

**BETÆNKNING
OM
LOVTIDENDE
I
ELEKTRONISK FORM**

Betænkning nr. 1464

København 2005

**BETÆNKNING
OM
LOVTIDENDE
I
ELEKTRONISK FORM**

Betænkning nr. 1464

København 2005

Betænkning om Lovtidende i elektronisk form
Betænkning nr. 1464/2005

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos

Schultz Distribution

Herstedvang 12

2620 Albertslund

Telefon: 43 22 73 00

Fax: 43 62 19 69

schultz@schultz.dk

ISBN: 87-989618-3-7

ISBN: 87-989618-4-5 (internet)

Tryk: Schultz Grafisk

Pris: Kr. 150 incl. moms

Indholdsfortegnelse

1. Udvalgets kommissorium, sammensætning og arbejde.....	7
2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag.....	9
3. Den eksisterende kundgørelsesordning	13
3.1. Grundlovens § 22	13
3.2. Lovtidendeloven	15
3.2.1. Generelt om lovtidendeloven	15
3.2.2. Retsforskrifter, der kundgøres i Lovtidende	16
3.2.2.1. Love, kgl. anordninger og bekendtgørelser	16
3.2.2.2. Undtagelse fra kundgørelse i Lovtidende	17
3.2.2.3. Anstaltsbekendtgørelser (anstaltsanordninger)	18
3.2.2.4. Direktoratets bekendtgørelser	19
3.2.2.5. Lokale bekendtgørelser.....	19
3.2.3. Retsforskrifter, der kundgøres i Ministerialtidende.....	19
3.2.4. Lovtidendelovens ikrafttrædelsesregel	20
3.2.5. Færøerne	21
3.2.6. Grønland	23
3.2.7. Administrativt fastsatte bestemmelser om Lovtidende og Ministerialtidende	23
3.3. Retsinformation	24
3.4. Produktion af Lovtidende i trykt form	25
3.4.1. Retsinformations datafangstsystem	26
3.4.2. Udsendelse, udgivelsesfrekvens og abonnementsadministration.....	28
3.5. Lex Dania XML.....	29
4. Elektronisk kundgørelse i andre lande.....	31
4.1. Belgien.....	31
4.2. Frankrig.....	31
4.3. Østrig	33
4.4. Norge	34
4.5. Sverige.....	35

5. Overvejelser om en elektronisk kundgørelsesordning	37
5.1. Lovtidende i elektronisk form.....	37
5.1.1. Generelle overvejelser om kundgørelse i elektronisk form	37
5.1.2. Retlige krav til en elektronisk kundgørelsesordning	37
5.1.3. Lovtidende som retsinformationssystem	39
5.1.4. Den generelle tilgængelighed af en elektronisk kundgørelses ordning.....	41
5.1.4.1 Borgernes adgang til internettet.....	41
5.1.4.2. Særligt om Grønland.....	42
5.1.5. Sikkerhedskrav til en elektronisk kundgørelsesordning.....	42
5.1.5.1. Krav til produktionssystemet	44
5.1.5.1.1. Konkret tilgængelighed.....	44
5.1.5.1.2. Adgangskontrol.....	44
5.1.5.1.3. Uafviselighed.....	44
5.1.5.1.4. Fortrolighed	45
5.1.5.1.5. Integritet/autencitet.....	45
5.1.5.2. Krav til Lovtidende i elektronisk form	45
5.1.5.2.1. Konkret tilgængelighed	45
5.1.5.2.2. Adgangskontrol	46
5.1.5.2.3. Uafviselighed.....	46
5.1.5.2.4. Fortrolighed	46
5.1.5.2.5. Integritet/autencitet	46
5.1.6. Udvalgets overvejelser om indførelse af Lovtidende i elektronisk form.....	46
5.1.7. En mulig Lovtidende i elektronisk form	48
5.1.7.1. Søgning efter retsforskrifter i Lovtidende i elektronisk form.....	49
5.1.7.2. Præsentationen af retsforskrifterne i Lovtidende i elektronisk form	50
5.1.7.3. Økonomisk overslag for etablering af Lovtidende i elektronisk form	51
5.2. Retlige overvejelser som følge af etablering af Lovtidende i elektronisk form	52
5.2.1. Ansvar for driften	52
5.2.2. Undtagelse af visse retsforskrifter fra kundgørelse i Lovtidende (lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led).....	53
5.2.2.1. Udvalgets generelle overvejelser	53
5.2.2.2. Høring af samtlige ministerier	54
5.2.2.3. Udvalgets endelige stilling	55
5.2.3. Retlige foranstaltninger mod systemsvigt.....	56
5.2.3.1. Overvejelser om en nødkundgørelsesordning.....	56
5.2.3.2. Overvejelser om sikring af permanent tilgængelighed til gældende retsforskrifter	57
5.2.4. Den generelle ikrafttrædelsesbestemmelse (lovtidendelovens § 3, 2. og 3. pkt.)	58
5.2.5. Forholdet til persondataloven	59

6. Lovudkast	61
6.1. Lovudkast	61
6.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser	62
7. Summary in English	67
7.1. The Committee's terms of reference, composition and work	67
7.2. Summary of the Committee's deliberations and proposals	68
BILAG:	73
1. Udvalgets kommissorium af 25. oktober 2004	73
2. Lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende	74
3. Notits af 6. juni 2005 om udbudsreglerne	76

1. Udvalgets kommissorium, sammensætning og arbejde

Den 25. oktober 2004 besluttede Justitsministeriet at nedsætte Udvalget om Elektronisk Lovtidende.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at det i lyset af erfaringerne med udgivelse af Ministerialtidende og Statstidende i elektronisk form er regeringens opfattelse, at Lovtidende fremover bør udgives i en elektronisk udgave.

Det fremgår endvidere af udvalgets kommissorium, at udvalget skal belyse de retlige, administrative og praktiske spørgsmål, der vil være forbundet med at udgive Lovtidende i elektronisk form. Udvalget skal i den forbindelse overveje, om den elektroniske udgave af Lovtidende kan erstatte den hidtidige trykte udgave, bl.a. således at udgifterne til udgivelse af Lovtidende reduceres. På baggrund af sine overvejelser skal udvalget endvidere vurdere, om der vil være behov for lovændringer samt udarbejde udkast til sådanne ændringer.

Kommissoriet er vedlagt som bilag til denne betænkning.

I lyset af at det følger af kommissoriet, at udvalget skal belyse de retlige, administrative og praktiske spørgsmål, der vil være forbundet med at udgive Lovtidende i elektronisk form, har udvalget fundet at burde afstå fra nærmere overvejelser om ændringer af lovtidendeloven, som ikke direkte er forbundet med at udgive Lovtidende i elektronisk form. Der henvises til afsnit 5.2 nedenfor.

Som medlemmer af udvalget blev udpeget:

- Direktør Jens Møller, Folketingets Ombudsmand (formand).
- Professor, dr. jur. Peter Blume, Københavns Universitet.
- Fg. kontorchef Jens-Christian Bülow, Justitsministeriet.
- Kontorchef Natascha Dexters, IT- og Telestyrelsen (udpeget efter indstilling fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling).
- Dommer Poul Holm, Retten i Århus (udpeget efter indstilling fra Dommerforeningen).
- Direktør Nina Koch, Civilstyrelsen.
- Advokat Marlene Winther Plas, Lind & Cadovius (udpeget efter indstilling fra Advokatsamfundet).
- Lovchef Dorte Rønnemoes, Folketinget (udpeget efter indstilling fra Folketinget).
- Specialkonsulent Sune Stampe Sørensen, Finansministeriet (udpeget efter indstilling fra Finansministeriet).

Udvalget holdt sit første møde den 6. december 2004, og udvalget har afholdt i alt fem møder.

Udvalgets betænkning afgives i enighed.

Betænkningens [afsnit 3](#) indeholder en beskrivelse af den eksisterende kundgørelsesordning. I afsnittet redegøres for grundlovens § 22 og lovtidendelovens kundgørelsesordning. Der redegøres endvidere for Retsinformation, herunder produktionen af Lovtidende i trykt form og det såkaldte Lex Dania-projekt.

I afsnit 4 beskrives kort de modeller for elektronisk kundgørelse, der er etableret i Belgien, Frankrig og Østrig, hvor man ultimo 2004 helt eller delvis var gået over til egentlig elektronisk kundgørelse af retsakter. Endvidere beskrives kort de norske og svenske myndigheders overvejelser om indførelse af elektroniske kundgørelsesordninger.

Afsnit 5 indeholder en redegørelse for udvalgets overvejelser vedrørende indførelsen af Lovtidende i elektronisk form. I afsnittet behandles indledningsvis de retlige forudsætninger, som grundloven og fundamentale retsprincipper må antages at indebære for en elektronisk kundgørelsesordning. I forlængelse heraf beskrives graden af tilgængelighed for borgerne til et elektronisk kundgørelsesystem. Endvidere behandles de forudsætninger, som udvalget finder, at der bør stilles til et elektronisk kundgørelsesystem med henblik på at sikre tilstrækkelig driftssikkerhed, pålidelighed og sikkerhedsmæssig integritet. Der opstilles herefter en mulig udformning af Lovtidende i elektronisk form og foretages i den forbindelse en vurdering af de økonomiske konsekvenser af den skitserede elektroniske kundgørelsesordning.

Herudover indeholder afsnit 5 udvalgets overvejelser af de retlige spørgsmål, som etablering af en elektronisk kundgørelsesordning rejser. Overvejelserne drejer sig bl.a. om bestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led, om undtagelse af visse retsforskrifter fra kundgørelse i Lovtidende, om retlige foranstaltninger til imødegåelse af systemsvigt i det elektroniske kundgørelsesystem samt om lovtidendelovens § 3, 2. og 3. pkt., om ikrafttrædelse af retsforskrifter, der kundgøres i Lovtidende.

Afsnit 6 indeholder udvalgets lovudkast med bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

Som bilag til betænkningen er vedlagt udvalgets kommissorium, lovtidendeloven samt en notits om udbudsreglerne.

København, den 26. oktober 2005

Jens Møller
(formand)

Peter Blume

Jens-Christian Bülow

Natascha Dexters

Poul Holm

Nina Koch

Marlene Winther Plas

Dorte Rønnemoes

Sune Stampe Sørensen

Søren Broberg Nielsen
(sekretær)

Johannes Martin Fenger
(sekretær)

2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget kan anbefale, at der etableres en Lovtidende i elektronisk form, som er tilgængelig på internettet, og som udgør den autoritative kundgørelsesordning for retsfor skrifter, der har retsvirkninger for borgerne og er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning. En autoritativ, elektronisk kundgørelsesordning vil indebære, at retsvirkningerne af kundgørelsen af de pågældende retsfor skrifter knytter sig til den elektroniske kundgørelse.

Udvalget finder, at den stadige og hastige udvikling inden for edb-teknologien, herunder særligt udviklingen af internettet og den dertil knyttede teknologi, har medført øgede muligheder for etablering af en autoritativ, elektronisk kundgørelsesordning.

Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at den overvejende del af borgerne har adgang til internettet fra deres hjem eller arbejdsplads, og at borgere, der ikke fra deres hjem eller arbejdsplads har adgang til internettet, vil kunne opnå adgang til internettet fra folkebibliotekerne, hvor borgerne endvidere vil kunne modtage hjælp til søgning mv. fra personalet.

Udviklingen inden for edb-teknologien giver mulighed for i forbindelse med kundgørelse af retsfor skrifter at udnytte de fordele, som denne teknologi kan medføre med hensyn til hurtig og effektiv udbredelse af retsfor skrifter. Udvalget finder således, at en autoritativ, elektronisk kundgørelsesordning vil kunne medføre en række fordele f.eks. med hensyn til øget tilgængelighed og forbedrede søgemuligheder for brugerne.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at det for staten vil kunne medføre ressourcebesparelser at kundgøre, opbevare og gøre retsfor skrifter tilgængelige via et elektronisk kundgørelsessystem i stedet for gennem Lovtidende i trykt form. Under forudsætning af, at Lovtidende i trykt form ikke skal udgives efter overgangen til den elektroniske kundgørelsesordning, og at der ikke skal opkræves betaling for abonnementer på Lovtidende i elektronisk form, vil overgangen til Lovtidende i elektronisk form medføre en isoleret årlig driftsbesparelse i størrelsesordenen 2,5 mio. kr. Besparelsen fremkommer ved, at Civilstyrelsen ikke længere vil have omkostninger til trykning og postforsendelse af Lovtidende i trykt form. Størrelsen af besparelsen er dog afhængig af de skønnede udgifter til drift af Lovtidende i elektronisk form og den mere ukendte faktor, som de økonomiske konsekvenser af det påkrævede udbud af Retsinformations datafangst- og brugersystem udgør.

Udvalget har overvejet, hvilke tekniske sikkerhedskrav der må stilles til et autoritativt, elektronisk kundgørelsessystem. Det må efter udvalgets opfattelse sikres, at man som bruger med stor sikkerhed kan finde frem til de retsfor skrifter, der entydigt indeholder den autoritative ordlyd af de bestemmelser, som er i kraft. Et elektronisk kundgørelsessystem må frembyde høj sikkerhed mod fejlagtige eller ikke-autentiske tekster, som f.eks. kan være forårsaget af fejlindtastninger, systemfejl, strømsvigt eller udefrakommende angreb mod eller manipulation med kundgørelsessystemet.

Samlet er det udvalgets opfattelse, at det vil være teknisk muligt at etablere et kundgørelsessystem med et sikkerhedsniveau, der lever op til det niveau, der må kræves for kundgørelsesordningen for retsforskrifter, der er omfattet af lovtidendeloven.

Udvalget foreslår på denne baggrund i lovudkastets § 1, nr. 1, en ændring af lovtidendeloven, således at justitsministeren bemyndiges til at forestå driften af Lovtidende i elektronisk form. Forslaget bygger på, at Lovtidende i elektronisk form baseres på de allerede eksisterende databaser, som Retsinformation råder over. Udvalget foreslår endvidere, at der i lovtidendeloven indføres en bemyndigelse til justitsministeren til at udstede nærmere regler bl.a. om sikkerheden ved Lovtidende i elektronisk form.

Udvalget foreslår i forlængelse heraf, at retsvirkningen af kundgørelse af retsforskrifter i Lovtidende skal være knyttet til kundgørelsen i Lovtidende i elektronisk form. Kundgørelse i Lovtidende i elektronisk form vil således efter den foreslåede ordning blive den autoritative kundgørelsesmåde for retsforskrifter, som har retsvirkning for borgerne og er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning.

Indførelse af Lovtidende i elektronisk form som autoritativ kundgørelsesordning har givet udvalget anledning til at overveje en række konkrete justeringer af lovtidendeloven.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om der er grundlag for at opretholde bestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led. Denne bestemmelse indebærer, at det ved kgl. anordning kan bestemmes, at visse grupper af ministerielle bekendtgørelser ikke indføres i Lovtidende. Udvalget har fundet, at det ressourcemæssige hensyn til begrænsning af stoffet i Lovtidende, som må anses for at være bærende for undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, 2. led, ikke vil have nogen berettigelse i forhold til Lovtidende i elektronisk form. Udvalget har derfor i lovudkastets § 1, nr. 2, foreslået, at bestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led, ophæves.

Udvalget har endvidere overvejet, om etableringen af Lovtidende i elektronisk form giver anledning til at foreslå en almindelig nødkundgørelsesordning, som vil kunne anvendes i tilfælde af evt. længerevarende systemnedbrud i Lovtidende i elektronisk form.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det vil være teknisk muligt at sikre Lovtidende i elektronisk form mod driftsforstyrrelser i en sådan grad, at systemet har en pålidelighed, der lever op til det niveau, der må kræves for kundgørelsesordningen for retsforskrifter, der er omfattet af lovtidendeloven. Udvalget finder derfor ikke, at der med etableringen af Lovtidende i elektronisk form som den autoritative kundgørelsesordning i sig selv skabes et behov for at sikre, at lovgivningsmagtens og forvaltningens kompetence til at udstede generelle retsakter ikke hindres, f.eks. i tilfælde af længerevarende systemnedbrud i Lovtidende i elektronisk form. Udvalget har således på baggrund af udvalgets kommissorium ikke fundet anledning til at foreslå en bestemmelse om en nødkundgørelsesordning.

Udvalget har også overvejet spørgsmålet om opbevaring af papirudgaver af de retsforskrifter, der kundgøres i Lovtidende i elektronisk form.

Udvalget har i den forbindelse fundet, at der bør fastsættes regler om opbevaring af de autentiske akter, som indeholder retsforskrifter, som skal kundgøres i Lovtidende i elektronisk form, således at det sikres, at der i tilfælde af helt ekstraordinære systemnedbrud i Lovtidende i elektronisk form eksisterer en eller flere papirudgaver af den vedtagne og

underskrevne retsakt. Sådanne regler vil kunne fastsættes i medfør af den foreslåede § 1 b i lovtidendeloven.

Udvalget har endelig overvejet, om der bør ske en ændring af den generelle ikrafttrædelsesregel i lovtidendelovens § 3, 2. pkt., som finder anvendelse for de retsforskrifter, som kundgøres i Lovtidende, og som ikke indeholder en særlig bestemmelse om ikrafttræden.

Udvalget finder, at lovtidendelovens ikrafttrædelsesregel som en konsekvens af etableringen af Lovtidende i elektronisk form bør præciseres, således at det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen, at ikrafttrædelsen af en retsforskrift, der ikke indeholder en selvstændig bestemmelse om ikrafttræden, knytter sig til indførelsen i Lovtidende i elektronisk form. I den forbindelse foreslår udvalget, at bestemmelsen udformes således, at ikrafttrædelsen af den pågældende retsforskrift sker ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori retsforskriften er indført i Lovtidende i elektronisk form.

3. Den eksisterende kundgørelsesordning

3.1. Grundlovens § 22

Grundlovens § 22 har følgende ordlyd:

”Et af folketinget vedtaget lovforslag får lovkraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.”

Bestemmelsen stammer fra grundloven af 1849, hvis § 29, 2. pkt, fastsatte, at ”Kongen befaler Lovens Bekjendtgjørelse og drager Omsorg for dens Fuldbyrdelse”. Der blev ikke fastsat nogen bestemt bekendtgørelsesmåde, og bestemmelsen forudsætter, at bekendtgørelsen skal ske i henhold til de til enhver tid gældende forskrifter herom. Indtil lovtidendelovens vedtagelse i 1870 skete der ingen ændring i den dagældende retstilstand, der foreskrev tinglæsning af love, jf. betænkning nr. 740/1975 om Lovtidente og Ministerialtidente, side 8.

Bortset fra at ordet ”Bekjendtgjørelse” i 1915 blev ændret til ”Kundgørelse”, er der ikke siden 1849 sket nogen ændring i grundlovens kundgørelsesbestemmelse. Ændringen i 1915 var alene af redaktionel karakter, jf. Rigsdagstidende 1913-14, tillæg B, sp. 3065-3066.

Spørgsmålet om betydningen af kundgørelsesbestemmelsen i grundlovens § 22 har givet anledning til overvejelser i den statsretlige litteratur.

Om *formålet med kundgørelse* har Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg. ved Peter Germer (1979), side 190 f, anført, at der ud fra almindelige retssikkerhedssynspunkter må lægges stor vægt på kundgørelsen. Max Sørensen anfører om både love og administrative forskrifter, at det er et vigtigt led i borgernes beskyttelse mod magtmisbrug, at der ikke håndhæves hemmeligholdte regler. Selv om den normale lovgivningsprocedure ikke lever megen plads for hemmeligholdelse, har synspunktet dog stadig principiel vægt, og med henblik på anordninger er det af stor reel betydning. Endvidere er det praktisk og principielt vigtigt, at der ved en officiel kundgørelse tilvejebringes en autoritativ kilde til sikker viden om retsreglers nøjagtige ordlyd. Om kundgørelsen desuden bør tjene det formål faktisk at bibringe borgerne viden om nye retsregler er mere tvivlsomt. Max Sørensen anfører, at man må erkende, at dette mål kun kan nås ved anvendelsen af andre og mere effektive informationsmidler end de traditionelle kundgørelsesmåder.

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. ved Ole Espersen (1980), side 342 ff, anfører, at det er naturligt at forstå grundlovens § 22 således, at den kundgørelse (dvs. offentlige meddelelse), bestemmelsen foreskriver, er den meddelelsesform, der skal anvendes som betingelse for, at loven kan træde i kraft. Herved udelukkes det ifølge Ross, at en lov f.eks. kunne foreskrive, at den straks efter stadfæstelsen ved anbefalet brev skal tilstilles samtlige dommerkontorer og straks træde i kraft, uanset at kundgørelse først sker senere.

Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret I, 3. udg. (2001), side 304 f, anfører, at det forhold, at loven skal offentliggøres, undertiden begrundes i et ønske om, at enhver skal have kend-

skab til loven. Zahle anfører endvidere, at det kan hævdes, at Lovtidende A burde uddeles gratis til alle borgere, men at tekstmængden er alt for omfattende og ikke let forståelig. Formålet med Lovtidende er ikke at formidle viden om den samlede lovgivning, men at sikre, at såvel myndigheder som private har adgang til lovteksten. Zahle anfører, at grundlovens § 22 og lovtidendelovens § 2 skal beskytte os mod hemmelig ret. Lovtidende er den kilde, hvor målrettet informationsvirksomhed kan tage sit udgangspunkt, hvad enten lovinformationen retter sig mod bestemte erhverv, der ønsker detaljeret viden om specielle emner, eller mod almenheden, der har behov for en summarisk orientering om en bred vifte af emner.

Også spørgsmålet om, hvilke krav til *kundgørelsens form* der kan udledes af grundlovens § 22, har været drøftet i den statsretlige litteratur. I betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende, side 26 ff, redegøres for Lovtidendes retlige og informative funktioner samt for, hvilke kundgørelseskrav grundloven må antages at foreskrive. Om kravene til kundgørelsen anføres, at grundlovens kundgørelseskrav blot indebærer, at love skal kundgøres, men at grundloven ikke tager stilling til kundgørelsesmåden. Til opfyldelse af grundlovens kundgørelseskrav er det f.eks. ikke nødvendigt at udgive en Lovtidende. Det må antages at være i overensstemmelse med grundloven at kundgøre love på anden måde som f.eks. ved fremlæggelse af lovene på offentlige kontorer eller lignende steder, oplæsning i radio og fjernsyn eller avertering i aviser. Efter grundloven kræves blot en kundgørelsesakt, dvs. en form for offentliggørelse af loven, der sikrer, at befolkningen får mulighed for at få kendskab til loven. Inden for meget vide rammer står lovgiver derfor frit med hensyn til valget af kundgørelsesmåden og den nærmere ordening af kundgørelsesformen, dvs. om kundgørelse skal ske i en særlig publikation, og om dette organ skal have én eller flere afdelinger osv.

Alf Ross, a.st., anfører, at mens grundloven bestemmer, at love skal kundgøres, og at kundgørelsen er en betingelse for, at loven kan træde i kraft, siger den intet om, hvorledes kundgørelsen (den offentlige registrering) skal finde sted. Det er altså overladt til lovgiveren selv at træffe bestemmelse herom.

Jerzy Sawicki, Kundgørelse og ikrafttrædelse af love og anordninger (1984), side 30, anfører, at grundloven af 1849 lod spørgsmålet om, hvorledes love skal kundgøres ligge åbent. Reguleringen har været overtaget af senere grundlove, grundloven af 1953 indbefattet. Vedtagelsen af grundloven af 1849 medførte ikke nogen ændringer i den bekendtgørelsesmåde, der blev fulgt før grundlovens vedtagelse. Indtil vedtagelsen af lov af 25. juni 1870 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende (lovtidendeloven) kundgjorde man fortsat love og anordninger ved oplæsning på tingene. Den nye ordening, der blev indført ved lovtidendeloven, er stadigvæk gældende, men kan altid ændres ved lov. Jerzy Sawicki anfører, at i det danske retssystem er love og anordningers kundgørelse den lovgivende magts anliggende.

Peter Blume, Fra tale til data (1989), side 155 f, anfører, at det må fremhæves, at kundgørelsens form ikke er bestemt. Det står således forvaltningen frit rent forfatningsmæssigt, på hvilken måde kundgørelse skal ske. Det vil ikke være hensigtsmæssigt i grundloven at bestemme kundgørelsesmåden, da de teknologiske forandringer, der kan finde sted under

en grundlovs levetid, kan medføre, at en formæssig binding af kundgørelsesmåden bliver en bremse for en ønskelig udvikling.

Peter Blume, Elektronisk kundgørelse, Ugeskrift for Retsvæsen 1995, afdeling B, side 289 f, anfører endvidere, at det følger af grundlovens § 22, at love skal kundgøres, og at dette er en forpligtelse, der påhviler regeringen. På samme måde som stadfæstelse er kundgørelse en del af lovgivningsprocessen, efter at Folketinget har truffet de i realiteten endelige indholdsmæssige beslutninger. Det er i forfatningsretlig teori omtvistet, om § 22 også indebærer en forpligtelse til at kundgøre bekendtgørelser, men det kan konstateres, at en ændret kundgørelsesmåde faktisk vil have samme betydning for love og bekendtgørelser. Grundlovens § 22 er tavs om kundgørelsesmåden, som dermed frit kan bestemmes af regeringen. Det kan således ikke antages, at f.eks. bestemte informatoriske forudsætninger skal være opfyldt. Grundlovsmæssigt er der ingen formelle problemer forbundet med en ændring af kundgørelsesmåden. Det bør tilføjes, at kundgørelse ganske vist påhviler regeringen, men at § 22 ikke er et regeringsprærogativ, der er til hinder for lovregulering. Tværtimod er der siden 1871 tradition for, at kundgørelsesmåden fastsættes ved lov.

3.2. Lovtidendeloven

3.2.1. Generelt om lovtidendeloven

Som det fremgår ovenfor i afsnit 3.1, blev der ikke ved § 29 i grundloven af 1849 fastsat en bestemt kundgørelsesmåde, og bestemmelsen forudsatte, at bekendtgørelsen skulle ske i henhold til de til enhver tid gældende forskrifter herom. Indtil 1870 skete der ingen ændring i den dagældende retstilstand, og der er ingen tvivl om, at de hidtidige forskrifter, som fortsat var gældende efter 1849, opfyldte grundlovens krav om kundgørelse af love.

Ved lov af 25. juni 1870 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende blev der gennemført en nyordning af kundgørelsesmåden. Baggrunden for vedtagelsen af lovtidendeloven var, at tinglæsningssystemet, som retsudviklingen skred frem, var blevet utilfredsstillende. Tinglæsningssystemet tjente kun i meget ringe grad til at bringe lovene og anordningerne til borgernes kundskab, og dets væsentligste formål var reduceret til at være den måde, hvorpå man autentisk konstaterede det tidspunkt, hvor den pågældende bestemmelse trådte i kraft i retskredsen. Men selv denne funktion opfyldtes utilfredsstillende. For det første var ikrafttrædelsen afhængig af en lang række embedsmænds handlinger, således at en vis kontrol var nødvendig, og for det andet kunne tinglæsningen ikke ske på samme dag over hele landet, jf. betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende, side 11.

Der blev således i forbindelse med gennemførelsen af lovtidendeloven fremsat en række hovedbegrundelser for den foreslåede kundgørelsesordning, jf. Peter Blume, Fra tale til data (1989), side 164 ff. Der blev lagt vægt på, at man ved hjælp af Lovtidende kunne bringe de retlige normer til den almindelige befolknings kundskab, at retsforskrifter efter lovtidendeloven ville træde i kraft på samme dag i hele landet, og at indførelsen af et samlet kundgørelsessystem ville medføre besparelser i forhold til den hidtidige enkeltvis udsendelse af retsforskrifter.

Hensigten var oprindelig alene at udgive en Lovtidende, dvs. en publikation, som indeholdt såvel bestemmelser, der umiddelbart skulle binde borgerne, som befalinger rettet til myndighederne, men under behandlingen i Landstinget blev dette ændret til den stadigvæk gældende ordning med en Lovtidende og en Ministerialtidende, jf. Rigsdagstidende 1869-70, tillæg B, sp. 357 ff. Det fremgår af forhandlingerne, at hensigten var, at der i Lovtidende alene skulle optages bestemmelser, som skulle gælde for borgerne. Dette fremgår også af pkt. 1 i Statsministeriets cirkulære af 24. marts 1952 om udformningen af love mv. For så vidt angår administrativt fastsatte forskrifter bygger lovtidendeloven således på en sondring mellem regler, der er bindende for borgerne, og regler, der alene forpligter offentlige myndigheder (tjenestebefalinger). Den almindeligt anvendte terminologi for disse regeltyper er henholdsvis bekendtgørelser og cirkulærer.

Lovtidendeloven trådte i kraft den 1. januar 1871. Loven er senere blevet ændret ved lov nr. 467 af 14. december 1923 (indførelse af undtagelsesbestemmelsen i § 2), lov nr. 279 af 18. juni 1951 (om at der ikke længere i Lovtidende skal optages meddelelse om anordninger, hvis tekst ikke optages i Lovtidende), lov nr. 396 af 13. juni 1990 (ændring af lovens § 7, således at justitsministeren fastsætter nærmere bestemmelser om lovens gennemførelse, herunder om betaling for Lovtidende og Ministerialtidende) og lov nr. 552 af 24. juni 2005 (ændring som følge af kommunalreformen).

Lovtidende udkommer i 3 afdelinger: A, B og C. I Lovtidende A optages alle de love, anordninger og bekendtgørelser, der skal kundgøres i Lovtidende, og som ikke optages i afdeling B. I Lovtidende B optages finanslove, tillægsbevillingslove og normeringslove. Lovtidende C indeholder traktater. Retsvirkningen af en optagelse i Lovtidende er den samme, hvad enten optagelsen sker i A, B eller C.

Ministerialtidende er en elektronisk publikation, der er tilgængelig på Retsinformations hjemmeside www.retsinfo.dk. Ministerialtidende udgives endvidere i en trykt version. I Ministerialtidende optages administrative forskrifter og enkeltafgørelser efter den udstedende myndigheds skøn, jf. afsnit 3.2.3 nedenfor.

3.2.2. Retsforskrifter, der kundgøres i Lovtidende

3.2.2.1. Love, kgl. anordninger og bekendtgørelser

Det følger af lovtidendelovens § 2, stk. 1, at i Lovtidende indføres såvel alle love som alle kongelige anordninger, under hvilket navn de end måtte udstedes (anordninger, åbne breve, kundgørelser osv). Bestemmelsen omfatter således alle love i formel forstand og alle af regenten udstedte retsforskrifter, dvs. alle kgl. anordninger, der umiddelbart er bindende for såvel borgere som myndigheder. Om den kgl. anordning har hjemmel i lov eller andet grundlag, er i denne forbindelse uden betydning. Af lovtidendelovens § 2, stk. 1, fremgår det, at retsforskriftens gyldighedsområde (bestemt egn eller bestemt del af befolkningen) er uden betydning for kundgørelsen af den kgl. anordning.

Bestemmelsen om kundgørelse af love og kongelige anordninger i Lovtidende medfører, at regeringen efter lovtidendeloven har pligt til at indføre de pågældende retsforskrifter i Lovtidende. Da en senere lov altid kan ændre en tidligere lov, vil lovtidendelovens kundgørelsesordning dog kunne fraviges, hvis der ved lov udtrykkeligt bestemmes en anden

kundgørelsesmåde enten for loven alene eller med fremtidig generel virkning. Dette forudsætter naturligvis, at den lov, som fraviger lovtidendeloven, fastsætter, hvilken alternativ kundgørelsesmåde der skal gælde, jf. herved kundgørelseskravet efter grundlovens § 22. Der henvises til afsnit 3.1 ovenfor.

Som et eksempel på en lov, der foreskrev en alternativ kundgørelsesmåde, kan nævnes lov nr. 289 af 20. maj 1987 om forlængelse af overenskomster mellem Falcks Redningskorps A/S og henholdsvis Specialarbejderforbundet i Danmark og Chaufførernes Fagforening i København. Lovens § 5 bestemte, at loven skulle kundgøres ved oplæsning i radio og fjernsyn. I bemærkningerne til lovforslaget blev det anført, at det var nødvendigt, at loven blev kundgjort på anden måde end ved kundgørelse i Lovtidende, da lovforslaget først kunne forventes vedtaget meget kort tid inden, at den varslede strejke ville træde i kraft.

Det følger af lovtidendelovens § 2, stk. 2, at udover love og kongelige anordninger indføres i Lovtidende alle ministerielle anordninger, under hvilket navn de end måtte udstedes (anordninger, bekendtgørelser, plakater, reglementer, regulativer, instrukser, vedtægter osv). Herunder falder med den nuværende sprogbrug ministerielle bekendtgørelser, dvs. de retsforskrifter, der udstedes med hjemmel i en lov og underskrives af vedkommende minister eller på ministerens vegne.

Det fremgår af pkt. 1 i Statsministeriets cirkulære af 24. marts 1952 om udformningen af love mv., at bestemmelser, der skal optages i Lovtidende, alene bør betegnes lov, anordning eller bekendtgørelse. Endvidere fremgår det af cirkulærets pkt. 1, at alene administrative bestemmelser, der retter sig ”udad til borgerne”, bør betegnes som anordning eller bekendtgørelse og optages i Lovtidende.

3.2.2.2. Undtagelse fra kundgørelse i Lovtidende

Lovtidendelovens § 2, stk. 2, indeholder hjemmel til, at det ved kgl. anordning kan bestemmes, at visse grupper af ministerielle bekendtgørelser ikke indføres i Lovtidende, men at der i stedet kundgøres i overensstemmelse med forskrifter, som meddeles af vedkommende minister.

Denne undtagelsesbestemmelse, der blev indført ved lov nr. 467 af 14. december 1923, blev i de umiddelbart efterfølgende år anvendt til at bestemme, at en del mere specielle eller stedligt afgrænsede bekendtgørelser ikke skulle optages i Lovtidende.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Rigsdagstidende 1923-24, tillæg A, sp. 2973 ff, at baggrunden for undtagelsesbestemmelsen var, at Lovtidendes stof i årene før lovforslaget var tiltaget i betydelig grad, hvilket havde medført en stærk forøgelse af udgifterne ved udgivelsen og trykningen af Lovtidende. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at man fandt, at man uden at gå berettigede interesser for nær ville kunne begrænse stoffet i Lovtidende, således at indførelse i Lovtidende bortfaldt for så vidt angår udfærdigelser, der kun havde interesse for snævrere kredse eller kun havde rent lokal betydning.

Lovændringen indebar, at der for de undtagne retsforskrifter skal kundgøres i overensstemmelse med forskrifter, som meddeles af vedkommende minister. Heraf følger, at en anden form for kundgørelse af de efter lovtidendelovens § 2, stk. 2, undtagne retsforskrif-

ter er forudsat. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at der herved vil kunne tages hensyn til, om det i de enkelte tilfælde skønnes fornødent at bringe retsforordningen til kundskab i videre eller snævrere udstrækning, ligesom den mest praktiske form vil kunne vælges.

Ved ændringen i 1923 af lovtidendelovens § 2, stk. 2, blev det endvidere fastsat, at der om retsforordninger, som ved kongelig anordning var blevet undtaget fra optagelse i Lovtidende, skulle optages en meddelelse i Lovtidende med angivelse af udfærdigelses- og ikrafttrædelsesdag. Denne bestemmelse blev imidlertid ophævet ved lov nr. 279 af 18. juni 1951. Der optages hvert år i Lovtidende A en liste over de retsforordninger, som efter § 2, stk. 2, er undtaget fra kundgørelse i Lovtidende.

Undtagelsesbestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, er i dag udnyttet til at undtage en række retsforordninger fra kravet om kundgørelse i Lovtidende. Lovtidendeloven angiver ikke, hvorledes bekendtgørelser, der ikke optages i Lovtidende, skal kundgøres.

Det fremgår af pkt. 115 i Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forordninger, at spørgsmålet om at undtage bekendtgørelser fra kundgørelse i Lovtidende navnlig kan overvejes med hensyn til bekendtgørelser, der har et meget væsentligt omfang, og som er af rent teknisk karakter, eller som kun har betydning for en meget begrænset del af befolkningen eller et erhverv med et lille antal erhvervsudøvere. I forbindelse med overvejelserne bør der også lægges vægt på mulighederne for at informere den berørte personkreds om reglerne eksistens på anden måde, f.eks. gennem fagtidsskrifter eller ved direkte udsendelse.

Det fremgår endvidere af vejledningens pkt. 117, at der af hensyn til borgernes mulighed for at kunne skaffe sig oplysninger om reglerne under alle omstændigheder i den kongelige anordning eller en særlig bekendtgørelse, der optages i Lovtidende, bør være en bestemmelse om, hvor interesserede kan skaffe sig eksemplarer af den officielle bekendtgørelse.

For bekendtgørelser, der retter sig til en lidt videre kreds, kan der være behov for at indrykke meddelelser om ændringerne i Lovtidende eller eventuelt Statstidende. Retter bekendtgørelserne inden for et givet område sig kun til en kendt og begrænset kreds, kan det overvejes at fastsætte, at bekendtgørelsen sendes direkte til de pågældende. Fremgangsmåden forudsætter imidlertid, at myndigheden har og vil fortsætte med at have et udtømmende kendskab til kredsen af berørte, jf. vejledningens pkt. 119-120.

3.2.2.3. Anstaltsbekendtgørelser (anstaltsanordninger)

Ved en "anstalt" forstås i forvaltningsretten en offentlig indretning, der omfatter et personale og et materiel, og som tjener opnåelsen af et vist forvaltningsformål gennem indretningens ydelser over for en kreds af benyttere, f.eks. skoler, jernbaner og hospitaler.

Det er antaget, at der for benyttelsen af anstalter kan udstedes retsforordninger uden særlig lovhjemmel. Det gælder såvel tjenesteforordninger rettet til anstaltens personale som visse former for direktiver til de private brugere af anstalten, jf. herved betænkning nr. 740/1975, side 13, og Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 308 f.

I tilfælde, hvor forordningerne udfærdiges uden udtrykkelig lovhjemmel, sker kundgørelse på den af vedkommende forvaltningsmyndighed fastsatte måde.

Hvis det følger af en lov, eller den pågældende bekendtgørelse er udstedt efter bemyndigelse fra en minister, er det dog antaget, at anstaltsanordninger skal kundgøres i Lovtidende, jf. herved lovtidendelovens § 2, stk. 2.

3.2.2.4. Direktoratsbekendtgørelser

Det har i den juridiske litteratur givet anledning til tvivl, om de såkaldte ”direktoratsanordninger” eller ”direktoratsbekendtgørelser” er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning. Med direktoratsbekendtgørelser sigtes til statslige retsforskrifter, der er udstedt af et direktorat eller en styrelse og er underskrevet af dennes direktør mv. Det forekommer således, at der i en lov gives en anden myndighed end en minister kompetence til selvstændigt at udstede generelle retsforskrifter, som er bindene for borgerne. Som et eksempel herpå kan nævnes retsplejelovens § 188, stk. 1, hvorefter Domstolsstyrelsen fastsætter regler om godtgørelse til vidner.

Det antages i betænkning nr. 740/1975, side 14, at disse retsforskrifter ikke udtrykkeligt er omfattet af lovtidendeloven, og det nævnes, at der ikke er fastsat almindelige regler for deres kundgørelse. Det anføres videre, at det forhold, at disse retsforskrifter ikke er nævnt i lovtidendeloven formentlig alene skyldes, at fænomenet først er blevet kendt ”i de senere år”. Flere juridiske forfattere har forholdt sig kritisk hertil, se f.eks. Peter Blume, Fra tale til data (1989), side 216, og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 1, 3. udgave (2001), side 368 f.

I betænkningen, a.st., er det endvidere anført, at subdelegation fra en minister til et organ uden direkte referat til ministeren undertiden sker uden lovhjemmel, og at der næppe kan herske tvivl om, at den underordnede myndighed må være pligtig til at foretage samme kundgørelsesforanstaltninger, som den delegerende myndighed. Det vil i almindelighed betyde, at kundgørelse skal ske i Lovtidende.

3.2.2.5. Lokale bekendtgørelser

For så vidt angår kundgørelsen af bekendtgørelser udstedt af stedlige myndigheder henviser Lovtidendelovens § 4 til de ”nugældende regler”. Spørgsmålet om kundgørelse af disse bekendtgørelser vil oftest bero på bestemmelser i de love, der hjemler bekendtgørelserne. Hvis ikke spørgsmålet om kundgørelse er reguleret heri, vil kundgørelsesmåden kunne afhænge af, hvilken fremgangsmåde der blev fulgt før lovtidendeloven, jf. Peter Blume, Fra tale til data (1989), side 213 f.

