jeg tar med andre ord utgangspunkt i den situasjonen som oppstår når datamaskinsystemer anvendes for å treffe vedtak om det enkelte menneskes offentligrettslige plikter og rettigheter. Først vil jeg forklare hva slike edb-baserte beslutningssystemer (eller bare "beslutningssystemer") er, og forklare enkelte særegne trekk ved slik myndighetsutøvelse. Deretter vil jeg drøfte ulike behov for å supplere dagens rettssikkerhetstiltak. Jeg ser særlig på behovet for tiltak knyttet til organisering, utvikling og bruk av slike systemer.

"Rettssikkerhet" kan sies å betegne en tilstand der borgerne har beskyttelse mot overgrep fra offentlige myndigheter. Som andre honnørord er det uenighet om hva som mer bestemt skal legges i rettssikkerhetsbegrepet. Det kan bl.a diskuteres om begrepet bare betegner fravær av overgrep fra det offentliges side, eller om det også omfatter et krav om fravær av enhver feil i det offentliges myndighetsutøvelse. En annen diskusjon gjelder hvorvidt rettssikkerhetsbegrepet bare stiller formelle krav, dvs krav til hvorledes det offentlige bør gå fram når de utøver sin myndighet, eller om rettssikkerhet også har et materielt innhold, slik at det stiller krav til innholdet av de generelle regler (i lover m.v.) som styrer myndighetsutøvelsen. I denne artikkelen skal disse og andre tradisjonelle diskusjoner knyttet rettssikkerhetsbegrepet hvile.

Som grunnlag for diskusjonen legger jeg til grunn et formelt rettssikkerhetsbegrep. Jeg begrenser meg herunder til to krav: For det første et krav om at den automatiserte rettsanvendelsen skal være rettsriktig, dvs være i tråd med alminnelig annerkjent juridisk metode. For det andre stiller jeg opp et krav om at den automatiserte rettsanvendelsen skal også være forutberegnelig, noe som innebærer at det skal være mulig for den enkelte å skaffe seg kunnskap om det rettslige innholdet av de datamaskinprogrammer som styrer den automatiserte rettsanvendelsen.

Forvaltningsloven og annen særlovgivning inneholder en rekke bestemmelser som skal gjøre det enklere for den enkelte å ivareta sine rettslige interesser vis a vis staten og andre offentlige myndigheter. Bestemmelser om rett til veiledning, varsling av parter, krav til saksutredning, begrunnelse for vedtak og adgang til å klage er viktige eksempler på tiltak som lovgiver har vedtatt for å bidra til at offentlig myndighetsutøvelse blir i samsvar med retten. Slike bestemmelser kaller jeg rettssikkerhetsgarantier. Spørsmålet i denne artikkelen er om de tradisjonelle rettssikkerhetsgarantiene er tilstrekkelige når rettsanvendelsen styres av edb-baserte beslutnings-





RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

systemer, eller om det også er behov for supplerende rettssikkerhetstiltak? Allerede i innledningen kan jeg røpe at svaret på dette spørsmålet er bekreftende. Før jeg kommer nærmere inn på konkrete tiltak er det imidlertid nødvendig å forklare nærmere hva det innebærer at det offentlige rettsanvendelse er automatisert. Jeg vil også kort beskrive noen rettslige problemer som er knyttet til slike systemer.

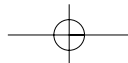
Framstillingen er i hovedsak basert på norske forhold, men uten at jeg går i detalj på rettsspørsmål. Etter min mening er det en holdbar forutsetning av forvaltningsutviklingen i de nordiske landene har så vidt mange felles trekk, at mange norske erfaringer har betydelig overføringsverdi.

2 Beslutningssystemer og automatisert myndighetsutøvelse

Automatisert saksbehandling innebærer at datamaskinprogrammer helt eller delvis styrer den utøvelse av offentlig myndighet som forvaltningen forestår. Myndighetsutøvelsen skal ofte skje i henhold til rettsregler. Den automatiserte saksbehandlingen innebærer i disse tilfellene at datamaskinene forestår automatisk regel- eller rettsanvendelse. For at dette skal kunne skje, må de aktuelle rettsreglene (i lover, forskrifter og andre rettskilder) være "oversatt" til datamaskinprogrammer. Det rettslige innholdet i en lov, må for eksempel oversettes til en programkode som beskriver det rettslige innholdet av loven ved hjelp av et programmeringsspråk. Programkoden inneholder da en serie av rettslig baserte instruksjoner til datamaskinen som setter maskinen i stand til automatisk å utføre de operasjoner som skal til for å komme fram til et rettsriktig resultat i form av et enkeltvedtak e.l.

Forvaltningens skjønnsutøvelse er forskjellig fra forvaltningens rettsanvendelse. Skjønnsutøvelse kan prinsipielt sett ikke automatiseres, bl.a. fordi det i utgangspunktet ikke kan angis hvilke faktiske forhold som skal tas i betraktning og hvorledes disse forholdene skal vurderes i forhold til hverandre. Dersom en forvaltningsoppgave som gjelder skjønnsutøvelse likevel skal automatiseres, må skjønnets derfor erstattes av faste regler, d.v.s. skjønnsutøvelsen erstattes av rettsanvendelse. I tilknytning til utvikling og bruk av beslutningssystemer er det imidlertid ikke i særlig grad vanlig å erstatte skjønnsutøvelse på denne måten. I stedet holdes selve skjønnsutøvelsen utenfor systemet (f.eks. spørsmålet om noe er "nødvendig"), og resultatet av denne skjønnsutøvelsen inngår så (eventuelt) i beslutningssystemet (f.eks. med verdiene "ja", "nei" eller blank for opplysningstypen "nødvendig").

For helt å kunne forstå hva automatisert saksbehandling går ut på, er det nødvendig å se at regelverk (f.eks. en lov) dels gir anvisning på et beslutningsgrunnlag, dvs på hvilke faktiske opplysninger som skal legges til grunn for enkeltavgjørelser, og dels på hvilke operasjoner (behandlingsregler) som skal utføres på dette beslutningsgrunnlaget. Folketrygdloven bestemmer for eksempel både hvilke inntektsopplysninger som skal inngå i dagpengegrunnlaget for arbeidsløse, og hvilke regneoperasjoner m.v. som skal til for å komme fram til et korrekt grunnlag. For at datamaskinen skal kunne behandle opplysningene om den enkelte sak, må alle aktuelle opplysningstyper være definert i beslutningssystemet. Således må det skje en formalisering, og dermed en avgrensning av de faktiske forhold som det blir anledning å ta hensyn til i tilknytning til den maskinelle behandlingen. Formaliseringen innebærer også at en tar stilling til på hvilken måte enkeltopplysningene kan inngis i systemet, dvs hvilke koder og verdier for øvrig som skal tillates for å uttrykke de forskjellige



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

opplysningstypene. (Det kan for eksempel være fastlagt at opplysningstypen "ekteskapelig status" skal med, og at kun verdiene "ugift", "gift", "separert", "enke" og "enkemann" er gyldige – derimot ikke "samboer").

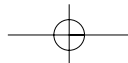
I tillegg til å fastlegge hva som er et relevant beslutningsgrunnlag, krever automatiseringen at en tar stilling til hvilke behandlingsregler som skal gjelde når opplysningene skal saksbehandles, dvs "hva som skal skje med opplysningene". I begynnelsen i 1960-årene ble datamaskinene i offentlig forvaltning i stor grad brukt som "regnemaskiner", og automatiseringen var stort sett begrenset til beregninger av skatter og trygdeytelser m.v., dvs til å utføre aritmetiske operasjoner. Ofte vil det som ledd i saksbehandlingen også være nødvendig å prøve om lovens vilkår er oppfylt, og ikke sjelden vil ulike vilkår dannet et stort og krevende mønster som det er utfordrende å håndtere manuelt. Med tiden har datamaskinsystemer derfor i stor grad også utført slik vilkårsprøving ved hjelp av logiske operasjoner (d.v.s og, eller, ikke, >, <, osv). Ofte gir rettsreglene dessuten anvisning på at logiske og aritmetiske operasjoner skal utføres i kombinasjon.

I de første tretti år med edb-baserte beslutningssystemer ble de opplysninger som skulle gjøres til gjenstand for automatisert behandling samlet inn og registrert i sakens anledning, dvs saksbehandlere etablerte et beslutningsgrunnlag for hver sak på en måte som direkte gjenspeilet den enkelte parts aktuelle og konkrete situasjon. I løpet av det siste tiåret har en i stadig større grad blitt oppmerksom på muligheten for å gjøre bruk av opplysninger som allerede er samlet inn og som foreligger i maskinlesbar form. Telekommunikasjoner gjør det mulig å erstatte innskriving av opplysninger i alle enkeltsaker med maskinell overføring av opplysninger over nettet (eller via tape e.l.) fra maskinlesbare kilder. I så fall styrer datamaskinprogrammene også hvilket konkret beslutningsgrunnlag som skal anvendes.

Anvendelse av beslutningssystemer innebærer ikke nødvendigvis at alle deler av saksbehandlingen skjer ved hjelp av datamaskiner. I den ene ytterenden av et "automatiseringskontinuum" er det kun enkelte regneoperasjoner som er gjenstand for maskinell behandling, mens det i den andre enden er tale om saksbehandling som (nesten) er "uberørt av menneskehender". Automatiseringsgraden er imidlertid økende, noe som bl.a. skyldes økte muligheter for maskinell innhenting av saksopplysninger. Den norske skatteetatens system for preutfylt selvangivelse og Den norske stats husbanks bostøttesystem er sentrale eksempler på behandlingsopplegg med en meget høy automatiseringsgrad.

3 Systemutvikling som rettslig beslutningsprosess

"Forskrift" og "enkeltvedtak" er betegnelsen på to typer tradisjonelt viktige rettslige avgjørelser som forvaltningen kan treffe. Forskrifter innebærer at forvaltningen avgjør rettigheter eller plikter på et generelt nivå, dvs uten tanke på bestemte personer, grupper av personer m.v. Enkeltvedtak er avgjørelser der forvaltningen avgjør plikter og rettigheter for bestemte personer, dvs i konkrete saker. Både forskrifter og enkeltvedtak er ansett å være så viktige beslutningstyper at det er nærmere regulert i lov hvorledes slike beslutninger skal treffes. Særlig forvaltningsloven inneholder slike saksbehandlingsregler for forskrifter og enkeltvedtak. Disse reglene er vedtatt for å vareta den enkeltes interesser m.v., dvs for å sikre en viss mulighet til innflytelse for den enkelte i situasjoner der forvaltningen skal treffe beslutninger.



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

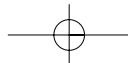
Omformingen av rettsregler som er uttrykt ved hjelp av vanlig norsk lovspråk til rettsregler som er uttrykt som datamaskinprogram, innebærer at det må treffes en rekke rettslige avgjørelser. Et vesentlig spørsmål er om slike beslutninger – eller ”rettslige systemavgjørelser” – kan anses å være forskrifter eller enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Med andre ord: kommer slike systemavgjørelser inn under reglene for hvorledes forvaltningen skal treffe avgjørelse om forskrifter og/eller enkeltvedtak, og gjelder det eventuelt andre lignende bestemmelser? Nedenfor skal jeg helt kort kommentere forholdet mellom rettslige systemavgjørelser og enkelte tradisjonelle avgjørelseskategorier.

Edb-baserte beslutningssystemer brukes til å treffe enkeltvedtak, men inneholder i seg selv ingen enkeltvedtak. Derimot kan slike system sies å determinere framtidige enkeltvedtak fordi beslutningsgrunnlaget og behandlingsreglene er uttømmende angitt på et generelt nivå. Forvaltningen har m.a.o. på forhånd tatt stilling til hvilke opplysningstyper og -verdier som er tillatte, og hvilke behandlingsregler som kan appliseres på saker innen det aktuelle saksområdet. Beslutningssystemene kan således også sies å inneholde generelle rettsregler som er av en detaljert karakter. De kan derfor også kan sies å ligne på ”forskrifter”. Meget taler imidlertid imot å se slike datamaskinprogrammer som ”forskrift” i forvaltningslovens forstand. Blant annet vil det være helt upraktisk å kunngjøre datamaskinprogrammer. Det kan også hevdes at slike programmer kan ses på som en instruks om rettsanvendelsen, noe på samme måte som når et forvaltningsorgan instruerer sine saksbehandlere om å fortolke rettsregler på bestemte måter. Også en slik tilnærming blir imidlertid anstrengt, bl.a. fordi det jo ikke er tale om instruksjon overfor mennesker, men til maskiner. Alt i alt må jeg derfor konkludere med at rettslige systemavgjørelser ligger innenfor de nevnte tradisjonelle beslutningskategoriene. Rettslige systemavgjørelser faller derfor i utgangspunktet også utenfor de rettsregler som regulerer de tradisjonelle beslutningsprosessene, og som skal vareta den enkeltes interesser.

Det er etter min mening både nødvendig og hensiktsmessig å betrakte ”rettslige systemavgjørelser” som resultatet av en egen beslutningsprosess. Disse beslutningene kan sies å være ”kvasi-individuelle”, dvs de er ”halvfabrikata” på veien mot et enkeltvedtak, og basert på en detaljert og uttømmende fortolkning av aktuelle bestemmelser i lov, forskrift m.v. Rettslige systemavgjørelser kan således plasseres mellom tre typer tradisjonelle beslutningskategorier.

4 Særtrekk ved rettslige systemavgjørelser

For helt å kunne forstå hvorledes rettslige systemavgjørelser får betydning for den enkeltes situasjon, er det nødvendig å ha kjennskap til enkelte særtrekk ved denne type avgjørelser. For det første innebærer etableringen av beslutningssystemer med tilhørende rettslige systemavgjørelser, en ny tilnærming til juridisk problemløsning. Tradisjonelt kan rettsanvendelse sies å være ”saksdrevet”, dvs forvaltningen tar stilling til de rettsspørsmål som blir aktualisert i de enkeltsaker som de faktisk får seg forelagt. Dette innebærer at en rekke potensielle lovtolkningsspørsmål først aktualiseres etter en viss tid, mens andre potensielle spørsmål kanskje aldri blir stilt og aldri får sin løsning. Når oppgaven er å etablere et beslutningssystem blir utgangspunktet et helt annet: Da skal i utgangspunktet ethvert tolkningsspørsmål som er knyttet til de aktuelle rettskildene kartlegges og finne sin løsning. Siden det er systemutviklings-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

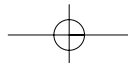
arbeidet som begrunner en altomfattende tilnærming, kan vi snakke om en "systemdrevet" rettsanvendelse. For jurister innebærer dette en ny og utfordrende situasjon, fordi det i juridisk metode ikke finnes noen godt utviklete framgangsmåter for å kartlegge alle fortolkningsproblemer som er knyttet til en lovtekst e.l. Når rettsanvendelsen er systemdrevet må juridisk kompetanse derfor suppleres med annen kompetanse, for eksempel fra systemutvikling med metoder og beskrivelsesteknikker for informasjons- og prosessanalyser. Når de juridiske tolkningsspørsmålene først er kartlagt, følger imidlertid løsningsmåtene langt på vei vanlig juridisk metode.

Den systemdrevne rettsanvendelsen innebærer at rettsspørsmålene må løses på forhånd, uten at det (nødvendigvis) foreligger konkrete saker som krever en slik løsning. Dette medfører bl.a. at jo høyere automatiseringsgrad, jo mer er fastlagt på forhånd, og jo mindre individuell behandling av den enkelte sak er det mulig å oppnå: Dersom det på forhånd er fastlagt hvilke informasjonskilder og opplysningstyper som skal legges til grunn for enkeltvedtak, og reglene for hvorledes disse skal behandles dessuten er fastlagt i minste detalj, for alle tenkelige sakstyper, er det knapt rom for individuell behandling i egentlig forstand. Beslutningen blir da nærmest noe en kan konstatere, og ikke noe som er gjenstand for argumentasjon ut i fra den enkeltes konkrete situasjon. Jo større grad av automatisert saksbehandling, jo mindre individuell behandling og "forhandlingsrom" mellom den enkelte og forvaltningen er det med andre ord tale om.

"Reglene" i datamaskinprogrammene, dvs de rettslig baserte programinstruksjonene, er skrevet for å bli lest av datamaskiner, ikke av mennesker. Det ligger derfor ikke godt til rette for at et menneske skal kunne lese og forstå innholdet med mindre samme innhold er dokumentert, dvs beskrevet ved hjelp av vanlig norsk e.l. Slik dokumentasjon har tidligere manglet helt, og er ofte mangelfull også i dag. Dette innebærer bl.a. at det kan være vanskelig å utføre legalitetskontroll og å lese seg til hvilken rettsanvendelse som faktisk legges til grunn av forvaltningsorganene.

Så lenge rettsanvendelsen ved forvaltningskontorene var manuell og "saksdrevet", og saksbehandlerene tok stilling til rettsanvendelsesspørsmålene for hver sak, var det ingen framtidig, enhetlig rettsanvendelse å vinne kunnskap om: En kunne selvsagt spekulere noe om hva de mange saksbehandlere rundt om i landet ville mene om forskjellige framtidige rettsspørsmål, men det eneste som var sikkert om det var at det var usikkert. Poenget i forhold til beslutningssystemer er at forvaltningens framtidige edb-baserte rettsanvendelse i saker som skal avgjøre enkeltpersoners plikter og rettigheter, framstår som beslutninger som treffes på forhånd, dvs som faste uttrykk for hvorledes retten skal forstås og anvendes. Det er i tillegg heller ingen usikkerhet mht om reglene i systemet vil bli fulgt eller ikke, fordi datamaskinsystemet utfører programinstruksjonene uten avvik. Forvaltningen har med andre ord bestemt seg for hvorledes de vil anvende retten, men det er vanskelig eller umulig å få tilgang til kunnskap om hva denne rettsanvendelsen går ut på, fordi avgjørelsene ikke kommer til uttrykk på en måte som gjør det mulig for folk å lese.

Når noe går galt med automatisert saksbehandling, er det ikke uvanlig å skyelde på systemet. Avanserte beslutningssystemer kan fremkalle science fiction-lignende forestillinger om "intelligente", autonome systemer. De fleste systemer innen offentlig forvaltning er imidlertid ualminnelig langt unna en egen intelligent eksistens; det er snarere tale om komplekse regelstrukturer som "noen" har spesifisert og inngitt i



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

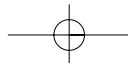
systemet. En annen årsak til at det er lett å skylde på systemet er at det som regel ikke er oppmerksomhet rundt det faktum at systemets rettslige innhold er resultatet av at noen har truffet avgjørelser. Vi har m.a.o. med en ny type beslutningstakere å gjøre som ikke trer klart frem som utøvere av offentlig myndighet. For at det skal være mulig å knytte ansvaret for denne type myndighetsutøvelse til instanser i en forvaltningsetat, er det derfor påkrevet med klare organisatoriske avgjørelser som uttrykker hvilke deler av organisasjonen som har ansvaret for de ulike delene av den automatiserte myndighetsutøvelsen.

Jeg har tidligere forklart at det ikke gjelder saksbehandlingsregler som forvaltningen må holde seg til når de treffer rettslige systemavgjørelser. Like iøynefallende er mangelen på demokratiske prosesser rundt de rettslige systemavgjørelsene: Programkoden vil inneholde detaljerte bestemmelser om hvorledes rettsregler skal forstås, og disse bestemmelsene vil bli utført konsekvent av datamaskinsystemene, og derfor ha stor innflytelse på alle saker som behandles ved hjelp av systemet. Likevel er det ikke lagt opp til noen hørings- eller kunngjøringsrutiner e.l. som kan gjøre det mulig å påvirke og/eller vinne kunnskap om disse avgjørelsene. For at også denne myndighetsutøvelsen skal kunne være gjenstand for legalitetskontroll og kritikk, er det behov for å hevde et publicatio legis prinsipp, også i forhold til forvaltningens beslutningssystemer. Dette forutsetter imidlertid at de rettslige systemavgjørelsene blir formulert på vanlig norsk. Dersom beslutningene bare uttrykkes som programkode, vil innholdet av myndighetsutøvelsen i realiteten bli utilgjengelig. Selvsagt vil det derfor ikke være meningsfullt å sende selve programkoden på høring eller la denne bli gjenstand for kunngjøring/publisering.

I dette avsnittet har jeg gitt noen små og ufullstendige gløtt inn i en type rettslig beslutningsprosess som har meget stor betydning for den enkelte, men som ikke har vært gjort til gjenstand for offentlig diskusjon eller særskilt rettslig regulering. Langt på vei gir bildet på datamaskinen som en "svart boks" som inneholder anvisning på hvorledes offentlig myndighet skal utøves, riktige assosiasjoner. Utfordringen blir med et slikt utgangspunkt å finne fram til "bokseåpnere" bl.a. i form av klarere organisatorisk ansvar for rettslige systemavgjørelser, særskilte saksbehandlingsregler, samt krav til dokumentasjon og kunngjøring som kan bidra til å gjøre denne myndighetsutøvelsen synlig. Dette kommer jeg nærmere tilbake til i siste halvdel av dette innlegget.

5 Organisatoriske bestemmelser for den rettslige delen av utviklingsarbeidet

I avsnitt 3 beskrev jeg viktige deler av arbeidet med å utvikle edb-baserte beslutningssystemer som en rettslig beslutningsprosess. Årsaken er at det som ledd i systemutviklingsarbeidet må treffes "rettslige systemavgjørelser". Dette er detaljerte beslutninger om hvilke saksopplysninger som kan legges til grunn for vedtak, på hvilken måte opplysningene kan representeres i systemet, hvilke logiske og aritmetiske operasjoner (behandlingsregler) som skal utføres på opplysningene for å nå fram til rettsriktige resultater m.v., jf. avsnitt 2. Den første utfordringen vi står overfor dersom vi ønsker å vareta sentrale rettssikkerhetshensyn knyttet til automatisert saksbehandling, er å fastsette enkelt organisatoriske bestemmelser som fastsetter at elemen-



RÄTTSGRUNDLAG UNDER 2000-TALET

ter i det samlede systemutviklingsarbeidet utgjør en rettslig beslutningsprosess. I det følgende vil jeg kort nevne enkelte aktuelle tiltak.

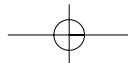
Krav til identifisering som rettslig beslutningsprosess. Et systemutviklingsarbeid består av en lang rekke arbeidsoppgaver av mange ulike slag, for eksempel spørsmål om valg av teknologisk plattform, systemarkitektur, utforming av brukergrensesnitt, programmering m.v. Et grunnvilkår for å kunne sikre at edb-baserte beslutningssystemer får et rettssikkert innhold, er derfor at de juridiske oppgavene som inngår i systemutviklingsarbeidet blir klart identifisert slik at de kan bli behandlet særskilt, i tråd med rettslige prinsipper og juridisk metode. Den rettslige beslutningsprosessen som inngår i systemutviklingsarbeidet må med andre ord identifiseres og beskrives. Kort sagt innebærer dette identifisering av de arbeidsoppgaver som går ut på å fortolke rettskilder og spesifisere korrekte rettslige løsninger som skal være grunnlag for programmering.

Krav til organisering. Når deler av systemutviklingsarbeidet er identifisert og beskrevet som en rettslig beslutningsprosess, vil det eksistere et grunnlag for å foreta en forsvarlig organisering og fordeling av myndighet for denne delen av systemutviklingsarbeidet. En forutsetning for et tilfredsstillende rettslig resultat vil etter min mening være at det er den juridiske fagekspertisen i vedkommende forvaltningsorgan som får kompetanse og ansvar for de rettslige systemavgjørelsene. Dette innebærer at jurister må delta i denne delen av systemutviklingsarbeidet og inngå i et samarbeid med teknologer, brukerrepresentanter og andre som deltar i utviklingsarbeidet.

Krav til kompetanse. De organisatoriske bestemmelsene bør også inneholde krav til den kompetanse som skal være representert i den rettslige delen av systemutviklingsarbeidet. Normalt bør det stilles krav til at minst En av deltakerene har formell juridisk utdanning og således behersker juridisk metode. I tillegg vil det kunne være aktuelt å bestemme at en eller flere "brukerrepresentanter" skal delta i arbeidet, dvs personer med erfaring fra praktisk saksbehandlingsarbeid fra vedkommende felt. En begrunnelse for dette er at kunnskap fra praktisk saksbehandlingsarbeid i møte med publikum, kan være verdifullt for å kunne ta tilstrekkelig hensyn til de problemer som kan oppstå i møte med den enkelte.

6 Rettslig systemutviklingsmetode

Organisering med tildeling av myndighet over de rettslige delene av systemutviklingsarbeidet til jurister og andre regelkyndige ved vedkommende "fagkontor", forutsetter at personer ved dette kontoret mestrer de rettslige oppgavene som inngår i utviklingsarbeidet. Det systemutviklingsarbeidet som er påkrevet for å realisere et edb-basert beslutningssystem stiller imidlertid krav som jurister ikke uten videre kan forholde seg til. En årsak er at det juridiske analysearbeidet endres fra å være "saksdrevet" til å være "systemdrevet", jf overfor avsnitt 4. En annen årsak er at de fleste jurister er uvante med å formalisere et rettslig innhold, dvs bringe ulike elementer av rettsregler over i faste, standardiserte former. Det er neppe rimelig å vente at jurister alltid skal kunne etablere den datamodell eller foreta de prosessanalyser som er nødvendig for en sikker realisering av edb-baserte beslutnings-systemer. På den annen side, er det viktig at jurister forstår hva slike analyser med tilhørende formalisering i form av modeller m.v. består i. De må herunder beherske beskrivelsesteknikker som begrenser informatikernes rom for fortolkning av de spesifikasjoner på riktig rege-

**RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET**

linnhold som juristene gir.

