

Uppdrag om en säker och effektiv tillgång till rättsinformation

Sammanfattning

Regeringen har gett Domstolsverket i uppdrag att analysera hur det offentliga rättsinformationssystemet kan utvecklas. Utifrån denna analys ska Domstolsverket lämna förslag på vilka åtgärder som bör vidtas för att rättsinformation ska kunna tillhandahållas på ett digitalt, säkert och effektivt sätt med utgångspunkt i användarnas behov. Domstolsverket är samordningsmyndighet och administrerar en webbplats för rättsinformationen – lagrummet.se.

Utredningsarbetet har i enlighet med regeringsuppdraget bedrivits i samråd med sju myndigheter och Domstolsverket har inhämtat synpunkter från ytterligare myndigheter inklusive de informationsansvariga myndigheterna. Domstolsverket har med denna samverkan fått värdefull information och synpunkter under arbetets gång.

Domstolsverket har utrett tre alternativa lösningar som speglar tre möjliga ambitionsnivåer för det svenska offentliga rättsinformationssystemet. Om alternativ 1 (minimalalternativet) väljs är det närmast att se som en förvaltningsåtgärd av det befintliga offentliga rättsinformationssystemet. Alternativ 2 (mellanalternativet) innebär ingen skillnad för användare men utgör en stor skillnad för vidareutnyttjare, där deras behov av öppna data tillgodoses vilket kan ge fördelar för användare. Alternativ 3 (maximalalternativet) är den lösning som lever upp till de behov som anges av behovsanalysen och som därtill kan ge resonerande svar genom generativ AI.

Av de rättsliga överväganden som gjorts är några av dem lösningsberoende, beslut om förtursförklaring, ändringar av redaktionell art samt frågan om samordning av det svenska rättsinformationssystemet. Domstolsverkets samlade bedömning är att Domstolsverket har bristande förutsättningar att fortsättningsvis axla ansvaret som samordningsansvarig främst genom att uppdraget i övrigt är helt dedikerat till att serva Sveriges Domstolar och att samordningsansvaret på det sättet kan betraktas som en sidouppgift som är svår att förena med kärnuppdraget. Utifrån det resonemanget menar Domstolsverket att valet av en samordningsansvarig myndighet/organisation bör ses över.

De rättsliga överväganden som Domstolsverket gjort som är lösningsberoende är dataskyddsperspektivet av personuppgifter, införande av öppna data, ELI och ECLI samt AI-relaterade rättsliga frågor. Dessa behöver utredas vidare vid val av berörda alternativ.

Regeringens ambitionsnivå för utvecklingen av det svenska rättsinformationssystemet är inte känd. Därför lämnas frågan om val av lösning öppen för regeringen att ta ställning till. Domstolsverket vill dock framhålla att det är alternativ 3 som möter de behov som identifierats inom ramen för uppdraget samtidigt som de två mer ambitiösa alternativen innebär att utökade anslag krävs.

Innehållsförteckning

Uppdrag om en säker och effektiv tillgång till rättsinformation	1
Sammanfattning.....	2
1. Bakgrund.....	5
2. Mål.....	5
2.1. Effektmål	5
Uppdragsmål.....	5
3. Metod för genomförande	6
3.1. Samråd och synpunkter	6
3.2. Behovskartläggning.....	6
3.3. Kartläggning av förutsättningar	6
3.4. Delrapport	7
3.5. Lösningsanalys	7
3.6. Rättslig analys	7
3.7. Konsekvensanalys.....	7
3.8. Slutlig sammanställning och granskning	7
4. Behov av rättsinformation	8
4.1. Analys av användares behov.....	8
4.2. Analys av vidareutnyttjares behov	9
5 Berörda myndigheters förutsättningar	10
5.1 Samordningsansvarig myndighets förutsättningar	10
5.2 Informationsansvariga myndigheters förutsättningar	10
6 Lösningsanalys	11
6.1 Förutsättningar	11
6.2 Alternativ 1 minimalalternativet	12
6.3 Alternativ 2 mellanalternativet	12
6.4 Alternativ 3 maximalalternativet	13
6.5 Kostnadsjämförelse	15
7 Rättsliga överväganden	16
7.1 Beslut om förtursförklaring.....	16
7.2 Ändringar av redaktionell art.....	17
7.3 Samordning av rättsinformationssystemet	17
7.4 Hantering av personuppgifter	20
7.5 Införande av öppna data, ELI och ECLI	21
7.6 Rättsliga frågor kring AI och konkurrenssituation	24
8 Konsekvensanalys	25
8.1 Alternativ 1	26
8.2 Alternativ 2	27
8.3 Alternativ 3	28
9 Övriga frågor	29
9.1 Förenklat tillgängliggörande av öppna data	29

9.2 Digitalt kungörande av författningar	29
9.3 Gemensam produktionsplattform	30
10 Sammanfattande analys och slutsats	31
10.1 Lösningalternativen	31
10.2 Rättsliga frågor	31
10.3 Finansiering	32
10.4 Slutsats	33
11 Referenser	33
Bilaga	34
Förslag till förordning om ändring av rättsinformationsförordningen ...	34

1. Bakgrund

Regeringen gav 2023-11-30 Domstolsverket i uppdrag att analysera hur det offentliga rättsinformationssystemet kan utvecklas (Ju2023/02684). Utifrån denna analys ska Domstolsverket lämna förslag på vilka åtgärder som bör vidtas för att rättsinformation ska kunna tillhandahållas på ett digitalt, säkert och effektivt sätt med utgångspunkt i användarnas behov.

Det offentliga rättsinformationssystemet regleras i rättsinformationsförordningen (1999:175). Systemet ska ge enskilda och den offentliga förvaltningen tillgång till olika former av rättskällor såsom lagar, förordningar och andra föreskrifter, förarbeten, rättspraxis samt internationella överenskommelser i elektronisk form. Domstolsverket är samordningsmyndighet och administrerar en webbplats för rättsinformationen – lagrummet.se – med länkar till webbplatser för de offentliga organ som ansvarar för informationen.

2. Mål

2.1. Effektmål

Användare av den offentliga rättsinformationen upplever att deras behov tillgodoses på ett säkert, enhetligt och effektivt sätt.

Uppdragsmål

I uppdraget ingår att:

- Analysera hur behovet av rättsinformation ser ut för enskilda, den offentliga förvaltningen, näringslivet och vidareutnyttjare av informationen.
- Analysera hur förutsättningarna att tillhandahålla rättsinformation digitalt genom ett sådant system ser ut för de informationsansvariga offentliga organen.
- Överväga om nuvarande ansvarsfördelning enligt rättsinformationsförordningen bör ändras och om det finns behov av något bemyndigande för samordningsmyndigheten att besluta om föreskrifter.
- Lämna förslag om åtgärder för att rättsinformationssystemet ska kunna tillhandahållas på ett enhetligt, säkert och effektivt sätt som möter användarnas behov, med beaktande av rådande bestämmelser om dataskydd.
- Beräkna kostnader för samordnande respektive informationsansvariga myndigheter för sådana åtgärder som föreslås samt föreslå en finansiering av åtgärderna.
- Analysera övriga konsekvenser av föreslagna åtgärder.
- Lämna nödvändiga författningsförslag som identifieras till följd av uppdraget.
- En slutredovisning av uppdraget ska lämnas till Regeringskansliet senast den 30 maj 2025.

3. Metod för genomförande

3.1. Samråd och synpunkter

Enligt regeringsuppdraget ska Domstolsverket i alla delar av uppdragets genomförande samråda med Boverket, Regeringskansliet, Riksarkivet, Riksdagsförvaltningen, Skatteverket, Transportstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Dessa myndigheter benämns fortsättningsvis som samrådsmyndigheter och de har meddelat Domstolsverket kontaktpersoner som har använts i den fortsatta kommunikationen.

Utredningsarbetet har bedrivits i samråd med dessa myndigheter. I den mån inte annat framgår är det emellertid endast Domstolsverkets uppfattning och förslag som framförs i rapporten. Även om samrådsmyndigheterna medverkat, kan dessa således ha annorlunda uppfattning än vad som kommer till uttryck i rapporten.

Domstolsverket har även i enlighet med uppdragsbeskrivningen efterfrågat synpunkter från Myndigheten för digital förvaltning (Digg), Kungliga biblioteket, informationsansvariga myndigheter enligt rättsinformationsförordningen samt Sveriges Kommuner och Regioner.

3.2. Behovskartläggning

För kartläggning av olika användares behov av rättsinformation har använts flera sätt:

- Användarenkät tillgänglig från lagrummet.se för att i första hand fånga enskildas behov. Länkning till enkäten har skett från två myndigheters rättskällor och information om enkäten har spridits på några universitet. Utöver det har en sponsrad annonsering gjorts på Facebook och Instagram för att få fler svar.
- Digitala möten med samrådsmyndigheterna, Digg, Kungliga biblioteket, Sveriges kommuner och regioner samt Svenskt Näringsliv för att fånga behovet hos den offentliga förvaltningen, näringslivet och vidareutnyttjare av informationen.
- Skriftliga svar på Domstolsverkets frågor från samrådsmyndigheterna, Kungliga biblioteket och Digg.

Utifrån resultatet av behovsinhämtningen har en analys utförts av uppdragets arbetsgrupp. Denna analys har stämts av med samrådsmyndigheterna vid samrådsmöte i september 2024.

3.3. Kartläggning av förutsättningar

Kartläggning av olika informationsansvariga myndigheters förutsättningar för tillhandahållande av rättsinformation har gjorts enligt följande:

- Möten med samrådsmyndigheterna, Kungliga biblioteket och Digg.
- Skriftliga svar på Domstolsverkets frågor från ovan nämnda myndigheter.

Utifrån denna kartläggning har en analys av förutsättningar utförts av uppdragets arbetsgrupp. Denna analys har stämts av med samrådsmyndigheterna vid samrådsmöte i september 2024.

3.4. Delrapport

I oktober fastställde uppdragets styrgrupp en delrapport som omfattar behovsanalys, analys av myndigheters förutsättningar samt en övergripande beskrivning av några grannländers offentliga rättsinformationssystem.

Delrapporten delgavs därefter de myndigheter, som Domstolsverket enligt 3.1 ovan inhämtat synpunkter från, för information och synpunkter samt med några kompletterande frågor om deras förutsättningar. Myndigheterna har besvarat dessa med en hög svarsfrekvens (ca 85%).

Svaren stämdes av i ett nytt samråd i november 2024 tillsammans med vilka alternativa lösningar som skulle analyseras.

3.5. Lösningsanalys

Analys av möjliga lösningar har gjorts enligt följande:

- Utgångspunkten har varit resultatet av behovsanalysen och analysen av myndigheters förutsättningar från delrapporten. Komplettering har gjorts med svaren från de informationsansvariga myndigheterna i samband med att synpunkter inhämtades från dessa.
- Möten har genomförts med både Norge och Danmark i syfte att ta del av deras arbete med rättsinformation.
- Flera möten har genomförts med Digg, främst i syfte att inhämta information om öppna data och hur det skulle kunna implementeras i rättsinformationssystemet.
- Styrgruppen beslutade i december 2024 att tre alternativa lösningar ska definieras och analyseras.
- Dessa tre alternativa lösningar jobbades fram av en utökad arbetsgrupp som inkluderade IT-kompetens.
- Lösningförslagen stämdes av med samrådsmyndigheterna vid möte i februari 2025.

