

6. april 1981

Pro memoria

om bakgrunnen for å opprette stiftelsen Lovdata

1. Generelle synspunkter vedrørende informasjon om rettsregler.

Dette PM'et gjelder indirekte problemet med å gjøre det lettere å finne fram til informasjon om rettsregler når behovet for slik informasjon er aktuelt. Dette er et fundamentalt problem i enhver rettsstat. Av lett forståelige grunner må lover, forskrifter og rettsregler forøvrig gjelde uten hensyn til om den som berøres har kjennskap til vedkommende rettsregel. En slik ordning bærer imidlertid i seg betydelige konfliktmuligheter. Det vil lett oppstå misnøye og følelse av urettferdig behandling hos den som overraskes av regler vedkommende ikke kjenner til, og heller ikke praktisk sett har kunnet skaffe seg kjennskap til. En slik situasjon kan gi grobunn for nedbryting av respekten for og viljen til å etterleve de regler det offentlige gir. Spesielt i et moderne velferdssamfunn med omfattende regulerende tiltak som også til stadighet endres, er dette et problem som det er all grunn til å ta alvorlig.

Problemet med å skaffe seg oversikt over rettsregler når man trenger det, er også en viktig del av rettshjelpsproblemet. En nødvendig forutsetning for å yte god rettshjelp er ikke bare at man kan forstå det regelverk man finner fram til, men også at man i det hele tatt finner fram til alle de rettskilder som er av betydning for løsningen av rettsspørsmål.

Det offentlige har sørget for fortløpende publisering av nye lover og forskrifter i Norsk lovtidend, og har dessuten utgitt lovforarbeider. Det offentliges innsats på denne sektor omfatter i tillegg utdanningen av jurister og andre som gir rettshjelp. Rettshjelpenes viktigste verktøy - lovsamlingen, domssamlingene, juridiske lærebøker og kommentarutgaver - blir imidlertid utgitt ved private tiltak.

Problemet med å finne fram til bestemte opplysninger når behovet for informasjonen er aktuelt, gjelder nær sagt på alle livets områder. En vanlig måte å angripe problemet på, er å utarbeide forskjellige former for registre og lage resymeer som arkiveres systematisk. I andre vestlige land med større befolkninger er det da også vanlig at private forlag utarbeider og publiserer omfattende registre, kataloger og andre oppslagsverk som hjelpemidler til å finne fram til relevante rettskilder. Utarbeidelse av tjenlige oppslagsverk for rettskilder krever imidlertid mye og høyt kvalifisert juridisk

arbeidskraft. Markedet for juridisk litteratur er lite i Norge. Det er derfor meget beskjedent hva som hos oss kan tilbys kommersielt av tradisjonelle hjelpemidler for framfinning i rettskildene.

Den revolusjon som nå finner sted innenfor informasjonsteknologien - og hvor stikkordene blant annet er anvendelsen av mikroprosessorer og utviklingen av nye datalagringsmedier - vil etterhvert snu opp ned på tilvante forestillinger om oppbevaring og fremfinning av informasjon om rettskilder. Innen 10 år er gått, vil det trolig være mulig innen akseptable økonomiske rammer å lagre alt vesentlig av norske rettskilder i full tekst på en stor database, som kan gjøres tilgjengelig for søking (lesing) fra vanlige skjermterminaler.

For det rettslige informasjonssystem gir den utvikling som vi nå er inne i store muligheter. Ihvertfall de profesjonelle rettshjelpere og tjenestemenn i forvaltningen vil bli satt bedre istand til på en praktisk og effektiv måte å finne fram til relevante rettsregler i det øyeblikk behovet foreligger. Fra en skjermterminal på et kontor vil f.eks. advokaten eller tjenestemannen i løpet av sekunder kunne knytte seg til sentrale databaser over lover, lovforarbeider, forskrifter, rundskriv, rettspraksis, juridisk litteratur m.v., og straks få vist på sin skjerm den tekst han søker. Om ønskelig kan han samtidig lage en papirkopi av hele eller deler av det dokument han har funnet fram til. Det søkesystem som benyttes, vil ikke bare finne fram til dokumenter som brukeren vet eksisterer og har en referanse til. Det vil også kunne finne fram relevante dokumenter som er ukjente for brukeren. Dette betyr ikke at de tradisjonelle hjelpemidler for fremfinning av rettskilder vil forsvinne, men bare at de datamaskin-assisterte systemer vil spille en viktig supplerende rolle.

