

Peter Krantz, Valtech, har på uppdrag av Verva utfört en förstudie kring det vidare arbetet med det offentliga rättsinformationssystemet. Tyngdpunkten vid dagens seminarium är en redogörelse för denna förstudie.

Här noteringar från Peters redogörelse, antecknade av Staffan Malmgren.

Presentationen

Bakgrunden till rättsinformationssystemet finns i Ds 1998:10, skrivelse 98/99:17, och resulterade i Rättsinformationsförordningen (1999:175). Efter detta finns även regeringens skrivelse 2003.

Det har inte hänt så väldigt mycket efter rättsinformationsförordningen. Denna säger att ”det skall finnas tillgång” till rättsinformation i ett elektroniskt system via ett allmänt nätverk på ett enhetligt sätt.

- Den specificerar vilket innehåll som ska ingå, framförallt dokument
- Vissa myndigheter tillhandahåller information på annat sätt än i dokumentform
- Eventuellt kommunala föreskrifter, som är ett område för sig

Ansvar för informationen i rättsinformationssystemet:

- Myndigheterna själva eller samordningsmyndigheten (Verva). Vissa mindre myndigheter kan vilja överlåta ansvaret till samordningsmyndigheten.
- Verva får besluta om standarder som skall tillämpas, vilket möjliggör kvalificerat arbete med information

Dagsläget:

- ingen standard för märkning och struktur finns – vissa publicerar i HTML, vissa i (plain)text, vissa i PDF, vissa i Word-format
- inget enhetligt åtkomstsätt (inkonsekvent utformad sökfunktionalitet som ofta är bristfällig, ofta ingen bläddringsfunktion)
- svårt att göra elektroniska referenser – långa och tekniskspecifika webbadresser (url:er) som inte är permanenta över tid.
- Informationen ofta otillgänglig för personer med olika typer av funktionshinder, en grundläggande medborgarrättighet som idag inte är tillgodosedd (trots uttrycklig målsättning)
- Layoutorienterad produktion av rättsinformation, framförallt inriktad på pappersproduktion ; inget underlag för maskinell tolkning genom semantisk uppmärkning; svårt att byta till en strukturredigerare senare
- Svårt att bygga interna rättsinformationsshanterande system på grund av ovanstående
- Metadata saknas oftast

Summering: Läget är dåligt.

Enligt den senaste regeringsskrivelsen från 2003 fungerar dock rättinfosystemet i allt väsentligt ”som man tänkt sig”, en något förvånande slutsats. De främsta uppgifterna för framtiden enligt skrivelsen är sökfunktionalitet och tillgänglighet. Den reglerar teknikvalet i så motto att den föreskriver ett decentraliserat databassystem.

Den förstudie som Verva utfört inför ”Fas 3” av rättsinformationssystemet omfattar:

- Uppdrag, avgränsningar, övergripande mål
- Inventering
- Omvärldsanalys

- Studera teknikutvecklingen sedan fas 2
- Inventering av referenspersoner
- Informationsspridning till rättsinformationsrådet
- Samordning med söktjänstupdraget (Verva/KB). KB har i sig samarbete med Riksarkivet

Mål: Att ”få ordning i skafferiet” av rättsinformation

Avgränsning:



Uppdraget rör framförallt det undre lagret. Sökbarhet, som kan ses som en tjänst, är aktuellt först på väldigt lång sikt.

- Man tittar inte på tjänster just nu
- Tänka tjänster kan dock influera dokumentstandarden

Rättsinformationsprojektet skall leda fram till ett system som:

- utgör en del av den semantiska webben
- är möjligt att använda för att effektivisera interna myndighetsprocesser
- är tillgängligt (accessible)
- är refererbart (för människor och maskiner)
- är oberoende av teknisk plattform (inte Word-formatet – inte ODF heller, men av andra orsaker)
- är säkert (man ska kunna lita på att materialet inte manipulerats)
- är framtidssäkrat (det ska finnas en organisation för överlämning och underhåll av själva standarden)
- inte siktar på elektronisk kungörelse idag (men har det i tankarna så att standarden inte sätter hinder för det i morgon)

Rättsinformation som en del av den semantiska webben: länkar skapar refererbarhet mellan dokument från olika informationsprodukter, problemet med länkar som slutar funka får inte uppstå när myndigheter t ex byter namn. Referenser måste vara organisationsoberoende, teknikoberoende och permanenta över tid. Utan möjligheter till referenser håller materialet inte ihop.