3.6. Rättslig analys

Den rättsliga analysen har utförts parallellt med lösningsanalysen med utgångspunkt i de rättsliga frågor som framkommit i arbetet med delrapporten. Fler frågor har sedan tillkommit utifrån synpunkter från informationsansvariga myndigheter och resultatet av lösningsanalysen.

Resultatet av den grundläggande rättsliga analysen stämdes av med samrådsmyndigheterna vid mötet i februari.

3.7. Konsekvensanalys

Konsekvensanalys av lösningsalternativen påbörjades vid samrådsmötet i februari. Därefter har analysen färdigställts i arbetsgruppen. Analysen har genomförts med utgångspunkt i de tre lösningsalternativen och undersökt konsekvenser för berörda intressenter och perspektiv.

Resultatet av konsekvensanalysen stämdes av med samrådsmyndigheterna vid mötet i maj.

3.8. Slutlig sammanställning och granskning

Rapporten har växt fram succesivt under uppdragets senare del. Den har stämts av i uppdragets styrgrupp i april samt i Domstolsverkets ledningsgrupp och i möte med samrådsmyndigheterna i maj 2025.

4. Behov av rättsinformation

Domstolsverket har kartlagt hur behovet av rättsinformation ser ut för enskilda, den offentliga förvaltningen, näringslivet och vidareutnyttjare av informationen. Behovsinsamlingen har utförts genom en användarenkät samt genom svar på frågor till samrådsmyndigheterna. Redovisning av resultatet av behovsinsamlingen återfinns i uppdragets delrapport (se referenser).

4.1. Analys av användares behov

Med användare avses alla som nyttjar rättsinformation. Dessa har i regeringens uppdrag kategoriserats som enskilda, den offentliga förvaltningen och näringslivet.

Att enkäten fått ca 200 svar kan tyckas vara lågt, men svaren stämmer väl med den bild Domstolsverket har sedan tidigare och vår bedömning är att fler svar inte skulle ändra på behovsbilden. Domstolsverkets bedömning är vidare att de olika användarkategorierna i stort sett har samma behovsbild, varför analysen av användares behov är gemensam förutom när annat anges.

Först kan konstateras att det framgår av enkätsvaren att de flesta användarna hittar den rättsinformation de söker. Det framgår även att de flesta på ett övergripande plan är nöjda med tillgången till rättsinformation som den ser ut idag. Dock kan utfallet ha påverkats av att juriststudenter och även andra svaranden har tillgång till rättsdatabaser. Vid fråga om vad man inte är nöjd med och önskar förbättra har vi ändå fått många svar som indikerar tydliga förbättringsbehov. De svar vi fått i fritextsvaren från enkäten ligger huvudsakligen i linje med de svar vi fått från myndigheter och andra intressenter.

Det klart mest angelägna behovet, som gäller alla användarkategorier och som har framförts både i enkäten och av tillfrågade intressenter, är att den sökta rättsinformationen ska vara **enkel att hitta**. Samlingssidan (idag lagrummet.se) behöver därför ha en kraftfull sökfunktion som omfattar alla rättskällor samt en översiktlig och tydlig struktur. Av enkäten framgår att en minoritet av de svarande idag använder lagrummet.se när de söker informationen. Det enskilt mest använda sättet att söka rättsinformation är via publika sökmotorer på Internet. Dessa sökningar ger svar utöver den offentliga rättsinformationen och kan således vara svår för användaren att värdera.

Ett annat återkommande framfört behov som tangerar ovanstående är att rättsinformationen ska **upplevas som samlad** på det sättet att användaren inte ska behöva navigera mellan myndigheternas olika webbplatser. Vi tolkar det som att rättsinformationen inte därmed behöver finnas samlad i en gemensam rättsdatabas på en gemensam webbplats utan att det handlar om användarupplevelsen att dels kunna få en samlad bild av rättskällorna i rättsinformationssystemet, dels att enkelt kunna hitta samhörande rättsinformation hos skilda myndigheter.

Att kunna **hitta relaterad rättsinformation** från skilda rättskällor är också ett frekvent framfört behov. Det handlar om att för ett ämne eller ämnesområde enkelt kunna hitta all samhörande information som kan vara både författningar, förarbeten och rättspraxis. Exempel på ämnen kan vara strandskydd, import av djur och skilsmässa.

Ett närliggande behov är att kunna **följa rättsutvecklingen** inom ett rättsområde och här är en tydlig versionshantering väsentlig för att kunna se vad som gällde vid en viss tidpunkt. Detta föranleder att även äldre rättsinformation bör digitaliseras.

Redaktionella beskrivningar av rättskällorna och hur de hänger ihop är ytterligare behov som framförts. Ett exempel på detta är att ge stöd för att enklare kunna följa lagstiftningsprocessen både på nationell och på EU-nivå.

Ett närliggande önskemål är att fler myndigheter ger ut **kompletterande vägledningar** till författningar som förklarar tolkning och tillämpning i olika situationer. Detta omfattas inte av rättsinformationsförordningen.

Tillgång till internationell rätt och främst **EU-relaterad rättsinformation** efterfrågas. Detta omfattas inte av rättsinformationsförordningen.

Tillgång till rättsfall även från underrätter efterfrågas, även internt i Sveriges Domstolar. Detta omfattas inte av rättsinformationsförordningen.

Informationen behöver uppfylla kraven på **tillgänglighet** enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service jämte kompletterande förordning.

Säkerhet är en viktig del som myndigheterna lyfter fram.

Rättsinformationen behöver vara ständigt tillgänglig och bevarad över tid. Informationen ska också vara korrekt till innehållet så att den till exempel inte är förvanskad eller manipulerad och ägarskapet ska vara tydligt.

Det har även framförts behov som är mer specifika för den **offentliga förvaltningen**:

- Tillgång till information som behövs för att kunna bedriva ett sedvanligt utredningsarbete, i föreskriftsarbete, för att göra rättsutredningar i olika frågor eller för att göra rättsliga bedömningar så som sekretessprövningar med mera.
- Handläggare i offentlig sektor har många gånger inte tillgång till de kommersiella rättsdatabaserna på grund av licensbegränsning. De har därmed behov av digital rättsinformation på annat sätt.
- Minska det offentliga beroende av dyra licenser från kommersiella rättsdatabastjänster.

4.2. Analys av vidareutnyttjares behov

Med vidareutnyttjare avses de aktörer som sammanställer rättsinformation för att kunna erbjuda rättsinformation till användare på ett enkelt sätt, på kommersiell, institutionell eller ideell basis.

Vidareutnyttjare behöver kunna hämta ut information i stora mängder, till exempel för att kunna sammanställa egna rättsdatabaser. Ett effektivt sätt är att tillgängliggöra rättsinformation som **öppna data** i maskinläsbara gränssnitt med möjlighet till automatiska uppdateringar.

Det öppna datat bör vara:

- Komplett och av god datakvalitet.
- Anonymiserad.
- Ha en gemensam metadatastruktur för identifieringen.
- Så beskaffad att den möjliggör att generativa språkmodeller kan användas för att göra rättsutredningar.

5 Berörda myndigheters förutsättningar

5.1 Samordningsansvarig myndighets förutsättningar

Domstolsverket är enligt rättsinformationsförordningen samordningsansvarig myndighet för rättsinformationssystemet. För samordningsfrågor finns ett råd med vilket samråd ska ske innan beslut fattas som är av principiell betydelse för de informationsansvariga myndigheterna.

Man kan dela in samordningsansvaret i två delar som skiljer sig åt vad gäller vilka kompetenser och resurser som krävs. Den ena delen handlar om att samordna rättsinformationssystemet organisatoriskt och rättsligt. Den andra delen handlar om att utveckla och förvalta IT-baserade lösningar som stöder rättsinformationssystemet. Det är framför allt det sistnämnda som avgör hur omfattande uppdraget som samordningsmyndighet är. Idag innebär det i princip enbart förvaltning av lagrummet.se.

Arbetet med att bygga upp ett samlat rättsdataloger och därmed möjliggöra sökning i rättskällorna avbröts 2016. Därefter har Domstolsverkets arbetsinsats med lagrummet.se och samordningen i gemensamma frågor minimerats i avvaktan på vidare direktiv. Då det på många år inte varit aktuellt att fatta beslut av principiell betydelse för myndigheterna, har inte heller rättsinformationsrådet sammankallats. Projektet med rättsdatalogret bemannades huvudsakligen med konsulter som avvecklades när arbetet avbröts.

Det kan konstateras att Domstolsverket idag skulle behöva bygga upp organisation, kompetens och resurser, för att fullt ut kunna arbeta med uppdraget som åligger samordningsansvarig myndighet enligt rättsinformationsförordningen. Domstolsverkets huvudsakliga uppgift är att ge administrativt stöd och service för Sveriges Domstolar. Det är i den uppgiften som Domstolsverket har byggt upp sin organisation och samlade kompetens.

5.2 Informationsansvariga myndigheters förutsättningar

Informationsansvariga myndigheter avser de cirka 100 myndigheter som enligt rättsinformationsförordningen är skyldiga att tillhandahålla rättsinformation till rättsinformationssystemet och att deras rättskällor därmed finns länkade från lagrummet.se.

Den första observationen är att kartläggningen visar att det är en stor och betydande spridning i de informationsansvariga myndigheternas förutsättningar på det sättet att myndigheterna har helt skilda ambitionsnivåer och därmed har nått olika långt i sin digitalisering av tillhandahållandet av rättsinformationen. Några myndigheter har jobbat strategiskt och målmedvetet med dessa frågor under många år och har på det sättet byggt upp en infrastruktur som i hög grad tillgodoser både användarnas och vidareutnyttjarnas behov. Andra myndigheter har inte utvecklat sitt digitala tillhandahållande på flera år i någon större utsträckning. Det innebär exempelvis att man tillhandahåller rättsinformationen endast i pdf-format.

De flesta informationsansvariga myndigheter tillhandahåller en rättskälla (sin myndighets föreskriftssamling) medan några myndigheter även har rättspraxis. Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen har en särställning med Svensk författningssamling och diverse förarbeten. Även

Transportstyrelsen har speciella förutsättningar genom att de tillhandahåller ett stort antal trafikföreskrifter från olika aktörer.

När det gäller att tillhandahålla rättsinformation som öppna data saknas idag reglering att så måste ske, däremot finns ett regelverk för hur tillhandahållandet ska göras när det sker. Kartläggningen visar att det idag finns en stor spridning i om, och i förekommande fall hur, öppna data tillhandahålls. I fråga om tillgänglighetsanpassning finns lagkrav (2018:1937) som träffar tillhandahållande av rättsinformation och även där finns en betydande spridning i hur de uppfylls.

