

Sammanfattning av inlägget med titeln ” System för rättsinformation i fågelperspektiv” vid konferensen ”Rättsinformation för vem?”

1 Hur började det?

Databehandling i mer modern mening kom jag i kontakt med först i slutet av 1964. Jag blev då den förste kanslibyråchefen i Rikspolisstyrelsen. Jag hade bl.a. ekonomifrågorna på mitt bord. Länsstyrelserna och styrelsen skulle utrustas med mekaniska bokföringsmaskiner i samband med förstatligandet den 1 januari 1965.

Men ödet ville annorlunda.

Jag träffade en vän sen ungdomsåren. Han hade de blivit matematiker.

Han övertygade mig om vi skulle satsa på ny teknik. Han visade mig en datamaskin som fanns i en källarlokal i en byggnad som försvaret hade på Gärdet.

Källarlokalen var stor. Den var klädd med plåtskåp utmed alla väggar. Skåpen var fulla av elektronrör och sladdar. Mitt på golvet stod en ensam IBM-skrivmaskin med kula. En anordning som jag inte hade sett tidigare. Matematikern körde ett program för bokföring på datorn – ett program han skrivit tror jag. Han hade använt en

remsstans för att överföra lite bokföringsdata till maskinläsbar form.

Skrivaren skrev ut postgiroblanketter och blad med bokföringsdata. Vilket under. Jag bestämde mig på fläcken.

Några tjänstemän på dåvarande statskontoret stödde mitt beslut. Andra talade sig varma för halvautomatiska register. Sådana byggde på ett slags registerkort med hål som i ett hålkort. Kortet kunde sorteras genom att ett strumpsticke-liknande föremål kördes genom ett av hålen. Kort utan hål sorterades då bort. Manövern skulle sen göras om tills de kort återstod som rörde den aktuella frågeställningen.

Men jag ändrade inte uppfattning. Jag ville satsa på den nya tekniken. Rikspolischefen och verkets styrelse litade på min bedömning. Sen var det i gång – inte bara när det gäller ekonomin utan även för registerlösningar och för andra uppgifter där den nya tekniken bedömdes kunna användas.

2 De första staplande stegen

På hösten 1966 fick jag ett erbjudande att bli chef för budget- och planeringssekreteriatet i justitiedepartementet och att där få ägna större delen av min arbetstid åt rationaliseringsfrågor inom rättsväsendet. Löpande ärenden skulle jag i princip slippa. Jag sa ja. Det har jag aldrig ångrat.

3 SARI

ADB är ett hjälpmedel i myndigheternas verksamhet blev slagordet för dagen. Ett samarbetsorgan bildades där rättsväsendets alla myndigheter blev företrädna genom sina verkschefer, även en av cheferna i riksdagsförvaltningen.

Organet leddes av statssekreteraren i Justitiedepartementet. Organet kallades SARI - dess officiella namn var för långt. Det var en stående kommitté som verkade till slutet av 1990-talet. Jag var dess sekreterare under hela denna tid. SARI har drivit det s.k. RI-projektet.

RI var inte tänkt att bli ett enda datasystem med en stor databank utan en rad från varandra skilda

delsystem på olika dataanläggningar. De system som utvecklades hörde med några få undantag till tre huvudgrupper, nämligen

- System för brottsmålsförfarandet i vid mening hos polisen, åklagarna och de allmänna domstolarna samt för förfarandet inom kriminalvården (BROTTSRI)
- System för lagstiftningsförfarandet i vid mening och rättspraxis (LAGRI/RÄTTSDATA) Inom denna grupp utvecklades rutiner för diarieföring, beslutsregistrering, textbehandling och informationssökning
- System för planering och uppföljning inom rättsväsendet (PLANRI).

4 Digitaliserad rättsinformation för vem?

RI-projektet var inriktat på rationalisering inom rättsväsendet och i departementen.

Redan på ett tidigt stadium utredde SARI system för lagstiftningsförfarandet och rättspraxis – LAGRI/RÄTTSDATA. Redan år 1970 presenterades förslag till system. De första systemen av detta slag togs i bruk år 1972.

Det huvudsakliga syftet med systemen var att förenkla kontorsarbetet. Kort sagt ordbehandling, tryckning i alla former och informationssökning.

Men ett annat viktigt syfte var att förbättra informationen till myndigheter och organisationer men även enskilda om rättsreglerna och deras tillkomst samt beslut av myndigheter. Att inriktningen av arbetet även gällde enskilda glöms ofta bort när man talar om RÄTTSDATA.