For arbeidet med å skaffe seg oversikt over overflødig og motstridende forskriftsbestemmelser, vil et fulltekst søkesystem anvendt på en database over forskrifter være et meget nyttig hjelpemiddel.

Registrering av rettskildene i maskinlesbar form kan gi store kommersielle muligheter. Både gjennom et tilbud om tilgang til søkbare databaser, og ved de muligheter et slikt system gir for trykking av spesialsamlinger for alle rettskildene innen bestemte rettsområder.

Etter Justisdepartementets oppfatning er det ønskelig å unngå en kommersialisering av det edb-assisterte rettslige informasjonssystem. De skrevne rettskilder er, med unntak av litteraturen,

produkt av offentlig virksomhet, og kan sies å være en del av vår felles eiendom. Det må være et mål å gjøre dem tilgjengelig til lavest mulig kostnader, og på en måte som er i tråd med de norske rettskildeprinsipper.

Samtidig er det viktig å sikre det rettslige informasjonssystemets upartiskhet og uavhengighet i forhold til en bestemt part. Ettersom stat og kommuner opptrer som part i en rekke rettssaker, kan det reises prinsipielle innvendinger mot å legge utvelgelsen av hvilke rettsavgjørelser som skal trykkes eller inngå i en søkbar database, til et offentlig forvaltningsorgan. Poenget er i og for seg ikke at man i normale tider har grunn til å tro at staten vil fremme statlige partsinteresser. Systemet bør imidlertid være slik at det heller ikke kan gi den ringeste mistanke om at noe slikt kan skje.

2. Lovdatas virksomhet hittil

Lovsamlingen Norges Lover utgis av stiftelsen Lovsamlingsfondet ved det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. En ny ajourført utgave utgis annet hvert år. Norges Lover er fram til idag trykket ved tradisjonell trykkemetode. I 1979 opprettet imidlertid Lovsamlingsfondet et kontor, som ble kalt Lovdata, med den oppgave å besørge en nyregistrering av Norges Lover på maskinlesbart medium, slik at 1981-utgaven av Norges Lover kan trykkes på grunnlag av edb-produsert sats. Selve registreringen av lovteksten foretas nå av et svensk firma ved hjelp av optisk lesing. Lovdatas rolle har vært å administrere omleggingen og dessuten å utvikle de nødvendige databehandlingsprogrammer og rutiner for å kunne utnytte teksten til annet enn trykking av lovsamlingen.

Lovsamlingsfondet har nemlig fra første stund vært klar over at man ved en registrering av lovene for trykking med edb-produsert sats, samtidig måtte påse at det ble etablert og vedlikeholdt en database for søking i lovene.

Lovsamlingsfondet har fra et tidlig tidspunkt holdt Justisdepartementet orientert om planene med å opprette en database over Norges Lover, og departementet har deltatt i det utredningsarbeid som ble utført før opprettelsen av kontoret Lovdata. Siktemålet har hele tiden vært å legge opp til et system som både kan dekke Lovsamlingsfondets behov for oppretting og vedlikehold av et edb-basert trykkegrunnlag for fremtidige utgaver av Norges Lover, og forvaltningens og andres behov for en søkbar database over lovene. Det har også vært

forutsatt at en database over lovene må kunne inngå i en større database hvor også andre rettskilder er inkludert. Dermed vil man også kunne legge forholdene til rette for trykking av såkalte emnesamlinger, det vil si samlinger som inneholder de ulike rettskilder - så som lover, forskrifter, rettspraksis m.v. - på avgrensede rettsområder.

Databasen over Norges Lover vil etter planen være opprettet i løpet av 1981. I en utredning for Rådet for rettsinformasjon, og som Rådet har gitt sin tilslutning, er det foreslått at Lovdata fra 1.1.1982 trekkes inn i arbeidet med registrering og trykking av Norsk Lovtidend. Formålet er å forenkle oppdateringen av databasen over lovene, samtidig som man starter oppbyggingen av en database over forskrifter.