De informationsansvariga myndigheterna har inte tillfrågats om vilken kompetens de har med att utveckla digitaliseringen av sitt tillhandahållande av rättsinformation, men det kan förmodas att det finns ett samband mellan grad av digitaliseringsarbete och tillgång till kompetens i dessa frågor. Detta innebär att många myndigheter behöver ett påtagligt men varierande stöd och hjälp i dessa frågor för att ha möjlighet att kunna svara upp mot behovet av öppna data i maskinläsbart format som tillgängliggörs via ett API.

Många myndigheter har anmält att de önskar att kravet släpps på att kungöra författningar i tryckt format för att i stället kunna kungöra dessa digitalt i likhet med vad som gäller för SFS. Det finns en uppfattning om att detta skulle förenkla myndigheternas arbete med att tillgängliggöra rättsinformationen.

En fjärdedel av myndigheterna uppger att de har rättsliga vägledningar som ger stöd för att använda deras föreskrifter. Dessa kan inlemmas i rättsinformationssystemet genom att sluta överenskommelse på frivillig basis.

Vad gäller planer framåt och pågående utveckling kan vi konstatera att även här skiljer sig myndigheterna åt. Några myndigheter hänvisar till att man avvaktar resultatet av detta regeringsuppdrag.

6 Lösningsanalys

6.1 Förutsättningar

Samordningsmyndighetens gemensamma webbplats för rättsinformationssystemet är idag lagrummet.se. Webbplatsen innehåller länkar till alla informationsansvariga myndigheters rättskällor som omfattas av rättsinformationssystemet samt även redaktionellt innehåll. Webbplatsen har uppnått sin tekniska livslängd och Domstolsverket kommer att säkerställa webbplatsen tekniskt oavsett långsiktig inriktning för rättsinformationssystemet.

Dagens lösning lever inte i något avseende upp till de behov som beskrivs i behovsanalysen. Vi har kunnat konstatera att det är endast en mindre del av användarna av det offentliga rättsinformationssystemet som använder sig av lagrummet.se för att söka rättsinformation. Det är av allt att döma betydligt fler som söker på Internet eller via rättsdatabaser som inte är offentliga. Dessa rättsdatabaser har då hämtat rättsinformation från rättskällorna.

6.2 Alternativ 1 minimalalternativet

IT-lösning

Detta alternativ innebär att webbplatsen lagrummet.se ersätts med en modern webbplats som är byggd för att långsiktigt utgöra den verkligt sammanhållande delen av rättsinformationssystemet. Den kommer fortsatt omfatta redaktionellt innehåll samt länkar till samtliga rättskällor. Webbplatsen kommer att bygga på en enkel standardplattform och driftas i molnet.

Önskemål har framförts att lösningen åtminstone bör erbjuda en sökfunktion, men detta är inte möjligt eftersom webbplatsen endast innehåller länkar och inte den faktiska rättsinformationen. Eftersom rättskällorna publiceras på många olika sätt, utan gemensamma metadata och i förekommande fall utan ens maskinläsbar uppmärkning av sådant som rubriker och ingresser, bedöms det inte vara möjligt att ge relevanta sökträffar i källorna utan att vidta åtgärder i linje med alternativ 2 och 3 nedan.

Verksamhetspåverkan

Samordningsmyndigheten ansvarar för att utifrån ett användarperspektiv utforma en ny webbplats som också tydligt speglar mångfalden av rättskällor som ingår i systemet.

Informationsansvariga myndigheters uppgift är fortsatt att publicera sina rättskällor på ett sådant sätt att det är möjligt för den nya webbplatsen att länka direkt till dem.

Med detta alternativ behöver varken samordningsmyndigheten eller informationsansvariga myndigheter tillföras någon särskild kompetens eller bygga upp någon särskild organisation. Utökade ambitioner när det gäller webbplatsens redaktionella innehåll och funktionalitet, samt standardisering av rättsinformationen, kan dock kräva att resurser tillsätts framför allt hos samordningsmyndigheten. Rättsinformationsrådet förutsätts ha en aktiv roll.

6.3 Alternativ 2 mellanalternativet

IT-lösning

Alternativet innebär att den webbplats som beskrivs under alternativ 1 kompletteras med att de informationsansvariga myndigheterna tillgängliggör sina rättskällor som öppna data.

Med öppna data avses här att:

- Datat är tillgängligt för alla och regleras via öppna licenser.
- Datat har ett standardiserat format, preliminärt JSON.
- Datat tillgängliggörs via API, preliminärt REST API-profilen.
- Varje rättskälla ska specificeras enligt DCAT-AP-SE.
- För varje rättskälla ska specificeras en metadatastruktur, preliminärt baserad på ELI respektive ECLI som bland annat bygger på URI.
- Varje informationsansvarig myndighet publicerar själva sin/sina rättskällor.
- Den öppna datan beskrivs i en samkatalog för rättsinformation som en samordnande myndighet ansvarar för.

- Samkatalogen delas till dataportal.se, som skördar metadata från denna.

Verksamhetspåverkan

För informationsansvariga myndigheter innebär detta alternativ krav på att publicera och tillgängliggöra sina rättskällor som öppna data enligt gällande specifikationer. All data *om* varje rättskälla och *om* varje enskilt dokument samlas därefter i en gemensam katalog som samordningsmyndigheten ansvarar för. Denna så kallade samkatalog hämtas (skördas) regelbundet av dataportal.se.

Under utvecklingsfasen behöver ett antal myndigheter ingå i ett nära samarbete med ansvarig myndighet. Rättsinformationsrådet förutsätts ha en aktiv roll.

När samkatalogen övergår i förvaltning är det sannolikt med ett begränsat antal rättskällor. Därefter förutses en längre period av stöd till informationsansvariga myndigheter innan samtliga rättskällor är tillgängliga. Med ansvar för ELI tillkommer ytterligare arbete.

Webbplatsen kompletteras med information om öppna data och hur den kan hittas och användas.

Detta alternativ innebär att en ny organisation behöver byggas upp på samordningsmyndigheten, för att kunna bedriva den utökade tekniska utvecklingen och förvaltningen, ta hand om juridiska frågor och samordningen som krävs för att anpassa rättsinformationen till överenskomna standarder etcetera. Beroende på i vilken takt omställningen till tillgängliggörande av rättskällorna som öppna data kommer att bedrivas, kan samordningsmyndigheten dessutom behöva utökade resurser för att ge stöd till informationsansvariga myndigheter.

Naturligtvis innebär alternativet att även informationsansvariga myndigheter i olika grad behöver tillsätta både nya kompetenser och resurser.

6.4 Alternativ 3 maximalalternativet

IT-lösning

Lösningen innebär att webbplats och öppna data enligt alternativ 2 kompletteras med en AI-baserad sökfunktion som både kan ge svar på eftersökt rättsinformation och kan generera resonerande svar. En prototyp för en sådan lösning har undersökts och testats med goda resultat.

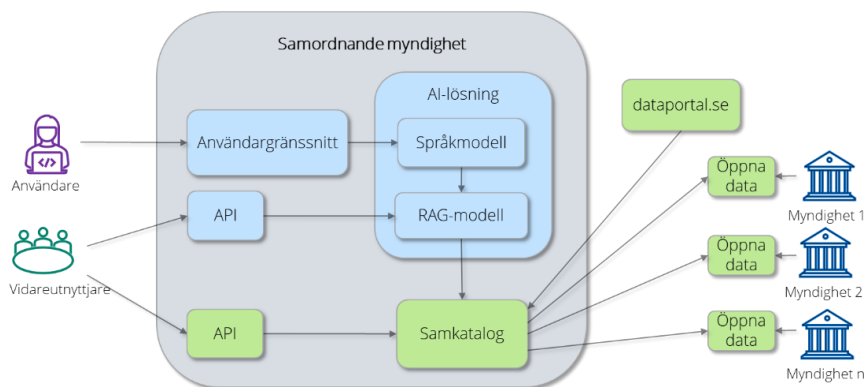
Alternativ till att föreslå en AI-baserad lösning som en maximilösning som uppfyller alla behov är en traditionell databasbaserad lösning. Motiven till att inte välja en mer traditionell lösning är:

- Det skulle bli svårt att helt och fullt ut leva upp till behovsbilden samtidigt som AI-lösningen uppfyller fler behov än vad behovsanalysen anger.
- Det skulle vara en dyrare lösning både att ta fram och att förvalta eftersom man behöver lagra informationen centralt på ett helt annat sätt.

Lösningen innehåller en RAG-modell (Retrieval Augmented Generation) med vektordatabas som enbart använder det data som man hänvisar den till,

i detta fall den rättsinformation som tillhandahålls i dess samkatalog. Svaren kommer därmed baseras enbart på utpekad rättsinformation.

Lösningen innehåller även en stor språkmodell (LLM). Med en stor språkmodell kan användaren fritt formulera sina frågeställningar i vardagligt språk och få ett sammanställt och beskrivande svar tillbaka.



Användargränssnittet kan tillgängliggöra två sökfunktioner:

- En prompt där öppna frågor med följdfrågor i vardagligt språk kan ställas till språkmodellen som ger innehållsrika och beskrivande svar på ställda frågor sammanställt från olika rättskällor samt referenser till den rättsinformation som används i svaret, listade med länkar. Prompten kan ha en inloggningsfunktion som begränsar vilka som får åtkomst till den.
- Den kan kompletteras med en mera traditionell sökfunktion som endast ger svar med eftersökt rättsinformation samt referenser till den rättsinformation som används i svaret, listade med länkar.

För vidareutnyttjare

- som vill utveckla/använda egen funktion för sökning i materialet, erbjuds ett API som ger tillgång till alla rättskällor i form av öppna data via Samkatalogen i enlighet med alternativ 2.
- som vill använda den sökning som utvecklats av samordnande myndighet med hjälp av AI, erbjuds ett API som går mot RAG-modellen.

Drift av de delar av lösningen som ligger inom samordningsansvarig myndighets ansvarsområde (inklusive enligt alternativ 1) föreslås preliminärt hanteras som IaaS (Infrastructure as a Service), vilket innebär att lösningen tillhandahålls som en molntjänst men att myndighetens egen personal hanterar mjukvaran.

De största utmaningarna med lösningen är:

- Att söka i historiska versioner av författningar relaterat till tidpunkter.
- Den anpassning och träning av AI-modellerna som krävs för att få tillförlitliga resultat.
- Drift och prestanda för stor språkmodell, beroende på graden av generativ AI och söktrycket.

Dessa utmaningar behöver analyseras vidare.

Verksamhetspåverkan

Alternativet förutsätter att rättskällorna kan vidareutnyttjas via samkatalogen.

När rättskällor blir tillgängliga genom samkatalogen kan de göras sökbara på webbplatsen med hjälp av AI. Med tiden kommer sökningen att omfatta samtliga rättskällor.

