

Retsinformationsrådets betænkning om en lovdatabase



ex. 2

BETÆNKNING NR. 1001
KØBENHAVN 1984



ISBN 87-503-4888-4

Ju 00-165-bet.

Eloni Tryk . København

I N D H O L D.

	Side
I. <u>Baggrund</u> og resume.	5
II. <u>Det eksisterende juridiske informationssystem.</u>	
1. Beskrivelse af det eksisterende informations- system.	12
2. Vurdering af informationssystemet.	16
3. Informationsmængder.	19
4. Udgifterne ved det eksisterende informations- system.	20
III. <u>Hidtidige overvejelser</u> og initiativer vedrø- rende anvendelse af edb til <u>juridisk informa-</u> <u>tionssøgning</u> .	23
IV. <u>Retsinformationsrådets generelle overvejelser</u> <u>vedrørende spørgsmålet om oprettelse af en</u> <u>lovdatabase.</u>	35
V. <u>Retligt-tekniske spørgsmål.</u>	46
A. Forholdet mellem Lovtidende og en offentlig lovdatabase.	46
B. Ansvarsproblemer.	51
C. Krav til retsforskrifternes udformning.	55
VI. Retsinformationsrådets forslag.	68
1. Modellen for en lovdatabase.	68
2. indhold.	70
3. Lovdatabasens tekniske indretning og ydelser.	75
4. Distribution.	77
5. Organisation.	78
6. Etablerings- og driftsudgifter.	80
7. Udgiftsfordeling.	81

	Side
8. Etableringsfasen.	85
9. Driftsfasen.	86
10. Udvikling.	88
11. Iværksættelse af rådets forslag.	90

BILAG:

	Side
1. Finansministeriets skrivelse af 18. maj 1983.	91
2. Notat om studiebesøg i Oslo.	93
3. Notat om informationssøgesystemet DC-JURA (I/S Datacentralen af 1959).	105
4. Notat om retsinformationsrådets nedsættelse og opgaver.	121
5. Justitsministeriets cirkulære nr. 34 af 18. marts 1983 om den tekniske produktion af rets- kildemateriale samt om oprettelse af databa- ser og tekstsøgningssystemer til juridisk in- formationssøgning.	123
6. Notat om informationssystemet DATA-LEX (J. H. Schultz A/S).	124
7. Uddrag af Rapport vedrørende kommunernes be- hov og krav i forbindelse med elektronisk in- formationssøgning. Kommunernes Landsforening, november 1983.	129
8. Regelbenævnelser i Lov- og Ministerialtidende.	141

I. Baggrund og resumé.

1. Finansministeren anmodede den 18. maj 1983 Retsinformationsrådet om at udrede de tekniske, økonomiske og juridiske forhold i forbindelse med oprettelse af en lovdatabase samt de regelsaneringsmæssige konsekvenser. Sigtet med anmodningen var, at udredningen med et forslag til, hvorledes en lovdatabase kan etableres, skulle danne grundlag for, at regeringen inden udgangen af 1983 kunne tage stilling til spørgsmålet om en eventuel oprettelse af en lovdatabase. Finansministerens skrivelse er gengivet som bilag 1.

Med henblik på en koordinering af Retsinformationsrådets udredning med regeringens moderniseringsprogram har finansministeriet i efteråret 1983 tiltrådt, at udredningen afgives i februar 1984.

Retsinformationsrådets udredning om en lovdatabase er gengivet i det følgende. Administrationsdepartementet og I/S Datacentralen af 1959 har ydet rådets sekretariat bistand under udarbejdelsen.

Retsinformationsrådets sekretariat har aflagt et studiebesøg i Norge. En rapport fra dette besøg er gengivet som bilag 2.

Umiddelbart nedenfor pkt. 2, er optaget et kort resume af udredningens kapitel II-VI. I pkt. 3 gives oplysning om rådets sammensætning.

2. Kapitel II indeholder en beskrivelse og vurdering af det eksisterende informationssystem. Dette system består af tre hovedelementer, nemlig de officielle publikationer af retskildemateriale, omfattende Lov- og Ministerialtidende samt Folketings Tidende, de enkelte regeludstedende myndigheders egen distribution samt privat udgivet retskildemateriale. Samspelet mellem de forskellige former for distribution af retsstoffet er imidlertid præget af manglende koordination og talrige overlappinger. Det eksisterende informationssystem beskrives

som værende dyrt og karakteriseret ved manglende overskuelighed og tilgængelighed.

I kapitel III omtales hidtidige udredninger og initiativer vedrørende anvendelse af edb til juridisk informationssøgning. Det fremhæves, at der i udlandet i en lang række tilfælde allerede er etableret omfattende lovdatabase-systemer med henblik på en rationel udnyttelse af edb-teknikken til juridisk informationssøgning. Det er karakteristisk, at disse systemer kombineres med trykkes tekniske fordele, med udviklingen af tekst-søgesystemer, systematiske registre m.v. Lovdatabaser på offentligt initiativ er etableret eller under opbygning i f.eks. Italien, Frankrig, Belgien, Sverige og Norge.

Herhjemme er udviklingen vedrørende juridiske databaser begyndt med etableringen af Datacentralens juridiske informationssystem DC-JURA, der omfatter en fuldtekstsøgebase vedrørende skatteret m.v., og med Schultz DATA-LEX. En række udredninger fra de seneste år peger på et klart behov for forbedring af det eksisterende juridiske informationssystem ved anvendelse af edb-teknikken, og oprettelse af en almindelig lovdatabase herhjemme er således flere gange blevet foreslået.

Kapital IV indeholder rådets generelle overvejelser om oprettelse af en lovdatabase.

Sammenfattende fremhæves, at de tekniske forudsætninger for etablering af et avanceret og rationelt lovdatabase-system er til stede. Det nødvendige, grundlæggende forarbejde for iværksættelse af planlægningen af et dansk lovdatabase-system er udført. Endvidere har de samlede mængder af lovstof efterhånden antaget sådanne størrelser, at behovet for en gennemgribende fornyelse af det juridiske informationssystem klart er til stede. Det nævnes, at en lovdatabase vil udgøre et særdeles anvendeligt værktøj i et effektivt, løbende regelsaneringsarbejde samt udgøre et naturligt led i moderniseringen af den offentlige sektor. Lovdatabasen vil gennem mulighederne for udtræk af regelsamlinger og registre m.v. samtidig danne grundlaget for en effektivisering og rationalisering af distribu-

tionen af de statslige forskrifter.

Det må konstateres, at et generelt dansk lovdatbasesystem ikke vil opstå af sig selv. Skal derfor de betydelige fordele ved et sådant system i navnlig regelsanerings- og distributionsmæssige henseender udnyttes, er der behov for et offentligt initiativ. Endvidere taler hensynet til en hensigtsmæssig varetagelse af de nedenfor omtalte retligt-tekniske spørgsmål samt det retssikkerhedsmæssige spørgsmål om en ligelig og lødig udvælgelse og formidling af retskildematerialet for, at det offentlige sikrer sig betydelig indflydelse på en almindelig lovdatabase.

Det er på denne baggrund Retsinformationsrådets opfattelse, at en generel lovdatabase bør oprettes, og at staten bør påtage sig denne opgave. Det foreslås derfor, at staten snarest tager initiativet til oprettelse af en sådan lovdatabase. Retsinformationsrådets forslag herom omtales i kapitel VI.

I kapitel V behandles nogle retligt-tekniske spørgsmål, som melder sig i forbindelse med den nærmere udformning af et lovdatbasesystem. Dette gælder spørgsmålet om, hvorvidt Lov- og Ministerialtidende bør opretholdes sideløbende med etableringen af en lovdatabase. Lovtidende bør af hensyn til kravet om kundgørelse af love og bekendtgørelser fortsat udgives. Det bør derimod i forbindelse med en omlægning af distributionen af statslige forskrifter nærmere overvejes, hvorvidt Ministerialtidende vil kunne nedlægges og erstattes med mere anvendelige produkter, fremstillet på grundlag af en lovdatabase. Endvidere drøftes spørgsmålet om statens erstatningsretlige hæftelse for fejl og mangler ved en offentlig lovdatabase.

Kapitlet indeholder endelig et idékatalog vedrørende de krav til forskrifternes indhold og udformning, som bør stilles i forbindelse med indlægningen af generelle retsforskrifter i en lovdatabase. Det fremhæves, at sådanne krav, herunder om ensartethed i typologi og affattelse, om klassificering med henblik på fremstilling af registre, stillingtagen til ikrafttrædelses- og overgangsspørgsmål m.v. i det hele stiller be-

tydelige krav til samspillet mellem de regeludstedende myndigheder og redaktionen af en lovdatabase.

Kapital VI indeholder Retsinformationsrådets forslag om udformningen af et dansk lovdatbasesystem.

Der foreslås en lovdatabase omfattende generelle retsfor skrifter i form af love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. på alle sektorområder, således at der herved skabes en i princippet komplet dansk lovdatabase og dermed komplette registre over skrevet dansk ret. Forskrifter på cirkulæreniveau forudsættes optaget i alle tilfælde, hvori forskrifterne er af betydning for myndighederne, borgerne og virksomheder. Dette vil inde bære en langt mere omfattende opsamling og registrering af for skrifter, end tilfældet er i Ministerialtidende i dag.

Forskrifterne indlægges i deres fulde tekst og ajourføres lø bende ved, at ændringsforskrifter indredigeres i teksten. For skrifterne forsynes med en række emnekoder m.v., som kan dan ne grundlag for udtræk af registre og samlinger af forskrif ter, savel på langs som på tværs af ministerområder og andre traditionelle opdelinger af retsstoffet. Lovforarbejder bør overvejes optaget i basen i et vist: omfang.

Til basen knyttes en historisk del, der oprettes efterhånden som de indlagte forskrifter ændres. Basen vil således ikke in deholde regler, der er blevet ophævet inden dens oprettelse.

Lovdatatabasen indrettes teknisk således, at den kan danne grund lag for en række produkter i form af trykke-, søge- og andre systemer. Trykkesystemer omfatter fremstilling af sats til tryk ning af regelsamlinger og registre, herunder de tværgående re gistre m.v. Basen kombineres med et fuldtekst/fritekst-søgesys tem, der gøres tilgængeligt via terminal. Fremfundne tekster såvel pom de førnævnte registre vil kunne trækkes ud på termi nalprinter hos brugeren. Andre produkter vil navnlig bestå i fremstilling af kopier af større eller mindre dele af basens indhold, herunder registrene, til brug ved etablering af sær lige søgesystemer eller videre bearbejdelse, f.eks. til lov kommentarer m.v.

Alle de nævnte ydelser stilles til rådighed mod nærmere fastsat betaling for såvel offentlige som private brugere, herunder forlag inden for branchen for distribution af retskildemateriale, eksempelvis til etablering af særlige eller udbyggede terminalsøgesystemer. I forbindelse med lovdatabasens etablering forudsættes endvidere gennemført en omlægning af distributionen af statslige forskrifter ved anvendelse af basens produkter.

Arbejdet med etablering og koordinering af lovdatabasen forestås af en mindre, statslig styringsenhed i et snævert samarbejde med edb-servicebureauet, de regeludstedende myndigheder og andre informationsleverandører samt branchens virksomheder. Udgifterne søges i videst muligt omfang indtastgtskompenseret.

Styringsenheden eller lovdatabasesekretariatet (ldb-sekretariatet) oprettes under justitsministeriet i samarbejde med administrationsdepartementet. Der skønnes at være behov for et personale på ca. fem medarbejdere.

De samlede udgifter til den foreslåede lovdatabase, som skønsmæssigt kan opgøres til ca. 10 mio.kr. i etableringsomkostninger og et lignende beløb til årlig drift, foreslås fordelt mellem ministerierne, således at disse pålægges at tilslutte sig systemet ved indlægning af deres respektive regelsæt i overensstemmelse med lovdatabasens hovedindhold, d.v.s. love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. Tilslutningen vil ske efter en nærmere fastlagt arbejdsplan, idet nærmere vilkår og retningslinier fastlægges i aftaler mellem det enkelte departement og ldb-sekretariatet. Der vil her være mulighed for at supplere delbaseindholdet på forskellig måde med yderligere retsstof. På denne måde opnås, at den nærmere indretning af systemet sker tættest muligt på de regeludstedende myndigheder, og at departementerne får mulighed for gennem indretning af deres delbaser i overensstemmelse med egne distributionsopgaver m.v. og den markedsmæssige efterspørgsel at påvirke deres nettoresultat i mellemværendet med basen.

Det forudsættes, at ldb-sekretariatet påser, at indlægningen i såvel etablerings- som i driftsfasen sker i overensstemmelse med generelle retningslinier,, herunder de krav, som stilles til indholdet og udformningen af administrative forskrifter. For at sikre en smidig arbejdsplan og af uddannelsesmæssige grunde foreslås, at det enkelte departement for den periode, hvor indlægningen og oprettelsen af vedkommende delbasse sker, udlåner en medarbejder til ldb-sekretariatet for en passende periode. Der bør på grundlag af erfaringerne løbende foretages en vurdering af basens indhold, funktion og økonomi.

Principielle spørgsmål om systemets anvendelse, kriterier for optagelse af retskildemateriale m.v. forelægges retsinformationsrådet i overensstemmelse med dettes kommissorium.

Indlægningen sker ved anvendelse af Statens Tekstarkiv, andet maskinlæsbart materiale samt ved indtastning.

Indtægterne fra systemet forudsættes med fradrag af omkostninger tilbageført til departementerne. De kommunale organisationers repræsentant har dog ikke fuldt ud kunnet tiltræde dette synspunkt. Priserne for systemets ydelser fastsættes efter tilnærmet markedsmæssige principper. Det bemærkes, at der næppe vil være udsigt til, at indtægterne i den første lange tid efter basens oprettelse vil kunne dække etablerings- og driftsudgifter. Etableringsudgifterne foreslås derfor ikke indregnet i priskalkulationer m.v.

Ved den anførte model søges skabt en effektiv og hensigtsmæssig ramme om fremtidens juridiske informationssystem, således at der på den ene side sikres mulighed for tilpasning til de enkelte sektorerers behov, og på den anden side vil være mulighed for i takt med udviklingen løbende at udbygge systemet.

Retsinformationsrådets forslag bør kunne iværksættes hurtigt, således at indlægningen af de første områder kan påbegyndes i løbet af det år, hvor det foreslåede ldb-sekretariat oprettes.

3. Ved afgivelsen af nærværende udredning havde Retsinformationsrådet følgende sammensætning:

Professor, dr.jur. Mogens Kockvedgaard (formand).

Retspræsident Knud Arildsen, Den danske Dommerforening.

Kontorchef Ruth Christensen, Statsministeriet.

Konsulent Michael Christiansen, Justitsministeriet.

Sekretariatschef, cand.jur. Benedicte Federspiel, Forbrugerrådet.

Kontorchef Mogens Heide-Jørgensen, Indenrigsministeriet.

Konsulent Jan Steen Jensen, Skatteministeriet.

Kontorchef Mogens Brabrand Jensen, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, København og Frederiksberg kommuner.

Kontorchef Erik Juul, Folketingets bureau og folketingssekretariatet.

Advokat Birthe Knudsen, Advokatrådet.

Politifuldmægtig Lis Kristensen, Danmarks Jurist- og Økonomforbund.

Kontorchef Bo Smith, Administrationsministeriet.

Sekretariatet:

Konsulent Michael Christiansen, Justitsministeriet.

Fuldmægtig Chr. Bache, Justitsministeriet.

II. Det eksisterende juridiske informationssystem.

1. Beskrivelse af det eksisterende informationssystem.

Det eksisterende juridiske informationssystem er i Danmark baseret på en række forskellige kilder, der anvendes i meget forskelligt omfang af de enkelte brugergrupper. I store træk udgøres retskilderne af lovtekster med forarbejder, administrative retsforskrifter, såsom bekendtgørelser og generelle tjenestebefalinger til underordnede myndigheder (cirkulærer m.v.) retspraksis, forvaltningssafgørelser og sagkyndige udtalelser, f.eks. responsa fra Assurandør-Societetet. Hertil kommer de mere indirekte kilder i form af retsvidenskabelige værker, hvor i den gældende retstilstand beskrives og kommenteres.

Disse retskilder publiceres i dag på forskellige måder.

I Lovtidende A, der udgives af justitsministeriet, gengives i kronologisk orden alle love og administrative retsforskrifter, der indeholder bestemmelser, der er umiddelbart bindende for den enkelte borger i samfundet. Når der er gennemført lovændringer, vil der ofte blive foretaget en ajourføring af teksten i form af sammenskrivning i en lovebekendtgørelse, der optrykkes i Lovtidende. Ved omfattende eller gentagne ændringer af ministerielle bekendtgørelser, der retter sig til en større kreds af brugere, vil bekendtgørelsen normalt blive nyredigeret og optaget i Lovtidende, og de tidligere bekendtgørelser ophæves.

Lovtidende B (fra 1950), der indeholder finanslove, tillægsbevillingslove, normeringslove og love om indfødsret, spiller næppe nogen større rolle i det samlede informationssystem. Lovtidende C (fra 1936) indeholder traktater med andre stater.

I Ministerialtidende optages et større antal administrative forskrifter og enkeltafgørelser. Efter lovtidendelovens § 5 optages i Ministerialtidende generelle tjenestebefalinger "i reglen" samt enkeltafgørelser, "der kan have almindelig interesse", uden at loven derved afskærer myndighederne fra at anvende en anden meddelelses måde. I praksis er der tale om, at

cirkulærer m.v. i meget vidt omfang distribueres udenom Ministerialtidende, idet en række myndigheder alene udsender forskrifterne til adressaterne eller ligefrem udgiver egne samlinger af administrative forskrifter og enkeltafgørelser med henblik på underretning af underordnede myndigheder og andre, der træffer afgørelser inden for ministeriets forretningsområde.

Lovtidende og Ministerialtidende indeholder et register for hver årgang. Disse registre suppleres af en privat publikation, Dansk Lovregister, der indeholder en systematisk oversigt over gældende ret pr. 1. september hvert år. Registeret indeholder foruden en fortegnelse over lovene også de dertil knyttede anordninger og bekendtgørelser og i et betydeligt omfang tillige cirkulærer.

¹ EF-tidende, der udgives af udenrigsministeriet, gengives navnlig generelle EF-retsakter.

Folketingstidende, der udgives ved folketingets foranstaltning, omfatter en komplet gengivelse af folketingets forhandlinger samt en række tillæg. Tillæg A indeholder navnlig fremsatte lovforslag med bemærkninger. Tillæg B indeholder udvalgsbetænkninger m.v., medens de vedtagne forslag til love og folketingsbeslutninger indeholdes i tillæg C. Tillæg D indeholder bevillingslovforslag og betænkninger herom. Folketingstidende suppleres af en Oversigt,, der omfatter en systematisk oversigt over de i folketingsåret behandlede sager samt alfabetisk sagsregister og talerfortegnelse.

Stof fra Folketingstidende spiller en ikke uvæsentlig rolle i det praktiske retsliv. Dette gælder navnlig lovforslag med bemærkninger (tillæg A) og folketingsudvalgenes betænkninger med bilag, bl.a. i form af ministrenes besvarelse af udvalgs spørgsmål (tillæg B). Derimod anvendes folketingets forhandlinger formentlig kun sjældent i forbindelse med juridisk sagsbehandling. Med hensyn til lovforslag med bemærkninger anvendes i praksis oftest i stedet for selve tillægget de særtryk, som fremstilles i forbindelse med lovforslagets fremsættelse,

og som ofte udsendes af vedkommende departement til underordnede myndigheder m.v.

Lovtidende og Ministerialtidende suppleres af forskellige private udgivelser af love m.v. Schultz forlag udgiver en række publikationer omfattende retsforskrifter og lovforarbejder m.v., herunder Schultz Ny Lovnøgle der er et register (stikords- og kronologisk register), som tilsigter at omfatte i hovedsagen alle offentliggjorte generelle retsforskrifter i form af love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. Registret indeholder således ikke i almindelighed de cirkulærer m.v., der ikke optages i Ministerialtidende. Lovnøglen er udarbejdet på grundlag af det edb-baserede system DATALEX. Edb-systemet revideres løbende og danner grundlag for kvartalsvis trykning af lovnøglen.

Juristforbundets Lovsamling indeholder et betydeligt antal ukommenterede love og bekendtgørelser. Hertil kommer Karnovs Lovsamling, der indeholder hovedparten af gældende love og et betydeligt antal af de vigtigere bekendtgørelser og cirkulærer. Lovsamlingen er forsynet med en omfattende notesamling, der navnlig indeholder fortolkningsbidrag fra forarbejder, litteraturhenvisninger og referater af vigtigere retsafgørelser. Lovsamlingen og noterne redigeres løbende af et betydeligt antal fagspecialister. Lovsamlingen, der suppleres med måneds- og års-tillæg, er forsynet med et meget omfattende register, herunder et egentligt systematisk lovregister.

Foruden generelle lovsamlinger udgives lovsamlinger på specielle områder som f.eks. skatteret, miljøret og socialret. En række forlag har specialiseret sig i udgivelse af sådanne regelsamlinger (DJØF's forlag, Skattekartoteket, Dafolo, Krogh's Skolehåndbog, Schultz). I en række tilfælde er der tale om løbende ajourførte løsbladssystemer, hvorpå der tegnes abonnement.

Lovsamlingerne er i stigende omfang blevet suppleret med lovkommentarer, der i bogform gengiver en enkelt eller enkelte love med bemærkninger knyttet til de enkelte bestemmelser. Be-

mærkningerne gengiver normalt centrale dele af forarbejderne, retspraksis og mere principielle administrative afgørelser samt væsentligere synspunkter fra den juridiske teori.

For så vidt angår retspraksis findes i dag af mere generelle domssamlinger alene Ugeskrift for Retsvæsen, der udgives af Gads Forlag i samarbejde med Danmarks Juristforbund. I domssamlingen gengives i nærmere omfang samtlige afgørelser fra Højesteret og et udvalg af landsrets- og byretsafgørelser. Udvalgelsen foretages af redaktørerne, der er dommere, i samarbejde med de dommere, der har afsagt dommene. Dommene er forsynet med et resumé, der indgår i ugeskriftets et-års og fem-års register.

Herudover findes forskellige domssamlinger, der vedrører specielle emner såsom skatteret, strafferet, forsikringsret o.s.v. Domssamlingerne kan enten bestå i gengivelser af domme eller referater heraf.

Som anført ovenfor indeholder Ministerialtidende enkelte administrative afgørelser, men bortset herfra findes ingen generelle samlinger af sådanne afgørelser. På forskellige fagområder foretages dog en løbende udgivelse af et udvalg af mere principielle afgørelser. Det sker således f.eks. i Meddelelser fra landsskatteretten, der udkommer to gange årlig og indeholder gengivelser af landsskatterettens kendelser. Skattedepartementet udgiver 3-4 gange årlig Meddelelser fra skattedepartementet, der gengiver principielle domme og udtalelser fra skattedepartementet. Tilsvarende udgiver statsskattedirektoratet årligt Ligningsvejledningen, der er et omfattende sæt retningslinier i bogform, bl.a. med henvisninger til praksis.

På det socialretlige område udgiver socialstyrelsen Sociale meddelelser, der bl.a. gengiver principielle afgørelser fra den sociale ankestyrelse.

Magasinet STATUS, der udgives hver 14. dag af Statens Informationstjeneste, indeholder bl.a. oplysning i oversigtsform om nye love og lovforslag, cirkulærer, betænkninger o.lign.

Hovedparten af de nævnte publikationer fremstilles ved hjælp af edb-baseret trykketeknik, der gør det muligt at samle og opbevare teksterne i en eller flere databaser med henblik på tekstsøgning og lignende.

2. Vurdering af informationssystemet.

Det eksisterende juridiske informationssystem som beskrevet ovenfor indeholder tre hovedelementer. Retskilderne distribueres for det første gennem de officielle, generelle tidender, Lov- og Ministerialtidende og Folketingstidende, for det andet ved de enkelte ressortmyndigheders (ministerier og styrelser) egne, mere eller mindre systematiserede forretningsgange, og endelig for det tredje ved de private udgivelser af love, afgørelser og litteratur m.v. Det er karakteristisk, at ingen af de tre distributionssformer kan stå alene, idet ingen af dem hver for sig formidler alt relevant retskildemateriale inden for et givet område.. På den anden side er de heller ikke særlig afstemt efter hinanden, og overlappning forekommer i betydeligt omfang. Således findes et større antal forskrifter i såvel Lov- eller Ministerialtidende som i det af ressortmyndigheden udsendte retskildemateriale og i en eller flere private udgivelser. Om disse forhold kan nærmere henvises til administrationsdepartementets redegørelser om statslige forskrifter for kommunernes virksomhed. Nedenfor omtales i korthed nogle væsentlige problemstillinger vedrørende det eksisterende informationssystem.

Lov- og Ministerialtidende opfylder sin funktion med hensyn til kundgørelse af love m.v. og med hensyn til tilvejebringelse af forskrifternes autoritative tekst. Derimod er denne publikationsform behæftet med en række mangler i relation til retsinformation i almindelighed og i relation til den konkrete retsanvendelse eller sagsbehandling. Dette hænger navnlig sammen med manglen på systematiske registre og ajourførte tekster, herunder at "dødt stof" ikke fjernes. Den kronologiske optagelse af stoffet kombineret med registre, der alene dækker den enkelte årgang, gør det meget vanskeligt at anvende

Lov- og Ministerialtidende som kilde til søgning af forskrifter. Det samme gælder i nogen grad med hensyn til Folketingstidende, når der søges efter lovenes forarbejder. Ganske vist vil man via Folketingstidendes registre relativt let kunne finde frem til en konkret lovs forskellige forarbejder. Folketingstidende er imidlertid en meget omfattende og lidet udbredt publikation. For brugerne af juridisk information i almindelighed kan det volde betydelige vanskeligheder at finde frem til betydningsfuldt retskildemateriale, såsom lovforslagenes bemærkninger, fremsættelsestaler og udvalgsbetænkningerne.

Værdien af ressortmyndighedernes egen distribution afhænger bl.a. af den nærmere tilrettelæggelse heraf. Særskilt udsendelse af de enkelte forskrifter til relevante, underordnede myndigheder uden optagelse i Ministerialtidende er en enkel og navnlig hurtig form for distribution af retsforskrifter. Men fremgangsmåden indebærer meget betydelige problemer med hensyn til ajourføring og fremfinding af forskrifterne, når disses antal indenfor et givet område blot overstiger nogle få. Sådanne problemer gør sig erfaringsmæssigt med tiden gældende ikke blot hos adressatmyndighederne, men også hos den udstedende myndighed selv. Dette forhold kan muligvis medføre en tendens til, at den enkelte forskrift ikke indeholder en tilstrækkelig klar stillingtagen til spørgsmålet om tidligere forskrifters fortsatte gyldighed m.v. Hertil kommer vanskelighederne for andre end de pågældende myndigheder, herunder private brugere, med at få adgang til forskrifterne. Hvis en central myndighed - som det ofte ses - indenfor et regelområde for nogle forskrifter anvender såvel Ministerialtidende som direkte fremsendelse og for andre alene direkte fremsendelse, opstår yderligere det problem, at Ministerialtidende ikke kan anvendes til kontrol af det gældende regelsæt på området.

I de senere år er det blevet mere almindeligt, at centrale myndigheder indenfor særlige forvaltningsområder på forskellig måde systematiserer udsendelsen af generelle retsforskrifter, navnlig generelle tjenestebefalinger i form af cirkulærer m.v. Der kan f.eks. nævnes arbejdsdirektoratets løsbladssystem for

forskrifter på arbejdsløshedsforsikringsområdet (AF-kontorerne og A-kasserne).

Afhængig af den nærmere udformning af sådanne systemer kan der være tale om ganske effektive løsninger af distributionsopgaven. Disse systemer vil dog normalt kun være egnede på områder, hvor en fast organisation af underordnede myndigheder skal administrere et nogenlunde afgrænset lovgivningsområde efter fælles retningslinier. Særlige problemer opstår, hvor en forvaltningsgren arbejder med forskrifter, der hidrører fra flere ressortministerier m.v. Løsbladssystemer kræver efter omstændighederne et ikke ubetydeligt arbejde med vedligeholdelse af regelsamlinger m.v. Der kan også være grund til at fremhæve spørgsmålet om andres adgang til sådanne publikationer samt det forhold, at den almindelige værdi af Ministerialtidende nedsættes i det omfang, hvori de regeludstedende myndigheder går over til alene at anvende egne distributionssystemer.

Privat udgivet retskildemateriale udgør en broget masse. De private forlags publikationer omfatter typisk afgrænsede lov- eller fagområder, f.eks. skatteret, tjenestemandret, miljøret etc.

Karnovs Lovsamling, Dansk Lovregister og Schultz Lovnøgle omfatter lovgivningen i almindelighed, men ikke alle forskrifter, navnlig ikke for så vidt angår cirkulærer m.v.

De private forlag opsamler således ikke samtlige forskrifter. Valget af emneområder er naturligt bestemt af efterspørgslen, og summen af de mere avancerede specialsystemer udgør ikke et almindeligt dækkende alternativ til de officielle distributionsformer. Endvidere ajourføres samlingerne, hvad enten det sker ved udsendelse af rettelsesblade til løsbladssystemer eller udgivelse af nye udgaver, oftest med en vis forsinkelse. De privatudgivne speciallovsamlinger udgør dog i vidt omfang vel-egnede arbejdsredskaber, som bl.a. kan udmærke sig ved at samle forskrifter fra forskellige udstedende myndigheder og ved at indeholde værdifulde referencer til andre retskilder. På

samme måde, som det kendes fra visse af de offentlige myndigheders systematiserede udsendelser, indebærer sådanne publikationer yderligere den væsentlige fordel, at der tilvejebringes ajourførte forskriftstekster i tiden mellem udfærdigelsen af officielle lovebekendtgørelser m.v.

3. Informationsmængder.

Grundelementet i en lovdatabase vil naturligt bestå i en almindelig samling af gældende retsfor skrifter, d.v.s. love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. Det samlede antal heraf kendes ikke. Love og bekendtgørelser vil med få undtagelser være optaget i Lovtidende, men der findes ikke udtømmende opgørelser af de forskrifter, der er i kraft. For så vidt angår cirkulærer m.v. gælder det, at kun en vis del heraf optages i Ministerialtidende. Hertil kommer, at der selv med hensyn til en lovdatabase med et bredt sigte vil være tale om et ikke ubetydeligt antal cirkulærer m.v., der er irrelevante. På denne baggrund vil enhver opgørelse af forskrifternes antal være behæftet med en betydelig usikkerhed.

Denne usikkerhed øges med hensyn til andre former for retskildemateriale, såsom judicielle og administrative afgørelser, lovforarbejder og litteratur m.v., dels fordi der savnes egentlige opgørelser heraf, dels fordi omfanget i meget høj grad må bero på de kriterier, der lægges til grund ved udvælgelsen.

Der er næppe grundlag for på nuværende tidspunkt at søge foretaget mere præcise opgørelser over retskildematerialets omfang. Noget sådant ville indebære et meget betydeligt arbejde, herunder i form af bistand fra sagkyndige på de forskellige lovgivningsområder, og i øvrigt forudsætte fastlæggelse af ganske detaillerede udvælgelseskriterier med hensyn til navnlig cirkulærer og andet retskildestof end generelle retsfor skrifter. Selvom et sådant forarbejde blev gjort, ville resultatet være behæftet med en vis usikkerhed som følge af lovændringer m.v., regelsanering, indredigering af ændringsfor skrifter og andre forskydninger i retskildematerialet.

Administrationsdepartementet har foretaget et skøn over antallet og omfanget (målt i antal karakterer) af de generelle retsforskrifter. Dette skøn er baseret på bl.a. optællinger i Lov- og Ministerialtidende og Dansk Lovregister samt drøftelser med sagkyndige fra juridiske forlag. Resultaterne er alene udtryk for nogle sandsynlige størrelser.