Rekommendationer från förstudien:

1: Skapa förutsättningar för åtkomst och förädling (i linje med PSI-direktivet) - centraliserad lagring men decentraliserad produktion/ansvar. Fördelar:

- Enklare att göra utdrag
- Kostnadseffektivt
- Enklare att göra tekniska referenser till materialet
- Förenklar för mindre rättsinformationsproducenter
- Enklare att göra (rättssäkra) söktjänster

Som resultat av den omvärldsstudie som genomförts har centralisering vunnit. Bakgrunden till decentraliseringskrav:

- oro för att ta ifrån myndigheter kontroll
- övertro på decentralisering mot slutet av -90-talet

Hur är det med den juridisk tyngden i skrivelsens decentraliseringskrav?

- Kravet tycks ha "glidit med" från SARI-tiden
- Det finns olika meningar om tyngden. (Anm: Peter Seipel menade att skrivningen inte kan anses som normativ)
- Möjlighet vs skyldighet att decentralisera?
- (Anm: Olle Olsson menade att det rör sig om en "olycklig sammanblandning av teknik och politik"
- Informationsansvaret ska naturligtvis vara decentraliserat

2: Skalbar process för informationsinlämning

- gammalt material saknar "semantiska element" (metadata)
- automatisk konvertering kräver manuell granskning
- refererbarhet till även ostrukturerat material (exempelvis PDF-filer) är fortfarande värdefull
- valet av vilket material som ska semantifieras kan styras av användningsmönster

3. Gemensamma struktur- och begreppsdefinitioner

- "XML" säger inget
- Framtagande av dokumentformat är komplicerat
- Begreppsdefinitioner måste finnas tillgängliga
- XHTML 2 används – minskar underhållskostnader, ökar tillgång till verktyg
- Möjligheter att representera materialet i andra format (PDF, MetaLex, vanlig HTML...)

Olika nivåer av semantisk uppmärkning tänkbara

- definiera miniminivåer
- nya krav på arbetsätt

Pedagogiskt problem att prata om "XML-format".

Hur ska referenser hanteras (miniminivåer)?

- vissa referenser är exakta, andra är mjuka
- känsligt när referensskapandet får juridisk tolkning
- relaterat till RDF-beskrivningar

Gemensamma struktur/begreppsdefinitioner

- grund för transformation till andra format

XHTML2 som vald standard för generiskt dokumentformat

- låg underhållskostnad
- möjligheter att lägga till moduler
- man kan börja i liten skala (olika miniminivåer över tiden?)

Utmaningar

- temporala aspekter (konsoliderad form över tid)
- ikraftträdandedjor: beroenden mellan dokument
- referenser till platser i dokumentet

XML signatures för identifiering av dokument vid viss tidpunkt? Nja, men kanske för elektronisk kungörelse längre fram.

3. Prototyp för producentmiljö

- inte Word
- producent ska kunna skapa strukturerat material utan att behöva känna till XHTML2
- prototyp tas fram som open source

4. Informationsspridning till Rättsinformationssystemets deltagare

- detta är den största utmaningen, inte det tekniska implementationsarbetet
- införande påverkar ~100 myndigheter
- kräver insatser under lång tid
- införandemodeller kräver att myndigheter kan hoppa på i sin egen takt
- kringtjänster som schemavaliderare

5. Metadatakrav – samordning med KB's söktjänstuppdrag för statliga rapporter

- inklusive pliktexemplar till KB
- minska dubbelarbetet

Förstudien föredragen i referensgrupp (representanter för myndigheter)

Vad händer nu?

- Projektplan pågår
- Projekt med utgångspunkt juridik, kommunikation, projektledning och teknik
- Bemanning
- Öppet arbete (projektblogg)
- Initialt arbete:
 - o Begreppsdefinitioner
 - o Uppmärkningsexempel
 - o Detaljering av uppmärkningsstandard – förhoppningsvis ska version 1 kunna fastställas i slutet av detta år eller början av nästa. Resultatet av arbetet ska bli mer än bara ett XML-schema
 - o Strukturredigerare – utveckla själv eller lita på marknaden?