Under utvecklingsfasen behöver ett antal myndigheter ingå i ett nära samarbete med ansvarig myndighet. Rättsinformationsrådet förutsätts ha en aktiv roll.

Även i det löpande förvaltningsarbetet med AI-söket kommer informationsansvariga myndigheter att behöva delta.

Webbplatsen utökas bland annat med sökfunktion och beskrivningar av hur den kan användas för att få bästa möjliga svar.

Utöver det som anges under alternativ 2 kräver detta alternativ ytterligare utökning av såväl kompetenser som resurser för att kunna genomföras. Detta gäller särskilt under utvecklingsfasen, men även förvaltningen kommer att kräva en utökad organisation vid samordningsmyndigheten. Detta alternativ innebär också att samordningsmyndigheten i högre utsträckning behöver hantera förändringsönskemål, support och frågor från användare av systemet.

6.5 Kostnadsjämförelse

En kostnadsuppskattning har gjorts för de alternativa lösningarna vad gäller implementering respektive årlig förvaltning för olika delar av verksamheten. Bakomliggande beräkningar finns och de årliga förvaltningskostnaderna har antagits vara 30–40% av implementeringskostnaderna. Alla kostnader bygger ändå på uppskattningar och är därmed osäkra och informationsansvariga myndigheters kostnader bedöms som mycket osäkra.

- Med Samordning IT avses samordningsansvarig myndighets kostnader för den del av arbetet som är direkt IT-relaterad.
- Med Samordning verksamhet avses övriga kostnader som faller på samordningsmyndigheten, till exempel redaktionellt arbete, samordning både inom och utom myndigheten inklusive rättsinformationsrådet, hantera samkatalogen samt rättsligt arbete.
- Med Informationsansvariga avses de informationsansvariga myndigheternas totala kostnader för IT och verksamhet. Uppskattningen bygger på Domstolsverkets erfarenhet av öppna data som anger 0,6 miljoner kronor per rättskälla. Det är ca 100 informationsansvariga myndigheter varav de allra flesta endast har en rättskälla. Några myndigheter (exempelvis Transportstyrelsen, Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen) har dock flera rättskällor och/eller ett stort antal författningar medan andra redan har öppna data.

Åtgärder		Samordning IT	Samordning verksamhet	Informations- ansvariga
		Miljoner kr	Miljoner kr	Miljoner kr
Alt 1	Implementering	0,5	2	0
	Förvaltning	0,2	0,6	0
Alt 2	Implementering	2	5	60
	Förvaltning	0,8	2	20
Alt 3	Implementering	12	6	60
	Förvaltning	4	3	20

7 Rättsliga överväganden

I detta kapitel diskuteras de rättsliga överväganden som uppdraget gjort kopplat till rättsinformationsförordningen genom att det finns där idag eller kan finnas där i framtiden.

I några fall framställs konkreta förslag till ändringar medan det i andra fall endast görs en övergripande analys inom ramen för detta uppdrag. I de fall eventuell förändring är påkallad kopplat till endast ett eller två av lösningsalternativen har detta angetts. Författningsförslag finns redovisade som bilaga till rapporten.

7.1 Beslut om förtursförklaring

Domstolsverket föreslår att kravet på att rättsinformationssystemet ska innehålla en sammanställning av domstolars avgöranden enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol ska upphävas.

Den 1 januari 2010 inrättades möjligheten för en part att begära förtursförklaring i det fall en domstol inte handlägger ett mål eller ett ärende inom rimlig tid. Domstolen avgör då om målet ska prioriteras framför andra mål i domstolen.

Samtidigt reglerades att rättsinformationssystemet skulle innehålla en sammanställning av domstolars avgöranden enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol. Det är domstolarna som själva prövar om ett beslut om förtursförklaring ska ingå i sammanställningen.

Från år 2010 fram till januari år 2013 har domstolarna anmält 24 beslut om förtursförklaring för publicering i rättsinformationssystemet. De senaste elva åren har inte några beslut om förtursförklaring redovisats för publicering i systemet.

Domstolsverket har ingen statistik över hur många beslut som fattats av domstolarna. Anledningen till detta är att dessa ärenden handläggs som administrativa ärenden och därmed inte finns registrerade i domstolarnas systemstöd Vera. För att inhämta sådan uppgift måste man således vända sig till respektive domstol.

Domstolsverket bedömer emellertid att en statistikuppgift om antalet beslut de senaste elva åren inte är avgörande för att föreslå att bestämmelserna om domstolarnas redovisning av beslut om förtursförklaring ska slopas.

Det avgörande argumentet är i stället att ärendetypen inte är av sådan betydelse att det bedöms som nödvändigt att redovisa särskilt. Annorlunda uttryckt bedöms avsaknaden av redovisning inte få någon negativ påverkan vad gäller förtroendet för rättsstaten eller allmänhetens krav och förväntan på väl fungerande domstolar och att verksamheten vid Sveriges Domstolar ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Avsaknaden av inrapporterade beslut från domstolarna torde även kunna anses vara en omständighet som talar för den uppfattningen.

Möjligheten att åberopa förtursförklaring har numera funnits under relativt lång tid. Annorlunda var det vid dess tillkomst år 2010. Därmed bör det nu vara allmänt känt som ett möjligt tillvägagångssätt för att påskynda domstolens handläggning.

Både Domstolsverket och domstolarna tillhandahåller även information till allmänheten om möjligheten att begära förtursförklaring via webbplatsen domstol.se.

7.2 Ändringar av redaktionell art

Av 18 § rättsinformationsförordningen framgår bland annat att riksdagen ska erbjudas fast plats i samordningsmyndighetens råd. Formellt är det emellertid Riksdagsförvaltningen som svarar för representationen i rådet. Sveriges Kommuner och Landsting har också namnändrat till Sveriges Kommuner och Regioner. Ändringar av bestämmelsen i enlighet härmed, och som närmast är av redaktionell art, föreslås därför.

7.3 Samordning av rättsinformationssystemet

Samordningsmyndighetens roll och uppgifter

Samordningsmyndighetens roll och uppgifter framgår av 16–19 §§ rättsinformationsförordningen (1999:175). Av dessa bestämmelser framgår att samordningsmyndigheten ska

- samordna frågor om standardisering i rättsinformationssystemet.
- ansvara för praktisk sammanlänkning av de deltagande databaserna.
- sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor.
- få träffa avtal med dem som vill delta i systemet på frivillig basis och om villkoren för deras medverkan.
- avgöra om den obligatoriska informationen uppfyller kraven enligt denna förordning och ge anvisningar om kraven inte är uppfyllda.
- bistå de deltagande myndigheterna med råd.
- bevaka gemensamma säkerhetsfrågor.
- anordna årliga möten med systemets användare.

Ett rättsinformationsråd ska vara en del av samordningsmyndigheten, med representation från de sektorer som deltar i systemet. Inom sitt område ska rådet genom delegation ha rätt att fatta beslut i samordningsmyndighetens namn.

Roll och uppgifter ur ett strategiskt perspektiv samt krav på kompetens

Utöver den övergripande beskrivningen av samordningsmyndighetens roll och uppgifter som finns i 16 § rättsinformationsförordningen kan rollen dock

ytterligare nyanseras för att tydligare identifiera såväl kompetens som uppgifter och mål som en samordningsmyndighet lämpligen kan arbeta för att uppnå.

Beträffande samordningsmyndighetens roll och uppgifter:

- Verka för att förtroendet för rättsinformationssystemet upprätthålls.
- Kontinuerligt arbeta med att förbättra och förenkla för allmänheten, den offentliga förvaltningen och vidareutnyttjare.
- Utveckla rättsinformationssystemet med stöd av digitalisering.
- Säkerställa att rättsinformationssystemet är framtidssäkert och har en hög tillgänglighet.
- Initiera regelförändringar som stöder utvecklingsarbetet.
- Bidra till engagemang, delaktighet och ansvarstagande från alla intressenter.
- Delta i internationell samverkan om rättsinformation.
- Driva verksamhetsutveckling, innovation, digitalisering, förändringsledning med beaktande av krav på rättssäkerhet, förenkling, enhetlighet och tillgänglighet.
- Hantera IT-säkerheten, inbegripet att ge råd och stöd till enskilda myndigheter.
- Uppföljning av att myndigheterna uppfyller kraven samt att bistå med råd och stöd när de inte klarar av kraven.

När det gäller krav på samordningsmyndighetens kompetens bedöms denna kunna sammanfattas med följande punkter:

- Förmåga att leda, driva och samordna rättsinformationssystemet.
- IT-kompetens för att utreda, utveckla och driva ändamålsenliga, säkra och moderna IT-lösningar.
- Juridisk kompetens för att kunna förstå och hantera rättsliga frågor.
- Verksamhetskunskap inklusive långsiktigt bevarande av rättsinformation.
- Kris- och beredskapskompetens för hantering och tillgängliggörande av rättsinformation i kris- och krigssituationer.

Sammantaget belyser sammanställningen att uppdraget kräver en bred kompetens på en rad områden, och spetskompetens särskild vad gäller hantering av rättsinformation och på IT-området.

Vissa tidigare överväganden om lämplig samordningsansvarig funktion

Redan i förarbetet Ett offentligt rättsinformationssystem (Ds 1998:10) diskuterades flera alternativ för samordningsansvaret. Vid tiden diskuterades tillskapandet av en särskild IT-myndighet i Sverige.

Utredningen framhöll att om en sådan tillskapas, framstår det som en praktisk och lämplig lösning att placera det centrala ansvaret för spridning av rättsinformation där. Någon sådan IT-myndighet bildades inte vid denna tid.

En annan idé var att dela upp uppgifterna genom att tillskapa en myndighet utan anslag eller anställda där samtliga deltagande sektorer representeras. Denna myndighet skulle då ha i uppgift avgöra om något organ inte uppfyller kraven för deltagande och utfärda anvisningar, samt vara avtalspart med de som deltar i systemet på frivillig basis. Denna myndighet skulle vidare ha det övergripande ansvaret för systemets uppbyggnad och samordna frågor om standardisering. Någon redan existerande myndighet skulle få i uppgift att

sköta de mer praktiska uppgifterna och vara beredningsorgan till den nya myndigheten.

Frågan om driften kunde läggas ut på något privat företag övervägdes också som en tänkbar lösning efter några års drift efter uppstarten och uppbyggnadsfasen av rättsinformationssystemet.

Utredningen kom slutligen fram till att uppgifterna bör placeras hos riksdagen, Regeringskansliet eller någon central myndighet.

Efter vissa ytterligare överväganden föreslogs att Regeringskansliet skulle vara samordningsmyndighet under uppbyggnadsskedet av rättsinformationssystemet (a.a.s. 138f.).

Åren 2003–2005 var Statskontoret samordningsmyndighet. När uppgiften fördes över till Statskontoret var det som en konsekvens av att verksamheten med portalen SverigeDirekt flyttades från Regeringskansliet till Statskontoret. Som huvudsakligt skäl framhöll utredningen att det fanns effektivitetsfördelar att vinna med att sammanföra driften av rättsinformationssystemet och SverigeDirekt (Det offentliga Sverige på nätet, SOU 2001:63, s.45).