Det skønnes, at antallet af ikraftværende love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. er i størrelsesordenen 15.000, hvoraf ca. 25 % er ændringsforskrifter. Ved indredigering af samtlige ændringsforskrifter i hovedforskriften vil et sådant tal derfor kunne nedbringes til ca. 11.000. Effekten af en almindelig oprydning og kritisk gennemgang forud for etableringen af en lovdatabase kan endvidere skønsmæssigt antages at reducere antallet til ca. 9.000. I forhold til den nuværende almindelige fordeling af de offentliggjorte forskrifter på forskriftstype og omfang vil der herefter skønsmæssigt være tale om:

1.500 love å 14.000 karakterer,
 3.000 bekendtgørelser å 5.500 karakterer og
 4.500 cirkulærer m.v. å 13.000 karakterer.

Af disse forskrifter skønnes ca. 40 % at hidrøre fra tiden efter 1978 og dermed at være optaget på maskinlæsbart materiale i Statens Tekstarkiv.

Forhøjes de ovennævnte tal med 15 % for i nogen grad at tage højde for usikkerheden i skønnet, fås en samlet datamængde på ca. 110 millioner karakterer. Dette tal er - til trods for alle unøjagtigheder - formentlig et rimeligt udgangspunkt for økonomiske beregninger vedrørende etablering af en lovdatabase indeholdende generelle retsforskrifter.

4. Udgifterne ved det eksisterende informationssystem.

Administrationsdepartementet har i 1983 foretaget en opgørelse af udgifterne til distribution af statslige retsforskrifter. Opgørelsens resultat fremgår af nedenstående tabel:

<u>Distributør</u>	<u>Til offentlige</u> mill.kr.	<u>Til private</u> mill.kr.
1. Schultz, Karnov, Dafolo og Kroghs Skolehåndbog *)	17	8
2. Ministerier og styrelser enkeltudsendelser **)	2	0
3. Staten via Schultz: ***)		
a) Lovtidende og Ministerial- tidende)		
b) Trykning og distribution) af enkeltudsendelser)	22	0
c) Særtryk	1	0
4) Øvrige ****)	2	2
I alt	44	10

bemn.:

*) Tallene er baseret på oplysninger fra forlagene og udtrykker bruttoindtægter fra vedligeholdelse og salg af abonnementsystemer, og er fra det sidste driftsår.

**) Tallet er delvist baseret på skøn, men er også baseret på samtaler med enkelte organiserede distributionscentraler som f.eks. socialstyrelsens og sikringsstyrelsens distributionscentral. Der er taget udgangspunkt i, at 500 forskrifter i 500 eksemplarer trykkes, kopieres og distribueres til en stykpris på ca. 8 kr.

***) De 22 mib. vedrører trykning og distribution af love, bekendtgørelser og cirkulærer m.m., der er omfattet af kontrakten mellem Schultz og staten. Tallet er oplyst hos Schultz og vedrører sidste driftsår.

****) Øvrige dækker over: Wilkens miljøsamling, Byggedata fra Byggecentrum, Christensen og Ebbesen fra Århus, ligningsvejledningen, Vejledning for pantefogeder fra Kommuntryk samt BUPL's faglige håndbog m.v. Tallene er baseret på skøn.

Skemaet udtrykker de samlede årlige omkostninger ved trykning og distribution af love, bekendtgørelser, cirkulærer m.m.

Hvor tallene under 1) og 3) er baseret på faktiske oplysninger fra de pågældende firmaer for det seneste regnskabsår, er tallene under 2) og 4) delvis baseret på et skøn, som antageligt er for lille. Det er således sandsynligvis lidt i underkanten, når der skønnes, at der anvendes 54 mill.kr. på trykning og distribution af forskrifter, fordelt med 44 til de offentlige myndigheder (24 til staten og 20 til kommunerne og andre regionale myndigheder) og 10 til private brugere.

Skemaet giver samtidig et vist indtryk af de omkostninger, der er knyttet til, at de samme forskrifter distribueres på flere forskellige måder. Forskrifterne distribueres via Lovtidende og Ministerialtidende (tabellens pkt. 3a), direkte fra de udstedende myndigheder (tabellens pkt. 2 og 3b) og gennem de private forlag (tabellens pkt. 1).

III. Hidthidige overvejelser 23 initiativer vedrørende anvendelse af edb til juridisk informationssøgning.

1. Intensiv udnyttelse af edb-teknikken til systematiseret, juridisk informationssøgning har allerede været kendt gennem længere tid. Baggrunden herfor er de betydelige vanskeligheder med at holde styr på stadigt voksende juridiske informationsmængder, sammenholdt med datateknikkens alsidige muligheder og fremkomsten af maskinlæsbart medium som et biprodukt fra moderne trykkes teknik.

2. I udlandet er adskillige juridiske edb-informationssystemer allerede taget i brug eller under forberedelse. Kendetegnene for en række af disse systemer er, at de er opbygget omkring omfattende databaser, hvis hovedindhold er en almindelig samling af gældende, skreven ret, kombineret med veludbyggede søgesystemer.

I USA er etableret flere forskellige landsdækkende systemer, hvoraf nogle af de største er opbygget på privat basis. Juridiske edb-systemer kendes endvidere fra bl.a. Canada, Belgien, England, Frankrig, Italien og Tyskland. Systemer, der forestås af det offentlige, findes herunder i Belgien, Frankrig og Italien.

Et vesttysk forsøgsprojekt under forbundsjustitsministeriet er netop afsluttet. Det overvejes nu at påbegynde opbygningen af et edb-inf ormat ionssystem i form af en lovdatabase for bl.a. alle gældende love og administrative forskrifter.

EF driver et søgesystem, Celex, der omfatter fællesskabsret. I Danmark anvender udenrigsministeriet systemet til søgning via terminal.

I Sverige findes et omfattende edb-informationssystem, Rättsdata, som bl.a. indeholder en almindelig samling af love og administrative forskrifter. Siden 1981 har terminalsøgesystemet været åbent for såvel offentlige som private brugere.

I Norge er en generel lovdatabase for tiden under opbygning. Tanken er, at databasen skal indeholde alle gældende love og bekendtgørelser, men ikke cirkulærer o.lign. Arbejdet hermed forestås af en selvejende institution, Lovdata, som endvidere står for udgivelse af den norske lovtidende og den kommenterede lovsamling Norges Lover. Meget væsentlige fremstillings-tekniske fordele opnås ved anvendelse af samme grunddokument i forbindelse med lovtidende, Norges Lover og lovdatabase. Til databasen er knyttet et terminalsøgesystem, som tilbydes såvel offentlige som private brugere. Medio 1983 var 40 terminaler opkoblet, heraf ca. halvdelen hos private brugere. Lovdata forventer i løbet af et par år at have flere hundrede brugere. En rapport fra Retsinformationsrådets sekretariats studiebesøg i Norge er gengivet som bilag 2.

Europarådets rekommandation af 22. februar 1983 vedrørende bjeskyttelse af brugere af juridiske informationssystemer (Rec. N^o R (83) 3) indeholder nogle retningslinier for brugen af sådanne systemer. Rekommandationen opstiller bl.a. en række generelle principper vedrørende brugeres adgang til og anvendelse af automatiserede juridiske informationssystemer. Det anføres i denne forbindelse bl.a., at udvælgelsen af dokumenter bør være tilstrækkelig repræsentativ, og at staterne bør bestræbe sig på i nødvendigt omfang at sikre eller fremskynde dannelsen af databaser for så vidt angår informationskategorier og retsområder m.v., som ellers ikke ville blive dækket.

3. Også i Danmark har man gennem længere tid beskæftiget sig med mulighederne for anvendelse af edb til juridisk informationssøgning. Behovet for at forbedre det eksisterende juridiske informationssystem er kommet til udtryk i en række udrådninger og konkrete initiativer.

Betænkningen om Lovtidende og Ministerialtidende fra februar 1975 fastslog bl.a., at den stærkt øgede mængde lovstof m.v. må forventes at medføre stigende vanskeligheder for den almindelige borgers orientering i gældende ret, ligesom stigningen i antallet og omfanget af bestemmelser vil betyde, at også ju-

riste efterhånden må anvende megen uproduktiv tid med at skaffe sig sikker viden om gældende bestemmelser. Udvalget anbefalede forskellige forbedringer af informationssystemet, herunder tilvejebringelse af et samlet officielt register over love og administrative forskrifter, således at forskrifternes optagelse i registret bliver en betingelse for disses gyldighed, idet man i denne forbindelse særligt fremhævede sammenhængen med den tekniske udvikling vedrørende edb-informationssystemer.

Allerede i 1975 iværksatte Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd et forskningsprojekt vedrørende edb-systematisering af lovstof m.v. Projektet, Det juridiske informationssystem, udmøntedes i 4 delrapporter, Datateknikken, 1976, En brugerundersøgelse, 1978, samt Et prøveprojekt og Afsluttende rapport fra 1979. Rapporten om brugerundersøgelsen fra 1978 byggede på en spørgeskemaundersøgelse omfattende ca. 800 aktive jurister (advokater og dommere). Rapporten konkluderede, at det eksisterende juridiske informationssystem på sin vis fungerer tilfredsstillende, men at der, særligt fordi kildematerialet efterhånden er blevet så stort og utilgængeligt og til dels ikke er officielt publiceret, er opstået behov for, at det juridiske informationssystem tilrettelægges således, at brugeren kan erhverve sig et sikkert overblik over gældende ret og inden for en kort tidsfrist opnå adgang til den relevante juridiske information. Rapporten anbefalede derfor, at der tages initiativ til udbedring af det eksisterende juridiske informationssystem ved at skabe mulighed for bedre overblik over gældende ret og bedre og hurtigere adgang til al juridisk information.

Rapporten fra 1979 om prøveprojektet konkluderede på baggrund af et forsøg med edb-behandling af ca. 500 domme, at samspillet mellem det juridiske informationssystem og datateknikken fungerer. Med en relativ beskedne planlægnings- og styringsindsats forud for det tidspunkt, hvor teksten første gang registreres på maskinlæsbart medium, kan det således sikres, at en én gang registreret tekst uden yderligere, videre indgreb kan anvendes til flere forskellige publiceringsformer, f.eks.

oversigter, mikrofilm og edb-baseret automatiseret tekstøgning.

I den afsluttende rapport fremsattes forslag om forbedring af det juridiske informationssystem ved hjælp af datateknikken med henblik på opbygningen af et fremtidigt juridisk tekstøgesystem. Rapporten indeholder en handlingsplan for en sådan udvikling, omfattende bl.a. generel anvendelse af maskinlæsbart medium ved fremstillingen af retskildemateriale og oprettelse af et særligt organ til styring og koordinering af udviklingen.

I en redegørelse fra august 1977 omtaler Den danske Dommerforening's informationsudvalg spørgsmålet om anvendelse af edb i forbindelse med information om retspraksis. Redegørelsens konklusion på dette punkt er navnlig udfra et omkostningssynspunkt tilbageholdende, idet man imidlertid finder, at også retsvæsenet bør følge udviklingen indenfor edb-teknikken og bør deltage i forsøgsvirksomhed indenfor området informationssøgning.

Edb-teknikken anvendes i stigende omfang også ved trykning af retsforskrifter m.v. Som et led i statens aftale med forlaget Schultz om trykning af bl.a. Lov- og Ministerialtidende er etableret et arkiv, Statens Tekstarkiv, der bl.a. omfatter retsforskrifterne på maskinlæsbart medium. Arkivet, der opbevares på I/S Datacentralen af 1959, indeholder forskrifter fra tiden efter 1977. Materialet vil kunne anvendes til maskinel overførsel af forskriftstekster til en lovdatabase.

En arbejdsgruppe under administrationsdepartementet med den opgave at undersøge problemerne omkring udviklingen af en statslig tekstdatabase afgav to rapporter i 1980. I rapporterne konkluderedes, at edb-baserede systemer til søgning i retlige og administrative tekster m.v. formentlig vil opstå i løbet af 80'erne, men at et fælles statsligt initiativ vil kunne realiseres hurtigere og skabe et nyttigere instrument for den offentlige administration end det eller de systemer, som ellers må forventes at opstå. Arbejdsgruppen anbefalede, at der fot at forbedre informationsudvekslingen dels indenfor det offent-

lige, dels overfor borgerne snarest tages initiativ til etablering af statslig tekstdatabase, og at en del-database oprettes på et afgrænset område, f.eks. en del af skattedepartementets ressort, som et pilotprojekt.

Datacentralen af 1959 I/S påbegyndte herefter i 1981 - på baggrund af erfaringerne fra et pilotprojekt i samarbejde med stats-skattedirektoratet om lov om særlig indkomstskat m.v. - opbygningen af et juridisk informationssystem, DC-JURA. Der er tale om et fritekstsøgesystem, omfattende gældende skatteret i fuld tekst, incl. konkrete afgørelser og litteratur folketingets forhandlinger og samtlige lovforslag. Systemet indeholder således ikke love og forskrifter på andre juridiske emneområder.

DC-JURA blev i foråret 1982 udbudt til offentlige og private brugere til søgning via terminal. Der er medio 1983 registreret 126 eksterne brugere, heraf 43 statslige, 2 kommunale og 81 private. Endvidere har der på forsøgsbasis været installeret en kopi af DC-JURA-basen hos Kommunedata, hvor 10 kommuner har været tilsluttet. Systemet er nærmere omtalt i bilag 3.

T november 1981 afgav en arbejdsgruppe under justitsministeriet og finansministeriet, administrationsdepartementet, en redegørelse om etablering af en juridisk tekstdatabase. Redegørelsen indeholder bl.a. en beskrivelse af det eksisterende informationssystem og en gennemgang af udviklingen med hensyn til anvendelsen af edb til juridisk informationssøgning. I redegørelsen anføres, at den fornødne teknik til en systematisk anvendelse af edb til juridisk informationssøgning er til stede, og at en række betydelige fordele vil være forbundet med en sådan anvendelse. Man anså det imidlertid for at være for tidligt at lægge sig fast på bestemte løsninger. Arbejdsgruppen påpegede i den forbindelse en række spørgsmål, som nærmere burde undersøges, og foreslog på denne baggrund oprettelsen af et organ til styring og koordinering af udviklingen på området. Med henblik på at forberede et kommende edb-system, anbefalede man endvidere, at det sikres, at offentlige myndigheder ved fremstillingen af retskildemateriale anvender en tek-

nik, der gør det muligt at indlægge teksten i en database ad maskinel vej, og at myndighederne forbeholder sig bestemmelsesretten vedrørende det maskinlæsbare medium.

I overensstemmelse med arbejdsgruppens anbefalinger nedsatte justitsministeriet i 1982 Retsinformationsrådet. Om rådets nedsettelse og arbejdsopgaver, se bilag 4. Henstillingen vedrørende trykkesystemer er fulgt ved justitsministeriets cirkulære nr. 34 af 18. marts 1983 til samtlige ministerier og styrelser m.v. om den tekniske produktion af retskildemateriale samt om oprettelse af databaser og tekstsøgningssystemer til juridisk informationssøgning, jfr. bilag 5.

Forlaget J.H. Schultz A/S åbnede i 1982 et informationssystem, Data-Lex, omfattende bl.a. henvisninger til gældende retsfor skrifter. Systemet anvendes såvel af eksterne abonnenter til juridisk informationssøgning via terminal som af forlaget selv i forbindelse med produktion og salg af dets produkter. Antallet af eksterne terminalbrugere andrager ca. 120 (april 1983), som fordeler sig på advokater, andre private virksomheder samt offentlige myndigheder. Systemet er under fortsat udvikling, bl.a. ved indlæsning af fuldstændige ajourførte tekstudgaver af forskrifterne. Et fritekstsøgningssystem indgår dog ikke i forlagets planer. Systemet er nærmere beskrevet i bilag 6.

Som et led i finansministeriets regelmæssige gennemgang af administrationens opgaver og virksomhed (turnusgennemgangen) har administrationsdepartementet afgivet to redegørelser om statslige forskrifter for kommunernes virksomhed, Delredegørelse om distribution (juli 1982) og Delredegørelse om regelforenkling (oktober 1982). I redegørelserne foreslog administrationsdepartementet gennemførelse af en regelforenkling ved ophævelse af alle uaktuelle forskrifter og indarbejdelse af alle ændringsbestemmelser i de gældende hovedforskrifter. Med det formål at lette såvel borgernes som administrationens adgang til gældende forskrifter foresloges endvidere oprettelse af et fælles distributionssystem ved hjælp af en tekstdatabase indeholdende alle statslige forskrifter.

Regeringen iværksatte i september 1982 et regelsaneringsarbejde med det formål at gøre de gældende forskrifter mere overskuelige, nedsætte erhvervslivets omkostninger, øge virksomhedernes dispositionsfrihed samt at opnå besparelser på de offentlige budgetter. Arbejdet ledes af en arbejdsgruppe, bestående af departementscheferne for statsministeriet, justitsministeriet, indenrigsministeriet, budgetdepartementet og administrationsdepartementet. I dette arbejde indgår også i forlængelse af regelforenklingen en systematisering af den tilbageværende mængde af forskrifter med henblik på at lette brugerens adgang til forskrifterne, herunder ved anvendelse af edb-teknologi. De hidtidige resultater af regelsaneringsarbejdet er omtalt i regeringens redegørelse til folketinget om regelforenklingsarbejdet af 3. maj 1983.

Kommunernes Landsforening nedsatte i foråret 1983 en styregruppe, med den opgave at overveje behovet for elektronisk informationssøgning, herunder juridisk information, i den kommunale administration, og bl.a. fremkomme med forslag til en prioriteret plan for indlæggelse af kommunalt relevante tekster i en tekstdatabase. Styregruppen har i november 1983 afgivet "Rapport vedrørende kommunerens behov og krav i forbindelse med elektronisk informationssøgning". Et resumé af rapporten er optaget i bilag 7.

Det anføres i rapporten,, at den edb-baserede informationssøgning er særskilt interessant for kommunerne, fordi den kan blive et afgørende hjælpemiddel til at håndtere det stadigt stigende antal regler m.v., der skal lægges til grund i den kommunale administration. Rapporten indeholder en kortlægning af de sammenhænge, hvori et informationssøgningssystem til brug for den kommunale sektor i givet fald skal indgå. Det anføres i den forbindelse bl.a., at kravene til kommunernes evne til at opbevare, fremfinde, behandle og formidle information vil være hastigt stigende. Styringsgruppen tillægger det afgørende vægt, at et informationssøgningssystem overfor brugeren fremtræder som et samlet hele. Dette stiller krav om en koordinering af aktiviteterne på kommunalt og statsligt plan. Det fremhæves som væsentligt, at edb-teknikken skal sikre, at syste-

met - selv om det i teknisk henseende består af en række del-systemer - i logisk forstand fremtræder som ét sammenhængende system overfor brugeren.

Styringsgruppen finder, at opgaverne vedrørende udvælgelse af emneområder, redigering, herunder udvælgelse og ajourføring af nøgleord, udrensning af forældede tekster m.v., og inddatering af materialet bør foretages alle de steder, der er kilde til tekster, såvel i den kommunale sektor som i staten. Det anses Eor at være af stor betydning, at disse funktioner i videst muligt omfang varetages efter ensartede regler på de forskellige niveauer.

Rapporten indeholder en angivelse af de emneområder, som efter styringsgruppens opfattelse primært bør indlægges i et informationssystem. Der nævnes for så vidt angår statslige forskrifter m.v. bl.a. bistandslovområdet, arbejdsmarkedsforhold, folke- og ungdomsskolen, fysisk planlægning, miljøområdet og skatteområdet. For så vidt angår informationsmateriale af fælleskommunal oprindelse nævnes bl.a. løn- og personaleadministration, administrative vejledninger og informationsmateriale fra Kommunernes Landsforening, f.eks. budgetvejledninger og cirkulærer. Der er ved udvælgelsen lagt vægt på områder med hyppige ændringer i reglerne, stor kompleksitet, overvægt af skønmæssige afgørelser, betydningen af præjudikater samt mangler i de eksisterende hjælpemidler. Der bør kvalitativt stilles krav om, at områder, der lægges ind, dækkes udtømmende, at der skal være kildeangivelse, og at ændringer skal markeres. Der stilles endvidere krav vedrørende ajourføring, historik, sikkerhed og frivillighed med hensyn til tilslutning.

Informationssystemet skal efter styringsgruppens opfattelse være et middel til at blive henvist til den relevante information, hvorimod systemet ikke nødvendigvis behøver at være det sted, hvor man kan tilegne sig denne information. Systemets henvisninger kan eventuelt suppleres med fuld tekst. Styringsgruppen opstiller en række generelle krav til et søgesystem. Disse krav er gengivet i bilag 7.

Rapporten indeholder endvidere en angivelse af nogle principper for fordelingen af omkostningerne ved et edb-inf orrnations-system, hvorefter udgangspunktet: tages i de formål, som de forskellige interessenter i systemet får tilgodeset. Herefter skal regeludstederne i særlig grad belastes med de omkostningskomponenter, der er forbundet med at gøre reglerne tilgængelige og brugbare, mens regelanvenderne i særlig grad må bære de omkostninger, der hidrører fra fremfinding og kommunikation af information.

Det er styringsgruppens opfattelse, at yderligere udredningsvirksomhed i traditionel forstand kun i begrænset omfang vil kunne bidrage til yderligere belysning af de problemkredse, der efter rapporten henstår som uafklarede. Gruppen stiller på den baggrund forslag om nogle pilotprojekter. Det foreslås, at der gennemføres sådanne projekter på det løn- og personaleadministrative område og vedrørende indlæggelse af lokale tekster i et informationssøgningssystem, og at konkrete planer om gennemførelsen heraf udarbejdes inden den 1. februar 1984. Endvidere foreslås, at rapportens overvejelser om anvendelse af informationssøgningssystemets indhold til undervisningsformål konkretiseres i er. ansøgning til industriministeriets edb-fond om midler til finansiering af en udviklingsaktivitet på dette område.

Spørgsmålet om initiativer til koordinering af aktiviteterne i den statslige og kommunale sektor bør efter styringsgruppens opfattelse bero på overvejelserne om etablering af en statslig lovdatabase - herunder den grad af lydhørhed over for kommunale synspunkter, der afspejles heri.

Et tilsvarende udredningsarbejde vedrørende edb-informations-søgning er iværksat under Amtsrådsforeningen i Danmark. En redegørelse ventes at foreligge i 1984.

Regeringens moderniseringsprogram blev fremlagt ved en redegørelse til folketinget af 28. november 1983. Hovedformålet med regeringens program for modernisering af den offentlige sektor er at forny og forbedre det offentliges service overfor borgere-

re og virksomheder indenfor de ressourcemæssige rammer, der kendes i dag. Hovedelementerne i moderniseringsprogrammet er decentralisering af ansvar og kompetence, markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer, bedre publikumsbetjening og regelforenkling, leder- og personaleudvikling samt øget anvendelse af ny teknologi.

Den tilsigtede decentralisering indebærer bl.a., at de centrale statsmyndigheder skal indskrænke sig til at fastsætte generelle rammer for de udførende institutioners og myndigheders virke. I forbindelse hermed har regeringen foreslået en budgetreform, omfattende bl.a. indførelse af totalrammer for så vel lovbundne som bevillingsstyrede udgifter og indtægter samt øgede muligheder for de enkelte myndigheder til selv at foretage ændrede personale- og budgetdispositioner i løbet af et finansår.

Markedstyring m.v. indebærer, at efterspørgslen i højere grad bliver bestemmende for, hvilke serviceydelser der skal produceres i den offentlige sektor. Herved tilsigtes bl.a., at brugerne får indflydelse på produktionen af serviceydelser, og at ydelserne følger med tiden. Midlerne skal bl.a. være indførelse af omkostningsdækkende betalinger mellem offentlige myndigheder, og at visse statsinstitutioner får mulighed for aktivitet med fuld omkostningsdækning. Endvidere agtes mulighederne for udbud eller udlicitering af offentlige opgaver til private styrket. Også i forhold til borgere og virksomheder tænkes brugerbetaling anvendt i højere grad end hidtil. Regel for en klientsar be j det indgår som et væsentligt element i det samlede moderniseringsprogram. Dette omfatter såvel den mere materielle regelforenkling, som navnlig tilsigter at modernisere og forenkle offentlige tilsyns- og kontrolfunktioner m.v., som den mere formelle regelforenkling, hvis mål er et mere enkelt, overskueligt og tilgængeligt regelværk. Regeringen agter i forbindelse med overvejelserne om en regel database at tage initiativ til en mere brugervenlig udsendelse af de statslige regler.

En forbedret leder- og personaleudvikling tilstræbes gennem

bl.a. øget placering af ansvar hos den enkelte medarbejder, forbedret og mere målrettet efteruddannelse samt en øget mobilitet blandt de offentlige ansatte, som kan give et større kendskab til forskellige arbejdsområder i det offentlige, og meget gerne også uden for den offentlige sektor. Med henblik på en større fleksibilitet for så vidt angår offentlige ledere tænkes bl.a. prøveansættelser og åremålsansættelser anvendt i større udstrækning fremover.

Gennem øget anvendelse af ny teknologi, herunder ikke mindst edb-teknologi, tilsigtes effektiviteten i den offentlige sektor forbedret. Midlerne hertil er en opprioritering af den teknologiske modernisering på anlægsbudgetterne, etablering af en statslig investeringspulje, hvorfra offentlige myndigheder kan låne midler til effektivitetsforbedringer mod tilbagebetaling samt en systematisk gennemgang af statsinstitutioner med henblik på teknologisk modernisering.

Rets informationsrådet an mod ede i marts 1983 samtlige ministerier om at oplyse bl.a., om der inden for det enkelte ministeriums område anvendes eller overvejes anvendt edb til juridisk informationssøgning, herunder i form af oprettelse af databaser og søgesystemer. Endvidere ønskede rådet oplyst, om anvendelse af allerede eksisterende systemer overvejes m.v.

Det fremgår af besvarelsenerne, at de eksisterende database-systemer DC-JURA og DATA-LEX anvendes eller overvejes anvendt i en række ministerier og styrelser. Adskillige steder gives udtryk for interesse for tilslutning, såfremt sådanne systemer bliver udbygget med de regelsæt, som gælder på de pågældende myndigheders område.

Det anføres fra flere steder, at der ikke i relation til almindeligt retsstof er særlige krav til juridiske edb-systemer udover systematik og let tilgængelighed, såvel systemteknisk som fysisk. På den anden side vil der for så vidt angår materiale af særlig interesse for myndighedens sagsbehandling kunne være behov for mere sagsorienterede systemer, f.eks. i tilknytning til edb-journalsystemer.

Flere ministerier anvender eller overvejer at oprette egne edb-systemer. Der kan i den forbindelse bl.a. nævnes Socialstyrelsens juridiske, datamatiske informationssystem, SM-systemet, Sociale Meddelelser, hvis stikordsregister og lovhenvi- sningsregister udarbejdes med brug af edb. De statslige skattemyndigheder anvender et maskinel- t journalstystem, der planlægges udbygget med et tekstbehandlingssystem, idet man i en senere fase overvejer at integrere dette system med et egentligt tekst- søgningssystem, hvor maskinel læsbar infortion eventuelt kan tilvejebringes ved køb af magnetbånd m.v. hos udgivere/forlag (love, lovforslag, vejledninger, instrukstrukser m.v.) eller ved indtastning af relevant materiale i tekstbehandlingssystemet.

Under arbejdstilsynet planlægges for tiden en "viden-bank", d.v.s. en tekstdatabase med baggrundsviden for sagsbehandle- re i Arbejdstilsynets direktorat og tilsynskredse. Systemet tænkes at omfatte to hovedgrupper af materiale. Den ene vil indeholde love, bekendtgørelser, cirkulærer, udvalgsbetænkninger og interne instrukser. Den anden gruppe omfatter refera- ter, emneregistre, domssamlinger, principalsager og visdomsbø- ger incl. medarbejdernes egne arkiver. De forskellige dokumen- ter påtænkes optaget i fuld tekst.

Det kan endelig nævnes, at Rigsarkivet i sin udtalelse bl.a. har peget på forskningens interesse i, at en database opbyg- ges således, at gældende ret ikke kun på søgetidspunktet, men også fra databasens etablering vil kunne konstateres.

IV. Retsinformationsrådets generelle overvejelser vedrørende spørgsmålet om oprettelse af en lovdatabase.

1. Den moderne edb-teknologi tilbyder et avanceret hjælpemiddel til juridisk informationssøgning i videste forstand. En systematiseret anvendelse af denne teknik ved oprettelse af en almindelig lovdatabase vil muliggøre en gennemgribende rationalisering af det eksisterende juridiske informationssystem. En sådan lovdatabase, indeholdende primært love og administrative forskrifter, vil kunne danne grundlag for hurtig og effektiv informationssøgning via terminal og for billige, regelmæssige papirudgaver af regelsamlinger og registre. Der vil her være tale om et udbygget samspil mellem udstedelsen og anvendelsen af forskrifterne. Den moderne tryk teknik leverer som et biprodukt teksterne på maskinlæsbart medium, som med få midler kan indlæses i basen, hvorfra systematiske regelsamlinger m.v. kan udskrives.

2. Som omtalt ovenfor i kapitel II, har disse betydelige fordele sammenholdt med de stigende vanskeligheder ved at holde styr på nutidens komplicerede retsstof i udlandet ført til oprettelsen af en lang række lovdatabase systemer. Denne udvikling er i de seneste år gået meget stærkt, således at man i dag i de fleste vesteuropæiske lande kender sådanne systemer, tilpasset det enkelte retssystemes særlige behov og i vidt omfang udbygget med judicielle og administrative enkeltafgørelser m.v.

I en række lande, som f.eks. Italien og Vesttyskland, har man følt behov for statslige initiativer på området. Det samme gælder Sverige og Norge. Det svenske Rättsdata er et rent statsligt system, som bl.a. gennem en brugervenlig prispolitik tilsigter en udbredt anvendelse af terminalsøgning til juridisk informationsbrug. Det norske Lovdata er tilblevet i et samarbejde mellem det norske justitsministerium og udgiveren af lovsamlingen Norges Lover, en selvejende institution tilknyttet Oslo Universitet. Systemet tilsigter navnlig at udnytte de tryk-
tekniske fordele ved lovdatabase i et samspil med terminal-
søgning af lovstof.

3. I Danmark er udviklingen endnu ikke nået så langt. Et ganske betydeligt forberedende arbejde er imidlertid allerede udført i form af de i kapitel III omtalte udredninger og projekter, som er gennemført på såvel offentligt som privat initiativ. Allerede i lovtidendebetænkningen fra 1975 blev behovet for og fordelene ved anvendelsen af edb-teknikken til juridisk informationsbrug påpeget. På det praktiske plan er udviklingen herhjemme foreløbig navnlig resulteret i de to privatbaserede informationssystemer, Datacentralens DC-JURA og forlaget Schultz¹ DATALEX. Ingen af disse systemer kan dog i dag tilbyde brugere af juridisk information nogen samlet edb-mæssig løsning.

DC-JURA er et fuldtekst/fritekst-søgesystem, som i det væsentlige er begrænset til skatterettens område. DATALEX omfatter i princippet alle love og offentliggjorte administrative retsfor skrifter, men systemet indeholder som hovedregel kun forskrifternes titel, og søgning sker alene ved anvendelse heraf samt af nogle indsatte stikord.

Kendetegnende for sådanne privatbaserede systemer er formentlig, at de af naturlige årsager må begrænse sig til et stærkt markedsorienteret indhold, og at de ikke kan tilbyde et sådant generelt informationsindhold, som kan gøre edb-systemer til et helt almindeligt indarbejdet værktøj hos juridiske informationsbrugere.

4. De hidtil foretagne danske undersøgelser peger på, at der må antages at være et betydeligt behov for et forbedret juridisk informationssystem hos såvel virksomheder og organisationer, borgerne som hos statslige og kommunale myndigheder. Behovet understreges af den stigende anvendelse af specialiserede papirsystemer, såsom Skattekartoteket og Schultz¹ lovnøgler.

