

# Projektbeskrivning för en Rättssociologisk författningsdatabas

av Johan Åhlfeldt

2008-12-15

## 1. Bakgrund

Svensk författningssamling (SFS) ges ut i en elektronisk utgåva av Regeringskansliet. Servern är belägen på internet-adress <http://62.95.69.15/>. Det finns dels grundförfattningar i fulltext (databas SFST), dvs. den senast giltiga versionen av en grundförfattning i sin helhet, innehållet är i enkelt textformat och saknar formatering, dels ett register över grundförfattningar och ändringsförfattningar (databas SFSR) med uppgift om förarbeten, omfattning av ändring, ikraftträdanden mm., nedan kallat metadata. Även författningar som har upphävts finns tillgängliga i databaserna i fulltext efter sin senaste lydelse. Upphovsrättslagen är inte tillämplig på SFS utan materialet kan laddas ner fritt, bearbetas och publiceras av vem som helst. På webbplatsen finns sökformulär för både fulltextsökning i innehållet i en författning samt sökformulär för att presentera ett urval av författningar med hjälp av metadata, t.ex. ansvarigt departement/myndighet.

Det är tekniskt möjligt att skriva ett dataprogram som automatiskt och fortlöpande laddar ned innehållet i båda databaserna SFST och SFSR i sin helhet från Regeringskansliets webbplats, identifierar relevanta komponenter i materialet (paragrafer och stycken i författningar, hänvisningar till andra författningar), och organiserar detta i en egen databas som variabler och variabelvärden efter de principer som kan vara relevanta för en rättssociologisk forsknings- och undervisningsuppgift. Materialet publiceras sedan på en egen webbplats med en databasserver och görs tillgängliga för andra. En sådan webbplats kan rikta sig till både interna som externa användare. Olika innehåll kan visas för respektive målgrupp genom ett inloggningsförfarande. Målgrupperna kan vara forskare och lärare, studenter och allmänheten.

En elektronisk författningsdatabas ger möjligheter som den tryckta versionen av SFS saknar. Det är möjligt att i textinnehållet identifiera rubriker, paragrafer och stycken i författningar och med hjälp av HTML märka innehållet så att det får ett utseende snarlikt den tryckta versionen av SFS. Det är också möjligt att identifiera både interna hänvisningar (till andra paragrafer) och externa hänvisningar (till andra författningar) och automatisk skapa HTML-länkar till dessa. I en elektronisk version av SFS är det möjligt att indexera texten och göra sökningar i texten för att snabbt hitta de avsnitt läsaren är intresserad av. Det finns redan ett antal elektroniska författningssamlingar tillgängliga för allmänheten på internet, förutom den som regeringskansliet erbjuder. Gemensamt för dem är att de alla baseras på SFS-materialet på regeringskansliets server. Syftet med dessa webbplatser är att presentera juridisk information och de erbjuder förutom författningstexten, även hänvisningar till förarbeten och referat av rättsfall i fulltext. De erbjuder dock ej någon mer aktiv roll för läsaren att själv organisera materialet för andra syften. Det finns alltså ej möjlighet att tillgodogöra sig materialet på ett sätt som kan vara lämpligt för forskningens och undervisningens varierande behov, dvs att göra författningarna i sig själva och författningssamlingen i sin helhet till föremål för forskning, t. ex. olika utomjuridiska kategoriseringar, innehållsanalys, historisk analys etc. dvs. med tillgängligt innehåll och metadata organisera materialet på olika sätt och presentera materialet som passar egna syften.

Om man t. ex. tillgodogör sig innehållet och metauppgifterna i SFST och SFSR är det möjligt att visa vilka författningar som var giltiga vid en godtyckligt vald historisk tidpunkt med hjälp av uppgifterna om författningars ikraftträdande och upphävande. Ett ytterligare exempel på användning kan vara att användarna kan anmäla sitt intresse till automatiska e-post utskick från webbplatsen få underrättelse om vilka författningar (eller ett urval av författningar) som ändrats med direktlänkar till det ändrade innehållet.