Dog kan ministeren i henhold til lovtidendelovens § 4 bestemme, at en lokal bekendtgørelse skal indføres i Lovtidende. Endvidere skal lokale bekendtgørelser indføres i Lovtidende, hvis tinglæsning har været foreskrevet i lovgivningen før 1870, jf. betænkning nr. 740/1975, side 14.

3.2.3. Retsforskrifter, der kundgøres i Ministerialtidende

I Ministerialtidende optages administrative forskrifter og enkeltafgørelser.

Efter lovtidendelovens § 5 optages ”i reglen” i Ministerialtidende de administrative, kongelige eller ministerielle befalinger af ”almindeligere karakter”, som udstedes til vedkommende øvrigheder og myndigheder. Det gælder, uden at loven derved afskærer myndighederne fra at anvende en anden meddelelsesmåde.

De af lovtidendelovens § 5 omfattede tjenestebefalinger, der kan være udstedt i henhold til en lov, en kgl. anordning eller en ministeriel bekendtgørelse eller med hjemmel i det almindelige over-/underordningsforhold, betegnes med nutidig sprogbrug oftest cirkulærer. Ved deres generelle karakter adskiller de sig fra de konkrete tjenesteforskrifter.

Der er ikke i lovtidendeloven givet regler for cirkulærers ikrafttræden, og kundgørelsen i Ministerialtidende er ikke nogen betingelse for ikrafttræden. Cirkulærer bliver bindende for den pågældende underordnede myndighed, når de er blevet meddelt denne, jf. betænkning nr. 740/1975, side 24 f.

Skønnet over, hvornår en administrativ forskrift skal optages i Ministerialtidende, tilkommer alene den udstedende myndighed.

Efter lovtidendelovens § 5 optages i Ministerialtidende endvidere ”i reglen” de resolutioner og tilkendegivelser vedrørende enkelte tilfælde, der kunne have almindelig interesse. Der er ofte tale om konkrete tjenesteforskrifter, som tidligere er meddelt den pågældende underordnede myndighed, og som derfor optages til almindelig orientering for andre underordnede. Herudover optages afgørelser truffet angående enkelte borgeres forhold, hvis de kan have en mere almindelig interesse for forvaltningen.

Beslutningen om, hvilke afgørelser der skal refereres i Ministerialtidende, træffes af den myndighed, som har truffet afgørelsen.

3.2.4. Lovtidendelovens ikrafttrædelsesregel

Det følger af lovtidendelovens § 3, at offentliggørelsen i Lovtidende er den bindende bekendtgørelsesform, og at loven, anordningen eller bekendtgørelsen, for så vidt den ikke indeholder en herfra afvigende bestemmelse, træder i kraft ugedagen efter den dag, hvor det nummer af Lovtidende, hvori den bekendtgøres, er udgivet.

I praksis finder lovtidendelovens ikrafttrædelsesregel kun begrænset anvendelse og som regel kun i tilfælde, hvor ikrafttrædelsestidspunktet er uden større betydning. Det er hovedreglen, at love indeholder en ikrafttrædelsesbestemmelse, der fraviger bestemmelsen i lovtidendelovens § 3, 2. pkt.

Dette er i overensstemmelse med § 1 i Justitsministeriets cirkulære nr. 4 af 10. januar 1966 om ikrafttræden og kundgørelse af love og anordninger, hvorefter det i almindelighed bør foretrækkes, at der i love og anordninger angives en bestemt dato for ikrafttræden, f.eks. den 1. januar 2005.

I de undtagelsestilfælde, hvor det er absolut påkrævet, at en lov eller anordning træder i kraft umiddelbart efter kundgørelsen i Lovtidende, bør det foretrækkes, at det bestemmes, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende eller om fornødent, at den træder i kraft ved bekendtgørelsen, jf. cirkulærets § 4.

Ved den nærmere overvejelse af, hvilket tidspunkt for ikrafttræden der skal fastsættes, bør der lægges vægt på betydningen af, at der inden ikrafttræden bliver et passende tidsrum, hvori befolkningen kan orienteres om indholdet af reglerne og indrette sig derefter, jf. cirkulærets § 2, stk. 1.

Bemyndigelse til en minister (eller regenten) til at bestemme ikrafttrædelsen anvendes f.eks., hvor loven til sin ikrafttrædelse forudsætter udfærdigelse af administrative forskrifter, traktatindgåelse eller gennemførelse af praktiske foranstaltninger.

Lovtidendelovens udtryk ”træder i kraft” må antages at indebære, dels at loven herefter kan håndhæves af myndighederne, dels at den finder anvendelse på de kendsgerninger eller tilstande, der ligger efter ikrafttrædelsestidspunktet, jf. betænkning nr. 740/1975, s. 17.

Spørgsmålet om ikrafttrædelse (den tidsmæssige anvendelse af love) omfatter to problemstillinger; dels spørgsmålet om håndhævelses- eller ikrafttrædelsestidspunktet, dvs. det tidspunkt, hvorfra loven kan (og skal) håndhæves af myndighederne, og dels spørgsmålet om gyldighedstidspunktet, dvs. skæringspunktet for, hvilke faktiske omstændigheder der skal bedømmes efter loven henholdsvis den tidligere retstilstand.

Grundloven antages ikke være til hinder for, at en lov bestemmer, at den skal finde anvendelse på forhold, som ligger forud for den formelle ikrafttrædelsestidspunkt (håndhævelsestidspunktet). I sådanne tilfælde, hvor gyldighedstidspunktet indtræder på et tidligere tidspunkt end håndhævelsestidspunktet, taler man om, at loven har tilbagevirkende kraft (tilbagevirkende gyldighed).

Derimod anses ikrafttrædelsestidspunktet (håndhævelsen) i almindelighed at være betinget af lovens kundgørelse. Den nærmere rækkevidde af grundloven og lovtidendeloven på dette punkt har været genstand for diskussion bl.a. i den juridiske litteratur. Se herom f.eks. betænkning nr. 740/1975, side 17 ff, Justitsministeriets vejledning af september 2000 om lovkvalitet, side 41, Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), side 22 f, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1979), side 191 ff, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 341 ff, Jerzy Sawicki, Kundgørelse og ikrafttrædelse af love og anordninger (1984), side 54 ff, Peter Blume, Fra tale til data (1989), side 182 ff, Peter Blume, Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 141, Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 125 ff, og Henrik Zahle, Dansk statsforfatningsret 1, 3. udgave (2001), side 308 ff.

I den juridiske litteratur har det givet anledning til tvivl, på hvilket tidspunkt af døgnet, ikrafttrædelse sker, hvis en retsforskrift angiver at træde i kraft ”straks”, ved kundgørelsen eller på et tidspunkt forud for kundgørelsen. Der henvises til betænkning nr. 740/1975, side 22 f, Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1965), side 25, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1979), side 194, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 350 ff, Jerzy Sawicki, Kundgørelse og ikrafttrædelse af love og anordninger (1984), side 65 ff, Peter Blume, fra tale til data (1989), side 178 f, Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave (2001), side 129 ff, og Henrik Zahle, Dansk statsforfatningsret 1, 3. udgave (2001), side 317.

På baggrund af den juridiske litteratur kan det imidlertid antages, at ikrafttrædelse af retsforskrifter almindeligvis sker ved begyndelsen af det døgn, hvori retsforskriften træder i kraft. Hvis ikke retsforskriften indeholder en derfra afvigende bestemmelse, vil den således træde i kraft ved begyndelsen af det syvende døgn efter det døgn, da det nummer af Lovtidende, hvori den kundgøres, er udgivet, jf. lovtidendelovens § 3, 2. pkt.

3.2.5. Færøerne

Lovtidendeloven gælder ikke for Færøerne, jf. lovtidendelovens § 8.

Ved lov nr. 735 af 6. december 1989 om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne er det i § 1 bestemt, at love, anordninger og bekendtgørelser, der gælder

på Færøerne, skal kundgøres i landsstyrets kundgørelsestidende for Færøerne, Kunngerdabladid.

Samtlige love, anordninger og bekendtgørelser om rigets fællesanliggender, som gælder på Færøerne, skal således foruden i Lovtidende optages i Kunngerdabladid. Kundgørelse i Kunngerdabladid er en betingelse for, at retsforordningen får retsvirkninger på Færøerne.

En retsforordning gælder for Færøerne, når den – uden at angå et særanliggende – intet nævner om sin territoriale gyldighed. Det er dog en forudsætning, at den kan finde anvendelse på Færøerne. Bestemmer loven, at den ved kongelig anordning kan sættes i kraft på Færøerne, skal både loven og den efterfølgende anordning kundgøres i Kunngerdabladid, jf. bemærkningerne til § 1 i lovforslaget om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne (Folketingstidende 1989-90, tillæg A, sp. 821).

Anordninger og bekendtgørelser, der er undtaget fra kundgørelse i Lovtidende, skal dog ikke kundgøres i Kunngerdabladid, jf. lovens § 1, stk. 2. Bestemmelsen er medtaget for at sikre samme retstilstand, som gælder efter lovtidendeloven. I tilfælde, hvor det efter lovtidendelovens § 2 ved kongelig anordning er bestemt, at en bekendtgørelse eller anordning ikke skal optages i Lovtidende, skal den pågældende retsforordning således heller ikke optages i Kunngerdabladid. Den kongelige anordning, hvori det er bestemt, at bekendtgørelsen eller anordningen skal undtages fra optagelse i Lovtidende, skal bekendtgøres både i Lovtidende og i Kunngerdabladid.

Endvidere kan vedkommende minister, jf. lovens § 1, stk. 3, bestemme, at en lov, anordning eller bekendtgørelse ikke skal kundgøres med den fulde ordlyd. Kundgørelsen kan begrænses til titel og underskriftsdato. Bemyndigelsen kan f.eks. tænkes udnyttet i tilfælde, hvor en retsforordning, selv om den formelt skal gælde på Færøerne, ikke i praksis vil have interesse for en større kreds af borgere eller for administrative myndigheder på Færøerne. Afgørelsen om ikke at kundgøre den fulde tekst bør så vidt muligt træffes efter forhandling med de færøske myndigheder.

Love, anordninger og bekendtgørelser, der ikke indeholder bestemmelser om ikrafttrædelsen, træder efter lovens § 2 i kraft ugedagen efter kundgørelsen i Kunngerdabladid.

I betænkning nr. 740/1975, side 36 f, om Lovtidende og Ministerialtidende blev der stillet forslag om at ophæve den særlige færøske kundgørelsesordning, idet udvalget skønnede, at der ikke længere forelå praktisk behov for en særordning for Færøerne. Det blev samtidig foreslået, at det af den nye lovtidendelov skulle fremgå, at loven også gjaldt for Færøerne. Ikrafttrædelse af rigslove og anordninger på Færøerne ville herefter ikke længere blive knyttet til en kundgørelse i en særlig færøsk kundgørelsestidende, men alene være knyttet til kundgørelsen i Lovtidende.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne til lov nr. 735 af 6. december 1989 om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne, at der med etableringen af en egentlig offentlig kundgørelsestidende (Kunngerdabladid) for Færøerne, hvori færøske lagtingslove mv. kundgøres, efter Justitsministeriets opfattelse ikke længere foreligger de hensyn, der som anført i betænkningen kunne tale imod at opretholde en særlig kundgørelsesform på Færøerne. Justitsministeriet fandt derfor ikke, at der var grundlag for helt at ophæve den særlige kundgørelsesordning for Færøerne. Ordningen, hvorefter rigslove, der gjaldt for Færøerne, skulle kundgøres særskilt, blev derfor med lov nr. 735 af 6. december

1989 opretholdt, således at det fortsat er en betingelse for, at rigslove mv. træder i kraft på Færøerne, at de er kundgjorte i Kunngærdabladid.

3.2.6. Grønland

For Grønland gælder ingen særordning med hensyn til kundgørelse af love. Det betyder, at lovtidendelovens regler finder anvendelse.

3.2.7. Administrativt fastsatte bestemmelser om Lovtidende og Ministerialtidende

Nærmere regler om udgivelsen af Lovtidende og Ministerialtidende er i medfør af lovtidendelovens § 7 fastsat ved kongelig anordning af 24. september 1870 og bekendtgørelse nr. 902 af 12. oktober 2001 om priser mv. på Lovtidende og Ministerialtidende.

Det følger af § 1 i kongelig anordning af 24. september 1870, at tidenderne udgives under justitsministerens overtilsyn ved en af ham dertil antaget mand. Endvidere følger det af anordningens § 2, at Lovtidende og Ministerialtidende udgør to uafhængige tidender. Tidenderne udkommer hver for sig, så vidt muligt ugentligt, men i øvrigt så ofte det findes fornødent. Anordningen indeholder herudover bestemmelser om nummerering, oversendelse af akter til indrykning i Lovtidende eller Ministerialtidende samt betaling og abonnement.

Efter § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 902 af 12. oktober 2001 består Lovtidende af de trykte publikationer Lovtidende A, Lovtidende B og Lovtidende C.

Efter bekendtgørelsens § 2, stk. 1, er Ministerialtidende en elektronisk publikation, der er tilgængelig på Retsinformations hjemmeside www.retsinfo.dk. Ministerialtidende udgives endvidere i en trykt version.

Herudover indeholder bekendtgørelsen regler om abonnementspriserne på Lovtidende og Ministerialtidende. Den årlige abonnementspris er 1.500 kr. for Lovtidende A, 275 kr. for Lovtidende B og 500 kr. for Lovtidende C, hvilket omfatter postforsendelse, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2. Det elektroniske Ministerialtidende er gratis, mens den årlige abonnementspris på den trykte version af Ministerialtidende er 750 kr., hvilket ligeledes omfatter postforsendelse, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Redaktion og udgivelse af Lovtidende og Ministerialtidende varetages af Justitsministeriet, Civilstyrelsen, jf. § 1 i cirkulæreskrivelse nr. 93 af 26. august 1985.

Udover de nævnte forskrifter suppleres lovtidendeloven af en række administrative forskrifter om udstedelse og udformning af love og administrative retsforskrifter. Der kan særligt peges på følgende forskrifter mv.:

1. Cirkulære nr. 50 af 24. marts 1952 om udformning af love mm.
2. Cirkulære nr. 8 af 21. januar 1959 om optagelse i Ministerialtidende af afgørelser af almindelig interesse.
3. Cirkulære nr. 4 af 10. januar 1966 om ikrafttræden og kundgørelse af love og anordninger.
4. Cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation, som ændret ved cirkulære nr. 4 af 13. januar 1998.
5. Cirkulære nr. 28 af 28. februar 1996 om indlæggelse af forskrifter og administrative afgørelser i Retsinformation, som ændret ved cirkulære nr. 5 af 13. januar 1998.

6. Cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv.
7. Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. november 1998 om bilag om initiativer til forbedring af lov kvaliteten.
8. Sekretariatet for Retsinformations skrivelse af 6. februar 1992 med henstilling om, at der oftere udstedes lovbekendtgørelser.
9. Vejledning nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsforskrifter.
10. Vejledning nr. 243 af 18. november 1969 om udarbejdelse af lovbekendtgørelser.
11. Vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter.
12. Vejledning af 17. marts 2000 om afleveringsfrister (Lovtidende og Ministerialtidende).
13. Vejledning nr. 33 af 3. juni 2005 om affattelse af forslag til ændringslove mv.

3.3. Retsinformation

Retsinformation er statens juridiske online-informationssystem, som giver adgang til love, bekendtgørelser og cirkulærer mv. samt Folketingets dokumenter. Alle dokumenterne er indlagt i Retsinformations databaser. Der er ikke knyttet retsvirkninger til indlæggelse af f.eks. love i Retsinformation.

Retsinformation blev efter regeringsbeslutning etableret i 1985 på baggrund af Retsinformationsrådets anbefaling i betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase.

Retsinformation er online og opdateres mindst en gang i døgnet med de dokumenter, Folketinget og ministerierne har indlagt eller ajourført siden sidste opdatering af databaserne.

Det er Folketinget og ministerierne selv, der indlægger og ajourfører egne dokumenter i Retsinformations databaser. I Folketingets baser indlægges lovforslag, beslutningsforslag, betænkninger og beretninger samt Folketingets forhandlinger i fuld tekst. I Folketingets forhandlinger indgår redegørelser, forespørgsler og spørgsmål til ministrene.

Ministeriernes dokumenter indlægges i regelbasen og i afgørelsesbasen.

Regelbasen indeholder love, bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger mv. samt internationale overenskomster. Der kan søges såvel på aktuelle som på historiske, dvs. ophævede eller af andre grunde forældede, retsforskrifter. Forskrifterne er indlagt i fuld tekst. Skatteministeriets store vejledninger – f.eks. inddrivelsesvejledningen, ligningsvejledningen, momsvejledningen og punktafgiftsvejledningen – er indlagt i en særlig base, hvor dokumentstrukturen er indrettet, så det er let at overskue de omfangsrige dokumenter. Vejledningerne er indlagt i fuld tekst.

Afgørelsesbasen indeholder endelige, administrative afgørelser, underinstansers administrative afgørelser og udtalelser fra administrative instanser.

Det følger af cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation, at alle love, lovbekendtgørelser, anordninger, bekendtgørelser, cirkulærer, cirkulæreskrivelser og vejledninger mv. skal indlægges i Retsinformation.

Endvidere skal internationale overenskomster, traktater og konventioner mv., der offentliggøres i Lovtidende C, indlægges i Retsinformation, jf. cirkulærets § 2, stk. 2.

Herudover skal afgørelser af principiel karakter indlægges i Retsinformation, jf. cirkulærets § 5. Ved udvælgelsen af afgørelser, som skal indlægges i Retsinformation, skal der lægges særlig vægt på områder, der har betydning for borgere og virksomheder, herunder navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser. Der skal indlægges afgørelser inden for alle væsentlige sektorområder, og inden for hvert enkelt område skal en bred dækning sikres ved tilrettelæggelse af en systematisk udvælgelse af principielle afgørelser.

Pligten til at indlægge retsfor skrifter i Retsinformation går videre end pligten til kundgørelse i Lovtidende og Ministerialtidende, idet det fremgår af cirkulærets § 2, stk. 3, at forskrifter skal indlægges i Retsinformation, selv om de ikke offentliggøres i Lovtidende eller Ministerialtidende.

Efter cirkulærets § 2 omfatter pligtafleveringen som udgangspunkt alle retligt normerende forskrifter, der udstedes af ministerier og styrelser mv. Cirkulærets §§ 3 og 4 indeholder imidlertid regler om undtagelse fra afleveringspligten. Som eksempel på forskrifter, der ikke skal indlægges i Retsinformation, kan peges på finanslove og tillægsbevillingslove. Dog skal ministerierne indlægge tekstanmærkninger, som indeholder bestemmelser af materiel karakter. Endvidere kan der peges på forskrifter på cirkulæreniveau og vejledninger eller lignende, som åbenbart er uden almeninteresse for retsanvendelsen på det pågældende lovgivningsområde.

Cirkulære nr. 28 af 28. februar 1996 indeholder nærmere regler om indlæggelsen af retsakter i Retsinformation. Det følger af cirkulæret, at forskrifter skal indlægges i fuld tekst og med grafik samt alle redaktionelle oplysninger anført i de relevante dokumentafsnit. Endvidere skal bilag til en forskrift indlægges i Retsinformation som en del af forskriften, medmindre bilaget er en national forskrift, en EF- eller EU-forskrift eller en international overenskomst, som allerede er indlagt i en af Retsinformations baser som selvstændigt dokument eller som bilag til et selvstændigt dokument. Der kan endvidere sammen med en national forskrift indlægges EF- eller EU-forskrifter, som den nationale forskrift vedrører, selv om den pågældende EF- eller EU-forskrift ikke er optaget som bilag til den nationale forskrift.

Cirkulæret indeholder herudover bl.a. regler om indlæggelse af traktater mv. og samlelove i Retsinformation, teknisk prægede regler om historisk markering af dokumenter i Retsinformations regelbase samt regler om indlæggelse af afgørelser i afgørelsesbasen. Det bemærkes, at cirkulærets § 1, der er indføjet ved cirkulære nr. 4 af 13. januar 1998, indeholder regler om indlæggelse i Retsinformation af forskrifter, som skal optages i Ministerialtidende.

3.4. Produktion af Lovtidende i trykt form

Lovtidende i trykt form produceres på grundlag af de retsfor skrifter, som udarbejdes af de respektive ansvarlige myndigheder. Civilstyrelsen har ansvaret for redaktion og udgivelse af Lovtidende og Ministerialtidende. Ansvaret for udformningen og indholdet af en rets-

forskrift, som optages i en af tidenderne, påhviler alene den myndighed, som begærer den pågældende retsforskrift optaget.