Retsinformationsrådets undersøgelse af departementernes edb-planer viser, at der må påregnes inden for de enkelte ressort-

områder i stigende omfang at ville blive taget edb i anvendelse til retsinformationsbrug. Kommunernes projektgruppes rapport afdækker et lignende behov indenfor den kommunale sektor. Også private fag- og brancheorganisationer arbejder med planer om specialiserede systemer med juridisk indhold.

Brugerundersøgelsen fra Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråds projekt, Det juridiske Informationssystem, bekræfter ligeledes, at der selv hos professionelle brugere af den samlede lovgivning (advokater og dommere) føles et stigende behov for øget systematisering og tilgængelighed med hensyn til retsstoffet.

For så vidt angår de private forbrugere findes endnu ingen sikre opgørelser af behovet for juridisk information. En række forhold giver dog et fingerpeg om udviklingen. For det første mærkes således et stigende forbrug af oversigtlige eller populariserede fremstillinger af retsregler; dette gælder således navnlig emner som person- og ejendomsbeskatning, socialret og boliglovgivning. For det andet må i de kommende år ventes en stigende orientering hos private forbrugere mod elektroniske informationsmedier. Teledataforsøget, Tekst-TV og fremkomsten af billige såkaldte "hjemmecomputere" er eksempler herpå, og tendensen understreges igen af udviklingen i udlandet. Det er klart, at udviklingen herhjemme på dette felt endnu befinder sig i en indledende fase, men der er ingen grund til at tro, at forbrugernes efterspørgsel efter edb-information ikke med tiden vil komme til at omfatte spørgsmålet om borgernes retsstilling.

De nuværende regelsamlinger m.v. er oftest meget lidt tilgængelige for den ikke juridisk trænede forbruger. Udviklingen af et terminalsystem, herunder systematiske registre, vil kunne bidrage til at forbedre den almindelige tilgængelighed af regelværket. Endvidere vil eventuel opstilling af terminaler på de offentlige biblioteker muliggøre, at borgerne får en lettere adgang til oplysning om gældende regler. Det forudsættes herved, at instruktion i brugen m.v. vil kunne ydes af bibliotekarerne.

Forbrugerrådets repræsentant har i den forbindelse fremhævet, at et eventuelt søgesystem bør stilles til rådighed for borgerne på bibliotekernes sædvanlige vilkår.

5. Det er et grundlæggende retligt princip, at ukendskab til lovgivningen ikke fritager borgerne for pligten til at overholde reglerne. Modstykket hertil er det offentliges forpligtelse til at sørge for, at borgerne har en rimelig let og sikker adgang til at gøre sig bekendt med lovgivningens indhold. Grundlovens bestemmelse om kundgørelse af love er det basale udtryk herfor. Kundgørelseskravet opfyldes gennem offentliggørelse af love og bekendtgørelser i Lovtidende.

Erfaringerne med det eksisterende juridiske informationssystem viser, at den formelle kundgørelse i Lovtidende ikke alene er tilstrækkelig til en sådan sikker udbredelse af retsstoffet, som er en forudsætning for, at nutidens komplicerede samfund kan fungere og for, at lovene efterleves. Erfaringerne viser endvidere, at det eksisterende juridiske informationssystem nok i vidt omfang fungerer, men at behovet for hurtig, systematisk og sikker information om retsstoffet er stadigt stigende.

Behovet for forbedring af det eksisterende informationssystem angår ikke alene den måde, hvorpå den juridiske information videregives. Der stilles også øgede krav til reglernes affattelse og indhold. Regelsaneringsarbejdet er udtryk herfor. En effektiv og gennemgribende regelsanering forudsætter et sikkert overblik over regelværket, såvel samlet som indenfor de enkelte sektorområder. Den kronologiske optagelse af forskrifterne i de officielle publikationer vanskeliggør overblikket. Særligt med hensyn til cirkulærområdet begrænses fordelene ved gennemførte regelsaneringsinitiativer, herunder ved ophævelse m.v. af gamle forskrifter, af, at der ikke findes fuldstændige og ajourførte, systematiske registre over de gældende forskrifter. Der er behov for en gennemgribende registrering af de gældende forskrifter - og dermed frasortering af de ikke-gældende.

I den forbindelse kan det nævnes, at det norske Lovdata under anvendelse af edb har foretaget et sådant arbejde med udgangspunkt i en registrering af samtlige kendte forskrifter (bekendtgørelser), udstedt af centrale myndigheder over en længere år-række. Antallet af disse forskrifter, ca. 30.000 (hvoraf dog størsteparten reelt var ophævet), blev gennem stillingtagen til, hvilke der fortsat var gældende, og gennem en vis sammen-skrivning, men uden egentlig, videregående regelforenkling, nedbragt til til ca. 3.500 forskrifter. Se nærmere herom i bi-lag 2.

Det er ikke realistisk at antage, at regelsaneringsbe-stræbelser i vore dage for alvor kan realiseres uden anvendelse af edb-teknikken. Det må herved understreges, at der vil være tale om et snævert samspil mellem en lovdatabase og gennemførelse af regelsanering. En vis basal regelsanering vil være det hensigtsmæssige forspil til indlægningen af forskrifterne i en generel lovdatabase. På den anden side vil den oprettede base, herunder dens registre, være et velegnet - for ikke at sige nødvendigt - værktøj for den videre, løbende regelsane-ring.

Anvendelse af edb til juridisk informationsformidling rejser en række juridisk-tekniske og principielle problemer, som vil gøre sig gældende, uanset om der er tale om et centralt, om-fattende databasesystem eller om en række, specialiserede og eventuelt privatbaserede systemer. Disse problemer karakteri-seres for så vidt ved i vidt omfang allerede at bestå i det eksisterende informationssystem, men de accentueres i meget høj grad, når edb-teknikken tages i anvendelse.

For så vidt angår retsforskrifter indebærer anvendelse af edb-søgesystemer øgede krav til ensartethed på en række felter så-som typologi, henvisninger samt ikrafttrædelses- og overgangs-bestemmelser. Endvidere er der spørgsmål om, i hvilket omfang ophævede forskrifter fortsat bør være tilgængelige, og om an-vendelse af emneord og registre med henblik navnlig på søgnin-ger på tværs af ressort- og andre traditionelle opdelinger,

samt om en hensigtsmæssig, løbende tilvejebringelse af komplette, ajourførte udgaver af forskrifterne. Om disse spørgsmål kan henvises til kapitel V, C.

Ved en udbygning af et lovdatbasesystem med judicielle og administrative enkeltafgørelser melder sig yderligere spørgsmål navnlig om udvælgelse, redaktion, ekstrahering og fjernelse af uaktuelt stof. Dette har såvel en praktisk som en principiel side, idet indholdet af en almindeligt anvendt base vil kunne udøve en betydelig indflydelse på retsudviklingen, herunder den vægt, hvormed præjudikater indgår i retskildeanvendelsen.

Som det fremgår, stiller disse problemer krav såvel til de regeludstedende og kompetente myndigheder som til redaktionen af en lovdatabase. Det vil formentlig være afgørende for at sikre en ensartet og sikker udbredelse af retsinformation, at det offentlige får betydelig indflydelse på et sådant system. At de rejste spørgsmål løses på en forsvarlig måde er i sidste ende et spørgsmål om borgernes retssikkerhed.

6. En generel lovdatabase, hvori forskrifternes tekst løbende ajourføres ved indarbejdelse af ændringer, vil muliggøre en gennemgribende effektivisering og rationalisering af distributionen af de statslige forskrifter.

Lovdatabasen vil i sin komplette form løbende kunne præstere udtræk af gældende, ajourførte forskriftstekster og registre herover, herunder registre på tværs af ressortopdelinger. Brug af disse produkter i distributionen vil i væsentlig grad kunne forbedre anvendeligheden af det materiale, der udsendes fra de regeludstedende myndigheder. Der kan herunder peges på bl.a. "pakkelsninger", omfattende samlede udsendelser af retsinformationsmateriale på tværs af ressortopdelinger til eksempelvis kommunerne. Der kan være tale om løsbladssystemer eller hyppige optryk af registre og regelsamlinger på grundlag af databasens indhold. En smidig og sikker arbejdsgang ved forskriftsmaterialets fordeling kan opnås ved at indlægge særlige markeringer vedrørende brugergrupper m.v. i systemet.

Distribueres forskrifterne fremover gennem et søgevenligt ajourført løsbladssystem, kan lovdata-basen ligeledes anvendes til udvikling af et index, der er knyttet til løsbladssystemerne.

Ved tilrettelæggelsen af såvel etableringen af lovdata-basen som distributionsvirksomheden må det sikres, at der er nøje overensstemmelse mellem de to retskilder med hensyn til såvel forskrifternes form som medtagne forskrifter. Det vil således være hensigtsmæssigt, om ministeriernes klargøring af Lovgiveret til indlæsning i lovdata-basen er tæt koordineret med en omlægning af distributionsvirksomheden.

Det primære ansvar for distributionsvirksomheden må fortsat ligge hos den regeludstedende myndighed. Opgavernes tekniske løsning må koordineres i forhold til de private forlags indsats på feltet.

Som led i moderniseringsprogrammet vil administrationsdepartementet til februar fremlægge et udspil med henblik på at etablere en mere brugervenlig og effektiv distributionsvirksomhed.

7. Den tekniske udvikling indenfor området kontorautomation er for tiden inde i en ekspansiv fase. Dette gælder for så vidt såvel den private som den offentlige sektor. Denne udvikling indebærer såvel en øget tilvænnning til anvendelse af edb-båret information af forskellig slags som en stigende udbredelse af edb-udstyr, der kan anvendes til terminalsøgning. Der er formentlig grund til at tro, at der i løbet af et relativt kort åremål vil være tale om, at dokumentationsfunktionerne på såvel offentlige som private kontorer i meget vidt omfang vil blive varetaget af edb-systemer. Denne udvikling kan meget vel føre til et "spring" i efterspørgslen af edb-rets-information, som kan føre til etablering og udbredt anvendelse af retsinformationssystemer, som ikke er tilstrækkeligt gennemarbejdede med væsentlige retssikkerhedsmæssige problemer til følge.

En generel lovdatabase vil virke fremmede for, at (for)bru-

gere blandt advokater, revisorer, virksomheder og organisationer med virkelig fordel kan tage edb-teknologien i anvendelse til juridisk informationssøgning. Dette vil igen fremme udviklingen henimod en udbredt anvendelse af integreret kontorautomatisering og formentlig give dansk industri nogle udviklingsmuligheder. Et statsligt lovdatabaseinitiativ må på den baggrund også tillægges betydning som en accellerende faktor for en sådan udvikling.

Den tekniske udvikling inden for informationsformidling i almindelighed indebærer i sig selv et behov for, at retlig information gøres tilgængelig via elektroniske medier. Såfremt dette ikke sker, risikerer man, at formidlingen af retsinformation og dermed kendskabet til lovgivningen bliver ringere og ringere, efterhånden som den nye teknik i øvrigt vinder indpas i samfundet.

8. Ved vurderingen af, hvorvidt en generel lovdatabase bør søges etableret, er det et væsentligt spørgsmål, hvilken udvikling der må forventes, såfremt området overlades til mere spredte offentlige eller private initiativer. Som tidligere anført har det eksisterende behov på området allerede givet sig udslag i såvel offentlige som private projekter.

Retsinformationsrådets sekretariat har som et led i udredningsarbejdet haft drøftelser med repræsentanter for I/S Datacentralen af 1959 om den udvikling med hensyn til juridiske edb-inforraationssystemer, som kan forventes, såfremt der ikke tages et generelt, offentligt initiativ. Blandt andet på grundlag af disse drøftelser må det vurderes, at der på det danske marked for juridisk informationsformidling hidtil har været en vis forventning om, at det offentlige - herhjemme som det har været tilfældet mange steder i udlandet - før eller senere vil etablere noget i retning af en "elektronisk lov- og ministerialtidende". Overvejelserne hos de private informationsformidlere må således formodes at have koncentreret sig om produkter, der beriger de officielle retsfor skrifter med domme, noter, stikordsregistre og ikke-offentliggjorte for skrifter etc. Såfremt det imidlertid konstateres, at et statsligt ini-

tiativ ikke vil blive taget i en overskuelig fremtid, må det forudses, at en eller flere private informationsformidlere vil gøre fremstød på markedet.

Det må formodes, at Datacentralen i princippet er indstillet på om nødvendigt gennem egne investeringer at videreudbygge DC-JURA hen imod et almindeligt lovdatabasesystem, såfremt visse afgørende forudsætninger er til stede. Udbygningstakten må imidlertid forventes at ville blive langsom, og indlægningen af retsstof i det hele bestemt af efterspørgslen på de enkelte ressortområder. Af indtjeningsmæssige årsager vil der formentlig blive lagt vægt på, at retsforskrifterne suppleres med afgørelser, litteratur og anden relevant information. En lovdatabase omfattende ca. 10 al: de efterspørgselsmæssigt mest betydende emneområder i komplet form vil således næppe kunne være en realitet før end i sidste halvdel af 1990'erne. Hertil kommer, at basen næppe vil indeholde stof - heller ikke grundmaterialet i form af love, bekendtgørelser og cirkulærer - vedrørende de emneområder, hvor efterspørgslen er ringe. Det er Datacentralens opfattelse, at selv for en sådan begrænset model vil det være en forudsætning for rentabel drift, at indskrivning og juridisk redaktion varetages decentralt, d.v.s navnlig af det enkelte ressortministerium, aj: alt grundmateriale modtages i maskinlæsbar form såvel i etablerings- som i driftfasen, og at der tillægges centralen eksklusive udnyttelsesrettigheder.

Med hensyn til andre, private informationsformidlere er det vurderingen, at flere eller måske samtlige virksomheder på markedet vil søge at sikre sig en niche dækkende et enkelt lovområde eller tilbyde at finansiere større eller mindre dele af et mere generelt lovdatabasesystem mod at få tillagt rettighederne til kommerciel udnyttelse heraf. Man må forudse, at det samlede, juridiske edb-informationssystem vil blive spredt på en række forskellige delsystemer over hele landet - muligt også i udlandet - og med vidt forskellige formater, søgesprog og -metoder og med varierende kvalitet. Det kan blive vanskeligt og uforholdsmæssigt dyrt at benytte terminaler til at gå direkte ind og søge i de forskrifter, man har behov for, li-

gesom omkostningerne til terminaler, kommunikation og uddannelse i brug af forskellige systemer kan forventes at ville blive større end i forhold til et fælles, koordineret lovdata-basesystem. Også for så vidt angår andre, private informationsformidlere end DC må det forventes, at der til stadighed vil være en række lovområder, hvor efterspørgslen vurderes som så ringe, at delbaser ikke oprettes, ligesom allerede oprettede emneområder må påregnes nedlagt, hvis efterspørgslen viser sig at svigte.

Som omtalt ovenfor i kapitel III arbejder flere ministerier med planer om anvendelse af edb under forskellige former til juridisk informationssøgning. Rapporten vedrørende kommunernes behov og krav i forbindelse med elektronisk informationssøgning lægger op til nogle konkrete pilotprojekter vedrørende edb-anvendelse.

Man må på denne baggrund regne med, at et almindeligt, oversigtligt lovdata-basesystem, der dækker samtlige lovområder, ikke vil blive etableret på privatbasis i nogen overskuelig fremtid. Derimod kan ventes at opstå en række uensartede data-basesystemer, som kan vise sig vanskelige at koordinere, ligesom et med tiden stigende antal offentlige initiativer på området nok vil medføre visse offentlige investeringer i edb-retsinformtion, men uden at et generelt system dannes.

9. Sammenfattende bør det fremhæves, at de tekniske forudsætninger er til stede for etablering af et avanceret og rationelt lovdata-basesystem, og sådanne systemer er da også i meget vidt omfang etableret i udlandet. Det nødvendige, grundlæggende forarbejde for et dansk lovdata-basesystem er udført ved den i kapitel III omtalte række af udredningsarbejder m.v. Hertil kommer erfaringerne fra bl.a. DC-JURA og systemerne i navnlig Sverige og Norge.

De samlede mængder af lovstof m.v. har efterhånden antaget sådanne størrelser, at behovet for en gennemgribende fornyelse af det juridiske informationssystem klart er til stede. Regelsanerings- og moderniseringsbestræbelserne aktualiserer i me-

get høj grad hele spørgsmålet om oprettelse af en lovdatabase, som endvidere vil kunne danne grundlag for en effektivisering og en rationalisering af distributionen af statslige retsfor skrifter. Edb-teknologien er i disse år ved at blive indarbejdet i såvel offentlige som private kontorer. Hermed skabes grundlaget for en stadig udbygning af et lovdatabase-system, ligesom et sådant system vil bidrage til udviklingen mod udbredt anvendelse af integreret kontorautomatisering.

Det må erkendes, at en generel, dansk lovdatabase ikke vil opstå foreløbig, hvis ikke staten tager initiativet. Ved fremkomsten af en række decentrale systemer ville det vanskeligt kunne sikres, at informationssystemet fremtræder som et sammenhængende system over for brugeren. Endvidere taler hensynet til en hensigtsmæssig varetagelse af krav til forskrifternes udformning og til det retssikkerhedsmæssige spørgsmål om en ligelig udbredelse af retsinformation for, at det offentlige sikres en betydelig indflydelse på et lovdatabase-system. Det samme gælder hensynet til den fulde udnyttelse af de muligheder regelsanerings- og distributionsmæssige muligheder, som en lovdatabase indebærer.

Det vil i disse år utvivlsomt være en forudsætning for iværksættelsen af nye, statslige initiativer, at disse holdes indenfor snævre økonomiske rammer. Det bør dog understreges, at det næppe er realistisk at antage, at statens samlede forbrug af edb-ressourcer til juridisk informationssøgning i vid forstand på længere sigt vil blive mindre uden en generel, statslig lovdatabase, snarere tværtimod.

Det er på denne baggrund Retsinformationsrådets opfattelse, at en generel lovdatabase bør søges oprettet, og at det offentlige bør påtage sig denne opgave. Rådet anbefaler derfor, at regeringen tager initiativ til snarest at oprette en almindelig lovdatabase. Et nærmere forslag til, hvorledes en sådan lovdatabase kan oprettes og indpasses i det eksisterende informationsmønster opstilles nedenfor i kapitel VI. Forinden behandles i kapitel V nogle retligt-tekniske spørgsmål, som melder sig i forbindelse med udformningen af et lovdatabase-system.

V. Retligt-tekniske spørgsmål.

Forud for opstilling af en nærmere model for en lovdatabase samt foretagelse af økonomiske beregninger er det nødvendigt at tage stilling til nogle problemer af principiel karakter. Disse problemer omfatter navnlig spørgsmålet om, hvorvidt en generel, offentlig lovdatabase bør tillægges den retlige virkning, som i dag knyttes til Lovtidende, samt i øvrigt om den fortsatte udgivelse af Lov- og Ministerialtidene, jfr. nedenfor afsnit A. Endvidere bør der tages stilling til nogle spørgsmål i relation til ansvarsreglerne, jfr. afsnit B. Endelig foreligger spørgsmålet om, hvilke krav der bør stilles til indholdet og udformningen m.v. af retsforskrifterne i forbindelse med indlægning heraf i en lovdatabase, jfr. afsnit C.

A. Forholdet mellem Lovtidende og en Offentlig lovdatabase. Se m.v.

1. Grundlovens § 22 fastsætter bl.a., at kongen "befaler lovens kundgørelse". Nærmere regler om kundgørelse af love og andre retsforskrifter findes i lovtidendeloven, lov af 25. juni 1870 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende. Efter lovtidendeloven skal love, kgl. anordninger og som hovedregel ministerielle anordninger (bekendtgørelser) optages i Lovtidende. Offentliggørelsen betegnes af loven som den "bindende bekendtgørelsesform".

Love og anordninger træder i kraft ugedagen efter den dag, hvor det pågældende nummer af Lovtidende er udgivet, medmindre loven eller anordningen selv indeholder anden bestemmelse. Sådanne afvigende bestemmelser findes i de fleste love, navnlig således at loven træder i kraft på en bestemt dato eller ved kundgørelsen.

Spørgsmålet om ikrafttrædelse (den tidsmæssige anvendelse af love) omfatter to problemstillinger; dels spørgsmålet om håndhævelses- eller ikrafttrædelsestidspunktet, d.v.s. det tidspunkt, fra hvilket loven kan (og skal) håndhæves af myndighederne, og gyldighedstidspunktet, d.v.s. skæringspunktet for, hvilke faktiske omstændigheder der skal bedømmes efter loven,

henholdsvis den tidligere retstilstand.

Grundloven hindrer ikke, at love tillægges tilbagevirkende gyldighed. Derimod anses ikraft t.t. gældelses tidspunktet (håndhævelsen) i almindelighed at være betinget af lovens kundgørelse. Den nærmere rækkevidde af grundloven og lovtidendeloven på dette punkt har været genstand for diskussion i den juridiske teori. Se herom f.eks. bet. 740/75, p. 11 ff. med henvisninger.

For så vidt angår administrativt fastsatte forskrifter, bygger lovtidendeloven på en sondring mellem regler, der er bindende for borgerne, og regler, der alene forpligter offentlige myndigheder (tjenestebefalinger). Den almindeligt anvendte terminologi for disse regeltyper er henholdsvis bekendtgørelser og cirkulærer.

Bekendtgørelser, der udstedes af ministerierne med hjemmel i lov, indføres i Lovtidende. Optagelsen har samme retlige betydning som med hensyn til love.

Lovtidendeloven giver mulighed for, at det ved kongelig anordning kan bestemmes, at visse grupper af bekendtgørelser ikke indføres i Lovtidende, men at der i stedet forholdes i overensstemmelse med de forskrifter, som fastsættes af vedkommende minister. Denne adgang er anvendt i en række tilfælde, typisk hvor der er tale om mere specielle detailbestemmelser eller om stedligt afgrænsede bekendtgørelser, se f.eks. kgl. anordning nr. 73 af 5. marts 1979 om forskrifter for offentlige myndigheders registre, der bestemmer, at eksemplarer af de pågældende forskrifter kan forlanges udleveret ved henvendelse til de registeransvarlige myndigheder.

Med hensyn til cirkulærer fastsætter lovtidendeloven, at administrative befalinger af "almindeligere" karakter optages i Ministerialtidende. Der er imidlertid ikke tale om en pligtmæssig optagelse. Generelle tjenestebefalinger meddeles som regel ved fremsendelse af særtryk el.lign. til de pågældende myndigheder inden offentliggørelse eventuelt sker i Ministerialtidende. En tjenestebefaling forpligter den underordnede

myndighed, når den er meddelt myndigheden. Offentliggørelsen af cirkulærer og andre generelle tjenestebefalinger i Ministerialtidende har således ikke betydning for spørgsmålet om ikrafttrædelse.

2. Lovtidendes funktion består således først og fremmest i, at optagelse er afgørende for ikrafttrædelse af love og andre retsfor skrifter, der er bindende for borgerne. I sammenhæng hermed tjener Lovtidende det formål at give oplysning om bestemmelsernes autoritative tekst. Disse formål kan karakteriseres som Lovtidendes retlige funktion.

Endvidere fungerer Lovtidende, som en - officiel - kronologisk lovsamling, d.v.s. som et praktisk hjælpemiddel til oplysning om gældende ret. Denne egenskab kan kaldes Lovtidendes informativ funktion.

Spørgsmålet om revision af lovtidendeloven er behandlet i lovtidendeudvalgets betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende. Som anført i betænkningen, p. 26, lægger lovtidendelovens ordning afgørende vægt på den retlige funktion. Udvalget fandt ikke anledning til at foreslå videregående ændringer på dette punkt. Betænkningen indeholder et udkast til en ny lov, der i alt væsentligt opretholder den gældende ordning med hensyn til retsvirkningen af optagelse af love og bekendtgørelser i Lovtidende. Derimod fandt udvalget ikke Lovtidendes funktion som kilde til oplysning om gældende ret tilgodeset i tilstrækkelig høj grad. Man foreslog på denne baggrund bl.a. en sammenlægning af Lovtidende og Ministerialtidende. En sådan ordning ville muliggøre en udfærdigelse af eet samlet register for alle generelle retsfor skrifter. En yderligere forbedring ville opnås ved tilvejebringelse af et officielt register med en udtømmende angivelse af gældende love og administrative bestemmelser, således at for skrifter, der ikke indeholdes i registret, betragtes som ophævet.

Der blev i folketingssamlingen 1975-76 fremsat lovforslag på grundlag af betænkningssudkastet. I bemærkningerne til lovforslaget omtales lovtidendeudvalgets overvejelser vedrørende et

officielt register med gyldighedsvirkning. Justitsministeriet fandt, at en sådan ordning, som kræver gennemførelse ved lov, burde udskydes til yderligere overvejelse bl.a. under hensyn til sammenhængen med udviklingen af informationssystemer under anvendelse af edb. Lovforslaget blev ikke gennemført og er ikke blevet genfremsat.

3. Etableringen af en statslig lovdatabase kan give anledning til at overveje, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt at knytte kundgørelsesvirkningen til optagelse af love og bekendtgørelser i lovdatabase i stedet for som nu til optagelse i Lovtidende. I den forbindelse bemærkes, at grundloven stiller krav om kundgørelse, men intet indeholder om, på hvilken nærmere måde kundgørelsen skal ske. Kundgørelseskravet vil formentlig kunne opfyldes gennem optagelse i en lovdatabase, til hvis indhold der er almindelig adgang. Uanset, om der således ikke er forfatningsretlige hindringer for at tillægge databasen retlig funktion, må spørgsmålet naturligvis afhænge af såvel principielle som praktiske hensyn.

Kundgørelse ved hjælp af en lovdatabase vil indebære nogle fordele, navnlig med hensyn til den hurtighed, hvormed kundgørelsen rutinemæssigt kan ske.

En forudsætning for at tillægge lovdatabase retlig funktion må imidlertid være, at der ikke blot i princippet, men også praktisk er almindelig adgang til basens indhold. Med hensyn til en model uden søgesystemer og terminaladgang kommer spørgsmålet for så vidt slet ikke på tale. Tænker man sig derimod et terminalsystem med veludviklede søgesystemer og mulighed for decentralt at tage udskrifter af teksterne, vil systemet teknisk set formentlig langt overgå Lovtidende i informativ værdi. Af bl.a. økonomiske grunde kan det imidlertid ikke forventes, at antallet af brugere på en sådan database umiddelbart efter oprettelsen blot tilnærmelsesvis vil være på niveau med antallet af brugere af Lovtidende i dag. Allerede af den grund kan spørgsmålet siges at være uaktuelt.

Lovtidendes retlige funktion omfatter såvel kundgørelsesvirk-

ningen som tilvejebringelsen af et sæt autoritative tekster. Retsanvendelsen kræver, at man med stor sikkerhed kan finde frem til tekster, der entydigt indeholder ordlyden af de bestemmelser, som er i kraft. Erfaringerne har vist, at Lovtidende normalt opfylder dette krav. Ved konvertering til et edb-system må man derimod påregne en vis risiko for fejl, herunder system- og indtastningsfejl. Denne risiko stiger, hvis systemet skal fungere på den måde, at ændringsforskrifter løbende indredigeres i teksterne. Eventuelle fejl under ombrydningen, der ikke opdages i tide, vil kunne give anledning til store praktiske og principielle problemer. Hertil kommer risikoen for afbrydelser af strømforsyningen. For at imødegå de værste tænkelige konsekvenser af sådanne fejl m.v. vil det formentlig under alle omstændigheder være nødvendigt sideløbende at operere med en form for papirsystem.

Selvom de ovenfor omtalte betænkeligheder med hensyn til adgangen til systemet formentlig kan ventes at ville aftage med den hurtige udvikling i anvendelsen af edb, bør man således foreløbig afstå fra at overføre kundgørelsesvirkningen m.v. fra Lovtidende til et edb-system.

4. Som tidligere nævnt er der ikke knyttet retsvirkninger til optagelsen af cirkulærer m.v. i Ministerialtidende. Betænkelighederne ved at indstille udgivelsen af Ministerialtidende i forbindelse med etableringen af et edb-system vil således være tilsvarende mindre. Imidlertid taler hensynet til den almindelige adgang til forskrifterne fortsat med styrke for, at udgivelsen af Ministerialtidende i hvert fald indtil videre opretholdes. Anvendelse af samme grunddokument til henholdsvis Ministerialtidende og opdatering af lovdata-basen indebærer, at der herved ikke bliver tale om dobbeltarbejde.

Et væsentligt element i en generel regeldatabase vil bestå i samlingen af forskrifter på cirkuløreniveau, herunder ikke mindst de forskrifter, som i dag ikke optages i Ministerialtidende. På den baggrund bør det i sammenhæng med overvejelserne om en omlægning af distributionssystemet nøje undersøges, om Ministerialtidende vil kunne nedlægges og erstattes

af udgivelser på grundlag af lovdatabasen, når denne er etableret. Det må efter rådets opfattelse anses for ønskeligt, at Ministerialtidende afløses af mere dækkende og anvendelige publikationer, f.eks. en årlig udgivelse af et komplet register over gældende cirkulærer eller retsforskrifter i det hele taget, forsynet med henvisninger til de udstedende myndigheders eventuelle egne og andre udgivelses- og distributionssystemer. En løbende, f.eks. årlig udgivelse af de samlede gældende forskrifter for alle sektorer vil derimod på grund af omfanget være urealistisk.

Nedlæggelse m.v. af Ministerialtidende vil kræve ændring af lovtidendeloven.

5. Selvom den gældende ordning med hensyn til Lovtidende og indtil videre Ministerialtidende opretholdes sideløbende med etableringen af en lovdatabase, kunne det overvejes at tilvejebringe et officielt register med gyldighedsvirkning som foreslået af lovtidendeudvalget. Selve etableringen af en lovdatabase vil i høj grad lette tilvejebringelsen og ajourføringen heraf. Af hensyn til risikoen for fejl m.v. er det dog næppe hensigtsmæssigt straks fra starten at tillægge basens registre denne vidtgående virkning eller i øvrigt at anvende basen som grundlag for udarbejdelse af et sådant register. Hertil kommer, at udarbejdelsen af et register med gyldighedsvirkning nødvendigvis må kræve et meget grundigt forarbejde, herunder med registrering af alle gældende forskrifter og udarbejdelse af en hensigtsmæssig registrant. Endvidere må et sådant register forudsætte en ikke ubetydelig forudgående regelsanering. Spørgsmålet bør derfor overvejes nærmere i lyset af erfaringerne med anvendelsen af en lovdatabase, når denne har fungeret en passende tid.

B. Ansvarsproblemer.

1. Oprettelse af en statslig lovdatabase kan give anledning til overvejelser vedrørende statens ansvar for eventuelle fejl i basens indhold. Fejl i et edb-informationssystem vil kunne forekomme på en række måder. Der kan herunder tænkes fejl i

form af urigtig gengivelse af forskrifter m.v. Sådanne urigtigheder kan hidrøre såvel fra det grundmateriale, der konverteres, som fra den edb-mæssige behandling, herunder systemmæssige fejl og fejl i forbindelse med indtastning og udtræk. I det omfang samme sats anvendes til trykning af Lovtidende og opdatering af databasen, vil risikoen for fejl i form af urigtig gengivelse af love og bekendtgørelser væsentligt reduceres.

Det kan endvidere tænkes at forekomme, at registre og tekst-del ikke omfatter enkelte forskrifter m.v., som er gældende, og som derfor principielt burde være optaget i en lovdatabase. For en realistisk betragtning vil sådanne mangler ikke fuldstændig kunne undgås, navnlig ikke i den første tid efter databasens etablering. Hvorvidt manglende forskrifter m.v. overhovedet kan betegnes som fejl, afhænger af databasens erklærede målsætning og omfang, herunder om indholdet beskrives som en fuldstændig gengivelse af gældende ret. Såfremt der ikke tillægges basens registre en særlig gyldighedsvirkning, jfr. ovenfor i afsnit A om lovtidendeudvalgets overvejelser, er der i øvrigt næppe anledning til at gå så vidt.