Diskussion

Peter inledde diskussionen genom att ta upp några punkter att diskutera:

- Införandeproblematik: att gå från visuell produktion till semantisk uppmärkning
- Central eller lokal lagring mot bakgrund av regeringens skrivelser
- Verktyg

I det nedanstående redovisas de inlägg som gjordes. Information om vem som gjorde dem är dock anonymiserad.

A: Ingår sökning i projektet? *Peter*: Nej, sökning är en tjänst som ligger ovanpå den plattform som projektet ska bygga – sökning ligger utanför projektramen. Projektet måste däremot säkerställa att *det går* att bygga en söktjänst ovanpå.

A: Är det inte viktigare att, inom det här relativt organiserade området (att jämföra med den mer anarkistiska webben i stort), istället för sökning fokusera på organisation, navigation och

åtkomst ("hittning")? *Peter*: Jo, exakt – inom rättsinformationsområdet är kanske inte fritextsökning utan navigation det bästa sättet att hitta information – sammanställningar av material med egenskaper, relaterade dokument och liknande. Ovanligt att se sådant på webben i stort, men när man använder semantiska webbt teknologier innebär det att någon redan har tänkt på frågorna och gjort lösningar.

B: Har inte fritextsökningen någon plats i rättsinformationssystemet, med tanke på att den uppdelning och klassificering som behövs för navigationen kan leda till att man måste göra någon sorts juridiskt ställningstagande, och bygger in denna i materialet? *Peter*: Jo, men dessa ställningstaganden görs ju inte centralt, utan av de som är informationsansvariga för varje typ av information i systemet – det är det som är den stora skillnaden. Exempelvis är Google ett uruselt sökverktyg, eftersom man inte kan be den att bara ta fram dokument som har med miljö att göra – hur vet vi att vi fått alla dokument om miljö och inga andra?

B: Kan det inte vara ett problem att varje myndighet klassificerar material på olika sätt utifrån sitt perspektiv, med olika begrepp – om skattemyndigheten har en definition för vad som innefattas i området "miljö" kan någon som kommer från ett annat område tolka klassificeringen som att detta är statens som helhets definition av miljöområdet? *Peter*: Jo, och det är därför arbetet med gemensamma begreppsdefinitioner är så viktigt, och att detta arbete ligger först i tidsplanen – vi måste prata om samma begrepp när vi märker upp materialet.

B: Men sådana begreppsdefinitioner kan ju vara dynamiska över tid? En fritextsökning kanske är mer rättvisande eftersom den bara går på de begrepp som faktiskt står i lagen, istället för vad någon har sagt om densamma.

C: Det här är en gammal diskussion, som i grund och botten handlar om deskriptorsystem gentemot fulltextsystem. En vettig slutsats från den diskussionen är att man alltid ska kunna återgå till en primitiv version, och bygga på struktur ovanpå detta. *Peter*: Vi vill ha möjlighet till olika representation av dokument, med ett grundkrav på att ha tillgång till dokumentet så som det gick till tryck. Idag friskriver sig staten från felaktigheter i informationen i rättsinformationssystemet, vilket är lite sorgligt.

C: Med tanke på den inledande diskussionen om tillgänglighet för exempelvis personer med handikapp: I vilken utsträckning ska man försörja allmänheten med rättsinformation, särskilt med tanke på demokratiaspekterna, jämfört med professionella jurister? *Peter*: Det format vi tar fram kan transformeras till typiska HTML-dokument – man kan tänka sig att ganska enkelt bygga en traditionell webbplats där all information finns. Detta ingår inte i uppdraget, men det är viktigt att materialets struktur inte omöjliggör en tillgänglighetsanpassad version av materialet.

D: Det finns kanske en risk att rättsinformationen som tas fram inte går att använda för allmänheten, alternativt att allmänheten måste förlita sig på en kommersiell leverantör som genom förädling sett till att materialet är användbart. *Peter*: Vi kanske ska bygga en webbversion för allmänheten som första steg efter nuvarande projekt, som en utveckling av lagrummet.se? Det är väldigt lätt att göra detta, med central lagring.

E: Om införandeproblematiken – hur ser incitamenten ut i termer av "morot & piska" för de deltagande myndigheterna? *Peter*: Moroten består av möjligheter till förenkling och besparingar, piskan av Vervas rätt enligt rättsinformationsförordningen att föreskriva att

myndigheter ska använda sig av en angiven standard. Man kan tänka sig olika deadlines för olika nivåer av strukturerad information.