Samordningsansvaret övertogs därefter av den nybildade myndigheten Verket för förvaltningsutveckling (Verva) under åren 2006–2008. När Verva tog över e-förvaltningsfrågorna från Statskontoret ingick samordningsansvaret för rättsinformationssystemet och lagrummet.se.

När Verva skulle läggas ner blev Domstolsverket samordningsansvarig myndighet. Utredningen som föregick det beslutet framhöll dock en rad olika alternativ. Bedömningen då var bland annat att Regeringskansliet, Domstolsverket, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet eller en sektorsmyndighet med omfattande publicering av föreskrifter skulle kunna vara lämplig myndighet för att ta över ansvaret för samordningen av rättsinformationssystemet (Finansdepartementets promemoria Vem ska samordna rättsinformationssystemet?, 2008-11-07, s.17ff.

Domstolsverket och samordningsansvaret

Domstolsverkets huvudsakliga uppgift är att tillhandahålla administrativt stöd och service till Sveriges Domstolar. Målgruppen för detta uppdrag är merparten av de domstolar, nämnder och myndigheter som ägnar sig åt dömande och annan rättsvårdande verksamhet i Sverige.

Uppgiften att samordna och förvalta rättsinformationssystemet är att tillhandahålla elektronisk samhällsinformation. Målgruppen är allmänheten, den offentliga förvaltningen och vidareutnyttjare av informationen. Uppdragens olika art och skilda målgrupper medför att det blir svårt att samordna dessa och att samordningsansvaret, så att säga, blir ett sidouppdrag relativt Domstolsverkets kärnverksamhet.

Domstolsverket bistår förvisso med produktion av domstolarnas vägledande avgöranden till rättsinformationssystemet, men det är en produktion som är av samma art som andra informationsansvariga myndigheters tillhandahållande av rättsinformation. Samordningsansvaret kan således inte anses utgöra någon naturlig del av Domstolsverkets verksamhet.

Under beredning är också Grundlagskommitténs förslag att de ansvarsområden och arbetsuppgifter som Domstolsverket har idag ska ingå i uppdraget för en ny myndighet som ska ges namnet

Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen föreslås även fortsättningsvis vara en förvaltningsmyndighet under regeringen, men möjligheterna för regeringen att styra verksamheten begränsas betydligt. Bland annat genom att myndigheten leds av en styrelse som i sin tur utser myndighetens chef.

Med denna reform kommer myndighetens uppdrag i än större utsträckning att vara inriktad mot domstolarna och den dömande verksamheten.

De över tid olika möjliga och lämpliga lösningar som lyfts fram beträffande samordningsansvaret kan behöva ses över på nytt. Sammantaget bedömer Domstolsverket att det bör finnas någon annan lämpad myndighet eller i annan form såsom ett statligt organ, bolag, eller en stiftelse, som bättre kan tillvarata möjligheterna att samordna, förvalta och utveckla det svenska rättsinformationssystemet.

Domstolsverket bedömer att frågan om samordningsansvar och att föreslå en ny sådan inte ryms inom ramen för aktuellt uppdrag. Domstolsverket föreslår därför att frågan ses över särskilt i ett annat sammanhang.

7.4 Hantering av personuppgifter

Det allmänna skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad EU:s dataskyddsförordning. Förordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsstater, men tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning.

I Sverige finns generella bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns även andra författningar som kompletterar EU:s dataskyddsförordning inom olika områden, t.ex. så kallade registerförfattningar som innehåller särskilda regler om personuppgiftsbehandling för framför allt myndigheter.

På rättsinformationsområdet finns särskilt reglerat i 21–23 §§ rättsinformationsförordningen om personuppgiftshantering. Här föreskrivs bland annat att informationsansvariga myndigheter är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. Här regleras också vilka personuppgifter som får framgå och vilka uppgifter som behöver avidentifieras innan publikation, t.ex. personnummer. Här klargörs också att personuppgifterna som finns i rättsinformationssystemet får föras över till tredje land.

Med det första föreslagna alternativet i denna rapport följer inga effekter som påverkar de informationsansvarigas personuppgiftsbehandling. Några åtgärder behöver således inte vidtas om endast detta alternativ genomförs.

Det andra alternativet, med öppna data, kan anses påverka hur myndigheten behandlar personuppgifter och att det helt eller delvis kan utgöra en ny behandling. Befintlig dokumentation om behandlingen av personuppgifter, till exempel myndighetens förteckning över personuppgiftsbehandlingar, kan därmed komma att behöva ses över och eventuellt kompletteras.

Med det tredje alternativet följer att samordningsansvariga myndigheten, för närvarande Domstolsverket, behandlar personuppgifter i en AI-tjänst. Även om personuppgifterna är avidentifierade, får det förekomma känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Här behöver myndigheten beakta de allmänna principer och krav som följer av EU-förordningen. Exempelvis behöver personuppgiftsbehandlingen redovisas i register över nämnda behandlingar. Enligt artikel 35 i EU-förordningen ska dessutom behovet av en konsekvensbedömning utvärderas. Bland annat ska då beaktas användning av ny teknik, behandling i stor omfattning av särskilda kategorier av uppgifter enligt artikel 9.1, eller av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott enligt artikel 10.

Det är endast om en typ av behandling sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers fri- och rättigheter som det finns en skyldighet att genomföra en konsekvensbedömning. I andra fall saknas sådan skyldighet. Här behöver således samordningsmyndigheten överväga om bland annat användningen av en ny AI-tjänst i kombination med exempelvis avidentifierad rättspraxis i enlighet med 22 § rättsinformationsförordningen ska föranleda en konsekvensbedömning. Både en utvärdering och en konsekvensbedömning bör genomföras innan behandlingen av personuppgifter påbörjas.

7.5 Införande av öppna data, ELI och ECLI

Reglering av öppna data

I två av tre lämnade alternativ föreslås att rättsinformation tillhandahålls med öppna data. För att uppnå en effektiv och enhetlig struktur, är bedömningen att krav på dess utformning behöver regleras.

Samordningsmyndigheten har idag, enligt 16 § rättsinformationsförordningen, möjlighet att besluta om viss standard för märkning, strukturering och sökning av informationen. Emellertid finns uppfattningen att det kan vara svårt att genomföra en så pass omfattande förändring endast baserat på denna beslutsrätt. Beslut från en myndighet riskerar också att hamna i konkurrens med andra prioriteringar som informationsansvariga myndigheter har att beakta i sin löpande verksamhet.

Lagtekniskt förordas därför att formuleringen om mandatet skärps och att delegation i stället sker till samordningsmyndigheten, för närvarande Domstolsverket, att genom föreskrift uppställa närmare krav på öppna data för rättsinformation. Sådan delegation kan ges av regeringen genom en bestämmelse i rättsinformationsförordningen. Den närmare utformningen kan därefter beslutas i myndighetsföreskrift med möjlighet att uppställa tydliga krav både vad gäller tekniskt standard, tid för genomförande, etc.

Beträffande Riksdagsförvaltningens öppna data för rättsinformation krävs alltså en överenskommelse motsvarande de krav som kommer att uppställas i en föreskrift.

Europeisk lagstiftnings- respektive rättspraxisidentifikator, ELI och ECLI

För att underlätta tillgången till lagstiftning och rättspraxis i Europa har EU beslutat om frivilliga samarbeten för att märka upp och ge metadata för lagar och annan rättsinformation samt rättspraxis.

I rådets slutsatser (2012/C 325/02) efterlystes införandet av den europeiska lagstiftningsidentifieraren (European Legislative Identifier, ELI) som ett sätt att få information om EU och dess rättssystem.

Samarbetet kom därefter att utvecklas och har fått sin nuvarande utformning genom Rådets slutsatser av den 6 november 2017 om European Legislation Identifier (2017/C 441/05). Sverige deltar ännu inte i detta samarbete.

Ett motsvarande frivilligt samarbete finns när det gäller avgöranden från domstolar, rättspraxis, genom Rådets slutsatser om ECLI – den europeiska identifikationskoden för rättspraxis – och en minimiuppsättning enhetliga metadata för rättspraxis (2019/C 360/01).

Inte heller i detta samarbete deltar Sverige ännu. Såvitt avser ECLI har dock Domstolsverket utvecklat ett nytt system för offentliggörandet av vägledande avgöranden som gör det möjligt att identifiera avgöranden från vissa domstolar med ECLI. Tekniska förutsättningar för att kunna delta i det frivilliga samarbetet om ECLI finns således. Domstolsverket överväger att lämna en hemställan till regeringen särskilt om ett frivilligt deltagande i samarbetet vad gäller ECLI. Denna rapport behandlar därför inte frågan om deltagande i ECLI-samarbetet ytterligare.

Vad är syftet med ELI och ECLI?

Utbytet av rättsinformation i hela EU har ökat betydligt, bland annat som en följd av den ökade rörligheten mellan medlemsländerna. Detta underlättas delvis av tillgången till information på Internet, men utbytet är starkt begränsat på grund av de skillnader som finns mellan de olika nationella rättssystemen och EU:s rättssystem. Dessutom finns det tekniska skillnader mellan de olika nationella rättssystemen och EU:s rättssystem.

Användning av ELI och ECLI syftar till att leda till en enhetlig och stabil identifiering av EU:s och medlemsstaternas lagstiftning och rättspraxis med en uppsättning harmoniserade metadata. Med detta som grund är det möjligt att skapa snabbare och effektivare sökningar och utveckla mer intelligenta professionella applikationer för att hitta rättsinformation och annan juridisk information över hela Europa.

Hur fungerar ELI?

ELI bygger på användningen av Uniform Resource Identifiers, URI:er, och på en uppsättning strukturerade metadata för att beskriva europeisk och nationell lagstiftning. Specifikationen för ELI är utformad så att redan utvecklade rättsliga informationssystem kan ELI-identifieras utan ändringar i det befintliga systemet.

ELI kan användas för lagstiftning, inbegripet förordningar, föreskrifter och konsoliderade versioner, förarbeten och annan förekommande dokumentation vid beredningen av lagförslag (ELI-DL for Draft Legislation). ELI underlättar interoperabilitet, till exempel mellan EU:s och samtliga deltagande länders informationssystem, genom att strukturera lagstiftningen på ett standardiserat sätt, samtidigt som man tar hänsyn till de olika rättssystemens särdrag.

Eftersom ELI är tekniskt till sin karaktär hänvisas till den guide som tagits fram av EU. Publications Office of the European Union, *ELI implementation guide – Technical aspects*, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2830/8537>.

Även det metodstöd som finns framtaget av EU bedöms vara av värde, se Publications Office of the European Union, *ELI, the European Legislation Identifier – Good practices and guidelines*, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2830/8537>.

ELI har redan tagits i bruk av flera länder, och ytterligare medlemsstater torde komma att ansluta till det frivilliga samarbetet. En översikt av de olika ländernas genomförande nås via denna länk; [ELI implementation overview - EUR-Lex](#).