Med hensyn til ansvarsspørgsmålet kan man tænke sig på den ene side, at staten påtager sig at indestå for rigtigheden m.v. af databasens indhold, og på den anden side at erstatningsansvar fraskrives i større eller mindre omfang.

2. En lovdatabase, der oprettes og drives af staten, vil nødvendigvis få et vist officielt præg. Dette indebærer formentlig, at der hos brugerne vil være forventning om en høj grad af sikkerhed for indholdets rigtighed.

Et objektivt, statsligt ansvar for rigtigheden af offentlig registrering kendes fra tinglysningsvæsenet. Dette ansvar har imidlertid sin begrundelse i særlige hensyn, herunder hensynet til realkreditte.

Det overordnede sigte med etableringen af et statsligt edb-informationssystem er en styrkelse af retssikkerheden ved tilve-

jebringelse af en nem adgang for borgere, erhvervsvirksomheder og myndigheder til oplysning om gældende ret. Dette formål tilsiger ikke i sig selv, at staten indestar for rigtigheden af indholdet i lovdatabase. En lovdatabase, der oprettes sideløbende med udgivelsen af Lovtidende, vil først og fremmest få karakteren af et hjælpemiddel på samme måde som de for tiden udgivne private lovsamlinger. Fuld sikkerhed for ordlyden af den autentiske tekst må også i dag søges ved kontrolopslag i Lovtidende. Hertil kommer i øvrigt, at eventuelle ansvarssituationer på dette område næppe er egnede til regulering ved en regel om objektivt ansvar.

3. Der kan derimod være anledning til nærmere at overveje, om der er behov for at fravige de almindelige erstatningsregler ved en ansvarsfraskrivelse i forbindelse med brugen af databasens indhold.

En sådan fravigelse af almindelige erstatningsregler kræver ikke lovgivning, men kan ske ved fastsættelse af vilkår for anvendelsen af informationssystemet. Herved bør man dog være opmærksom på, at selvom retsordenen anerkender ansvarsfraskrivelser som gyldige, vil vilkår herom efter gældende erstatningsregler i visse, særlige tilfælde ikke være til hinder for, at der pålægges erstatningsansvar. I denne forbindelse har en række omstændigheder betydning, herunder kontraktsforholdets og erstatningskravets nærmere karakter, graden af uagtsomhed og vilkårets udformning m.v.

Uanset at den principielle målsætning selvsagt må være, at databasen i sin endelige form omfatter alle gældende forskrifter m.v. indenfor de respektive lovgivningsområder, bør det i beskrivelsen af systemet generelt præciseres, i hvilket omfang de gældende forskrifter er optaget i basen.

I øvrigt vil situationen med hensyn til erstatningsansvar kunne stille sig noget forskelligt alt efter, hvor avanceret informationssystemet indrettes, herunder om der etableres et almindeligt tilgængeligt søgesystem med terminaladgang, særlige distributionssystemer m.v. Endvidere kan vurderingen være

forskellig med hensyn til forskellige kategorier af brugere.

Såfremt staten sælger ydelser i form af udtræk fra databasen til erhvervsvirksomheder med henblik på privat udgivelse af lovsamlinger og registre eller private søgesystemer, vil eventuelle fejl ved disse ydelser skulle bedømmes ud fra kontraktretlige synspunkter. Det vil næppe være hensigtsmæssigt, at staten i sådanne kontaktsforhold generelt fraskriver sig erstatningsansvar i videst muligt omfang. Der kan imidlertid være anledning til at påpege, at ydelserne reelt vil være udtryk for en bearbejdelse af et materiale, der stammer fra de enkelte udstedende myndigheder. I relation til ansvarsspørgsmålet vil der således være en forskel mellem på den ene side fejl vedrørende selve grundmaterialet, som dette i form af forskrifter og registre m.v. foreligger fra de udstedende myndigheder, og på den anden side fejl, der kan henføres til selve lovdatabase (d.v.s. redaktions- og edb-servicesiden). Med hensyn til brugere af et eventuelt statsligt søgesystem, herunder advokater, revisorer, erhvervsvirksomheder til intern brug m.v., adskiller spørgsmålet om ansvar for fejl i databasen sig i princippet ikke fra det tilsvarende spørgsmål vedrørende privat udgivne lovsamlinger m.v. Ansvarsspørgsmålet har formentlig ikke i praksis givet anledning **til** større problemer for så vidt angår sådanne lovsamlinger. Vilkår om ansvarsfraskrivelse anvendes således i almindelighed ikke i forbindelse med sådanne udgivelser m.v. Det kan dog næppe på forhånd udelukkes, at domstolene vil anlægge noget anderledes synspunkter på fejl i et statsligt informationssystem end på fejl i f.eks. en privat udgivet lovsamling. Det samme kan imidlertid tænkes at gælde med hensyn til vurderingen af vilkår om ansvarsfraskrivelse.

Det afgørende bør dog være, at vidtgående ansvarsfraskrivelse vil kunne svække tilliden til et lovdatabase systems pålidelighed. Der kan endvidere næppe bortses fra betydningen af den præventive virkning af det almindelige ansvar for fejl m.v. På denne baggrund finder retsinformationsrådet, at man ikke i forhold **til** brugerne af et søgesystem bør betjene sig af ansvarsfraskrivelse. En hensigtsmæssig retsstilling opnås for-

mentlig bedst gennem en omhyggelig beskrivelse af de ydelser, der tilbydes, herunder ved en præcisering af, at optagelse i databasen naturligvis ikke i sig selv forlener teksterne med nogen særlig gyldighedsvirkning. For det tilfælde, at et søgesystem gøres tilgængeligt for borgerne i almindelighed, f.eks. via de offentlige biblioteker, vil der være behov for en klar fremhævelse af dette forhold.

C. Krav til forskrifternes udformning m.v.

1. Etablering af en lovdatabase aktualiserer spørgsmålet om de generelle krav, der stilles til udformningen af retsforskrifter.

Lovgivningen indeholder ikke nærmere regler om affattelse af love m.v. Af lovtidendelovens § 3 følger, at en udtrykkelig ikrafttrædelsesbestemmelse må formuleres, såfremt ikrafttrædelse skal ske på et eindet tidspunkt end ugedagen efter udgivelsen af det pågældende nummer af Lovtidence.

Lovtidendeloven indeholder desuden en angivelse af den typologi, der anvendes med hensyn til generelle retsforskrifter. Lovtidendelovens opregning af forskriftstyper er ikke udtømmende og må for en praktisk betragtning i øvrigt betegnes som til dels forældet.

For så vidt angår lovgivning i formel forstand, d.v.s. retsregler, der er tilblevet i overensstemmelse med grundlovens regler om lovgivningsproceduren, anvendes konsekvent betegnelsen lov. Med hensyn til andre retsforskrifter er terminologien mere usikker. Generelle retsforskrifter, der fastsættes administrativt med hjemmel i lov, benævnes i nutiden i almindelighed kgl. anordning eller bekendtgørelse. Afgørende for valget mellem disse typer er normalt lovhjemmelens udformning. Generelle retsforskrifter, der retter sig til borgerne, men som fastsættes uden direkte Lovhjemmel, kendes f.eks. i form af de såkaldte anstaltsanordninger. Disse kan - ligesom andre bekendtgørelser - have et stedligt afgrænset anvendelsesområde.

Retsforskrifter, der alene indeholder regler, der er bindende for myndigheder, (tjenestebefalinger) betegnes almindeligvis som cirkulærer, men sprogbroen er langt fra konsekvent. Betegnelsen vejledning anvendes oftest om generelt udformede retningslinier, der hverken indeholder regler bindende for borgerne eller tjenestebefalinger, og som derfor ikke er egentlige retsforskrifter.

Den i medfør af lovtidendeloven udstedte anordning af 24. september 1870 angående bestemmelser for udgivelsen af Lovtidende og Ministerialtidende fastsætter bl.a., at love m.v. og cirkulærer nummereres fortløbende i henholdsvis Lovtidende og Ministerialtidende. Dette nummereringssystem danner grundlag for den almindeligt anvendte citeringsteknik med hensyn til love og andre retsforskrifter.

De eksisterende retningslinier for den nærmere affattelse m.v. af retsforskrifter findes i en række cirkulærer og vejledninger, som er blevet til over en årrække. En del af disse bygger på indstillinger fra lovtidendeudvalget, der bl.a. havde til opgave at overveje muligheden for at fastsætte retningslinier for den tekniske udformning af lovforslag og administrative retsforskrifter. Se herom betænkning nr. 740/1975, p. 5.

De eksisterende retningslinier om forskrifternes affattelse omfatter følgende:

- A. Statsministeriets cirkulære nr. 50 af 24. marts 1952 om udformning af love m.v.
- B. Statsministeriets cirkulære nr. 101 af 30. juni 1958 om den typografiske opstilling af love m.v.
- C. Statsministeriets cirkulære nr. 120 af 16. maj 1960 om angivelse af de udfærdigende myndigheders journalnumre på ekspeditioner til optagelse i Lov- og Ministerialtidende m.m.
- D. Justitsministeriets cirkulære nr. 4 af 10. januar 1966 om ikrafttræden og kundgørelse af love og anordninger.

- E. Justitsministeriets vejledning nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsforskrifter.
- F. Justitsministeriets vejledning nr. 242 af 18. november 1969 om affattelse af forslag til ændringsloveijijj.
- G. Justitsministeriets vejledning nr. 243 af 18. november 1969 om udarbejdelse af lovbekendtgørelser.
- H. Justitsministeriets vejledning nr. 80 af 9. a pril 1973 om udarbejdelse af bekendtgørelser.

Retningslinierne omfatter forskrifternes typografiske opstilling, titel, herunder typologien, sprogbrug, systematik, henvisninger, ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser m.v.

Som det fremgår af de enkelte cirkulærer og vejledninger, vil retningslinierne i meget vidt omfang være af generel anvendelighed ved udformningen af retsfor

skrifter. Specielt med hensyn til cirkulærer kan endvidere henvises til lovtidendeudvalgets betænkning nr. 469/1967, p. 22-25. Der er her opstillet nogle retningslinier for udformning af cirkulærer, herunder om anvendelse af cirkulæreformen til henholdsvis egentlige tjenestebefalinger og vejledende retningslinier.

Om loves affattelse kan henvises til Juridisk Grundbog, bind 1, 3. udgave, p. 16 ff.

2. De eksisterende retningslinier for affattelse af retsfor

skrifter tilsigter primært gennem en hensigtsmæssig standardisering at sikre klarhed og overskuelighed m.v. samt i øvrigt at forbedre forskrifternes informative værdi. Det igangværende regelsaneringsarbejde har i hovedsagen samme sigte. Som et led i regelsaneringsarbejdet har regeringen besluttet, at der skal udarbejdes en ajourført vejledning om udformningen af generelle retsforskrifter. Justitsministeriet har iværksat et sådant arbejde, som forventes afsluttet i 1984.

I forbindelse med dette arbejde vil det blive overvejet, hvilke krav et eventuelt fremtidigt edb-informationssystem vil kun

ne tænkes at stille til en sådan vejledning.

3. T forbindelse med etableringen af en lovdatabase opstår spørgsmålet om, hvilke nærmere krav om standardisering og bearbejdelse der bør stilles til de forskrifter, der skal optages i databasen. Dette kan i princippet omfatte såvel krav, der - som de eksisterende retningslinier - tjener til i almindelighed at sikre klarhed over overskuelighed, som krav, der mere specifikt tilsigter at lette etableringen og anvendelsen af en lovdatabase. Bortset fra mere tekniske forhold vedrørende søge- og distributionssystemer (emnekoder o.lign.), er det formentlig karakteristisk, at de ideale krav til forskrifterne ikke ændres væsentligt ved, at udgangspunktet for anvendelsen tages i en lovdatabase. Endvidere er de eksisterende retningslinier formentlig i deres indhold i vidt omfang i overensstemmelse med sådanne krav.

Anvendelsen af forskrifterne i en lovdatabase accentuerer imidlertid i høj grad de nævnte krav. De hidtidige erfaringer med DC-JURA projektet synes at vise, at det af hensyn til en rationel udnyttelse af edb-teknikken vil være hensigtsmæssigt at overveje yderligere standardisering af forskrifterne på en række punkter.

Det nærmere behov for standardisering m.v. afhænger af, hvilken præcis model for en lovdatabase, der vælges, herunder søgesystemer med terminaladgang, distributionssystemer etc. Systemets udformning vil ligeledes være bestemmende for, i hvilket omfang standardisering og bearbejdelse m.v. mest hensigtsmæssigt kan ske hos de udstedende myndigheder eller i databasens redaktionsorgan. Endvidere har det betydning, hvor langt man ønsker at gå i regelsaneringsmæssig henseende forud for oprettelse af databasen. På denne baggrund er der næppe på nuværende tidspunkt grundlag for at opstille et egentligt udkast til retningslinier om en sådan standardisering af forskrifterne. Teksten i det følgende har derfor karakter af et idékatalog til brug i det videre arbejde med spørgsmålet.

4. Ved udformningen af en generel lovdatabase bør der tages

hensyn til mulighederne for anvendelse af moderbasen til såvel terminalsøgning som trykke- og distributionsopgaver. Såfremt moderdatabasen tilrettelægges således, at den kan danne grundlag for såvel et fuldtekst/fritekst-søgesystem som andre søgesystemer, bør der skabes mulighed for, at samme grunddokument i videst muligt omfang kan anvendes til Lov- og Ministerialtidende, lovdatabasens opdatering samt til udtræk herfra til trykning af regelsamlinger og -registre. I alle henseender stilles krav til ensartethed og systematik. I det følgende omtales - bl.a. på baggrund af drøftelser med Datacentralen om de hidtidige erfaringer fra DC-JURA-projektet - en række spørgsmål om sådanne krav til forskrifternes udformning m.v.

Emnebetegnelser i forskrifterne og registre.

I et fuldtekst/fritekst-søgesystem kan der søges på hvert ord, som indgår i de lagrede tekster. Søges f.eks. på ordet "aktie", vil - forenklet udtrykt - alle tekster indeholdende dette ord blive opregnet for brugeren. Søges derimod på ord, som nok er af relevans i forhold til en given forskrift, men uden at ordet indgår heri, vil man ikke få oplysning om forskriften. Eksempelvis kan "culpa" være udtrykt ved "uforsvarlighed", "dansk rets almindelige erstatningsregel" m.v. Problemet kan løses ved at indlægge en "synonymordbog" i systemet, hvorved gængse synonymer automatisk "oversættes" ved søgning. En rationel redaktion af en lovdatabase forudsætter, at der tages højde for disse problemer i forbindelse med teksternes indlægning og helst i forbindelse med forskrifternes tilblivelse. Det bør således overvejes - eventuelt i note eller bilag til forskriften - at udarbejde en liste over de mest nærliggende "synonymer" i relation til forskriften. Noget sådant vil være særlig relevant i tilfælde, hvor ny terminologi indføres på et regelområde, og hvor brugerne må forventes at søge ved hjælp af indarbejdede begreber m.v. Betydningen af det her omtalte problem vil selvsagt blive væsentligt forøget i relation til begrænsede søgesystemer, f.eks. hvor der alene kan søges på ord, der indgår i forskrifternes titel.

Generelt kan problemet i øvrigt i nogen grad reduceres ved et

omhyggeligt ordvalg i forskrifterne, jfr. nedenfor om forskrifternes titel, opbygning og sprogbrug.

Ved tilrettelæggelsen af en generel lovdatabase, der omfatter flere eller alle lovgivningsområder, må der først og fremmest tages stilling til systemets grundlæggende opbygning, d.v.s. afgrænsningen af de enkelte deldatabaser. En meget simpel model vil være en opdeling på de enkelte ministerier eller departementer. Under alle omstændigheder bør det stå entydigt klart i forbindelse med indlægningen, i hvilken deldatabase en given forskrift skal placeres. Opdelingen af systemet i deldatabaser har i det væsentlige den funktion at lette søgningen. Bliver den enkelte deldatabase for stor, vil sandsynligheden stige for, at søgningen resulterer i udskrivning af forskrifter, som der ikke er brug for, og dermed vil den videre søgning blive vanskeliggjort. Opdelingen hindrer derimod ikke i sig selv søgning på tværs af delbaserne. Men også her gælder det, at der kan være behov for særlige emneord m.v., som ikke indgår i (alle) de relevante teksters ordlyd. På denne baggrund vil der være behov for et mere eller mindre raffineret opdelingssystem, hvorved der dannes en eller snarere flere registranter over det samlede regelsæt i basen. Et sådant system vil tillige være af stor betydning ved anvendelse af moderdatabasen til trykke- og distributionsopgaver, herunder til udskrivning af samlinger af forskrifter, som går på tværs af ministerområder og andre traditionelle opdelinger af retsstoffet, men også i forhold til almindeligt anvendte opdelinger, som dog ikke korresponderer med sprogbrug i titler og tekst vedrørende de pågældende retsforskrifter.

Endvidere fremkommer som et "biprodukt" en række registre, dels samlede registre over forskrifterne på de enkelte lovgivningsområder, dels tværgående registre. I en lovdatabase, der omfatter bekendtgørelser og generelle tjenestebefalinger m.v. vil disse registre udgøre et meget væsentligt værktøj i et gennemgribende regelsaneringsarbejde. Det vil endvidere kunne danne grundlag for overvejelser vedrørende et officielt regelregister med "gyldighedsvirkning", som blev anbefalet i lovtidendeudvalgets betænkning fra 1975, jfr. ovenfor afsnit A.2.

På denne baggrund bør det overvejes allerede ved udstedelsen af forskrifterne at forsyne disse med en række hensigtsmæssige emnekoder .

Lay-out.

Den samlede ydre fremtræden af den enkelte forskrift kan have betydning, for så vidt samme grunddokument anvendes til trykning (Lovtidende, Ministerialtidende og andre publikationer, herunder private) og til opdatering af databasen, afhængigt bl.a. af søge- og distributionssystemer. Dette spørgsmål bør overvejes afhængig af den nærmere udformning af et edb-søgesystem.

Angivelse af offentliggørelsesmåde og løbenummer.

Løbenumrene i Lov- og Ministerialtidende danner grundlag for den almindeligt anvendte citeringsteknik for så vidt angår forskrifter, der optages i disse publikationer, f.eks. "lov nr. 638 af 21. december 1977 om renter ved forsinket betaling m.v.". Andre citeringsmåder anvendes. Eksempelvis anvendes i Karnovs Lovsamling fra 1983 i overensstemmelse med DS/R 2097 til datoangivelser rækkefølgen: år-måned-dato. Den førnævnte lov citeres på denne måde: "Lov 1977-12-21 nr. 638 om renter ...". Ensartethed med hensyn til citeringen og dermed identifikationen af forskrifterne er væsentlig for at modvirke forvekslinger m.v. vedrørende søge- og trykkesystemer. Ved tilrettelæggelsen af en lovdatabase bør der tages stilling til spørgsmålet om ensartede angivelser af forskrifternes kilde (offentliggørelsesmåde), datering og nummerering, såvel med hensyn til Lov- og Ministerialtidende som med hensyn til andre publikationsformer som f.eks. Statsskattedirektoratets cirkulærer, Sociale Meddelelser og Meddelelser fra Rigsadvokaten.

Forskrifternes typologi (Regeltyper).

For tiden anvendes med hensyn til administrative forskrifter en ganske differentieret typologi. En række eksempler herpå

fremgår af opregningen af forskriftsbenævnelser, som er fundet ved en gennemgang af Lovtidende og Ministerialtidende årgangene 1965-1980, jfr. bilag 8.

Det er i de senere år fra forskellig side blevet fremført, at det af forskriftsbetegnelserne på cirkulærområdet - i højere grad end det har været tilfældet - bør kunne ses, i hvilket omfang der er tale om egentlige tjenstebefalinger eller om blot vejledende retningslinier. Arbejdsgruppen vedrørende regelsanering har i et Notat om udformningen af administrative forskrifter m.v. af 5. november 1982 henledt opmærksomheden på de gældende retningslinier, herunder for så vidt angår anvendelsen af betegnelserne cirkulære og vejledning. Som omtalt ovenfor afsnit 1, er sådanne retningslinier opstillet i lovtidendeudvalgets betænkning nr. 469/1967. I det nævnte notat fremhæves bl.a. jtt betegnelsen cirkulære alene bør forbeholdes meddelelser, der har karakter af tjenstebefalinger, at cirkulærer konsekvent bør opdeles i paragraffer, og at meddelelser, der ikke indeholder bindende forskrifter, men alene vejledende oplysninger, skal være forsynet med en titel, hvoraf dette fremgår, idet titlen normal bør indledes: "Vejledning om". Om spørgsmålet vedrørende anvendelse af henholdsvis cirkulære- og vejledningsformen kan endvidere henvises til en rapport af marts 1983 fra socialministeriets arbejdsgruppe vedrørende bindende/vejledende forskrifter i henhold til bistandsloven.

Erfaringerne synes at have vist, at der kan være behov for en udførlig vejledning vedrørende spørgsmålet om anvendelsen af cirkulære- og vejledningsformen. Det samme gælder for så vidt spørgsmålet om sondringen mellem bekendtgørelser og cirkulærer. Det må anses for at være af meget væsentlig betydning for indarbejdelsen af et lovdatbasesystem, at der på de nævnte punkter skabes så stor stringens i regelværket som muligt.

Der er i et vist omfang forekommet samme regelbetegnelser i både Lovtidende og Ministerialtidende, f.eks. "regler, reglement, meddelelse og vejledning". Dette kan medføre problemer, for så vidt som regler ofte identificeres alene ved nr. , år,

dato og type, f.eks. vejledning. De uens betegnelser kan endvidere give anledning til vanskeligheder, fordi regeltyperne af hensyn til dels den edb-mæssige identifikation, dels søgesystemer vil skulle tildeles en forkortelse. Dette komplicerer såvel udarbejdelsen af disse forkortelser som anvendelsen heraf ved indskrivning. De uens betegnelser kan endvidere give anledning til besværligheder i forbindelse med søgning, hvis man ønsker - eventuelt indenfor et nærmere afgrænset område - at søge med udgangspunkt i dokumenttyper (forskriftstyper).

Forskrifternes titel, opbygning og sprogbrug.

Med hensyn til forskrifterne udformning i relation til bl.a. titel, opbygning og sprogbrug er det væsentligt, at de almindeligt anerkendte retningslinier følges. Uensartethed i udformningen vanskeliggør anvendelsen i en lovdatabase. Titlerne bør være klare og overskuelige. Et eksempel fra en af de seneste årgange af Ministerialtidende illustrerer dette. Under angivelsen: "-departementets cirkulære af x/x_19xx" var titlen udformet således: "Vejledning om praktiseringen af -departementets cirkulære af x/x-19xx om ændring af cirkulære om y-loven".

Det vil ligeledes lette anvendelse til søgning m.v., at forskrifterne opbygges ensartet efter de almindelige retningslinier herfor, herunder om anvendelse af paragraffer, kapitelinddelinger m.v.

Af stor betydning for et edb-søgesystem er ensartet og konsekvent angivelse af hjemmel i administrative forskrifter samt standardisering af henvisninger og forkortelser. Standardiserede henvisninger er en forudsætning for automatisk fremfindning af citerede forskrifter, d.v.s. fremfindning blot ved at placere skærmterminalens curser (markør) ved den pågældende reference.

Henvisninger ved hjælp af løbenummer og datering fremfor ved hjælp af en almindeligt anvendt navn, f.eks. bistandsloven, indebærer en højere grad af eentydighed i et edb-system. På den anden side har forskrifternes "kælenavne" en vis værdi som

søgekriterier i et fuldtekst/fritekst-søgesystem. Systemet vil dog ikke fuldt ud fungere, såfremt sådanne navne ikke anvendes ved indlægningen af forskrifterne. Soges eksempelvis på ordet: "pensionsbeskatningsloven", vil resultatet udeblive, idet den rette titel er "Lov om beskatningen af pensionsordninger m.v.". I det omfang, hvor "kælenavnet" eller en del heraf indgår i den officielle titel, vil problemet kunne løses ved den såkaldte trunkeringsteknik, d.v.s. søgning på dele af ord. Men sådanne fremgangsmåder vil forlænge og dermed fordyre søgningen.

Med hensyn til sproget i retsforskrifter vil et edb-informationssystem navnlig stille krav om størst mulig overensstemmelse mellem forskrifternes tekst og almindelig anvendt sprogbrug. Herved lettes anvendelsen af et søgesystem. Problemerne vedrørende sådanne søgesystemer kan næppe fuldt ud løses ad denne vej, bl.a. fordi sproget løbende udvikler sig. I nogen grad vil en meget kraftig tilnærmelse mellem forskriftsproget og gængs sprogbrug, herunder faglig og juridisk sprogbrug, endvidere stride mod almindelig dansk lovtradition. Under alle omstændigheder bør dog unødigt variation i sprogbruget undgås. For eksempel kan tænkes forskrifter, hvor ordene bil, vogn, automobil og motorkøretøj anvendes i samme betydning. Kun hvor sådanne i daglig tale synonyme udtryk har forskellig retlig betydning, bør de optræde i samme forskrift.

¹krafttrædelse og ændri "9 m. v.

Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser rejser en række spørgsmål navnlig i tilfælde, hvor ikrafttrædelse af forskriftens enkelte bestemmelser sker til forskellige tidspunkter, eller hvor ikrafttrædelsen knyttes til andet end et bestemt fastsat tidspunkt, f.eks. til en begærings indgivelse el.lign. For sådanne tilfælde bør det overvejes at fastsætte et standardiseret note- eller referencesystem, som sikrer, dels at begge regelsæt indgår i en lovdatabase(s del for gældende regler), dels at de gamle regler, der anvendes i en overgangsfase, fjernes fra basen på et passende tidspunkt. Problemet kan eventuelt løses på den måde, at den gamle forskrift straks

efter ikrafttrædelsen af nogen del af den nye forskrift overgår til en historisk del i basen, hvortil henvises i en note til overgangsbestemmelserne eller eventuelt ved en særlig kode, der markerer, at ældre bestemmelser fortsat har betydning.

Ved ophævelse af forskrifter er det af væsentlig betydning, at der i ophævelsesforskriftens tekst udtrykkeligt tages præcis stilling til, hvilke bestemmelser der skal ophæves. Som så mange andre af de her omtalte spørgsmål er dette noget i og for sig selvfølgeligt, som allerede er et krav under det nuværende informationssystem, men som ikke altid efterleves for så vidt angår administrativt fastsatte forskrifter. Ved anvendelsen i en lovdatabase bør man imidlertid være opmærksom på, at det fulde udbytte af systemet kræver en løbende og hurtig stillingtagen til, hvilke forskrifter der skal indlæses såvel som, hvilke der skal slettes. Dette forhold understreges af et eksempel på et departementalt cirkulære, hvor spørgsmålet om ophævelse af ældre forskrifter var løst på denne måde: "I dette cirkulære sammenfattes og ajourføres tidligere udsendte cirkulærer til x-loven", uden at det i øvrigt dermed var tanken, at samtlige tidligere cirkulærer vedrørende den pågældende lov skulle være bortfaldet.

Spørgsmålet vedrørende ændringsforskrifter beror navnlig på, hvorvidt ændringer i lovdatabase straks indarbejdes i den ændrede forskrifts tekst uden at afvente en "forskriftsbekendtgørelse", eller om ændringsloven - i tiden mellem eventuelle lovbekendtgørelser m.v. alene indlægges i forlængelse af hovedloven. Mens den sidste løsning er langt den billigste - navnlig på redaktionssiden - er en løbende indredigering af ændringsforskrifter en forudsætning for en fuld udnyttelse af edb-teknikkens muligheder - såvel som for anvendelsen af lovdatabase til trykning af ajourførte lovsamlinger m.v. I mange tilfælde vil det være hensigtsmæssigt, at en ny lov eller bekendtgørelse gøres tilgængelig i databasen, så snart forskriften er vedtaget eller udstedt, således at offentligheden kan gøre sig bekendt med den kommende retsstilling. Vælger man at lade ændringer indlægges i forlængelse af hovedforskriften, bør hovedforskriften forsynes med et notesystem, der gør brugeren

opmærksom på tilkomne ændringer.

Løbende ajourføring af forskrifternes tekst ved indredigering af ændringer m.v. vil endvidere i høj grad afhjælpe en række mere tekniske problemer m.v. vedrørende navnlig love. Dette gælder selvsagt de vanskeligheder ved brugen af forskrifterne, der følger af, at der ofte går ganske lang tid mellem udarbejdelsen af lovebekendtgørelsen med hensyn til love, som undergår hyppige ændringer. Der kan også nævnes love, der samtidig ændrer mere end een lov, i visse tilfælde ligefrem en række love, og som dermed kan være ganske vanskelige at fremfinde i det nuværende system. Blandt andet kan den fælles titel bevirke, at en sådan lovændring ikke optages i relevante registre. Endvidere kan nævnes tilfælde, hvor henvisningen i indledningen af en ændringslov til hovedloven ikke nævner den seneste ændring heraf. Noget sådant kan forekomme f.eks. i tilfælde, hvor flere ændringsforslag til samme lov behandles samtidig i folketinget.

Samtidig med at sådanne problemer mister i betydning, når ændringer løbende indarbejdes i hovedforskriften, overflødiggøres den officielle udarbejdelse af lovebekendtgørelser m.v. "Lovebekendtgørelser" vil løbende dannes i lovdatabasen og herfra kunne udtrækkes efter behov med henblik på mangfoldiggørelse m.v.

Den gældende praksis med hensyn til lovebekendtgørelser, hvorefter ændringslovenes ikrafttrædelsesbestemmelser anføres i deres oprindelige form bagefter lovebekendtgørelsens tekst, indebærer, at man ved anvendelsen af lovebekendtgørelsen ofte må finde ændringslovene frem, noget som det vel bl.a. er lovebekendtgørelsens formål at overflødiggøre. Ikrafttrædelsesbestemmelser så som: "Loven træder i kraft den x/x 19xx" giver i sig selv ingen mening som tillæg til lovebekendtgørelsen, og det samme gælder mere specificerede ikrafttrædelsesbestemmelser, så som: "§ 1, nr. 13-15 ... træder i kraft efter x-ministerens bestemmelse". Også disse problemer vil kunne løses ved et lovdatabasesystem, idet ændringslovenes ikrafttrædelsesbestemmelser sættes i relation til de relevante, indarbejdede bestemmel-

ser, f.eks. i noteform. Dette er allerede i dag angivet som en løsning i justitsministeriets vejledning om udarbejdelse af lovbekendtgørelser.

Noteapparat.

Som det fremgår flere steder ovenfor, er der i en række tilfælde behov for, at forskrifterne forsynes med et noteapparat. Dette gælder navnlig i relation til forskrifternes tidsmæssige gyldighed. Forbedring af lovteksternes informationsværdi opnås også ved noter med et videregående indhold, herunder med oplysning om forskrifter, der knytter sig til den pågældende forskrift, forarbejder m.v. Det er naturligvis ikke de regeludstedende myndigheders opgave at udarbejde egentlige kommenterede udgaver af love m.v., men det bør formentlig meget nøje overvejes at udvikle et standardiseret notesystem vedrørende de mest grundlæggende ordensmæssige og lovtekniske problemer, som er omtalt ovenfor, og at anvende et sådant notesystem allerede i forbindelse med forskrifternes udfærdigelse. Et sådant system vil ikke blot lette behandlingen af forskrifterne i en lovdatabase, men også indebære klare regelsaneringsmæssige fordele.