Det intressantaste med en elektronisk författningsdatabas i egen regi är att innehållet kan kategoriseras med samhällsvetenskapliga termer och begrepp och att andra data kan kopplas till databasen. Det kan vara data om den lagstiftande kontexten, men också statistiska data om rättstillämpning, data om normer i samhället med relevans för lagstiftningen eller med relevans för om rätten och rättstillämpningen uppfattas som legitim, data om social handling (beteende) som är eller kan komma att bli föremål för rättslig reglering. Eftersom författningsdatabasen är historisk till sin karaktär, den innehåller uppgifter om lagstiftningsprocessen och hur författningar ändrats, är det möjligt att studera interaktionen mellan samhälle (norm och handling), politik (lagstiftning) och rätten (rättstillämpning) över tid.

## **2. Förslag**

Jag föreslår att Enheten för rättssociologi påbörjar en utveckling av en webbplats för publicering av en permanent rättssociologisk författningsdatabas för forskning och undervisning. Jag skall i det följande beskriva hur ett sådant projekt kan påbörjas och några idéer om hur det kan användas. Denna databas skall ses som en komponent i den plattform som vi (Baier och Åhlfeldt 2008) sökte anslag för på Söderbergska stiftelsen och som är en strategisk resurs i ett normvetenskapligt centrum. Eftersom vi fick avslag på vår ansökan avser vi att under våren skriva ytterligare forskningsansökningar. Jag gör bedömningen att en fungerande prototyp ökar möjligheterna att beviljas externa forskningsanslag. Denna rättssociologiska författningsdatabas kan vara i drift i början av januari 2009 och kommer att kunna användas av lärare, forskare och studenter vid enheten redan under vårterminen. Funktionalitet kan läggas till fortlöpande. Det finns i dagsläget en fungerande prototyp på webbplatsen [www.ahlfeldt.se/rinfo/](http://www.ahlfeldt.se/rinfo/) med författningar från åren 1970, 1973, 1975, 1980, 1982, 1998, knappt 900 författningar inklusive fulltext, samt deras ändringsförfattningar, drygt 6000 poster, samt data om referenser mellan författningar, knappt 2800 poster. Där kan stora delar av det som nämns i avsnittet om projektets genomförande nedan studeras redan nu. Tidsåtgången för detta utvecklingsarbete har hittills varit 4 arbetsdagar eller 32 timmar. Utvecklingsarbetet har bedrivits i enskild näringsverksamhet och varit ofinansierat. Jag bedömer den fortsatta tidsåtgången för att åstadkomma en fullt fungerande databasapplikation som beskrivs i avsnitt 3.1-3.3 nedan till ytterligare 4 arbetsdagar. Det går inte att göra en enkel bedömning av hur mycket arbete som krävs för att tillföra databasen rättssociologiska data som beskrivs i avsnitt 4. Här krävs en diskussion om vad som skall ingå och vilken funktionalitet som efterfrågas. T.ex inmatnings- och utmatningsformulär för att använda databasapplikationen i undervisningen på A-kursen där man i metodavsnittet har samlat in data från rättstillämpningen om kameraövervakning.

## **3. Genomförande**

### **3.1. Metadata**

Fullständig nedladdning av författningar i fulltext från SFST samt lagring av dessa lokalt. I denna fas extraheras SFS-nr och det skapas en digital signatur som identifierar den lokala filen. Dessa lagras som en ny post i databas tabellen över författningar. Med hjälp av SFS-nr hämtas information ur SFSR som i ett andra steg dels tillförs befintlig post över aktuell grundförfattning i databasen, dels skapar nya poster med ändringsförfattningar. Vi får alltså en databas-tabell med alla nu giltiga författningar, ett stort antal upphävda författningar samt ändringsförfattningar.

Databas rinfo

Databas-tabell sfsr

- SFS-id: unikt internt id-nummer för att identifiera post i databas
- SFS-nr: t. ex. 1980:100
- Rubrik: t. ex. Sekretesslag (1980:100)
- Grundförfattning: sfs-id (endast ändringar)
- Omtryck: SFS-nr
- Ändringar t.o.m.: SFS-nr
- Upphävd genom: SFS-nr
- Omfattning: omfattning av ändring (endast ändringar)
- Övrigt: beskrivande text
- Typ: lag | förordning | balk | grundlag etc. extraheras ur rubrik
- Departement: departement eller myndighet
- Förarbeten: KU 1979/80:53, rskr 1979/80:398
- CELEX-nr: EU-lagstiftning?
- Utfärdad: datum 1980-01-01
- Ikraftträdande: datum 1980-12-31
- Upphävd: datum 1990-07-01
- Ikraftträdande not: t.ex. överg.best.
- Digital signatur: t. ex. e68601fb4a8d04b1c08f5dd52a36e788, identifierar ett elektroniskt dokument utifrån dess innehåll. Den används för att avgöra om texten har ändrats sedan senaste nedladdning.