Sveriges åtagande

Vid implementeringen av ELI åtar sig Sverige i huvudsak följande.

- Lagstiftning som offentliggörs i officiella informationssystem som drivs av medlemsstaterna ska ha en unik ELI-URI.
- Lagstiftningen måste berikas med ELI-metadata, vilket i begränsad utsträckning är obligatoriskt.
- Metadata måste beskrivas i enlighet med ELI:s ontologi- och auktoritetstabeller.
- Utse en nationell ELI-samordnare som bland annat ansvarar för att överföra information om ELI-URI:er, metadata, auktoritetstabeller och ontologi till EUR-Lex-portalen.

I valet av metadatalösning för svensk rättsinformation framstår möjligheterna som ges genom det frivilliga EU-samarbetet ELI som intressanta. Med ELI får man bland annat en färdig struktur, lösningsarkitektur, för metadata jämte vissa befintliga tekniska hjälpmedel som tillhandahålls av Kommissionen. Möjlighet att länka rättsinformation finns och interoperabilitet med EU:s och andra länders rättsinformation skapas. Därtill finns möjligheten att samråda och hämta erfarenheter från andra länder för att påskynda ett genomförande.

Om öppna data, enligt alternativ 2 eller 3, ska börja användas för rättsinformation bör Sverige därför överväga att delta i det frivilliga EU-samarbetet om ELI.

Rättsliga åtgärder för ett frivilligt deltagande i ELI-samarbetet

Ett frivilligt deltagande i ELI-samarbetet kan beslutas och genomföras genom att ta in bestämmelser om ELI-samordnare och delegerad föreskriftsrätt till EU-samordnaren i rättsinformationsförordningen.

Med sådana delegerade föreskrifter är avsikten att ELI ska kunna genomföras nationellt genom att identifiera och specificera de tekniska krav som framgår av ELI-samarbetet, och som man väljer att realisera vid varje given tidpunkt.

Det frivilliga deltagandet jämte ovan diskuterade ändringar bedöms falla inom ramen för regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

7.6 Rättsliga frågor kring AI och konkurrenssituation

Domstolsverket bedömer att det krävs ytterligare rättsutredning, vilken inte rymts inom ramen för detta uppdrag, för att kunna konstatera att det finns rättsliga förutsättningar för att den i rapporten beskrivna AI-tjänsten är möjlig att ta i bruk för att tillhandahålla rättsinformation.

Fyra delområden har identifierats som kräver närmare utredning. Områdena berörs översiktligt under respektive följande rubrik. Det går dock inte att utesluta att det finns ytterligare aspekter som kan behöva belysas.

Domstolsverket ser gärna en bredare översyn och övergripande hållning till AI-användning från statens sida och att rättsfrågorna behöver hanteras i samråd med andra myndigheter i den mån de inte utreds särskilt.

Rättssäkerhet

Grundtanken med rättsinformationssystemet är att varje offentligt organ som ger ut viss rättsinformation ska ansvara för att den sprids elektroniskt, att den är korrekt och att den är aktuell, se Ett offentligt rättsinformationssystem, Ds 1998:10, s. 7. Användarna ska alltså kunna förlita sig på att lämnad rättsinformation är korrekt.

Det finns en allmän osäkerhet i hur korrekta och tillförlitliga svaren blir utifrån att lösningen baserar sig på generativ AI. Samtidigt är AI-tjänsten sofistikerad med kvalitet att kunna göra sammanställningar och ställningstaganden om rättsläget. För ytterligare resonemang, se konsekvensanalysen.

Det behöver säkerställas att AI-tjänsten uppfyller de krav på tillförlitlighet och rättssäkerhet som bör ställas på rättsinformationssystemet.

Kan svar från AI-tjänsten vara fråga om myndighetsutövning?

En fråga som kräver närmare utredning under de ovan nämnda förhållandena är om AI-tjänsten är ett uttryck för myndighetsutövning och om det i sådant fall finns risk för att bristfälliga svar kan anses utgöra felaktig myndighetsutövning med risk för skadeståndsskyldighet.

AI-förordningen och annan kompletterande reglering

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens, AI-förordningen) är antagen och ska tillämpas nationellt.

Enligt huvudregeln i förordningens artikel 113, tillämpas AI-förordningen från och med den 2 augusti 2026.

En särskild utredare ska dessutom se över behovet av nationella anpassningar till följd av EU:s förordning om artificiell intelligens, se regeringens beslut om kommittédirektiv den 19 september 2024, dir 2024:83. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2025. Utöver AI-förordningen kan alltså ytterligare nationell reglering tillkomma som behöver beaktas.

En central rättsfråga som uppkommer, och som får exemplifiera utredningsbehovet relativt AI-förordningen, är om systemet kan anses utgöra ett så kallat AI-system med hög risk.

Enligt artikel 6 punkten 2 ska, utöver de AI-system med hög risk som avses i punkt 1, AI-system som avses i bilaga III till förordningen också betraktas som AI-system med hög risk. Enligt samma artikel punkten 3 görs undantag från att AI-system som avses i bilaga III ska betraktas som ett AI-system med hög risk; om systemet, efter det att det bedömts om något av vissa villkor är uppfyllda, inte utgör en betydande risk för skada på fysiska personers hälsa, säkerhet eller grundläggande rättigheter, inbegripet genom att det inte materiellt påverkar resultatet av beslutsfattande.

Ett AI-system som avses i bilaga III ska dock alltid anses vara ett AI-system med hög risk om det utför profilering av fysiska personer.

Av bilaga III följer att AI-system som är avsedda att användas av offentliga myndigheter eller för offentliga myndigheters räkning för att utvärdera fysiska personers rätt till väsentliga förmåner och tjänster i form av offentligt stöd, inbegripet hälso- och sjukvårdstjänster, samt för att bevilja, minska, upphäva eller återkalla sådana förmåner och tjänster samt AI-system som är avsedda att användas av en rättslig myndighet eller på dess vägnar för att hjälpa en rättslig myndighet att undersöka och tolka fakta och lagstiftning och att tillämpa lagen på konkreta fakta, eller som är avsedda att användas på ett likande sätt i alternativa tvistlösningar, är att anse som AI-system med hög risk.

Eftersom rättsinformationssystemet är tänkt att riktas till, och användas av, den offentliga förvaltningen, finns således bestämmelser som talar för att det behöver utredas om AI-tjänsten utgör ett AI-system med hög risk.

Om AI-tjänsten anses utgöra ett AI-system med hög risk följer en rad krav på förvaltningen och konstruktionen av systemet; riskhanteringssystem (artikel 9), data och dataförvaltning (artikel 10), teknisk dokumentation (artikel 11), loggning (artikel 12), transparens och tillhandahållande av information (artikel 13), mänsklig kontroll (artikel 14) och lämplig nivå av robusthet och cybersäkerhet (artikel 15).

Vad AI-förordningen föreskriver såväl rättsligt som när det gäller krav på förvaltning, administration, redovisning, förvaltningskostnader, etc. behöver analyseras och utvärderas närmare.

Konkurrens med kommersiella intressen?

En AI-tjänst som tillhandahåller sofistikerade svar, sammanställningar, bedömning av gällande rätt med mera får anses utgöra en ny grad av service som idag inte tillhandahålls från det offentliga sida.

En fråga som kanske har en mer politisk dimension än en rättslig är hur man ser på en sådan form av tjänst ur ett konkurrensperspektiv. Ska det offentliga Sverige tillhandahålla en sådan tjänst eller är det något som man snarare ska lämna åt kommersiella aktörer att utveckla?

8 Konsekvensanalys

Konsekvensanalysen har genomförts med utgångspunkt i de tre lösningsalternativen och undersökt konsekvenser för berörda intressenter och perspektiv. Intressenterna har identifierats enligt följande:

Kärnintressenter

- Samordningsansvarig myndighet
- Informationsansvariga myndigheter

- Rättsinformationsrådet
- Regeringskansliet (förordning och beställare)

Berörda intressenter

- Allmänheten (enskilda och föreningar etc)
- Näringslivet (alla företag)
- Den offentliga förvaltningen (myndigheter, regioner och kommuner)
- Vidareutnyttjare (kommersiella rättsdatabaser, enskilda och offentliga aktörer)
- EU (rättsligt perspektiv)

Indirekt berörda intressenter

- Användare av vidareutnyttjares tjänster
- Internationella aktörer (de konsekvenser som ELI för med sig i ett internationellt perspektiv)

Konsekvenser i övrigt har beaktats i följande perspektiv:

- Drift och säkerhet
- Funktionshinder
- Jämställdhet inklusive hbtqi
- Miljö och hälsa
- Betydelse för barns rättigheter

8.1 Alternativ 1

Den nya webbplatsen ger goda möjligheter att till en låg kostnad även fortsättningsvis upprätthålla de funktioner och det stöd som lagrummet.se ger idag. Uppfyller i stort sett inte de behov som behovsanalysen angett.

Att lösningen är en molntjänst gör det enklare att flytta den till annan samordningsansvarig myndighet.

För informationsansvariga myndigheter innebär inte lösningen någon skillnad gentemot idag. De har ett fortsatt ansvar för att deras rättskällor är exklusivt länkbara.

Rättsinformationsrådets uppgifter blir begränsade utifrån den avgränsade utvecklingspotentialen för rättsinformationssystemet.

Förslaget innebär mindre ändringar i rättsinformationsförordningen, men inga fördjupade rättsanalyser krävs.

För användarna kommer lagrummet.se fortsatt vara den plats som visar var samtliga rättskällor finns och ha ett redaktionellt innehåll. På det stora hela kommer den inte att ge användare eller vidareutnyttjare något nytt mervärde.

Den offentliga förvaltningen kommer även fortsättningsvis ha ett tungt beroende till kommersiella rättsdatabaser med det beroende och de kostnader som det medför.

Webbplatsen blir mera stabil och driftsäker samt med fler säkerhetsfunktioner.

Webbplatsen kommer ur funktionshinderperspektiv vara mera tillgänglig än idag.

Förslaget har ingen påverkan på de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Det bedöms inte heller ha någon

påverkan på jämställdhet, miljö och hälsa eller betydelse för barns rättigheter.

8.2 Alternativ 2

Den nya webbplatsen ger goda möjligheter att till en låg kostnad även fortsättningsvis upprätthålla de funktioner och det stöd som lagrummet.se ger idag. Tillgång till rättsinformation som öppna data förenklar möjligheterna för vidareutnyttjare att inhämta information från rättskällorna vilket i sin tur förbättrar möjligheterna att ge vidare informationen till användare. Dock är tjänsten som det offentliga rättsinformationssystemet erbjuder användarna densamma som enligt alternativ 1 och har därmed samma konsekvenser.

Lösningen lägger en bra grund med möjligheter att bygga vidare på, både i utvecklingen av det offentliga rättsinformationssystemet samt för kommersiella, institutionella och privata vidareutvecklare som förädlar rättsinformationstjänster i olika syften för olika användare.