VI. Retsinformationsrådets forslag om oprettelse af en lovdatabase.

1. Modellen for en lovdatabase.

Som anført ovenfor i kapitel III kan Retsinformationsrådet anbefale, at der snarest tages initiativ til oprettelse af en statslig lovdatabase. Ved den nærmere udformning af sit forslag herom har rådet overvejet en række muligheder med hensyn til såvel basens indhold og funktion som den organisatoriske model. Selvom den juridiske informationsteknologi allerede er veludviklet, er det klart, at et sådant initiativ nødvendigvis vil udgøre en form for mellemløsning i forhold til den fulde udnyttelse af edb-teknikkens muligheder. Valget står for så vidt mellem forskellige grundelementer til et egentligt elektronisk alternativ til det eksisterende juridiske informationssystem.

De tekniske og indholdsmæssige muligheder er talrige.

Yderpunkterne markeres på den ene side af et begrænset reference- eller indexsystem (forskriftsregister) uden terminaladgang og på den anden side af et omfattende juridisk databasesystem, kombineret med såvel søge- som trykkesystemer m.v.

Indholdsmæssigt står valget navnlig mellem en regeldatabase, omfattende et eller flere regelniveauer; love - bekendtgørelser - cirkulærer, i fuld tekst eller i form af titler m.v. - og en mere udbygget juridisk database, omfattende også andet retskildemateriale, såsom lovforarbejder, enkeltafgørelser, litteratur m.v.

Organisatorisk står valget mellem f.eks. retlig regulering af private og offentlige juridiske informationssystemer, udlicitering af en nærmere beskrevet lovdatabase model til private firmaer eller oprettelse af en form for offentlig institution til varetagelse af opgaver vedrørende etablering og drift af et lovdatabase system.

I rådets overvejelser er alle sådanne muligheder indgået. Af-

gørende for disse overvejelser har dog været, at der er behov for et generelt system, som sikrer en ligelig dækning af de forskellige retsområder. Det må endvidere tillægges betydelig vægt, at det offentlige såvel af retssikkerhedsmæssige som rationaliseringsmæssige grunde får en direkte indflydelse på udviklingen af systemet. Da det må erkendes, at et generelt, systematiseret edb-informationssystem ikke vil opstå af sig selv herhjemme indenfor en overskuelig årrække, indebærer disse synspunkter et behov for såvel en central statslig styring som for et centralt statsligt initiativ. På den anden side har rådet tillagt det afgørende betydning ved udformningen af sit forslag, at anvendelsen af offentlige ressourcer til et lovdata-basesystem holdes indenfor snævre økonomiske rammer, og at systemet indrettes således, at såvel informationsleverandører som brugere får størst mulig indflydelse på systemets indretning og funktion, samt at virksomheder, der arbejder med produkter i form af juridisk information, får gode muligheder for at operere i et samspil med en offentlig lovdatabase.

Rådet har særligt overvejet spørgsmålet om, hvorvidt basen fra starten bør være generel, d.v.s. omfatte alle forskriftsniveauer i form af love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v., eller foreløbig kun love. Ved at begrænse basen til love nedsættes anvendeligheden imidlertid betydeligt i forhold til den generelle model. Rådet har endvidere overvejet, om basen burde oparbejdes sektorvis, eksempelvis således at den indeholder samtlige love fra alle sektorer, men herudover også andet retsstof fra visse sektorer. Herudover kunne der gives plads til indlægning af retskildemateriale på alle niveauer, d.v.s. love, bekendtgørelser, cirkulærer, lovforarbejder, konkrete rets- og administrative afgørelser og litteraturhenvisninger m.v. for nogle enkelte, betydende sektorområder. På disse områder vil le markedsværdien af basen således forøges stærkt. Forestiller man sig eksempelvis en base omfattende en sådan udbygning for så vidt angår områderne under administrationsdepartementet, arbejdsministeriet, justitsministeriet og ministeriet for skatter og afgifter, men for de øvrige områder alene love, vil le de samlede etablerings- og driftsomkostninger efter beregninger foretaget af Datacentralen ikke adskille sig væsentligt

fra udgifterne til en lovdatabase efter den generelle model. Det har imidlertid været afgørende for rådets overvejelser, at en virkelig udnyttelse af de meget betydelige regelsanerings- og distributionsmæssige fordele ved en lovdatabase kræver etablering af et system, der generelt opfanger forskrifterne på alle niveauer. Rådet har derfor ikke fundet grundlag for at anbefale en model, der begrænser hovedindholdet af en lovdatabase til love - endsige til enkelte sektorområder.

På den baggrund forslår Retsinformationsrådet, at der på statsligt initiativ oprettes en generel lovdatabase, omfattende primært love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. på alle sektorområder, og at arbejdet hermed forestås af en mindre statslig styringsenhed i et snævert samarbejde med edb-servicebureauet, de regeludstedende myndigheder og andre informationsleverandører samt branchens virksomheder. Udgifterne bør i videst muligt omfang søges indtægtskompenseret.

Det understreges, at der herved alene søges skabt en effektiv og hensigtsmæssig ramme om fremtidens juridiske informations-system, således at der sikres mulighed for tilpasning til de enkelte sektorerers behov. Samtidig bør der løbende foretages en vurdering af databasens indhold og funktion samt mulighederne for gennem salg af basens produkter at indtægtsfinansiere udgifterne ved lovdatabase-systemet. Ligeledes vil der være mulighed for i takt med udviklingen løbende at udbygge systemet.

Rådets forslag gennemgås i detaljer nedenfor. For så vidt angår de retligt-tekniske spørgsmål om videreførelse af Lov- og Ministerialtidende, om ansvarsproblemer og om krav til retsfor skrifternes udformning henvises i øvrigt til rådets overvejelser og konklusioner ovenfor i kapitel V.

2. Indhold.

Forslaget omfatter den første fase af etableringen af et lovdatabase-system i vid forstand. Denne første fase omfatter en generel regeldatabase, d.v.s. en database indeholdende gælden-

de love, bekendtgørelser og cirkulærer. Dette grundmateriale suppleres med et notesystem, detaillerede registre samt i et vist omfang lovforarbejder. Det ville være ønskeligt, om forvaltningens enkeltafgørelser af væsentlig betydning for fortolkning af de generelle forskrifter også kunne medtages i første fase. Der kan i denne forbindelse også peges på, at der på visse ministerområder foregår en mere omfattende regulering eller styring gennem enkeltafgørelser fremfor generelle retsregler, således at sådanne områder, såfremt alene sidstnævnte retsregler medtages, ikke gennem det ovenfor beskrevne vil blive dækket i samme grad som andre områder. Af tekniske og systematiske grunde findes det imidlertid ikke muligt at inddrage enkeltafgørelser i den første fase. Rådet er dog opmærksom på vigtigheden af, at kendskabet til principielle enkeltafgørelser udbredes. Mein skal herved pege på muligheden af, at man inden for visse områder i videre omfang end hidtil lader principielle afgørelser formidle i form af generelle forskrifter, hvorved retsstoffet vil indgå i den beskrevne lovdatabase.

Systemet bør forberedes for udbygning i en senere fase med andet retskildemateriale, såsom afgørelser truffet af domstolene eller særlige administrative klageinstanser, retslitteratur m.v., men rådet finder det ikke rigtigt allerede nu generelt at foreslå sådant stof optaget. Der knytter sig navnlig en række problemer til generel optagelse af judicielle afgørelser, dels principielle (retskildemæssige), dels praktiske (omfanget). Det er dog væsentligt, at de enkelte informationsleverandører får adgang til i samråd med lovdatasens redaktion selv at supplere den generelle statslige database med konkrete afgørelser, "visdomsbøger" m.v., jfr. nedenfor afsnit 10. Der er herved ikke er taget stilling til, i hvilket omfang en sådan udbygning bør ske senere eller til, i hvilket regi den i givet fald bør ske.

Regeldatabasen bør som nævnt omfatte lovgivning i formel forstand samt administrative fastsatte, generelle retsforskrifter. Geografisk bør systemet indtil videre omfatte Danmark, bortset fra Færøerne og Grønland. Visse EF-forskrifter kan ind-

gå på enkelte sektorområder, afhængig af den konkrete betydning heraf.

Udgangspunktet bør være, at alle sektorområder indgår. Visse specielle områder bør dog undtages, således formentlig bevilningslovgivning m.v. Forskrifterne indlægges i et antal delbaser svarende til antallet af departementer. For hvert departement oprettes en underbase for henholdsvis love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v.

Med hensyn til særligt cirkulærer, vejledninger m.v. bør udgangspunktet være, at alle forskrifter af almindelig interesse for retsanvendelsen på det enkelte lovgivningsområde bør indgå i basen, uanset om disse forskrifter i dag optages i Ministerialtidende eller ikke. Dette vil omfatte forskrifter udstedt af såvel centrale som decentrale statslige myndigheder. Det er klart, at der vil være behov for en nærmere fastlæggelse af kriteriet for optagelse af disse forskrifter. Der vil være en række forskrifter, som uanset at de udstedes af centrale statsmyndigheder i form af cirkulærer eller cirkulæreskrivelser m.v. ikke er af interesse i denne forbindelse. Dette kan omfatte f.eks. rent midlertidige administrative ordninger. På den anden side vil det næppe være muligt i helt generelle vendinger at opstille et egnet kriterium. Fastlæggelsen i praksis bør ske under hensyntagen til forholdene indenfor det enkelte lovområde i et snævert samarbejde mellem ressortmyndigheden og lovdatabasen. Vejledende må være, om forskrifterne er af reel betydning for myndighedernes administration af lovgivningen og for borgere og virksomheder.

Forskrifterne indlægges i databasen i deres fulde tekst og ajourføres løbende ved, at ændringsforskrifter indarbejdes i teksten, uanset om ændringen formelt sker ved udstedelse af en komplet ny forskrift, om der udarbejdes lovebekendtgørelse m.v. Forskrifterne forsynes i lovdatabasen med et notesystem, der som grundelement omfatter henvisning til ændringsforskrifter og afledede forskrifter, og som udformes nærmere i samarbejde med ressortmyndigheden.

Registrene vil udgøre et væsentligt element i lovdatabasens indhold. Teknisk oprettes registrene ved tildeling af en række emnekoder til den enkelte forskrift. Dette kodesystem indrettes således, at den enkelte forskrift indgår i flere typer registre på langs og på tværs af ministerområdeopdelinger. Udformningen af registrene sker efter det praktiske behov på de enkelte områder, herunder tværgående områder, i samarbejde med de pågældende departementer. Grundelementet i disse registre vil dog være en registrant, der udarbejdes af det enkelte departement, omfattende en fuldstændig systematisk registrering af retsforskrifter under departementets ressort. Tilsammen vil disse registranter med tiden i realiteten danne et komplet dansk lovregister, som eventuelt kan danne grundlag for overvejelser om at tillægge et sådant register virkning for forskrifternes gyldighed. Det "lagdelte" emnekodesystem indrettes således, at det løbende kan ajourføres og udbygges i takt med det praktiske behov hos myndigheder og andre brugere af systemet.

Lovforarbejder bør overvejes optaget i lovdatabasen under en eller anden form. Den nuværende praksis, hvorefter love i Lovtidende forsynes med en note, der henviser til de relevante steder i Folketingstidende, bør opretholdes og udbygges. Det ideelle ville være, om man i noter til hver enkelt lovparagraf optog angivelser vedrørende den enkelte bestemmelses komplette tilblivelseshistorie og forarbejder. Den fuldstændige gennemførelse heraf allerede fra systemets etablering vil midlertid være urealistisk arbejdskrævende. Derimod bør det nøje overvejes i forbindelse med indlæggelse af nye love og ajourføring af love efter basens oprettelse at udforme sådanne noter. Endvidere bør det overvejes i et vist omfang at optage visse dele af lovforarbejder, navnlig bemærkningerne til lovforslaget i basen i fuld tekst.

Til lovdatabasen knyttes en historisk del. Som omtalt ovenfor er udgangspunktet en komplet samling af de gældende retsforskrifter. Dette indbærer, at forskrifterne løbende ajourføres og udskiftes i takt med ændringer og ophævelser. I forbindelse med denne udskillelse af forældet stof, vil det teknisk være relativt enkelt at tilvejebringe en "historisk del" i sær-

lige delbaser. Behovet for opbevaring af tidligere gældende bestemmelser varierer betydeligt fra retsområde til retsområde. På nogle områder, der præges af hyppige lovændringer og et betydeligt antal tvister, som verserer gennem nogen tid, kan behovet være ganske betydeligt, f.eks. skatteområdet. På sådanne områder kunne der derfor i og for sig være grund til at oprette en historisk del allerede fra basens oprettelse. Henset til det meget betydelige arbejde med at tilvejebringe forskriftsmaterialet tilbage i tiden, bør man dog blive stående ved en historisk del, som generelt alene dannes i takt med, at retsstoffet forældes i tiden efter basens oprettelse. Dette udelukker dog ikke, at man for enkelte sektorområder i samarbejde med ressortmyndighederne etablerer en særlig historisk del for en nærmere fastsat årrække tilbage i tiden.

Ved den nævnte metode opnås, at den historiske basedel, der dannes i tilknytning til de enkelte delbaser over gældende forskrifter, for den enkelte forskrift vil bestå af et "lag" for hver gang forskriften ændres. Når de gældende forskrifter forsynes med noter, der angiver de skete ændringer, vil man samtidig have en reference til den historiske del, hvor en komplet udgave af forskriften i den tidligere affattelse vil kunne findes. Forestiller man sig således, at en given forskrift ændres på et tidspunkt x efter basens oprettelse, vil den historiske del indeholde forskriften i den oprindelige form. Ændres forskriften senere påny, vil der derudover i den historiske del kunne findes også forskriften i sin fulde ordlyd med ændringen pr. tidspunkt x indarbejdet etc.

Et sådant system vil med tiden stille ganske store krav til lagerkapaciteten. Der er imidlertid meget betydelige fordele i form af navnlig tidsbesparelse ved arbejdet med tidligere gældende regelsæt forbundet med systemet. På den anden side vil behovet for de ældre regler efterhånden gradvis aftage. Det er derfor ikke nødvendigt, at tilgængeligheden i systemet er lige hurtig med hensyn til ældre forskrifter som med hensyn til de gældende. Det foreslås derfor, at den historiske del indrettes således, at lagringsmetoden trinvis ændres til en billigere, men dermed også langsommere tilgængelig type med tiden.

I en række tilfælde vil tidligere regelsæt i en overgangsperiode skulle anvendes sammen med ny lovgivning. Også i sådanne tilfælde foreslås den ældre udgave overført til den historiske delbase. Det er i det hele taget væsentligt, at der løbende tages stilling til betydningen af en overgangs- og ikrafttrædelsesbestemmelser ved ajourføringen af lovdatatabasen. En hensigtsmæssig løsning af disse spørgsmål kræver, at vedkommende ressortmyndighed i forbindelse med forskriftsændringer tager stilling til den præcise behandling af forskrifterne i lovdatatabasen, og at denne stillingtagen kommer klart til udtryk, herunder i det noteapparat, der knyttes til de gældende forskrifter i basen.

3• Lovdatatabasens tekniske indretning og ydelser.

Retsinformationsrådet finder, at en generel statslig lovdatatabase bør omfatte såvel trykke- som søgesystemer m.v. Søgeselementet vil afhængig af den nærmere indretning kunne etableres som en slags biprodukt for en relativt beskedne merudgift, mens det på driftssiden vil indebære en vis fordyrelse, jfr. nedenfor afsnit 6, navnlig i tiden indtil indtægterne fra systemet bliver mærkbare. Efter rådets opfattelse er et veludbygget, generelt søgesystem af væsentlig betydning for, at fordelene ved lovdatatabasen kan slå igennem. Dette gælder navnlig i forhold til borgernes mulighed for at drage nytte af et sådant system, f.eks. gennem terminaladgang via de offentlige biblioteker. Det samme gælder for anvendelsen af systemet hos myndigheder, advokater, virksomheder m.fl. til en hurtig, let og sikker kontrol af, at lovsamlinger og registre i papirudgaver stadig er i overensstemmelse med gældende ret. Endvidere må et søgesystem antages at være forudsætningen for, at der med mening kan udvikles en historisk basedel.

Grundelementet i lovdatatabasen vil herefter være en såkaldt moderdatabase, der indeholder tekstmaterialet og forskellige identifikationer forsynet med styrekoder til brug ved trykkeopgaver m.v. Moderdatatabasen vil endvidere kunne tjene som la-

ger til brug ved decentral indskrivning, ændring og korrektur af tekster via terminal. For at muliggøre etablering af et terminalsøgesystem oprettes endvidere en søgedatabase, der så at sige indeholder en kopi af teksterne m.v. fra moderdatabasen. En sådan søgedatabase, der kan oprettes på grundlag af moderdatabasen for en relativ beskedent merudgift, er nødvendig for etablering af et søgesystem, idet søgningen kræver fjernelse af styrekoder fra grunddokumenterne, samt for at sikre at de søgbare tekster er fejlfri, idet opdatering foretages via moderdatabasen. Søgedatabasen er en fuldtekstbase, som løbende opdateres med de ændringer, der sker i moderdatabasen, og den vil alene indeholde endeligt godkendte dokumenter. Basen vil kunne anvendes til fuldtekst/ fritekst-søgning.

Lovdatabasens ydelser eller "produkter" vil navnlig bestå i tilvejebringelsen af grundlaget for et terminalsøgesystem, trykkesystemer og nogle andre ydelser, navnlig i form af kopier på disketter og magnetbånd til forskellige formål.

Lovdatabasen indrettes således, at større eller mindre dele af de ovenfor under pkt. 2 beskrevne indhold kan trækkes ud til forskellige formål. Udtræk skal kunne ske ved angivelse af

- forskriftens entydige identifikation
- emneområde (deldatabase/departement)
- emnekoder (registre)
- retsforskriftstype
- dato (år, måned, dag)
- retsforskriftens nummer.

Udtræk vil kunne ske såvel centralt på bestilling hos edb-servicebureauet som decentralt via et (on-line) terminalsystem. Der vil kunne udtrækkes såvel forskrifternes fulde tekster med eller uden noter - som forskrifternes titel, d.v.s. overskrift med angivelse af forskriftens type og nr., f.eks. lov nr. 638 af 21. december 1977 om renter ved forsinket betaling m.v. Man vil således kunne udtrække også samlinger af forskrifter i overensstemmelse med såvel særlige søgekriterier som de registre, der via emnekoderne dannes i basen, ligesom selve registre vil kunne udtrækkes. Herved muliggøres udtræk på

terminalprint til brug i denne form eller på maskinlæsbart medium til brug ved trykkeopgaver m.v.

4. Distribution.

Lovdatabasen vil danne et velegnet grundlag for en rationalisering af det eksisterende system for distribution af de statslige forskrifter og dermed for opnåelse af besparelser vedrørende de nuværende offentlige udgifter til retsinformation. Der vil her tilbyde sig en række muligheder, som bør overvejes nærmere i relation til udfærdigelse, trykning, offentliggørelse og fordeling af forskrifterne. Distribution på grundlag af lovdatabasen kan f.eks. ske i form af systematiserede løsbladssystemer dækkende forskrifterne indenfor det enkelte lovgivnings- eller forvaltningsområde og tilpasset det enkelte områdes særlige behov. En løsning vil kræve tilrettelæggelse af særlige procedurer for udstedelse og udsendelse af hastende forskrifter. Det bør dog understreges, at løsbladssystemer kun er en af flere muligheder, og at vægten i det hele bør lægges på udformningen af et system, som kombinerer en høj grad af sikkerhed med overskuelighed og rationelle arbejdsgange. Det bør herved bl.a. overvejes, om der vil være anledning til at udlicitere distributionsopgaver indenfor det enkelte ressortområde m.v. til eksempelvis private forlag. Også forholdet til Ministerialtidende bør overvejes nærmere i forbindelse med en omlægning af distributionssystemet, jfr. kapitel V, afsnit A, 4.

Som et led i regeringens moderniserings- og regelforenklingsbestræbelser arbejder administrationsdepartementet for tiden med et oplæg til en effektivisering og omlægning af distributionsvirksomheden vedrørende statslige forskrifter. Disse overvejelser sker bl.a. i lyset af spørgsmålet om oprettelse af en lovdatabase. På denne baggrund har Retsinformationsrådet ikke set det som sin opgave nærmere at beskrive sammenhængen mellem en statslig lovdatabase og udformningen af det fremtidige distributionssystem.

5. Organisation.

Med henblik på den fornødne styring og koordinering i etableringsfasen og indtil videre også i driftsfasen må det anses nødvendigt at oprette en mindre statslig enhed. På den anden side må det tillægges betydelig vægt, at arbejdet udføres i et snævert samarbejde med ressortmyndighederne, og at de praktiske opgaver m.v. i videst muligt omfang placeres hos disse.

Det foreslås på denne baggrund, at der under justitsministeriet oprettes et lovdatabase-sekretariat (ldb-sekretariatet) i samarbejde mellem justitsministeriet og administrationsdepartementet. Sekretariatet tillægges ansvaret for oprettelse af basen og indtil videre for basens drift samt varetagelse af kontakten til edb-servicebureauet og til private forlag m.v. Sekretariatet skal fortrinsvis bistå de enkelte ministerier med at samle og redigere forskrifterne med henblik på indlæsning i databasen. Dette arbejde forudsættes at ske i et samarbejde med justitsministeriets departement og regelsaneringssekretariatet. Endvidere skal myndigheden bistå administrationsdepartementet med tilrettelæggelsen af arbejdet med distribution af regler.

Lovdatabasesekretariatet må formentlig foreløbig antages at kunne løse sine opgaver med et personale på ca. fem medarbejdere.

Da det er væsentligt, at der i personalet findes ansatte med erfaring i lovteknisk sagsbehandling og erfaring i sagsbehandling vedrørende regelforenkling og -distribution, kan det overvejes at tilvejebringe dette personale ved, at et tilsvarende antal stillinger udlånes fra justitsministeriet og administrationsdepartementet. De samlede driftsudgifter til sekretariatet må skønnes at udgøre ca. 1,5 mio.kr. årlig. Med henblik særligt på ekspertise vedrørende formidling af statslige forskrifter til kommunerne skal der endvidere peges på muligheden af at knytte en medarbejder udlånt fra indenrigsministeriet til ldb-sekretariatet.

Det bør overvejes at sammenlægge redaktionen af Lov- og Mini-

sterialtidende, som i dag er henlagt til justitsministeriets departement, med ldb-sekretariatet.

Ressortmyndighederne (departementerne) får ansvaret for den løbende iagttagelse af de retningslinier vedrørende reglernes udformning og redaktion m.v., som udfærdiges i forbindelse med lovdatasens etablering. Ressortmyndighederne bør endvidere som udgangspunkt forestå den decentrale oprettelse og ajourføring af systemet med indtastning via terminal. Det bør dog være muligt for de enkelte ministerier - mod betaling - at overlade denne opgave til ldb-sekretariatet.

Edb-servicebureauet tillægges de edb-tekniske opgaver, men derimod ikke redaktionelle opgaver m.v. Servicebureauet får således til opgave i samarbejde med ldb-sekretariatet at udvikle, planlægge og gennemføre den tekniske løsning og yde konsulentbistand til Idb-sekretariatet.

Retsinformationsrådet har overvejet, efter hvilke synspunkter udvælgelsen af edb-servicebureau bør ske. Rådet finder, at der bør lægges vægt på de betydelige krav til sikkerhed, nøjagtighed og fuldstændighed samt teknisk-juridisk præcision, som staten må stille til et generelt lovdatasystem. Disse krav er endvidere en forudsætning for mulighederne for fremtidig udbygning og anvendelse af et sådant system, bl.a. i relation til særlige registre med gyldighedsvirkning, kundgørelsesformer m.v. og optagelse af yderligere retsstof, hvor en ensartet udvælgelse vil være af væsentlig retsikkerhedsmæssig betydning. På denne baggrund bør staten have en betydelig indsigt med og indflydelse på ledelsen af det pågældende servicebureau. Der har derfor været enighed i rådet om, at de tekniske opgaver vedrørende et lovdatasystem bør tildeles I/S Datacentralen af 1959. I denne forbindelse er også henset til det meget betydelige erfaringsgrundlag vedrørende edb-mæssig retsinformation, som Datacentralen er i besiddelse af, navnlig gennem udviklingen af DC-JURA. Det forudsættes, at forholdet til kommunerne og disses deltagelse i det samlede informationssystem varetages i et snævert samarbejde med ldb-sekretariatet. Rådet forudsætter, at justitsministeriet i forbin-

delse med de videre overvejelser om ldb-sekretariatets etablering tager kontakt til de kommunale organisationer med henblik på en drøftelse af den nærmere tilrettelæggelse af samarbejdet. Det forudsættes endvidere, at databasen - mod betaling - stilles til rådighed for eventuelt interesserede edb-servicebureauer og forlag m.v., herunder Kommunedata.

6. Etablerings- og driftsudgifter.

Datacentralen har på baggrund af den ovenfor skitserede model og administrationsdepartementets skøn over informationsmængderne anslået etableringsomkostningerne vedrørende lovdata-basen til ca. 10 mio.kr., hvoraf udgifterne til moderdatabasen andrager ca. 8,5 mio.kr. Heri er indregnet planlægningsomkostninger, datafangstomkostninger samt konsulentbistand til ldb-sekretariatet og de offentlige informationsleverandører og endvidere planlægning og maskintid vedrørende oprettelse af søgedatabasen. Skønnet er foretaget under en række tekniske forudsætninger, herunder en etableringstid på 3 år.

Driftsomkostningerne er af Datacentralen anslået til ca. 8,5 mio.kr. årlig, heraf ca. 4,5 mio.kr. til moderdatabasen og 3 mio.kr. til søgedatabasen samt ca. 1 mio.kr. til den historiske del af databasesystemet. Udgifterne til moderdatabasen afhænger bl.a. af de nærmere udtrækmuligheder, der ønskes. For moderdatabasen dækker overslaget løbende konsulentbistand, lagring, konvertering og ajourføring samt konsulentbistand til information om systemet og instruktion i brugen, men ikke udgifter til udtræk fra moderdatabasen. For søgedatabasen dækker overslaget ajourføring, lagring og administration, men ikke udgifter til søgninger. Det er forudsat, at den juridiske redaktion varetages af ldb-sekretariatet og informationsleverandørerne, og at teksterne afleveres i maskinlæsbar form via direkte terminaladgang til Datacentralen. De anførte omkostningsskøn er behæftet med betydelig usikkerhed, dels på grund af den usikkerhed, der knytter sig til vurderingen af informationsmængderne, dels fordi kravene til systemet ikke kan præciseres før nærmere drøftelser og vurderinger har fundet sted.

Såfremt det enkelte departement selv skal afholde omkostninger til en eller flere terminaler samt kommunikationsforbindelse til Datacentralen, kan anskaffelsesomkostningerne anslås til ca. 100.000 kr. og driftsomkostningerne til ca. 25.000 kr. årlig pr. departement. Udgiften vil dog blive større, såfremt der ønskes flere selvstændige terminalsteder. Hertil kommer udgifter til søgning. Det kan til illustration af den sidstnævnte udgifts størrelsesorden nævnes, at Datacentralen opkræver 400 kr. pr. time for søgning på DC-JURA. Som nærmere omtalt nedenfor bør der åbnes adgang for, at specielt mindre ministerier kan overlade disse opgaver til ldb-sekretariatet, således at investering i terminalsteder kan undlades. Det er endelig forudsat, at Datacentralens kontakt til informationsleverandører sker gennem ldb-sekretariatet i såvel etablerings- som driftsfasen.

7. Udgiftsfordeling og prispolitik .

For så vidt angår spørgsmålet om den økonomiske organisation af lovdatatabasen, bør det overvejes, om udgifterne kan afholdes indenfor de eksisterende offentlige budgetter. I vurderingen af mulighederne for finansiering af lovdatatabasen bør indgå den omstændighed, at lovdatatabasen for styrelserne vil indebære en række rationaliseringsmæssige fordele, som nok kan være vanskelige at gøre op, men som desuagtet må antages at begynde at slå igennem allerede hurtigt efter databasens oprettelse. Hertil kommer, at styrelserne i øvrigt må ventes i stigende omfang at tage edb i anvendelse til retsinformationsmæssige opgaver. Etableringen af databasen må formentlig antages at kunne reducere ministeriernes fremtidige udgiftsbehov på dette område.

Tilrettelæggelsen af en statslig lovdatabase bør under alle omstændigheder ske i et snævert samarbejde med de medarbejdere, der i ressortmyndighederne er beskæftiget med lovspørgsmål m. v .

På denne baggrund foreslås, at regeringen træffer beslutning om, at alle ministerier indlægger forskrifterne indenfor de-

ces ressortområder i en lovdatabase i overensstemmelse med beskrivelsen ovenfor under punkt 2 og efter en nærmere fastlagt plan. Arbejdet bør indledes med, at det enkelte ministerium udarbejder en registrant over samtlige gældende forskrifter. På grundlag heraf indlægges forskrifterne efter nærmere aftale mellem ldb-myndigheden og ressortministeriet.

Det påhviler i den forbindelse ldb-myndigheden i samarbejde med justitsministeriet og administrationsdepartementet løbende at vurdere databasens omfang og funktion, herunder mulighederne for at udgifterne kan modsvares af indtægter ved salg af basens produkter eller ved besparelser indenfor andre dele af offentlig administration. Det bør således påses, at udbygningstakten gøres til genstand for nøjere analyse på baggrund af erfaringer indvundet i forbindelse med indlæggelse af de første ministeriers forskrifter.

Det foreslås endvidere, at udgifterne til indlæggelse af forskrifterne og til drift af selve lovdatabase afholdes over de enkelte ministeriers budgetter efter en fordelingsnøgle svarende til det omfang, som det pågældende ministerium har indlagt forskrifter. Det foreslås endvidere, at ressortministeriet godskrives en forholdsmæssig andel af indtægterne ved salg af databasens produkt. De kommunale organisationers repræsentant har dog ikke fuldt ud kunnet tiltræde dette synspunkt, idet medlemmet finder, at de regeludstedende myndigheder endeligt bør afholde de udgifter, som vedrører retsforskrifternes offentliggørelse.

Ved denne ordning opnås, at etableringen af lovdatabase sker tættest muligt på de regeludstedende myndigheder. Endvidere vil de omkostningsdækkende betalinger fra departementerne motivere til i vidt omfang at tilrettelægge deldatabaserne og dermed serviceniveauet i overensstemmelse med efterspørgslen. Dette vil virke i retning af såvel økonomisk administration som bedre tilbud om retsinformation til brugere af systemet blandt borgere og virksomheder.

Efter de anførte synspunkter vil det enkelte departement sam-

tidig med indlæggelsen af dets forskrifter i databasen gennemsnitligt over sine egne budgetter skulle afholde en udgift i størrelsesordenen 0,4 - 0,5 mio.kr. til dækning af etableringsomkostninger. Et lignende beløb vil blive opkrævet årlig til dækning af omkostningerne ved driften af databasen. Den præcise fastlæggelse af det enkelte departements bidrag bør ske med udgangspunkt i omfanget af de respektive regelsæt, og dermed belastningen af lovdatasystemet. Bidraget bør justeres i forhold til departementernes konkrete fastlæggelse af kravniveau. En effektiv regelsanering indenfor det enkelte område vil i øvrigt virke i retning af lavere bidrag til lovdata-basen.

Efter forslaget skal udgifterne til etablering og drift af databasen således afholdes over de enkelte ministeriers driftsbudgettet". Retsinformationsrådet har ikke i denne forbindelse taget stilling til, hvorvidt udgifterne kan afholdes indenfor ministeriernes nuværende budgetrammer, ligesom rådet ikke har vurderet mulighederne for, at udgifterne - eventuelt i en kortere årrække - afholdes ved budgetforøgelser, f.eks. ved hjælp af regeringens omstillings- eller investeringspuljer.

I forbindelse med indgåelse af aftaler om tilslutningen mellem ldb-sekretariatet og ressortmyndigheden fastlægges også vilkår for godskrivning for indtægter fra systemet. Det bør her være udgangspunktet, at ressortmyndigheden godskrives indtægterne med et passende fradrag for faste og variable omkostninger til redaktion og drift af lovdata-basen.