Civilstyrelsen vejleder myndighederne om praktiske spørgsmål i forbindelse med offentliggørelse af retsforskrifter i tidenderne. I den forbindelse bistår Civilstyrelsen myndighederne vedrørende lovtekniske spørgsmål, der er knyttet til udstedelsen af administrative forskrifter.

Lovtidende er siden 1998 blevet produceret ved hjælp af Retsinformations såkaldte datafangstsystem, der er det fælles elektroniske system til produktion af dokumenter både til Lovtidende, Ministerialtidende, dele af Folketingstidende og Folketingets hjemmeside samt til Retsinformations brugersystem.

Produktionen af Lovtidende i trykt form ligger i direkte forlængelse af og er integreret i myndighedernes udstedelse af retsforskrifter. Når myndigheden har udfærdiget en påtænkt retsforskrifts tekst i form af et elektronisk tekstbehandlingsdokument, overføres dokumentet til datafangstsystemet, som anvendes til den videre bearbejdning af dokumentet med henblik på indføring i Lovtidende, Ministerialtidende og Retsinformation. Bearbejdningen påbegyndes som regel inden, retsforskriften formelt udstedes, og der består således et samarbejde mellem den ansvarlige myndighed, Civilstyrelsen og trykkeriet om færdigbearbejdningen af retsforskriften i perioden inden udstedelse og kundgørelse af retsforskriften.

Når retsforskriften er underskrevet, sender myndigheden den til Civilstyrelsen med anmodning om optagelse i Lovtidende. Samtidig giver myndigheden trykkordre til trykkeriet.

Civilstyrelsen varetager de redaktionelle opgaver i forbindelse med optagelse af retsforskrifter og udgivelse af de enkelte lovtidendehæfter. Det er således Civilstyrelsen, der afgiver bestilling til trykkeriet, som dels trykker hæftet, dels aftenen før den fastsatte udgivesdato leverer det til postvæsenet til distribution til abonnenterne.

Dagen før udgivelsen forsyner Civilstyrelsen retsforskrifterne med nummer og udgivesdato, og samtidig frigives retsforskrifterne til overførsel til Retsinformations brugersystem, så de er tilgængelige online via internettet samme dag, som hæftet udkommer.

3.4.1. Retsinformations datafangstsystem

Retsinformations datafangstsystem anvendes til færdigbearbejdning af de tekstbehandlingsdokumenter, som indeholder de pågældende retsforskrifter og folketingsdokumenter, således at dokumenterne kan indføres og fremstår med den standardiserede udformning (struktur og opsætning) i henholdsvis Lovtidende, Ministerialtidende, Retsinformation og Folketingstidende samt Folketingets hjemmeside på internettet. I det følgende beskrives indføringen og bearbejdningen af retsforskrifter i datafangstsystemet i mere tekniske detaljer.

Datafangstsystemet består af modulerne **df text**, **df base** og **df frame**.

Modulet df text er en tilpasset udgave af tekstbehandlingsprogrammet Word, som kan anvendes til skrivning og udformning af bl.a. retsforskrifter, der skal trykkes i Lovtidende. Modulet df text består af 52 specialudviklede Word-skabeloner med en omfattende automatisering, som anvendes til at udforme dokumentet i den rigtige opsætning mv.

Modulet df text kan anvendes af sagsbehandleren allerede ved skrivningen af det pågældende tekstbehandlingsdokument (retsforskriften). I de tilfælde, hvor en myndighed ikke selv skriver dokumentet i df text, foretager trykkeriet den nødvendige færdigbearbejdning af dokumentet i df text for myndighedens regning. Det færdige tekstbehandlingsdokument indlæses i modulet df base.

Det er efterfølgende muligt at trække dokumentet ud af df base med henblik på redigering af dokumentet. Enhver indholdsmæssig ændring af dokumentet skal – uanset på hvilket tidspunkt i produktionsfasen den udføres – foretages i df text, således at dokumentet efter redigeringen på ny kan indlæses i df base og herfra overføres (eksporteres) til tryk.

Modulet df base er et specialudviklet edb-program, der giver mulighed for at indlæse og gemme dokumenter i en Oracle-database, hvor en række yderligere data knyttes til det pågældende dokument. Modulet df base anvendes primært til indlæggelse og ajourføring af retsforskrifter i Retsinformation samt til udtræk af de elektroniske dokumenter (retsforskrifter) til tryk.

Frigivelse og udtræk til tryk foretages i df base, når teksten af den ansvarlige myndighed er godkendt til tryk, og sidste nødvendige data er tilføjet dokumentet. Det drejer sig for det første om de dokumentdata, som ofte rettes sent i processen, f.eks. underskriftssted, datering og underskrivere. For det andet drejer det sig om en række redaktionelle data vedrørende det pågældende dokument samt konsekvensrettelser, der skal gennemføres vedrørende andre dokumenter, f.eks. henvisninger fra andre elektroniske dokumenter (retsforskrifter), der er lagt ind i Retsinformation.

Når dokumentet er færdigbearbejdet, frigives det fra df base, hvorefter dokumentet automatisk konverteres til og struktureres i Retsinformations dokumentformat HTML. Endvidere overføres dokumentet automatisk til brugersystemet, hvorefter det er tilgængeligt for offentligheden. Samtidig gennemføres de indeholdte konsekvensrettelser af andre dokumenter.

Dokumenter, der skal optages i Lovtidende A, Lovtidende C og Ministerialtidende overføres dog først til brugersystemet, når dokumenterne er bearbejdet af Civilstyrelsen. Civilstyrelsens opdatering af data vedrørende offentliggørelsen foretages ligeledes i df base, og herefter kan dokumentet overføres (eksporteres) til tryk. Overførslen omfatter Word-dokumentet og en sidefil med supplerende dokumentdata, som lagres i et særligt elektronisk bibliotek med henblik på indlæsning i df frame. Modulet df base kan anvendes af den ansvarlige myndighed selv eller af trykkeriet for myndighedens regning.

Modulet df frame er en tilpasset udgave af edb-programmet Adobe Framemaker og anvendes til produktion af trykgrundlag (sats) ved brug af specialudviklede skabeloner til håndtering af udtræk af det pågældende dokument og sidefil fra df base.

Dokument og sidefil fra df base indlæses i df frame via den særlige Retsinfo-menu, og dokumentet konverteres og formateres automatisk, så det opfylder alle specialkrav til typografi og layout for den pågældende dokumenttype. Tilretning af dokumentet, f.eks. korrektion af orddeling, justering af spalte- og sideombrydning mv., foretages i df frame. Erfaringerne med df frame har vist, at anvendelse af modulet er for kompliceret for slutbrugere. Der er således kun ét ministerområde, som selv anvender df frame, mens trykkeriet varetager opgaven for de øvrige informationsleverandører.

3.4.2. Udsendelse, udgivelsesfrekvens og abonnementsadministration

Lovtidende A udkommer hver tirsdag og fredag, hvis der er indkommet retsfor skrifter til kundgørelse. Ordinære hæfter bestilles ugedagen før udgivelsesdagen, dvs. bestilles tirsdag og udgives den følgende tirsdag eller bestilles fredag og udgives den følgende fredag. Lovtidende B udgives normalt kun to gange om året, når finansloven henholdsvis tillægsbevillingsloven er stadfæstet. Lovtidende C udkommer den sidste onsdag i hver måned, såfremt der er indkommet retsfor skrifter til kundgørelse.

Alle love samt bekendtgørelser eller anordninger, der sætter love i kraft, kundgøres dagen efter stadfæstelsen eller underskrivelsen i særlige hastehæfter. Det samme gælder administrative retsfor skrifter, der ikke kan afvente kundgørelse i et ordinært hæfte. Det er den udstedende myndighed, som afgør, om en retsfor skrift er af så hastende karakter, at kundgørelse skal ske i et hastehæfte. Den udstedende myndighed afholder også merudgifterne ved udsendelse af det pågældende hæfte.

Det sker, at man opdager fejl i en retsfor skrift, efter at denne er offentliggjort og eventuelt trådt i kraft. Udgangspunktet er, at fejl i kundgjorte retsfor skrifter kun kan rettes ved ændring eller eventuelt ophævelse af den pågældende for skrift. I visse tilfælde, f.eks. når fejlen beror på skrive- eller korrekturfejl eller er opstået i forbindelse med indredigering af ændringer eller på lignende måde, kan fejlen rettes. Hvis fejlen er meningsforstyrrende eller har materiel betydning, omtrykkes de pågældende sider af Lovtidende og udsendes selvstændigt til alle abonnenter. Åbenlyse stavfejl, fejl i journalnumre eller andre fejl uden materiel betydning, optages på en rettelsesliste i registeret til den pågældende årgang.

Til hver årgang af Lovtidende A udgives et årsregister, der indeholder en oversigt over de udkomne hæfter, rettelseslisten, en liste over årets omtryk, en emneoversigt, et emne-register samt et kronologisk register. Endvidere indeholder registeret en oversigt over gældende retsfor skrifter, der er udstedt før, lovtidendeloven trådte i kraft den 1. januar 1871, samt en oversigt over gældende retsfor skrifter, der er undtaget fra offentliggørelse i Lovtidende.

Der udgives ligedes et årsregister til Lovtidende B, som indeholder en hæfteoversigt og et kronologisk register samt eventuelt en liste over rettelser eller omtryk.

Til hver årgang af Lovtidende C udgives et årsregister, som indeholder en hæfteoversigt, rettelseslisten, en liste over årets omtryk, et alfabetisk register samt et kronologisk register. Endvidere er der en oversigt over gældende retsfor skrifter, der er udstedt før, lovtidendeloven trådte i kraft den 1. januar 1871, samt en oversigt over gældende retsfor skrifter, der er undtaget fra offentliggørelse i Lovtidende.

Det er Post Danmark, der varetager abonnementsadministrationen og distributionen af hæfterne for Civilstyrelsen. Opgaven indebærer udover omdeling med den almindelige postgang vedligeholdelse af abonnementsregistre med nytegning af abonnement, adresseændring, sletning ved uanbringelighed og ophør. Endvidere skal abonnenter, der kommer til i løbet af året, have eftersendt de i årgangen allerede udkomne numre. For udenlandske abonnenter varetager trykkeriet abonnementsadministrationen og distributionen.

3.5. Lex Dania XML

Lex Dania XML er et fællesprojekt mellem Folketinget og Civilstyrelsen, som har til formål at implementere det åbne standardformat XML som standardformat i produktion og formidling af lovgivning og administrative forskrifter, der udstedes af centrale statslige myndigheder. XML giver øgede tekniske muligheder for mere effektiv håndtering af elektroniske dokumenter og vil f.eks. muliggøre, at det samme dokument fremstår i ét format på en edb-skærm, som gør det læsevenligt på skærm, mens det, hvis det udskrives på papir, fremstår i andet format, som gør det læsevenligt på papir. Man vil således f.eks. kunne se dokumentet opsat i spalter som i Lovtidende i trykt form eller se dokumentet, som det vil tage sig ud i Retsinformation.

Projektet omfatter bl.a. udarbejdelse og implementering af XML-skemaer for lov- og beslutningsforslag, betænkninger, beretninger, spørgsmål og svar i henhold til § 20 i Folketingets Forretningsorden, udvalgsspørgsmål og -svar samt alle dokumenttyper i Retsinformations regelbase. Skemaerne vil muliggøre standardiseret udformning i XML-format af dokumenter, der indeholder f.eks. retsforskrifter. Endvidere omfatter projektet implementering af et edb-system til skrivning og redigering, der er enkelt at anvende for brugerne (medarbejdere i Folketinget, ministerier og styrelser samt hos trykkeriet). Herudover omfatter projektet implementering af præsenteringsformater både til trykte og digitale medier med mulighed for at understøtte fremtidig elektronisk kundgørelse.

I tilknytning til projektet iværksætter Civilstyrelsen udvikling af edb-programmel, således at dokumenter vil kunne indlægges, ajourføres og håndteres i XML-format i Retsinformations datafangst- og brugersystem. Civilstyrelsen iværksætter endvidere implementering af nye dokumenttyper i Folketingets databaser i Retsinformation (spørgsmål og svar i henhold til § 20 i Folketingets forretningsorden samt udvalgsspørgsmål og -svar).

Indførelsen af XML som standardformat i forbindelse med den elektroniske udfærdigelse af retsforskrifter vil medføre visse ændringer af Retsinformations datafangstsystem. Som den vigtigste ændring kan der peges på, at df text vil skulle erstattes med et nyt XML-baseret tekstbehandlingssystem (Lex Dania Editor), der bl.a. vil give brugeren mulighed for at se forskellige præsenteringsformater i løbet af tekstproduktionen. Endvidere vil df base skulle kunne håndtere XML-dokumenter, fordi basen fungerer som det centrale lager for producerede dokumenter.

4. Elektronisk kundgørelse i andre lande

Et flertal af medlemslandene i EU har i dag en offentligt tilgængelig, elektronisk udgave af de kundgørelsespublikationer, der i de enkelte lande svarer til Lovtidende, men kun i de færreste af landene er retsvirkningen af de kundgjorte retsforskrifter knyttet til den elektroniske kundgørelse.

I det følgende beskrives kort de ordninger, som Belgien, Frankrig og Østrig har gennemført, og som indebærer hel eller delvis overgang til egentlig elektronisk kundgørelse af retsakter. Endvidere redegøres kort for de norske og svenske myndigheders overvejelser om indførelse af elektroniske kundgørelsesordninger.

Beskrivelsen af kundgørelsesordningerne i Belgien, Frankrig og Østrig bygger hovedsageligt på et notat af 7. december 2004 om en række spørgsmål om elektronisk kundgørelse af retsakter, som er udfærdiget af en studiegruppe under arbejdsgruppen for behandling af lovdata i EU.

4.1. Belgien

Udgivelsen af den trykte udgave af den belgiske kundgørelsespublikation svarende til Lovtidende ("Moniteur belge") er afskaffet.

Der trykkes dog fortsat tre eksemplarer af hver udgave af Moniteur belge, som opbevares tre forskellige steder, og hvis indhold betragtes som en autentisk gengivelse af de kundgjorte retsakter. Disse tre papireksemplarer sikrer samtidig bl.a. arkivering af og tilgængelighed til det autentiske indhold af Moniteur belge.

Den egentlige kundgørelse sker imidlertid via internettet. Den eneste mulighed for enkeltpersoner for at få adgang til Moniteur belge er således den adgang, som er etableret til Moniteur belge i elektronisk pdf-format på forbundsjustitsministeriets sikrede hjemmeside på internettet (www.moniteur.be og www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl). Efter det oplyste er den elektroniske pdf-udgave af Moniteur belge en nøjagtig gengivelse af de trykte eksemplarer af samme.

I forbindelse med etableringen af den elektroniske kundgørelsesordning i Belgien har de belgiske myndigheder anført, at uanset hvor store sikkerhedsforanstaltninger der etableres i forbindelse med elektronisk kundgørelse, vil der ikke kunne opnås en fuldstændig sikkerhed mod fjendtlige systemangreb eller systemnedbrud. Efter det oplyste har de belgiske myndigheder anset det for tilstrækkeligt, at indholdet af de elektroniske kundgørelsessystemer opbevares på et medium, som ikke er tilgængeligt fra internettet (f.eks. CD-ROM), hvilket vil gøre det muligt i tilfælde af nedbrud af eller indbrud i systemet at genetablere dette hurtigt.

4.2. Frankrig

Frankrig har indført en ordning, hvorefter kundgørelsesmåden afhænger af karakteren af den pågældende retsforskrift. Ordningen indebærer, at en række administrative retsakter

alene kundgøres elektronisk, mens love og dekreter kundgøres samtidigt både i elektronisk og trykt form. Endelig kundgøres visse særlige retsakter alene i trykt form.

I Frankrig har man siden 1998 offentliggjort den såkaldte "Journal Officiel de la République Française" digitalt på internethjemmesiden "Legifrance" (www.legifrance.gouv.fr og www.journal-officiel.gouv.fr/accueil.php). Denne offentliggørelse havde dog tidligere alene karakter af retsinformationsvirksomhed.

Den 1. juni 2004 trådte en ny ordning i kraft, således at ikrafttrædelsen af love og administrative forskrifter og visse andre administrative retsakter er knyttet til samtidig, "dobbel" kundgørelse af de nævnte retsakter i henholdsvis trykt og elektronisk form. Ordningen indebærer endvidere, at visse retsakters ikrafttrædelse alene er knyttet til den elektroniske kundgørelse af forskrifterne.

Med den bekræftede elektroniske udgave af Journal Officiel opnåede den elektroniske kundgørelse af de omfattede retsforskrifter således en tilsvarende retlig status som den trykte version af Journal Officiel, og den udgør endvidere den officielle kundgørelse af retsforskrifter.

De franske myndigheder har om fordelene ved reformen anført, at der som resultat af den etablerede elektroniske kundgørelsesordning er opnået en kraftigt øget tilgængelighed for borgerne til de kundgjorte retsakter, idet edb-teknologien f.eks. medfører forbedrede søgemuligheder. Ved kundgørelse af retsakter gennem trykte publikationer er tilgængeligheden til de kundgjorte retsakter i praksis begrænset af de eksisterende distributionskanaler, og denne begrænsning var problematisk i Frankrig, idet den hæmmede ikrafttrædelsen af retsakterne.

Den franske kundgørelsesreform rejste imidlertid spørgsmål om anonymisering af retsakter, som vedrører enkeltindviders forhold, idet oplysninger om enkeltpersoners forhold kunne anses som følsomme.

På denne baggrund skønnede man i Frankrig, at der afhængig af indholdet af de pågældende retsakter kunne være behov for forskellige former for kundgørelse. Det er i overensstemmelse hermed ved dekret af 28. maj 2004 bestemt, hvilke former for retsakter der ikke må kundgøres i elektronisk form. Det drejer sig om dekreter om navneændringer og dekreter om erhvervelse, generhvervelse og fortabelse af fransk statsborgerskab. Ved dekret af 29. juni 2004 er det endvidere bestemt, at visse tekster alene skal kundgøres i digital form. Det drejer sig om visse administrative retsakter, som vedrører den administrative organisering af staten, embedsfolk, dommere samt andet personale, statens budget og afgørelser på det konkurrenceretlige område.

Love og dekreter bliver kundgjort i både trykt og elektronisk form den samme dag. Journal Officiel er i sin elektroniske form gratis tilgængelig for offentligheden.

Spørgsmålet om bekræftelse af autenciteten af de retsakter, der skal kundgøres elektronisk i Journal Officiel, blev behandlet af de franske myndigheder i forbindelse med kundgørelsesreformen. Som følge af at den elektroniske kundgørelse skulle udgøre grundlaget for ikrafttrædelse af love og dekreter, fandt de franske myndigheder, at der måtte etableres et system som sikrede bekræftelse af autenciteten af de elektroniske tekster, der skulle kundgøres. Systemet skulle hvile på, at den bevismæssige værdi af elektroniske dokumenter skulle være den samme som den bevismæssige værdi af traditionelle papirdokumenter.

Dette blev af lovgivningsmagten udmøntet dels i et princip om, at det skal være muligt behørigt at identificere, fra hvem dokumentet stammer, dels et princip om, at dokumentet skal opbevares under forhold, som sikrer dets integritet.

De franske myndigheder har oplyst, at det ikke kan udelukkes, at det ved reformen etablerede kundgørelsessystem senere vil blive ændret. Det anføres i den forbindelse, at det ikke er tilfredsstillende, at retsakter, der vedrører enkeltpersoners status, ikke kundgøres elektronisk. Det kan derfor overvejes at indføre en særlig elektronisk kundgørelsesordning for disse retsakter, hvor der opkræves betaling for adgang til kundgørelsessystemet, idet dette efter de franske myndigheders opfattelse vil begrænse spredningen af personoplysninger på ikke-specialiserede edb-søgemaskiner. Endvidere har de franske myndigheder anført, at den kombinerede trykte og elektroniske kundgørelse måske alene bør være udtryk for en midlertidig ordning, som tager højde for den for tiden endnu udbredte mistillid til sikkerheden ved elektronisk kundgørelse. Disse spørgsmål giver anledning til i fremtiden på ny at overveje ændringer i den elektroniske udgivelse af Journal Officiel.

4.3. Østrig

Østrig er gået over til en fuldstændig elektronisk dokumentbehandling i forbindelse med lovgivningsprocessen, der således fra udfærdigelse af lovforslag til kundgørelse af vedtagne love foregår elektronisk.