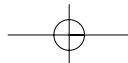
Formelt sett har fagavdelingene alltid stått som oppdragsgivere i forhold til de informatikerne (systemerere, programmerere m.v.) som skal lage beslutnings-systemet. Dersom oppdragsgiver imidlertid ikke forstår hva utvikling av et edb-basert beslutningssystem går ut på, slik at dette må forklares av oppdragstaker (informatikerne), vil det være vanskelig for oppdragsgiver å ha reell styring med oppdraget. Det vil også være vanskelig å kontrollere at oppdragstaker som utfører selve utviklingsarbeidet har holdt seg til oppdraget på en rettslig korrekt måte. Sagt med andre ord: Det vil være vanskelig for juristene å fungere som reelt styrende oppdragstakere, dersom det samtidig er slik at informatikerne må fortelle juristene hva de skal ta stilling av rettsspørsmål, og dessuten bestemme hvorledes juristene skal beskrive de rettslige løsningene som skal implementeres i systemet.

For å få en tilstrekkelig (og reell) rettslig styring av de rettslig relevante delene av systemutviklingsarbeidet, er det behov for å utvikle en "rettslige systemutviklingsmetode" som kan fungere som "skjøtestykke" mellom tradisjonell juss og systemutvikling. Det innebærer at jurister som får ansvar for de rettslige systemavgjørelse-ne må ha tilgang til en metode som forteller hvilke oppgaver som skal utføres, i hvilken rekkefølge, hvorledes resultatet av rettslige analyser skal beskrives/formaliseres m.v. Et delvis forslag til slik metode er utviklet ved Avdeling for forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo. I forhold til systemutviklerne, må ansvarlige jurister med andre ord bli langt mer selvstendige og selvhjulpne, slik at de kan utforme oppdraget (kravspesifikasjonen) der anvisningen på de rettslige løsningene er beskrevet, ut i fra hva som er rettslig korrekt (og f.eks. ikke ut i fra hva som kan foretrekkes ut i fra teknologiske vurderinger).

Det er neppe hensiktsmessig å la en rettslig systemutviklingsmetode være del av en detaljert rettslig regulering. Selve metoden må m.a.o. ligge utenfor det rettslige regimet. Det kan imidlertid være aktuelt å fastsette i lov at en tilgjengelig metode skal anvendes når rettslige, edb-baserte beslutningssystemer skal utvikles ñ d.v.s. noe på samme måte som lovgivning kan vise til bestemte standarder e.l. En mulighet er videre at Statskonsult (I Sverige: Statskontoret) eller et lignende sentralt fagorgan får ansvar for å utvikle en basismetode som den enkelte forvaltningsetat kan justere/-supplere i tråd med egne behov og krav. Poenget er m.a.o. både at en rettslig systemutviklingsmetode skal finnes og brukes, og at denne metoden må være fleksibel i.f.t. varierende behov.

7 Saksbehandlingsregler for den rettslige delen av utviklingsarbeidet

For den rettslige beslutningsprosessen som inngår i systemutviklingsarbeidet bør det dessuten fastsettes visse saksbehandlingsregler. Jeg sikter her til regler som fastsetter visse plikter og rettigheter for forvaltningsorganet i forhold til publikum m.v. Utgangspunktet mitt er at det her er tale om en rettslig beslutningsprosess som kan ha stor innvirkning på mange menneskers rettslige situasjon. Som tidligere forklart, innebærer denne beslutningsprosessen at en lang rekke rettsspørsmål blir løst på forhånd, dvs uten tanke på enkeltsaker. Dermed blir det langt færre rettsspørsmål å ta stilling til i tilknytning til den enkelte sak. Da er det også nærliggende å anta at de



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

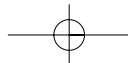
rettssikkerhetsgarantier som tradisjonelt er knyttet til behandlingen av den enkelte sak får mindre betydning enn tidligere. I så fall bør enkelte nye rettssikkerhetsgarantier introduseres i tilknytning til den nye rettslige beslutningsprosessen, dvs knyttet til de rettslige systemavgjørelsene. Jeg skal i det følgende nevne enkelte muligheter for slike saksbehandlingsregler.

Varsling av berørte aktører. En viktig forutsetning for å bedre ivaretagelsen av rettssikkerheten i samband med utvikling av beslutningssystemer er at eksistensen av den tilhørende rettslige beslutningsprosessen blir kjent for berørte aktører til en tid og på en måte som gjør det mulig for dem å forholde seg til arbeidet. Det bør derfor etableres en plikt til å varsle om planlagte rettslige systemavgjørelser. De som varsles bør primært være organisasjoner som kan sies å være direkte berørt av de rettslige systemavgjørelsene som planlegges, eller som ellers kan ha interesser å vareta eller har spesiell kompetanse på området. Dersom en for eksempel skal endre en rutine i et beslutningssystem for uførespensjon, kan det m.a.o. være aktuelt å varsle interesseorganisasjoner for handikappede, offentlige myndigheter som samarbeider med denne delen av trygdeetaten og eventuelle forsknings- og spesielle kompetansemiljøer innen vedkommende fagfelt.

I en del tilfelle vil de rettslige systemavgjørelsene bli forberedt og truffet før det er gjort et formelt forskrifts- eller lovvedtak. Dette kan skje fordi systemutviklingsarbeidet ofte tar lang tid, samtidig som systemet må være utviklet og operativt før lov- eller forskriftsvedtaket kan tre i kraft. I slike tilfelle vil et varsel om at det planlegges rettslige systemavgjørelser, også innebære et varsel om at regjeringen planlegger en lovendring eller at et departement planlegger en forskriftsendring. Et slikt varsel vil derfor være positivt fra et demokratisynspunkt. Årsaken er at de rettslige og andre analyser som skjer ved forberedelsen av de rettslige systemavgjørelsene, vil kunne få avgjørende betydning for det materielle innholdet i forslaget til lov- eller forskriftsvedtak. I slike tilfelle vil de rettslige analysene som inngår i systemutviklingen m.a.o. være en viktig del av lov- eller forskriftsforarbeidet, som allmennheten bør kunne få kunnskap om.

Innsynsrettigheter. Varselet (jf ovenfor) bør alltid innebære rett til innsyn for enhver i mandatet for systemutviklingsoppgaven, det vil si i det dokumentet som beskriver hvilke rettslige systemavgjørelser som er aktuelle. Slike mandater vil også i dag normalt være offentlig tilgjengelig etter offentlighetslovgivningen etter at de er vedtatt. Det eksisterer imidlertid ingen plikt til å utforme et mandat med et spesielt innhold, og det kan i konkrete tilfelle være tvil om og når mandatet er et offentlig dokument. Derfor er det grunn til å vurdere om utforming av slike mandater, innhold i mandater og innsyn i mandater for utvikling av edb-baserte beslutningssystemer bør være gjenstand for særskilt rettslig regulering.

Offentlig innsyn i mandatet for det aktuelle systemutviklingsarbeidet, og spesielt i den delen av mandatet som gjelder rettslige systemavgjørelser, vil kunne føre til uttalelser fra eksterne aktører med synspunkter på mandatets innhold m.v. Jeg tror imidlertid det vil føre for langt å innføre høringsrutiner på dette stadium av arbeidet, selv om forvaltningsorganet selvsagt alltid må registrere eventuelle synspunkter på det planlagte utviklingsarbeidet. I selve saksutredningsfasen fram til utarbeidelse av forslag til rettslige systemavgjørelser, bør forvaltningsorganet imidlertid kunne arbeide i ro. Eventuelle metodekrav (jf ovenfor) bør likevel iakttas.

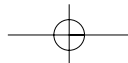
**RÄTTSGRUNDLAG UNDER 2000-TALET**

Höring. Når det foreligger forslag til rettslige systemavgjørelser, bør disse sendes ut på høring etter lignende retningslinjer som for forslag til lover og forskrifter. Det betyr som et minimum at de samme aktører som blir varslet om igangsetting av systemutviklingsarbeidet også bør motta et høringsbrev der forslagene forklares og begrunnes nærmere. I tillegg kan det være aktuelt å legge forslagene ut på Internett for på den måten å åpne for innspill fra andre enn de aktører som forvaltningsorganet kjenner til på forhånd.

Det er neppe aktuelt å sende alle rettslige systemavgjørelser ut på høring. Slike avgjørelser vil kunne gjelde alt fra detaljer med meget begrenset betydning, til avgjørelser som får stor betydning for mange mennesker. Hvorledes utvelgelsen av avgjørelser som skal sendes ut på høring rent faktisk bør skje, kan jeg ikke komme nærmere inn på her. Jeg vil nøye meg med å gi et eksempel på (et tenkt) rettslige systemavgjørelser som bør omfattes av en høringsordning: I en lov om statsborgerskap heter det at en utlending må ha bodd sammenlagt i minst 5 år i riket før han fylte 16 år for å oppnå statsborgerskap. Det kan da oppstå uenighet om utenlandsopphold på mer enn 3 måneder skal trekkes fra denne tiden, for eksempel fordi slike lange utenlandsopphold må regnes som midlertidig flytting. Dersom en slik presiserende fortolkning gjøres som en rettslig systemavgjørelse, dvs gjøres som en del av systemutviklingsarbeidet med tanke på å implementere løsningen i beslutningssystemet, bør dette være blant de avgjørelser som blir omfattet av høringsrutinen. I slike tilfelle kan det lett være uenighet om hva som er en korrekt fortolkning. Det kan også være at noen av de rettslige beslutningene hevdes å ligge utenfor det forvaltningsorganet har anledning til å bestemme, og at det således må stilles krav om endring av lov eller forskrift.

Et åpenbart argument mot å innføre høringsrutiner knyttet til utvikling av rettslige beslutningssystemer er at det vil være forholdsvis tidkrevende. Systemutviklingsarbeidet er i seg selv tidkrevende og skjer ikke sjelden parallelt med øvrige forarbeider til lov og forskrift. En selvstendig høringsrutine for systemutviklingsarbeidet vil kunne ta så lang tid at ikrafttredelse må utsettes fordi systemet ikke blir ferdig i tide. Dette vil ofte kunne være et tungtveiende argument. På den annen side vil systemutvikling som skjer parallelt med lov- eller forskriftsarbeidet gjøre det mulig å ta stilling til de fleste fortolkningsspørsmål som del av selve lovforarbeidet m.v. Hvis regjeringen arbeider med en lovproposisjon og vedkommende forvaltningsmyndighet utfører et parallelt systemutviklingsarbeid der det avdekkes viktige spørsmål om hvorledes den foreslåtte loven skal forstås, vil det være mulig enten å endre på lovforslaget slik at det blir klarere, eller i lovmotivene eksplisitt ta stilling til tolkningsspørsmålene. På den måten vil en eventuell høring vedrørende de rettslige systemavgjørelsene bli begrenset, og dermed mindre tidkrevende.

Krav til dokumentasjon og/eller regelendring. De rettslige systemavgjørelsene må være tilgjengelige for enhver. Det innebærer at avgjørelsene som et minimum må foreligge som et internt regelverk i forvaltningsorganet. I de tilfelle der en har tatt stilling til betydelig tolkningstvil i en lov- eller forskriftsbestemmelse, vil den beste løsningen imidlertid være at de rettslige systemavgjørelsene kom til uttrykk i form av lov- eller forskriftsendringer. Dette vil selvsagt kunne være kostbart og tidkrevende å gjennomføre. Likevel må det være en målsetting at lover og forskrifter har en ordlyd som i rimelig grad svarer til den rådende juridiske fortolkningen. Dersom de løs-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

ninger en har valgt i de rettslige systemavgjørelsene innebærer avklaringer av tolkningsspørsmål av betydning, bør en derfor alltid vurdere å initiere endring av den fortolkete lov- eller forskriftsbestemmelsen. Årsaken er bl.a. at den fortolkningen som er nedfelt i beslutningssystemets datamaskinprogrammer, konsekvent vil bli lagt til grunn for vedtak og således i realiteten vil gi uttrykk for gjeldende rett.

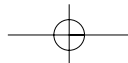
Det er neppe realistisk å regne med at spørsmålet om dokumentasjon og regjendring kan undergis noen vidtrekkende rettslig regulering. Imidlertid kan det tenkes lovfestet en plikt for forvaltningsorganer som treffer rettslige systemavgjørelser til alltid å utarbeide slike beskrivelser i naturlig språk. Når det gjelder muligheten for lov- og forskriftsendring, vil det imidlertid neppe være realistisk å gå lenger enn å etablere en plikt til å vurdere om rettslige systemavgjørelser bør resultere i lov- og forskriftsendring. En slik plikt kan for eksempel tenkes å gis som en sentral instruks for statlig forvaltning.

8 Rettssikkerhetstiltak knyttet til bruk av edb-baserte beslutningssystemer

I forrige avsnitt argumenterte jeg for tiltak som kan være egnet til å sikre at beslutningssystemer får et så rettsriktig innhold som mulig. Uansett vil det imidlertid kunne skje at feil oppstår ved behandlingen av enkeltsaker eller at det treffes rettslige systemavgjørelser som det vil kunne være uenighet om. I tillegg kan det være behov for å sikre hensynet til forutberegnelighet på en bedre måte enn i dag. Det er derfor også behov for rettssikkerhetstiltak knyttet til bruken av de edb-baserte beslutningssystemene. I utgangspunktet kommer forvaltningslovens saksbehandlingsregler om veiledning, saksutredning, begrunnelse m.v. til anvendelse også på saksbehandling som skjer ved hjelp av edb-baserte beslutningssystemer. De følgende forslag til tiltak er derfor alle ment som supplement til de någjeldende reglene.

Konkretisering av veiledningsplikten. Forvaltningen har innenfor sitt saksområde en generell veiledningsplikt. Plikten til å veilede er i den norske forvaltningsloven bl.a. konkretisert til veiledning om lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende saksområde. Det er nærliggende å tolke denne veiledningsplikten slik at den også omfatter en plikt til å veilede om den rettsanvendelse som ligger nedfelt i datamaskinprogrammene i beslutningssystemet. Samtidig er det imidlertid klart at det ofte vil være meget begrensende muligheter for et forvaltningsorgan til å gi slik veiledning. Årsaken er at beslutningssystemenes innhold ikke er dokumentert eller på annen måte beskrevet slik at det er mulig å gi dekkende redegjørelser for systemenes rettslige innhold. Etter min mening kan det derfor være grunn til å vurdere om forvaltningens veiledningsplikt eksplisitt bør omfatte det rettslige innholdet i edb-baserte beslutningssystemer. For at en slik presisering skal bli effektiv, vil det imidlertid være nødvendig å gjennomføre tiltak som gjør at rettslig systemdokumentasjon blir utarbeidet, jf ovenfor avsnitt 7.

Innsynsrett. Ovenfor har jeg bl.a. argumentert for at det bør etableres en plikt til å dokumentere rettslige systemavgjørelser. En viktig begrunnelse for en slik forslag er ønsket om å legge til rette for legalitetskontroll av den rettsanvendelse som er nedfelt i beslutningssystemene. En ytterligere forutsetning for en tilfredsstillende legalitetskontroll er at denne dokumentasjonen skal være gjenstand for innsyn. En slik inn-



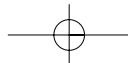
RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

synsrett bør ikke bare gjelde parter, men enhver. Selv om en rettslig dokumentasjon trolig vil være å regne som et offentlig saksdokument etter offentlighetslovgivningen, bør det etter min mening vurderes å gi en bestemmelse i offentlighetsloven som klart etablerer innsynsrett for slike dokumenter. Det bør bl.a. være et mål å unngå at slike dokumenter unntas innsyn fordi de hevdes å være interne saksdokumenter e.l.

Systemoffentlighet. Rett til innsyn i offentlige dokumenter og kunngjøring av regelverk, innebærer en mulighet til å sette seg inn i tekster som ofte er kompliserte, og som det ofte er vanskelig å fortolke, særlig for folk uten juridisk utdanning. For den ukyndige, vil tilgang til slike tekster derfor ha begrenset verdi. Når et offentlig forvaltningsorgan har utviklet et edb-basert beslutningssystem, er regeltekstene m.v. gjennomgått og nedfelt i datamaskinprogrammer. I så fall foreligger regeltekstene ikke bare som tekster, men også som funksjoner. Systemet er m.a.o. laget slik at det utfører reglene. Et sentralt spørsmål blir da om det bare er det forvaltningsorganet som har utviklet beslutningssystemet som skal ha fordelen av å anvende det. For forvaltningsorganet innebærer eksistensen av et slikt system at de i mange situasjoner kan slippe å fortolke regeltekstene og i stedet holde seg til de fortolkninger som ligger innbakt i datamaskinprogrammene. Dersom ikke også folk utenfor forvaltningsorganet får samme tilgang til beslutningssystemet, innebærer dette at forskjellen øker mellom forvaltningsorganets mulighet til å forholde seg til et regelverk og befolkningens tilsvarende muligheter. Det bør på denne bakgrunn vurderes å gi allmenn tilgang til bruk av edb-baserte beslutningssystemer. En slik rett kan for eksempel gjelde bruk av en versjon av systemet som innholdsmessig tilsvare den versjonen som brukes for å treffe vedtak. På den måten kan den enkelte undersøke sin rettslige stilling, for eksempel ved å simulere hvilke virkninger endringer i livssituasjonen vil ha for vedkommende type vedtak. Dersom skatteberegningssystemet ble gjort offentlig, vil det for eksempel være mulig å beregne virkningen av at en ektefelle går ut i arbeid, at skattyter får barn etc.

Slik "systemoffentlighet" kan skje på flere måter. En mulighet som bl.a. den norske skatteetaten har benyttet, er å gjøre viktige deler av de offisielle skatteberegningssystemene tilgjengelig via Internett. En annen mulighet er å gjøre beslutningssystemer offentlig tilgjengelige fra offentlige kontorer, for eksempel fra offentlige servicekontorer e.l. Det er vanskelig å si noe generelt om hvorledes gjennomføring av systemoffentlighet skal sikres, dvs om det bør etableres en rettslig plikt til å gjøre systemene offentlige tilgjengelige, eller om det bør være opp til den enkelte etat å avgjøre ut i fra etatens egne serviceprioriteringer. De teknologiske løsningene og den tilrettelegging som skal til for å gjennomføre systemoffentlighet på en vellykket måte er foreløpig dårlig utviklet. Inntil videre taler derfor meget for å la hver enkelt etat avgjøre dette spørsmålet.

Begrunnelse for vedtak. EUs direktiv om personvern (direktiv 95/46/EU) gir i art. 12 a, 3. strekpunkt en begrenset rett til å få innholdet i datamaskinprogrammer forklart når visse avgjørelser er helt automatiserte. Den norske personopplysningsloven gir noe videre rettigheter enn det direktivet legger opp til, se § 22. Etter min mening bør en innen offentlig forvaltning vurdere å gå videre enn dette, og etablere en rett til å få forklart regelinnholdet i datamaskinprogrammer dersom det er truffet et vedtak ved hjelp av slike programmer og vedtaket går vedkommende part imot. Det er mulig at det allerede i dag kan hevdes å eksistere en viss plikt/rett til å forklare inn-



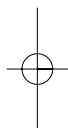
RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

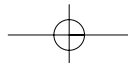
holdet i datamaskinprogrammer i henhold til de alminnelige bestemmelsene om begrunnelse i den norske forvaltningsloven. Spørsmålet er imidlertid usikkert, og det eksisterer uansett ingen slik praksis. Spørsmål om lovendring med en styrking av partens rett til å kreve begrunnelse for vedtak som er truffet ved hjelp av edb-baserte beslutningssystemer, bør derfor vurderes.

Klage på rettslige systemavgjørelser. Et datamaskinprogram utfører de instruksjoner som er implementert i programmet helt uten avvik. Det vil si at alle saker behandles likt. Har programmet et uriktig rettslig innhold, innebærer det at alle saker som blir berørt av feilen blir uriktig avgjort. Dersom en part er misfornøyd med et tradisjonelt vedtak, har han rett til å klage på det konkrete vedtaket, og klageavgjørelsen gjelder bare vedkommende sak. Den som har fått innsyn i rettslige systemavgjørelser som er nedfelt i systemet kan komme til å mene at systemet inneholder rettslige feil. Slike oppfatninger kan selvsagt fremkomme uavhengig av om det foreligger en konkret som aktualiserer vedkommende feil eller ikke. En interesseorganisasjon for arbeidsledige kan for eksempel mene at myndighetenes beslutningssystem som beregner arbeidsledighetstrygd regner feil. Spørsmålet er om noen skal kunne klage på de rettslige systemavgjørelsene, dvs på de rettslige løsningene som ligger nedfelt i datamaskinprogrammene.

En slik rett til klage på rettslige systemavgjørelser vil etter min mening være vel begrunnet. Dersom en kan unngå at det blir truffet en rekke uriktige enkeltvedtak som siden kan påklages hver for seg og deretter omgjøres, vil dette for eksempel kunne innebære store besparelser. Et annet spørsmål er imidlertid hvem som skal ha klagerett i forhold til rettslige systemavgjørelser? Jeg antar at kretsen av klageberettigede bør være forholdsvis snever for på den måten å unngå uberettigede og/eller dårlig begrunnede klager. Den mest nærliggende muligheten er etter min mening å gi slik klagerett til interesseorganisasjoner som arbeider innenfor det fagområdet som beslutningssystemet gjelder, og som er medlemsorganisasjoner med berørte medlemmer. En medlemsorganisasjon for handikappede mennesker, bør således ha klagerett i forhold til rettslige systemavgjørelser innen trygdeetatens beslutningssystemer for uførepensjon, og studentorganisasjonene bør ha tilsvarende klagerett for rettslige systemavgjørelser som er nedfelt i beslutningssystemet i Statens lånekasse for utdanning.

Plikt til å omgjøring for av eget tiltak. Dersom det innføres en klagerett i forhold til rettslige systemavgjørelser, og klageren får medhold, må dette selvsagt medføre en plikt til å endre avgjørelsene. Spørsmålet om omgjøring av rettslige systemavgjørelser (og dermed av programmet) blir imidlertid også aktualisert i situasjoner der en enkelt part klager og får medhold fordi det rettslige innholdet i programmet er feil. I en slik situasjon vil det (i Norge) normalt kun bli endret på resultatet i den påklagede saken, og det vil eventuelt bli truffet tiltak for å unngå tilsvarende feil i framtiden. Tidligere avgjorte saker som er rammet av feilen, vil imidlertid normalt ikke bli omgjort. Dette er på en måte paradoksalt og uheldig, fordi de maskinelle rutinene som beslutningssystemet normalt utfører vil gjøre det mulig å finne tilbake til alle saker som er blitt feilbehandlet på samme måte som den påklagede saken. Dersom forvaltningen tar hensyn til muligheten for å omgjøre tidligere avgjorte saker, vil systemet dessuten kunne utvikles slik at det legges til rette for slik omgjøring, dvs slik at omgjøring fullt ut utføres maskinelt. På denne bakgrunn bør det etter min mening vurderes om det bør etableres en plikt for forvaltningen til å omgjøre enkeltvedtak





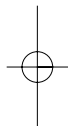
RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

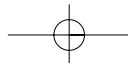
som tidligere er uriktig avgjort til ulempe for parten, ved hjelp av et edb-basert beslutningssystem. Det er i alle fall problematisk dersom forvaltningen skal ha kunnskap om at konkrete feil har blitt gjort og lett kan rette opp på feilene, men likevel ikke gjøre noe for å korrigere.

9 Konklusjon

I dette innlegget har jeg forklart hva edb-basert saksbehandling går ut på, jeg har beskrevet noen rettssikkerhets-problemer knyttet til de beslutningssystemer som blir benyttet til å treffe vedtak i enkeltsaker, og jeg har pekt på mulige tiltak som kan gjøre at rettssikkerheten blir tilstrekkelig ivaretatt. Denne problemorienteringen kan muligens gi inntrykk av at jeg anser rettssikkerhetsspørsmålene knyttet til automatisert saksbehandling for å være spesielt alvorlige og vanskelige. Det er imidlertid grunn til å se forholdsvis lyst på mulighetene for å vareta rettssikkerhetshensyn på en tilstrekkelig måte, også når det er datamaskiner som brukes til å treffe vedtak. Denne optimismen er primært knyttet til to forhold. For det første innebærer bruk av edb-baserte beslutningssystemer at en rekke rettslige avgjørelser som har stor betydning for folks rettslige stilling blir truffet innenfor rammene av et systemutviklingsprosjekt. Det er etter min mening åpenbart lettere å styre det arbeidet som utføres av et begrenset antall personer i en prosjektorganisasjon enn det er å styre tradisjonell rettsanvendelse hos et stort antall saksbehandlere som behandler enkeltsaker. For det andre innebærer bruk av edb-baserte beslutningssystemer at enkelte rettssikkerhetsgarantier kan gis automatisk, dvs flere plikter og rettigheter kan utføres ved hjelp av maskinelle rutiner. Således vil det kunne utformes rutiner som sikrer varsling av parter, begrunnelse for vedtak, riktig informasjon om rett til å klage på vedtak m.v. Gjennomføring av forvaltningslovgivningen vil m.a.o. i mindre grad enn tidligere være avhengig av den enkelte saksbehandlers kunnskapsnivå, tid og prioritering m.v.

Avslutningsvis er det grunn til å understreke betydningen av å ta rettssikkerhetsspørsmål på alvor i en tid da offentlig forvaltning er under sterk omstilling og fornyelse. For at slik omstilling skal kunne skje og være vellykket, er det nødvendig å opparbeide tillit i befolkningen. Lovgivningsmessige og andre tiltak for å ivareta befolkningens rettssikkerhet innenfor rammene av en fornyet forvaltning, kan derfor anses å være en vesentlig forutsetning for vellykket omstilling av offentlig sektor.