De digitala register som byggdes upp skulle bl.a. användas för att åstadkomma (se Ds Ju 1980:10)

- bättre publicering av handlingar med sådan information (bl.a. författningar och rättsfall)
- bättre tryckta register för sådana handlingar
- sökning från bildskärms- eller andra terminaler

Digitaliserad rättsinformation behandlades vidare i en SARI-rapport som kom 1984 (Ds JU 1984:3). Enligt den rapporten innehöll LAGRI - inte bara RÄTTSDATA - rättslig information i vid mening.

Men även andra myndighetsregister hade sådan information. I rapporten nämndes bl.a. fastighets- och inskrivningsregistren, ett register hos Kommerskollegium med författningar av betydelse för utrikeshandeln och aktiebolagsregistret.

SARI inriktade dock sitt arbete på handlingar i riksdagen och i regeringskansliet samt dataregister med uppgifter om myndigheternas författningssamlingar och vissa domstolars avgöranden. (Ds 1991:75 sid. 30).

5 Allmänna riktlinjer för Rättsdata

I SARI rapporten (Ds Ju 1984:3) Rättsdata Utveckling Nuläge och Framtid drog en arbetsgrupp upp allmänna riktlinjer för RÄTTSDATA för framtiden.

Där anfördes bl.a.

Med ett rättsligt informationssystem menas i detta sammanhang ett terminalorienterat ADB-system för information om författningar, rättsfall och andra rättskällor. På det statliga området finns ett författningsreglerat sådant system, RÄTTSDATA.

- 1 Statens ansvar för uppbyggnaden av rättsliga informationssystem

Någon generell regel om ett statligt ansvar för uppbyggnaden av rättsliga informationssystem kan inte uppställas. Ett selektivt synsätt måste anläggas. Redan här bör framhållas att ett statligt engagemang aldrig har karaktären av monopol och alltså inte utesluter tillkomsten av ADB-system i enskild regi. Ofta kan det finnas skäl för staten att överväga att samarbeta med sådana enskilda system.

- 1.1 Av hävd har staten ett självklart ansvar för information till allmänheten angående innehållet i författningar och lagförarbeten av olika slag.

Det är naturligt att staten i denna verksamhet tar ADB till hjälp. ADB-rutiner på området har vuxit fram under ett fortlöpande arbete på förbättring av kontorsarbetet hos berörda myndigheter, där frågan om ADB för informationssökning endast utgör en, låt vara, väsentlig del. Även om arbetet har inriktats på rationaliseringar av myndigheterna har syftet redan från början varit att de dataregister för sökning som kan komma att byggas upp skall öppnas för allmänheten och inte förbehållas

vissa myndigheter. Först i mitten på 70-talet har emellertid sökregistren fått sådan omfattning att allmänhetens rätt till information genom systemen har kommit i förgrunden.

I nuvarande ekonomiska läge bör man hålla fast vid att ytterligare utbyggnad av ADB-system knappast kan komma i fråga annat än om den från myndighetens synpunkt är ekonomiskt motiverad. En annan sak är att man vid den närmare utformningen av informationssystemen bör ägna särskild uppmärksamhet åt allmänhetens informationsintresse. Detta ligger i linje med den lagstiftning om ADB och offentlighet som nyligen har tillkommit. Enligt denna har myndigheterna särskilda skyldigheter när det gäller utformningen av deras ADB-system för att tillgodose offentlighetsintresset vid all utveckling av ADB-system och drift av dem.

- 1.2 Staten har på senare år åtagit sig ett ökat ansvar för rättsfallspubliserings. I samband därmed har ADB-tekniken tagits i anspråk. Användningen av denna är dock givetvis här lika litet som på andra områden något självändamål. Vad nyss sades om ADB-stöd vid publiceringen av författningar och förarbeten har i huvudsak tillämpning också när det gäller rättsfallspubliserings.