Det østrigske "Rechtsinformationssystem (RIS)" er en edb-baseret retsdatabase med oplysninger om østrigsk ret. Retsinformationssystemet koordineres og drives af det østrigske Bundeskanzleramt (forbundskanslerembedet). De grundlæggende dele af systemet blev udviklet i 1983. Efter at østrigsk forbundslovgivning var blevet lagt ind i systemet, blev også afgørelser fra de østrigske højesteretter lagt ind.

I juni 1997 besluttede forbundskanslerembedet at gøre store dele af retsinformationssystemet, som førhen alene havde været tilgængeligt for den offentlige forvaltning, gratis tilgængelig på internettet på hjemmesiden www.ris.bka.gv.at.

Fra 2004 er de såkaldte "Bundesgesetzblätter" udelukkende blevet kundgjort i det edb-baserede retsinformationssystem, således at retsvirkningerne af de kundgjorte retsfor skrifter er knyttet til affattelsen i de digitalt signerede, elektroniske Bundesgesetzblätter.

Østrig har i den forbindelse gennemført det såkaldte "Projekt e-Recht", som efter det oplyste gennem indførelsen af en elektronisk signatur skal gøre det muligt for borgerne at opnå sikkerhed for, at en lovtekst, som er gjort tilgængelig på internettet, er autentisk. Denne digitale signatur, som er særligt udviklet til fri benyttelse af alle offentlige myndigheder i Østrig, baserer sig på anerkendte internationale standarder og skal endvidere være kompatibelt med det østrigske "borgerkort".

E-Recht-systemet indebærer, at de pågældende lovtekster signeres digitalt af de ansvarlige myndigheder, og at de digitalt signerede lovtekster via fastlagte arbejdsgange videreføres til det edb-baserede retsinformationssystem. De digitalt signerede dokumenter med lovtekst bliver således offentligt tilgængelige i en dertil indrettet edb-baseret database ved navn "Bundesgesetzblätter (autentisch)".

4.4. Norge

Det bemærkes indledningsvis, at den norske grundlov ikke indeholder regler om kundgørelse af retsfor skrifter, og at det derfor i almindelighed i norsk ret er antaget, at retsfor skrifter som udgangspunkt kan træde i kraft før deres kundgørelse, jf. Peter Blume, *Fra tale til data* (1989), side 229.

Det følger af lov om Norsk Lovtidend, at bl.a. love skal kundgøres i Norsk Lovtidend, der udgives af stiftelsen Lovdata. Endvidere følger en tilsvarende hovedregel for ”for skrifter” (som er generelle regler fastsat af forvaltningen, og som indeholder bestemmelser om borgeres rettigheder og pligter) af den norske forvaltningslov. Ingen af disse love giver udtrykkeligt pålæg om elektronisk kundgørelse. Love og for skrifter, der kundgøres i den trykte Norsk Lovtidend, bliver imidlertid i praksis også lagt ind i Lovdatas databaser på internettet (www.lovdata.no).

Det norske Justis- og Politidepartement sendte den 21. november 2003 et udkast til lov om elektronisk kundgørelse af love og administrative for skrifter mv. i høring. Der foreligger ikke oplysninger om, hvorvidt og i givet fald hvornår lovforslaget eventuelt vil blive fremsat for Stortinget.

Formålet med lovudkastet er at gøre tekster, som kan have stor almeninteresse, lettere tilgængelige for brugerne. Det er endvidere formålet at tilpasse kundgørelsesreglerne til nutidig teknologi og praksis.

Efter lovudkastet vil det blive en pligt til elektronisk kundgørelse af de retsfor skrifter, som er kundgjort i Norsk Lovtidend, i Lovdatas databaser på internettet. Pligten til elektronisk kundgørelse vil endvidere omfatte en række dokumenter, som ikke trykkes i Norsk Lovtidend. Det foreslås således, at der indføres en pligt til elektronisk kundgørelse af statslige instrukser og vejledninger, som ikke åbenbart er uden almeninteresse.

Det fremgår af høringsnotatet, at de norske myndigheder i forbindelse med lovudkastet for så vidt angår ”for skrifter” har overvejet, hvilket omfang pligten til elektronisk kundgørelse burde have. Overvejelserne er mundet ud i, at pligten til elektronisk kundgørelse bør være så omfattende som mulig, og lovudkastet indebærer derfor en pligt til elektronisk kundgørelse, som alene kan fraviges for sagsområder eller tilfælde, hvor kundgørelse ikke er formålstjenlig på grund af forskriftens art, indhold eller virkeområde.

Herudover foreslås det i lovudkastet, at en ”for skrift” med virkning for tiden før, for skriften blev kundgjort elektronisk, ikke skal kunne anvendes til skade for enkeltpersoner, medmindre den pågældende havde fået kendskab til for skriften på anden måde. Bestemmelsen bygger på en allerede gældende bestemmelse i den norske forvaltningslov, hvorefter konsekvensen af forsømt kundgørelse er, at for skriften ikke kan påberåbes til skade for den enkelte, medmindre den pågældende har fået kendskab til for skriften, eller for skriften er bekendtgjort på anden forsvarlig måde.

Forslaget er begrundet i et ønske om at give Lovdatas databaser såkaldt ”negativ troværdighed”, hvilket indebærer, at for skrifter ikke er gyldige eller ikke træder i kraft, før de er kundgjort elektronisk. Resultatet heraf vil være, at databasen vil indeholde en komplet samling af gældende for skrifter, således at borgerne beskyttes mod håndhævelse af ukundgjorte for skrifter til skade for borgerne.

Til gennemførelse af dette princip om negativ troværdighed indeholder lovudkastet endvidere en såkaldt ”guillotine-regel”, som indebærer, at alle eksisterende ”forskrifter”, såvel statslige som kommunale, der ikke bliver indført i Lovdatas forskriftsdatabase senest den 31. december 2005, ophæves den 1. januar 2006. Reglen gælder alene forskrifter, der skal kundgøres elektronisk efter den norske forvaltningslov. Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at forskrifterne blot skal indføres i Lovdatas forskriftsdatabase og ikke i den elektroniske udgave af Norsk Lovtidend.

Der kan afslutningsvis peges på, at det fremgår af lovudkastet, at offentligheden skal have gratis adgang til den elektroniske version af Norsk Lovtidend.

4.5. Sverige

Den svenske regering har i en skrivelse af 27. maj 2004 til den svenske rigsdag redegjort for det svenske retsinformationssystem.

Efter den svenske retsinformationsforordning skal der findes et offentligt retsinformationssystem, som har til formål at sikre borgerne og den offentlige forvaltning adgang til grundlæggende retsinformation i elektronisk form. Retssystemet skal drives ved hjælp af informationsteknologi og være tilgængeligt via et almindeligt net. Det svenske retsinformationssystem er i dag tilgængeligt på internettet på adressen www.lagrummet.se.

Det svenske retsinformationssystem indeholder svenske retsforskrifter, forarbejder, svensk retspraksis og visse internationale aftaler. Dette indhold er obligatorisk. Herudover kan retsinformationssystemet indeholde fakultative oplysninger, som myndigheder indfører i systemet efter aftale med Statskontoret, som er ansvarlig for koordineringen af retsinformationssystemet.

Den svenske kundgørelsespublikation Svensk Författningssamling udgør grundstammen i den del af retsinformationssystemet, som vedrører svenske retsforskrifter. Retsinformationssystemet indeholder Svensk Författningssamling som denne kundgøres, referenceregister over forskrifter i Svensk Författningssamling og konsoliderede retsforskrifter. Endvidere skal systemet indeholde ophævede retsforskrifter, således at det er muligt finde frem til retsforskrifter i den form, hvori de var gældende på et givet tidspunkt.

Regeringskanselliet er den ansvarlige myndighed for bl.a. de dele af retsinformationssystemet, som angår Svensk Författningssamling. Dette indebærer et ansvar for, at den relevante information gøres elektronisk tilgængeligt og udbredes. Det indebærer endvidere et ansvar for sikkerheden i de relevante dele af informationssystemet og en pligt til at sikre, at informationen er aktuel, pålidelig og i øvrigt opfylder de krav, som er opstillet i retsinformationsforordningen.

Den egentlige kundgørelse af retsforskrifter, som udstedes af regeringen, sker i kundgørelsespublikationen Svensk Författningssamling. Det er således Svensk Författningssamling, der indeholder den officielle og autentiske lovgivning. Det svenske retsinformationssystem har således alene et retsinformationssigte.

Imidlertid fremgår det af den svenske regerings skrivelse af 27. maj 2004 til den svenske rigsdag, at det er regeringens holdning, at der bør foretages en undersøgelse af spørgsmålet

om elektronisk version af Svensk Författningssamling, som er officielt gyldig. Det fremgår af skrivelsen, at der i visse EU-lande foregår et intensivt arbejde med at gennemføre elektronisk kundgørelse af retsforskrifter, jf. nærmere afsnit 4.1-4.3 ovenfor, og at Sverige bør følge denne internationale tendens.

Herudover kan der peges på, at den svenske regering den 10. marts 2004 har fremsat et forslag (prop. 2004/05:87) om kundgørelse af visse færdselsforskrifter. Forslaget vil indebære, at retsforskrifter om lokal færdselsregulering skal kundgøres i en landsdækkende database for færdselsforskrifter (RDT). Endvidere skal kommunale forskrifter om lokal færdselsregulering kundgøres i databasen. Herigennem vil samtlige forskrifter om lokal færdselsregulering blive samlet i databasen. Færdselsforskrifterne skal efter forslaget indføres og offentliggøres elektronisk, og de data, som findes om forskriften i databasen, skal udgøre forskriftens autentiske version. Indførelsen i RDT skal erstatte de kundgørelsesmåder, som i dag anvendes for de pågældende forskrifter.

Forslaget har baggrund i en betænkning om en landsdækkende database for færdselsforskrifter (SOU 2003:119) fra et udvalg – det såkaldte ”Trafikföreskriftsutredningen”.

De svenske myndigheder har oplyst, at forslaget den 25. maj 2005 blev vedtaget af Rigsdagen. De svenske myndigheder er herefter gået i gang med at udarbejde administrative forskrifter, som skal indeholde de nærmere regler om udmøntningen af forslaget.

5. Overvejelser om en elektronisk kundgørelsesordning

5.1. Lovtidende i elektronisk form

5.1.1. Generelle overvejelser om kundgørelse i elektronisk form

Edb-teknologien udgør et avanceret hjælpemiddel til juridisk informationssøgning i videste forstand. Der eksisterer allerede offentligt og privat etablerede, edb-baserede retsinformationssystemer, som har medført betydelige fordele i forbindelse med juridisk informationssøgning. I den forbindelse kan der navnlig peges på det statslige Retsinformation, som drives af Civilstyrelsen under Justitsministeriet, og som blev gjort offentligt og gratis tilgængelig i 1998, jf. herved afsnit 3.3.

Den stadige og hastige udvikling inden for edb-teknologien har medført yderligere muligheder, idet øget maskinkraft, lagerkapacitet osv. har ført til betydelige forbedringer af edb-teknologien de seneste årtier. Edb-teknologien har således betydet, at behandling og opbevaring af selv meget store mængder af oplysninger forholdsmæssigt kan være meget mindre ressourcekrævende.

Af særlig betydning for edb-teknologiens muligheder inden for informationsspredning har været den hurtige udvikling og udbredelse af internettet og den hermed forbundne teknologi, der har gjort det muligt fra en computer i hjemmet eller på arbejdspladsen at få adgang til oplysninger, som er lagt ud på servere over hele verden. Denne udvikling har medført øgede muligheder også for anvendelsen af edb-baserede retsinformationssystemer, da internettet gør det muligt for borgere, virksomheder og myndigheder at opnå adgang til sådanne retsinformationssystemer.

Som et eksempel herpå kan nævnes, at Retsinformations databaser har gjort det muligt via computer med internetadgang at foretage hurtig og effektiv juridisk informationssøgning inden for gældende – og i et vist omfang også tidligere gældende – retsfor skrifter.

Som nærmere omtalt i afsnit 4, er man i Belgien, Frankrig og Østrig gået over til hel eller delvis elektronisk kundgørelse af retsakter, hvor retsvirkninger af retsakterne er knyttet til den elektronisk kundgjorte retsfor skrift. Det fremgår endvidere, at man i Norge og Sverige har overvejelser om pligt mæssig elektronisk kundgørelse af retsfor skrifter.

I bl.a. regeringens IT-politiske redegørelse fra april 2004 er udtrykt det mål, at Danmark udvikler sig til et af verdens absolut førende højteknologiske samfund, og at et vigtigt element i denne målsætning er, at Danmark skal være blandt verdens førende it-nationer. Det skal ifølge redegørelsen sikres gennem en avanceret og kreativ udnyttelse af informations- og kommunikationsteknologier i alle dele af samfundet.

5.1.2. Retlige krav til en elektronisk kundgørelsesordning

Spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres en elektronisk kundgørelsesordning, som inde bærer, at retsvirkningerne af retsfor skrifternes kundgørelse knytter sig til den elektroniske

kundgørelse, beror i første række på en vurdering af de krav til kundgørelse, som følger af grundloven og grundlæggende retsprincipper.

På baggrund af, hvad der er anført i afsnit 3.1 om grundlovens § 22, kan der efter udvalgets opfattelse ikke i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 22 stilles krav om, at kundgørelsen af love skal ske ved optagelse i et trykt skrift. Det er således opfattelsen i den juridiske litteratur, at grundloven ikke tager stilling til kundgørelsesmåden. Kundgørelsen af love vil derfor i princippet kunne ske ved annoncering i f.eks. aviser, ved oplæsning i radio eller tv eller på anden formålstjenlig måde, herunder ved hjælp af edb.

Det fremhæves dog samtidig i den juridiske litteratur, at der må lægges stor vægt på kundgørelsen af love og bekendtgørelser, idet det er af afgørende betydning, at borgerne ikke udsættes for håndhævelse af ikke-kundgjorte regler. Endvidere er der peget på, at det er praktisk og principielt vigtigt, at der ved en officiel kundgørelse tilvejebringes en autoritativ kilde til sikker viden om retsreglernes nøjagtige ordlyd.

Det kan på denne baggrund anføres, at selv om grundlovens § 22 ikke er til hinder for en elektronisk kundgørelsesordning, hvorefter retsvirkningen af retsforskrifternes kundgørelse knytter sig til den elektroniske kundgørelse, må der stilles visse krav til en sådan elektronisk kundgørelsesordning.

Der kan således på grundlovens § 22 støttes et krav om en kundgørelse af loven, som sikrer, at borgerne har mulighed for at få kendskab til loven. Det må i forlængelse heraf antages, at det er bedst stemmende med grundlovens kundgørelseskrav, hvis tilrettelæggelsen af den almindelige kundgørelsesordning fører til, at love udbredes i et sådant omfang og på en sådan måde, at borgerne enkelt og uden væsentlige omkostninger kan gøre sig bekendt med dem. Kundgørelse bør således ske på en måde, så alle i princippet kan få kendskab til lovteksten uden større omkostninger og besvær, herunder navnlig at det ikke forudsætter anvendelse af ikke-almindeligt tilgængeligt teknisk udstyr.

Det må antages, at disse krav kan opfyldes gennem optagelse af love og andre retsforskrifter i Lovtidende i elektronisk form, hvis alle borgere i givet fald har teknisk og økonomisk rimelige muligheder for at skaffe sig adgang til Lovtidende i elektronisk form. I den forbindelse er det afgørende, at der ikke alene formelt er adgang til de elektronisk kundgjorte retsforskrifter, men også at alle borgere har en rimelig mulighed for at gøre sig bekendt med de pågældende retsforskrifter. En forudsætning for at tillægge den elektroniske kundgørelsesordning retlig funktion må således være, at der rent praktisk er almindelig adgang til basens indhold.

Indførelse af en elektronisk kundgørelsesordning rejser således spørgsmål om, hvorvidt et edb- og internetbaseret kundgørelsessystemet reelt er tilgængeligt for offentligheden, således at det i princippet er muligt for alle borgere at skaffe sig adgang til det elektroniske kundgørelsessystem på en enkel måde og uden væsentlige omkostninger. Dette spørgsmål er nærmere behandlet nedenfor under afsnit 5.1.4.

Optagelse i Lovtidende er afgørende for ikrafttrædelse af love og andre retsforskrifter, der er bindende for borgerne, jf. herved afsnit 3.2.4 ovenfor. I den sammenhæng tjener Lovtidende det formål at give oplysning om bestemmelsernes autoritative tekst. Udgivelse af Lovtidende i elektronisk form forudsætter derfor, at det er forsvarligt og hensigtsmæssigt at knytte kundgørelsesvirkningen til optagelse af love og bekendtgørelser i Lovtidende

i elektronisk form. Det indebærer, at kundgørelsen skal ske på en autoritativ og bevissikker måde.

Endvidere bør kundgørelsen blandt andet på baggrund af den retlige tradition, der har udviklet sig, og som følge af almindelige ordensmæssige hensyn opfylde et krav om, at lovtæksten senere let og til stadighed kan genfindes i autoritativ form. Hensynet til retsansvarelsen kræver således, at man med stor sikkerhed kan finde frem til tekster, der entydigt indeholder den autoritative – det vil i forhold til love sige den af Folketinget vedtagne og regenten stadfæstede – ordlyd af de bestemmelser, som er gældende. Erfaringerne har vist, at Lovtidende med høj grad af sikkerhed opfylder dette krav. Lovtidende i elektronisk form må frembyde et lignende sikkerhedsniveau mod fejlagtige eller ikke-autentiske tekster, som f.eks. kan være forårsaget af fejlindtastninger, systemfejl, strømsvigt eller udefrakommende angreb mod eller manipulation med kundgørelsesystemet. I den forbindelse må det sikres, at lovtæksten ikke ved kundgørelsen eller senere slettes, forvanskes, uberettiget ændres eller tilføjes noget i sin sproglige fremtræden.

Der må således tilvejebringes den nødvendige tekniske kapacitet og tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger med henblik på at sikre, at det elektroniske kundgørelsesystem har en høj driftssikkerhed og frembyder høj sikkerhed for autenciteten af de elektroniske retsforskrifter, som kundgøres og lagres i systemet. Der må således træffes foranstaltninger, der f.eks. modvirker risikoen for, at de elektronisk opbevarede lovtækster ikke indholdsmæssigt svarer til de lovtækster, der er vedtaget af Folketinget. Denne risiko er også til stede i dag for Lovtidendes vedkommende i forbindelse med trykkefasen, men ved elektronisk offentliggørelse opstår også risikoen for efterfølgende manipulation af teksten. Risikoen for efterfølgende ændringer af retsforskrifter ved et elektronisk kundgørelsesystem, hvor de pågældende tekster er lagret centralt og derfra hentes af brugerne, er således større end ved Lovtidende i trykt form, hvor teksterne ligger trykt på papir hos hver enkelt abonnent.

På den baggrund har udvalget overvejet de sikkerhedsmæssige krav, der bør stilles til det elektroniske kundgørelsesystem, jf. nærmere nedenfor under afsnit 5.1.5. Udvalget har endvidere overvejet, hvilke retlige forholdsregler der bør tages til imødegåelse af systemnedbrud mv., jf. nærmere nedenfor under afsnit 5.2.3.

5.1.3. Lovtidende som retsinformationssystem

Den nuværende trykte Lovtidende opfylder efter den eksisterende kundgørelsesordning sin funktion med hensyn til kundgørelse af love mv. og med hensyn til oplysning om retsforskrifternes autoritative tekst. Lovtidende er imidlertid som publikationsform mindre egnet i relation til retsinformation i almindelighed og til den konkrete retsansvarelse og sagsbehandling. Dette hænger navnlig sammen med manglen på fyldestgørende systematiske registre og ajourførte tekster, herunder det forhold at retsforskrifter, der ikke længere er gældende, ikke fjernes eller markeres som ophævede. Den kronologiske optagelse af stoffet kombineret med registre, der alene dækker den enkelte årgang, gør det efter omstændighederne vanskeligt at anvende Lovtidende som kilde til søgning af retsforskrifter.

I den sammenhæng kan det nævnes, at man ved vedtagelsen af lovtidendeloven lagde stor vægt på Lovtidendes informative funktion, som bl.a. blev søgt styrket ved nummere-

ringen af retsforskrifterne, jf. § 3 i anordning af 24. september 1870 angående nærmere Bestemmelser for Udgivelsen af Lovtidenden og Ministerialtidenden samt Peter Blume, Fra tale til data (1989), side 164.