Det må forudses, at der næppe indenfor en overskuelig årrække vil være tale om indtægter, der direkte kan opveje udgifterne, herunder udgifterne for det enkelte departement. Det bør derfor ved opstillingen af beregningsmodeller for prisfastsættelsen lægges til grund, at der ikke skal ske refusion for udgifterne til lovdata-basens etablering. Endvidere bør der ikke tages højde for det ressourceforbrug, som det enkelte departement har internt til redaktion, bearbejdelse og opdatering i forbindelse med deldatabaserne.

I denne forbindelse har rådet bl.a. lagt vægt på de synspunkter, som er kommet til udtryk i den kommunale styringsgruppes rapport om edb-information, jfr. omtalen heraf ovenfor i kapitel III.

Med de nævnte modifikationer bør prispolitikken vedrørende systemets ydelser fastlægges ud fra omkostningsmæssige synspunkter. Priserne fastsættes således på grundlag af driftsudgifterne vedrørende den tekniske del af systemet, d.v.s. udgifterne til servicebureau, herunder f.eks. de søge- og udtræksomkostninger, som ikke indgår i det ovenfor omtalte overslag. Spillerummet for denne prisfastsættelse vil dog begrænses af den konkurrencedygtige markedspris, eftersom det vil stå private virksomheder frit at etablere lignende systemer, ligesom sådanne virksomheder vil kunne udbyde forskellige produkter på grundlag af udtræk og kopier af lovdatabasen.

For de enkelte ressortministerier vil den anførte økonomiske model indebære en betydelig interesse i at indrette vedkommende delbase i overensstemmelse med efterspørgslen efter retsinformation. Ligeledes vil der være en klar økonomisk interesse i bedst mulig at udnytte lovdatabase-systemets muligheder i relation til effektivisering af distributionen af forskrifter m.v. Som omtalt ovenfor i kapitel II, afsnit 4, anvendes efter administrationsdepartementets beregninger årlig ca. 54 mio. kr. til retsinformation, herunder ca. 44 mio.kr. af offentlige myndigheder. Afhængig af den nærmere tilrettelæggelse af distributionssystemet må der antages at være en række muligheder for at opnå besparelser vedrørende ministeriernes nuværende udgifter til distribution af retsforskrifter. Imidlertid kan den enkelte ressortmyndigheds nettoresultat som følge af såvel oprettelsen af en lovdatabase som en omlægning af distributionssystemet ikke vurderes med nogen nærmere sikkerhed. Dette resultat vil afhænge af en række faktorer, herunder den nærmere indretning af vedkommende delbase, efterspørgslen vedrørende ydelserne herfra, de hidtidige udgifter til distribution etc. Det bør endvidere tages i betragtning ved denne vurdering, at myndighederne under alle omstændigheder må antages i stigende grad at ville tage edb under forskellige former i anven-

delse til opgaver vedrørende retsinformation i videste forstand. Ressortmyndighedernes bidrag til lovdatabasesystemet vil således i et vist omfang kunne modsvares af besparelser. Dette kommer herunder på tale, hvor særlige "viden-bank"-systemer el.lign. oprettes i tilknytning til ressortmyndighedens delbase i det generelle system, eller hvor man i øvrigt lader udarbejde registre over myndighedens gældende forskrifter på maskinlæsbart materiale. Med hensyn til det eksisterende DC-JURA-system foreslås, at det overlades til Datacentralen at opretholde og udbyde dette system som hidtil, dog således at skattedepartementets delbase dannes på grundlag af det eksisterende DC-JURA-system efter nærmere aftalte vilkår mellem ldb-sekretariatet, skattedepartementet og Datacentralen. I øvrigt må Datacentralen have adgang til på samme vilkår som andre virksomheder at udvikle og udbyde særlige søgesystemer med udgangspunkt i materiale fra lovdatabasen.

8. Etableringsfasen.

Etableringen af lovdatabasen bør gennemføres over en forholdsvis kort årrække, således at indlægningen af de enkelte sektorområder sker efter en nærmere fastlagt arbejdsplan. Det vil dog være af væsentlig betydning for opbygningen af den nødvendige ekspertise, at forskrifterne vedrørende justitsministeriets og administrationsdepartementets ressort indlægges tidligst muligt. Etableringsfasen omfatter indlægning af de i princippet fuldstændige regelsæt for samtlige departementer i overensstemmelse med det indhold, der er beskrevet ovenfor under afsnit 2.

Forud for påbegyndelsen af indlægningen af de enkelte regelsæt bør gå et planlægningsarbejde, som vil omfatte den tekniske og redaktionelle udvikling af systemet i et snævert samarbejde mellem ldb-sekretariatet og Datacentralen samt justitsministeriet og administrationsdepartementet. Dette arbejde vil bl.a. omfatte udfærdigelse af generelle retningslinier fra justitsministeriet og administrationsdepartementet vedrørende regeludformning og regelsaneringstiltag, ressortmyndighedernes opgaver i forbindelse med lovdatabasesystemet samt tilrette-

læggelse af distributionssystemet. Ldb-sekretariatet forestår kontraktsforhandlinger med servicebureauet, herunder den nærmere fastlæggelse af krav til systemet.

Forud for indlægningen af forskrifterne på det enkelte sektorområde udarbejdes i et samarbejde mellem ldb-sekretariatet og ressortmyndigheden den enkelte delbases registrant og øvrige registre, ligesom det nærmere indhold af basen aftales i lyset af særlige ønsker og behov. Registranten godkendes af ldb-sekretariatet efter nærmere retningslinier herfor. Samtidig træffes aftale om vilkårene for oprettelse og anvendelse af delbasen .

Med henblik på en smidig tilrettelæggelse af indlægning og departementernes muligheder for at stille krav til systemet foreslås, at det enkelte departement for den periode, hvor oprettelsen af vedkommende delbase tilrettelægges og iværksættes, udlåner en medarbejder til ldb-sekretariatet, f.eks. i en periode på ca. 6 måneder afhængig af behovet. Den pågældende medarbejder vil på denne måde erhverve en fortrinlig uddannelsesmæssig baggrund for senere at varetage de løbende opgaver i relation til lovdatabase systemet i vedkommende ressortmyndighed. Samtidig opnås et velegnet grundlag for et løbende, tæt interdepartementalt samarbejde i retsinformations- og regelforenkling smæssig henseende.

Ldb-sekretariatet påser, at indlægningen af forskrifterne for de enkelte ressortmyndigheder sker i overensstemmelse med nærmere regler, der fastsættes herom af justitsministeriet. Selve indlægningen foretages som udgangspunkt via terminal til moderdatabasen, i det omfang indlægning ikke kan ske ved overførsel fra Statens Tekstarkiv eller på anden måde ved anvendelse af maskinlæsbart medium. Udfærdigelse af noteapparat m.v. kan ske forud eller i forbindelse med indlægningen.

9. Driftsfasen.

I driftsfasen udgør ldb-sekretariatet indtil videre bindeledet mellem servicebureauet og ressortmyndighederne. Ldb-sekre-

tariatet bistår myndighederne vedrørende tvivlsspørgsmål om ajourføring og benyttelse af databasesystemet.

Ldb-sekretariatet påser,, at samtlige forskrifter i overensstemmelse med de nærmere fastlagte kriterier for delbasernes indhold indlægges i systemet. For så vidt angår love påses de krav, der stilles til forskrifternes indhold og udformning, som hidtil ved den lovtekniske gennemgang af lovforslag i justitsministeriet. Der etableres en nærmere fastlagt arbejdsgang med hensyn til indlægning af love m.v. i databasen under anvendelse af det maskinlæsbare medium fra fremstillingen af Lovtiden.

For så vidt angår administrative forskrifter påser ldb-sekretariatet, at forskrifterne er udformet i overensstemmelse med de retningslinier, der fastsættes herom af justitsministeriet i samarbejde med sekretariatet, herunder at forskrifterne er forsynet med de nødvendige klassifikationer m.v. På denne baggrund bør ressortmyndighederne oversende forskrifterne til ldb-sekretariatet senest samtidig med udstedelsen. Normalt, d.v.s. uden for særligt hastende tilfælde, oversendes forskriftene således i udkast enten via terminal eller i papirform. Efter den tekniske gennemgang foranlediger ldb-sekretariatet materialet sendt til Datacentralen. Datacentralen sender derefter et udtræk af det indlagte materiale til ressortmyndigheden, som efter korrektur meddeler den endelige godkendelse via ldb-myndigheden. En nogenlunde lignende arbejdsgang følges med hensyn til den bearbejdelse, som skal foretages af lovtekster. Dette omfatter navnlig indredigering af lovændringer og udarbejdelse af noter.

Ressortmyndighedens indtastningsopgaver vil mod betaling kunne foretages ved ldb-sekretariatets foranstaltning.

Ldb-sekretariatet forestår opkrævning af de enkelte ministeriers betaling til systemet og fordeling af indtægterne. Betalingerne til servicebureauet sker således gennem ldb-sekretariatet.

Ldb-sekretariatet varetager opgaver med hensyn til indgåelse

af kontrakter med forlag og andre virksomheder m.v., som ønsker at anvende ydelser fra lovdatabasens søge- og trykkesystemer, salg af kopier m.v. Ldb-sekretariatet fungerer endvidere som rådgivende organ for justitsministeriet og administrationsdepartementet i spørgsmål om forskrifternes udformning, regelforenkling og distribution. Sekretariatet forelægger principielle spørgsmål m.v. for Retsinformationsrådet i overensstemmelse med dettes kommissorium, f.eks. på grundlag af henvendelser fra brugere eller andre om systemets anvendelse, kriterier for optagelse af retskildematerialet etc.

Servicebureauet forestår den løbende tekniske vedligeholdelse af systemet samt varetager den praktiske udførelse af opgaver vedrørende ydelser fra systemet.

10. Udvikling.

Ved udformningen af sit forslag har Retsinformationsrådet lagt betydelig vægt på at skabe et fleksibelt system. Spørgsmålet om den videre udbygning og udvikling i form til lovdatabasens grundindhold melder sig for så vidt allerede fra systemets etablering.

I forhold til departementerne vil spørgsmålet navnlig være, om den enkelte delbase bør udbygges i forhold til hovedindholdet, som vil bestå af love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. Ldb-sekretariatet vil have pligt til at bistå og rådgive ressortmyndighederne ved disse overvejelser. Der bør skabes mulighed for allerede fra systemets start efter ønske fra det enkelte departement - mod betaling - at udvide delbasens indhold med lovforarbejder, enkeltafgørelser og litteratur etc. bl.a. ud fra betragtninger om delbasens markedsværdi. På områder, hvor efterspørgslen efter søge- og andre systemer må antages at være betydelig, bør der på denne måde gives ressortmyndigheden mulighed for gennem udbygning af sin delbase at skaffe sig yderligere indtægter. Dette kan bl.a. ske i samarbejde med interesserede virksomheder inden for branchen, gennem udlicitering eller anden form for samarbejde, herunder i tilknytning til samarbejde vedrørende distribution af myndighedens forskrifter.

Ligeledes vil der være mulighed for, at ressortmyndigheden med henblik på bl.a. interne behov kan oplægge yderligere materiale i tilknytning til delbasen, f.eks. i form af en "viden-bank" el.lign. informationssystemer.

For så vidt angår andre informationsleverandører end departementerne vil der navnlig være spørgsmål om supplering af lov-databasesystemet med yderligere delbaser.

I forholdet til kommunerne vil etablering af en statslig lov-database som allerede omtalt kræve tilrettelæggelse af et formaliseret samarbejde mellem Idb-sekretariatet og de kommunale organisationer. Retsinformationsrådets forslag omfatter ikke en obligatorisk tilslutning af kommunerne til lov-databasesystemet. Det vil således bl.a. stå kommunerne frit for - mod betaling efter de ovenfor i afsnit 7 omtalte principper - at benytte sig af systemets ydelser. Idb-sekretariatet vil på dette punkt have en væsentlig opgave vedrørende formidling af kommunale ønsker og behov overfor departementerne i forbindelse med disses overvejelser om fastlæggelse af kravniveau for delbaserne. Der bør endvidere skabes mulighed for, at kommunerne, om det ønskes, gennem de kommunale organisationer og Kommunedata kan indtræde som informationsleverandør på vilkår, der i øvrigt svarer til de statslige informationsleverandørers. Der kunne i denne forbindelse tænkes oprettet en særlig delbase vedrørende Kommunernes Landsforenings cirkulærer og lignende stof af fælleskommunal interesse.

Folketinget vil ligeledes kunne være informationsleverandør, såfremt der måtte være ønske herom. Der kunne f.eks. være tale om indlægning af folketingets forhandlinger m.v. i en særskilt database.

På samme måde vil der være mulighed for, at andre, herunder private virksomheder, opretter delbaser på tilsvarende vilkår i tilknytning til lov-databasen, udbyder søgesystemer etc. Ligeledes bør interesserede virksomheder kunne udbygge de ekssi-

sterende delbaser med yderligere materiale i overensstemmelse med en særlig aftale herom med ldb-sekretariatet og ressortmyndigheden.

11. Iværksættelse af rådets forslag.

Retsinformationsrådet anbefaler, at regeringen tager initiativ til gennemførelse af rådets forslag om oprettelse af et statsligt lovdatabasesystem snarest muligt. Denne opgave bør af mange grunde ikke udsættes for længe, herunder ikke mindst sammenhængen med regelsaneringen og en modernisering af distributionssystemet, og det fornødne grundlag for at iværksætte et egentligt planlægnings- og udviklingsarbejde, herunder udarbejdelse af kravspecifikation, er efter rådets opfattelse til stede. Planlægningsfasen vil derfor kunne gennemføres ganske hurtigt, således at indlægningen af de første ressortområder kan påbegyndes i løbet af det første år efter oprettelse af det foreslåede ldb-sekretariat.

FINANSMINISTERIET
ADMINISTRATIONSDEPARTEMENTET

Dato	18. maj 1983
J.nr.	633.1-5
Direkte til.nr.	

Retsinformationsrådet
 Justitsministeriet
 Slotsholmsgade 10
 . 1216 København K

DERES REF:

Regeringen har i begyndelsen af maj måned fremlagt en redegørelse til folketinget om det regelforenklingsarbejde, der blev iværksat ved regeringens tiltræden 1 efteråret 1982. I redegørelsen fremhæves bl.a. behovet for en oprydning og en øget overskuelighed i reglerne og regeringen finder, at der bør tages skridt til at sikre en mere effektiv distribution af reglerne.



Efter regeringens opfattelse kan den nye informationsteknologi på lidt længere sigt indebære væsentlige fordele i denne forbindelse. Således kan en større overskuelighed i reglerne bl.a. sikres gennem en lovdatabase, der omfatter alle gældende love, bekendtgørelser og cirkulærer mv.

Det er imidlertid nødvendigt med en grundig vurdering af en række forhold før der træffes nogen beslutning, bl.a. må det sikres, at oprettelsen kan ske på et økonomisk forsvarligt grundlag.

Regeringen skal derfor anmode Retsinformationsrådet om at udrede de tekniske, økonomiske og juridiske forhold i forbindelse med oprettelse af en lovdatabase, samt de regelsaneringsmæssige konsekvenser heraf.

Udredningen med forslag til, hvorledes en lovdatabase kan etableres samt de tidsmæssige og økonomiske rammer det kan ske inden for, skal - efter forelæggelse for departementschefgruppen vedrørende regelsanering - danne grundlag for, at regeringen inden årets udgang kan tage stilling til, hvorvidt en lovdatabase skal oprettes.

Administrationsdepartementet er anmodet om at bistå rådets sekretariat, bl.a. for at sikre den fornødne kontakt til det øvrige regelsaneringsarbejde.

 
Otto Jespersen
fuldmægtig

N O T A T

o m

studiebesøg i Lovdata i Oslo den 20. og 21. juni 1983.

Deltagere i mødet var kontorchef Jon Høyer, justitsministeriet, Oslo, og direktør Trygve Harvold, Lovdata. Fra dansk side deltog konsulent Michael Christiansen, chefkonsulent Le-
ne Engelbrecht, Datacentralen, og fuldmægtig Otto Jespersen, Administrationsdepartementet.

I. Baggrunden for oprettelse af Lovdata.

I Norge udgives det norske lovtidende af statsministerens kontor og de norske regler om loves gyldighed og kundgørelse er i det store og hele identiske med de danske regler. I praksis anvender man i retslivet den lovsamling, der hedder Norges Lover, som indeholder gældende lovgivning, d.v.s. lovgivningen med seneste ændringer forsynet med en række punktvisse kommentarer.

Norges Lover udgives af det såkaldte lovsamlingsfond, som er en institution under Oslo Universitet. I midten af 1970erne stod det klart for lovsamlingsfonden, at den ikke længere magtede de økonomiske og tekniske problemer ved udgivelsen af dette omfattende lovværk.

I den anledning anmodede Oslo Universitet i 1976 det norske justitsministerium om at overveje oprettelse af et juridisk informationssøgningssystem, som bl.a. kunne danne baggrund for opdatering af Norges Lover.

På den baggrund nedsatte det norske justitsministerium en arbejdsgruppe med repræsentanter for justitsministeriet, lovsamlingsfonden og universitetet.

I 1979 blev der etableret en teknisk redaktion, der skulle stå for konverteringen af norsk lovgivning til maskinlæsbart medium. Samtidig fortsattes overvejelserne omkring etablering af et juridisk informationssøgningssystem, hvis grundlag skulle være produktionen af lovtidende, af Norges Love og andre relevante juridiske data.

I 1981 oprettedes herefter Lovdata, hvis formål for det første er at oprette, vedligeholde og drive et retligt informationssystem og for det andet at påtage sig såvel private som offentlige opgaver i relation til informationssøgning og endelig for det tredje at drive forskning og udvikling i forlængelse af disse opgaver.

Lovdata blev oprettet som en selvejende institution, en såkaldt almennyttig stiftelse på non profit basis. Institutionen blev oprettet med tilskud dels fra lovsamlingsfonden under universitetet, dels fra det norske justitsministerium, således at lovsamlingsfonden bidrog ved at stille sit tekniske udstyr til rådighed for institutionen, medens justitsministeriet indskød 400.000 kr. ved institutionens start. Tilfælde af institutionens opløsning skal et eventuelt overskud fordeles fiftyfifty mellem justitsministeriet og universitetet.

I styrelsen for Lovdata sidder en repræsentant for advokatformeningen, dommerforeningen, justitsministeriet, forbrugsdepartementet og Oslo Universitet, der besætter formandsposten. Til den daglige administration og udførelse af fondens opgaver er ansat en direktør og 4 andre faste medarbejdere, medens antallet af timelønnede medarbejdere, fortrinsvis universitetsstuderende, varierer fra 5 til 30.

Forud for oprettelsen af Lovdata blev det indgående drøftet bl.a. i det norske retsinformationsråd, hvor man burde henlægge den fremtidige styring ved etablering af et juridisk informationssystem. Man diskuterede i den forbindelse den mulighed at henlægge opgaven til det norske justitsministerium, det norske administrationsdepartement eller det norske for-

brugerdepartement, der har forskellige forvaltningstjenester, herunder informationstjenester. Der var i retsinformationsrådet enighed om at vælge den selvejende institution, og man henviste i den forbindelse til forskellige argumenter. For det første blev det anført, at et offentligt forvaltningsorgan kun vanskeligt kan betjene helt private kunder. For det andet anførtes det, at det pågældende område antages at skulle vokse kraftigt i løbet af få år, og at de statslige budget- og bevillingsregler ville være til hinder for en sådan ekspansion. Endelig blev det især fra retspolitisk side hævdet, at det var nødvendigt, at det styrende organ fik en meget høj grad af selvstændighed fortrinsvis på grund af den vanskelige opgave, der består i at udvælge det retsstof, der skal indlæses i den pågældende database.

Disse argumenter førte således til oprettelsen af en selvejende institution, der ikke har nogen myndighed overfor statslige institutioner og kun er forsynet med meget begrænset kapital.

Ordningen i Norge må antages i høj grad at have sammenhæng med den omstændighed, at værket Norges Lover i mange år har været et overskudsgivende foretagende, hvor ophavsrettighederne ligger hos et fond, nemlig lovsamlingsfonden, som ikke ønskede at opgive sin ophavsret. Ordningen har den fordel, at indtægterne fra udgivelse af Norges Lover i det store hele kan finansiere en væsentlig del af Lovdatas drift, og at det derved har været muligt at holde sig fri af det statslige bevillingssystem. Det fremgik imidlertid af samtalen med repræsentanterne for Lovdata og justitsministeriet, at man allerede nu var løbet ind i økonomiske problemer fordi der i de eksisterende projekter ikke er tilstrækkeligt med kapital til at finansiere den forskning og ekspansion, som var en klar forudsætning for etableringen af institutionen.

II. Lovdatas opgaver.

1. Lovt idende.

Det norske lovtidende udgives som nævnt af statsministerens kontor, der selv kontraherer med et privat forlag og et privat trykkeri om tilvejebringelse og distribution af det færdige produkt. Al kommunikation mellem Stortinget og Lovdatas redaktion sker gennem statsministeriet.

Lovdatas opgave er herefter på grundlag af det fra statsministeriet modtagne, endelige lovgivningsprodukt at fremstille satsen, d.v.s. at registrere loven på edb-bånd. Herefter bringes båndene til forlaget, der videresender dem til trykkeriet, der fremstiller lovtidende, der distribueres af statsministeriet. Lovdata læser korrektur på lovtidende, men har intet juridisk ansvar for det færdige produkt og kan ikke betragtes som redaktør af dette.

Lovdata betales med et fast beløb for ydelserne til statsministeriet. I vederlaget indgår bl.a., at Lovdata kan anvende de fremstillede satser til informationssøgesystemer m.v.

Ved produktionen af lovtidende indgår således Stortinget, statsministerens kontor, Lovdata, et forlag og et trykkeri med statsministerens kontor som ansvarlig myndighed, der imidlertid i realiteten har delegeret alle sine opgaver til Lovdata.

2. Norges Lover.

Lovdata har indgået en kontrakt med lovsamlingsfonden.

I 1981 konverterede Lovdata hele Norges Lover til en edbsats. Kontrakten går herefter ud på, at den eksisterende edbsats ajourføres og opdateres med al ny lovgivning, og at noteapparatet undergives ajourføring på samme måde. Lovdata er endvidere forpligtet til at forhandle aftaler med forlag og trykkeri, som udgiver Norges Lover.

Det er lovsamlingsfonden på universitet, der står som medkontrahent med forlag og trykkeri, og der er således ikke sket nogen egentlig overførsel af rettigheder til Lovdata. Lovdata udfører imidlertid alle kontraktforhandlinger og korrekturlæsninger, tilrettelæggelse m.v., således at lovsamlingsfondens opgaver i denne forbindelse i realiteten er delegeret til Lovdata.

Overskuddet ved salg af Norges Lover går til lovsamlingsfonden, der betaler Lovdata et fast beløb for serviceydelse.

Fremstillingen af nye udgaver af Norges Lover foregår således, at Lovdata indarbejder ændringslovene i hovedloven, d.v.s. fremstiller en ny "lovbekendtgørelse" ved hjælp af den edb-sats, der er fremkommet gennem trykning af lovtidende.

Selve redaktionsarbejdet af disse nye lovbekendtgørelser, der ikke har officiel godkendelse, sker i nært samarbejde med de enkelte ministerier, der får forelagt Lovdatas udkast til endeligt produkt. Dette endelige produkt går imidlertid ikke til egentlig officiel høring eller godkendelse i ministeriet, og ansvaret er således alene Lovdatas.

På grund af indretningen af det eksisterende søgesystem, som ikke er egnet til søgning i historisk stof, gemmes tidligere bestemmelser ikke i systemet, og det er således ikke muligt ved hjælp af søgning at rekonstruere tidligere retstilstand.

Et nyt søgesystem, SIFT, vil blive introduceret i omkring årsskiftet 1983/84, og dette system vil muliggøre historiske søgninger.

Der er imidlertid ingen planer i det norske justitsministerium eller Lovdata om at etablere databasen således, at man vil kunne gå tilbage og rekonstruere retstilstanden fra tidspunkter forud for ibrugtagningen af SIFT. Dette ville være forbundet med så store redaktionelle og tekniske problemer, at man har afvist tanken. For så vidt angår fremtiden, forestiller man sig formentlig, at den enkelte bestemmelse i lov-

givningen forsynes med en note, således at læseren af lovbekendtgørelsen ud for hver enkelt bestemmelse kan se, hvornår den pågældende bestemmelse er ændret. Han kan herefter via søgesystemet anmode om at få de tidligere bestemmelser at se. Det er ikke tanken i fremtiden at skabe en helt automatisk mulighed for rekonstruktion af historisk retsstof på et bestemt tidspunkt. Dette har sammenhæng med de meget store problemer, der er forbundet med konstatering af, hvornår en bestemmelse har været gældende eller ikke gældende.

3. Udgivelsesvirksomhed.

Som nævnt, må Lovdata anvende sætterne fra fremstilling af lovtidende. Lovdata må endvidere frit anvende sætterne fra Norges Lover, men må ikke udgive konkurrerende lovsamlinger. Det sidste skal forstås således, at man ikke må udgive komplette lovsamlinger, men Lovdata må gerne udgive samlinger af forskrifter fra enkeltområder.

Lovdata har i enkelte tilfælde fungeret som forlag efter anmodning fra statsinstitutioner og udgivet dellovsamlinger med og uden kommentarer. Det er planen at udbygge denne forlagsvirksomhed og at supplere den med adgang for de enkelte institutioner eller eventuelt private til at bestille særtryk af love og forskrifter hos Lovdata. I sådanne tilfælde vil Lovdata selv skulle indgå kontrakterne med private forlag og trykkerier og selv i et vist omfang stå for distributionen. Der har været henvendelser fra 5-6 private forlag om sådanne udgivelser, og der er således allerede konstateret brugerinteresse på dette område.

Der er ikke i det norske justitsministerium eller Lovdata planer om at systematisere uddata fra databasen f.eks. i form af informationspakker el.lign. til de norske kommuner eller enkelte norske institutioner. Dette har sammenhæng med, at Lovdata principielt ikke har som hovedopgave at varetage distributionen af retsdata overfor offentlige myndigheder. Dette skyldes som nævnt den særegne administrative struktur, der har gjort Lovdata til én af flere ligestillede brikker i det samlede informationspuslespil.

4. Forskrifter (bekendtgørelser).

I efteråret 1981 vedtog det norske Storting efter anbefaling fra rådet for retsinformation at anmode Lovdata om at i databasen at indlæse samtlige gældende norske lokale og centrale forskrifter. Forskrifter i denne forbindelse betyder alle de bekendtgørelser, der har været eller burde have været bekendtgjort i norsk lovtidende, og således ikke tertiære retsforskrifter som cirkulærer el.lign.

Arbejdet med registrering af disse forskrifter kom igång i 1982, efter at Stortinget havde bevilget 1,7 mio. norske kr. til projektet. Baggrunden for projektet var, at der i en femårs periode var sket en registrering af samtlige kendte forskrifter udgivet i de seneste mange år i Norge. Listen over disse forskrifter var på ca. 30.000. Det var uklart for de centrale myndigheder, hvormange af disse forskrifter, der fortsat var gældende, og formålet med registreringen i Lovdata var derfor i nok så høj grad at skabe orden i det tilsyneladende kaos.

Lovdata har netop afsluttet arbejdet med registrering af 3.500 centrale forskrifter. Arbejdet har kostet ca. 2 mio. norske kr., og der henstår yderligere registrering af ca. 4.000 lokale forskrifter, og dette arbejde vil også koste ca. 2 mio. kr., som nu må søges særskilt i Stortinget.

Arbejdet med indlæsning af disse forskrifter har efter det oplyste været meget omfattende. Arbejdet blev tilrettelagt således, at Lovdata til hvert enkelt ministerium sendte lister over kendte forskrifter, således som disse var blevet listet i det foregående arbejde. Ministerierne skulle herefter angive, hvilke af disse forskrifter der fortsat måtte anses for gældende, fremsende disse forskrifter med de ændringer, der måtte være sket i løbet af årene, med anmodning om, at de pågældende forskrifter indgik i databasen.

Ved indlæsningen af disse forskrifter har der ikke fundet en egentlig regelsanering sted. Ved den beskrevne indlæsning er antallet af forskrifter reduceret fra 30.000 til 3.500 centrale forskrifter. Man har alene registreret de forskrifter, som fortsat var gældende uden at foretage væsentlige reduktioner af den gældende regelmængde. Derimod har arbejdet i et vist omfang givet anledning til i sammenskrivning af forskrifter. Man kan derfor sige, at det har været første led i et omfattende regelsaneringsarbejde, men med klart mere ordensmæssigt sigte end med et egentligt omskrivnings- og forenklingssigte.

Når forskriftsdatabasen er færdig, må der påregnes indtastet ca. 50 millioner tegn alene til forskrifter.

De forskrifter, der blev fremsendt af departementerne til Lovdata, er blevet konverteret af Lovdata og tilbagesendt til departementerne, der således er blevet gjort bekendt med, hvad der er blevet indlæst. En egentlig redaktionel godkendelse har ikke fundet sted i det enkelte departement.

De enkelte departementer gik aktivt ind i dette arbejde, og samarbejdet fungerede fuldt tilfredsstillende, bl.a. fordi departementerne tidligt var overbevist om de langsigtede fordele ved systemet.

Lovdata har som tidligere nævnt ikke nogen myndighed til at stille krav til den tekniske uformning af bekendtgørelser således at de gøres mere edb-venlige eller for den sags skyld mere logiske eller håndterbare, og kan alene henstille til departementerne, at man overvejer en teknisk tilpasning.

I Norge findes der som i Danmark generelle regler om udfærdigelse af forskrifter. Disse regler tiltrænger efter Lovdatas og justitsministeriets opfattelse i høj grad en opstramning fortrinsvis med henblik på at gøre dem mere edb-venlige. Der pågår for tiden ikke noget udvalgsarbejde om dette.

Under arbejdet med registrering af forskrifterne har Lovdata

lejlighedsvis sendt forskrifter tilbage til det enkelte departement med anmodning om rettelse f.eks. på grund af uklarheder med hensyn til hjemmels- og ikrafttrædelsesproblemer. Disse henstillinger er i det store og hele blevet fulgt.

På forespørgsel oplystes det, at der ikke for tiden er konkrete planer om at indlægge det tertiære retsstof, d.v.s. cirkulærer i databasen. Lovdata gav udtryk for et ønske om, at man snarest gik igang med at overveje, hvilke cirkulærer der kunne indlægges i databasen. Man fandt det helt urealistisk at indlægge alle cirkulærer og anførte i denne forbindelse de enorme redaktionelle, hjemmelsmæssige o.lign. problemer, der ville opstå, og henviste specielt til ajourføringen af cirkulærestoffet måtte forekomme næsten håbløs bl.a. fordi, cirkulærerne ofte har et lokalt eller tidsmæssigt kort eller meget konkret indhold, som ikke i sig selv skaber incitament for den udstedende myndighed for at ajourføre en almen tilgængelig offentlig database med eventuelle ændringer. Opfattelsen var således, at cirkulærer alene bør inddrages i det omfang det enkelte ministerium og justitsministeriet og Lovdata skønner, at det pågældende cirkulære har en tilstrækkelig almen interesse.

Den norske holdning til cirkulærer kan have sammenhæng med Lovdatas manglende mulighed for selv at gribe ind og redigere i relation til de norske offentlige myndigheder.

5. Øvrige databaser.

a. Retsafgørelser.

I databasen er for nylig blevet indlagt resumeer af samtlige højesteretsdomme fra 1961 og fremefter. Resumeerne er udarbejdet af højesteretsdommerne og redigeret af og trykt i Norsk Retstidende, som udgør det tekniske grundlag for indlæggelsen i databasen. De pågældende domme vil i begyndelsen af 1984 blive indlagt i fuld tekst.