- 1.3 Statens har knappast någon anledning att engagera sig i datorstödda informationssystem över juridisk litteratur. - - - - -

6 Utvecklingen på sikt

I 1984 års SARI-rapport diskuterades alternativa handlingslinjer för samordning - uttryckt i mera allmänna termer - av vissa dataregister med rättslig information. Där framhölls bl.a. följande

Om en myndighet utvecklar terminalbaserade dataregister för uppgifter inom lagstiftningscirkeln, för fattningsinsamlingar eller för rättsfall är det enligt rapporten sannolikt att de får en bred användning inom myndighetens verksamhetsområde. Andra myndigheter och allmänheten kan tänkas ha intresse av registren. Det är därför enligt rapporten naturligt att myndigheten prövar att som en allmän serviceåtgärd tillmötesgå myndigheters och allmänhetens önskemål om att få tillgång till dataregistren via egna terminaler om det kan ske med hänsyn till datalagstiftningen och förhållandena i övrigt.

Det breda intresse här avsedda dataregister kan komma att få, väcker frågan om de behöver byggas upp samordnat eller om det behövs någon annan form av samordning.

Gruppen diskuterade följande alternativ

- 1 allmänna krav på registeruppbyggnad
- 2 samordnad datakommunikation
- 3 samma, tekniska system
- 4 samma datacentral
- 5 författningcentral

I rapporten diskuteras dessa alternativ ingående. Här nämner jag kortfattat vilka slutsatser som drogs i rapporten.

När det gäller alternativet 1 framhölls att man bör ställa särskilda krav på de dataregister över författningssamlingar och rättsfall som myndigheterna kan komma att lägga upp. De kraven bör tillgodoses för att enskilda och andra skall kunna söka i sådana dataregister med egna terminaler. En sådan service kan givetvis inte vara ovillkorlig utan blir beroende av en rad faktorer, bl.a. ekonomiska och integritetsfrågor. Många myndigheter bör kunna ge allmänheten den servicen, i varje fall på sikt. Uppbyggnaden av sådana dataregister bör planeras med den utgångspunkten.

En särskild myndighet eller annan organisation bör av många skäl, inte minst ekonomiska, inte ges några nya uppgifter på området. Alternativ 5 bör därför enligt rapporten inte komma i fråga.

I rapporten sägs vidare att man inte bör ställa upp ett särskilt krav på att ett och samma tekniska system skall användas för dataregistren, inte heller en och samma datacentral. I rapporten förordas alltså inte alternativen 3 och 4.

Däremot förordades att de krav som anges i alternativ 1 bör ställas för det fall att myndigheterna bygger upp dataregister över sina författningssamlingar och för det fall att dataregister över rättsfall utvecklas.

I rapporten förordas att myndigheterna i vart fall på sikt väljer en samordnad dataöverföring i terminalbaserade system som angetts i alternativ 2. När det skett bör enligt rapporten rättsdataförordningen upphävas.

7 Vad skulle SARIs strategi kunnat leda till i dag och framöver?

RÄTTSDATA och dess efterföljare av myndighetsregister med rättsinformation har varit i drift i tjugofem år. Har då statens och kommunernas digitaliserade rättsinformation utvecklats som SARI förutsatte.

Det är omöjligt att ge ett säkert svar på den frågan. Men för egen del vill jag svara nej. Jag stöder mig då på vad som skrivits i RI-projektet i flera sammanhang. Det gjordes många rapporter under åren. Men också på vad jag senare skrivit efter min pensionering där jag gått tillbaka och sett på vad som sagts¹.

Det skulle föra för långt att här utveckla svaret på frågan i rubriken. Jag tar bara ett exempel på regeringskansliets område, nämligen SFS. Inte ens i det kan jag gå tillräckligt djupt. Men jag hoppas att kommentarerna ger en någorlunda klar bild av hur läget skulle kunna vara och de framtida möjligheterna.

7.1 SFS i tryck och digitalt

Mina kommentarer gäller SFS. Men de gäller i princip även utredningsdirektiv, betänkanden, propositioner och andra dokument som kan läggas i öppna digitala arkiv utan hinder av datalagstiftningen eller andra regler av den ”tyngden”. Kopior av arkiven skulle andra myndigheter och organisationer ha tillgång till. Det skulle naturligtvis även gälla allmänheten.

7.2 Vad kan rationaliseras när det gäller SFS?

SARI ville att varje myndighet skulle rationalisera sina kontor med hjälp av IT. Det skulle ske fortlöpande. Myndigheterna skulle följa utvecklingen av ny teknik och ta den i anspråk allteftersom. Ett

¹ En omedelbart efter min pensionering – IRI –rapporten 1995:4 med rubriken Staten straffar den som bryter mot reglerna. Men var finns reglerna och straffbestämmelserna. En studie med förslag till förbättringar av informationen om rättsreglerna..