Med de tekniske muligheder, der i dag står til rådighed i kraft af edb-teknologien, fremstår det mere markant, at det nuværende trykte Lovtidende ikke kan anses for på en tidsvarende måde at opfylde behovet for hurtig, systematisk og sikker information om de retsforskrifter, der kundgøres. Den informative funktion er i meget høj grad i stedet overtaget af Retsinformations elektroniske databaser, som tilbyder en let tilgængelig, effektiv og sikker adgang til gældende retsforskrifter, og som endvidere rummer gode, systematiske muligheder for at fremsøge det stof, som den enkelte bruger har behov for. Dette gælder uanset, at de elektroniske tekster i Retsinformations databaser ikke kan anses som autoritative gengivelser af de pågældende retsforskrifter, idet det efter den gældende ordning er kundgørelsen i den trykte Lovtidende, som udgør den autoritative kundgørelse af de deri indeholdte retsforskrifter.

Om betydningen af effektiv information om love mv. fremgår det blandt andet af betænkning nr. 787/1977 om udvidet statslig information om love mv., side 29 f, at kravet om en effektiv informationsvirksomhed om lovgivning er begrundet i borgernes etiske krav på at være velinformeret om deres retsstilling – deres rettigheder, retlige muligheder og pligter. En effektiv informationsvirksomhed er en forudsætning for, at borgerne har mulighed for at forudse de retlige konsekvenser af situationer og handlinger og indrette sig derefter. Det anførte kan også udtrykkes på den måde, at en god information om lovgivning er forudsætningen for, at den pågældende lovgivnings politiske målsætning kan realiseres. Det anføres endvidere i forlængelse heraf bl.a., at information om, hvad lovgivningsmagten og administrationen producerer af regler, er en elementær forudsætning for, at befolkningen kan foretage en rimeligt funderet vurdering af de offentlige myndigheders indsats, og dermed for, at folk kan få et rimeligt grundlag for deltagelse i den samfundsmæssige debat om, hvorvidt gældende ordninger bør opretholdes eller reformer gennemføres.

Det anførte tager sigte på den informationsvirksomhed, som ligger ud over selve kundgørelsen (i Lovtidende). Det anførte understreger dog vigtigheden af, at borgerne – uanset om det sker som led i selve kundgørelsen eller i en videregående informationsvirksomhed – får en grundig og sikker orientering om de retsregler, der gennemføres.

En elektronisk kundgørelsesordning indebærer muligheder for at styrke den retsinformationsmæssige side af kundgørelsen, idet en elektronisk kundgørelsesordning, som indebærer, at retsvirkningerne af retsforskrifternes kundgørelse knytter sig til indførelsen i Lovtidende i elektronisk form, vil forudsætte, at den elektroniske kundgørelse af retsforskriften er udtryk for retsforskriftens autoritative ordlyd. En styrkelse af den retsinformationsmæssige værdi af kundgørelsesordningen forudsætter imidlertid, at der til kundgørelsessystemet knyttes et effektivt søgesystem, som kan anvendes af brugerne til at fremfinde de retsforskrifter, som har interesse. En mulighed er at sammenknytte Lovtidende i elektronisk form med Retsinformations databaser, som har vist sig effektive og driftsikre. Herved vil der kunne etableres en ordning, der indebærer, at de love og bekendtgørelser, der indeholdes i Retsinformations databaser, er autoritative gengivelser af de pågældende retsforskrifter.

Samtidig vil Lovtidende i elektronisk form give mulighed for at tilbyde mere varierede og specialiserede former for abonnemeter på Lovtidende, som af den enkelte bruger vil kunne målrettes mod bestemte former for retsfor skrifter eller nærmere angivne interesseområder.

Indførelse af en elektronisk kundgørelsesordning for love og bekendtgørelser vil på denne baggrund også kunne indebære en styrkelse af Lovtidende som retsinformations-system.

5.1.4. Den generelle tilgængelighed af en elektronisk kundgørelsesordning

Det er et grundlæggende retligt princip, at ukendskab til loven ikke fritager borgerne fra pligten til at overholde gældende regler. Modstykket hertil kan siges at være det offentliges forpligtelse til at sørge for, at borgerne har rimelig let og sikker adgang til at gøre sig bekendt med lovgivningens indhold. Grundlovens § 22 om kundgørelse af love er det basale retlige udtryk herfor. Kundgørelseskravet opfyldes i dag gennem offentliggørelsen i Lovtidende i trykt form. Det kræver som udgangspunkt abonnement – og dermed betaling – at modtage Lovtidende, men via folkebibliotekerne, der abonnerer på Lovtidende, har den enkelte borger i dag mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af de retsfor skrifter, som kundgøres i Lovtidende.

Det må anses for en forudsætning for etableringen af en elektronisk kundgørelsesordning, der indebærer, at Lovtidende alene udgives i elektronisk form, at kundgørelses systemet er generelt tilgængeligt. Herved forstås, at der i samfundet generelt er edb-mæssig kapacitet og ressourcer, således at borgerne reelt har mulighed for at få adgang til de elektronisk kundgjorte retsfor skrifter. Overgangen til et autoritativt elektronisk kundgørelses system vil derfor være betinget af, at borgere, der ikke fra deres hjem eller arbejde har adgang til internettet, uden større omkostninger vil kunne få adgang fra edb-maskiner med internetadgang, som er offentligt tilgængelige, f.eks. på folkebibliotekerne. Det forudsættes i den forbindelse, at folkebibliotekernes personale vil kunne yde hjælp til og instruktion i tilgangen til og brugen af den elektroniske kundgørelsesordning.

5.1.4.1. Borgernes adgang til internettet

I publikationen Informationssamfundet Danmark – IT-status 2004, som blev udgivet af Danmarks Statistik i samarbejde med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling i november 2004, er omtalt en undersøgelse af befolkningens adgang til internettet.

Af denne undersøgelse fremgik, at 75 pct. af befolkningen i 2004 havde adgang til internettet fra deres hjem. Samme år havde 83 pct. af befolkningen adgang til internettet fra deres hjem eller fra deres arbejdsplads eller uddannelsessted.

Undersøgelsen af befolkningens adgang til internettet er baseret på resultaterne af ca. 1.000 gennemførte telefoninterviews i hver af månederne fra januar til april 2004. De pågældende telefoninterviews er foretaget blandt et repræsentativt udsnit af den danske befolkning i alderen 16-74 år. Undersøgelsen omfatter ikke Grønland og Færøerne.

Det fremgår af Biblioteksstyrelsens Folkebiblioteksstatistik 2003, at alle danske folkebiblioteker den 31. december 2003 stillede computer med adgang til internettet til rådighed for publikum. Der var samme dag i alt 4.132 sådanne arbejdsstationer.

5.1.4.2. Særligt om Grønland

Det fremgår af Grønlands Statistik, Udbredelse og anvendelse af informationsteknologi blandt borgerne i Grønland – specialpublikation 2002:2 (2002), at 23 pct. af husstandene i Grønland havde internetadgang i 2001. Internetspredningen i de grønlandske husstande har været stagnerende i perioden 1999-2001. 36 pct. af befolkningen over 15 år havde i 2001 adgang til internettet fra deres hjem eller fra deres arbejdsplads.

Det Grønlandske Landsbibliotek har oplyst, at de fleste folkebiblioteker i Grønland stiller computer med adgang til internettet til rådighed for publikum. I 2003 stillede 9 ud af 15 kommuner computer med adgang til internettet til rådighed, mens to kommuner havde oplyst, at der ikke er internetadgang. Tre kommuner manglede i 2003 at indgive en beretning til Det Grønlandske Landsbibliotek, men et kvalificeret skøn er, at to af de tre kommuner stiller internetadgang til rådighed. Der er i alt 18 kommuner i Grønland.

Næsten alle grønlandere har adgang til folkebiblioteker. Det kan enten være i byen eller i bygdens bygdebibliotek. På steder med under 50 indbyggere er der som regel ingen adgang til et folkebibliotek, men der kan være et depot, som hovedbyen i kommunen kan stille til rådighed. Derfor vurderes det, at næsten hele befolkningen i Grønland har adgang til et folkebibliotek.

Udvalget forudsætter i den forbindelse, at de grønlandske folkebiblioteker, der ikke tilbyder internetadgang, på anden vis – f.eks. ved rekvirering fra landsbiblioteket – vil kunne være behjælpelige med at fremskaffe retsfor skrifter, således at indførelsen af en elektronisk kundgørelsesordning ikke vil indebære forringede muligheder for nogen borgere for at opnå kendskab til retsfor skrifter, der kundgøres i Lovtidende.

5.1.5. Sikkerhedskrav til en elektronisk kundgørelsesordning

Som det fremgår af afsnit 5.1.2, kræver hensynet til retsanvendelsen, at man med stor sikkerhed kan finde frem til tekster, der entydigt indeholder den autoritative ordlyd af retsfor skrifter, som er gældende. Der må derfor tilvejebringes den nødvendige tekniske kapacitet samt tilstrækkelige fysiske og tekniske sikkerhedsforanstaltninger med henblik på at sikre, at et elektronisk kundgørelsessystem har en høj driftssikkerhed og frembyder høj sikkerhed for autenciteten af de kundgjorte retsfor skrifter.

Det tekniske sikkerhedsniveau er af afgørende betydning for imødegåelse af risikoen for, at de retsfor skrifter, som opbevares og kan søges frem i det elektroniske kundgørelsessystem, er fejlbehæftede f.eks. på grund af fejlindtastninger, systemfejl, strømsvigt eller udefrakommende angreb mod eller manipulation med kundgørelsessystemet. En elektronisk kundgørelsesordning forudsætter derfor en meget høj grad af sikkerhed i de systemer, der anvendes til produktion og formidling af retsfor skrifterne.

Formålet med den fysiske og tekniske sikring af det elektroniske kundgørelsessystem vil være at hindre, at de lagrede retsfor skrifter ikke hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forandres.

Der kan i forbindelse med elektronisk behandling af oplysninger generelt stilles krav om sikkerhed i tre relationer, jf. Peter Blume, *Behandling af persondata – en kritisk kommentar* (2003), side 189 f. For det første skal der være fysisk sikkerhed, således at de lagrede oplysninger befinder sig et aflåst sted, og at der træffes foranstaltninger mod indbrud,

brand eller anden fysisk ødelæggelse af dem. For det andet skal der være organisatorisk sikkerhed, hvilket indebærer, at der skal være opbygget rutiner, således at kun autoriserede personer har adgang til oplysningerne, og at disse alene behandles autoriseret. Der skal derfor være fastsat regler og procedurer for, hvilke personer der har adgang til systemet, og på hvilken måde behandling af oplysninger i systemet må ske. For det tredje skal oplysningerne være sikret systemmæssigt eller teknisk. Denne form for sikkerhed har til formål at hindre angreb mod systemet udefra, og at systemet benyttes uautoriseret. Som midler til systemmæssig sikring kan der f.eks. være tale om adgangskoder og registrering af handlinger, der foretages i systemet (logging).

Som et eksempel på regler om sikkerhed i forbindelse med edb-behandling kan der peges på bekendtgørelse nr. 429 af 31. maj 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

I forhold til det samlede elektroniske kundgørelsessystem må der stilles krav, der skal skabe sikkerhed for, at det altid er muligt at producere og offentliggøre nye retsfor skrifter, således at kundgørelsesproceduren er gennemført og dokumenteret (dvs. registreret) i overensstemmelse med den foreskrevne metode.

Endvidere må der stilles krav til den konkrete tilgængelighed for brugerne af offentliggørelsessystemet. Ved konkret tilgængelighed forstås i modsætning til generel tilgængelighed, som er behandlet ovenfor i afsnit 5.1.4, at systemerne faktisk er tilgængelige for brugerne. Disse krav skal sikre, at det er muligt at få adgang til de kundgjorte retsfor skrifter i det omfang eller tidsrum, som er fastsat. Kravene vedrører systemernes driftssikkerhed i bredeste forstand, og de mest grundlæggende forudsætninger for sikker drift er stabile og robuste edb-programmer, tilstrækkelig teknisk kapacitet i systemet, strenge krav til kvaliteten af driftsmiljøet og opretholdelse af et teknisk beredskab, der gør det muligt hurtigt at konstatere og reagere på systemfejl, driftsforstyrrelser og nedbrud.

Herudover må der stilles krav med det formål at sikre retsfor skrifternes autenticitet. Disse krav skal skabe sikkerhed for, at retsfor skrifterne ikke forvanskes eller tilintetgøres enten på grund af tekniske fejl i processen eller på grund af indgreb fra tredjemand. De ovennævnte forudsætninger for sikker drift medvirker også til at forebygge tekniske fejl, hvorimod der kræves særlige sikkerhedsforanstaltninger for at mindske sandsynligheden for, at angreb udefra kan realiseres. Sådanne sikkerhedsforanstaltninger kan, som det fremgår ovenfor, have karakter af administrative og organisatoriske foranstaltninger, hvilket i denne sammenhæng vil sige etablering af passende regler og forretningsgange, af fysiske sikkerhedsforanstaltninger, f.eks. bygningsmæssige og andre fysiske foranstaltninger til beskyttelse af IT-systemet, og af tekniske sikkerhedsforanstaltninger, dvs. funktionalitet, som etableres i forbindelse med den tekniske udformning af IT-systemet, f.eks. adgangskontrol med password.

Sikkerhedskravene til det elektroniske kundgørelsessystem skal omfatte krav om tilstrækkelige åbningstider og høj driftssikkerhed til sikring af den konkrete tilgængelighed. Sikkerhedsforanstaltningerne vil endvidere kunne tage form af adgangskontrol, der sikrer, at det alene er autoriseret personale, som har adgang til de dele af kundgørelsessystemet, der ikke skal være tilgængeligt for offentligheden. Herudover skal der sikres såkaldt uafviselighed, hvilket indebærer, at de handlinger, der foretages i systemet, registreres.

Der vil også skulle sikres fortrolighed, således at retsforskrifter, der ikke er færdigbearbejdede, ikke bliver tilgængelige for andre end autoriseret personale. Endelig vil autenticiteten af de retsforskrifter, der indeholdes i kundgørelsessystemet, skulle sikres.

I det følgende gennemgås de krav, som mere konkret må stilles dels til det edb-system, som anvendes til produktion af de retsforskrifter, der skal kundgøres, dels til det edb-system, som understøtter selve kundgørelsen af retsforskrifterne.

5.1.5.1. Krav til produktionssystemet

5.1.5.1.1. Konkret tilgængelighed

Det vil være nødvendigt, at datafangstsystemet er tilgængeligt for myndighederne, Civilstyrelsen og trykkeriet (den entreprenør, som efter kontrakten mellem Folketinget, regeringen og vedkommende entreprenør om produktion af retsforskrifter, retskilder og andre publikationer for Folketinget og regeringen, kan varetage opgaver for informationsleverandørerne) i det tidsmæssige omfang, der er nødvendigt for at producere de retsforskrifter, som skal kundgøres. Det vil i praksis sige betydeligt længere end almindelig arbejdstid. I spidsbelastningsperioderne arbejdes der således med den gældende ordning tæt på i døgn-drift. Det vil dog være nødvendigt at sikre lukning af systemerne længe nok til at gennemføre sikkerhedskopiering (backup) af systemet. Der må stilles krav om, at udtræk til ajourføring kan ske i driftstiden.

Det bør overvejes, hvorvidt anmodning om optagelse i Lovtidende skal kunne afgives fra datafangstsystemet, eller om den procedure, som er beskrevet ovenfor under afsnit 3.4, og som indebærer optagelsesanmodninger sendt pr. brev eller telefax, skal fastholdes.

Den konkrete tilgængelighed omfatter også kravet om, at de automatiske processer som f.eks. udtræk til ajourføring gennemføres som fastsat.

5.1.5.1.2. Adgangskontrol

Der er ikke behov for at kontrollere adgangen til at anvende df text eller Lex Dania Editor, da der alene er tale om et værktøj, som anvendes i konciperingsfasen, og som sikkerhedsmæssigt kan sammenlignes med ethvert andet tekstbehandlingssystem. Derimod vil det være nødvendigt, at kun autoriserede brugere kan få adgang til df base, hvor datafangstsystemets centrale funktioner er implementeret. Adgangskontrollen bør bygge på adgangskoder (passwords), men systemet skal kunne udbygges til at håndtere digital signatur.

For at brugere kan autoriseres til at anvende df base, forudsættes det, at informationsleverandørerne er tilmeldt som myndighed, før brugere kan autoriseres. Den eksisterende ordning, hvorefter der oprettes en administrator hos hver tilmeldt informationsleverandør, som herefter varetager brugeradministrationen på den pågældende informationsleverandørs område, vil kunne videreføres. Brugerprofiler og passwords skal være personlige, så der kan foretages en sikker identifikation af den enkelte bruger.

5.1.5.1.3. Uafviselighed

Af hensyn til at kunne dokumentere nærmere specificerede behandlinger i systemet med tilstrækkelig sikkerhed til at placere ansvar for udførelse af transaktionen hos den registre-

rede bruger og for at sikre brugeren bevis for, hvilke data der er afleveret på hvilket tidspunkt, må systemet kunne foretage sikker registrering af den enkelte brugers anvendelse af systemet.

De nævnte krav vil indebære, at systemet skal indeholde faciliteter til logning af specificerede behandlinger. Logningen vil sikre, at de enkelte behandlinger efterfølgende vil kunne kontrolleres og eventuelt spores til den ansvarlige person.

5.1.5.1.4. Fortrolighed

Da der i datafangstsystemet er tale om endnu ikke offentliggjorte retsfor skrifter, bør brugerne af df base kun have adgang til retsfor skrifter, som hører til den pågældende informationsleverandørs ressort. Det skal dog være muligt for brugeren at oprette relationer til allerede offentliggjorte retsfor skrifter, der hører til en anden informationsleverandørs ressort, f.eks. når en ny lov ændrer en eller flere eksisterende love.

Brugere i Civilstyrelsen, der varetager funktioner vedrørende Lovtidende, Ministerialtidende eller Retsinformation, vil skulle have adgang til retsfor skrifter på alle informationsleverandørers område.

5.1.5.1.5. Integritet/autenticitet

En elektronisk kundgørelsesordning vil indebære, at de retsvirkninger, der er knyttet til kundgørelsen, hviler på den elektroniske offentliggørelse, og at den elektroniske version af retsfor skriften vil være autentisk. Der må derfor stilles store krav til sikkerheden for, at data er korrekte, og at disse ikke – tilsigtet eller utilsigtet – forvanskes eller tilintetgøres.

Det bør derfor være et krav, at den fysiske placering af de centrale systemer hos edb-leverandøren er sikker, og at edb-leverandøren opretholder de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte systemerne mod hændelige uheld eller angreb udefra f.eks. i form af brand, tyveri eller hærværk. For det andet skal der stilles krav om en organisatorisk sikkerhed i form af kontrolprocedurer og oplæring af systemets brugere og driftspersonale, så systemet sikres mod fejlbetjening eller sløseri f.eks. ved usikker opbevaring af passwords. For det tredje skal der stilles strenge krav til beskyttelse af de centrale systemer mod virtuelle angreb udefra, hvorfor den systemmæssige sikkerhed i form af f.eks. firewalls, virusværn og beskyttelse mod ondsindet afvikling af kode på hjemmesiden via databasen skal være høj. Ud over kravet om en høj systemmæssig sikkerhed må det også kræves, at sikkerheden løbende holdes ajour, da mulighederne for virtuelle angreb udvikler sig dag for dag.

5.1.5.2. Krav til Lovtidende i elektronisk form

5.1.5.2.1. Konkret tilgængelighed

Lovtidende i elektronisk form skal som udgangspunkt være åben hele døgnet for offentligheden, men det vil være nødvendigt at lukke systemet af for offentligheden i kortere perioder i forbindelse med ajourføring, systemvedligeholdelse mv. Der må stilles høje krav om opetid, dvs. den tid, hvor systemet er i problemfri drift.

5.1.5.2.2. Adgangskontrol

Der skal være fri adgang til Lovtidende i elektronisk form på internettet, og der skal således ikke etableres adgangskontrol.

Det skal dog sikres, at den frie adgang kun kan udnyttes til de tilbudte aktiviteter som læseadgang, søgning, udskrivning og download af retsfor skrifter. Hvis Lovtidende i elektronisk form indrettes sådan, at der alene gives adgang til en kopi af den pågældende retsfor skrift, der hentes fra Retsinformation, vil det give en høj grad af sikkerhed mod forvanskning og tilintetgørelse af retsfor skrifter, idet dokumenterne (filerne) ikke fysisk er placeret i det elektroniske kundgørelsessystem, men i Retsinformation.