Eftersom det blir mycket enklare för vidareutnyttjare att samla in rättsinformationen förbättras möjligheterna för nya aktörer att etablera sig, vilket kan leda till ökad konkurrens och eventuell påverkan på priser för användarna (inklusive den offentliga förvaltningen). Osäkerhet finns dock om i vilken grad vidareutnyttjare kommer att tillgodogöra sig de möjligheter som öppna data medför på ett sätt så att det gagnar användarna.

Införande av öppna data ställer krav på en ökad reglering för att åstadkomma enhetliga lösningar.

Informationsansvariga myndigheter får ett ansvar att tillhandahålla sin rättsinformation som öppna data, vilket medför krav på hög drift- och IT-säkerhet i tillhandahållandet. Eftersom de flesta av de informationsvariga myndigheterna har en låg mognad när det gäller öppna data kan antas att det kommer kräva avsevärd tid och resurser både i utvecklings- och förvaltningsfas om varje myndighet själv behöver lösa uppgiften. En tänkbar möjlighet för att hantera detta är att de myndigheter som har förutsättningar, och behov av öppna data i större skala, själva implementerar öppna data medan myndigheter som inte har dessa förutsättningar får praktisk hjälp med detta alternativt att de erbjuds ett förenklat tillgängliggörande med ett gemensamt API, se avsnitt 9.1.

Samordningsansvarig myndighet kommer att behöva utveckla och aktivt förvalta en ny webbplats samt en samkatalog för myndigheters öppna data. Samordning av samkatalogen och myndigheters öppna data kräver också en aktiv förvaltning. Fördelen med att samla information om rättskällorna i en samkatalog är att vidareutnyttjare kan hitta all rättsinformation på ett och samma ställe via dataportal.se. I och med att rättskällorna beskrivs i samkatalogen behöver inte informationsansvariga myndigheter registrera sina datamängder själva på dataportal.se.

Rättsinformationsrådet behöver sannolikt ta en mer aktiv roll och bistå myndigheterna i frågor om öppna data.

Införande av ELI och ECLI kräver beslut från regeringen. Vid en anslutning till det frivilliga ELI-samarbetet följer att Sverige behöver en ELI-samordnare samt ett aktivt deltagande i samarbetet.

ELI och ECLI ger möjlighet att länka rättskällor och annan rättsinformation, såsom EU-rätt och andra länders rättsinformation när de också använder

ELI/ECLI. En konsekvens är att svensk rätt blir sökbar för andra länder och internationella aktörer, vilket till exempel underlättar handel länder emellan.

Förslaget har ingen påverkan på de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslaget bedöms inte heller ha någon påverkan på jämställdhet, funktionshinder, miljö och hälsa eller ha betydelse för barns rättigheter jämfört med alternativ 1.

8.3 Alternativ 3

Tillgång till rättsinformationen som öppna data förenklar för vidareutnyttjare att inhämta information, vilket i sin tur förbättrar möjligheterna att ge informationen vidare till användare i enlighet med alternativ 2 (dessa konsekvenser upprepas inte här). Den nya webbplatsen med AI-baserad sökfunktionalitet är en tillkommande kraftfull lösning med stora möjligheter till en låg kostnad och kort ledtid i jämförelse med en traditionell databaslösning.

Lösningen ger stora möjligheter att enkelt söka efterfrågad rättsinformation och ökade möjligheter för lekmän att förstå informationen. Applikationen kan även översätta till och från svenska. Gemene man får då tillgång till rättsinformation på ett sätt som tidigare var omöjligt utan att köpa juridiska tjänster, vilket är ett framsteg ur ett demokratiskt perspektiv.

För den offentliga förvaltningen skapar lösningen en oerhörd effektiviseringspotential på det sättet att handläggare med flera som är i behov av enklare juridiska tjänster till stora delar kan få sina behov tillgodosedda med denna lösning. Myndigheterna bedöms bli mindre beroende av kommersiella rättstjänster och kan därmed spara in avsevärda licenskostnader. Bara Sveriges Domstolars licenser ligger idag på minst 50 miljoner kronor årligen. Dock kan lösningen sannolikt inte fullt ut ersätta kommersiella rättsdatabaser vad gäller lagkommentarer med mera.

Förutsättningarna för att bedriva kommersiella rättsdatabaser förändras avsevärt. Dels kommer tillgång till öppna data att förenkla insamling av rättsinformation, dels kommer marknadsförutsättningarna förändras utifrån att staten tillhandahåller en kraftfull tjänst utan kostnad för användaren. Även advokatbyråer och andra företag med rättslig rådgivning externt eller internt kan förmodas påverkas av tillgången till AI-tjänsten.

Eftersom AI-tjänsten förutsätter att rättsinformation finns tillgänglig via öppna data kan det bli en lång genomförandeperiod tills samtliga rättskällor ingår, men de mer centrala rättskällorna finns i stort sett redan tillgängliga.

Lösningen ger kontroll över vilken sökbar information som finns i systemet till skillnad mot allmänt tillgängliga AI-tjänster. Det är även möjligt att relativt enkelt utöka med nya datamängder som till exempel EU-rätten (EUR-Lex), vägledningar och underrättspraxis.

Det finns en allmän osäkerhet i hur korrekta och tillförlitliga svaren blir utifrån att lösningen baserar sig på generativ AI. Den begränsade sökfunktion som föreslås, i vilken endast de efterfrågade rättskällorna redovisas i stället för att tjänsten för egna resonemang, utgör ett sätt att minska den osäkerheten. Vid rättslig analys av AI-funktionaliteten behöver även en vidare analys göras av vilka målgrupper som de olika sökfunktionerna bör vända sig till.

En svaghet i lösningen är att hålla koll på tidsperspektivet på rättsinformationen. Information om giltighetstid för de olika rättskällorna

som använts i svaret behöver därför presenteras och kontrolleras för att kunna avgöra rättskällornas relevans för rättsläget vid efterfrågad tidpunkt alternativt för aktuellt rättsläge.

För en ickejurist kan det vara svårt att värdera tillförlitligheten i svaren. Detta kan användarna behöva uppmärksammas på.

Driftavbrott på tjänsten får större konsekvenser med denna lösning, varför det är viktigt att bygga med en driftsäker infrastruktur.

Från samordningsmyndigheten krävs, förutom utveckling, en aktiv förvaltning av lösningen för att hålla tjänsten uppdaterad. Det medför en ökad förvaltning jämfört med alternativ 2. Det ställer även krav på specifik kompetens.

Rättsinformationsrådet får sannolikt en än mer aktiv roll att bistå samordningsmyndigheten i frågor om AI med mera.

För Regeringskansliet kan det på kort sikt innebära behov av extra anslag. På längre sikt bör myndigheters minskade kostnader för rättsdatabastjänster kompensera den inledande investeringen, och förmodligen mer än så.

AI-tjänsten ska utformas i överensstämmelse med AI-förordningen. Förslaget överensstämmer således med, och går inte utöver, de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslaget bedöms inte heller ha någon påverkan på jämställdhet, funktionshinder, miljö och hälsa eller betydelse för barns rättigheter i jämförelse med alternativ 1 och 2.

9 Övriga frågor

Här samlas vissa frågor och tankar som väckts, men som inte omfattas av vare sig lösnings- eller konsekvensanalysen. Tankarna bedöms ändå som värda att redovisa för helhetens skull. Om någon eller några av dessa möjligheter bedöms intressanta behöver de utredas vidare för att närmare analysera vad de skulle innebära och dess konsekvenser.

9.1 Förenklat tillgängliggörande av öppna data

Ett krav på öppna data kan uppfattas som betungande och att det därför kan komma att dröja länge innan samtliga föreskrifter finns tillgängliga.

En möjlig väg framåt kan vara att komplettera med en gemensam tjänst, där föreskrifter kan laddas upp och omvandlas till rätt format som öppna data samt förses med metadata, görs tillgänglig. En sådan tjänst skulle avsevärt förenkla för myndigheter med begränsad förmåga och resurser att uppfylla ett krav på öppna data, samtidigt blir det enklare att ställa tydliga krav på när data ska finnas tillgängliga.

Denna tjänst bör falla under samordningsmyndighetens ansvar och behöver regleras avseende användande och bevarande av de hanterade föreskrifterna.

9.2 Digitalt kungörande av författningar

En fråga som uttryckligen efterfrågats av vissa informationsansvariga myndigheter, men som inte är direkt kopplat till uppdraget, är möjligheten att elektroniskt publicera och kungöra myndighetens författningar.

En önskan om en utveckling att gå från tryckt till elektronisk hantering synes ha varit aktuell, och under övervägande, relativt lång tid. Exempelvis bedömde regeringen redan år 2004 att det bör utredas om det är möjligt och

lämpligt att elektroniskt publicera och kungöra författningar i Sverige, regeringens skrivelse Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet, den 27 maj 2004, Skr. 2003/04:168, s. 34 ff.

Frågan kom att utredas i betänkandet Elektroniskt kungörande av författningar (SOU 2008:88) och i prop. 2015/16:157 med samma namn som betänkandet.

Från den 1 april 2018 slopades den tryckta versionen av Svensk författningssamling (SFS). Alla lagar och förordningar i SFS publiceras sedan dess elektroniskt. Regeringen får också meddela föreskrifter om att undanta kungörande för vissa angivna föreskrifter, se 2 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

I fråga om hanteringen av tryckta versioner av författningar har den omfattande praktiska hanteringen jämte kostnaden för att trycka och distribuera de tryckta författningarna framhållits som argument av vissa informationsansvariga myndigheter för att övergå till en elektronisk publicering. Den tekniska utvecklingen, och att informationsinhämtning i hög grad sker digitalt, talar också för att alla författningar från alla myndigheter som regel bör hanteras elektroniskt och inte i tryckt format.

Domstolsverket konstaterar emellertid också att med detta följer krav på säkerhet och bevarande av författningarna digitalt. Något underlag för att utvärdera vilka förutsättningar som redan finns eller vilka kostnader som det kan föranleda enskilda myndigheter har inte Domstolsverket.

Att enbart gå vidare med en reform om att låta varje myndighet kungöra digitalt kan i sig ha ett stort mervärde. Ett digitalt kungörande bedöms även kunna kombineras med ett gemensamt produktionssystem på motsvarande sätt som Danmark gjort med Lex Dania. Detta skulle i så fall behöva utredas vidare.

9.3 Gemensam produktionsplattform

Efter uppdragets översiktliga nordiska utblick framstår en motsvarighet till det danska produktionssystemet Lex Dania som en möjlig väg även för svenskt vidkommande. Med en sådan lösning bedöms en rad skalfördelar kunna uppnås samtidigt som det innebär omfattande utvecklingsarbete och kostnader.

Idén är att en myndighet eller dylikt organ tillhandahåller ett gemensamt system där samtliga myndigheter producerar och publicerar alla rättskällor. Detta innebär bland annat att samtliga rättsbildande aktörer kommer att ha en digital plattform för produktion och distribution av författningar. Förarbeten kan färdigställas och därefter göras tillgängliga genom produktionssystemet liksom vägledande avgöranden.