Det arbeides for tiden også med å etablere rutiner for samarbeid mellom Lovdata og Forvaltningstjenestene, slik at alle de rettskilder som besørger trykket av Forvaltningstjenestene etterhvert kan inngå i et større edb-basert rettslig informasjonssystem, uten at ny registrering skal være nødvendig.

Tilsvarende er det tatt kontakt med Den norske advokatforening om etablering av database over den rettspraksis som Advokatforeningen besørger publisert i Norsk Retstidende og Rettens Gang.

Det vil også være nødvendig å innlede et samarbeid med Stortingets kontor slik at forholdene kan legges til rette for at stortingsdokumenter kan inngå i et koordinert rettslig informasjonssystem basert på moderne teknologi.

Med den sentrale plass juridiske lærebøker og kommentarutgaver har i norsk juridisk informasjonssystem, er det også nærliggende for Lovdata å søke etablert et samarbeid med forlag som utgir juridisk litteratur.

3. Planer for Lovdatas fremtidige virksomhet

Formålet med opprettelsen av Lovdata har vært å legge forholdene til rette for en utvikling som vil øke tilgjengeligheten av rettskildene i henhold til aksepterte rettskildeprinsipper. I denne utviklingen vil Rådet for rettsinformasjon - som regjeringen oppnevnte 11. januar 1980 - være et organ som trekker opp de prinsipielle retningslinjer. Lovdata vil kunne være et utøvende organ, som ved hjelp av moderne informasjonsteknologi vil søke å bedre flyten av rettskildetekster mellom de interesserte parter i det rettslige informasjonssystemet. For å oppnå dette formålet må Lovdatas virksomhet konsentreres om 2 områder:

For det første må Lovdata kunne utføre konsulent- og utredningsoppgaver vedrørende utnyttelsen av tekniske hjelpemidler til registrering, ajourføring, fremfinning og publisering av rettskildetekstene. Særlig viktig er det at Lovdata sitter inne med teknisk ekspertise som kan bidra til at det blir enklere, hurtigere og rimeligere å få tilgang til rettskildene på alle plan i samfunnet. Lovdata vil f.eks. kunne gi råd om hvordan rettskildene bør registreres for at de lett kan trykkes og distribueres eller gjøres tilgjengelig i databaser som er søkbare fra terminaler. Lovdata bør videre sitte inne med ekspertise som kan ta hånd om problemene knyttet til overføring av registrerte tekster mellom ulike datamaskiner. Kort sagt kan man si at Lovdata bør bygge opp ekspertise som muliggjør en felles utnytting, utveksling og bearbeiding av rettskildetekster uten at de ulike partene i systemet må binde seg til en bestemt maskintype eller systemløsning.

For det andre må Lovdata kunne utføre driftsoppdrag i forbindelse med oppbygging, ajourføring og utnyttelse av databaser bestående av rettskildetekster. Disse oppdragene vil bl.a. kunne omfatte:

- Etablering og vedlikehold av databaser over sentrale rettskilder
- Videreformidling av rettskildetekster til brukere innen sentralforvaltningen, lokalforvaltningen, næringslivet og publikum. Aktuelle brukere vil således omfatte produsenter, forlag og sluttbrukere av rettskildetekster.

Videreformidling kan skje ved at Lovdata gjør teksten tilgjengelig for søking i et tekstsøkesystem, eller ved at Lovdata leverer tekstene på annen måte, f.eks. ferdig til trykking. Lovdata vil også kunne fungere som et bindeledd til utenlandske rettslige informasjonssystemer, som f.eks. EF's Celex-system.

Økonomisk sett forutsettes Lovdata å være selvfinansierende. Dette vil gjøre det lettere å dekke et markedsbehov som vil være voksende og i sterk utvikling. Men det er klart at Lovdata trenger en startkapital til anskaffelse av nødvendig utstyr og til dekning av eventuelle underskudd på driften de første årene.

Lovdata kan ikke regne med betydelige inntekter før databasene har fått et omfang som gjør at de er av interesse for tilstrekkelig mange brukere. Man må derfor regne med at både 1981 og 1982, i likhet med 1980, i det vesentlige vil gå med til

oppbygging av databaser. Fra og med 1983 burde det være mulig å begynne med et informasjonssystem basert på tekstøking. Noe tidligere burde man kunne begynne å selge tjenester til forlag/utgivere.