Nedladdat fulltext-dokument med författningstext lagras i katalogen sfs/ med följande mönster 1980\_0100.htm eftersom ":" inte är ett tillåtet tecken i dokumentnamn i Windows.

### 3.2. Författningstext

I detta steg analyseras den nedladdade författningen med avssende på textinnehåll.

Med hjälp av logiska villkor (reguljära uttryck) identifieras,

1) avdelningar, kapitel, rubriker, paragrafer, stycken, numeriska- bokstavs- och strecklistor, övergångsbestämmelser. Denna identifiering har inte en 100% träffsäkerhet utan några tveksamma fall måste bearbetas manuellt. Genom logisk efter-kontroll kan dessa identifieras automatiskt.

2) interna hänvisningar till paragrafer och stycken, hänvisningar till andra författningar, hänvisningar till ändringsförfattningar.

3) myndigheter som nämns i texten, för att senare kunna kopplas till en annan databas-tabell över alla myndigheter. Hos SCB finns en lista över samtliga myndigheter i dagsläget.

Denna information sparas som poster i en databas-tabell över textinnehållet i en

författning. Över tid sparas här alltså flera versionen av samma paragraf i en författning. Med manuell inläsning kan också tidigare giltiga författningstexter matas in i databasen. Jag själv har t. ex. ett omfattande textarkiv med äldre författningar inom hälso- och sjukvård, personregister, integritet, sekretess mm. Andra forskare har säkert material som kan matas in eller är villiga att göra det i samband med att forskning, utredningsarbete eller undervisning genomförs. Även studenter kan uppmanas att medverka i arbetet med att lägga in äldre författningstexter.

### 3.3 Uppdateringar

En fullständig nedladdning av samtliga författningstexter och metadata sker endast en gång. Därefter besöks Regeringskansliets SFS-server med jämna mellanrum, kanske en gång varannan vecka för att se om det tillkommit några nya grundförfattningar eller ändringsförfattningar. Detta är lätt eftersom SFS-numren är löpande, genom att efter varje sökning lagra det högsta numret är det lätt att se vilka SFS-nummer som är nya. Om det har skett en förändring sker en nedladdning och en bearbetning efter samma principer som beskrivits ovan 3.1-3.2. Vår egen databas uppdateras. Om en författning har ändrats arkiveras den äldre versionen av dokumentet.

## 4. Användning

Ovan har kortfattat nämnts hur en rättssociologiska författningsdatabas kan användas i undervisning, forskning och utredningsarbete. Databasen är, genom att vara allmänt tillgänglig, också ett sätt att sprida information om verksamheten vid enheten och ämnet rättssociologi till en bredare publik. Vissa delar av webbplatsen kommer att kräva ett inloggningsförfarande med användarnamn och lösenord. Det är delar som innebär att registrerade användare ändrar information i databasen.

Syftet med databasen är att möjliggöra användning av SFS-materialet för forskning och undervisning. Sökningar som drar nytta av samtliga metadata kommer att vara möjliga att utföra. Detta erbjuds inte på regeringskansliets webbplats och andra webbplatser eftersom användningen där är juridiskt inriktad. För en rättssociologisk analys kan vi ha önskemål om att bearbeta själva författningarna statistiskt och möjliggöra analys av lagstiftningsprocessen över tid. Dessutom kan vi anpassa hur data redovisas, t. ex. i enkelt textformat eller XML-format för vidare bearbetning med annan programvara. I prototypen kan man studera hur sökningar på metadata kan göras. Jag vill särskilt framhålla att det är möjligt att för valfri tidpunkt rekonstruera vilka författningar som då var giltiga. Denna möjlighet ges inte hos någon annan digital version av SFS, troligen för att det bara har ett forsknings- och undervisningsintresse. Sökningar och redovisningar kan enkelt anpassas med i variabler som ingår i databasen, var och en för sig eller i en godtyckligt vald kombination.