Allmänheten, Internet och det offentliga samtalet

Magnus Enzell, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet

1 Introduktion

Jag är projektledare på ELVIL – The European Legislative Virtual Library. Det är ett EU-projekt under DG XIII. ELVIL är ett forsknings och utvecklingsprojekt där vi ganska förutsättningslöst har prövat olika modeller för informationshantering inom den offentliga sfären. Vi har jobbat mot fem parlament – Svenska Riksdagen, Tjeckiska Republikens parlament, Polska Sejm, Engelska underhuset och Europa-parlamentet – och deras databaser. Vi har konstruerat olika modeller och tekniska plattformar för att öka tillgängligheten av denna information. Det ni kommer att höra här är fött ur erfarenheterna från det arbetet.

I det följande tänkte jag göra tre saker. Jag skall börja med att kritisera ett standardargument gällande den revolutionära betydelsen av Internet och dess påstådda påverkan på vår demokrati. Efter denna inledning fokuserar jag mitt argument på något som jag lite förenklat kommer att kalla det "offentliga samtalet". Jag kommer att först måla upp en enkel modell av det offentliga samtalet. För att sedan på ett par punkter visa hur dess natur och struktur påverkas av de nya informations- och kommunikationsteknologierna. Avslutningsvis tänkte jag exemplifiera min diskussion med att visa hur vi inom ELVIL-projektet har arbetat rent praktiskt när vi angripit dessa frågor.

2 Argumentet om Internets inneboende direktdemokratiska potential och den onödiga representativa demokratin

Många har hävdad att Internet kommer att revolutionera allmänhetens förhållande till politiken genom att själva karaktären av Internet är demokratiskt. Den kommer,

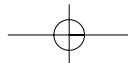
ELVIL Partner program

ELVIL vänder sig till offentliga och privata institutioner som vill förbättra sina informations- och kommunikationsaktiviteter genom att använda Internet på sätt som jag ovan beskrivit. Målet är att bygga upp ett European Civic Network - ECN. En distribuerad organisation som skall uppmuntra till sociala innovationer inom det Europeiska civil-samhället.

För mer information kontakta:

Magnus.Enzell@statsvet.su.se

Ingrid.Cantwell@sub.su.se



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

med mer eller mindre nödvändighet, leda till ett mer direktdemokratiskt styrelse-skick. Genom att medborgarna rent tekniskt nu skulle kunna rösta direkt över Internet i politiska frågor skulle våra representanter inte längre behövas. De skulle kunna nöja sig med att anordna löpande folkomröstningar. Eliterna kommer ej att behövas, legitimiteten kommer att bli större när folket styr sig själva. På detta sätt, argumenteras det, kan demokratin slutligen uppfylla sin sanna potential.

Detta argument är kopplat till en underlig tro på att nya teknologier kan lösa klassiska politiska problem. Och detta bara genom det faktum att det är nya teknologier. Det är inte sant. En naiv tro på direkt- eller ”tryck-på-knappen”- demokrati leder bara till att de principiella problemen inom politiken blir än tydligare. Skyddet av de individuella rättigheterna, representativitet, ansvarighet, effektivitet osv. De största problemen med att digitalisera demokratin är alltså inte av teknisk utan snarare av konstitutionell natur. Och teknisk ingenjörskonst kan aldrig ersätta konstitutionell ingenjörskonst.

Många ser ett löfte i att e-demokrati skulle kunna revitalisera demokratin genom att öka dess participatoriska eller direktdemokratiska inslag. Direktdemokratiska inslag leder dock ofta till att politisk makt skiftas ut till de resursstarka, de oövertänkta högljudda och de redan bortom diskussion övertygade. För att blott ta ett exempel bland många. I en nyskriven uppsats undersöktes de svenska partiernas användning av nya digitala kommunikationsverktyg på nätet. Författarinnan drog slutsatsen att interaktionen med väljarna efter många olika försök varken hade minskat eller ökat i kvantitet. Vad som dock hade förändrats var att de som redan var centrala i partiet hade stärkt sina interna och externa nätverk.

Det kan låta som en truism, men enligt gällande konstitutionell rätt lever vi i en representativ demokrati där partier nominerar kandidater till parlamentet vilka folket i val väljer mellan. Många glömmer bort detta faktum när de diskuterar Internets revolutionära karaktär och hur detta medium skulle kunna tänkas påverka rådande politiska strukturer. Problemet med formerna för demokratin bör alltså ses mer som en fråga om konstitutionella än tekniska överväganden. Och de skall diskuteras som sådana. De skall inte diskuteras som tekniska problem utan som konstitutionella problem – med allt vad det innebär av eftertänksamhet och historisk reflektion.

3 Det offentliga samtalet idag

Förutom de allmänna valen är det ”offentliga samtalet” allmänhetens viktigaste beröringspunkt med politiken. Om vi tittar på relationen mellan offentliga institutioner och medborgare idag ser vi att den förmedlas av civilsamhällets institutioner. Om vi sedan tittar närmare på de viktigaste offentliga institutionerna riksdag, regering, domstolar, kommuner ser vi att de uppfyller tre olika men grundläggande funktioner: lagstiftande, styrande och dömande. Relationen mellan stat och medborgare ser olika ut beroende på vilken funktion vi syftar på. Inom det dömande området ser vi lite skäl för ökad demokratisk interaktion. Inom det styrande området finns klara behov av att öka kommunikationen vid tillämpningen av lagarna. Men det är inom lagstiftningens område som debatten går hetast idag, oftast den som man refererar till med begreppet e-democracy. Det offentliga samtalet betyder här den typ av anonym kommunikation som dels förs mellan offentliga institutioner och medborgare och dels förs mellan civilsamhällets institutioner.

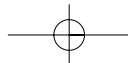
Om vi tittar närmare på civilsamhällets institutioner ser vi att det utgör ett lager av främst informationshanterande organisationer: partier, intresseorganisationer och media. Partier har genom historien varit viktigast. Media och intresseorganisationer kompletterar med värdering och analys av information. Partiernas huvudfunktioner från en demokratisk synvinkel är att fostra kandidater till parlamentet, mobilisera medborgarna inför val, aggregera, värdera och analysera information. Den viktigaste institutionella förändringen inom dagens civilsamhälle är partiernas tillbakagång. Enligt Olof Petterson kan partierna vara döda år 2015. Liknande siffror finns för organisationer i övrigt. Den har inte primärt med framväxten av Internet att göra men den påverkar och sammanfaller med den utvecklingen så att den blir mer dramatisk för att inte säga spännande.

Informationshanteringen inom civilsamhällets institutioner har tidigare varit väldigt institutionsspecifika processer. Varje institution har skapat sina rutiner för selektering, aggregering och analys. Institutionella faktorer har ofta skapat en ganska snäv perspektivism vilken i längden har lett till minskad kvalitet i informationshanteringen. Mitt argument är att det också är här som potentialen för intressanta sociala innovationer idag är störst.

Läget kan liknas med det som rådde för 150 år sedan när folkrörelserna, partier-na och intresseorganisationerna formerades dvs. det moderna civilsamhället. Tåget var dyrt, flyget dyrare, posten tog extra för att leverera utomlands, de var dyrt och svårt att ringa utomlands. Papper och penna var relativt dyrt. Många kunde inte läsa och flygbladen delades ut av frivilliga i gathörnen. Inbjudan till partimöten sattes upp på den lokala anslagstavlan vid torget. Föredragshållare bjöds in att ta tåget för att hålla en timmes föreläsning med efterföljande kaffe och kaka. Lite senare kom stencileringsapparaterna, vilket i och för sig revolutionerade arbetet, men vilka bara ändrade de ekonomiska ramarna något. En kopia femtio öre, ett kuvert en krona, ett frimärke 3 kronor. Med tiotusen medlemmar var varje utskick en ekonomisk börda. Den svenska informationsmarknadens speciella struktur med sina vidsträckta distri-butionsnät där lastbilarna måste köra många långa mil för att köra ut ett visst antal böcker till landets boklådor. Den kommunala och statliga finansieringen av biblio-tekens bokinköp och skolornas undervisning reglerade efterfrågan av information. Det svenska språkets utbredning satte klara gränser för marknadens utbredning. När det moderna civilsamhället byggdes upp sattes begränsningarna ofta inom snävt nationella eller regionala gränser.

Jag skall i det följande ta upp ett antal förändringar som utmanar dessa etablerade institutionella gränsdragningar och etablerade praktiker. De två första berör institutionella aspekter, de tre följande berör mer strukturella fenomen inom informationshantering i stort.

Internet skapar nya möjligheter för medborgare att organisera sig kring de klassiska uppgifterna att selektera, aggregera och analysera information. Informationshantering är alltid till syvende och sist en fråga om vem som hanterar information. Både



RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

det rumsliga och de tidsliga begränsningarna förändras. Kostnaderna jämfört med att driva ett traditionellt kansli minskas drastiskt. Man behöver ej längre vara beroende av om det finns fler i bygden som är intresserade av antikens arkitektur, det finns alltid flera på nätet som är det. Men Internet skapar också nya möjligheter att organisera sig kring uppgiften att fostra goda representanter för vårt parlament. Partiernas och de etablerade organisationernas tillbakagång skapar samtidigt ett utrymme för sociala innovationer kring de informationshanterande uppgifterna i civilsamhället. Detta skulle kunna leda till en höjning av det offentliga samtalets kvalitet.

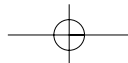
4.2 Argument 2: Värderingsbehov av informationsflödet

De ökade möjligheter till produktion och spridning av information som Internet skapar leder också till ökat behov av selekterande, värderande aggregerande institutioner. I länder med dåligt utvecklad offentlig sfär kan reellt ökad yttrandefrihet ha dramatiska och revolutionära följder. I mer utvecklade offentliga sfärer verkar detta leda till att kvantiteten av information ökar – utan att kvaliteten för den skall nödvändigtvis höjs. Den ökade kvantiteten skapar alltså ett utökat behov av institutioner som kan selektera, bedöma, sammanfatta och analysera all denna information. Institutioner som kan förvandla information till kunskap. Fler av dagens tanke-smedjor eller s.k. think-tanks kommer att behövas. Men vi kan också tänka oss nya tekniker t.ex. artificiell intelligens för att klara av denna informationsstress. Genom en ökad konkurrens och utökad aktivitet vad gäller selektion, analys och aggregering av information skulle kvaliteten på det offentliga samtalet kunna höjas.

4.3 Argument 3: Komparation av bästa argument

Med den globala tillgänglighet som Internet skapar kan jämförelser av argument mellan offentliga samtal utökas. Kort sagt, ankdammssyndromet, som alla nationella offentliga samtal lider av till mindre eller större grad kan mildras. Det offentliga samtalet kan sträcka sig utanför de institutionella gränserna. Om det sker på lokal nivå kan det sträcka sig uppåt till den nationella eller europeiska nivån i sitt sökande efter goda argument för den ena eller andra saken. Den kan också sträcka sig åt sidan till grannkommuner i andra länder för att se om de har behandlat samma fråga. De kan därigenom se vad grannarnas argument för och emot vissa lösningar var.

Om det sker på nationell nivå kan man ganska lätt komma åt ledar- och debattsidor i alla andra nationers bästa tidningar. Där kan argumenten på DN debatt få konkurrens från andra länder. Genom tillgång till andra nationers parlamentariska databaser skulle den som är intresserad kunna täcka argumentationslandskapet inom sitt område ganska snabbt. Med den nya tekniken kan vi jämföra information och argument, dela erfarenheter och utbyta argument mellan tidigare ganska slutna sfärer. Det gäller mellan offentliga institutioner, institutioner i civilsamhället och mellan enskilda medborgare. Genom att jämföra med annan information kan man förbättra den ekologi för goda argument och erfarenheter som den offentliga sfären borde vara. Genom att utnyttja denna förändring finns många chanser att höja kvaliteten på det offentliga samtalet.



RÄTTSDOKUMENTATION UNDER 2000-TALET

4.4 Argument 4: Konvergens av medier

Genom att kommunikation och dokumentation nu kan ske digitalt över Internet kan argument på ett bättre sätt grundas direkt i och direktkopplas till tillgänglig dokumentation. Debatt och dokumentation kan därmed knytas närmare varandra. Vi kan föra löpande diskussioner baserade på direktrefererade fulltextdokument. När en proposition kommenteras på DN debatt kan man enkelt komplettera den med en länk till fulltext-dokumentet. När ett inlägg görs i en debatt på nätet kan man referera till ett dokument som ger en utförligare variant av inlägget. Återigen kan resultatet bli en höjning av kvaliteten på det som produceras i den offentliga sfären.

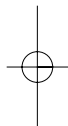
4.5 Argument 5: Ackumulation av kunskap

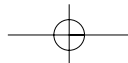
Internet skapar inte bara nya villkor för snabbare informationshantering och nya typer av samtal. Det är också ett unikt medium för ackumulation av information och kommunikation. Det enda människan lär av historien är att hon aldrig lär av historien. Institutionell glömska verkar vara vanligare än institutionellt lärande. Mer långsamma praktiker som reflektion, övervägd och underbyggd debatt har ett nytt forum i Internet. Mediet är minst lika bra anpassat om inte bättre anpassat för den långsammare typ av kommunikation än den som det dagliga nyhetsflödet uppmuntrar. Det intressanta är att vi idag har en unik möjlighet till att bidra till informationshanteringskulturen på detta område genom att skapa verktyg som underlättar en viss typ av praktik. Till exempel en praxis att argument bör vara grundade i tillgänglig dokumentation. Här borde både universitetsvärlden och biblioteksvärlden ha mycket att erbjuda i termer av normer och praktiker för informationshantering. Återigen ser vi en chans att förbättra kvaliteten på det offentliga samtalet.

5 The European Legislative Virtual Library -ELVIL

Jag har i det föregående kort utvecklat fem principiella argument för hur en ökad spridning av Internet kan leda till att kvaliteten på det offentliga samtalet höjs. Samtidigt vet vi ju att bakom dessa principiella resonemang ligger ett långsiktigt arbete. Det kan vara allt ifrån att få en organisation att acceptera en viss metadatastruktur över svåra översättningsproblem till små men lustiga tekniska problem om varför datorer inte kan representera öst-europeiska tecken på ett korrekt sätt. Därför övergår jag till att demonstrera ett par praktiska exempel på hur vi försökt genomföra aspekter av dessa resonemang inom ELVIL-projektet.

Magnus Enzell genomförde sedan en demonstration av <http://elvil.sub.su.se>





Retlig information og demokrati

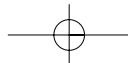
Peter Blume, Köpenhamns universitet

Det er blevet min opgave at belyse den retlige informations betydning for demokratiet ud fra juristens synsvinkel. Dette kan umiddelbart forekomme at være en vanskelig opgave, eftersom der af arrangørerne er foretaget en opsplitning mellem almenheden, man kunne også sige folket, på den ene side og juristerne på den anden. Dette er ikke en opdeling, der vil blive oplevet som fremmed af alle. Juristen er for mange magtens repræsentant, og herudfra kan loven som betegnelse for den gældende ret opfattes som magtens tekster. Ud fra en sådan indfaldsvinkel må juristens opfattelse af den retlige informations betydning for demokratiet være tilbageholdende, måske endda negativ, undertiden formuleret i form af repressiv tolerance. Jurister er dog andet end magtrepræsentanter. De er også bærere af idealer som retfærdighed og retssikkerhed. De er bærere af en mere eller mindre klart udformet opfattelse af, at ret og magt ikke er møntens to sider, men at retten derimod er forudsætningen, for at magten ikke bliver vilkårlig, at den ikke bliver vendt mod folket, men derimod bruges til at realisere den ret, som er folkets ved at være tilblevet på den måde, som folket har bestemt. Retten bliver til i overensstemmelse med den form for demokrati, der er udformet i den bestemte stat. Hos os altså det repræsentative demokrati med dets nutidige internationaliserede forgreninger.

Det er på mange måder denne repræsentative dimension, der aktualiser det retlige informationsproblem. Hvorledes bliver retten kendt af folket, der dermed opnår den indsigt og kontrolmulighed, som er forudsætningen for demokrati. Er et sådant kommunikativt mål udtryk for en utopisk tankegang, og hvis dette er tilfældet, skyldes dette så den nutidige rets uendelige kompleksitet, eller har det i virkeligheden altid været således. Er folkets kontrolmulighed en utopi? Det er spørgsmål af denne karakter, der konfronterer juristen ved en stillingtagen til retlig information og demokrati. Det er på denne baggrund, at jeg i det følgende på en lidt mere systematisk måde vil behandle en række problemstillinger.

1. For den demokratiske orienterede jurist har den retlige information betydning som formidler af værdier, der dækker over idealer, som er relateret til demokratiet som idé. Ses der i første omgang bort fra muligheden for at formidle detaljeret retlig viden, hvilket som allerede nævnt kan have et vist utopisk skær, er det værdiformidlingen, der har betydning. Det er under dette perspektiv af afgørende betydning for retssystemets funktion, at de værdier, der prioriteres som grundlæggende, bliver forstået og accepteret som sådanne.

Dette indebærer, at det er bestemte dele af den retlige regulering, som har størst interesse i forbindelse med formidling af med retlig information. Det er således de



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

regler, vi kan finde i forfatningen og i menneskerettighedsdokumenter af forskelligartet karakter. Det er ej heller her nødvendigvis et mål, at borgeren skal kende til alle mulige detaljer, eftersom det er det overordnede indhold, der har betydning. Det er dermed en væsentlig opgave for juristen at bistå til en sådan formidling. Denne skaber både indblik i retssystemet og giver borgerne muligheder for at erhverve de retligheder og den retsbeskyttelse, som er tiltænkt dem.

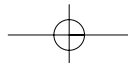
Med den her valgte indfaldsvinkel, er det dermed lagt til grund, at den retsinformatoriske opgave i hvert fald i et vist omfang må være selektiv. Det er ganske vist i sig selv værdifuldt at udvikle gode og let anvendelige generelle juridiske informationssystemer, men disse er i betydeligt omfang hjælpemidler for den informatoriske formidling, som ikke kan være generel, men må være baseret på en udvælgelse indenfor det overvældende retskildekompleks. Denne udvælgelse må ske under hensyntagen til demokratiet. Dette indebærer mere alment, at skal den retlige information indgå i et levende og meningsfuldt demokrati, må formidlingsprocessen være baseret på politiske valg og prioriteringer, der fremmer deltagelse i demokratiet.

Det er i overensstemmelse med tiden, at grundrettigheder herved bliver et centralt, men tillige et krævende område for retsinformatorisk formidling. Et felt, der omfatter mange forskellige typer af retskilder, der dannes på varierende nationale og internationale niveauer. Der foreligger en vigtig retsinformatorisk opgave, der består i at tilpasse retsinformatikkens almene viden og resultater til dette konkrete område.

2. Det er som nævnt juristens indfaldsvinkel, der her præsenteres. Det er derfor naturligt at gøre sig nogle overvejelser vedrørende juristens opgaver og interesser. Dette skyldes, at retssystemet er centralt placeret i det vestlige demokrati, og at juristen er den væsentligste aktør i retssystemet. En lille professionsanalyse er dermed på sin plads. Denne er dog ikke enkel, fordi jurister har så mange forskellige roller og på ingen måde alene varetager ideelle positioner. Det er dermed vanskeligt at undgå at der bliver tale om en vis idealisering og generalisering af såvel de positive som de negative facetter ved juristens virke.

Der startes med det, der kan betegnes som den ideelle opgave eller, om man vil, som juristens kald. Dette består i at sikre retfærdighed såvel i retsdannelsen som i de konkrete menneskelige konflikter. Det er ikke juristen, der skaber retten, men det er juristen, som kan sikre at retten udøves retfærdigt og ligeledes human. Det er juristen, der i praksis udfylder de åbne huller i den formelle ret. Det instrument, som juristen har til sin rådighed, er den retlige information i alle dens forskellige afskygninger, der omfatter såvel de formaliserede som de uformaliserede retskilder. Pointen i denne sammenhæng bliver herefter, at denne information må være tilgængelig, således at der er sikkerhed for, at alt, der kan anses for relevant, faktisk indgår i de beslutninger, som jurister træffer. Det er dermed lagt til grund, at den juridisk set korrekte afgørelse bedst er i harmoni med demokratiet i et samfundssystem, hvor den formelle ret bliver til på demokratisk måde. Utilfredsstillende informationsforsyning for jurister skaber dermed usikkerhed og risiko for vilkårlighed.

I denne forbindelse kan det yderligere hævdes, at en komplet og tilgængelig informationsformidling til juristerne skaber basis for en intersubjektiv disciplinering, der kan forebygge, at den enkelte jurist agerer udenfor sin demokratiske legitimation. Der kan udøves kontrol, som forebygger vilkårlighed. På denne måde tjener de pro-



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

professionelle retlige informationssystemer et demokratisk formål.

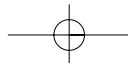
I den forbindelse kan det tilføjes, at det dermed ikke er rigtigt at kritisere et enkeltstående retligt informationssystem for alene at være anvendeligt for jurister. Det må derimod søges sikret, at det samlede informationssystem også tager hensyn til de ikke-professionelle adressater, der repræsenteres af den såkaldte almindelige borger. Det er relationen til denne, der er næste tema i belysningen af juristens rolle.

3. Den retlige information har ikke tilstrækkelig værdi for demokratiet, såfremt den alene er kendt og virksom indenfor det professionelle retssystem. Rettens legitimitet beror på dens demokratiske fundament eller med en anden formulering på dens folkelige opbakning. Juristens arbejdsredskab er den retlige information, og i sidste instans er denne kun anvendelig, såfremt retten har en vis folkelig opbakning. Der findes mange forskellige opfattelser af, hvorfor mennesker sædvanligvis overholder retlige regler. Alf Ross fremhævede det, han kaldte den uinteresserede respekt for retten, der ikke forudsætter et detaillkendskab til den retlige information men dog en grundlæggende accept af rettens legitimitet. Det er ganske vist velkendt, at også hemmelige regler kan være virksomme og faktisk bliver overholdt, men ligeledes at sådanne regler primært virker som redskab for magten.

I et moderne demokrati forekommer det nærliggende at antage at retten fungerer, fordi der findes et vist retsinformatorisk kendskab, der giver grundlag for en overordnet forståelse af, hvorfor rettens regler er udformet, som de er. Juristen har interesse i, at der eksisterer et vist minimum af kendskab til retlig information med deraf flydende uinteresseret accept, fordi juristens arbejdsbetingelser lettes, når der foreligger den nødvendige folkelige opbakning. Det kunne hævdes, at der herved opstår et generelt bedre psykisk arbejdsmiljø for jurister. Det er ikke behageligt, som f.eks. i USA, at tilhøre en stand, der betragtes med mistillid og som et nødvendigt onde. Selvom der også i Danmark har været tendenser i samme retning, idet karakteristikken djøfisering er blevet moderne, er forholdene dog langt fra de amerikanske. Det er selvsagt ikke blot den retsinformatoriske situation, der betinger opfattelsen af jurister, men der er næppe tvivl om, at denne har betydning, og at juristen på dette grundlag har en interesse i en demokratisk formidling af retten.

4. Der findes dog også modforestillinger, som kan tale for, at jurister ikke har interesse i en åben retsformidling og ikke er tiltrukket af et ganske vist utopisk ideal om, at folket selv skal kunne varetage sine retlige behov. Det kunne således hævdes at være en erhvervsinteresse, at juraen ikke er tilgængelig, og at man derved kan leve af at sælge denne som en vare. Jo mere samfundet retliggøres og jo mere retten kompliceres, desto mere er der brug for juristen, og desto større værdi har dennes viden. Disse sammenhænge er der på ingen måde nogen grund til at underbetone. Det billede, der blev malet tidligere, er nok for lyst og optimistisk. Det er desværre ofte indtrykket, at der ikke gøres tilstrækkeligt for at gøre retlige regler og afgørelser forståelige udenfor juristernes egen kreds. Der er næppe tale om et bevidst valg, men i almindelighed bliver formidlingshensynet ikke tillagt stor betydning.

I denne forsamling er der grund til at fremhæve, at dette også gælder for den IT-retlige regulering. Lad mig kort som eksempel nævne den nye databeskyttelsesretlige lovgivning, der på grundlag af et EU direktiv er gennemført i alle de nordiske lande



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

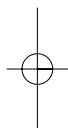
i de senere år. Dette er lovgivning, hvis genstand ikke er teknisk, og hvis målsætning er at yde beskyttelse af den enkelte borger. Det må herved konstateres, at det er lykkedes at gøre disse regler så komplicerede, at det vil være lidt af et mirakel, såfremt en almindelig borger kan forstå dem. Noget så i og for sig enkelt som persondata-beskyttelse er blevet til et endda snævert ekspertanliggende. Når man gennemser den danske lov, som jeg i sagens natur kender bedst, er det åbenbart, at en del af teksten må accepteres grundet direktivet, som kritikken så må rettes mod, men der er også dele af teksten, som er udformet unødvendigt kompliceret og tungt. Postulatet her er ikke at en sådan lov kan skrives fuldt ud forståeligt, som en læse-let tekst, men at der ofte ikke gøres en tilstrækkelig indsats for at udforme reglerne forståeligt. Konsekvensen heraf bliver, at der opstår et formidlingsproblem, og at juristen kommer i en fordelagtig position.

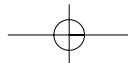
Sammenfattende er det ikke altid i juristens interesse, at der sker en demokratisk spredning af den retlige information. Jurister har egne erhvervsmæssige og statusorienterede interesser, der modvirker den brede spredning og derimod understøtter den retlige information som ekspertviden. Dette betyder ikke, at det kan konkluderes, at juristen er udemokratisk, men blot at juristen ikke kan forventes altid entydigt at fremme den retlige information som en bestanddel af demokratiet.

5. Medens der tidligere forelå en lang række kommunikationsproblemer, der medførte begrænsninger i spredningen af den retlige information, er dette ikke i samme omfang tilfældet i dag. Den digitale teknologi skaber muligheder for en hurtigt og især geografisk lige spredning af retlig information. Denne nye situation medfører, at det faktisk er muligt, at lade denne information indgå aktivt i et deltagende demokrati, idet enhver kan få andel i denne.