F: En återkomst till frågorna om de implikationer som förädling av rättsinformationen öppnar upp för – det finns en skillnad i om det är en kommersiell aktör eller en myndighet som gör detta, med avseende på den normativa implikationer av förädlingen. Grundvalen för rättsinformationsförsörjningen förändras, vilket kan vara både positivt och negativt, men man måste ha respekt för den förändringen. Det handlar om den faktiska tillgängligheten och vad som blir de centrala påverkansfaktorerna i det faktiska rättslivet – exempelvis är den mesta rättsinformationen på Datainspektions webbplats under strecket ”allmänna råd”. *Peter*: Det är ju fortfarande den tryckta versionen som gäller. I praktiken kan det dock få stora implikationer vad gäller hur man jobbar med rättsinformation när man ser möjligheterna med det här materialet – många ser bara risker, inte möjligheter, med paradigmskiftet från layout/pappersorienteringen till semantisk uppmärkning. Men det har stora implikationer och man måste tänka igenom det.

G: Vad det gäller kommersiella aktörer som går och in bearbetat information och så att säga stör den officiella normeringen är det väl ett naturtillstånd att det är kommersiella aktörer som presenterar lagen för allmänheten, och till och med domstolar och myndigheter.

F: Men bearbetad information från kommersiella aktörer vet man ju den normativa statusen på – det som är normativt osäkert är när en myndighet tillhandahåller bearbetad offentlig rättsinformation – exempelvis en myndighets länksamling över relevanta rättsfall, är det ett allmänt råd? *Peter*: Det finns mycket gamla traditioner inom juridiken när man jobbar med material som är föremål för exakthet – det finns en stark status förknippad med materialet som gör att vi kan avgöra materialets användbarhet. Jag tror man måste börja titta på hur man jobbar med materialet i den här strukturerade formen. Exempelvis uttrycks referenser på sådant sätt att de är starkt förknippat med hur materialet tryckts på papper, där layouten styrt och så vidare, vilket är ett otidsenligt sätt att hantera information. På det planet får strukturerad rättsinformation implikationer för juridiken som man måste börja jobba med.

C: Detta finns forskning som går långt tillbaka i tiden – exempelvis skrev Jon Bing redan på åttiotalet en bok om ..., eller Cecilia Magnusson Sjöbergs doktorsavhandlingar om automation i statsförvaltningen – om man tar ett spädtag i forskningen finns det mycket att hämta. Ett problem är att den praktiska utvecklingen under långa perioder inte varit kopplad till denna forskning – det är en del av förklaringen till att vi har den här svackan på senare år. *Peter*: Det är jätteintressant att det finns en hel del tankar om hur man jobbar med rättsinformation i den akademiska världen som kanske inte alltid är praktiskt iscensatt. Här är ett område som vi måste titta närmare på.

H: Ett annat spår – innan lokal lagring så kommer lokal produktion. Men i vilket skede kommer kvalitetssäkringen? Hur undviker man att datakvalitén spretar? *Peter*: Idag finns ingen ordentlig kvalitetssäkring i många myndigheters rättsinformationsproduktion – problemet är befintligt, och det är något som varje myndighet måste ansvara för – det ingår i informationsansvaret. Den centrala förvaltningsorganisationen kan inte gå in i i myndigheternas verksamhet.

I: Ska informationsproducenterna även i fortsättningen ta fram tryck? *Peter*: Ja, så kommer det vara ända tills eventuellt får elektroniskt kungörande. De verktyg vi tar fram för den strukturerade uppmärkningen bör dock kunna utrustas med funktionalitet för att ta fram även tryckoriginal från det strukturerade dokumentet.

E: Hur ska man hantera förtroendet för informationen – bör den inte certifieras? Mottagaren vill ju veta hur pass mycket man kan lita på informationen. Det är ju en form av kvalitetssäkring. *Peter*: Jättebra synpunkt som bör undersökas för nästa fas – offentlig förvaltning borde kunna ha viss nivå på informationskvalitén och certifiera denna.

Med detta avslutades seminariet och LISA tackade Peter för föredraget. Peter tackade i sin tur för värdefulla synpunkter.