En arbejdsgruppe under retsinformationsrådet overvejer for tiden, om der skal indlægges flere domme i systemet. Man over-

vejer således at indlægge samtlige landsretsdomme og også samtlige underretsdomme. Dette kan eksempelvis ske ved, at dommene fremstilles på tekstbehandlingsmaskiner, og ad maskinlæsbar vej går direkte ind i systemet, hvor samtlige afgørelser derefter lagres. Det er ikke tanken, at samtlige underrets- og landsretsdomme skal gøres til genstand for juridisk informationssøgning per terminal, idet man under alle omstændigheder forestiller sig, at der finder en vis udvælgelse sted i relation **til**, hvilke domme der skal gøres offentlig tilgængelige.

På dette punkt adskiller systemet sig således fra den svenske fremgangsmåde, der så vidt vides går ud på, at den enkelte dommer i landsretten selv bestemmer, hvorvidt hans dom skal ind i systemet, men er den der, er den også offentlig tilgængelig.

Det må understreges, at den norske arbejdsgruppe ingenlunde er kommet til nogen afklaret holdning til disse problemer. Der hersker imidlertid ikke tvivl om, at den almindelige holdning er den, at man snarest må gå igang med at supplere databasen på dette område.

b. Forvaltningsafgørelser.

Der arbejdes ikke for tiden med nogen større udvidelse af databasen for så vidt angår forvaltningsafgørelser. Det norske justitsministeriums resume af væsentlige rekursafgørelser på tinglysningsområdet er til dato det eneste, der er indlagt i databasen.

Justitsministeriet overvejer, hvorvidt lovafdelingens responsa bør indlægges i databasen, og Lovdata selv har den opfattelse, at væsentlige forvaltningsafgørelser bør finde adgang til databasen i en overskuelig fremtid og peger i den forbindelse specielt på den såkaldte trygderets afgørelser indenfor socialområdet.

De eksisterende menneskelige og økonomiske ressourcer vil imidlertid ikke muliggøre dette foreløbig.

6. Søgesystemer.

Lovdata har etableret adgang til søgning i registrene pr. terminal den 1. maj 1983. I midten af juni var 40 terminaler tilsluttede og mere end halvdelen af disse var private brugere.

Lovdata håber - og tror - at man i løbet af et par år vil have flere hundrede brugere, og dette vil være tilstrækkeligt til, at det juridiske informationssøgningssystem pr. terminal vil være økonomisk lønsomt.

Lovdatas nuværende søgesprog hedder NOVASTATUS, som er baseret på et standardsøgesystem kaldet STATUS, som man dog har foretaget væsentlig ændringer af. Dette søgesystem påregnes omkring årsskiftet 1983/84 udskiftet med et andet system SIFT, som er udviklet i Norge. Dette system vil forbedre mulighederne for at blade i dokumenter på terminalerne og vil således som anført ovenfor give bedre muligheder for historiske søgninger.

Prisen for at blive opkoblet til systemet er 400 kr. i fast afgift pr. måned og 300 kr. i timen, hvilket beløb, der er excl. moms, fordeles ligeligt mellem Lovdata og statens datacentral, der kører informationssøgningssystemet.

III. Konklusion.

Det samlede indtryk af studiebesøget er, at der hverken i Lovdatas ledelse eller i det norske justitsministerium er nogen tvivl om, at juridiske informationssystemer på edb-basis er en nødvendighed. Man henviser i denne forbindelse først og fremmest til de store fordele, der er forbundet med hurtig fremstillingsteknik, gode forenklede muligheder for oversigter og enkeltstående søgninger.

Arbejdet vil således i Norge fortsætte i de kommende år med en udbygning af den eksisterende database først og fremmest

på forskriftssiden og på domssiden. Derimod synes der fortsat at være en betydeligt tøvende holdning med hensyn til mulighederne for så vidt angår cirkulærer og til en vis grad også forvaltningsafgørelser. Det er indtrykket, at de, der arbejder med problemerne til daglig, anser denne opgave for meget stor og vanskelig - teknisk som økonomisk.

For så vidt angår uddatasiden, var der i Norge stor interesse for den diskussion, der har fundet sted i Danmark med hensyn til mulighederne for at gøre et centralt organ ansvarlig for tilrettelæggelse og udgivelse af information til centrale og decentrale myndigheder ikke alene ved terminal, men i høj grad også ved trykte publikationer.

Det må dog afslutningsvis på ny påpeges, at den administrative opbygning, som nordmændene har valgt, i høj grad er historisk betinget og i øvrigt hviler på den omstændighed, at indtægterne fra Norges love kan anvendes til opbygningen af databasen. Samtidig må det imidlertid fremhæves, at den norske diskussion om nødvendigheden af, at det styrende organ har en meget høj grad af uafhængighed af statslige og private interesser har lige så stor relevans i Danmark som i Norge.

Endelig er det værd at pege på, at den principielle diskussion omkring redaktionsmyndigheder, udvikling og forskning m.v. ikke har haft nogen indflydelse på problemet med hensyn til placeringen af udførelsen af de egentlige edb-opgaver. Disse opgaver udføres dels af Lovdata selv, dels af den norske datacentral.

N O T A TInformationssøgesystemet DC-JURA fra I/S Datacentralen af 1959.

1. DC-Jura er en tekstdatabase, der via edb tilbyder juridisk information om emnet skatteret og oplysninger om Folketingets arbejde.

DC-Jura er et forsøgsprojekt, som er gennemført i samarbejde med statsskattedirektoratet.

Nærværende beskrivelse af systemet bygger i det væsentlige på et oplæg fra Datacentralen, der også har udarbejdet de vedlagte bilag.

DC-Jura indeholder følgende om emnet skatteret:
Love, bekendtgørelser og cirkulærer.

Systemet indeholder gældende love, bekendtgørelser og cirkulærer, offentliggjort i henholdsvis Lovtidende og Ministerialtidende.

Ved opbygningen af systemet blev der indlagt gældende skatteret pr. januar 1981. Den løbende ændring af skatteretsreglerne og den deraf følgende ajourføring af databaserne medfører, at regler fjernes fra databaserne, fordi de ophæves, afløses af nye regler eller indarbejdes i love/bekendtgørelser. De "forældede regler" arkiveres i to deldatabaser, således at man stadig kan søge reglerne frem.

Endvidere indeholder DC-Jura regler på cirkulæreniveau, der ikke er offentliggjort i Ministerialtidende. Det er Statsskattedirektoratets cirkulærer og -revisionsmeddelelser tilbage til 1977, af hvilke kun ca. 25 % er offentliggjort i Ministerialtidende.

Alle regler om dobbeltbeskatning findes i en database for sig.

Administrative afgørelser.

Fra "Meddelelser fra Skattedepartementet" er medtaget samtlige heri offentliggjorte afgørelser tilbage til 1970, og det forventes, at der senere vil blive indlagt udvalgte afgørelser fra 3tatsskattedirektoratet.

Landsskatteretskendelser.

Alle kendelser, der siden januar 1977 har været offentliggjort i "Meddelelser fra Landsskatteretten", er medtaget. For tiden tilbage er medtaget udvalgte kendelser efter kriterier, der er drøftet med Landsskatteretten, Statsskattedirektoratet og A/S Skattekartoteket.

Domme.

Samtlige domme om materielle skatteretsspørgsmål, der er afsagt efter 1. januar 1982, indlægges i systemet, og for så vidt angår tiden før 1. januar 1982 er der medtaget udvalgte domme. Dommen forefindes i systemet i samme form som den originale retsbogsudskrift, og der er til de enkelte domme udarbejdet et kort resume. På landsretsdommene anføres det, såfremt dommen er appelleret. De fleste domme modtages via Statsskattedirektoratet, en mindre del er dog rekvireret direkte fra retten.

Ligningsvejledningen.

Statsskattedirektoratets ligningsvejledninger for personer og selskaber, der udgives én gang årlig, er gengivet i DC-Jura med sidst udkomne version.

Quick Index og lovkommentarer.

A/S Skattekartoteket, der er en privat informationsleverandør, har en selvstændig database under DC-Jura, der indeholder et Quick Index samt lovkommentarer.

Skatte-Quick-Index er et søgeregister, der gør det muligt at finde henvisninger til alle nye tidsskriftsartikler om skatteretlige emner, samt henvisninger til alle domme og offentliggjorte afgørelser fra de centrale skattemyndigheder og landskatteretten. De konkrete afgørelser indrapporteres i form af en nøgleordssætning, der indeholder alle de ord, en afgørelse kan tænkes at blive søgt under. Tidsskriftsartikler indrapporteres efter deres overskrift og forfatterens navn.

Under Lovkommentarer er det paragraf for paragraf angivet, hvornår paragraffen blev vedtaget tillige med ændringslove, verserende lovforslag og alle bekendtgørelser og cirkulærer m.v., der har tilknytning til paragraffen. De retskilder, der er angivet ved paragrafferne findes i fuld tekst i andre baser.

Skattekartotekets 10-bindsværk, som indeholder beskrivende tekstafsnit samt forkortede konkrete afgørelser forventes indlagt umiddelbart efter årsskiftet.

Om Folketingets arbejde er indlagt:

Lovforslag.

Ved starten af folketingsåret 82/83 blev der etableret en database indeholdende samtlige forslag til love og beslutninger, der fremsættes i folketinget. Når et lovforslag bliver vedtaget, vil det på forslaget blive anført, at dette er vedtaget samt det senere nummer.

Folketingets forhandlinger.

Fortryk til folketingets forhandlinger fra sidste og indeværende folketingsår er indeholdt i systemet.

2. Inddatering.

Teksterne i DC-Jura kommer teknisk set ind på forskellige måder. Bilag 1 viser en oversigt over de anvendte metoder.

Statens tekstarkiv blev etableret pr. 1. november 1977. På dette arkiveres de tekster, det offentlige får trykt hos Schultz, f.eks. Lovtidende og en del af Ministerialtidende. For at kunne udtrække enkelte dokumenter af dette arkiv, skal man være i besiddelse af den trykte tekst, idet identifikationen af dokumentet i arkivet fremgår af den trykte tekst.

Optisk læsning, hvilket populært kan beskrives som en maskine, der kan lære at genkende bogstaver, har været anvendt til indlæsning af landsskatteretskendelser. Maskinen kan klare indlæsning af selv maskinskreven tekst. Denne form for indlæsning er dog mest velegnet til trykte "læsesider", eftersom f.eks. talopstillinger kræver en ret omfattende efterfølgende redigering.

Hovedparten af teksterne i DC-Jura er dog blevet indskrevet eller indtastet.

Det skal bemærkes, at uanset teksterne hentes fra statens tekstarkiv eller indlæses optisk, er det nødvendigt efterfølgende at redigere teksternes opstilling manuelt.

DC-Jura bygger hovedsageligt på tekster, som Datacentralen indlægger i systemet. Systemet er imidlertid åbent for enhver informationsleverandør af relevant juridisk tekst. Databasen Skatte Quick Index og Lovkommentarer hidrører således fra det private firma "Skattekartoteket".

3. Ajournføring.

Databasernes ajournføringsinterval er afhængig af typen af dokumenter. Principielt kan alle baser ajournføres dagligt, hvilket dog ikke sker for alle typer af dokumenter. På regelområ-

det er udgangspunktet for ajourføringen Lovtidende og Ministerialtidende. Der går maksimalt en uge fra den trykte udgave foreligger, til dokumentet er inde i DC-Jura.

I forbindelse med ajourføringen af lovteksterne gennemgås Lovtidende med henblik på at finde ud af, hvilke regler der skal ind, og hvilke der skal ophæves, eventuelt ændres. Resultatet chekes med Skattekartoteket. Loven kopieres, og kontrolbilag udfærdiges, hvorefter loven via Schultz' dokumentidentifikation trækkes ud fra statens tekstarkiv. Teksten fra statens tekstarkiv er den tekst, som er blevet brugt ved trykningen af Lovtidende, hvorfor den indeholder typografiske koder, som skal fjernes.

Bilag 2 viser skematisk korrekturrunden.

4. Fuldttekstsystem.

DC-Jura er et fuldttekstsystem. Dette indebærer, at det er den fulde originale tekst (hele loven), der indgår i systemet., I tilknytning til teksten er der i alle tekster indsat redaktionelle bemærkninger f.eks. dato og sted for offentliggørelse.

For så vidt angår love, er det af hensyn til Lov om Lovtidende nødvendigt at anføre offentliggørelsestidspunkt og sted, oplysninger, som også anføres på øvrige regler. Endvidere angives på konkrete afgørelser henvisninger til henholdsvis Meddelelser fra Skattedepartementet, landsskatteretten samt Ugeskrift for Retsvæsen. Henvisningen til de trykte tekster anføres, fordi DC-Jura således kan være en hjælp til at finde den relevante information i de trykte publikationer, som brugeren i forvejen er i besiddelse af.

Det er også muligt for brugeren, at få printet teksterne ud direkte fra DC-Jura.

5. Søgning.

DC-Jura er et fritekstsøgesystem, hvilket betyder, at man kan søge på ethvert ord i teksterne. Fordelen ved kombinationen af fritekstsøgning og et fuldtekstsystem er, at man får det optimale antal "stikord" at søge på, da ethvert ord i teksterne principielt kan opfattes som et stikord.

Bilag 3 viser, hvordan de juridiske informationer teknisk findes frem via søgesystemet. Datacentralen har udviklet en dansk dialog, således at brugeren ikke direkte berøres af det engelske søgesystem. Ved brug af den danske dialog hentes de af brugeren ønskede tekster frem. DC-Jura er ikke afhængig af det valgte standardsøgesystem, idet det i løbet af ganske kort tid kan erstattes med andre standardsystemer.

Bilag 4 angiver eksempler på søgninger foretaget i DC-Jura.

Det første eksempel er en søgning i Quick-index efter henvisninger, der vedrører afhændelse og nyanskaffelse af skibsanpart. Der gives en henvisning til "Landsskatterettenss meddelelser" 1981, nr. 100.

Eksempel to viser den pågældende landsskatteretskendelse i fuld tekst fundet frem i en af de andre baser.

På nyere kendelser er under redaktionelle oplysninger angivet, om sagen er blevet indbragt for domstolene, og den eventuelle efterfølgende doms afsigelsesdato samt journalnummer. Disse domme vil også kunne findes i DC-Jura.

I tredje eksempel har man søgt efter den eventuelle lovparagraf, kendelsen måtte referere til.

I eksempel fire har man fundet loven frem.

Femte eksempel er en søgning i lokommentarerne, som indeholder oplysning om, hvornår paragraffen er indsat, senere ændringer samt de bekendtgørelser og cirkulærer, der vedrører den pågældende paragraf.

6. Anvendelse.

DC-Jura kan anvendes på mange forskellige måder. Det kan af brugeren benyttes som et almindeligt opslagsværk, til at læse allerede kendt information igennem, til at søge "ny" information frem - fuld tekst eller blot som reference - til at ajourføre trykte opslagsværker, til distribution af overordnede myndigheders information til underordnede myndigheder m.v.

Søgesystemet er opbygget således, at det kan benyttes på flere niveauer afhængig af brugerens behov. Kendskab til de 4 kommandoer, der er angivet på bilag 5, er for så vidt tilstrækkeligt til, at brugeren kan benytte systemet. Der er dog udarbejdet en brugervejledning på ca. 130 sider, som skal anvendes som opslagsværk, efterhånden som brugeren ønsker at udvide brugen af kommandoer.

7. Databaser.

Informationerne i DC-Jura er delt op i forskellige typer, hvor opdelingen følger den traditionelle juridiske.

Bilag 6 viser opdelingen. Skråstregerne mellem de forskellige områder angiver, at man kan kombinere sin søgning til flere områder på en gang.. Hertil kommer, at skiftet fra et område, f.eks. love, til et andet f.eks. ligningsvejledningen er meget simpel.

8. Teknisk tilslutning.

Den tekniske tilslutning til DC-Jura kan ske på flere måder. Brugeren kan få en fast linie, der kan benyttes til opkald over telefonnettet, der kan skabes adgang gennem de internationale netværk Euronet og Telepak, samt anvendes teledata.. Endvidere er systemet indrettet med henblik på senere tilslutning gennem det offentlige datanet.

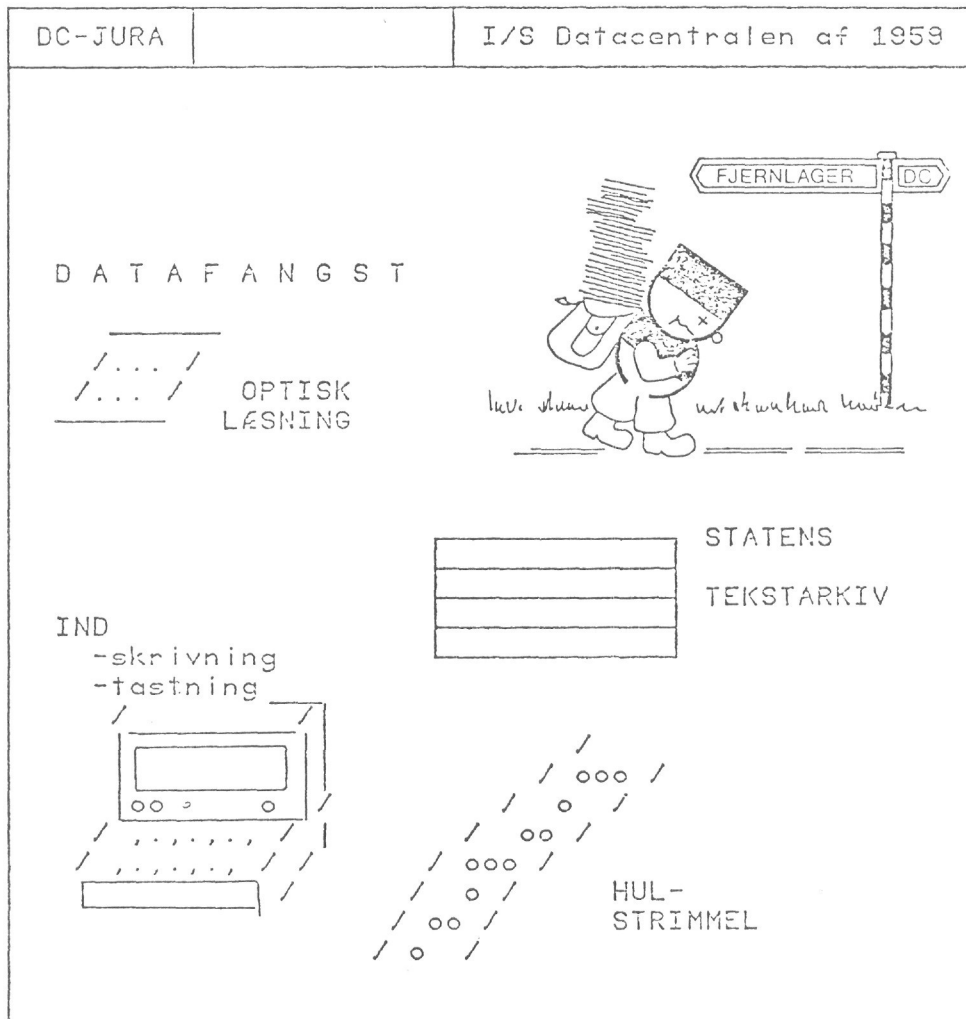
For så vidt angår terminaler, der allerede er tilsluttet an-

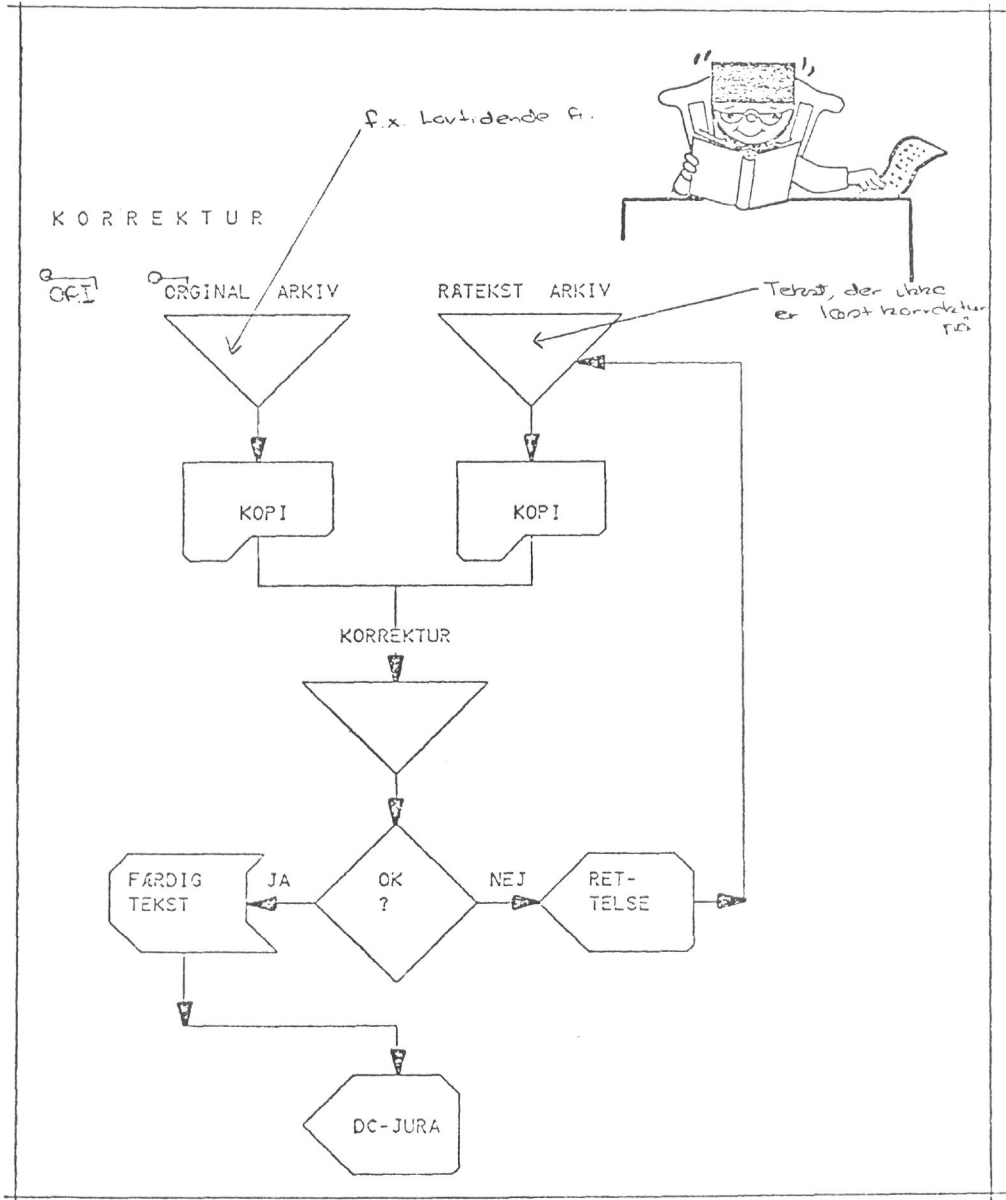
dre edb-servicebureauer, er det muligt at lave en "gennemstilling", således at brugerens forespørgsel til DC-Jura sendes videre fra hans sædvanlige servicebureau til Datacentralen, og svaret sendes samme vej tilbage.

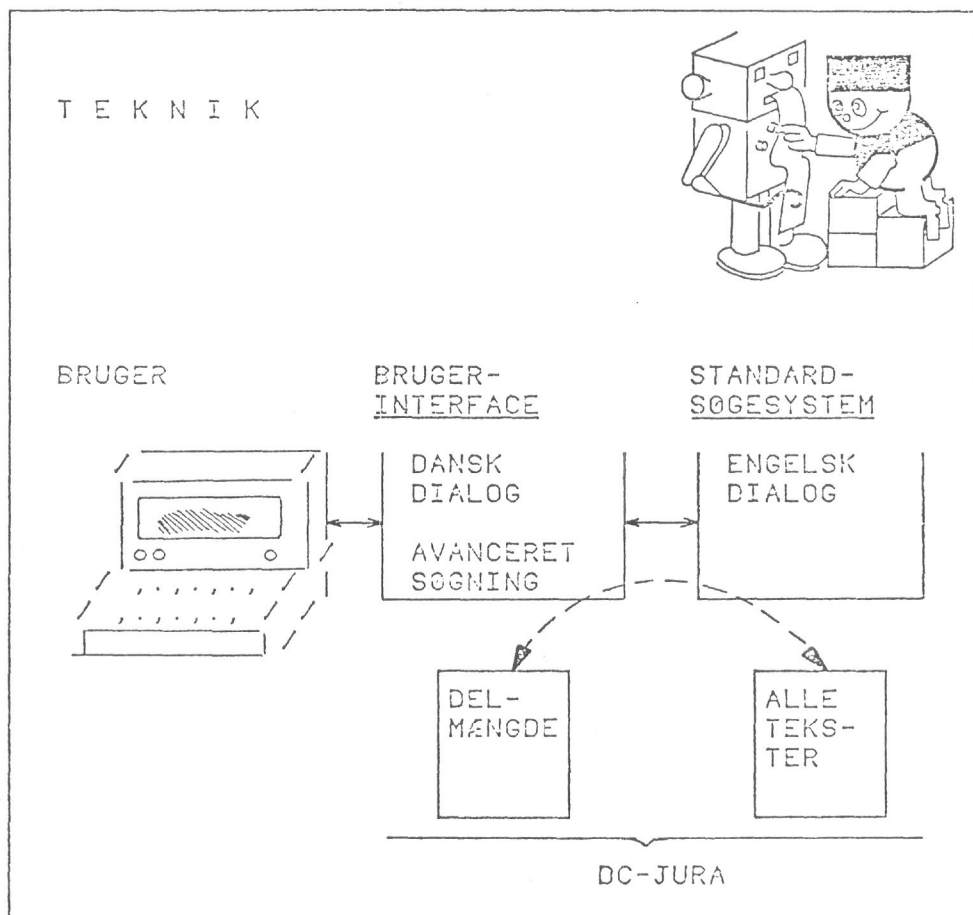
Landbrugets edb-center i Århus og Datacentralen forhandler i øjeblikket om en sådan løsning.

Pris.

Der er ingen abonnementsudgifter eller startudgifter til DC-Jura. Det eneste brugeren betaler for er den tid, han bruger systemet. Prisen er 400 kr. i timen.







SØGEEKSEMPEL

base hlyn find skibsanpart* +9+ mdr

:

:

:

vis


- DOK = 1 -----

INDAR = 8206

EMNE DOMME

INDHOLD OPHØR AF VIRKSOMHED STATUERET VED AFHÆNDELSE AF SKIB I PARTREDERI OG NYANSKAFSELSE AF SKIBSANPART INDEN 9 MDR.

REF ØLD AF 30/4 1982, LSRM 1981, 100
NYH 1982, NR. 20
SAGEN VERSERER



base hlsk find 1981 s 100

:

:

:

vis

- DOK = 1 -----

A-UDATO = 19800731

DOKNAVN H LSK 1 798 19800731

EMNE Kendelse vedr. skibe, skibsanparter
Afsagt af Landsskatteretten
1 ktr. d. 31/07/1980 (HLSK)

REDOPL Oftr i LSRM: 1981/nr 100
Dom afsagt 30041982
ØLD 7 af d 42/1981

JOURNAL 1980-1-798.

INDHOLD Direktør A klagede over, at skatterådet for indkomståret anset ham for almindelig indkomsts-kattepligtig af avance af skibsanpart, opgjort til 289.653 kr., og anvisning der var ...

søg §

afvikling af ... det kunne sidestilles med en egentlig erhvervs-mæssig virksomhed, måtte det lægges til grund, at virksomhed som deltager i rederivirksomhed ansås som op-salg af skibet, således at klageren med rette var besk-den ved salget opnåede avance som almindelig indkomst, j-afskrivningslovens § 6, jfr. § 15A.

NOTER INGEN

base hlov find lov s afskrivninger.emne.

:

:

:

vis

- DOK = 1 -----

A-UDATO = 19820901

NR = 487 1982

BKGDATO = 19820911

DOKNAVN H LSK 487 19820901

EMNE Bekendtgørelse af lov om skattemæssige afskrivninger m.v.
NR 487 AF 01/09/1982 (HLOV)
BKG i LT A: 11/09/1982

REDOPL Herved bekendtgøres lov om skattemæssige afskrivninger m.v. lov-bekendtgørelse, nr. 424 af 10. august 1981 med de ænd-tilføjelser, der følger af lov nr. 197 af 18. maj 1982 af af-skrivningsloven og forskellige andre skattelove (Pristalsregulering af afskrivningsgrundlaget m.v.) lov 9. juni 1982 om ændring af afskrivningsloven

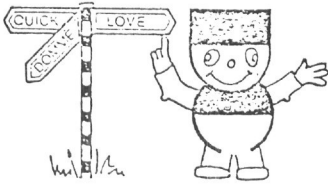
base hlyn find afskrivningsloven s 6

vis

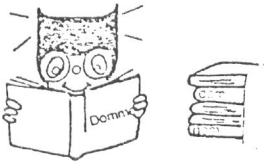
	- DOK = 1 -----
EMNE	LOVKOMMENTARER
INDHOLD	AFSKRIVNINGSSLOVEN § 6
	INDSAT VED: LOV NR. 199 AF 6/7 1957
	ÆNDRET VED:
	LOV NR. 148 AF 28/5 1958 (AD STK. 1, 3)
	LOV NR. 256 AF 11/6 1960 (AD STK. 1, 3)
	LOV NR. 39 AF 20/2 1969 (AD STK. 1, 2)
	LOVFORSLAG: INGEN
REF	CIR NR. 172 AF 31/10 1957, PKT. 26 (AD STK. 1)
	CIR NR. 126 AF 7/8 1958 (AD STK. 1, 3)
	CIR NR. 109 AF 23/6 1967, PKT. 16 (AD STK. 1-3)
	CIR NR. 34 AF 20/2 1969 (AD STK. 1, 2)

DC-JURA

mini-vejledning



BASE vælg område



FIND ordene

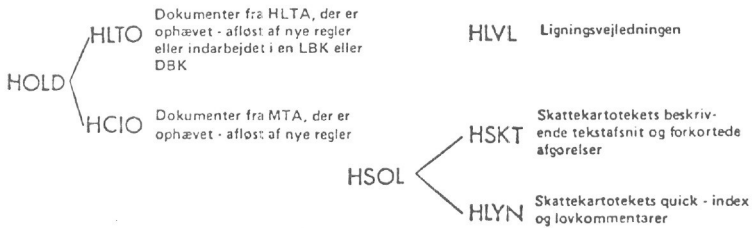
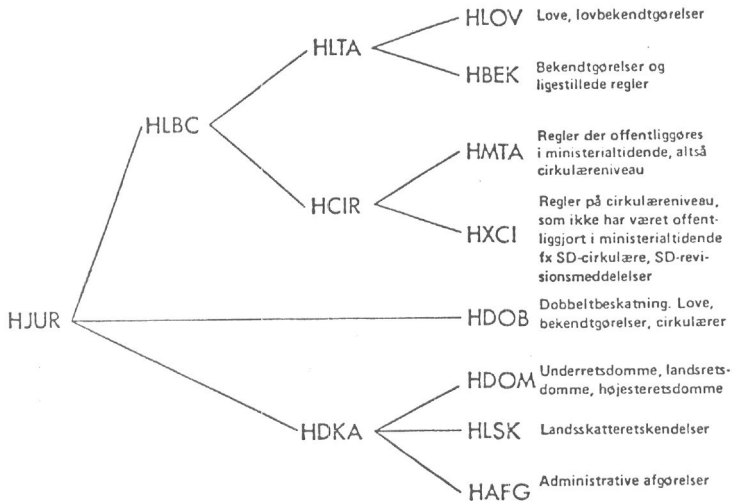


VIS dokumenterne



SØG yderligere

DC-JURIA



FSLG Forslag til love og beslutninger
(fra oktober 82)

FOFO Folketingets forhandlinger

DOKUMENTSTRUKTUR	
DOKNAVN	H. LOV 295 19810610
EMNE	<p> Lov om beskæmning af fortjeneste ved afståelse af aktier m.v. Nr. 295 af 10/06/1981 BKG i LT.A. 19/06/1981. </p>
RED OPL	(pæit skrift)
JOURNAL	<p> Senere ændringer: Min. f. skatter og afgifter, Skd. 4, 19-1/80 Folketingstidende 1980: 81: 5485-6262 12579-12885 </p>
INDHOLD	§1. Lovens regler om aktier finder tilsvarende anvendelse på anparter i anpartsselskaber.
NOTER	

010/04

RETSINFORMATIONSRÅDET

Sekretariatet

N O T A T**om rådets nedsættelse og opgaver.**

Justitsministeriet og finansministeriet, administrationsdepartementet, nedsatte i juni 1980 en arbejdsgruppe med henblik på en nærmere belysning af de spørgsmål, der må vurderes i forbindelse med en eventuel etablering af en edb-baseret, juridisk tekst-database i Danmark.