Under hensyntagen til de indfaldsvinkler, der er præsenteret ovenfor, kan digitaliseringen betragtes som såvel en positiv som en negativ udvikling. Den er positiv, fordi den gør det muligt, at flere kan få andel i den juridiske information, medens den er negativ, fordi den truer juristernes vidensmonopol. Det er dog trods alt naturligt at tage udgangspunkt i den positive dimension og hermed søge at tage stilling til, i hvilket omfang digitaliseringen faktisk kan have en demokratiserende virkning. Der synes ikke at kunne være tvivl om, at flere kan få adgang til retlig information, efter at den er digitaliseret. Det må herved særligt fremhæves, at en række retskilder, f.eks. visse former for lovforarbejder, nu er tilgængelige udenfor juristernes kreds. Denne spredningseffekt er særligt en følge af Internettet, og den udviklingstendens at stadig mere retsinformation er gratis tilgængelig. Der er færre barrierer samtidig med, at især offentlige myndigheder er underlagt et større pres for at formidle information på deres hjemmesider ikke blot i bearbejdet form, men også i form af de originale retskilder, som den enkelte myndighed har ansvaret for. Spredningspotentialet er blevet markant større, og det forstærkes af, at det i dele af befolkningen nærmest er blevet en sport at benytte Internettets forskellige muligheder.

Denne øgede tilgængeliggørelse er i og for sig endnu mere markant, for så vidt angår de internationalt orienterede retskilder, som i dag har betydning for det nationale demokrati. Der kan her være sproglige barrierer, men den omstændighed, at disse kilder er tilgængelige, lægger et pres på de nationale myndigheder i henseende til spredning på nationalt niveau. Et positivt eksempel herpå er de nationale udgaver



**RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET**

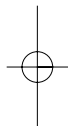
af Celex, der findes i nogen lande.

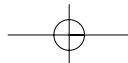
Det kan derfor konstateres, at digitaliseringen muliggør, at den retlige information indgår mere aktivt i demokratiet, men dette er selvsagt ikke ensbetydende med, at denne mulighed også er en virkelighed. Dette afhænger af, om informationen faktisk kan bruges, hvilket er næste tema.

6. Selvom retlig information spredtes bedre og bredere, er den demokratiske værdi begrænset, såfremt denne information ikke forstås. Denne problemstilling er fortsat en af retsinformatikkens smertensbørn, og der er derfor grund til at vurdere på hvilken måde, der skal lægges vægt på forståelighed. Det forekommer forholdsvis åbenbart, at man ikke kan forestille sig, at borgerne i alle dybder skal kunne forstå det juridiske indhold. Det har vi andre tilstrækkeligt svært ved. Opstillede man en sådan forudsætning om almindelig forståelighed, ville heraf let følge en frakendelse af en forbindelse mellem den retlige information og demokratiet. Muligheden for at opnå forståelse må derfor på de fleste områder indskrænkes til hovedindholdet eller måske bedre til de mål og værdier, der fremmes eller understøttes af et bestemt udsnit af den retlige information. Det synes at følge af det princip om repræsentativitet, der betinger vores demokratiform, at det er denne form for forståelse, som skal tildeles afgørende vægt. Lægges dette til grund, forekommer der at være gode muligheder for, at den retlige information som følge af digitaliseringen vil kunne indgå i et deltagende demokrati. Der er i dag bedre muligheder for at forstå hovedlinierne i den retlige regulering og dermed også at øve indflydelse på indholdet af denne.

Når dette er konstateret, kunne det spørgsmål rejses, om det også er tilstrækkeligt, at lovgiver alene har denne overordnede viden. Må det ikke kræves, at parlamentets medlemmer ved, hvad de gennemfører. Hvis vi for et kort øjeblik vender tilbage til databeskyttelsesretten, kunne det i den danske lovgivningsproces konstateres, at de folkevalgte ærligt tilkendegav, at de ikke forstod meget af den lov, som de vedtog. De kunne træffe nogle værdivalg, men mange af de afgørende detaljer kunne de ikke begribe. Dette er langt fra nogen enestående situation, og det kan dermed nok konkluderes som det mest realistiske, at det fuldstændige kendskab til den retlige information er forbeholdt juristerne. Den retlige information bliver aldrig folkeeje, men dette er ikke ensbetydende med, at den ikke kan indgå nyttigt i demokratiet.

7. En sammenfatning af disse bemærkninger er i og for sig ikke enkel. Der foreligger modstridende tendenser og juristens opfattelse er ikke entydig. Den retlige information har en demokratisk funktion, men den har også egenskaber, der gør den eksklusiv og elitær. Opgaverne er sådan set lige til. Forbedret spredning og forbedret forståelighed. Klassiske mål, der aldrig vil kunne realiseres fuldt ud, men som fortsat må høre til retsinformatikkens kerneområde.





RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Paneldebatt: Den rättsliga informationsmarknaden

Peter Wahlgren, Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet: Temat för vår diskussion är den rättsliga informationsmarknaden. Det innehåller tre komponenter: rättslig, information och marknad, och jag tänker börja med det sista. En fråga som varit aktuell i några decennier är huruvida det finns någon draglig kommersiell marknad för denna kategori av produkter. Är Sverige tillräckligt stort? Finns det tillräckligt med jurister? Varför har vi då inte sett några börsintroduktioner? Eller har företagen andra produkter och är de juridiska tillämpningarna bara ett sätt att synas lite mer utan att det är så mycket substans i det?

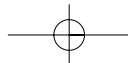
Anders Jonason: Jag tror att det stora lyftet, det breda och allomfattande infrastrukturgreppet, som många har visionerat om i flera decennier är en utopi. Utvecklingen kommer snarare att bestå av många små lyft med punktsatser på olika områden. Intressanta produkter, eller snarare tjänster, som ger rättsligt stöd kommer stegvis att experimenteras fram i nära samverkan med användare.

Peter Wahlgren: Du ser alltså en tjänstemarknad.

Dag Brodin: Du ställde en konkret fråga: räcker marknaden till, och jag måste svara: nej, det gör den inte alls. Marknaden idag för den här sortens databastjänster är tuff och det dyker hela tiden upp nya aktörer och de gamla blir utmanade. Det finns dessutom ett utländskt intresse där tre av oss fem representerar utländska ägare. Det är ett sätt att komma in på den svenska marknaden men det är betydligt tuffare att komma in helt utifrån och dra upp något nytt. De nya aktörerna börjar i en nisch och utmanar de etablerade utifrån denna. Vissa av dem försvinner men andra blir kvar. Vi får en informationsleverantörernas uppkomst genom naturligt urval.

Men man kan också säga så att marknaden ökar. Informationen kan delas upp i olika skikt: textinformation, avancerad bearbetning, redaktionellt material och kommentarer. Detta leder till en naturlig marknadsuppdelning. Dessutom finns det skärningar på andra ledder via specialistprodukter och olika medier. Och om man tittar på varje bit blir marknaden väldigt stor. Det innebär att det finns utrymme för olika aktörer men alla kommer inte att ligga i samma sektor.

Johan Palm: Jag begrep frågan på lite annorlunda vis: vad är marknaden? Jag vill inte titta på den snäva juristmarknaden med författningstexter, förarbeten, rättsavgöranden m.m. Jag tittar på onlinemarknaden totalt som har en omsättning på ca 4 miljarder kronor i Sverige med en ökning på omkring 10 procent per år. Där finns det



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

plats för många aktörer. Vi finns lite på marginalen och vi är en av dem när det gäller rättsinformation. På marknaden finns stora aktörer som också ligger online som t.ex. Reuters och SIX. Kreditupplysningsföretagen är stora aktörer som arbetar med kreditupplysningar för juridiska och fysiska personer som också är en sorts rättsinformation. Flera andra marknadssegment som är intressanta för jurister finns också och vi vill från Infodata vara med, och vi är med. På det sättet ser vi att marknaden är ganska stor.

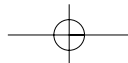
Magnus Svernlöv: Då vill jag backa tillbaka och säga att marknaden är kanske inte så stor ändå. Den kanske till och med håller på att minska. Vi ser alltför aktörer. Från början var Sema nästan ensam på onlinemarknaden. Via CD-ROM-produkter och annat har den ökat, och idag har vi flera andra aktörer som t.ex. Graphium Norstedts Media. Det här har visat sig vara en attraktiv marknad, utifrån sett i alla fall.

Skälet till att jag tror att informationsdelen av marknaden minskar är att informationsspridning är billigare idag. Det är billigare att distribuera på nät och CD-ROM än att distribuera på papper. Någon gång kommer denna produktivitetsvinst att tas ut i form av en minskad marknad för den som ägnar sig åt att distribuera information. Som leverantör av information har man flera sätt att hantera denna minskning. Ett exempel är när Akelius köptes av Liber 1993. Där visade det sig att det hade dykt upp en marknad som var helt oväntad, nämligen dataprogram om skatter. Hela marknaden för skattelitteratur, skattenyhetsbrev osv var ungefär lika stor som dataprogrammen skapade på 3-4 år. Det kommer nya delar som ersätter de gamla, och det kommer vi att se här också.

Margareta Damberg: Jag är utvecklingsoptimist och jag är övertygad om att det finns en växande marknad. Vi vet inte idag vad vi kommer att behöva i morgon. Tänk på faxen som vi inte visste att vi behövde innan den fanns. Samma sak är det med online-databaser och IT-hjälpmedel. Det kanske finns anledning att tänka tillbaka lite ödmjukt på hur det var innan vi hade dessa fantastiska IT-hjälpmedel som finns idag. Vi kunde naturligtvis då inte föreställa oss att man på en skärm på skrivbordet t.ex. skulle kunna klicka fram aktiebolagslagens tionde kapitel i dess lydelse den 1 april 1999 och därifrån hoppa direkt till den bakomliggande propositionen. Jag tror att vi kommer att hitta många nya behov när vi ser hur möjligheterna utvecklas.

Anders Jonason: I går hörde vi ett anförande om knapphetens tecken. Den nu aktuella frågeställningen kan också sägas gå i knapphetens tecken. I samband med frågan om marknadens storlek bör vi reflektera över hur marknaden definieras. Vi har nu fört resonemanget som om marknaden bara består av jurister. Inspirerad av föredraget igår tror jag att det är juristernas ansvar att skapa marknaden, att se till att alla icke-jurister får sina behov av information och stöd i verktyg tillgodosedda. Gör juridiken till ett redskap för fler än jurister. Jag har sett undersökningar som konstaterat att juridiska frågor i allt större utsträckning handläggs av icke-jurister.

Peter Wahlgren: Jag har antecknat flera saker. Marknaden är avhängig av hur man



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

definierar tjänsterna, och flera har varit inne på ett breddat utbud av tjänster. Vi har också haft olika åsikter om huruvida marknaden kommer att växa eller krympa. Flera har varit inne på att den kan utvecklas, och som utomstående kan man då undra över varför den inte gör det.

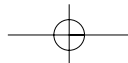
Anders Jonason var inne på att det är juristernas ansvar att sprida informationen till flera grupper, och man kan tänka sig en breddad användning av rättsinformation, och om man arbetar besjälad av en tanke på elektronisk demokrati kan man tänka sig oändligt många användare av rättsinformation, alltifrån grundskolan över branschorganisationer till varenda medborgare. Borde det då inte vara i branschens intresse att utveckla detta? Om man som utanförstående ska vara lite kritisk är det ju inte så att man överöses av reklam, utan man får sitta och söka fram tjänsterna. Om jag jämför med den information jag får från bankerna om pensionssparande är det lite tunt.

Dag Brodin: Här kan man återigen diskutera marknadsföring i knapphetens tecken. Man vänder sig till kärnmålgrupperna, dvs jurister i första hand. Dessutom finns det ett antal ganska stora, mer eller mindre klart definierade sekundära målgrupper. Att gå utanför kärnmålgruppen med marknadsföring till sådana som arbetar med juridik fast inte på klassiska juristarbetsplatser kostar för mycket. Det går i normalfallet inte att motivera en sådan marknadsföring. Vi har ett problem i att vi har en ganska liten kärnmålgrupp som är förhållandevis lätt att nå medan submålgrupperna är väldigt kostsamma att nå. Man talar visserligen numera om billig marknadsföring via nätet men det är fortfarande rysligt ineffektivt.

Magnus Svernlöv: Jag håller inte riktigt med om att det inte kommer någon information från förlagen. Jag kan inte påstå att vi skickar ut stora mängder direktreklam från Notisum, men åtminstone tycker jag att någon gång i månaden får jag en hel del i min brevlåda från FAR Förlag och Fakta, och dessutom är det telefonförsäljning. Även om det är mindre än i andra branscher tror jag att om man frågar kärnmålgrupperna känner de till produkterna relativt väl idag. De är etablerade och det är inte mycket nyheter som kommer. För vår del, som är ett rent nätföretag, har vi en princip att inte använda någon marknadsföring över huvud taget utanför nätet. Det visar sig att det räcker idag med den reklam som själva nätplatsen innebär. Även för förlagen kommer en större del av reklambudgeten att användas för internetmarknadsföring.

Anders Jonason: Min erfarenhet av att ha jobbat med marknadsföring i många år är att juridisk information är ett område som kanske inte ligger i frontlinjen för alla juristers intresse. Bibliotek o.dyl. är en back-office-funktion. Dessutom är jurister en yrkesgrupp som mer än någon annan lider av informationsbrus och informationsstress. Det är branschens dilemma att man inte har hittat ett bra system för hur man ska nå ut med information effektivt. Som marknadsförare har man varit hänvisad att jobba med trubbiga verktyg som annonsering och direktreklam. Man når många men ingen kommer ihåg när informationen väl behövs.

Peter Wahlgren: Om jag sammanfattar och förtydligar med egna synpunkter kanske



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

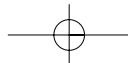
det är så att man borde vara mer aktiv i att utveckla marknaden. Den kanske är bredare än man tror. Det kanske inte bara är den snäva juristgruppen som använder rättsinformation. En breddad användning av rättsinformation kanske inte är orealistiskt men det kräver nog en mer anpassad marknadsföring, och det kanske också kräver någon form av anpassade produkter. Vilket för oss över till nästa fråga. Hur ser framtidens produkter ut på det här området?

Vad vi har sett hittills är första och andra generationens produkter, som i första hand består av dokument som är i stort sett kopierade från pappersdokumenten, och i andra hand lite mer avancerade strukturer som består i att man länkar olika textstycken till varandra. Men här finns sannolikt oändligt många möjligheter att komma vidare. Det har sagts att jurister inte tycker att det här med IT är så roligt, men lika viktigt är att jurister är helt beroende av uppdaterad information. En jurist ska idealt sett inte hitta på så mycket nytt, han ska hålla sig till rättssäkerheten och likhet inför lagen kräver att vi använder samma information. Om juristen aktivt får hjälp att hitta och få svar på preciserade frågeställningar skulle antagligen tjänsterna vara mer attraktiva för användaren. Frågan sammanfattningsvis: Hur ser framtidens produkter ut, vad har ni för visioner?

Johan Palm: Vi har alla diskuterat den frågan mycket. Man kan se det på minst två sätt. Dels kan man se en vertikal integration, dvs vi vill in i våra kunders egna ärendeflöden och de ärende- och dokumenthanteringssystem kunderna sitter med. På det viset jobbar man sig ner i kunders arbetsprocesser. Exempel kan vara de klientsystem som finns på advokatbyråer och Workflow-system som finns i större företag och organisationer. Vi jobbar alla med sådana lösningar och levererar program med kopplingar till våra kunders program och databaser. Det andra sättet att se det på är en horisontell integration, dvs mer och mer information. På bred front. Från rättsinformation i snäv bemärkelse till att det innefattar fastighetsinformation, fordonsinformation, information om patent osv. Jag tror också att vi alla arbetar med den sortens integration. Det kan vara t.ex. internationella databaser som Lexis-Nexis, Brainwave eller Celex, som vi säljer via InfoTorg.

Dessutom är det, som Dag Brodin sa, en fråga om att paketera informationen. På InfoTorg har vi gått från ett 32,70-gränssnitt på webben för ett par år sedan, till att sälja vår information via program-till-programgränssnitt rätt in i våra kunders system. Närmast kommer det säkerligen information till mobiltelefoner i form av wap-gränssnitt – kanske inte lagar och propositioner för det är så långa texter att det blir svårt att hantera, men annan information för jurister kan vi leverera. Andra exempel på nya gränssnitt kan vara pda (t.ex. Palm- eller Pocket PC-baserade datorer) som man kan ha i handen och kommunicera via mobiltelefon. Då kan man ha lite större texter och lite snyggare gränssnitt. Ytterligare ett gränssnitt som diskuteras internationellt är det röstbaserade. Man ska kunna ringa upp till en prator som ger en information.

Dag Brodin: Jag fortsätter med samma resonemang. Vad är beståndsdelarna i de juridiska databastjänsterna? Det är information och teknik. Det är grundpelarna. Jag tycker det är relevant att fråga sig hur man kan skikta informationen beroende på förädlingsgrad när man har en offentlig information som finns tillgänglig på olika



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

sätt, i praktiken gratis. Basnivån finns alltså tillgänglig. Nästa steg är den strukturerade basinformationen, vidareförädlad i viss mån både tekniskt och redaktionellt fast det fortfarande är samma information. Om jag tolkar Peter Wahlgren rätt är det där han anser att vi befinner oss idag. Men vi har också redaktionell information tillgänglig digitalt, dvs material som förlagen tar fram själva. Det är ofta kommentarer till ny lagstiftning och nya rättsfall som tas fram av personal på förlagen. De kanske inte har så stor tyngd som nästa nivå i den juridiska informationstrappan: de mer traditionella lagkommentarerna som skrivs av erfarna experter inom olika områden. Där får man ofta vänta på uppdateringarna, för experterna arbetar inte bara med att skriva kommentarer, de är också yrkesverksamma. Då kommer vi osökt in på uppdateringen av tjänsterna. Idag finns ny lagstiftning och nya rättsfall tillgängliga på nätet i samma stund som de publiceras, men doktrinen är svårare att få samma fart på. Men det kommer hela tiden snabbare uppdatering även här, t.ex. i Karnov där kommentarerna uppdateras fyra gånger om året.

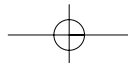
Sedan har vi tekniken, sökmotorerna. Här har man tagit ett steg tillbaka. Webbsökmotorerna är inte lika kraftfulla som de gamla svarta skärmarna där man kunde hacka in kommandon och göra vad man ville om man var expert. Det hette Mistral, Imdoc eller Trip. För de verkliga informationssökningsexperterna är det ett steg tillbaka.

Vi har också gränssnitten, och om vi tittar på webbgränssnitten är de ofta lite begränsade. Framför allt är den snabba utvecklingen av gränssnitt intressant. Man byter utseende och inriktning lika ofta som man byter skjorta. Och här är det trenderna som styr och inte alltid funktionaliteten, trots att juristmålgruppen inte är den mest trendkänsliga och inte alls uppskattar förändringar vilket Henric Stjernquist antydde igår.

Varför räknar jag upp alla de här varianterna? Jo, det är mixen som styr vad det blir för produkter. Ju mer vidareförädlad informationen blir och ju mer avancerad tekniken blir, desto kostsammare blir det att utveckla nya tjänster. Då har man en skiktning av marknaden även här. Vi som sitter här i panelen ska förhoppningsvis få verksamheten att gå ihop, och därför blir det ett antal olika produkter som i olika grader möter olika marknader och olika behov. Kanske marknaden generellt går mot en viss produktutveckling, men samtidigt kommer den att bli väldigt uppdelad.

Magnus Svernlöv: Jag var på en konferens i mitten på 90-talet anordnad av Wolters-Kluwer. En av föredragshållarna var författare till Fablernas Värld, en numera gulförklarad IT-debattör. Han var mycket kritisk till oss och sa att vi med våra SGML-system inte skulle överleva millennieskiftet. Det var provokativt, och så blev det inte, ty profetior besannas mycket långsammare än man tror. Men han hade en poäng, och den rör strukturering av information, och den rör första, andra och tredje generationen av system.

Förlagen har ägnat sig åt att strukturera sin tillgängliga information i stora projekt som har syftat till att uppdateras ofta, gå att publicera i olika media som papper, CD-ROM och Internet. Det har varit investeringar som har en avkastning idag för att det är lättare att gå från CD-ROM till Internet än det var att gå från papper till CD-ROM. Men jag tror att det tredje steget innebär att man går ifrån struktureringen, för den är fruktansvärt dyr, både att börja med och att underhålla, och den



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

fungerar inte som människans hjärna fungerar. Vi är inte så strukturerade som våra SGML-databaser. Särskilt när vi har en utveckling som innebär att allt mer information publiceras direkt på nätet av våra myndigheter. Den informationen är på intet sätt strukturerad på samma sätt sett ur användarens synvinkel, och det går inte att stoppa in allt i samma fålla. Det blir inte ett stort härligt projekt där alla gör på samma sätt.

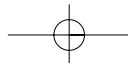
Jag tror att nästa steg är att vi kopplar loss från strukturen och strukturerar på en något högre nivå. Förlagen har fortfarande samma roll, men produkterna ser annorlunda ut. Struktureringen blir inte på dokumentnivå, det handlar istället om att kommentera, systematisera, paketera och extrahera information.

Vi har, som Dag Brodin säger, gått tillbaka till en uråldrig sökmetodik. Det beror på att det finns så mycket olika information överallt att enkla sökmotorer som folk begriper sig på är det enda sättet det fungerar på. Ty det är inte lätt att lära sig de avancerade söksystemen, även om det blir effektivare om man kan dem.

Jag tror att vi ser något bakom Altavista och Evreka och vad de heter. Jag kan ta ett exempel som inte ligger inom juridikinformationen, och det är vår kära Nationalencyklopedi. De har sedan i maj i år kommit ut på nätet med hela sitt material. Om man söker på nätet får man en enorm träffbild och vet inte hur man ska komma vidare. Alternativet är att titta i bokhyllan – då vet man att man får det mest relevanta, skrivet av den klokaste författaren. Men kombinationen av dessa två är vad vi kommer att få i framtiden. Nätprodukterna finns där och någon som är den klokaste inom området kommer att göra urvalet och länka vidare till annat material och stå för att informationen är korrekt. Vi kommer att få se en återgång till vad vi har i bokhyllan, men vi kommer att ha det på nätet. Det kommer inte att gå genom SGML- eller XML-strukturerade dokument överallt.

Anders Jonason: Om man ska tala om framtidens produkter finns det också ett annat område där det är intressant att utveckla tjänster. Det är själva kärnan i juridisk verksamhet, dvs att kommunicera. Läser man på de undersökningar, bl.a. av Claes Sandgren i artiklar i JT, om hur den juridiska rättskälleläran och den juridiska metoden överensstämmer med verkligheten kan man konstatera att den klassiska rättskälleläran inte fungerar i praktiken. Den kanske viktigaste rättskällan för en jurist är att fråga en kollega. Den typen av rättskälla går givetvis också att digitalisera. På nätet finns det många nya spännande kommunikativa plattformar, där jag tror att jurister i framtiden kommer att ägna sig åt kunskapsgenerering och informationsinhämtning.

Margareta Damberg: Jag ser framför mig att basinformationen kommer att finnas som något fullständigt självklart i det statliga rättsdatasystemet. Jag ser framför mig ständigt konsoliderade helt korrekta texter. Om jag är lite visionär ser jag att vi kommer att slippa varningstexterna av typen ”kontrollera alltid mot tryckt SFS”, för man kommer att kunna lita på den information man får från det statliga rättsdatasystemet! Då kan vi på förlagen – de som överlever – ägna oss åt att förädla produkterna och nischa dem. Jag vet av 20 års erfarenhet att målgruppsnischad information behövs. Jag ser framför mig att ett antal av oss kommer att fortsätta att nischa produkter för de målgrupper som vi har nära kontakt med och känner behoven hos. Jag



RÄTTSGRÄNSINFORMATION UNDER 2000-TALET

ser också framför mig hur vi kommer att få mer intelligenta söksystem, för idag har vi problem: ju mer avancerade program, desto större behov av specialutbildning för att kunna hantera dem.

Peter Wahlgren: Vi har hört hur flera har pratat om mer nischade och sofistikerade sökprogram, och det är ett sätt att närma sig saken. Men dessutom har både Dag Brodin och Johan Palm pratat om gränssnitt, och Johan nämnde wap-protokollet. Kanske man kan uppehålla sig mer vid det? Sökprogram och sökproblem är en sida, men själva representationen av juridiken är en annan. Man kan också tala om juridik, och det blir en språklig representation. Frågan är då om det inte finns tendenser i samhället som gör att vi kommer att få se mer kompletterande representationer. Jag kan se tre.

Den första är internationaliseringen som gör att långa texter ibland kan vara mindre intressanta för att de är skrivna på ett språk man inte förstår nyanserna i. Internationaliseringen i sig skulle tala för att kompletterande representationer borde vara intressanta.

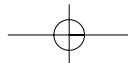
Den andra är den exponentiella tillväxten av texter som gör att det är omöjligt att ta till sig allt som skrivs. Text är linjär och det blir mödosamt och tidskrävande att läsa. Ett annat problem är att när man ska sammanfatta text gör man det traditionellt genom att skapa ännu mer text och då har man inte kommit så långt.