Ett underlag år 2000 för ett anförande vid en konferens i Oslo. Titel: Något om utvecklingen av rättsinformationen i Sverige. Den finns på en webbplats som juridiska fakulteten vid Oslo universitet disponerar. Adressen är http://www.afin.uio.no/forskning/notater/7_00.pdf

slags vardagsrationalisering. Så har knappast skett.

Ett exempel på det är att söksystem för SFS och tryck skiljer sig åt på ett sätt som är helt onödigt med dagens teknik. Nya söksystem kan arbeta med SFS i den tryckta layouten. De nya söksystemen ger även andra fördelar. Den gamla tekniken är dessutom avsevärt dyrare.

7.3 Ansvar för den trycklovade digitala texten i SFS

Enheter i Regeringskansliet skriver författningar med datorer. Författningarna trycks av ett fristående företag. Enheten svarar för att trycket överensstämmer med trycklovet. Vilket gällde före RÄTTSDATA. Men något ansvar för att den digitala texten överensstämmer med trycket har den tydligen inte.

Det finns en databas med SFS i den layout författningen tryckts – i PDF format – men dokumenten där har inte kollats av den ansvariga enheten.

För det krävs inte något IT-kunnande. Det är bara att kontrollera en utskrift ur banken på samma sätt som ett korrektur. De enheter som är kunniga i IT kan dock säkert lösa kontrollen elegantare.

7.4 Städning, omtryck och standardiserade skrivsätt

En ny städning i författningsbeståndet bör utföras. Liksom under 1960- och 1970-talet. Fler standardiserade skrivsätt vid författningsskrivning bör införas, i synnerhet när det gäller ”länkar”. Sambandet med EU:s regelsystem bör uppmärksammas. Det övergripande ansvaret för här avsedda åtgärder bör ligga på en hand, lämpligen Statsrådsberedningens rättsavdelning.

Författningar bör tryckas om ofta. Den enhet som ”svarar” för grundförfattningen måste under alla förhållanden ”föra” en författningstext på enheten som visar den gällande eller publicerade lydelsen. Att göra ett omtryck borde inte innebära ett större merarbete för enheten.

Allmänheten bör dock kunna kräva att en sådan lag trycks om en gång om året.

På längre sikt bör ansvariga klara ut frågor av typen Vem är SFS avsedd för? Hur bör rättsreglerna skrivas för allmänheten? Hur bör de distribueras? Hur bör kopplingen till samhällsguiden och vice versa ordnas ur allmänhetens synpunkt?

Om jag inte missminner mig uttalade KU eller JU att det borde ske i princip vid var tredje ändring. Omtryck sker numera mycket sällan. Inkomstskattelagen (1999:1229) har exempelvis inte tryckts om någon gång. Den har ändrats 83 gånger.

Men det bör inte hindra att städningen genomförs, inte heller att omtryck införs i en acceptabel omfattning.

7.5 Frys SFST-registret och lägg digitala kopior av kommande SFS direkt på nätet

SFST i nuvarande system bör frysas. Nya dokument bör läggas i digitala departementsarkiv inom ramen för Regeringskansliets system. Lämpligen i ”säkrade” PDF-format. De kopieras sen till nätet. Där läggs de i subdomäner till en gemensam domän för Regeringskansliet. Subdomänerna bör användas för allt ”tryck” som nämnts i punkten 7.1.

Sökningen kan begränsas till enbart domänen och göras med samma sökmetoder i alla ”baser”. Dessutom följer de globala systemen med i den tekniska utvecklingen på ett sätt som inte är möjligt när det gäller ”egna” söksystem – varken praktiskt eller ekonomiskt.

Vad som sagts under punkten 7.4 behöver sannolikt inte hindra den reform som nämnts här. Det är angeläget att omtryck görs ofta. Övriga åtgärder under punkten 4 måste dock genomföras under längre tid.

Staten bör göra någon form av avtal med en ägare till exvis Google. Den erbjuds nu gratis. Sökmöjligheterna blir långt bättre än i de system som nu finns i statens och kommunernas mer eller mindre ”egenutvecklade” system. Globala sökmotorer är allmänheten van vid.

Det bör undersökas om inte övriga SFS-dokument i nuvarande söksystem lämpligen bör läggas på nätet för sökning med en global sökmotor.

Som tidigare sagts är detta en skiss. Jag hoppas att den visar på en rad viktiga drag i en lösning som ligger i linje med de grundläggande idéerna i LAGRI/RÄTTSDATA-projektet.