Detta skulle innebära att det svenska rättsinformationssystemet behöver göras om i grunden och därmed även regleringen på området, bland annat rättsinformationsförordningen.

En konsekvens blir att rättsinformation från fler aktörer än idag, exempelvis kommuner, kommer att kunna inkluderas på ett snabbt och enkelt sätt till rättsinformationssystemet.

10 Sammanfattande analys och slutsats

10.1 Lösningalternativen

De tre lösningförslagen speglar tre möjliga ambitionsnivåer från regeringens sida. I avsaknad av vägledning i den frågan har Domstolsverket därför valt att utreda och presentera dessa alternativa lösningar som omfattar både IT-lösningar och verksamhetspåverkan och som beskriver dessa ambitionsnivåer.

Att inte göra något är inget alternativ om rättsinformationssystemet som det är beskrivet i rättsinformationsförordningen ska kunna upprätthållas fortsättningsvis. Webbplatsen och den verksamhet som bedrivs idag utgör en absolut miniminivå för att systemet över huvud taget ska leva och har inte en i längden hållbar ambitionsnivå.

Om alternativ 1 (minimialternativet) väljs är det närmast att se som en förvaltningsåtgärd av det befintliga offentliga rättsinformationssystemet. Med den ambitionsnivån kommer rättsinformationssystemet hålla en miniminivå som är långsiktigt hållbar till en i sammanhanget låg kostnad. Den lever dock inte upp till de behov som behovsanalysen anger med några mindre undantag.

Alternativ 2 (mellanalternativet) innebär ingen skillnad för användare men utgör en stor skillnad för vidareutnyttjare, där deras behov av öppna data tillgodoses. Syftet med detta alternativ är att om förbättrade förutsättningar skapas för vidareutnyttjare ger det också fördelar för användare genom en förmodad ökad konkurrens mellan kommersiella rättsdatabasleverantörer samt nya möjligheter för den offentliga förvaltningen och nya ideella initiativ. Denna lösning kan även utgöra ett steg i riktning mot maximilösningen.

Eftersom varje informationsansvarig myndighet behöver göra åtgärder, som i många fall kan upplevas som utmanande, innebär detta alternativ en påtagligt högre kostnad både vad gäller implementering och förvaltning. Möjligen kan delar av den kostnaden kompenseras av en förväntad prispress på rättsinformationsmarknaden utifrån att nya aktörer kan förväntas tillkomma.

Alternativ 3 (maximialternativet) är den lösning som lever upp till de behov som anges av behovsanalysen. Om den nyttjas fullt ut kan användare därtill även ställa frågor och få resonerande svar genom så kallad generativ AI, vilket förmodas kraftigt underlätta för ickejurister att ta till sig rättsinformation. För vidareutnyttjare ges samma möjligheter som i mellanalternativet men konkurrensförutsättningarna kan förmodas radikalt förändras som följd av denna lösning.

Kostnaden för lösningen ökar gentemot mellanalternativet, men inte drastiskt eftersom förändringen endast berör samordningsansvarig myndighet och en AI-lösning är betydligt mindre kostsam än en traditionell databaslösning. Kostnaden kan vidare förmodas att i förlängningen åtminstone kompenseras genom att den offentliga förvaltningen påtagligt kan reducera behovet av licenser till kommersiella rättsdatabaser.

10.2 Rättsliga frågor

Av de rättsliga överväganden som gjorts är några av dem lösningsberoende, beslut om förtursförklaring samt ändringar av redaktionell art. Dessa

ändringar av rättsinformationsförordningen utgör en anpassning till en förändrad verklighet och bör därför hanteras oberoende av lösningsval.

När det gäller frågan om vem som ska samordna det svenska rättsinformationssystemet beskrivs roll, kompetenskrav, historik och överväganden för framtiden. Domstolsverkets samlade bedömning är att Domstolsverket har bristande förutsättningar att fortsättningsvis axla ansvaret som samordningsansvarig främst genom att rollen i övrigt är helt dedikerad till att serva Sveriges Domstolar och att samordningsansvaret på det sättet kan betraktas som en sidouppgift som är svår att förena. Utifrån det resonemanget menar Domstolsverket att en alternativ myndighet/organisation bör utredas som samordningsansvarig. Även denna fråga är oberoende av vilket lösningsalternativ som väljs.

Vad gäller dataskyddsperspektivet av personuppgifter är Domstolsverket bedömning att för alternativ 1 följer inga effekter som påverkar de informationsansvarigas personuppgiftsbehandling. Öppna data enligt alternativ 2 och 3 kan anses påverka hur myndigheten behandlar personuppgifter och att det helt eller delvis kan utgöra en ny behandling. Med alternativ 3 följer att samordningsansvariga myndigheten behandlar personuppgifter i en AI-tjänst. Här behöver myndigheten beakta de allmänna principer och krav som följer av EU-förordningen.

Val av lösningsalternativ 2 eller 3 innebär införande av öppna data. Genom användningen av öppna data skapas förutsättningar för bättre sökmöjligheter och därigenom enklare tillgång till nationell rättsinformation. Införande av öppna data bör kombineras med ELI/ECLI som syftar till en enhetlig och stabil identifiering av EU:s och medlemsstaternas lagstiftning med en uppsättning harmoniserade metadata. Med detta som grund är det möjligt att skapa intelligentare applikationer för att hitta rättsinformation och annan juridisk information i Europa. För detta krävs bland annat omfattande detaljerad nationell reglering.

Domstolsverket bedömer att det krävs ytterligare rättsutredning, vilken inte rymts inom ramen för detta uppdrag, för att kunna konstatera att det finns rättsliga förutsättningar för att den i lösningsalternativ 3 beskrivna AI-tjänsten är möjlig att ta i bruk. Fyra delområden har identifierats som kräver närmare utredning. Det går dock inte att utesluta att det finns ytterligare aspekter som kan behöva belysas. Domstolsverket efterlyser i sammanhanget en bredare översyn och övergripande hållning till AI-användning från statens sida och att rättsfrågorna behöver hanteras i samråd med andra myndigheter i den mån de inte utreds särskilt.

Övervägande har gjorts om den ansvarsfördelning som idag anges i rättsinformationsförordningen mellan samordnande och informationsansvariga myndigheter bör ändras. Domstolsverkets bedömning är att det inte finns något behov av en sådan ändring inom ramen för de tre lösningsalternativen.

10.3 Finansiering

Genomförande av alternativ 1 bedöms kunna rymmas inom befintligt anslag.

Genomförande av alternativ 2 kräver utökade anslag på ca 70 miljoner kronor för implementeringen och ca 20 miljoner kronor årligen för förvaltningen.

Genomförande av alternativ 3 kräver utökade anslag på ca 80 miljoner kronor för implementeringen och ca 15 miljoner kronor årligen för förvaltningen. Dock kan antas att många miljoner kan sparas årligen hos myndigheterna i minskade licenskostnader.

10.4 Slutsats

Regeringens ambitionsnivå för utvecklingen av det svenska rättsinformationssystemet är inte känd. Därför lämnas frågan om val av lösning öppen för regeringen att ta ställning till. Domstolsverket vill dock framhålla att det är alternativ 3 som möter de behov som identifierats inom ramen för uppdraget.

Om alternativ 1 väljs innebär det att förstudie för implementering av webblösningen kan initieras och att generella förslag till ändring av rättsinformationsförordningen kan införas.

Om alternativ 2 väljs innebär det att förstudie för implementering av webblösningen och öppna data kan initieras och att generella förslag till ändring av rättsinformationsförordningen kan införas. Utöver det kan olika slag av reglering av öppna data och ELI/ECLI samt bemyndigande av samordningsansvarig myndighet att besluta om föreskrifter initieras.

Om alternativ 3 väljs innebär det att det först behöver utredas rättsligt under vilka förutsättningar som AI-tjänsten kan tillhandahållas samt att generella förslag till ändring av rättsinformationsförordningen kan införas. Därefter kan förstudie för implementering av webblösning, AI-lösning och öppna data initieras. Utöver det kan olika slag av reglering av öppna data och ELI/ECLI initieras samt bemyndigande av samordningsansvarig myndighet att besluta om föreskrifter.

För samtliga alternativ gäller att Domstolsverket föreslår att frågan om vem som ska inneha samordningsansvaret för rättsinformationssystemet ses över.

11 Referenser

Regeringsbeslut, Uppdrag om en säker och effektiv tillgång till rättsinformation, Ju2023/02684

Delrapport, Uppdrag om en säker och effektiv tillgång till rättsinformation, DOV 2023/1555

Bilaga

Förslag till förordning om ändring av
rättsinformationsförordningen (1999:175)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättsinformationsförordningen (1999:175) att 6a § ska *upphävas* och att 17 och 18 §§ ska *ändras*.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***6a §**

Rättsinformationssystemet ska innehålla en sammanställning av domstolars avgöranden enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol. Domstolarna prövar själva om ett avgörande bör ingå i sammanställningen.

Upphävd.

Av uppgifterna ska det framgå i vilken typ av mål eller ärende som frågan om förtursförklaring har prövats. Uppgifterna får kompletteras med referat och avgöranden i fulltext. Dessutom ska domstol, diarienummer och datum för avgörandet anges.

17 §

Om det finns särskilda skäl, får samordningsmyndigheten medge undantag från en informationsansvarig myndighets skyldighet att göra sådan information som avses i 4, 6, 6 a och 7 §§ tillgänglig.

Om det finns särskilda skäl, får samordningsmyndigheten medge undantag från en informationsansvarig myndighets skyldighet att göra sådan information som avses i 4, 6, och 7 §§ tillgänglig.

18 §

Inom samordningsmyndigheten ska det finnas ett råd med högst 14 ledamöter. Regeringskansliet och Domstolsverket ska vara representerade i rådet. Dessutom ska ytterligare fem informationsansvariga myndigheter som regeringen bestämmer vara representerade för en viss tid. Om riksdagen, regioner eller kommuner deltar i rättsinformationssystemet med stöd av 9 §, ska de erbjudas fast representation i rådet. Regioner och kommuner ska i sådana fall representeras av Sveriges Kommuner och Landsting.

Samordningsmyndigheten utser ordförande i rådet.

Samordningsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om formerna för rådets beslutsfattande.

Inom samordningsmyndigheten ska det finnas ett råd med högst 14 ledamöter. Regeringskansliet och Domstolsverket ska vara representerade i rådet. Dessutom ska ytterligare fem informationsansvariga myndigheter som regeringen bestämmer vara representerade för en viss tid. Om *Riksdagsförvaltningen*, regioner eller kommuner deltar i rättsinformationssystemet med stöd av 9 §, ska de erbjudas fast representation i rådet. Regioner och kommuner ska i sådana fall representeras av Sveriges Kommuner och *Regioner*.

Samordningsmyndigheten utser ordförande i rådet.

Samordningsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om formerna för rådets beslutsfattande.

Ändringarna träder i kraft den X januari 202X.