Det tredje är att mycket mer av vår kommunikation sker med hjälp av bildskärmar. Där kan man läsa text men långa texter är inte bekvämt att ta till sig via bildskärm. Under de senaste decennierna har vi sett utvecklingen av stora mängder symboler. Alla som sitter här vet vad en liten papperskorg eller ett hus eller en pil åt vänster betyder då den återfinns på en bildskärm. Att det går att representera juridik på andra sätt är uppenbart. Vi vet alla hur vägmärken fungerar, vi kan susa förbi dem i 90 km/h och förstå dem och de är dessutom internationella. När vi får wap och än mindre bildskärm blir det intressant med kompletterande representationer. Någon kommentar? Vi kanske inte ser slutet på textrepresentationens era men får vi inte kompletterande former?

Anders Jonason: Jag håller på med projekt som handlar om e-learning. Det är ett område där man respektlöst vänder upp och ner på pedagogiken och släpper snickarglädjen lös i alla möjliga multimediala representationer. Jag tror att även juristförlag kommer att ge ut produkter som går i denna riktning, framför allt produkter för universitet och högskolor.

Johan Palm: Vi har också försökt att göra en grafisk representation av olika handelsflöden, men det har inte fallit särskilt väl ut än så länge. Vi har väl inte sett någon marknad för det. Men det kommer säkert så småningom.

Peter Wahlgren: Vi har nuddat vid att juristernas behov är något annorlunda än det man tänker sig, dvs tillgång till långa texter, och i Claes Sandgrens utredning anges t.ex. att endast 33 procent av alla jurister kommer i kontakt med familjerätt och 14 procent med förvaltningsrätt osv. Då kanske strävan att bygga kompletta databaser framstår som något av en felsatsning. Den enskilde juristens behov är inte att ha till-



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

gång till all information på alla områden. Det handlar snarare om att utveckla specifika nischer.

Jag har en erfarenhet från tingsrätten som är alldeles sann. Vi skulle ha en huvudförhandling med tre domare och jag var notarie. Jag hade förberett mig noggrannt och jag kommer ihåg min entré i rättssalen. Där satt hela domarpresidiet och jag kom med två NJA under armen. Och de tre domarna stirrade oroligt på varandra och undrade: Rättsfall, är det så svårt? Jag fick reda på att det var första gången någon hade kommit släpande på något utöver lagboken till förhandlingen.

Detta för oss över till frågan om hur man kan få klarhet i vad jurister och andra använder och efterfrågar. I diskussionen finns en idé om att det går att utveckla produkterna och förstå den potentiella marknaden bättre. Men hur bär man sig åt?

Anders Jonason: Ett duktigt svar på frågan skulle givetvis vara marknadsundersökningar. Kundenkäter är en metod vi använder. Ett dilemma när det gäller frågor om utveckling av en produkt är att kunden ofta bara tittar i backspegeln och funderar om det han redan har och inte så mycket om det han skulle kunna tänka sig behöva. Man får bekräftat vad man redan vet, att man tycker det är för dyrt, för mycket eller för lite m.m. Vi gör kvalitativa undersökningar där man för intimare samtal om vad kunden skulle kunna vilja ha. Jag tror på utveckling av produkter i nära samarbete med kunden. Sitter man vid skrivbordet och utvecklar produkter som inte är lyhörda för kundens behov i verkligheten. Det lätt att missa målet på grund av en liten men viktig detalj. Jag tror att man ska ge sig in i IT-världens programversioner som ett sätt att stegvis utveckla produkter.

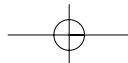
I vår programvaruutveckling uppdateras och utvecklas programmen löpande i nya versioner. Det ställer krav på kunderna att de engagerar sig i produkterna och hela tiden lär om för att kunna använda dem effektivt.

Johan Palm: Jag har också en anekdot från tiden jag jobbade på Juridicum. Jag skulle som entusiast – jag var ännu mer entusiastisk då – visa en av medarbetarna, en professor, Rättsbanken som jag tyckte var ett fantastiskt instrument. Jag visade professorn hur man fick fram köplagen genom att ange ett SFS-nummer. Och professorn tittade på mig och sa: Varför skulle jag vilja få fram den? Jag skrev den lagen!. Jag kan den utantill. – Det är inte alltid så lätt att se vad kunderna vill ha. Marknadsundersökningar är nog bra, på kort sikt, om man vill se vilket material som är mest efterfrågat. Men nu har vi snart allt material av intresse i våra system. Och då är det kanske snarare nya funktioner än nytt material som det handlar om.

För vår del är medarbetarstaben otroligt viktig. Vi har 20 personer som är ute på marknaden och kommer hem med idéer om vad som bör göras. Vi kan se en skiftning mot att fokusera på hur kunden jobbar. De kan vara olika, men det finns en tendens.

På längre sikt sköter det sig själv vad kunden vill ha. Det är klart att vi utvecklar det, annars är vi inte kvar på marknaden. Marknaden styr. Det är viktigt för oss alla att spelplanen är klar. Det styr vår investeringsvilja, vad staten har för ambitioner, vad våra konkurrenter har för ambitioner osv.

Margareta Damberg: Det här med marknadsundersökningar är inget vi tror på på



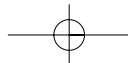
RÄTTSGENOMGÅENDE UNDER 2000-TALET

FAR Förlag. Däremot har vi sedan lång tid tillbaka arbetat med ett ganska stort nätverk av personer som representerar de målgrupper vi vänder oss till. Och jag tycker det har fungerat väldigt väl. Självfallet är också en alert medarbetarstab som gör iakttagelser och fångar upp önskemål från marknaden oerhört värdefullt att ha. Det svåraste för ett förlag idag är just strategivalfrågor, eftersom allt går så väldigt snabbt och det ofta är fråga om ganska tunga investeringar i IT-teknik och uppbyggnad av nya varumärken m.m..

Magnus Svernlöv: Anders Jonason var inne på att det duktiga svaret är marknadsundersökning, och självklart är det så, kompletterat med djupintervjuer och annat. Men jag tycker också att produktutveckling är inte bara en demokratisk process där man frågar användare om vad de vill ha. De är rätt färgade av vad de har för tillfället, och vi är inte så innovativa som vi vill hoppas. En upplyst diktatur är ibland ganska bra. Man måste sitta på kammaren och fundera på vilka produkter som kan vara bra – om man prövar sen. Inte minst har vissa japanska teknikföretag konsekvent genomfört den strategin genom att spotta ut produkter som de prövar på olika marknader för att se hur de slår. De kan inte förutse hur de kommer att slå. Där har nätet sin lilla fördel. Vi har 4000-5000 besökare per dag som tittar på våra lagar och rättsfall. De här personerna gör något som vi kan observera och i detalj kan studera, inte på individnivå men som mönster. Vi kan göra en justering och se vad som blev resultatet. Och det är ingen dum väg för att komma fram. Att pröva och se hur det slår. Det kan också ge ytterligare uppslag från användaren, eftersom det alltid kommer kommentarer.

Dag Brodin: Förutom det som har nämnts i fråga om marknadsanalyser, användargrupper osv och att man fångar upp vad marknaden tycker är det för oss väldigt viktigt att ha rätt folk inom förlaget, dvs folk som är i det här fallet jurister och har kompetens och erfarenhet av de områden där kunderna finns. Detta innebär att jurister direkt från universitetet inte är det bästa. Det är bättre att de har arbetat med området för att se vilka arbetsverktyg de behöver. Det är svårt för en tekniker att se juristens behov, och det är svårt för juristen att se teknikens möjligheter. Det blir lätt så att om man frågar en jurist om vad han vill ha är han inte medveten om det. Idealet vore en juridisk tekniker eller teknisk jurist. Men framför allt behövs arbetslivserfarenhet.

Anders Jonason: När det gäller produktutveckling vill jag knyta an till frågan om marknaden är tillräckligt stor. Om marknaden efterlyser en producentsida som är innovativ och utvecklar nya spännande produkter måste det också finnas en rimligt stor marknad av tidiga användare som ger sig in och testar nya produkter. Jag gjorde en reflektion under en resa i USA i somras då jag besökte en s.k. legal-tech-show i anslutning till amerikanska advokatsamfundets årliga kongress. Det som slog mig beträffande skillnaden mellan amerikanska och svenska jurister var att de amerikanska är mycket mer teknikglada. De har små seminarier om legal-tech-tips, 100 stycken på 100 minuter, med rekommendationer om IT-verktyg de kan använda i sin verksamhet. En produkt som förvånade mig var ett röstigenkänningsverktyg som automatiskt skrev allteftersom juristen talade in i datorn. Det var en förhållandevis



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

ny produkt som snabbt har tagit en stor marknadsandel. Om man skulle lansera en sådan produkt i Sverige undrar jag om man skulle få samma genomslag på marknaden. Jurister arbetar i gamla strukturer som inte är beredda att betala vad det kostar i tid och pengar för ny teknik. Ofta sätter man upp stora projekt för att inventera, utvärdera och bestämma, men så blir det aldrig något.

Peter Wahlgren: En kommentar: Flera har nämnt att det rätta svaret är att göra en marknadsundersökning, och det kan man ju göra. Man kan ju fråga, men det antyddes också att som man frågar får man svar, och att det är svårt för användarna att tänka i andra termer än vad de känner till. Nu skulle man kunna tänka sig att man kan angripa detta i något annorlunda termer än enkäter.

Det har antytts att det gäller att ha duktiga medarbetare som är ute och arbetar praktiskt och det går givetvis att kombinera, genom att man kompletterar med rena deltagarobservationer och nästan som fågelskådare observerar vad jurister gör. På så vis skulle man kunna komma mycket längre utifrån ett funktionellt perspektiv och spegla detta i sin produktutveckling.

Ett annat sätt att angripa samma sak skulle kunna vara att man tar lagtext och analyserar den. Då kommer man sannolikt att finna att ganska lite av det som står i lagboken är rättsregler av substantiell natur, i betydelsen att de handlar om hur man löser ett problem. Majoriteten av reglerna torde tala om formalia, procedurer och jurisdiktionsfrågor. En sådan analys skulle göra det möjligt att hitta funktioner i det juridiska arbetet som eventuellt skulle göra det möjligt att utveckla andra typer av produkter.

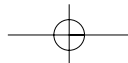
Slutsatsen av detta är om det inte behövs mycket mer rättsinformatisk forskning om man vill komma vidare.

Anders Jonason: Vetenskapens roll i samhället är något som diskuteras särskilt på universiteten, och inom juridiken finns också en debatt om vetenskapens syfte: ska den granska utifrån egna förutsättningar eller ska den stå samhället till tjänst som en servicefunktion. Jag skulle önska att rättsinformatiken var lite mer produktorienterad och kunde förse oss producenter med undersökningar som indikerade var behovet finns. Claes Sandgrens artikel är ett försök i den riktningen, och den rimmar ganska väl med de undersökningar som vi själva har gjort. Rättskälleläran tillämpas i praktiken inte på det sätt man lär sig i skolan, och Sandgrens s.k. t-faktorer leder till att bara tillräcklig kvalitet uppnås i det juridiska arbetet. Jag tycker det finns all anledning att gå vidare på det spår Sandgren har slagit in på – att inte ta sitt avstamp från något slags vetenskapligt synsätt på hur juridiken ska hanteras, utan mer se på förutsättningarna för dem som är ute i det praktiska livet. Ett utredningsinstitut för oss produktutvecklare skulle vara trevligt.

Margareta Damberg: Det där tycker jag skulle vara tråkigt. Det vill väl varje förlag vara bra på var och en för sig.

Anders Jonason: Det ena utesluter inte det andra.

Peter Wahlgren: Vi kan ta oss över till den frågan. Vi har fått någon slags bild av hur



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

ni ser på marknaden och produkterna, och nästa fråga är om man behöver strukturera marknaden, både på producent- och konsumentensidan. Skulle marknaden vara betjänt av detta? Finns det ett behov av mer organiserad utveckling på det området?

Det kan låta byråkratiskt, men vad jag syftar på är nya inslag i marknadsstrukturen. Användarorganisationer för att artikulera krav på produkter, t.ex. På Institutet för rättsinformatik har vi försökt att någorlunda systematiskt recensera nya produkter som kom ut och vi hann med ett tjugotal innan vi tvingades avbryta på grund av tidsbrist för något år sen. Vi försökte recensera utifrån en någorlunda enhetlig mall. Det var ett försök, men behövs det mer av den formen av samlade insatser för att ställa krav på produkterna – i positiv bemärkelse, för att få bättre produkter?

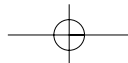
Å andra sidan, finns det inte behov av en branschorganisation för att utveckla de här sakerna? Jag hörde ett föredrag för några månader sedan om elektronisk publicering där föredragshållaren sa att alla internationella studier om elektronisk publicering visar att inget av de gamla förlagen klarar det. De som överlever är de som gör det från början och kommer in från ett teknikorienterat perspektiv. Det är tillspetsat, men kommer de gamla förlagen som finns representerade här att klara av strukturomvandlingen, med det historiska bagage man har med sig? Skulle marknaden vara betjänt av någon form av utvecklingsorganisation eller forum?

Anders Jonason: I inbjudan till dagens evenemang ser det ut att finnas ganska gott om fora och institutioner på området. Det verkar ändå hända saker. Här har vi haft ett evenemang som det varit stort publiktryck på. Sådana här möten fyller ett stort värde, men de bör fördjupas och ge förutsättningar för att föra diskussionen mer kontinuerligt med olika användarkategorier. Jag tycker att ansatsen här är lite för bred för att ge möjlighet till djuplodning.

Margareta Damberg: Jag tycker Stiftelsen för rättsinformation skulle kunna fungera utmärkt som ett sådant forum.

Jag skulle vilja ifrågasätta det du kallar för strukturomvandling. Det låter nästan som om vi går bort från böcker. Det är rätt länge sen man första gången stötte på rätt säkra framtidsförutsägelser om det papperslösa kontoret – och det vet vi ju alla hur det gick med det! Jag tror vi kommer att fortsätta att behöva böcker. Vi på FAR Förlag producerar fler böcker för varje år – och vi säljer dem. Jag tror absolut inte att utvecklingen går därhän att vi måste upphöra med böcker.

Anders Jonason: Vi jobbar i en förlagsstruktur som tillåter att vi ger ut smala högkvalitativa produkter på papper, och att den typen av juridisk information givetvis måste ha en plats i det offentliga samtalet. Ett problem kan vara att i den nya utvecklingskulturen med inriktning på IT måste varje produkt bära sina egna kostnader. Det har blivit allt tydligare. När jag började på förlaget var det mer av gungor och karuseller – juridiken fick försörja smala poeter. Detta är inte längre lika tillåtet i de nya produktionskulturerna, och därför är det viktigt att hitta nya former för att förmedla högkvalitativ och smal information som fyller en viktig roll inom juridiken. Där tror jag att det är sorgligt att boken faktiskt är hotad.



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

Dag Brodin: Aproppå din ursprungliga fråga om behovet av branschorganisationer och användarorganisationer: Användarorganisationer fungerar naturligtvis för att recensera olika produkter. Det är perfekt, titta bara på Guide Michelin, eller Teknikens Värld som klassar olika bilar. Att få ett antal stjärnor för en juridisk databas vore kanske att gå lite långt, men samma funktion sätter press både på recenserade producenter och konkurrenter. Detta skulle uppskattas, och en sådan produkt varken kan eller bör styras av förlagen. Den bör ges ut av en fristående organisation.

En branschorganisation skulle kunna fungera som ett informationsforum mellan oss, men gemensam utvecklings ställer jag mig tveksam till. Trots allt bevakar man hemligheterna, man vill inte avslöja vad som är på gång förrän det är färdigt.

Magnus Svernlöv: Jag tror inte att användargrupper tillför särskilt mycket. Beträffande producentorganisation är det självklart att vi konkurrerar så det är inte lätt att formera en enhetlig grupp, men något vi borde utöva tryck på är de informationsproducenter som ligger utanför våra förlag, dvs myndigheterna. Där är det bra att det finns en enhetlighet, inte minst för att se till att de uppfyller de lagar och förordningar de själva har stiftat.

Någon nämnde att teknikföretagen kommer att ta över, men det innehåll och det författarnätverk förlagen sitter på är den största tillgången. Även om jag tycker att teknikutvecklingen går långsamt på förlagen är det detta som är det viktigaste för läsaren i slutändan. Vi kommer att få en teknikutveckling, men det går långsammare än vi tror och boken finns kvar. Kanske läser vi den på en bildskärm så småningom, men den har utvecklats under många år så det tar längre tid än vi tror innan den försvinner.

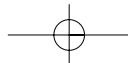
Johan Palm: Vi har lite olika bakgrund, vi företag som sitter här. Några är från förlagsvärlden, i vissa fall den internationella, och InfoTorg tillhör en utpräglad teknikkoncern.

Jag tycker det är en bra idé att ha en branschförening mellan de professionella aktörerna, där man kan diskutera hur man ser på spelplanen. Däremot tror jag lika lite som Dag Brodin på en diskussion om teknisk utveckling just där. Det vill ingen av oss ha. Däremot vill vi föra en sådan diskussion med våra kunder. Det kan gå till på olika sätt.

Att vi inte redan har en branschförening beror på att marknaden inte är mogen. De mogna marknaderna av den här volymen har normalt sådana samarbets- och discussionsforum.

Peter Wahlgren: Finns det några frågor till panelen?

Lars Klasén, Sema Group InfoData: Jag konstaterade redan när jag såg programmet att det inte fanns någon statlig teknisk företrädare bland panelen. Det förvånade mig eftersom staten är en av de starka aktörerna, speciellt lagrums- och rättsinformationsprojektet som har stora planer fast det har dragit ut på tiden. Det tog också hela 50 minuter innan det ens nämndes, av Margareta Damberg. Det funderar jag över eftersom de är en stark aktör som påverkar marknaden väldigt mycket. De trycker ner marknaden, och vi kanske ska kommentera det.



RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Peter Wahlgren: Jag kan kommentera varför de inte finns med här: jag har uppfattat att det är en punkt för eftermiddagen då vi diskuterar ansvar. Man kan säga att staten är en mycket betydande aktör som genom att erbjuda tjänster gratis tar stora delar av marknaden. Man kan vända på det och säga att det ur konsumentens synpunkt är utmärkt om vi får högkvalitativa produkter gratis.

Johan Palm: En av anledningarna till att vi inte har diskuterat det är att vi har fått instruktioner om vad vi inte skulle diskutera och det här var en av punkterna. Men det är otroligt intressant, och jag har antytt flera gånger att vad staten sysslar med påverkar vår investeringsvilja. Visst ser vi det som ett hot.

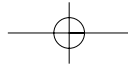
Magnus Svernlöv: För att vara lite motpol är det statliga projektet en möjlighet för oss. Vi har redan när vi startade 1996 sett utvecklingen att det finns mer och mer gratis information av bättre och bättre kvalitet. Vi välkomnar den. Det är självklart, tycker jag som internetproducent, att den information som presenteras på nätet håller samma kvalitet som den som finns på papper. Vi måste komma bort från det som finns på nätet är skräp.

Det här kommer överallt. Ta t.ex. Stockholms Fondbörs. Pressreaser som kommer på sajterna kommer att ha samma krav på snabb information och innehåll som de som skickas ut på nätverk. Det ser vi fram emot, det betyder att förlagens roll kommer att förändras. De måste upp ett steg i abstraktionsnivån, de måste strukturera informationen på en högre nivå än den utgivaren står för själv.

Peter Wahlgren: Man kan också tänka sig att om staten tillhandahåller obearbetad information finns det två former av utveckling. Den första är den Magnus Svernlöv nämnde, att det ger möjlighet för privata aktörer att utveckla strukturen och förädla informationen mer. Men man kan också tänka sig en helt annan utveckling, nämligen att man får mer avancerade redskap, så att var och en själv kan bygga den strukturen. Man behöver inte använda någon stor internetportal utan själv göra länkarna som man vill ha dem. Om den teknikutvecklingen fortsätter är det enda juristen behöver utbildning i hur man gör detta och tillgång till tillräckligt avancerade redskap, vilket teknikmarknaden kommer att tillhandahålla. Sedan kommer behovet av intermediärer att minska. Hur ser panelen på detta hot?

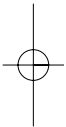
Dag Brodin: Det kanske inte är så realistiskt just nu. Det känns inte som ett hot utan som en utveckling på mycket lång sikt. Verktøyen kommer att förbättras och möjligheterna kommer att finnas, men att göra de här länkarna mellan olika rättskällor kräver en systematiserad hantering. Det är trevligt om den jurist som arbetar inom ett smalt område har taggat upp sig med sina egna länkar och funktioner, men den dag han hamnar lite utanför det vanliga området sitter han där med rå information. Det kommer att bli väldigt blandad kvalitet på informationen om juristen bygger själv. Därför bör det nog lämnas åt experter, i alla fall om verktygen ser ut som man kan tänka idag.

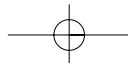
Anders Jonason: Staten som aktör är lite speciell. Som jag har förstått det ser Lars



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

Klasén staten mer som utgivare och förläggare och att staten därför borde sitta här i panelen. Jag tycker att ett annat perspektiv är viktigare för oss, nämligen det att staten är en viktig användarmarknad. Flertalet av juristerna som är våra potentiella användare arbetar i staten. Staten som upphandlare söker det billigaste alternativet. Man är mer fixerad vid pris och värderar i mindre utsträckning kvaliteten på tjänsterna. I den meningen har staten ett stort inflytande på marknaden, genom att skapa förutsättningar för att utveckla produkter – eller att inte utveckla produkter.





RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

Erfarenheter och väntad utveckling

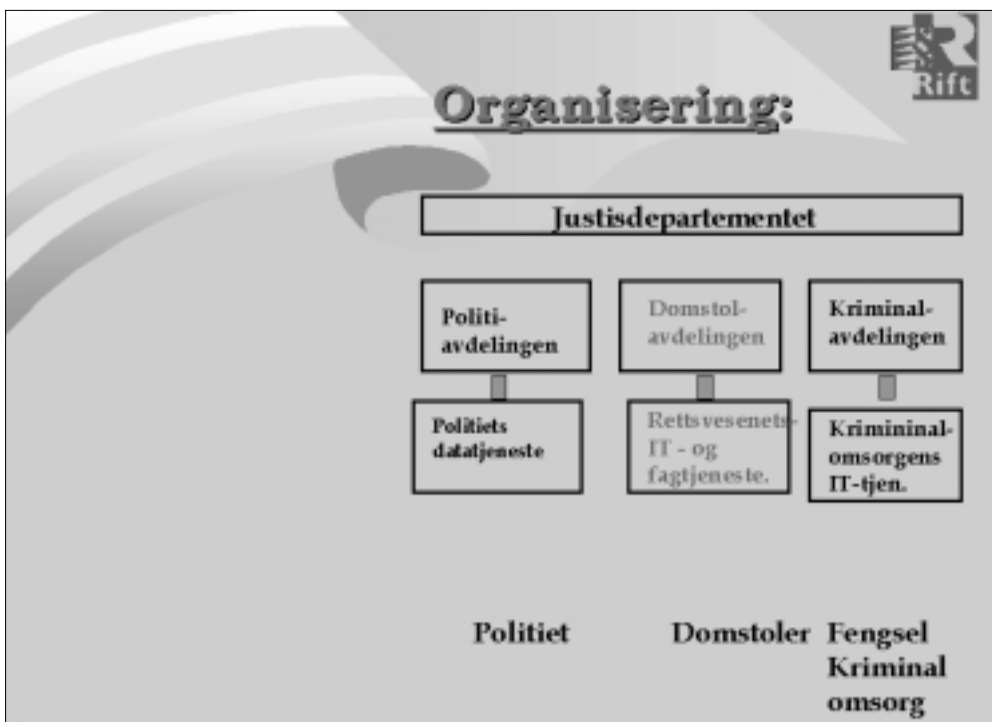
Per Øystein Andersen och Kristin Forslund, Rettsvesenets IT- og fagtjeneste

Per Øystein Andersen: Låt mig först säga, för att det inte ska bli något missförstånd om vår organisation, att Rettsvesenets IT- og fagtjeneste är en förvaltningsenhet som inte drivs kommersiellt. Vår uppgift är att understödja domstolarna med IKT-lösningar – drift, förvaltning, utveckling, utbildning, samt en del inom ekonomi. Sett i förhållande till Sverige skulle vi vara element i Domstolsverket. Vi hör till Justitiedepartementets domstolsavdelning varifrån vi får vår budget.

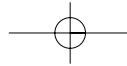
Vi vill genom vår genomgång försöka visa hur vi ser för oss att rättsinformation kan integreras i domstolarnas IKT-lösningar.

Det vi gör nu är att dyka in i en norsk domstol år 2000. Vi ska in i norska Høyesterett bland annat.

Vår systerorganisationer i förvaltningssammanhang visas på figuren under.