Ett vidare syfte är dock att länka annan information till databasen för att möjliggöra analys av lagstiftningsprocessens orsak och rättstillämpningens verkan i samhället. Med rättstillämpning menas här en bredare kategori än enbart juridiskt beslutsfattande på olika nivåer (myndighetsutövning, avgöranden i domstol), t.ex. den påverkan en lag som en politisk markering har på normerna i samhället. Det kommer att behövas en fortlöpande diskussion bland användarna och ytterligare utredning om hur detta kan göras på bästa sätt. Utgångspunkten för en sådan diskussion måste vara att utnyttja våra gemensamma kunskaper om den lagstiftning och rättstillämpning som vi redan studerat. Kategorier som kan tillföras databasen är uppgifter om *verksamheter* i stat och samhälle som blir föremål för en diskussion om rättslig reglering, samt uppgifter

om vilken effekt denna reglering har haft. Med utgångspunkt i min tidigare forskning kan transplantation nämnas som exempel. Den första njurtransplantation genomfördes i Sverige 1964, men det kom att dröja till 1975 innan vi fick en lag som reglerade hur tillgången till organ skulle säkerställas och vem och på vilket sätt beslut om tillvaratande av organ från levande och avlidna skulle ske. I databasen vill jag kunna registrera uppgifter om beslutsfattande och beslutsutrymme för olika person- och myndighetskategorier (donator, anhörig, läkare, hälso- och sjukvården), princip för beslutsfattande (informerat samtycke, presumerat samtycke). På samma sätt vill jag också kategorisera andra författningar som innebär att den enskilde får ett rättsligt garanterat beslutsutrymme, eller att han ej får detta utrymme. Det intressanta här är att den enskilde får ett avgörande administrativt inflytande över förutsättningarna för verksamheter som går långt utanför hans/hennes egen sfär, och som representerar allmänintressen som t.ex. transplantation, statistik, forskning och utvärdering, brottsbekämpning (telefonavlyssning och buggning), ordning och säkerhet (kameraövervakning), underrättelseinhämtning (FRA). Anledningen till detta är att personuppgifter och mänsklig vävnad efterfrågas av de nämnda verksamheterna och att medborgarna politiskt har hävdats ett inflytande över denna användning för att säkerställa att deras *integritet* ej hotas. Samtidigt som medborgarna också är delaktiga i den politiska processen för att säkerställa förutsättningarna för samma verksamheter.

Som tidigare nämnts kan databas-tillämpningen automatiskt skicka ut meddelanden om att författningar har förändrats med e-post eller nyhetsflöden. Även allmänheten kan få ta del av detta, särskilt det senare.

Här följer exempel på frågor som kommer att kunna besvaras. Vilka lagar gäller för en viss myndighet, för ett visst område (hälso- och sjukvård, socialtjänst), vissa personkategorier (skattskyldig, folkbokförd, patient, registrerad, näringsidkare), professioner (läkare, sjuksköterska)? Möjligheter för att ge sådana svar kan åstadkommas med en lätt manuell bearbetning där man söker i rubrik och innehåll, och gör en kategorisering som ligger nära källdokumentet. (alltså inga analytiska kategorier). Analytiska kategorier kan påföras databasen senare, t.ex kategorierna *formell, materiell och reflexiv* rätt, eller olika typer av *deltagande* i rätten, t. ex. samråd.

Det blir även möjligt att utifrån en viss författning redovisa, vilka andra författningar som hänvisar till denna författning, och till vilka andra författningar den valda författningen i sin tur hänvisar. Vilka författningar är giltiga vid en viss historisk tidpunkt? Vilka formuleringar av författningstexter är giltiga vid vissa tidpunkter? Ju längre vår databas fungerar, desto fler äldre formuleringar sparas. På lite sikt kan man se hur paragrafer förändras och relatera detta till andra data, till händelser utanför rätten. Det är också möjligt att i databasen skriva in äldre lydelse av författningar. Lydelse som inte finns i Regeringskansliets databas.

Sist men inte minst kan vi också skapa en databastabell med vetenskaplig litteratur där t.ex. avhandlingar i rättssociologi, forskningsrapporter, artiklar samt andra studier med rättssociologisk ansats kopplas till de författningar och verksamhetsområden som forskningen avser.