Lovdatas tjenester bør i prinsippet være tilgjengelige for alle. Etter en viss tid må man regne med at det blir en betydelig etterspørsel etter Lovdatas tjenester, særlig i forbindelse med søking på databasene. Det er imidlertid ingen ting i veien for at driften av disse databasene i meget stor grad kan desentraliseres ved at Lovdata tilbyr oppdaterte versjoner av databasene for kjøring på anlegg spredt rundt omkring i landet.

Det vil normalt ikke knytte seg spesielle rettigheter til de rettskildetekster Lovdata mottar fra offentlige instanser. Juridisk litteratur, kommentarer eller rettskilder i bearbeidet form vil imidlertid bare kunne viderefremmes på grunnlag av vanlige opphavsrettslige regler.

4. Opprettelse av stiftelsen Lovdata.

Etter Justisdepartementets oppfatning er det et klart behov for et organ som utfører de tjenester Lovdata hittil har tatt seg av og som det planlegger å utføre. Med den sentrale rolle offentlige organer spiller som produsent av rettskildetekster, synes det imidlertid naturlig at det offentlige kommer sterkere med i styringen av en slik institusjon. Mange av Lovdatas oppgaver i de nærmeste årene vil dessuten trolig ha tilknytning til problemet med å gjøre det lettere å finne fram i forskriftsverket.

Det er Lovsamlingsfondet som har etablert kontoret Lovdata og som også har disposisjonsretten til den database over Norges Lover som nå opprettes. Justisdepartementet har derfor forhandlet med Lovsamlingsfondet om fondet vil være villig til å medvirke til en reorganisering av Lovdata, og til å stille databasen over lovene til disposisjon for det offentlige.

Styret for Lovsamlingsfondet har ønsket å medvirke til at den videre utbygging av Lovdata skjer i samarbeid med det offentlige og andre særlig berørte grupper, og til at det offentlige og andre kan benytte databasen over lovene til andre formål enn trykking av en lovsamling. I de diskusjoner Justisdepartementet har ført med styret for Lovsamlingsfondet har partene vært enige om at det fremtidige Lovdata skal etableres som en almennyttig virksomhet som bør være selvfinansierende. Det er videre lagt til grunn av Lovdata bør være organisert adskilt fra statlige forvaltningsorganer

og med en styringsform som sikrer representasjon for de viktigste interesseparter i den virksomhet som skal utføres. Det er også enighet om at Lovdata skal kunne motta oppdrag av både utrednings- og driftsmessig art for sentral-, regional- og lokalforvaltningen, samt for advokater, næringslivet og eventuelle andre interesserte. Partene har dessuten sett det som vesentlig at Lovdata har tilknytning til et faglig miljø som man kan trekke på for å sikre seg at de juridiske og rettskildemessige aspekter ved virksomheten blir ivare tatt på en betryggende måte.

Justisdepartementet og styret i Lovsamlingsfondet er etter dette - og med tilslutning av Rådet for rettsinformasjon - kommet fram til at Lovdata bør reorganiseres som en stiftelse, altså som en selveiende institusjon.

Det har vært vurdert å legge de funksjoner Lovdata er tenkt å skulle utføre til et sentralt forvaltningsorgan. De prinsipielle betraktninger om betydningen av Lovdatas uavhengighet taler imidlertid imot en slik løsning. Det forhold at Lovdata bør kunne utføre tjenester for både private og offentlige institusjoner, trekker også i retning av en annen organisasjonsmodell. Justisdepartementet antar dessuten at det offentliges interesser vil bli tilstrekkelig ivare tatt gjennom den foreslåtte styrerepresentasjon og Rådet for rettsinformasjons rolle som råd for den nye institusjon.

Partene har også vurdert om Lovdata heller burde organiseres som et aksjeselskap. For å sikre Lovdatas uavhengige stilling som en institusjon med almennyttig formål, synes det imidlertid mer hensiktsmessig å gjøre Lovdata til en selveiende stiftelse.