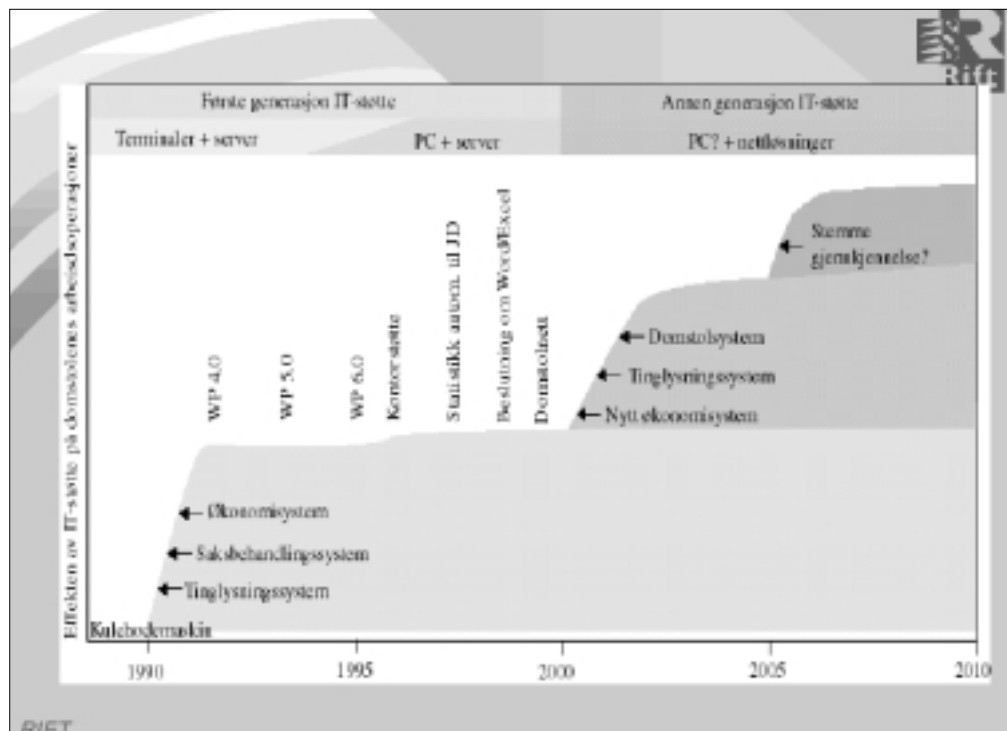
För att förstå tror jag att det är helt nödvändigt att se på historien och vår filosofi. Under åren 1989-91 lyfte sig norska domstolar från skrivmaskinerna till IT-lösningar på samtliga områden. Det var en snabb process. Så var det förhållandevis lugnt genom hela 90-talet. Det betyder att applikationsinfrastrukturen i domstolarna var i



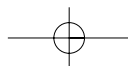
RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

stort sett oförändrade under tio år. Det är viktigt att understryka att IKT-lösningarna i första hand stöder funktionärernas arbetsuppgifter.

Norska domstolar har därmed i dom senare åren inte deltagit i den revolution som har hänt i teknologiutvecklingen, väsentligen för att budgetarna inte har gett oss möjlighet till detta.



Vi har kommit till den slutsatsen att runt 2000 sker ett generationsskifte. Vår utmaning är att få norska domstolar så snart som möjligt över på en "modern" IKT-lösning. I och med att domstolarna är beroende av IKT, måste förnyelsen ske så snart som möjligt. Vi ser för oss en process på 3 -4 år (självklart beroende av budgetmedel). Vi ser också det kommer att bli nödvändigt att integrera olika applikationer eftersom allt hänger så nära samman. Det är vår utmaning gentemot politikerna att besörja en stabil budgetsituation.



RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET



Utgangspunkt for vårt innlegg:

" Når ni planerer era bidrag, tenk på att syftet med konferensen framför allt är att resa frågor, formulera problem, se möligheter ----- "

Spørsmål å tenke på:

For hvem skriver en dommer dom ?

Kunnskap eller teknologi i domstolen - Hvilken fokus har vi ?

Gir utviklingen oss "cut and paste -dommere" ?

RIFT

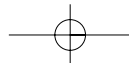


Innfallsvinkel

■ Informasjon som element i beslutningsgrunnlaget - dommer fokusert □ Applikasjoner / systemer ➤ Høyrett - filosofi - nåtid - fremtid	■ Informasjon om hendelser / beslutninger (dom) / kunnskap ■ Internett - planer - idéer
---	--

RIFT

Så vårt innlegg, for att komma till det nu, det är tvådelat.
Jag vill gärna att ni har med er tre små saker medan vi talar:



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

- För vem skriver domaren domen? Minns att vi har vår utgångspunkt i domstolen.
- Har vi fokus på kunskap eller på teknologi i domstolen? Så långt som jag har hört här har det varit väldigt mycket prat om teknologi.
- På slutet av paneldebatten fick jag en känsla av att Peter Wahlberg manat fram en klipp- och klistra-domare, dvs klipp och klistra från informationskällor och sätt ihop domen. Är det den utvecklingen vi får?

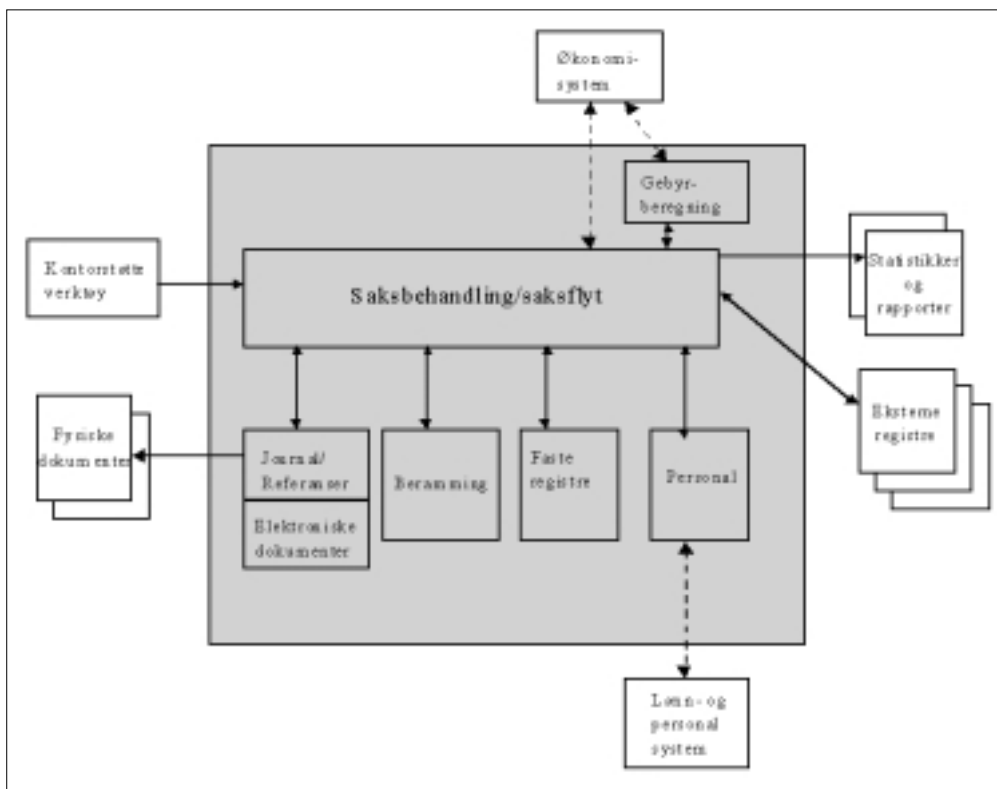
Vi ska först behandla information som element i beslutsunderlaget.

Den viktigaste personen i en domstol är domaren. Allt annat är stödapparat. Jag påstår att IKT-lösningar i domstolarna måste ha domarfokusering. Utifrån detta diskuterar vi systemen eller applikationerna. Vi ska ta utgångspunkt i vår senaste leverans, ett system som heter Høyrett, som är Høyesteretts ärendehanteringssystem och är implementerat alldeles före jul 1999. Systemet är i drift och håller på att vidareutvecklas.

Vi ska säga lite om visioner och tankar runt detta system – filosofin runt applikationen, nutid och framtid – som jag tror är relaterade till det ni är upptagna av.

Den andra delen är vägen från domstolen till samhället, det är information om händelserna i domstolen. Besluten, domen, eller kunskap om domstolen, det kommer att vara Internet. Alltså inte Internet som informationsinhämtare utan utgivare av information. Jag kommer att säga något om våra planer där och idéerna och tankarna runt det.

Figuren nedanför visar en enkel modell av vår filosofi i anknytning till ett ärendehanteringssystem.



Det skuggade mönstret vi ser här är moduler som hanterar det som sker i domstolen. Vad som ligger på utsidan, som vi har föga inriktning på, det är information som kanske önskas in till domstolen eller som domstolen önskar kontakt med.

Det är filosofin bakom vår utveckling.

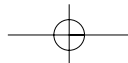
En stor diskussion rörde hur vi skulle få ett Høyesterettsärende att flyta genom ett sådant system och automatiskt flytta sig från den ena handläggaren till den andra. Som ni kanske känner till finns det andra juridiska roller i Høyesterett, bl.a. utredare.

Utifrån det startade vi uppbyggnaden.

Vi kan grovt dela in skärmbilden i tre huvudelement:

Deluppgifter/aktiviteter knutna till den uppgift som är markerad.

Vi ser här nedanför att också härifrån kommer han direkt in på textbehandlings-
verktyg. Om domaren ska skriva en notering kan man bara dubbelklicka på den
uppgiften och kommer direkt in i en fast mall där man kan skriva.



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Hva er arbeidsflyt ?

Et system for å drive saker gjennom forhåndsdefinerte arbeidsoppgaver

Elektronisk arbeidsflyt sikrer at oppgavene utføres i riktig rekkefølge av riktig instans innen angitte tidsfrister og tar aksjon dersom ikke frister overholdes

IFT

Rift

Det som nu är under utveckling är en funktion där domaren hela tiden när han sitter i den här applikationen kan nå Lovdata, kan slå upp i Lovdata, och klippa och klistra in i sin egen dom lovtext m.m. från Lovdata.

Detta är väldigt efterfrågat av domarna i Høyesterett eftersom mycket av deras tid tidigare har gått åt till att leta efter erfarenhetsmaterial. Alla domare har gått på kurser i hur de brukar Lovdata och det har varit stort intresse knutet till det. Vår utmaning är att få de olika gränssnitten att fungera tillsammans så att brukarvänligheten ska bli större.

Oavsett var domaren befinner sig i systemet ska han kunna nå Lovdata, likgiltigt om han står i den här bilden, eller i själva ärendebilden som också finns i systemet.

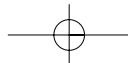
Per Øystein Andersen: Vårt jobb framöver är att se möjligheterna med bruk av IKT-lösningar som ska finnas i domstolen.

Ett av våra önskemål är ett samarbete med Lovdata på ett sånt sätt att när domaren trycker på Lovdata vore det önskvärt att det öppnades en sida på Lovdata som vore tillrättalagd för domaren, som redan där var filtrerat in på intressanta sökmål. Vi vet alla när vi går ut på Internet att det inte är så enkelt att veta vart man ska.

Vår mening är att Lovdata som expert på denna typ av system är rätt leverantör av en sådan lösning med korrekt informationsinhämtning och de rätta och nödvändiga länkarna. Vi vill gärna ta den dialogen med Lovdata och diskutera hur Lovdata kan fungera som leverantör även av andra rättskällor.

Det är något vi ser i nästa steg i förhållande till denna applikation.

Kristin Forslund: Den andra delen av Lovdatakopplingen mot Høyesterett är över-



RÄTTSPERSONER UNDER 2000-TALET

föringen av Høyesterettsavgöranden till Lovdata. Tidigare samlades dessa avgöranden upp på en fil och överförda periodvis till Lovdata. Det betydde en reell försening på en till tre veckor. Det som sker nu med den s.k.version 2.0 av detta system som är ute strax före jul, är att i det ögonblick domaren ger klarsignal genom att trycka på knappen överförs domen direkt. Lovdata har tillgång till avgörandet omedelbart.

Det är i stort sett de två saker som också kommer att vara viktiga element i det nya domstolssystemet i första och andra instans.

Det har varit väsentligt att göra Høyrett så brukarvänligt som möjligt. Genom brett och tungt deltagande från Høyesteretts medarbetare och genom att låta genomföra flera brukskvalitetstester har resultatet blivit mycket tillfredsställande. Dessa tester blev utförda av en forskningsmiljö (SINTEF) med anknytning till NTNU (norsk teknisk og naturvitenskapelig universitet) i Trondheim. Målet var att få ett enhetligt system med intuitivt gränssnitt som ställde mindre krav på utbildning och som var attraktivt för användaren. Høyesterett ställer höga krav på begreppsanvändning, kvalitet på skriftliga resultat och korrekt ärendegång.

Ärendegången är alltså definierad på förhand i detta system, och uppgifter och deluppgifter beror på vilken roll man har i handläggningen. Det har diskuterats mycket huruvida den förhandsdefinierade gången ger systemet en brist på flexibilitet. Det har varit huvudinvändningen att det är vanskligt att ändra eller variera den om man inte förändrar rollerna i Høyesterett, och det är vår utmaning.

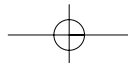
Per Øystein Andersen: Det primära i lösningen är att användaren inte måste förhålla sig till mer än man vid varje tillfälle har behov av. Om man då är med och bestämmer och designar utifrån ett logiskt sätt att tänka, får applikationen en högre kvalitet för användaren.

Det som är data i en domstol är enligt min erfarenhet inte bits och bytes och processorer, det är vilken bild man ser på skärmen, designen. Det är vad brukaren ska förhålla sig till. Det andra är fackfolkets sak att få att fungera. Men denna bild är nog så väsentlig för att få utfört vad man ska göra.

Införandet av data i en organisation handlar inte om att få mer avancerade skrivmaskiner, det är att finna ut vad verktygen kan hjälpa till med för att lätta arbetsuppgifterna. Då är det helt avgörande att den framtida användaren får en central plats i utvecklingsprojektet. Denna tankegång är RIFT upptagen av.

Høyesteretts personal hade på förhand liten erfarenhet av hur IKT-verktyg används utom enkel textbehandling. Mycket av arbetstiden gick åt till att leta fram information i protokoll och kartotekskort i samband med ärenden, så som status i handläggningen, frister och domsbehandling. Via Høyrett är det nu enkelt att söka fram ärenden, partsuppgifter, status och dokument. Det är uppdelat efter den information Høyesterett är intresserat av att ha. Det är de som har beslutat hur det ska ligga i systemet.

Vi ska se på dokumentlistan. Man kan söka fram alla dokument som är producerade av Høyesterett i ärendet. Ingående dokument blir f.n. inte scannade eller mottagna elektroniskt, och kan därmed inte hämtas fram i systemet. På sikt kommer nog elektronisk post bli använd för att sända dokumenter till domstolen. Ingående dokument finns f.n. bara registrerade i systemet.



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

Rapporter och statistik blir också producerade av systemet och ger värdefull information till såväl Høyesterett internt som till samhället och politiska myndigheter om Høyesteretts verksamhet.

Det är klart att när man ser under berörda bestämmelser (delaktivitet stödet) så finns en diskussion om att gå direkt därifrån till Lovdata med hjälp av paragrafen, och vidare till relevanta tidigare domar osv. Det är en intressant diskussion. Jag antar att det kan ha ett stort intresse att få kopplingar därifrån, och vi räknar med att ta en dialog om detta när vi kommer lite längre. Det är inte något stort problem att göra det, jag vet bara inte vad Lovdata måste göra.

Detta är en smakbit av hur vi tänker i arbetet med domstolarna i Norge. För närvarande arbetar vi med att sätta igång utveckling av ett ärendehanteringssystem för domstolarna i första och andra instans. Vi hoppas kunna få budgetmedel och valt leverantör i början av 2001.

Genom att utveckla systemet för Høyesterett innan har vi fått erfarenheter som kommer att komma till nytta i det stora projektet för domstolarna i första och andra instans. Basprinciperna i det nya systemet är de samma som i Høyesterett.

De sista minuterna ska jag säga lite om vad som sker på Internet.

Det jag lägger upp här nu är inte något speciellt att visa, men jag använder det som stöd. Det har inte varit någon aktivitet runt Internet som något centralt för domstolarna i Norge. Det har nu kommit igång ett projekt och tanken bakom det är egentligen att göra en portal. Diskussionen handlar om vad denna portal ska innehålla av självständig information eller om det bara ska vara en öppning för att komma in till olika domstolar. Om man går till www.domstol.no idag får man något så här trist. Det är bara något vi har lagt där eftersom det finns en del domstolar som redan har egen hemsida. Tanken i projektet är att vi efter jul ska börja designa en riktig portal. Vi diskuterar huruvida den s.k. statiska informationen ska ligga där och de enskilda elementen ligga på de enskilda domstolarna. Det ska inte ligga lagar och föreskrifter där, det har Lovdata tagit hand om. Den är inget att titta på idag.

Men hur ser situationen ut idag?

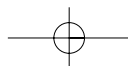
Vi har försökt göra en mall för domstolarna, så det här ser vi bara som en utgångspunkt (Oslo byrett)

Jag tycker detta med nyheter är intressant. Den lägger ut olika domar ganska snabbt, men inte alla. Då blir frågan vilka kriterier som gäller för att en dom ska hamna på nyhetslistan. Det är lite som dagstidningarna: vad ska stå på löpsedeln? Är det det som säljer, eller är det det juridiskt intressanta? Vem gör urvalet av de domar som har rätt att komma på nyhetslistan? Jag tycker personligen det är en intressant diskussion. När Internet är det medium det är, och fokuserar på det visuella, så är frågan vem som sätter kriterierna. För det är helt klart att inte alla domar kommer upp. Bara ett urval.

Annars har vi det generella som Byretten i Oslos hemsida visar idag. Oslo byrett kör ut ett urval av domar som avgjorts och de körs ut i full version. Ett annat exempel är Borgartings Lagmannsrett. De har en långt längre nyhetslista.

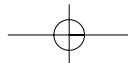
Här görs ofta en kortversion av domen.

Vi vet att de här domarna blir överförda till Lovdata ganska raskt. Men här ligger oftast kortversioner. Vem sitter då och kortar ner dem, och vilka är kriterierna för att göra det?



RÄTTSPERSONER UNDER 2000-TALET





RÄTTSPERSONER UNDER 2000-TALET

I framtiden tror jag att man från kortversionen går vidare in i index och får upp fullversionen. Det gör man inte idag, men det kommer.

Vi tar med Høyesterett också så har vi visat den.



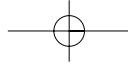
Det är många domstolar som är uppe men alla har mer eller mindre det upplägget att det bjuder information om vad som har hänt. Men hela tiden är avsikten information från domstolen och ut. Inte den andra vägen, som hjälpmedel. Här är det försäljningen av det hela.

Det är klart att det finns en massa diskussioner runt detta och vi har inte kommit långt.

Den andra möjligheten som går på information som säkert kommer att gå vidare är den som kan visas: Det är ett upplägg där man har en kalender som man kan trycka på ett datum där man får en fullständig översikt över vilka ärenden som finns. Man väljer ett datum och får alla ärenden, typärenden, hänvisningar osv – anonymiserat.

Borgarting har något som skulle kunna vara ett intressant diskussionstema. De har samma funktion, men hos Borgarting är det så att pressen får ett kodord så de får fullt namn. Men är man inte press får man det bara anonymiserat. Och då kan man fråga sig varför pressen får det och inga andra. De abonnerar på en tjänst, som visserligen är gratis, men det gäller bara pressen.

Det är lite av det som försiggår på Internetsidan bland domstolarna i Norge. Hittills har det jobbat mycket på de enskilda domstolarna, och de presenterar sig på väldigt olika sätt. Det vi ser är behovet av en gemensam portal där man har den mer stabila informationen. Här arbetar vi för att få ett tätt samarbete med Lovdata. Vi ser Lovdata som den som gör det mesta på Internet och känner oss som en kund i för-



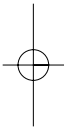
RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

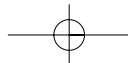
hållande till Lovdata, men eftersom vi är så sammankopplade ser vi många fördelar.

Jag har försökt att ge en bild av vad som rör sig i det praktiska livet på en domstol. Det säger lite om den teknologiske utvecklingen, men det är klart att teknologin står högt och diskussionerna hos oss har ofta lätt att få en överbalans där det blir för mycket teknologi.

Genom att engagera och motivera domstolsanställda i våra projekter undviker vi till en viss grad denna obalans. Så när vi gör ett domstolssystem är det en sorenskriver (domare) som är projektledare på heltid och sätter premisserna. Vår del i det är att se möjligheterna, eftersom vi har mer erfarenhet av sådant. Men premisserna ligger hela tiden på brukarna, och först och främst på domaren. Funktionärens roll är registrering och enklare handläggningsuppgifter som det är okomplicerat att finna lösningar på. Vi får aldrig domare att använda IT om det inte klarar av att presentera jobbet på ett sådant sätt som de känner är riktigt.

Erfarenheten från Høyesterett är allt mer positiv. De började försiktigt med mycket lite entusiasm. En av premisserna när vi startade systemet var att det skulle vara frivilligt för domarna att använda systemet. Det är ingen enkel premiss. Men nu ser det ut som om domarna alltmer inser vilket stöd systemet ger i det dagliga arbetet.





Planering för framtiden

Stefan Strömberg, Domstolsverket

Jag tänker beröra användande av IT i rättsväsendet och i första hand i domstolsväsendet, samt vad vi på Domstolsverket har för funderingar för framtiden och vad vi gör på detta området.

Vi bedriver för närvarande ett mycket intensivt arbete i Domstolsverket för att ta fram ett nytt system för verksamhetsstöd för de svenska domstolarna – ett enhetligt system som ska gälla för alla domstolar medan man kan anpassa det för varje domstols förutsättningar. Vi använder uttrycket ”verksamhetsstöd” eftersom vi ser det som ett stöd för verksamheten. I analysen för att ta fram det kommer vi då och då fram till att det inte är just IT vi ska använda utan att det ibland finns andra lösningar. Det viktiga är att verksamheten är utgångspunkt.

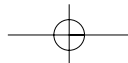
Det ska också sägas när det gäller domstolsväsendet att det pågår andra förändringar som har betydelse för detta. Det pågår en omfattande, successiv förändring av domstolsorganisationen som går ut på att man försöker se på de minsta domstolarna som har en stor sårbarhet, exempelvis vid sjukdom, och se om man eventuellt kan slå ihop flera domstolar. Detta, som har varit en ganska kontroversiell fråga, har tagit ny fart genom den handlingsplan regeringen la fram för riksdagen i våras och som riksdagen lämnade utan erinran, och antalet tingsrätter och domstolar i första instans kommer att minska successivt. Det är en förändring som är betydelsefull för att få organisationen att fungera bättre.

Men vi ser också över arbetssättet i domstolarna – för kansliet, för domarna osv. Vi har haft en utvecklingsgrupp, bestående av domare som har lånats från domstolarna, som tillsammans med personal på de olika domstolarna har gått igenom arbetsmetoder och försökt se hur de ska effektiviseras. Mycket har kringarbesflödet, eller pappersflödet, där många domstolar har haft ett intensivt skickande av papper. Akter har passerat domarnas bord alldeles för många gånger och man har inte dragit nytta av den kompetens som finns på domstolarna hos andra domstolsanställda.

Jag säger detta som en bakgrund till det vi arbetar med, ty det är i mycket det som det handlar om: att se över arbetssättet och sedan se vilken nytta man kan ha av tekniskt stöd av IT-typ.

Jag ska inte gå igenom allt vi håller på med; jag ska istället tala om de idéer som ligger bakom.

En utgångspunkt är alltså att det ska vara ett stöd för verksamheten, och en stor del av det arbete som har bedrivits hittills, framför allt på Svea Hovrätt, har syftat till att identifiera de olika processer som finns i domstolen, för att med det som utgångspunkt bygga vidare på systemet. Sedan är tanken att det ska generaliseras för att gå vidare till andra hovrätter, domstolar i andra instansöverrätter, och sedan också till



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

underrätterna. Om två till tre år ska i allt väsentligt de grundläggande funktionerna i systemet vara i funktion och finnas på alla domstolar. Men tanken är också att det ska vara en öppen konstruktion vilket innebär att man ska kunna byta ut men också bygga på ny funktionalitet allt eftersom. Vi hoppas att den teknik som vi kommer att välja medger detta. Vi har idag ett system, ett slags kanslistöd, eller målhanteringssystem, som tillgodoser grundläggande krav när det gäller registrering, kallelser, en del dagbokföring och domskrivning, och som ger ett ganska hyggligt stöd i tingsrätter och länsrätter. Det har emellertid den svagheten att det är tekniskt oflexibelt, man kan nästan säga att det är gjutet i betong. Vi måste börja om på nytt.

Det finns naturligtvis en hel del att säga om detta arbete men vad är viktigt för den här diskussionen, och då inte minst om man blickar framåt? Det vi kommer att göra under de närmaste två tre åren kommer att vara ganska traditionella moment som redan finns i vårt nuvarande system. Vi bara byter ut lite under motorhuv. Men vad syftar vi till? Med risk för att verka tjatig vill jag än en gång säga att IT-verksamheten ska vara en resurs i hela verksamheten och ett stöd för denna. Det kan verka självklart men i det praktiska livet är det inte det. Det kan vara tvärtom, att man tyngs under ett system som kräver att man gör på ett visst sätt.

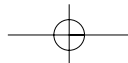
En annan punkt som jag tycker är viktig, inte minst i vår organisation, är att vi måste lyfta människorna som arbetar med systemet. Det måste vara så att de kan åstadkomma mer och få mer stimulans och ansvar i sitt arbete. Jag tror att man kan åstadkomma det med ett vettigt tekniskt system.

Vidare tror jag det är viktigt för en domstol att ett verksamhetsstöd ger större utrymme för mänskligt arbete, för förädling. Idag går på domstolar liksom på andra förvaltningsmyndigheter mycket arbete ut på ganska enkla uppgifter. Man tror inte att det är så, men det är en parallell till hur datorerna orsakade mer papper istället för mindre. Alla som har arbetat i exempelvis regeringskansliet vet att det finns en oändlig massa pappersversioner som man måste hålla reda på. Det har faktiskt blivit mer manuellt arbete med datorer. Jag tror det är viktigt att man hittar ett system där exempelvis domare kan ägna mer tid åt att ägna sig åt saker som bara de kan göra och inte maskinerna kan göra åt dem.

Jag har redogjort för några saker vi har arbetat med i domstolsväsendet. Men vad händer framöver i domstolarna?

Jag beskrev den utvecklingsgrupp som arbetar med förändrade arbetsformer. Men redan innan har det hänt en del som har inneburit stora förändringar och förändrade förutsättningar för domstolarnas verksamhet, och det är vad vi kallar renodling av domstolarnas roll.