5.1.5.2.3. Uafviselighed

Ved brug af de tilbudte funktioner på Lovtidende i elektronisk form må der ikke foretages registrering, der giver mulighed for at identificere brugeren eller de transaktioner, den pågældende har foretaget.

5.1.5.2.4. Fortrolighed

Der må først være adgang for offentligheden til retsfor skrifterne fra kundgørelsestidspunktet. Systemet skal derfor indeholde en funktion, der sikrer, at retsfor skrifterne først bliver læs- og søgbare fra det tidspunkt, hvor de kundgøres.

Efter kundgørelsen skal retsfor skrifterne være frit tilgængelige.

5.1.5.2.5. Integritet/autenticitet

Autenticiteten af retsfor skrifter i det elektroniske Lovtidende skal attesteres ved brug af en serversignatur. En serversignatur vil indebære, at brugeren får sikkerhed for, at det dokument, som brugeren modtager, rent faktisk er identisk med det dokument, som er sendt fra Lovtidende i elektronisk form sådan, at der etableres sikkerhed for, at dokumentet er autentisk. Serversignaturen vil skulle skabe sikkerhed for, at der ikke sker ændringer af dokumenter fra disse sendes fra Lovtidende i elektronisk form, og indtil de modtages af brugeren.

Det bemærkes i den forbindelse, at udvalgets forslag ikke bygger på en forudsætning om, at en bruger skal have en digital signatur for at kunne få adgang til Lovtidende i elektronisk form.

5.1.6. Udvalgets overvejelser om indførelse af Lovtidende i elektronisk form

Udviklingen inden for edb-teknologien giver mulighed for også i forbindelse med kundgørelse af retsfor skrifter at udnytte de fordele, som denne teknologi kan medføre med hensyn til hurtig og effektiv udbredelse af retsfor skrifter.

Der kan i den forbindelse først og fremmest peges på, at en meget stor del af befolkningen, som det fremgår af afsnit 5.1.4 ovenfor, i dag har adgang til internettet fra deres hjem eller arbejdsplads. Udvalget finder, at edb-teknologien i dag er så udbredt og indarbejdet i samfundet, at borgerne generelt vil have mulighed for at få adgang til Lovtidende i elektronisk form via internettet. Det kan fremhæves, at elektronisk kundgørelse af retsfor skrifter via internettet vil medføre markant øget tilgængelighed for borgerne til de kund-

gjorte retsforskrifter set i forhold til kundgørelse i trykt form. Den øgede tilgængelighed vil være en konsekvens af, dels at et stort antal borgere fra deres hjem eller arbejdsplads vil kunne skaffe sig adgang til retsforskrifterne, dels at retsforskrifterne vil kunne være tilgængelige på næsten alle tider af døgnet.

Det er i den sammenhæng af afgørende betydning, at borgere, der ikke fra deres hjem eller arbejde har adgang til internettet, uden omkostninger fra folkebibliotekerne vil kunne få adgang til Lovtidende i elektronisk form fra edb-maskiner med internetadgang. Det forudsættes i den forbindelse, at folkebibliotekernes personale vil kunne yde hjælp til og instruktion i tilgangen til og brugen af den elektroniske kundgørelsesordning. Som det fremgår afsnit 5.1.4.2, forudsætter udvalget særligt for så vidt angår Grønland, at de grønlandske folkebiblioteker, der ikke tilbyder internetadgang, på anden vis vil kunne være behjælpelige med at fremskaffe retsforskrifter, således at indførelsen af en elektronisk kundgørelsesordning ikke vil indebære forringede muligheder for nogen borgere for at opnå kendskab til retsforskrifter, der kundgøres i Lovtidende.

Der kan endvidere peges på, at edb-teknologien giver en forøget kapacitet til behandling og opbevaring af oplysninger, således at behandling og opbevaring af selv store mængder af oplysninger forholdsmæssigt er meget lidt ressourcekrævende. I forlængelse heraf medfører edb-teknologien udvidede muligheder for brugerne af kundgørelsesystemet i form af bl.a. forbedret overskuelighed og søgemuligheder. Det vil således med Lovtidende i elektronisk form være muligt at etablere en kvalitativt forbedret kundgørelsesordning.

Elektronisk kundgørelse af retsforskrifter vil endvidere indebære fordele, navnlig med hensyn til den hurtighed hvormed kundgørelsen rutinemæssigt kan ske. Kundgørelsen af retsforskrifter i Lovtidende i elektronisk form vil ikke være bundet til samlede udgivelser af retsforskrifter få gange om ugen, som det almindeligvis er tilfældet med Lovtidende i trykt form. Enkeltvis elektronisk kundgørelse af retsforskrifter vil ikke medføre nævneværdige meromkostninger, som det er tilfældet med særlige udgaver af Lovtidende i trykt form. Udgivelse af Lovtidende i elektronisk form vil således være forbundet med større smidighed end Lovtidende i trykt form.

Hertil kommer, at det i forbindelse med kundgørelsesfunktionen vil kunne medføre visse ressourcebesparelser at kundgøre, opbevare og gøre retsforskrifter tilgængelige via edb i stedet for gennem Lovtidende i trykt form. En elektronisk kundgørelsesordning, hvor retsforskrifter vil kunne kundgøres løbende uden udgivelse af tryksager, vil således på længere sigt kunne medføre en effektivisering og rationalisering af den del af lovgivningsarbejdet, der vedrører kundgørelsen af retsforskrifter. Hertil kommer de mulige økonomiske gevinster, som afskaffelse af det hidtidige Lovtidende i trykt form vil kunne medføre, idet tryk og postforsendelse af Lovtidende vil kunne ophøre.

Det må efter udvalgets opfattelse sikres, at man som bruger med stor sikkerhed kan finde frem til de retsforskrifter, der entydigt indeholder den autoritative ordlyd af de bestemmelser, som er i kraft. Et elektronisk kundgørelsesystem må frembyde høj sikkerhed mod fejlagtige eller ikke-autentiske tekster, som f.eks. kan være forårsaget af fejlindtastninger, systemfejl, strømsvigt eller udefrakommende angreb mod eller manipulation med kundgørelsesystemet.

Det er udvalgets opfattelse, at det teknisk vil være muligt at opstille sikkerhedskrav til et elektronisk kundgørelsessystem, således at systemets fysiske, organisatoriske og tekniske integritet er tilstrækkelig til at sikre, at de retsfor skrifter, som opbevares og kan fremsøges i det elektroniske kundgørelsessystem, er autentiske. Der henvises til afsnit 5.1.5 om det nærmere indhold af de sikkerhedskrav, som udvalget mener, der bør stilles til Lovtidende i elektronisk form.

Som det fremgår af afsnit 3.5, hvori Lex Dania XML er omtalt, er udnyttelsen af standardiseret edb-teknologi i hele den integrerede lovgivningsproces under udvikling. Hvis den elektroniske kundgørelsesordning etableres i sammenhæng med Lex Dania-projektet, vil den elektroniske kundgørelsesordning endvidere kunne indgå som led i effektiviseringen og rationaliseringen af den samlede lovgivningsproces.

Efter udvalgets opfattelse vil der kunne etableres en elektronisk kundgørelsesordning, der på alle områder opfylder de krav, der kan stilles til kundgørelsen. Særligt må det fremhæves, at de tekniske forudsætninger er til stede for etablering af en elektronisk kundgørelsesordning, som vil indebære, at retsvirkningen af retsfor skrifternes kundgørelse er knyttet til den elektroniske kundgørelse, og som vil leve op til de krav, der retligt må stilles til en sådan ordning. Der kan da også peges på, at sådanne systemer er etableret i Belgien og Østrig. Edb-teknologiens udviklingsniveau er i dag så højt og adgangen til internettet så udbredt, at der er skabt grundlag for at basere den retlige kundgørelse på en ren elektronisk kundgørelsesordning, og en sådan ordning vil kunne indgå i et integreret edb-baseret system, som understøtter den samlede lovgivningsproces.

På denne baggrund kan udvalget anbefale, at der etableres en Lovtidende i elektronisk form, som er tilgængelig på internettet, og som udgør den autoritative kundgørelsesordning for retsfor skrifter, der har retsvirkninger for borgerne og er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning.

Det er udvalgets opfattelse, at det vil indebære betydelige tekniske og ressourcemæssige fordele, at Lovtidende i elektronisk form etableres med afsæt i Retsinformation. Med Retsinformation har staten allerede etableret et særdeles velfungerende og effektivt retsinformationssystem, som indeholder al gældende lovgivning. Systemet har vist sig at være stabilt og driftsikkert, og udvalget finder det derfor naturligt, at der ikke påbegyndes udvikling af et helt nyt databasesystem, men at Lovtidende i elektronisk form etableres som en overbygning på Retsinformation. Dette vil også indebære, at Lovtidende i elektronisk form vil kunne etableres uden forbrug af uforholdsmæssige ressourcer.

Endvidere vil en sådan løsning indebære den fordel, at der i Lovtidende i elektronisk form alene gives offentligheden adgang til en kopi af den retsfor skrift, der hentes fra Retsinformation. Dette vil give en høj grad af sikkerhed mod forvanskning og tilintetgørelse af retsfor skrifter, idet dokumenterne (filerne) ikke fysisk er placeret i Lovtidende i elektronisk form, men i Retsinformation.

5.1.7. En mulig Lovtidende i elektronisk form

I dette afsnit beskrives nogle mulige modeller for Lovtidende i elektronisk form. Udgangspunktet for modellerne vil være en fremtidig hjemmeside på internettet, www.lovtidende.dk, hvorfra elektronisk kundgørelse vil ske og offentligheden få adgang til retsfor skrif-

terne. Baggrunden herfor er, at det er udvalgets opfattelse, at det uanset det allerede etablerede Retsinformation vil være mest hensigtsmæssigt at etablere en særlig hjemmeside, som indeholder Lovtidende i elektronisk form. Udvalget har herved lagt vægt på, at det vil fremtræde som en brugervenlig løsning, idet selve kundgørelsesfunktionen derved vil fremstå som selvstændig og let tilgængelig. Udvalget har endvidere lagt vægt på, at der vil være sikkerhedsmæssige fordele ved, at de retsforskrifter, som kundgøres i Lovtidende i elektronisk form, er kopier af de filer, som indeholdes i Retsinformations databaser.

Hjemmesiden www.lovtidende.dk vil blive indgangen til retsforskrifterne, men det er ikke i de beskrevne modeller forudsat, at de elektroniske dokumenter er placeret på www.lovtidende.dk, da det ikke vil være nødvendigt at etablere et helt nyt og omkostningsfuldt retsinformationssystem alene til elektronisk kundgørelse. I stedet bygger den mulige model på, at retsforskrifterne i elektronisk form er placeret i Retsinformations regeldatabase, hvorfra de kan fremfindes og præsenteres. Ved at anvende en arkitektur, hvor selve dokumentdatabasen er Retsinformation, opnår man også, at en del af de sikkerhedskrav, der er omtalt i afsnit 5.1.5, vil blive opfyldt umiddelbart eller med mindre omkostninger end ved etablering af et parallelt dokumentlager.

5.1.7.1. Søgning efter retsforskrifter i Lovtidende i elektronisk form

Brugeren af Lovtidende i elektronisk form vil kunne ønske at finde frem til en bestemt retsforskrift eller at læse alt inden for et nærmere afgrænset område for at holde sig orienteret. Når brugeren kommer ind på www.lovtidende.dk skal der derfor være flere valgmuligheder for at finde frem til den enkelte retsforskrift. Der kan på hjemmesiden udvikles én eller flere af de nedenstående indgange til den elektroniske Lovtidende:

- Dagens Lovtidende, hvor der præsenteres de retsforskrifter, der er kundgjort den pågældende dag. Dette punkt kan også udbygges med muligheden for at vælge Lovtidende for en given dato eller et datointerval. Denne valgmulighed vil i et betydeligt omfang tilgodesede de brugere, der i dag anvender Lovtidende som en hurtig måde at orientere sig bredt om nye retsforskrifter
- Ministerområder, hvor der præsenteres de retsforskrifter, der er kundgjort inden for et bestemt ministerområde i løbet af den indeværende årgang. Denne valgmulighed vil tilgodesede brugere, som har et ønske om eller behov for at holde sig ajour inden for et bestemt ressortområde.
- Nye retsforskrifter, hvor der præsenteres en specifik type af retsforskrifter inden for en af brugeren nærmere afgrænset tidsperiode. Her vil brugere, der for eksempel alene ønsker at holde sig ajour med ny lovgivning blive tilgodeset. Når brugeren så først har set den nye lovgivning, kan yderligere oplysninger fremfindes gennem Retsinformation eller Folketingets hjemmeside.
- Danske love, hvor brugeren præsenteres for en valgliste over gældende hovedlove og lovbekendtgørelser og derefter får præsenteret en liste over årgangens ændringslove til den valgte lov og de administrative forskrifter, der er udstedt i medfør deraf. Herved får man tilgodeset de brugere af Lovtidende i elektronisk form, der alene vil holde sig ajour med et meget specifikt område.

- Internationale forskrifter, hvor brugeren vil blive præsenteret for, hvad der i dag svarer til Lovtidende C. Herved tilgodeses de nuværende abonnenter på Lovtidende C. Samme mulighed kan også udbygges for finansloven og tillægsbevillingsloven.

Det vil også være muligt at kombinere søgemuligheder i Lovtidende i elektronisk form med en mulighed for, at brugerne opretter en særlig interesseprofil på www.lovtidende.dk. I interesseprofilen vil brugeren kunne angive sin e-postadresse og en specifik interesse, f.eks. internationale forskrifter. Når en ny international forskrift bliver kundgjort, vil Lovtidende i elektronisk form i givet fald sende en e-post til brugeren enten vedlagt den kundgjorte forskrift eller med et hypertextlink til forskriften i Lovtidende i elektronisk form.

5.1.7.2. Præsentationen af retsforskrifterne i Lovtidende i elektronisk form

Det er vanskeligt at afgøre, hvilken præsentation af retsforskrifterne der er den bedst egnede i Lovtidende i elektronisk form, da den bedste præsentation i høj grad afhænger af, hvilket medium brugeren benytter. Hvis brugeren læser retsforskriften på skærmen, vil en flerspaltet tekst ikke være ret læsevenlig, men hvis retsforskriften er udskrevet fra Lovtidende i elektronisk form, vil en flerspaltet tekst være mere læsevenlig. Det samme gør sig gældende med skrifttypen, hvor der findes skærmoptimerede skrifttyper, f.eks. Verdana, som ikke er lige så læsevenlige på papir. Endelig gør der for Lovtidende sig også den særlige ting gældende, at præsentationen af retsforskrifter er et traditionsbundet område, hvor mange af brugerne er fortrolige med lovtidendeformatet. En fortrolighed, der bl.a. betyder, at brugerne nemt kan genkende forskriftstypen bare på præsentationen, og de ved, hvor bestemte oplysninger er placeret.

De modsatrettede hensyn til præsentationen taler derfor for, at Lovtidende i elektronisk form tilbyder brugerne flere forskellige præsentationer afhængigt af, hvilket medium brugerne ønsker at anvende.

Den traditionelle løsning på det problem var indtil for ganske nylig, at hjemmesiden tilbød brugeren en præsentation i tekstformatet HTML, når de læste på skærmen og en PDF-fil, når de ønskede at lave en udskrift af dokumentet. Den løsning vil kunne anvendes på Lovtidende i elektronisk form, da man i forbindelse med udarbejdelsen af tryksatsen kan skabe en PDF-fil. For løsningen taler også, at retsforskriften kan tilføjes et vist autentisk præg i form af en top- eller bundtekst på udskriften f.eks. med ordlyden: ”Teksten er udskrevet fra Lovtidende (www.lovtidende.dk)”. Endvidere vil retsforskriften i PDF med top- og bundtekst også være vanskeligere at forvanske.

Med overgangen til tekstformatet XML som fælles format til dataudveksling er der dog skabt en ny løsning på problemet med at tilbyde flere forskellige præsentationer af den samme information. Løsningen benytter sig af, at XML-dokumentets indhold er adskilt fra præsentationen, hvorved den samme XML-fil både kan blive præsenteret i HTML på skærmen og som en PDF-fil på udskriften. Det giver den fordel, at der kun skal benyttes en dokumentkilde og ikke mindst to som i den traditionelle løsning. For Lovtidende i elektronisk form vil en XML-løsning være interessant, da produktionen af retsforskrifter med gennemførelsen af Lex Dania-projektet vil ske i XML, og derudover tilbyder XML-løsningen også en mulighed for at forædle den udskrevne PDF-fil med informationer fra Ret-

sinformation som f.eks. offentliggørelsesdato (en oplysning, der ikke er til stede ved udarbejdelsen af tryksatsen).

5.1.7.3. Økonomisk overslag for etablering af Lovtidende i elektronisk form

Det er ikke muligt at foretage en tilbunds gående og præcis økonomisk vurdering af omkostningerne ved udvikling og driften af Lovtidende i elektronisk form, da en sådan vurdering vil kræve en dybere analyse af ønskerne til funktionaliteten, kravspecificering og en meget mere detaljeret løsningsbeskrivelse.

I det følgende forsøges dog foretaget et økonomisk overslag over omkostninger ved etablering af www.lovtidende.dk baseret på den løsning, der er skitseret ovenfor. Der er alene forsøgt at lave et overslag på overordnede dele af Lovtidende i elektronisk form.

Sikkerhed i form af etablering af et beskyttet produktionsmiljø, hvor produktionsserver er sikret bag firewalls, er virusbeskyttede og i øvrigt lever op til kravene i afsnit 5.1.5. 1 mio. kr.

Driftsstabilitet (redundans), hvor der skabes sikkerhed for at systemet kan producere trods nedbrud i enkelte dele, hvilket betyder at der ikke må være såkaldte single points of failure. 0,5 mio. kr.

Brugergrænsefladen for www.lovtidende.dk med de skitserede søgefaciliteter, men uden abonnementsmuligheder. Herunder, at dokumenterne kan fremfindes i Retsinformations brugersystem. 0,75 mio. kr.

Individuel ”abonnementsservice”. 0,5 mio. kr.

Etablering af elektronisk emneregister på retsforskrifterne. Da emneregisteret i dag alene er et papirbaseret hjælpemiddel til at fremsøge dokumenter i Lovtidende, skal datafangsten udbygges således, at Civilstyrelsen påfører emneord ved optagelsen. 0,5 mio. kr.

Skønnet over etableringsomkostningerne på i alt ca. 3,25 mio. kr. er meget usikkert, og der er ikke tvivl om, at kravene til et højt sikkerhedsniveau både for så vidt angår systemsikkerhed og driftsstabilitet vil forudsætte en ikke ubetydelig investering. Opmærksomheden henledes endvidere på, at krav om yderligere funktionalitet og bredere service til brugerne vil indebære en større investering.

Kravene til sikkerhedsniveauet og behovet for vedligeholdelse af edb-programmel i Lovtidende i elektronisk form vil også indebære forøgede driftsomkostninger, der skønnes at ville udgøre ca. 75.000 kr. om måneden, navnlig til dækning af øgede udgifter til leverandørens beredskab til afhjælpning af systemnedbrud og andre driftsforstyrrelser samt 25.000 kr. om måneden til softwarevedligeholdelse, dvs. i alt ca. 1,2 mio. kr. årligt.

Det opstillede skøn over etablerings- og driftsudgifter forudsætter, at Lex Dania-projektet er gennemført. Udgifterne til Lex Dania-projektet er endnu ikke afholdt i deres fulde omfang. Der udestår ca. 2,0 mio. kr., som delvis afholdes af Civilstyrelsens opsparing.

Endelig er det ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang udbud af tilpasningen og driften af Retsinformations datafangst- og brugersystem vil indebære yderligere omkostninger.

Under forudsætning af, at Lovtidende i trykt form ikke skal udgives efter overgangen til den elektroniske kundgørelsesordning, og at der ikke skal opkræves betaling for abonnenter på Lovtidende i elektronisk form, vil overgangen til Lovtidende i elektronisk form medføre en isoleret årlig driftsbesparelse i størrelsesordenen 2,5 mio. kr.

Besparelsen fremkommer ved, at Civilstyrelsen ikke længere vil have omkostninger til trykning og postforsendelse af Lovtidende i trykt form. Størrelsen af besparelsen er dog afhængig af de skønnede udgifter, som er anført ovenfor, og den mere ukendte faktor, som de økonomiske konsekvenser af det påkrævede udbud af Retsinformations datafangst- og brugersystem udgør.