Arbejdsgruppen afsluttede den 11. november 1981 sit arbejde ved afgivelse af et "Notat om etablering af en juridisk tekstdatabase".

Arbejdsgruppen fandt, at edb-baserede tekstsøgningssystemer vil kunne blive et værdifuldt juridisk hjælpemiddel på en række områder, og at staten har en generel forpligtelse til at sørge for, at denne nye teknik udnyttes på den for samfundet mest hensigtsmæssige og rationelle måde.

Arbejdsgruppen foreslog på denne baggrund, at det pålægges offentlige myndigheder at sikre, at retskildemateriale gøres egnet til at danne grundlag for tekstsøgning, og sikre at det offentlige kan bestemme over brugen af materialet. Man foreslog endvidere, at der under justitsministeriet oprettedes et rådgivende organ til styring og koordinering af udviklingen på området.

På denne baggrund gav regeringen 1982 sin tilslutning til arbejdsgruppens forslag. Justitsministeriet har herefter nedsat retsinformationsrådet. Rådets kommissorium er ved justitsministeriets skrivelse af 12. maj 1982 fastlagt således:

Retsinformationsrådet er et rådgivende organ,

der skal sikre en styring og koordinering af udviklingen med hensyn til etablering og anvendelse af edb-baserede, juridiske tekstdatabaser i Danmark.

- Rådet skal navnlig have til opgave generelt at overveje foranstaltninger med henblik på forbedring af de juridiske informations-systemer i samfundet,
- at samordne offentlige myndigheders planer om oprettelse og brug af tekstdatabaser,
 - at overveje problemer, der skal løses i forbindelse med udnyttelse af den nye teknik, herunder følge igangværende forsøg, eventuel foranledige yderligere forsøg, samt
 - at fremkomme med forslag til indretning og brug af en eller flere tekstdatabaser.

Retsinformationsrådet har i alt 12 medlemmer. Justitsministeren har som formand for rådet udpeget professor, dr.jur. Mogens Kockvedgaard. Rådets øvrige medlemmer er udpeget efter indstilling fra Den danske Dommerforening, Statsministeriet, Justitsministeriet, Forbrugerrådet, Skattedepartementet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark, København og Frederiksberg kommuner, Folketingets bureau og folketingssekretariatet, Advokatrådet, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Administrationsdepartementet og Indenrigsministeriet.

Sekretariatsfunktionens ledelse er henlagt til justitsministeriets departement. Det er forudsat, at der ydes sekretariatsmaessig bistand af de implicerede ministerier.

Justitsministeriets cirkulære af 18. marts 1983

Cirkulære om den tekniske produktion af retskildemateriale samt om oprettelse af databaser og tekstsovnings-systemer til juridisk informationssøgning

(Til samtlige ministerier og styrelser m.v.)

Regeringen besluttede den 13. april 1982 at nedsætte et Retsinformationsråd under justitsministeriet. Rådet har til opgave at sikre styring og koordination af oprettelsen og anvendelsen af databaser med juridisk information samt undersøge de problemer, der måtte opstå i forbindelse med brugen af ny teknik.

I tilknytning til rådets nedsættelse fastsættes hermed følgende for statslige myndigheders og institutioners tekniske produktion af retskildemateriale og for oprettelsen af databaser, herunder tekstsovnings-systemer til juridisk informationssøgning:

§ 1. Statslige myndigheder og institutioner skal ved indgåelse af enkeltkontrakter og løbende kontraktforhold om trykning af retskildemateriale sikre sig, at bestemmelsesretten over den fremtidige anvendelse af det medium, hvorpå sådanne retskilder er oplagret, tillægges det offentlige. Bestemmelser herom indeholdes i de standardindkøbsbetingelser vedrørende trykning, som kan rekvireres hos Direktoratet for statens indkøb. Direktoratet kan i øvrigt yde faglig bistand.

§ 2. Til fremstillingen af generelle retsfor-

skrifter samt andet retskildemateriale, f.eks. administrative afgørelser, der kan tænkes at blive omfattet af eventuelle tekstdatabaser, bør anvendes en teknik, der gør det muligt at indlægge teksten i en database ad maskinel vej. Dette gælder dog ikke, såfremt økonomiske eller andre særlige hensyn er til hinder herfor. Tvivlsspørgsmål forelægges Retsinformationsrådet, hvis adresse er justitsministeriet.

§ 3. Statslige myndigheders planer om eller medvirken til oprettelse af juridiske tekst-databaser, herunder tekstsovnings-systemer til juridisk informationssøgning, skal i rimelig tid inden oprettelsen forelægges Retsinformationsrådet. Det samme gælder væsentlige ændringer af sådanne tekstdatabaser.

§ 4. §§ 1-3 medfører ingen ændringer i de pligter, der følger af reglerne i finansministeriets cirkulære nr. 57 af 31. marts 1982 om anvendelse af edb og anskaffelse af edb-udstyr, herunder udstyr til elektronisk tekstbehandling.

§ 5. Cirkulæret træder i kraft den 1. april 1983.

Justitsministeriet, den 18. marts 1983

ERIK NINN-HANSKN

/ Michael Christiansen

N O T A T

om informations systemet DATA LEX fra forlaget J. H. Schultz (notatet bygger på et oplæg fra J. H. Schultz).

SCHULTZ DATA LEX indeholder to databaser, folketingets arbejde og gældende retsforskrifter, men kan udvides med flere, f.eks. internationale retsforskrifter, oplysninger om offentlige myndigheder m.v. eller lukkede databaser med oplysninger til brug for interesseorganisationers medlemmer.

Databasen FOLKETINGETS ARBEJDE omfatter en oversigt over:

- 1) fremsatte lovforslag og beslutningsforslag
- 2) personer i folketinget
- 3) folketingets forskellige udvalg, partigrupper m.v.

Der kan kun søges on line i indeværende folketingsår/samling, men oplysninger fra tidligere år kan bestilles.

Databasen GÆLDENDE RETSFORSKRIFTER tilstræber at give en udtømmende oversigt over al gældende dansk lovgivning. Skelettet er hovedlove, hvortil der knyttes en række oplysninger:

- 1) ændringslove siden hovedlovens vedtagelse samt sidste lovbekendtgørelse
- 2) bekendtgørelser og cirkulærer m.v.
- 3) redaktionelle stikord, der dels kan fungere som indholdsfortegnelse til loven, dels som søgeord i databasen sammen med ordene i retsforskrifternes titler. Systemet har således ikke fuldtekstsøgning.
- 4) fuld tekst, der dog alene findes for ca. 350 retsforskrifter, men antallet er i kraftig vækst. Ændringer - også fremtidige - er altid indarbejdet.

DATA LEX anvendes:

- 1) af eksterne brugere med terminal/printer
- 2) internt som grundlag for produktion af forlagets produkter, lovbiblioteker og lovsamlinger

- 3) internt som grundlag for forlagets salg af sats/film og speciallovsamlinger.

Enkelte forskrifter, der ikke er udsendt i medfør af en hovedlov, optræder i systemet som hovedlove, f.eks. bekendtgørelse om Dansk Sprognævn og bekendtgørelse om garanti for lån og rentetilskud til frostskadede frugtavlere (Finansudvalget aktsyke nr. 45 af 20/10 1981) eller cirkulærskrivelse om kønsmæssig repræsentation i udvalg, nævn, kommissioner m.v.

Forskrifter, der er optaget i systemet, identificeres ved angivelse af nummer og dato samt forskrifternes officielle titel. Officielle paranteser efter forskrifternes titel medtages også. Et eksempel herpå er lov om individuel boligstøtte (Boligsikring, boligydelse og lån til beboerindskud). Lov, som i daglig tale kaldes noget andet end den officielle titel, har dette kaldenavn tilføjet i parentes efter titlen, eksempelvis lov om butikstid (Lukkelov) og lov om rettens pleje (Retsplejelov) .

I enkelte tilfælde er underforståede ord i forskriftens titel angivet med en bindestreg, f.eks. lov om by- og landzoner, skrevet helt ud som lov om byzoner og landzoner. Denne udfyldning sker af hensyn til søgemulighederne i systemet.

Kilderne til henvisningerne i systemet er først og fremmest Lovtidende og Ministerialtidende. Udover de forskrifter, der offentliggøres ad denne vej, tilstræber redaktionen at medtage cirkulærer, cirkulærskrivelser, vejledninger m.v., der udsendes af centraladministrationen uden om Ministerialtidende. Dette materiale medtages for i videst muligt omfang at give et overblik over gældende ret på de enkelte områder. Det tilstræbes at dække samtlige områder, men arbejdet med at blive optaget på udsendelseslisterne i ministerier og styrelser for nærværende ikke afsluttet.

Fn retsforskrifts fulde tekst optræder altid i systemet i den gældende form. Dette indebærer, at ændringslove - bekendtgørelser og - cirkulærer m.v. indarbejdes i den fulde tekst.

Udover indarbejdning af ændringer, der er trådt i kraft, indarbejdes ligeledes vedtagne ændringer, som træder i kraft på et senere tidspunkt. I dette tilfælde optræder ændringen som et supplement til den gældende formulering med tydelig angivelse dels af, hvor længe den eksisterende formulering er gældende, dels af tidspunktet for ændringens ikrafttræden. Når ændringen træder i kraft, slettes den ophævede formulering og henvisningerne til datoen for ændringens ikrafttræden.

Et system, hvor forskrifter optræder i deres nugældende form og altså ikke i den oprindeligt vedtagne form, skaber behov for oplysning om, på hvilket tidspunkt og ved hvilke love, bekendtgørelser, cirkulærer m.v. ændringerne er sket. Dette behov søges imødekommet i et noteapparat, som er indlagt i fuldtekstdelen i umiddelbar forlængelse af de enkelte forskrifter. Det oplyses til hver enkelt paragraf, hvornår og ved hvilken bestemmelse, den er ændret. Hvor overgangsbestemmelser forekommer, optræder disse som en selvstændig del af noteapparatet. Med etablering af noteapparatet er der skabt mulighed for et historisk overblik over forskrifterne, svarende til oplysningerne i officielle lovbekendtgørelser.

Indlægning af den fulde tekst i systemet foretages på 3 måder:

- 1) manuel indtastning
- 2) via bånd rekvireret fra Datacentralen
- 3) via optisk læsning.

Der arbejdes løbende med at forøge antallet af forskrifter, som optræder i fuldtekst. Udvælgelsen af, hvilke forskrifter, der skal indlægges i fuldtekst sker ud fra en vurdering af behovet for den interne produktion af lovbiblioteker, materiale til løbsbladslovsamlinger, speciallovsamlinger eller satsservice.

Der lægges endvidere stor vægt på Data Lex brugernes behov for fuldtekstet udgave af love, som ofte er ændret uden at der er udsendt lovbekendtgørelse eller øvrigt forskrifter, der er ændret mange gange. Det overvejes endvidere at indlægge forskrifter, som ikke har været udsendt gennem Ministerialtidende, da

dette materiale erfaringsmæssigt er vanskeligt at få adgang til.

Lige som systemet vedrørende hver hovedlov giver oplysning om de øvrige forskrifter, der knytter sig til loven, oplyses om de enkelte forskrifter, hvilke hovedlov/hovedlove, de er udsendt i medfør af. Der kan til øvrige forskrifter også være udarbejdet redaktionelle stikord og forskriften kan optræde med sin fulde tekst.

Udover de oplysninger, der på nuværende tidspunkt knytter sig til de enkelte hovedlove i systemet, vil der i løbet af foråret 1983 blive påbegyndt indlægnings af oplysninger om domme og administrative afgørelser samt litteratur som på længere sigt vil komme til også at omfatte tidsforskriftartikler.

Opbygningen af Data Lex er som tidligere oplyst baseret på hovedlove. Indlægnings af domme og administrative afgørelser vil imidlertid også omfatte henvisning til den eller de paragraffer i hovedloven, der danner grundlag for afgørelsen.

På nuværende tidspunkt omfatter databasen ikke international ret som EF-ret og konventioner. Dette område vil blive søgt dækket og det overvejes p.t. om der skal ske en indarbejdning i den eksisterende database eller om der skal etableres en selvstændig database i internationale retsforskrifter. Endvidere medtages forskrifter, der dækker interne forhold vedrørende Færøerne og Grønland ikke i databasen.

Henvisningerne i retsforskrifter medtages i systemet i omvendt kronologisk orden, idet: redaktionen er af den opfattelse, at det er mest brugervenligt at nævne det nyeste materiale først, specielt i de tilfælde, hvor der knytter sig mange forskrifter til en enkelt lov. Opslag i systemet sker ved anvendelse af dansk kommandosprog, der specielt er udviklet for Data Lex med hensyntagen til, at det skal være let anvendeligt. For at udvide søgemulighederne ved hjælp af søgeord, overvejes det at indlægge en synonymordbog, således at anvendelse af et søgeord vil give svar svarende til øvrige begreber inden for samme emnekreds.

Vurdering af hvilket materiale, der skal optages som gældende retsfor skrifter og i hvilke relationer, materialet skal optræde, foretages af forlagets redaktion. Med hensyn til sikringen af' faglig, juridisk standard, har forlaget kontakt med en del jurister, som yder ekstern konsulentbistand.

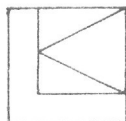
Da en af de indlysende fordele ved et edb-baseret informations-system er muligheden for løbende opdatering og vedligeholdelse, prioriterer redaktionen indarbejdningen af henvisninger til vedtagne for skrifter, så snart de foreligger tilgængelige, meget højt. Dette gælder også indarbejdning i den fulde tekst af ændret ordlyd, hvad enten ændringen træder i kraft omgående eller senere. I denne forbindelse kan det nævnes, at det på lidt længere sigt overvejes at etablere en selvstændig database indeholdende oplysninger om ophævede love og øvrige retsfor skrifter .

Søgning i systemet sker enten ved hjælp af nummer og dato på en for skrift eller ved hjælp af søgeord. Fuldtekstsøgning kan etableres i det eksisterende system, men der er på nuværende tidspunkt ingen planer herom. Det er forlagets opfattelse, at en fuldtekstsøgning, hvor systemet vil give henvisning til samtlige de steder, det anvendte søgeord forekommer i samtlige for skrifter i systemet, vil indebære, at den enkelte søgning resulterer i mange svar, hvoraf kun en begrænset del er relevante for brugeren.

Den kronologiske oversigt over gældende hovedlove med oplysning om ændringslove og tilhørende bekendtgørelser og cirkulærer m.v. er optrykt bagest i forlagets Lovnøggle. Lovnøglen, der udgives hvert kvartal, trykkes på grundlag af databasen.

Rapport vedr. kommunernes behov og
krav i forbindelse med elektronisk
informationssøgning.

November 1933



KOMMUNERNE LANDSFORENING
GYLDENLOVESGADE 11 • 1600 KOBENHAVN V

2. Sammenfatning.

Det er af afgørende betydning, at man ved beslutning om etablering og udformning af et informationssøgningssystem til brug for den kommunale forvaltning er opmærksom på en række sammenhænge, hvori dette system skal indgå. Styregruppen har derfor brugt en betydelig del af sin - knapt afmålte - tid til at kortlægge og drøfte disse sammenhænge.

Det gælder den opgavemæssige sammenhæng: hvorledes udvikler kommunernes opgaver sig; hvilke krav til kommunernes evne til at håndtere information kan udledes af denne udvikling; og er der forskelle mellem forvaltningsgrenene i de hjælpemidler og andre forudsætninger, som man i dag har til rådighed for at imødekomme disse krav - forskelle som man skal være opmærksom på ved fastlæggelsen af den rækkefølge, hvori informationssøgning bør indarbejdes i den kommunale forvaltning. Styregruppen konkluderer bl.a., at kravene til kommunernes evne til at opbevare, fremfinde, behandle og formidle information vil være hastigt voksende. Informationssøgning er allerede af den grund en interessant teknik.

Det gælder den teknologiske sammenhæng: hvilken administrationsteknologisk udvikling forestår i kommunerne? Styregruppen peger her specielt på kontorautomatisering og den integration af edb-anvendelse, kontorautomatiseringsfunktioner og informationsgrundlag, som det vil indebære. Det er væsentligt, at det videre udviklingsarbejde omkring et informationssøgningssystem anskues inden for rammerne af de fælleskommunale strategier for kontorautomatisering.

Det gælder en forvaltningsmæssig sammenhæng: det tillægges afgørende vægt, at et informationssøgningssystem over for brugeren fremtræder som et samlet hele, uanset fra hvilken kilde den information, man søger i, stammer. Dette stiller krav om en koordinering af aktiviteterne på primær-korr.unalt, amtskommunalt, fælleskommunalt og statsligt plan. Regeringens forestående beslutning om etablering af en statslig lovdatabase er væsentlig for dette spørgsmål - ikke mindst den grad af lydhørhed over for kommunale synspunkter, således som de kommer til udtryk i denne rapport, som vil afspejle sig i regeringsbeslutningen.

Og det gælder en organisatorisk sammenhæng: indarbejdelsen af et informationssøgningssystem i den kommunale administration vil berøre mange sider af kommunens organisatoriske liv: arbejdstilrettelæggelse, jobindhold, kommunikationsmønstre, service-muligheder over for borgerne osv. Styregruppen anbefaler, at man som et led i det videre arbejde ofrer kræfter på at kortlægge de mulige konsekvenser i disse henseender - med henblik på at stille et beslutningsgrundlag til rådighed bl.a. for den enkelte kommune i dens overvejelser omkring informationssøgning.

Inden for de rammer, der angives af disse sammenhænge, skal man formulere de krav, der skal stilles til informationssøgningssystemet. Styregruppen har i særlig grad arbejdet med følgende kategorier af krav:

1. Funktionsmæssige krav. De overordnede funktionsmæssige krav tager deres udgangspunkt i de mangler og ulemper, som knytter sig til den måde, hvorpå kommunerne i dag modtager, distribuerer, opbevarer og frem-finder rets-

regler og andre former for administrationsgrundlag: manglende oversigt, usikker distribution, stort ressourceforbrug.

Formuleringen af de overordnede funktionsmæssige behov munder naturligt ud i opstilling af de krav, som skal imødekommes af søgesystemet i et kommende informationssøgningssystem. Det er her en central iagttagelse, at informationssøgningssystemet skal være et middel til at blive henvist til den relevante information; hvorimod systemet ikke nødvendigvis behøver at være det sted, hvor man kan tilegne sig denne information. Det ønskede svar på en søgning er derfor en fuldstændig oversigt over steder, hvor netop det problem, man søger oplysning om, er omtalt. Disse henvisninger kan eventuelt suppleres med fuld tekst. - I rapporten opstilles iøvrigt 10 mere detaljerede krav, der skal konkretiseres yderligere i det videre arbejde.

2. Tekniske krav. De opstillede tekniske krav tager især sigte på at understøtte den såkaldte "arbejdspladsbetragtning": teknikken skal sikre, at søgning og lagring ikke fremtræder som selvstændige discipliner, der skal udføres "ved siden af" sagsbehandlingen. Og den skal sikre, at systemet - selv om det i teknisk henseende består af en række delsystemer - i logisk forstand fremtræder som ét sammenhængende system over for brugeren.
3. Krav til organisation. I behandlingen af spørgsmålet om organisation i forbindelse med informationssøgningssystemets etablering og drift har styregruppen især opholdt sig ved organiseringen på inddata-siden. Der påpeges tre, til dels nye funktioner, som skal varetages her:

- udvælgelse af fagområder/lovområder til indlæggelse i basen
- redigering af materialet, herunder udvælgelse og ajourføring af nøgleord, udrensning af forældede tekster mv.
- inddatering af materialet.

Funktionerne skal varetages alle de steder, der er kilde til tekster - dvs. såvel i den enkelte (amts)kommune, fælleskommunalt som i staten. Det er af stor betydning for sammenhængen, at disse funktioner i videst muligt omfang varetages efter ensartede regler på de forskellige niveauer. Rapporten indeholder en angivelse af de områder, der bør være omfattet af disse retningslinier.

4. Kvalitative krav til informationsindholdet.

Kortlægningen af det informationsgrundlag, der anvendes i den kommunale forvaltning, har været en af gruppens hovedopgaver. Kortlægningen har skullet tjene som grundlag for stillingtagen til den rækkefølge, hvori man vil anbefale tekstområderne indlagt i basen.

- Samtidig har den imidlertid givet anledning til formulering af nogle mere kvalitativt betonedede krav vedr. informationsindholdet.

Blandt disse kan nævnes krav om, at områder, der lægges ind, skal dækkes udtømmende; at der skal være kildeangivelse; at ændringer skal markeres. Der stilles endvidere krav vedr. ajourføring, historik, sikkerhed og frivillighed med hensyn til tilslutning.

5. Informationsindholdet. Gruppens anbefaling af den rækkefølge, hvori tekstområderne bør ind-

lægges, er sket på basis af nogle kriterier, som har været sammenholdt med resultaterne af kortlægningen af de enkelte forvaltningsgrenes administrationsgrundlag. Hyppige ændringer i reglerne, stor kompleksitet, overvægt af skønsmæssige afgørelser, betydningen af præjudikater samt mangler i de eksisterende hjælpemidler (håndbøger mv.) taler for en høj prioritering.

Man når på dette grundlag frem til at foreslå følgende for primærkommunerne højt prioriterede områder inden for regler mv., der har deres oprindelse i hhv. statsligt og fælleskommunalt regie:

Statslig oprindelse.

Gruppe 1:

bistands lovområdet og arbejdsmarkedsforhold
folkeskolen og ungdomsskolen
fysisk planlægning og miljøområdet
skatteområdet.

Gruppe 2:

boligregulering
opgaver vedr. styrelse, sagsbehandling og
edb-sikkerhed
pensionsområdet
vandløb og søer
veje og trafik.

Fælleskommunal oprindelse.

1. løn- og personaleadministration
2. administrative vejledninger og brugervejledninger til edb-systemer

3. informationsmateriale fra Kommunernes Landsforening, fx. budgetvejledninger og cirkulærer
4. informationsmateriale fra Kommunedata, Kommunityk, Kommunernes Revisionsafdeling, Kommunernes Pensionsforsikring, Kommunernes gensidige Forsikringsselskab mv.

For så vidt angår informationsmateriale med oprindelse i den enkelte kommune må prioriteringen naturligvis foretages af kommunen.

Styregruppens behandling af de økonomiske aspekter er ufuldstændig. Der skitseres nogle principper for fordelingen af omkostningerne, hvor udgangspunktet tages i de formål, som de forskellige interessenter i systemet får tilgodeset. Herefter skal regeludstederne i særlig grad belastes med de omkostningskomponenter, der er forbundet med at gøre reglerne tilgængelige og søgbar. Mens regelanvenderne i særlig grad må bære de omkostninger, der hidrører fra fremfindning og kommunikation af information. - I arbejdet med økonomien har man endvidere opstillet de omkostningskomponenter, som vil forekomme i en kommune, samt de besparelsesmuligheder og andre fordele, som disse omkostninger skal afvejes mod. - Gruppen har imidlertid ikke på det foreliggende grundlag haft mulighed for at opstille en egentlig kalkule.

Det er styregruppens opfattelse, at yderligere udredningsvirksomhed i traditionel forstand kun i begrænset omfang vil kunne bidrage til en belysning af de uafklarede problemer på økonomi- om r 3det - eller til en belysning af de o v r i g e problemkredse, som ikke har kunnet behandles tilbunds gående inden for den tid, der har været til rådighed. Hovedvægten i styregruppens for-

slag til det videre arbejde ligger derfor på gennemførelsen af pilotprojekter. Der stilles følgende forslag til projekter:

- a. Gennemførelse af et pilot-projekt på det løn- og personaleadministrative område.
- b. Gennemførelse af et pilot-projekt vedr. indlæggelse af lokale tekster i et informations-søgningssystem.

For begge projekter foreslås det, at der senest 1. februar 1984 forelægges en konkret plan for projektets gennemførelse, hvori bl.a. følgende punkter er behandlet:

organisering omkring redigeringsfunktioner
 mv.
 faciliteter i søgesystemet (der forudsættes anvendt et standardsøgesystem)
 program for konsekvensvurdering, incl. økonomi
 projektøkonomi og -finansiering
 tidsplan.

Det foreslås endvidere, at de i rapporten indeholdte tanker om anvendelse af informationssøgningssystemets indhold til undervisningsformål konkretiseres i en ansøgning til industriministeriets edb-fond om midler til finansiering af en udviklingsaktivitet på dette område.

For så vidt angår initiativer til koordinering af aktiviteterne i den statslige og kommunale sektor konstateres, at det nærmere indhold heraf må bero på den forestuende regeringsbeslutning om etablering af en statslig lovdatabase - herunder den grad af lydnørhed over for kommunale synspunkter, som afspejles i beslutningen. En af

forudsætningerne for en tilfredsstillende koordinering vil være, at de statslige krav til et system ikke bringer det op på et ambitionsniveau, hvor kommunerne vil springe fra.

Endelig konstateres det, at såvel pilot-projekterne som samordningsbestræbelserne med den statslige sektor gør det hensigtsmæssigt at opretholde et referenceforum bestående af kommunale praktikere. Det foreslås, at styregruppen videreføres i denne egenskab.

4.2.1 Opstilling af generelle krav.

De kommunale krav til et søgesystem tager naturligvis udgangspunkt i den form for svar, man ønsker at få på en søgning. De kommunale praktiskere ønsker først og fremmest, at informations-søgningssystemet skal være et middel til at **blive henvist til den relevante information**; hvorimod systemet ikke nødvendigvis behøver at være det sted, hvor man kan tilegne sig denne **information**. Det ønskede svar på en given søgning er derfor en fuldstændig oversigt over steder, hvor netop det problem, man søger oplysning om, er omtalt, det være sig lovgivning, ankeafgørelser, domme, litteratur osv. Disse henvisninger kan eventuelt suppleres med fuld tekst.

Dette krav medfører, at systemet skal indeholde faciliteter for nøgleordssøgning og mulighed for at opbygge index. Samtidig medfører dette krav, at papirinformationen bevares, således at man har mulighed for at benytte de henvisninger et informations-søgesystem giver.

Fra kommunal side er der således ikke krav om indlæggelse af den fulde tekst på nuværende tidspunkt, men ønske om mulighed for, i forbindelse med redigeringen, at træffe individuelle beslutninger på dette område.

Kravene til søgesystemets faciliteter må på nuværende tidspunkt blive generelle. Som det fremgår af afsnit 6 (Forslag til det videre arbejde), foreslås det, at der bliver etableret to pilotprojekter, bl.a. med henblik på en konkretisering af kravene til søgesystemet. Som rammer for overvejelserne om valg af søgesystem i forbindelse med disse pilotprojekter skal fremhæves følgende generelle krav til søgesystemet og dets faciliteter:

1. Det skal være muligt at søge på nøgleord/index/emneord - med mange indgange - med henblik på at sikre, at systemet kan fungere som et udtømmende referencesystem.
2. Søgeselementet skal være dokumenteret på dansk på en sådan måde, at det kan læses og forstås uden teknisk viden. Dokumentationen skal endvidere kunne fungere som opslagsbog, hvis der opstår problemer ved en søgning.
3. Basernes indhold og opbygning skal ligeledes være dokumenteret på dansk.
4. Søgeselementet skal kunne håndtere fuldtekst/-fritekstsøgning som et supplement til nøgleordssøgning.
5. Baserne skal have faciliteter, således at ændringer/nyheder kan markeres overfor brugeren.
6. Det skal være muligt for brugeren af søgeselementet at søge i. en statslig, en fælleskommunal og en kommunal database i én søgning, således at baserne set fra brugeren fungerer som én base, hvor skærbilledet er ens uanset base. I svaret på søgningen skal det altid være muligt at se, i hvilken base/baser et svar er hentet.
7. Der skal være en brugervenlig dialog på dansk, der ikke kræver forhåndskendskab til forkortelser eller koder.
8. Svartiden ved en søgning må ikke overstige den svartid, der er på øvrige kommunale edb-systemer, og den skal. være ens uanset, hvilken base man søger i.

9. Det skal være muligt at søge på et tidsinterval, for på denne måde at få henvisning til gældende lov på et bestemt tidspunkt.
10. Ligeledes er der, evt. på længere sigt, ønske om at kunne vise mere end én side ad gangen på en skærm ("split screen").

I det videre arbejde med kravene til et søgesystem forventes det, at ovennævnte krav vil kunne specificeres mere detaljeret, herunder også de krav til redigering, der er en følge af kravet om nøgleordssøgning. Derudover skal det vurderes, hvilke faciliteter, der skal knyttes til systemet. Herunder skal vurderes den værdi en facilitet kan have, i forhold til de omkostninger den medfører fx. med hensyn til redigering.

Ved en gennemgang af Lovtidende A og B fra 1965-80 fandtes følgende betegnelser:

Aftaler.

Anordning, Kongelig Anordning, KGL. Anordning.

Bekendtgørelse, Adoptionsbekendtgørelse, Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse, Tillaegsbekendtgørelse, Tillæg til Fiskeriministeriets bekendtgørelse, tillæg til bekendtgørelse .

Forordning, Amtstueforordning.

Bekendtgørelse af forretningsorden, Bekendtgørelse om forretningsorden, Forretningsorden.

Instruks.

Lov, Danske Lov, Adoptionslov, Militær Retsplejelov, Finanslov, Lov om ændring af lov.

Bekendtgørelse af lov, Lovbekendtgørelse, Bekendtgørelse af Færdselsloven, Lovbekg., Lovbek.

Meddelelse.

Plakat, Placat.

Reglement.

Regler, Foreløbige regler.

Vejledning, Bekendtgørelse af vejledning, Foreløbig vejledning, Ændring af vejledning.

Åbent brev.

Ved en gennemgang af Ministerialtidende, årgangene fra 1965-80 fandtes følgende betegnelser:

Aftale, Rammeaftale.

Cirkulære, Adoptionscirkulære, Cirkulære om ændring til cirkulære, Cirkulære om ændring af cirkulære, Revideret cirkulære, Cirkulære om ophævelse af cirkulære, Cirkulære om tillæg til Landbrugsministeriets cirkulære, Tillægscirkulære, Tillæg TT til cirkulære, Midlertidigt cirkulære.

Cirkulæreskrivelse.

Cirkulærskrivelse.

Eneretsbevilling.

Forretningsorden, Tillæg til forretningsorden, Ændring til forretningsorden.

Fortegnelse.

Godkendelse.

Instruks, Folkeregisterinstruks, Revisionsinstruks, Tillæg til instruks, Tillægginstruks.

Kongelig resolution, KGL. Resolution.

Meddelelse.

Orientering, Foreløbig orientering.

Reglement.

Regler, Almindelige regler, Alm. regler, Nye regler.

Regulativ, Takstregulativ, Regulativ om ændring af regulativ.

Resume.

8krivelse, Bemyndigelsesskrivelse.

Undervisningsplan.

Vedtægter.

Vejledning, Supplement til Vejledning, Supplerende vejledning, Ændring i vejledningen.

Retningslinier, Foreløbige retningslinier, Vejledende retningslinier, Foreløbige vejledende retningslinier.