De svenska domstolarna har haft en del sidofunktioner som nu håller på att tas bort. De hade till för ett tiotal år sedan hand om den summariska processen. Folk som begärde betalning på fakturor vände sig till en domstol som skickade delgivningmaterialet till den betalningsskyldige, och om det inte blev någon reaktion på detta utfärdades det en exekutionstitel. Denna verksamhet har förflyttats till kronofogdemyndigheterna som nu sköter det helt. Förmyndarskapshanteringen har också lyfts bort från domstolarna. Vi håller nu på att lyfta bort fastighetsinskrivningen från de 95 tingsrätterna och lägga den på sju tingsrätter. Bouppteckningsverksamhet inklusive fastställande av arvsskatt, som också har åvilat domstolarna, kommer att överlämnas till skatteväsendet den 1 juli 2001. Det innebär för domstolarnas del att



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

uppgiften blir alltmer koncentrerad till att avgöra tvister, dvs rättegångar, och en del ärenden som har anknytning till detta. Det gör att arbetet vid domstolarna blir alltmer renodlat och kan inriktas mer på den typen av uppgifter.

Det är intressant att avgöra vad det betyder för de verksamheter som har funnits vid domstol, för det har också att göra med vilka möjligheter som finns att använda den här tekniken.

Beträffande lagsökning och betalningsföreläggande har överföringen till kronofogdemyndigheterna inneburit att man har skaffat ett betydligt mer avancerat och kraftfullt verktyg för att hantera dessa ärenden. Man hade stora svårigheter i början men det har lösts. Beträffande inskrivningsmyndigheterna har man i detta land varit framsynt. Redan i början på 70-talet lade man upp planer för ett omfattande fastighets- och inskrivningsregistersystem, och det har kunnat vara en modell för det jag tänker återkomma till. Man har ägnat 15-20 år åt att överföra fastighetsböckerna till ADB och införa det system som man förenklat och kanske lite orättvist kan säga innebar att man datoriserade det manuella system man hade. Vad detta emellertid har betytt för verksamheten är att handläggningen av inskrivningsärenden, från att ha varit en uppgift som låg på jurister, har övergått till att bli en uppgift för assistenter som dessa har hanterat med stor framgång. Man har i mycket stor utsträckning utnyttjat delegation och därmed fått en mycket större snabbhet i hanteringen och fått ett system nästan helt utan väntetider.

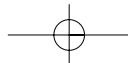
Nu har vi alltså sju inskrivningsmyndigheter istället för 95, och det är en svår uppgift att se till att det inte blir några problem vid övergången. Det här är en verksamhet som måste fungera från en dag till en annan. På sikt betyder det att man minskar behovet av jurister i verksamheten. Nästa steg i utvecklingen är att det blir sökandena, de som vill ha registrering, som själva matar in informationen i systemet medan myndigheten fattar besluten. I förlängningen blir det kanske så att vissa sökande, exempelvis banker, i många fall helt sköter hanteringen.

Nu kan man beskylla mig för att som ansvarig för en statlig verksamhet vilja ha ett system som är billigt, men jag tror att det framför allt är ett bra och smidigt system för dem som behöver använda det, inte minst kreditinstituten.

När det gäller bouppteckningsverksamheten är det egentligen samma sak. Där har man idag en uråldrig metod för att hantera det i domstolarna. Något nytt system har inte utvecklats bland annat därför att det länge har övervägts att ändra organisationstillhörighet. När riksskatteverket nu tar över inleds en utveckling som för den enskilde innebär att man förenklar systemet påtagligt. Det kommer att få samma karaktär som den förenklade självdeklarationen, som väl får betraktas som en av de stora landvinningarna inom byråkratin under de senaste decennierna. Jag tror att det kommer att betyda väldigt förenklingar för allmänheten, även om det går ut över den kategori som har livnärt sig på att göra bouppteckningar.

Åter till domstolen, det som är kvar efter renodlingen. Vad som är viktigt är att man tydliggör rollerna och ansvaret för dem som arbetar vid domstolarna. Naturligtvis är domaren en central person. Men jag ser det så att alla som arbetar vid en domstol är viktiga för dess verksamhet, och man måste ha tydliga roller så att arbetsuppgifterna utförs av dem som är bäst skickade att göra det. Och det är överraskande nog inte alltid domarna.

Där tror jag att ett verksamhetsstöd kan hjälpa till genom att det utökar utrym-



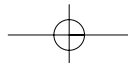
RÄTTSPÄTTINFORMATION UNDER 2000-TALET

met för självständigt beslutsfattande. En jämförelse kan göras med hur bankerna numera sköter utlåning av pengar. Förr var det så när man lånade pengar att man fyllde i en blankett och sedan fick man vänta tills ärendet hade prövats av kamrern eller bankdirektören. Nu sitter lånehandläggarna vid en dator och skriver in uppgifter, som kompletteras med information från kreditupplysningen, och inom vissa ramar kan de sedan fatta beslut om betydande utlåning under förutsättning att vissa kreditvillkor är uppfyllda. Det tycker jag är en intressant lösning och något man bara kan åstadkomma med hjälp av ett kraftfullt tekniskt stöd. Det är ett teknik som man kan skulle kunna använda vid en domstol för att lägga en hel del beslutsfattande på domstolssekreterare och assistenter. Där kan systemet sätta ramar för beslutsbefogenheterna, och man kan också i efterhand kontrollera vilka beslut som har fattats. Ett beslutsstöd för personalen i ett antal funktioner tror jag är en viktig komponent i ett sådant här system. Det kräver dock en hel del arbete för att åstadkomma system av detta slag. Och eftersom man har att göra med domare kräver det också en hel del diskussion eftersom de aldrig kan komma överens.

När det gäller beslutsstöd till domarna finns förstås de klassiska stödformerna i form av rättsfall och författningstexter och liknande. Jag tänker inte gå in på det, eftersom jag tror att ni är väl så orienterade som jag. När man tar fram ett IT-stöd för domstolarna är vad jag kallar återanvändning av det material som finns i systemet en viktig del. Idag har vi praktiskt taget ingen sådan, eftersom vi bygger det mesta på skriftliga akter medan systemet är i första hand ett registreringssystem. Vi sparar inte våra brottmålsdomar i systemet, utan de raderas. Det är av integritetsskäl. Jag tycker att det är att kasta bort en stor mängd information som skulle kunna vara till nytta för domarna i det fortsatta arbetet. Det rymmer naturligtvis en del problem av lagteknisk natur, men det vore konstigt om man inte kunde ha ett system med en ordning där man inom domstolen kan fritt bearbeta det material man har arbetat med även om man inte utan vidare lämnar ut det i det skicket till allmänheten. Det vore ett resursslöseri att inte göra det. Regeringen kommer inom kort att utse en utredningsman som ska titta på de här frågorna, i anslutning till frågor om domstolsväsendets register.

Vi planerar ett arbete som Brottsförebyggande Rådet håller i och som syftar till att skapa en bättre brottsstatistik. Bland annat ska man ha en mer omfattande och detaljerad brottskodning. Idag kan man säga att det finns ett system, men att det innebär många bekymmer. Bland dessa kan nämnas att en hel del av klassificeringarna görs på ett tidigt stadium av polisen. Sedan sker ingen korrigering. Det innebär t.ex att det enligt statistiken begås ett stort antal mord som senare visar sig vara vållande till annans död eller något liknande. Ett annat bekymmer är att domstolarna vid hanteringen av brotten i stor utsträckning utplånar de enskilda brotten "identitet", håller ihop alla uppgifter om brott i samma bågare, vilket innebär att man tappar den identifiering på varje enskilt brott som tidigare har funnits. I praktiken bygger därför statistiken på tingsrättsdomarna. Och det betyder att exempelvis mordet på Olof Palme är utrett i den svenska kriminalstatistiken eftersom den tilltalade fälldes i tingsrätten, men det faktum att han frikändes i hovrätten återspeglas inte i statistiken eftersom i hovrätten har man tappat spåret.

Nu finns det ett krav på att man ska förbättra kriminalstatistiken och att den ska få ett betydligt fulligare innehåll. Det har naturligtvis betydelse för polisens och



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

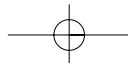
åklagarens arbete. Men för att det fullt ut ska fungera måste det sätta spår i hur domstolarna hanterar brott i sitt sätt att redovisa brotten i sina domar. Det går naturligtvis att åstadkomma genom rapporter, men då är man inne i kärnan för själva dömandet, nämligen vad består dömandet i, vad tar man ställning till och vad är det man säger när man dömer? Som vi har det upplagt i vårt sätt att avfatta dom fungerar det inte på det sättet, det krävs att man förändrar förusättningarna för domskrivning. Och då är jag tillbaka till återanvändandet. För om man gör så får man ett mycket fylligt material som går att använda för att se exempelvis i vilken utsträckning domstolarna dömer till vissa påföljder t.ex. vid misshandel på allmän plats där vissa förutsättningar föreligger. Det finns en mängd skärningar som kan göras, som kan vara till stöd för domarna i deras beslutsfattande.

Jag inser att detta inte är helt invändningsfritt. Det finns många synpunkter man kan ha på det utifrån andra utgångspunkter. Det är inte tänkt att vara ett kriminalregister utan att ge ett underlag för domstolarnas dömande. Idag har domarna en ganska dålig bild av hur andra domare dömer. Egentligen har man inget underlag alls. Det är bara rättsfall från Högsta domstolen och andra publicerade rättsfall som kan ge en viss vägledning, om än kanske inte i den typ av frågor man vill ha.

En annan intressant fråga när det gäller hur vi ska vandra, och som vi ännu inte har tittat på, är hur informationen vandrar inom systemet. Idag har vi pappersakter. Min förhoppning är naturligtvis att akterna om några år till övervägande delen kommer att vara digitala. Och då är frågan hur man ska göra i Högsta domstolen och Regeringsrätten och vad det finns för möjligheter där. En stor del av deras arbete består i att bedöma om det ska beviljas prövningstillstånd eller inte. Mer än hälften av arbetet går åt till detta. Jag menar att man bör göra en hel del för att minska andelen av det arbete som läggs ner på det och istället lägga ner det på de mål de prövar. Detta kan kanske åstadkomma som vi tar fram ett verksamhetsstöd som på ett betydligt enklare sätt presenterar materialet från underrätterna. Då skulle besluten kunna fattas ganska omgående. Idag är det en administrativt förhållandevis tungrodd hantering.

Detta är vad som händer inom domstolsväsendet. Så har vi rättsväsendet som helhet. Vi talar ofta om något som kallas rättskedjan. Då tänker man i första hand på den kedja som går från polis till åklagare till domstol till kriminalvård. Men det finns fler rättskedjor, och det finns samverkansbehov mellan myndigheter. Vi har i Sverige, till skillnad från Danmark och Norge, förvaltningsdomstolar som arbetar exempelvis i förhållande till skatteväsendet och försäkringskassorna med att överpröva deras beslut i sak. Och även i förhållande till dem är det intressant att hitta system och möjligheter att samverka och kommunicera och se till att underlaget når domstolen på ett lätthanterligt sätt.

Men det centrala är ändå den straffrättsliga rättskedjan, och det är den som har styrt utvecklingen. Tidigare hade vi en kommitté under Justitiedepartementet som höll i den här typen av frågor när det gäller rättsväsendets information. För några år sedan tillsattes en utredning vars utgångspunkter var att ansvaret måste gå ut mer till myndigheterna. De måste ta ansvar på sitt område hur de ska sköta IT-verksamheten. Men å andra sidan behövs det en samordning. Därför bildade man något som kallas RIF-rådet. I det rådet sitter verkscheferna eller deras närmaste ställföreträdare. Vi har till uppgift att vaka över samverkansfrågorna. Ambitionsnivån på det här



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

området är inte stor. Regeringen har angett målen, och de går ut på att "Informationsförsörjningen inom rättsväsendet ska stödja verksamheten så att den kan bedrivas med hög effektivitet, produktivitet och kvalitet". Och så ska den vara kostnadseffektiv och säker. Och så ska den svara mot RIF-myndigheternas behov. Och det är ju väldigt "klargörande och tydliga direktiv". Vidare säger man om samordningsmålet att "en uppgift normalt endast skall registreras en gång och kontrolleras direkt vid källan" och att "varje behörig myndighet ska kunna få den information som behövs vid vilken tidpunkt som helst och i önskad form". Det är målet, och det är ju inte särskilt långtgående, även om de två sista punkterna är intressanta.

Vad har man uppnått på det området? Ja, det projekt som har varit helt dominerande har varit det som har syftat till att ta fram ett nytt misstanke- och belastningsregistersystem, som inte minst Rikspolisstyrelsen har ställt höga krav på. Det gamla kriminalregistret skulle bytas ut och i det låg också att skapa rutiner för att skicka information bland annat från domstolarna. Själva misstanke- och belastningsregistersystemet fungerar mycket väl sedan årsskiftet, det finns vissa möjligheter för domstolarna att få information från det, och viss information lämnas också digitalt från de domstolar som har förutsättningar för det, bl.a. tingsrätterna, medan det i andra fall lämnas skriftligt.

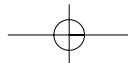
Därutöver är det nu så att vi kan skicka email till varandra. Det används av en del, men i övrigt har det inte hänt så mycket på det här området när det gäller samordning. Vad jag vill säga med det är att det behövs, från regeringens sida, vägledande uttalanden där man talar om vilken ambitionsnivå man har. Man kan inte allmänt säga att det ska vara bra, utan man måste tala om att senast den och den dagen ska de här sakerna fungera. Det ska finnas en kommunikation på den ledd man har bestämt. Man måste tala om det tydligt, annars kommer myndigheterna inte att samordnas.

Sen måste vi ta hand om de andra ärendeflödena exempelvis i förhållande till skatteväsendet.

När jag talar om samverkan med andra myndigheter är det vad jag skulle kalla ett ärendeflöde, ärenden finns i systemet och man hämtar information. Man kan också skära det på en annan led, efter aktörer. Det är åklagare, advokater, andra parter och allmänheten. Där är tanken att vi ska skapa en kommunikation så att vi kan kommunicera med åklagaren så att vi kan boka tid och liknande, men också delge handlingar. Där hoppas vi på att bygga ut i förhållande till advokater också, så att vi kan använda tekniken så och att man accepterar att kommunikationen bara sker på det sättet. Det ska inte vara så att man dessutom skickar brev. Jag fick höra igår hur det går till inom regeringskansliet när man ska skicka frågesvar till riksdagen. Först skickar man mail. Men det är aldrig underskrivet från statsrådet, så då får man göra som förr, skicka ett bud med ett underskrivet svar. Men budet springer för långsamt, så dessutom skickar man ett fax. Så ska det inte vara.

Jag vet inte hur man ska lösa det, om man ska träffa avtal med advokater om hur det ska vara – att advokaterna får finna sig i att bli delgivna genom mail eller vad det blir. Man kan inte skicka ut handlingar på mail och sen inte veta om det har tagits emot, om vi inte har en teknik för att förvissa sig om det.

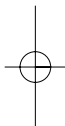
Vidare har vi allmänheten, och där har vi en skillnad gentemot övriga länder. Jag ska inte gå in på djupet, men idén är att en akt är en öppen bok för allmänheten. Allt

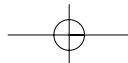


RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

är tillgängligt om det inte uttryckligen är hemligt, exempelvis vissa saker som rör personalia. Alla handlingar som kommer in och alla handlingar som går ut är offentliga. Dem kan man komma och läsa på domstolen. Jag tror att man i förlängningen kommer att hitta en metod som innebär att man som allmänhet kan läsa alla digitalt registrerade handlingar direkt i systemet, och det kan förstås parterna göra också. Det innebär en betydande öppenhet till databasen, men det innebär också en arbetslättning för domstolen som slipper ägna sig åt att kopiera och plocka fram akter vilket det läggs ner en hel del arbete på idag. Jag tror att det kommer att ske en utveckling där och det gäller förvaltningen i övrigt också.

Jag tänkte som avslutning säga att det man ofta pratar om är systemen och olika finesser hos dem. Men ett problem som jag ser dagligen i verksamheten är att det läggs ner alldeles för lite möda på att skapa ett vettigt gränssnitt mellan den vanliga människan och datorerna. Vi ser på domstolarna att det finns många äldre människor som "går i väggen" när det gäller datorer, en del domare struntar i datorerna och skriver för hand. Jag tror det är många som har svårt att tillgodogöra sig material som finns i rättsinformationsbanker. Vem spikar upp en bok på väggen för att läsa den? I en sådan vinkel läser man i en dator men aldrig annars. Det är märkligt att man inte ser till att det blir naturligt att arbeta med datorer. Ingen skulle komma på tanken att exempelvis sätta in ett 17 tums katodstrålebildrör i ett stridsflygplan exempelvis fast man har en dator, och kräva att piloterna skulle styra på ett tangentbord. Det är annorlunda att vara kontorist, men likafullt tror jag denna fråga är viktig. Jag tror inte sådana här system får riktigt genomslag förrän man blir vän med dem. Jag tycker inte det är ingenjörerna som ska bestämma det, utan det skall vi som ska använda datorerna göra.





RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Ansvar och strategier

Avslutande debatt

Peter Seipel, Institutet för rättsinformatik: Den här konferensen har, som Anders Jonason framhöll, varit väldigt bred och det har varit svårt att dyka ner i detaljfrågor. Ändå räcker inte bredden till om man tänker efter. Ett tema vi bara har tangerat är användning av informationsteknik hos advokatbyråer och liknande juristsysslor. Ett annat tema vi skulle ha kunnat ägna uppmärksamhet och som vi också bara har tangerat i förbigående är hur juristprofessionen och juridikutbildningen påverkas, något som man ägnade en internationell konferens i juli vid Harvard Law School i juli. Vi har heller inte hunnit tala så mycket om vad Lars Klasén efterlyste, nämligen hur man ser på myndigheternas informationstjänster och hur utvecklingen av dem påverkar marknadens aktörer och förutsättningen för kommersiella verksamheter. Så det finns en rad teman som man även med ett brett upplägg inte riktigt hinner med att täcka.

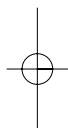
Men ändå har vi med det här upplägget, som har sysslat med rättsinformation i snävare mening som upptakt, dvs normativa texter av olika slag, täckt ett stort och viktigt område av väldigt praktisk betydelse för rättsordningen. Och med de inlägg vi idag har lyssnat till har vi rört oss in i domstolarnas värld och sett att också där finns rättsinformation som undergår förändring.

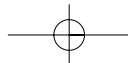
Mot bakgrund till detta kan man ställa sig ett antal frågor. Jag ska ställa tre till mina vänner i panelen. De får gärna välja vilken fråga de vill ge sin synpunkt på. Den första frågan har att göra med den roll jag i viss mån intar i det här. Alla de seminarier och konferenser det IT-rättsliga observatoriet engagerar sig i ska mynna ut i skrivelser och diskussioner i regeringens IT-kommission, som i sin tur kan bli förslag till politiska åtgärder. Detta är den "skarpa ändan" i den här sysslan. Jag vill fråga paneldeltagarna: vad skulle ni vilja ge för politiskt råd till regeringen? Vad tycker ni är politiskt sprängstoff och vad tycker ni att man borde ägna fortsatt uppmärksamhet åt?

Den andra frågan utgår från att jag heter Selim Hassan och har kommit till Sverige för fem år sen och i stort sett varit i svenskutbildning och andra passiva sysslor sedan dess. Jag ställer frågan till panelens deltagare: Vad rör den diskussion ni har haft mig, och har den någon betydelse för mig?

Den tredje frågan ställer jag så här: Jag har sovit gott i natt. Nu vaknar jag upp femtio år senare och tittar mig omkring i rättsväsendet. Vad ser jag som gör mig förvånad? Vad ser jag som stämmer med den diskussion jag vagt minns fördes innan jag gick till sängs? Finns det några överraskningar att vänta inom femtio års tid?

Ni får som sagt välja bland de tre frågorna. Tycker ni att frågorna är dumma får ni låta bli att svara.



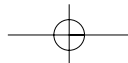


RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

Dag Wiese Schartum, Institut for rettsinformatikk: Det viktigaste är kanske frågan om priser och vad som ska vara marknad och vad som ska vara gratistjänster. Det råd jag vill ge politikerna är att väldigt mycket av rättsinformationen ska vara gratis. En av grunderna till att jag tror att det bör och måste bli så är vad jag ser som ett sannolikt framtidsscenario för stora eller viktiga delar av samhället, nämligen statens högre grad av självbetjäning. Då tänker jag inte bara på 24-timarsförvaltningar, jag tänker också på privata företags tillrättaläggande för att kunder ska kunna betjäna sig själva, t.ex. genom "ärendebehandling" genom bruk av Internet-baserade försäkrings- och banktjänster. För att jag ska kunna betjäna mig själv och behandla min egen sak gentemot t.ex. skattemyndigheter och socialmyndigheter, för att jag ska kunna ordna banktjänster själv via nätet, behöver jag inte bara tillgång till några funktioner utan också tillgång till de regler som styr funktionerna. Man kan välja att lägga till rätta enkel information och utgå från att det är få som har förmåga och intresse att sätta sig in i frågorna att det bara finns grund till att göra en broschyraktig förklaring. Men jag tror att för att det ska vara försvarligt att införa 24-timmarsförvaltning och liknande upplägg i delar av den privata sektorn måste tillgång till självbetjäningfunktionerna följas upp med både enkel information om vad funktionerna är och vad de rättsligt sett innebär, vad konsekvenserna av handlingar blir, och dessutom göra de rättskällor som styr dem tillgängliga, på ett sådant sätt att folk själva kan avgöra hur djupt de vill gå.

Henric Stjernquist, EUs publikationskontor: Jag vill gärna hänga på frågan om betalningsprinciperna. Jag skulle vilja råda politikerna att ta en rejäl diskussion om den offentliga sidans ansvar och hur långt det går. Jag kan inte ge ett färdigt svar på frågan, men jag tror det viktigaste är att man försöker finna en hållbar definition en gång för alla. Ett exempel ur EU-perspektiv: Om man säger att det räcker att hålla rättsinformationen tillgänglig endast i råformat går det snabbt att se en orättvisa mellan språkområdena. Marknaden skulle genast sätta igång att utveckla saker på engelska, franska och tyska kanske, medan det svenska materialet säkert skulle bli ganska magert. På ett nationellt plan skulle det hända samma sak. Marknaden skulle ta hand om de stora professionella användargrupperna, medan intresset för Selim Hassan i din andra fråga sannolikt inte vore lika stort. Information som vissa svagare grupper behöver skulle ingen på marknaden ta hand om. Gör inte det offentliga det så finns den inte alls.

Per Øystein Andersen, RIFT: Sett från domstolens sida, om vi ska fortsätta att tala om prissättning, så är det inget tvivel om att detta är något vi har talat förhållandevis länge om. Det beror på att kvaliteten på den produkt som kommer från domstolen inte blir god nog, beroende på att man inte har råd att slå upp i t.ex. andra offentliga register. År 1993 kom en utredning som hette *Til informasjonens pris*. Den har sedan legat på hyllan på ett eller annat ställe, eftersom man där kom direkt in på något som upplevdes som en het potatis. Ty det som sker är att en del av de definierade premissregistren, som det centrala personregistret, lösöreregistret, grundboken, finns ute på marknaden till ett försäljningspris medan domstolarna inte får anslag till att slå upp i dem vilket leder till att man inte gör det. Vi har inte alltid kvalitet i upplysningarna. Så jag skulle ha sagt till politikerna: definiera några register



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

som premissregister, sörj för att ha kvalitet på dem, och ge i alla fall andra instanser fri tillgång för att öka kvaliteten på deras produkter. I Norge finns det aktörer som skummar grädden. Det tycker jag är illa. Detta skulle vara ett enkelt råd. Sen kan vi ta de andra efter hand.

Jon Bing, Institutt for rettsinformatikk: Jeg har også noen betraktninger omkring dette spørsmålet. Det er på mange måter paradoksalt at når det offentlige gjør materiale gratis tilgjengelig, så skapes det en situasjon hvor det dynamisk sikres økende kvalitet. Betaling er også en tilbakeføringskanal mellom tilbyder og bruker, når denne skjæres over, føres ikke ressurser av økt bruk tilbake til tilbyder som kan utnytte dette til å heve kvaliteten i tjenesten.

Dette er en del av spørsmålet om det offentlige bør ta ansvar for rettslige informasjonstjenester. Men det har også andre perspektiver: I systemer for rettslig informasjon møter de tre statsmaktene hverandre: Parlament med ansvar for lover, regjering med ansvar for forskrifter og domstolene med ansvar for rettsavgjørelser. Det er nesten slik at spørsmålet får en konstitusjonell side: Det er utilfredsstillende at én av disse statsmaktene skal kontrollere det samlede system, for eksempel at regjeringen skal ha eneansvar for publisering av parlamentets lover.

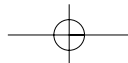
Samtidig kan det føles utilfredsstillende å si at ettersom vi ikke kan finne noen god løsning mellom statsmaktene, får det hele overlates til privat sektor. For her spiller andre krefter inn som er helt kommersielt begrunnet. Det er ikke med dette ment å si noe negativt om de kommersielle kreftene, men det vil føre til at man konsentrerer seg om publisering av materiale hvor det er en betalingsdyktig brukergruppe, og hvor det helhetsperspektiv som de tre statsmaktene vil ønske å legge til grunn, lettere blir tilsidesatt.

Det viktigste er å innse at dette er et reelt dilemma, og at man får en rettspolitisk diskusjon om hvordan man skal sikre et nasjonalt rettslige informasjonssystem med høy kvalitet – ofte er vel tilløpene til diskusjon preget av bortforklaringer eller unnskyldninger.

Det er også viktig at lover, forskrifter m.v. gjøres tilgjengelig på Internettet med en sikret kvalitet, slik at alle andre tilbydere, som ønsker å henvise til en lov som gjelder for deres virksomhet eller på deres område, kan henvise til dette nettstedet i visshet om at dette blir vedlikeholdt på en tilfredsstillende måte. Uten denne muligheten vil man lett søke å vedlikeholde lover eller forskrifter selv, det vil nødvendigvis over tid føre til at det oppstår forskjeller mellom de konsoliderte tekstene.

På denne bakgrunn er det viktig at det offentlige tar politisk ansvar. Jeg synes imidlertid også at det er viktig å skape god tilgjengelighet for så mange som mulig, også for de svakeste brukergruppene i samfunnet. Dette snakker vi nok for lite om. Hvor finner man en samling av norske lover på samisk? Eller på urdu?

Stefan Strömberg, Domstolsverket: Jag hamnar lite vid sidan av huvudflödet, men med den utgångspunkt jag har tycker jag att integritetsfrågan är vad jag skulle vilja ta upp med politiker. Detta måste de ta tag i och inte arbeta med på det lite primitiva sätt de gör nu. När det gäller den andra frågan som tas upp vore ett sätt att bestämma att det är den på nätet publicerade författningssamlingen som är auktoritativ, och inte den som finns i tryck. Det är många författningar som träder i kraft med

**RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET**

mycket kort varsel, och en del kommer ut av trycket efter det att de har trätt i kraft. I något tillfälle i framtiden måste man byta fot och gå över till en annan teknik.

När det gäller fråga två finns det ingen som det betyder mer för än att ha en bra rättsinformation än just invandrarna, som förhoppningsvis behärskar språket. För den här gruppen av information innebär att man tar bort mystiken, det här slutna som finns bland domstolar och jurister, och gör det möjligt för alla att komma åt det. Just de skulle ha stor nytta av det.

En fråga om hur det ser ut om femtio år och som har just med detta att göra är när man ska bestämma sig för att ett rättsfall är obsolet och stryks ur registret.

Jon Bing: Er det slik at den trykte, svenske lovsamlingen – Sverige Rikes Lag – er autorativ? Er den ikke bare en utgitt av en tredjepart?

Stefan Strömberg: Svensk Författningssamling.

Jon Bing: Og det finnes ingen konsoliderte lover.

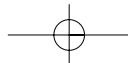
Stefan Strömberg: Nej.

Jon Bing: Det fremstår som et spennende rettsinformatisk spørsmål om konsoliderte samlinger skal gjøres autorative, og i så fall hvordan dette kan skje.

Peter Blume, Köpenhamns universitet: Eftersom frågorna två och tre hänger samman vill jag pröva att se femtio år framåt. För mig är frågan om balansen mellan det lokala och det globala, frågan om hur det danska rättssystemet ser ut om femtio år om det är så att den digitaliserade utvecklingen fortsätter och den rättsliga kommunikationen endast pågår online. Vi ser nu hur e-handeln utvecklar sig, vi ser hur internationella gränser bryts ner och vi ser hur det uppstår en ny typ av rättskällor och en ny typ av rätt som har betydelse för den enskilde medborgarens rättsposition. I första hand de mer privilegierade medborgarnas, men i ökande utsträckning alla medborgares. Det betyder att det blir ett stadigt större behov att utveckla teknologier som möjliggör automatiska översättningar, då det är näraliggande att mer och mer delvis fragmenterar, vilket ställer nya krav på informationssystemet och informationshanteringen. Det innebär att om vi diskuterar framtiden så måste vi diskutera hur framtidens rättssystem ser ut, eftersom rättssystemet är det som rättsinformationssystemet ska kunna hantera. Och då kan vi se en utveckling som betyder att de nationellt förankrade frågorna har en något annan karaktär.

Ahti Saarenpää, Lapplands universitet: Jag skulle skriva ett anonymt brev och berätta för justitieministeriet att det skulle ta på allvar den databehandlingsstrategi som nu är färdig, men att det samtidigt skulle utveckla strategin och fortsätta diskussionen om vilken roll rättsinformationen ska spela i samhället. Det skulle också se att domstolarna bara är en del av informationsprocessen.

Information är inte bara hjälpmedel, datorer är inte bara hjälpmedel. Det spelar en stor roll att domarkåren och alla jurister måste förstå att information är viktigast och att man måste ha ett gott informationshanteringsätt, man måste vara utbildad



RÄTTSPERSONER UNDER 2000-TALET

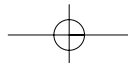
att använda informationen och naturligtvis samtidigt datorerna. Det har varit naturligt i finska domstolar i över tio år att varje domare kan och ska använda datorer.

Jag skulle också säga att man måste vara försiktig med offentligheten. Låt mig berätta ett exempel. För några månader sedan tillsatte justitieministeriet en kommission för att förnya vår lag om offentlighet i rättegångar. Det är en erfaren och kunnig lagman som sitter som ordförande och alla andra medlemmar är erfarna domare eller administrationsansvariga. Ingen medlem i denna kommission är expert på offentlighetsrätt. Ingen medlem är expert på dataskyddsfrågor, på självbestämmanderättsfrågor, eller på kommunikationsfrihetsfrågor. Och samtidigt vet vi att i Amerika sänder man rättegångar i realtid på Internet. Och en av de domare där som är ansvarig för det första försöket säger att han tycker om öppenhet i samhället. Så vi har stora frågor, och de är knutna till informations- och nätsamhällets utveckling och öde.

Jag skulle också skriva lite om vilka slags marknader vi kan ha i ett så litet land som Finland där vi bara har två stora juridiska förlag, där man inte läser så mycket. Där finns inte samma marknader för rättsinformation som i större länder. Vad skulle man göra, och vad är statens roll i en sådan situation? Vi har fått författningsdatabanken som har en kvalitet som man kan säga är mycket dålig. Man kan inte lita på den. Man tänkte först att det var bra att ha information fritt på nätet men man fick konstatera att kvalitetsproblemen är för stora. Justitiedepartementet har nu fått pengar, s.k. framtidspengar, för att förnya författningsdatabasen och samtidigt konsolidera den lagstiftning vi har där, men är det tillräckligt och vad skulle man göra? Vilka slags spelregler skulle man ha om man marknadens och statens officiella information? Det räcker inte att riksdagen säger att man måste ha dokument i pdf-format. Det var allt riksdagen kunde säga när den diskuterade offentlighet.

Jag skulle skriva anonymt för att vi är vana att då en rättsinformatiker skriver brev till justitiedepartementet läser man inte så ivrigt som man kunde vänta sig.

Per Øystein Andersen, RIFT: Det var några andra frågor som jag tolkade så att om en invandrare kom in i salen och hörde på vad som föregick. Vi skulle minst sagt få en utmaning för att förklara det. Normalt skulle språket i sig själv vara ett hinder, dvs den terminologi som brukas är problematiskt. Och att länka det som talas här till det dagliga livet. För den som möter en domstol en eller två gånger i livet, så är det inte ett ställe man går med lätt hjärta till. Sättet att presentera problemställningarna på är en utmaning vi gott borde tänka på. Hur mycket jobbar våra miljöer mot det praktiska livet? Ett praktiskt exempel från Norge: Att vara ensamdomare i ett litet ämbete, det dagliga livet där och möta klienter med en terminologi man måste göra där är mer utmanande än att slå upp i rättskällor. Så jag tror att man måste vara mycket resursstark för att kunna hitta i dessa rättskällor. Jag tror inte att man skulle ha kunnat visa för denna person vad som hade försiggått, ty det är det sätt man har kontakt med det dagliga livet.. Jag tror att man hade haft gott av att flytta ut lite och arbeta närmare exempelvis domstolarna och inte bara i de stora centrumen / "lärsteder". Den dagliga praktiken är inte bara fråga om tolkning av rätten, det är tolkning av kroppsspråk, det är mycket som händer här. Information och terminologi är väldigt viktigt i förhållande till aktuell målgrupp. Jag hade inte vågat ta upp utmaningen att förklara för en invandrare vad som händer här.



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

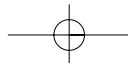
Dag Wiese Schartum: Jag tror att översättning har ganska begränsat värde, bland annat för att väldigt många människor behöver förklaringar för att kunna förstå innehållet i rättskällor. Det finns två olika sätt att få hjälp. En är att gå till advokater, och det kostar mycket pengar. Ett annat sätt att få hjälp att förstå rättskällorna är att uppsöka offentlig förvaltning som har generell vägledningsplikt. Förvaltningsorganen har emellertid ofta kapacitetsproblem och andra problem som gör att det är svårt att få tillgång till sådana tjänster. En nödvändig satsning är att bruka Internet aktivt, för det sätter flera i stånd att bli goda hjälpare. Jag tänker särskilt på frivilligorganisationer men också andra intresseorganisationer, t.ex. fackföreningar och andra, som inte nödvändigtvis drivs på kommersiell bas eller ska vara myndighet gentemot den som frågar, och som därför kan identifiera sig med den enskildes situation. Det kan således vara önskvärt att inrätta förvaltningens digitala informationstjänster så att organisationers informationsbehov blir tillfredsställda. Organisationer bör till exempel kunna abonnera på alla offentliga ärendedokument inom angivna områden, något som kan kräva förhandsklassificering i förhållande till offentlighetslagen. På det viset kan organisationerna sättas i stånd att ge professionell information och vägledning om offentligrättsliga ämnen, på samma nivå som den offentliga förvaltningen själv.

Ett sådant bruk av Internet som gör att många organisationer kan ge vägledning på en professionell nivå, innebär dessutom en möjlighet att koppla samman digitala nät med sociala nät. Det tror jag är viktigt politiskt. Visserligen är det ett problem att många människor inte har tillgång till Internet. Samtidigt kan detta motverkas genom att man utnyttjar de sociala nätverken som finns inom frivilliga organisationer osv. Om informationen når organisationerna, kommer detta att sätta dem i stånd att vidareförmedla informationen i medlemsblad, på möten och i personliga samtal vad de har fått tillgång till genom Internet.

Peter Seipel: Att jag tog upp den frågan berodde bland annat på att vi i det IT-rättsliga observatoriet har ett delprojekt som handlar om egenföretagare och egenanställda. Vi har uppmärksammat att vi inte hade haft en enda kontakt med Sveriges största fristående småföretagargrupp, invandrarna, vilket var ganska viktigt för det vi hade att tala om. Det är en stor grupp, ca 20 procent av befolkningen i Sverige och i EU är andelen lika stor.

Nu tänkte jag göra så, eftersom det säkert finns frågor och kommentarer från salen, att jag plockar in sådana. De behöver inte anknyta till de frågor jag ställde till panelen, eftersom de mest var till för att få igång det hela.

Björn Westberg, Jönköping International Business School: Den här konferensen är gränsöverskridande i ett nordiskt och i viss mån ett EU-perspektiv. Det är framsynt med det femtioårsperspektiv där vi får med andra språk och andra rättskulturer. Men kan vi verkligen dröja så länge med att se det som är en realitet i ett EU- och EES-perspektiv? Kräver inte den fria etableringen och en fri rörlighet för tjänster, om vi håller oss till juristerna, att vi får ett tillgodogörande av den här informationen på ett gränsöverskridande plan? Vi har framför allt behandlat det egna landets perspektiv? Men hur ska vi öppna den här informationsvägen över gränsen? Jag skulle vilja vidga



RÄTTSDINFORMATION UNDER 2000-TALET

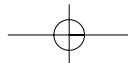
invandrarfrågan till att gälla migrationen inom Europa. Om den fria rörlighet för medborgarna i Europa ska ha en verklig innebörd och man ska kunna se vilka spellets regler som gäller, ställs vi då inte väldigt snabbt redan nu inför frågan om rättsinnehållet i alla EU- och EES-länder? Vi måste enkelt kunna ta del även av rättsinformation från andra länder än vårt eget land.

Jon Bing: Perspektivet er hele tiden at det finnes noen i vårt eget land som ikke forstår vårt eget språk, og slik inne får tilgang til rettskildematerialet. Bør vi gjøre det tilgjengelig for dem? Dette kan settes opp mot det perspektivet som kanskje i nær fremtid også bli viktig: Vi har et språk som de utenfor landet ikke forstår. Og etter som bedrifters arbeidsspråk – i alle fall i Norge – i stigende grad blir engelsk så vil ikke informasjon om de rammebetingelser bedriftene arbeider innenfor, være tilgjengelig for de som driver virksomheten. Dette er forskjellig fra spørsmålet om hvordan vi skal gjøre rettskildematerialet tilgjengelig for de som bor i landet slik at disse, ofte utsatte sosiale grupper, lettere kan forstå trygde- eller skattereglene. Vi må også gjøre materialet tilgjengelig for de som skal investere i nasjonal virksomhet og stole på nasjonale myndigheter. Kanskje er det nødvendig å oversette direktiv til norsk, de blir ikke mer tilgjengelig enn de engelske versjonene – blant annet fordi de norske oversettelsene ikke alltid holder kvalitetsmessig mål. Men er det slik at vårt eget språk holder på å forsvinne som arbeidsspråk? En språkforsker (Sylfest Lomheim) har ved inngangen til et nytt årtusen uttalt at man må regne med at skriftlig norsk forsvinner som arbeidsspråk i vårt århundre. Det er en alvorlig situasjon.

Henric Stjernquist: På EU-planen är det kanske inte något större problem. Rättskällorna finns redan på de officiella språken och det är ett gemensamt rättssystem. Men när det gäller information om nationell rätt för andra länder är det inte bara ett språkproblem. Det hjälper inte att översätta till engelska, det handlar också om kunskapen om själva rättssystemet. Det är svårt nog att göra det för jurister och hur man ska göra den informationen tillgänglig för andra länders medborgare har jag dessvärre ingen bra lösning på.

Peter Blume: Jag tycker fortfarande att man ska vara uppmärksam på när rätten internationaliseras. Rätt är ju mer än texter, rätt är också det som Ahti Saarenpää talade om, en rättskultur. Även om vi utmärkt väl kan transformera de lokala juridiska texterna till ett mer förståeligt språk är det inte samma som att man kan förstå vad finsk rättsförmedling mer precis går ut på. Det är inte möjligt för utomstående, i princip kunniga jurister att förstå fullt ut den nationella rollen och de agerandekrav som föreligger när de ska spela sin juridiska roll i exempelvis Finland. Det vill säga att det vi kan uppnå med en översättning till andra språk eller genom att acceptera engelska som en slags lingua franca är en översiktlig förståelse. Den djupare förståelsen är nu – fast kanske inte om femtio år – en nationell process. Den djupare förståelsen har bara den nationella juristen.

Dag Wiese Schartum: Som tillägg till dessa språk- och översättningsproblem kommer att internationaliseringen och den europeiska integrationen gör rättskällebildningen väldigt mycket mer komplicerad än tidigare. Så vi har tillräckligt med problem med



RÄTTSinFORMATION UNDER 2000-TALET

att förmedla traditionellt norskt, danskt, svenskt och finskt rättstillstånd, men när vi ska få in det EU-rättsliga materialet och få det att passa samman – och det passar ju inte så särskilt väl samman – med det nationella får vi en väldig utmaning.

Peter Seipel: Det finns en god bok jag kan nämna i det här sammanhanget som handlar om engelskan som världsspråk. Den är skriven av en professor emeritus i Lund som heter Jan Svartvik. Hans bok heter *Engelska – öspråk, världsspråk, trend-språk*, och är en väldigt tankeväckande diskussion om världsspråkets utveckling och förutsättningar. Den visar också att de översättningsproblem vi står inför inom juridiken delar vi med nästan alla andra översättningsområden, så vi är inte alls unika. Var och en har dessa problem på ett speciellt sätt.

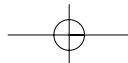
Jag vill också påminna om diskussionen om Elvil-projektet som Magnus Enzell redovisade. Där är grundtanke att underlätta umgänget med andra rättssystemers regelstrukturer och diskussioner. Med små små steg kan man i alla fall röra sig i en lovande riktning.

Ahti Saarenpää: Jag ville bara konstatera att rättslingvistik är något som inte har varit populärt vid juridiska fakulteter i Europa och i nordiska länder. I Finland har vi bara en professur i rättslingvistik och det är naturligtvis i Lappland. Jag kan i detta sammanhang berätta att vi i december nästa år arrangerar en internationell konferens i rättslingvistik. Vi försöker få in rättslingvistiken i de rättsliga ämnenas familj.

Jon Bing: Konfronterat med disse alvorlige problemene komme man også kaste et sideblikk på den funksjon nordisk rettsinformasjon kunne ha. De nordiske landene har sterkt beslektede rettssystemer, men rettsinformatioriske løsninger som er sterkt avvikende. Dette gjelder ikke bare de datamaskinbaserte løsningene, men også så grunnleggende forhold som hvordan lover eller forskrifter offentliggjøres. Hvordan dommer utvelges og offentliggjøres. Hvorfor er dommer så svært ulikt utformet i de nordiske landene? Hvilke konsekvenser har det at norske dommer i gjennomsnitt er tre-fire ganger så lange som svenske? Er ikke dette tema som egner seg for en diskusjon i en forsamling som er trenet i å se forholdet mellom system og jus. Når man ser på disse enkle og nære ting, så tror jeg man kan bli bedre rustet til å se på de litt større og vanskeligere.

Birgitta Zachrisson: Vi har pratat om forståelse i samband med invandrare, men vi har också haft en diskussion i Sverige att även den vanlige medborgaren har svært att forstå juridiken. Det finns en länsstyrelse som har gjort något som liknar en stavningskontroll i programmet fast det är en ordkontroll. Skriver man ett svårförståeligt ord kommer ordkontrollen in och frågar ”ska du inte skriva så här istället?” Jag vet inte hur det kan utvecklas; det kanske är en väg att gå.

Peter Seipel: Det skrevs en doktorsavhandling i lingvistik för många år sen av Britt-Louise Gunnarsson vid Uppsala universitet, som handlade om språket i medbestämmandelagen. Vad Britt-Louise Gunnarsson gjorde var just det du diskuterar nu, hon försökte att språkvetenskapligt diskutera möjligheten att omformulera författningstexter så de blir förståeliga för gemene man. Ett stort problem man stöter på



RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET

i sådana här sammanhang är att rättstexter är normativa. Det är inte en helt oskyldig manöver att gå in och översätta och förändra.

Jag tänkte också skjuta in en kort kommentar till att läsa på skärm. Det är vanligt att man säger att det är en stor nackdel att läsa på bildskärmar. Men man kan vända på steken och säga att man kan utveckla skärmen så den blir ett bättre läsverktyg än vad papperet är. Det kan man göra dynamiskt genom att t.ex. komprimera och rensa texter och återge exempelvis bara substantiven i texten. Handlar det om juridisk text får man då en synnerligen god förståelse för vad texten handlar om fast läshastigheten ökar med 20 gånger.

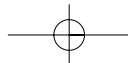
Olav Torvund, Institutt for rettsinformatikk, Oslo Universitet: Ett ämne som jag tycker det vore intressant att få belyst är sammanhanget mellan hur ett rättskällematerial publiceras och hur det utnyttjas. Jag känner att där har vi ganska lite teori. Vi kan ha hypoteser om hur olika publiceringsformer får betydelse, men vi vet inte. Om man håller sig till de traditionella publiceringskanalerna har vi några gånger ställt frågan men aldrig kommit i närheten av ett svar på vad det betyder att man i Danmark publicerar avgörelser i alla instanser tillsammans medan man i de andra nordiska länderna gör det separat. Vad betyder denna gemensamma publicering?

Jag vill också kommentera det Peter Seipel sa om läsverktyg. Det var en amerikansk kollega som satt på samma konferens som jag tidigare i sommar. Han var begeistrad över sin elektroniska bok. När han hade visat den för sina kolleger var det många som hade varit skeptiska. Elektroniska böcker gillade man inte. Man tyckte om de gamla böckerna, man ville fortsätta läsa dem. Så han hade slutat att kalla det elektronisk bok och kallat det textläsare. Och då hade alla blivit intresserade och velat pröva. Samma personer som hade varit skeptiska till elektroniska böcker tyckte nu att det var intressant.

Jon Bing: Som Peter Seipel antyder, er det en stor og på ingen måte enkel diskusjon. Spesielt viktig er det å fremheve at forståelsen av tekst ikke bare beror på hvorvidt ordene er "vanskelige". Ordene skal formidle forståelse, og det finnes naturligvis en sammenheng mellom ord, syntaks og forståelse. Men dette er ingen enkel sammenheng.

På samme måte som i Sverige, hadde vi i Norge en doktoravhandling om emnet, Ruth Vatvedt Fjeld (1999) *Rimelig etter sakens art*. Denne viser for eksempel at den norske offentlighetsloven, som er beregnet på allmennheten, etter vanlige lingvistiske mål skårer som tekster klassifisert som uleselige, dvs tekster så kompliserte at de ikke en gang lett forstås av personer med høy akademisk utdanning. Det sier noe om det problemet vi konfronteres med. Og det sier også noe om de forsøk som er gjort på å splitte lange ord og erstatte dem med kortere ord – da oppstår et nytt problem, sammenhengen mellom de "enkle" ordene blir syntaktisk så vidt komplisert at man på en måte har erstattet intrakompleksitet med interkompleksitet. Det er mange nok eksempel på at lovspråk er unødvendig komplisert, men det er vanskelig å gi en anvisning på hvordan man skal gjøre det lett å forstå en tekst som skal formidle noe som innholdsmessig kan være vanskelig å forstå.

Dag Wiese Schartum: Jag vill bara påminna om en av mina poänger i går, som kan-

**RÄTTSSINFORMATION UNDER 2000-TALET**

ske inte kom så väl fram men som jag tycker är viktig. Det är att i samband med systemutveckling så lär man sig mycket om vad som är vanskligheten med att förstå regelverket. Man avslöjar inkonsistent begreppsbruk, man avslöjar oändamålsenlig redaktion av olika element, både meningselement och större textelement, och man kan bruka samma insikt som man behöver för att programmera rättsreglerna till att skriva dem på nytt i naturligt språk, på ett sätt som är lättare att förstå. Det är bara ett påstående utan exempel, men jag tror det är ett av flera sätt att avveckla problemet.

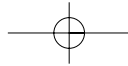
En annan sak är vikten av vad jag i går kallade systemoffentlighet. Det är inte säkert att folk, i alla fall inte om femti år, ska vara avhängiga av att förstå texter. De ska kanske i lika stor grad ha tillgång till beslutssystem som utför de operationer som texterna ger anvisningar om. Det är det som är fördelen för systemägare idag. Jag tror det i längden kommer att vara oacceptabelt om man har en situation där myndigheter och andra systemägare är oavhängiga av komplexiteten i regeltexterna, eftersom beslutssystemen gör det onödigt för dem att förstå reglerna vid varje enskilt tillfälle, medan de enskilda medborgarna måste gå den tunga vägen och förstå texten i grund. Allmän tillgång till systemen och de funktioner de innehåller tror jag är en viktig strategi.

Birgitta Zachrisson: Det är utmärkt, men tanken var att det fanns en process som sa att man skulle skriva på ett sätt så att det är möjligt för människor att förstå. När det finns motstånd mot detta gjorde man då detta system. Min poäng var att det inte bara fanns ett behov för invandrare utan också många andra i befolkningen som har svårt att förstå och tillgodogöra sig beslut som kommer när de själva har ställt en fråga. Jag har varit med om att folk har kommit till mig i min arbetsfunktion och bett mig översätta så de får reda på vad de fått beslut om. De kan inte tillgodogöra sig beslutet själva. Där finns ett tolkningsinnehåll. Ska man verkligen kunna få ett beslut som man inte begriper innehållet av? Kanske den som fattar beslutet borde fråga mottagaren om han förstår vad det leder till?

Ahti Saarenpää: Det är också en fråga som gör det möjligt att titta på framtiden. Vi är vana att tänka på att lagstiftningstexten är en text som man läser. Det skulle vara lätt. Men om man inte kan läsa den och inte förstå, måste man ha jurister. Sådana jurister måste, som Claes Sandgren har skrivit, ha välfyllda bokhyllor på ämbetsrummen. Varje människa har inte ett arbetsrum med välfyllda bokhyllor med juridisk litteratur.

Jag hoppas att vi i framtiden är färdiga att diskutera interaktiv lagstiftning. Sådan lagstiftning som inte bara är skriven på vanligt sätt, utan där människor har möjlighet att diskutera interaktivt med lagtexten. Jag kan se ett arbetsrum som är ett minst tredimensionellt laboratorium där det finns möjlighet att sammankoppla lagtext med annan information. Jag kan också tro att det är den enda möjliga lösningen, därför att vi lever i ett samhälle som blir mer och mer juridifierat, och vi får mer och mer lagstiftning som icke-jurister måste tolka.

I framtiden, om man ser på en femtioårsperiod, har vi en situation där alla jurister vet att Peter Blume, Peter Seipel och Jon Bing var de första som fick det juridiska nobelpriset och rättsinformatik är ett obligatoriskt ämne vid alla fakulteter. Det



RÄTTSINFORMATION UNDER 2000-TALET

måste vara så, man kan inte ens tänka sig ett samhälle där vi har en enda professor som är kunnig i att tolka lagen. Det är en egendomlig situation. Men hur gör man? Vi måste naturligtvis ha nya principer och utgå från vem som är ansvarig för lokala informationsresurser. Vi måste ha en ny lagstiftningslära.

Det är inte möjligt att fortsätta som tidigare. Jag ville skriva ännu en tredjedel till den tvådelade uppsats som Claes Sandberg har skrivit: Vad gör jurister och hur?

Peter Seipel: Det är dags att konstatera att vi har nått slutet för tillfället. Vi har behandlat både små problem som hur den gamle domaren ska läsa på en bildskärm till de oerhört stora problem om rättsordningens grundläggande funktioner. Märk väl att konferensen bara har handlat om tekniken som ett sidoämne, men vi har envist återkommit till vårt huvudtema som är rättsinformationen och hur den används och utvecklas.