5.2. Retlige overvejelser som følge af etablering af Lovtidende i elektronisk form

Det bemærkes indledningsvis, at det følger af kommissoriet for Udvalget om Elektronisk Lovtidende, at udvalget skal belyse de retlige, administrative og praktiske spørgsmål, der vil være forbundet med at udgive Lovtidende i elektronisk form. På denne baggrund har udvalget fundet at burde afstå fra nærmere overvejelser om ændringer af lovtidendeloven, som ikke direkte er forbundet med at udgive Lovtidende i elektronisk form.

Udvalgets overvejelser har dog vist, at der på en række punkter kan være et behov for en modernisering af lovens bestemmelser. Der kan i den forbindelse peges på lovens sproglige udformning, der bærer præg af, at lovens bestemmelser er affattet omkring 1870. Dette forhold vil blive yderligere udpræget, hvis udvalgets lovudkast bliver gennemført.

Indførelsen af en elektronisk kundgørelsesordning har givet udvalget anledning til at overveje en række konkrete justeringer af lovtidendeloven. For det første har udvalget overvejet, om der er grundlag for at opretholde lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led, hvorefter det ved kgl. anordning kan bestemmes, at visse grupper af ministerielle bekendtgørelser ikke indføres i Lovtidende, jf. nærmere afsnit 5.2.2 nedenfor. For det andet har udvalget overvejet, om indførelsen af en Lovtidende i elektronisk form vil medføre behov for retlige foranstaltninger til imødegåelse af systemsvigt, jf. nærmere afsnit 5.2.3 nedenfor. Endvidere har udvalget overvejet, om indførelsen af en elektronisk kundgørelsesordning giver anledning til at ændre lovtidendelovens generelle ikrafttrædelsesregel i § 3, 2. og 3. pkt., jf. nærmere afsnit 5.2.4 nedenfor.

Endelig giver en elektronisk kundgørelsesordning anledning til at vurdere ordningens forhold til persondatalovgivning, jf. nærmere afsnit 5.2.5 nedenfor.

5.2.1. Ansvar for driften

Kundgørelse af retsforskrifter er en offentligretlig funktion af principiel betydning i et retssamfund. Der må ikke kunne opstå tvivl om en retsforskrifts autoritet, og det er af afgørende betydning, at en statslig myndighed har kontrol med og ansvar for funktionen af det officielle, autoritative kundgørelsessystem. Kundgørelse af love, anordninger, bekendtgørelser og andre retsforskrifter på dette niveau bør derfor foregå centralt.

Det fremgår af lovtidendelovens § 1, at der ved regeringens foranstaltning udgives bl.a. en Lovtidende. Som det fremgår ovenfor af afsnit 3.4 er det efter den gældende kundgørelsesordning Justitsministeriet, Civilstyrelsen (Retsinformation), der er ansvarlig myndighed for udgivelsen af Lovtidende.

Udvalget finder det på denne baggrund naturligt, at Justitsministeriet, Civilstyrelsen, også forestår etablering og drift af Lovtidende i elektronisk form. Dette vil samtidig muliggøre, at et elektronisk kundgørelsessystem bygger på de allerede etablerede databaser, som Retsinformation råder over. Udvalget finder derfor, at der i lovtidendeloven bør indføres en bestemmelse om, at justitsministeren forestår driften af Lovtidende i elektronisk form.

5.2.2. Undtagelse af visse retsfor skrifter fra kundgørelse i Lovtidende (lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led)

5.2.2.1. Udvalgets generelle overvejelser

Lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led, indeholder hjemmel til, at det ved kgl. anordning kan bestemmes, at visse grupper af ministerielle bekendtgørelser ikke indføres i Lovtidende, men at der i stedet kundgøres i overensstemmelse med forskrifter, som meddeles af vedkommende minister.

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, blev i sin nugældende form affattet ved lov nr. 467 af 14. december 1923.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Rigsdagstidende 1923-24, tillæg A, sp. 2973 ff, at baggrunden for undtagelsesbestemmelsen var, at Lovtidendes stof i årene før lovforslaget var tiltaget i betydelig grad, hvilket havde medført en stærk forøgelse af udgifterne ved udgivelsen og trykningen af Lovtidende. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at man fandt, at man uden at gå berettigede interesser for nær ville kunne begrænse stoffet i Lovtidende, således at indførelse i Lovtidende bortfaldt for så vidt angår udfærdigelser, der kun havde interesse for snævrere kredse eller kun havde rent lokal betydning.

Undtagelsesbestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led, er i dag udnyttet til at undtage en række retsfor skrifter fra kravet om kundgørelse i Lovtidende. Lovtidendeloven angiver ikke, hvorledes bekendtgørelser, der ikke optages i Lovtidende, skal kundgøres.

Det fremgår af pkt. 115 i Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative for skrifter, at spørgsmålet om at undtage bekendtgørelser fra kundgørelse i Lovtidende navnlig kan overvejes med hensyn til bekendtgørelser, der har et meget væsentligt omfang, og som er af rent teknisk karakter, eller som kun har betydning for en meget begrænset del af befolkningen eller et erhverv med et lille antal erhvervsudøvere. I forbindelse med overvejelserne bør der også lægges vægt på mulighederne for at informere den berørte personkreds om reglerne eksistens på anden måde, f.eks. gennem fagtidskrifter eller ved direkte udsendelse.

Som led i overvejelserne om indførelse af en elektronisk kundgørelsesordning har udvalget drøftet det spørgsmål, om der med indførelsen af en sådan kundgørelsesordning

fortsat vil være tilstrækkeligt behov for at opretholde undtagelsesbestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led.

Udvalget har lagt vægt på, at udgangspunktet for overvejslen af spørgsmålet må være, at Lovtidende efter lovtidendelovens § 3 er den bindende kundgørelsesform for de retsforskrifter, der er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning. Fravigelser fra den almindelige kundgørelsesordning må derfor kræve, at der er tungtvejende hensyn, der begrundes en sådan fravigelse. Hvis ikke sådanne tungtvejende hensyn gør sig gældende, bør kundgørelse af retssikkerheds- og ordensmæssige grunde ske efter den almindelige ordning, dvs. kundgørelse i Lovtidende.

Den elektroniske kundgørelsesordning vil indebære, at de pågældende retsforskrifter ved indførelsen i Lovtidende vil blive lagret elektronisk. Ved denne lagring har det ikke afgørende ressourcemæssig betydning, hvilket omfang retsforskriften har. Indførelse af retsforskrifter med store tekst- eller billedmængder vil således ikke teknisk adskille sig fra indførelse af retsforskrifter med mindre tekstmængder i databasen. Der vil således ikke gøre sig noget nævneværdigt hensyn gældende til at begrænse Lovtidendes omfang, idet elektronisk kundgørelse af selv meget omfattende og teknisk prægede retsforskrifter ikke vil være uforholdsmæssigt ressourcekrævende.

Endvidere vil hensynet til overskueligheden af Lovtidende ikke have samme betydning, idet de systematiserings- og søgemuligheder, som et edb-baseret kundgørelsessystem tilbyder, vil medføre, at det bliver betydeligt nemmere og mere overskueligt at fremfinde de retsforskrifter, som en bruger måtte være interesseret i. Hertil kommer, at også abonnementsmulighederne vil kunne tilpasses efter de enkelte brugeres interesser, hvilket indebærer at informationsstrømmen fra kundgørelsessystemet til den enkelte bruger vil kunne afpasses til den enkeltes behov eller interesser. Der gør sig derfor ikke de samme hensyn gældende til overskueligheden i forhold til den elektroniske kundgørelsesordning, som der gør ved Lovtidende i trykt form.

5.2.2.2. Høring af samtlige ministerier

Udvalget har ved brev af 20. juni 2005 til samtlige ministerier anmodet om ministeriernes bemærkninger til en eventuel ophævelse af bestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led.

Udvalget har fra enkelte ministerier modtaget indsigelser mod en eventuel ophævelse af lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led. Disse indsigelser er primært begrundet i ønsker om at opretholde muligheden for alternativ kundgørelse af konkret angivne retsforskrifter.

Ønskerne om at opretholde muligheden for alternative kundgørelsesmåder for disse retsforskrifter er for visse ministeriers vedkommende begrundet i, at man finder, at det er uhensigtsmæssigt at kundgøre visse retsforskrifter i Lovtidende, idet de pågældende retsforskrifter retter sig til snævert afgrænsede grupper af borgere eller virksomheder og derfor også hidtil har været kundgjort på alternativ vis.

Enkelte ministerier har påpeget et behov for meget hurtig eller mere smidig kundgørelse af specifikke retsforskrifter. I den forbindelse er der bl.a. peget på retsforskrifter, som retter sig mod en meget snævert afgrænset personkreds, hvor det skønnes, at en mere målrettet kundgørelsesordning er mest hensigtsmæssig.

Visse ministerier har givet udtryk for, at man for visse retsfor skrifers vedkommende har erfaring med, at der har været betydelige tekniske vanskeligheder med at indføre de pågældende retsfor skrifter i Retsinformation, hvorfor man frygter tilsvarende tekniske vanskeligheder ved at skulle kundgøre retsfor skrifterne i en kommende Lovtidende i elektronisk form

5.2.2.3. Udvalgets endelige stilling

Som det fremgår af afsnit 5.2.2.1, finder udvalget, at fravigelser fra den almindelige kundgørelsesordning må kræve, at der er tungtvejende hensyn, der begrundet en sådan fravigelse. Hvis ikke sådanne tungtvejende hensyn gør sig gældende, bør kundgørelse af retsikkerheds- og ordensmæssige grunde ske efter den almindelige ordning, dvs. kundgørelse i Lovtidende.

Udvalget finder endvidere, at det ressourcemæssige hensyn til begrænsning af stoffet i Lovtidende, som må anses for at være bærende for undtagelsesbestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. pkt., ikke har berettigelse, hvis der indføres en elektronisk kundgørelsesordning.

Udvalget finder ikke, at de hensyn, som har været fremført af visse ministerier, og som uden undtagelse knytter sig til bestemte retsfor skrifter inden for det pågældende ministeriums område, i sig selv kan begrunde, at den generelle undtagelsesbestemmelse i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led, opretholdes.

Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at det følger af cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation, at bl.a. alle bekendtgørelser skal indføres i Retsinformation. Der bør således allerede efter den gældende ordning indføres retsfor skrifter i Retsinformation, selv om for skrifterne ikke skal indføres i Lovtidende. Udvalget har endvidere lagt vægt på, at der ved etableringen af Lovtidende i elektronisk form må tilvejebringes et system, der teknisk har kapacitet til at indeholde retsfor skrifter, som i forbindelse med kundgørelsen kan frembyde tekniske vanskeligheder.

Udvalget kan ikke udelukke, at der i de tilfælde, som er påpeget af visse ministerier i forbindelse med udvalgets høring, kan være tungtvejende hensyn, som fører til, at kundgørelse af de pågældende retsfor skrifter bør ske på anden måde end ved kundgørelse i Lovtidende i elektronisk form. Udvalget finder imidlertid, at de hensyn, der kræver etablering af en alternativ kundgørelsesordning, i sådanne helt specielle tilfælde bør varetages ved særlig lovgivning på det pågældende ministeriums område og ikke ved en generel undtagelsesbestemmelse som lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led., ophæves, hvis der etableres en elektronisk kundgørelsesordning.

Udvalget lægger imidlertid vægt på, at ophævelsen af lovtidendelovens bestemmelse om undtagelse af visse retsfor skrifter fra kundgørelse i Lovtidende alene retter sig mod fremtidige retsfor skrifter, dvs. retsfor skrifter, der udstedes efter etableringen af den elektroniske kundgørelsesordning. Det foreslås således ikke, at der skal ske kundgørelse af retsfor skrifter, som allerede er udstedt, og som er undtaget fra kravet om kundgørelse i Lovtidende, jf. lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led.

5.2.3. Retlige foranstaltninger mod systemsvigt

Indførelsen af en elektronisk kundgørelsesordning giver anledning til at overveje, på hvilken måde der i lovgivningen bør tages højde for de sikkerhedsmæssige risici, som en sådan ordning vil kunne tænkes at indebære. Der vil i den forbindelse navnlig kunne rejses spørgsmål om, hvilke konsekvenser et længerevarende nedbrud i det elektroniske kundgørelsessystem vil kunne medføre. Lovtidendes funktion som den autoritative kundgørelsesordning rejser spørgsmål om behovet for en nødkundgørelsesordning og om tilgængeligheden til den autoritative ordlyd af gældende retsforskrifter i tilfælde af, at der skulle ske længerevarende systemnedbrud i Lovtidende i elektronisk form.

5.2.3.1. Overvejelser om en nødkundgørelsesordning

Udvalget har overvejet, om der med etableringen af Lovtidende i elektronisk form som den autoritative kundgørelsesordning skabes et behov for at sikre, at lovgivningsmagtens og forvaltningens kompetence til at udstede generelle retsakter ikke hindres, f.eks. som følge af systemnedbrud i Lovtidende i elektronisk form.

Det fremgår af betænkning nr. 740/1975, side 35, at det daværende lovtidendeudvalg fandt det påkrævet med en almindelig bestemmelse om kundgørelse af love og bekendtgørelser i særlige situationer. Det påpeges i den forbindelse, at problemet med hindring af kundgørelse af retsforskrifter har foreligget i tilfælde af strejker, men at det også vil kunne forekomme i forbindelse med naturkatastrofer og krig. Udvalget foreslog i betænkningen en bestemmelse i lovtidendeloven, hvorefter der ville blive skabt hjemmel til alternativ kundgørelse i tilfælde, hvor kundgørelse i Lovtidende ikke ville kunne finde sted. Kundgørelse skulle herefter som udgangspunkt efter justitsministerens bestemmelse ske i radio og fjernsyn, eller hvis kundgørelse i radio og fjernsyn ikke kunne finde sted på anden måde.

Det er Udvalget om Elektronisk Lovtidendes opfattelse, at det vil være teknisk muligt at etablere et kundgørelsessystem med et sikkerhedsniveau, der lever op til det niveau, der må kræves for kundgørelsesordningen for retsforskrifter, der er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning.

Som det fremgår af afsnit 5.1.5 ovenfor, vil der i forbindelse med etableringen af Lovtidende i elektronisk form skulle stilles en række krav til sikkerheden af det elektroniske kundgørelsessystem med henblik på at sikre en generelt pålidelig drift. Disse sikkerhedskrav vil omfatte krav til systemets driftssikkerhed i bredeste forstand, og kravene skal tilvejebringe den fornødne sikkerhed for, at systemet frembyder et passende sikkerhedsniveau mod driftsforstyrrelser, herunder driftsforstyrrelser, som er forårsaget af udefrakommende angreb mod systemet. Udvalget forudsætter i den forbindelse, at disse sikkerhedskrav implementeres forsvarligt, inden systemet sættes i drift.

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at der med etableringen af Lovtidende i elektronisk form som den autoritative kundgørelsesordning i sig selv skabes et behov for at sikre, at lovgivningsmagtens og forvaltningens kompetence til at udstede generelle retsakter ikke hindres f.eks. i tilfælde af længerevarende systemnedbrud i Lovtidende i elektronisk form. På baggrund af udvalgets kommissorium finder udvalget derfor ikke at burde foreslå ændringer af lovtidendeloven med henblik på etablering af en alternativ kundgørel-

sesordning. Hvis der i konkrete tilfælde skulle opstå behov for alternativ kundgørelse af retsforskrifter, som efter lovtidendeloven skal indføres i Lovtidende, må der vælges en kundgørelsesmåde efter de samme regler og principper, som finder anvendelse under den nugældende kundgørelsesordning.

5.2.3.2. Overvejelser om sikring af permanent tilgængelighed til gældende retsforskrifter

Udvalget har overvejet spørgsmålet om, hvilke konsekvenser et længerevarende nedbrud af det elektroniske kundgørelsessystem vil få for muligheden for at opnå adgang til den autoritative ordlyd af gældende retsforskrifter.

Et længerevarende systemnedbrud vil for en periode kunne forhindre adgang for borgere og myndigheder til at konstatere den autoritative formulering af gældende retsforskrifter, hvis retsforskrifterne alene opbevares elektronisk. I værst tænkelige fald kunne man endvidere forestille sig, at de elektronisk lagrede retsforskrifter blev slettet, ændret eller manipuleret som følge af systemfejl eller udefrakommende angreb.

Som det fremgår af afsnit 5.1.5 ovenfor, vil der i forbindelse med etableringen af Lovtidende i elektronisk form skulle stilles en række krav til sikkerheden af det elektroniske kundgørelsessystem med henblik på at sikre en generelt pålidelig drift. Disse sikkerhedskrav vil omfatte krav til systemets driftssikkerhed i bredeste forstand, og kravene skal tilvejebringe den fornødne sikkerhed for, at systemet frembyder et passende sikkerhedsniveau mod driftsforstyrrelser, herunder driftsforstyrrelser, som er forårsaget af udefrakommende angreb mod systemet. I den forbindelse forudsættes det også, at der træffes foranstaltninger med henblik på sikkerhedskopiering af de elektronisk lagrede retsforskrifter. Udvalget forudsætter, at disse sikkerhedskrav implementeres forsvarligt, inden systemet sættes i drift.

Udvalget finder imidlertid, at der – uanset at der stilles høje sikkerhedskrav til det elektroniske kundgørelsessystem – bør tages højde for muligheden for, at de elektronisk opbevarede retsforskrifter slettes, på anden måde tilintetgøres, ændres eller manipuleres. Med henblik på at tage højde for sådanne helt ekstraordinære situationer finder udvalget, at det vil være hensigtsmæssigt, at der fortsat opbevares papirudgaver af alle retsforskrifter, der er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning. Udvalget finder det naturligt, at den myndighed, som har udstedt en retsforskrift, er ansvarlig for at opbevare en papirudskrift heraf med henblik på at opnå en ekstra sikkerhed mod sletning mv. af den elektronisk kundgjorte retsforskrift.

Der kan i den forbindelse peges på, at det allerede følger af arkivlovens § 8, at myndighederne skal drage omsorg for varetagelse af arkivmæssige hensyn, herunder at arkivalier opbevares på betryggende måde. Arkivlovens bestemmelser om offentlige arkivalier gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og domstolene, jf. arkivlovens § 1.

Det følger af § 4 i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed, at bevaring og kassation af offentlige arkivalier skal gennemføres således, at det sikres, at der sker bevaring af dokumentation for beskrivelse af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig be-

tydning for borgere og myndigheder, og at kassation kan gennemføres systematisk og effektivt, således at de ressourcer, der anvendes i forbindelse med bevaring, udnyttes mest hensigtsmæssigt. Kassation af offentlige myndigheders arkivalier må først finde sted, når der ikke længere er administrativt eller retligt behov for dem.

Der findes således allerede efter arkivlovgivningen en pligt for den ansvarlige myndighed til at opbevare autentiske retsakter, herunder originale love, som er vedtaget af Folketinget og stadfæstet af regenten med en ministers kontrasignatur, samt bekendtgørelser, som er undertegnet af f.eks. den ansvarlige minister med vedkommende embedsmands kontrasignatur. Disse autentiske akter vil blive opbevaret i den relevante sag, som beror i det ansvarlige ministeriums arkiv, indtil den overdrages til statens arkiver efter arkivloven.

Udvalget finder på denne baggrund, at der bør fastsættes regler om opbevaring af de autentiske akter, som indeholder de pågældende retsfor skrifter, således at det sikres, at der i tilfælde af helt ekstraordinære systemnedbrud i den elektroniske kundgørelsesordning eksisterer en eller flere papirudgaver af den vedtagne og underskrevne retsakt. Reglerne vil efter bemyndigelse kunne fastsættes af justitsministeren ved bekendtgørelse.

5.2.4. Den generelle ikrafttrædelsesbestemmelse (lovtidendelovens § 3, 2. og 3. pkt.)

Udvalget har overvejet, om der bør ske ændring af den generelle ikrafttrædelsesregel i lovtidendelovens § 3, 2. pkt., som finder anvendelse for de retsfor skrifter, som kundgøres i Lovtidende, men som ikke indeholder en særlig bestemmelse om ikrafttræden. Efter bestemmelsen træder sådanne retsfor skrifter i kraft ugedagen efter den dag, da det nummer af Lovtidende, hvori retsfor skriften bekendtgøres, er udgivet.

Bestemmelsen stammer fra den oprindelige vedtagne lovtidendelov fra 1870. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 3, stk. 3, 2. pkt., at der bør ”indrømmes Borgerne en vis Frist” til at gøre sig bekendt med de retsfor skrifter, der indføres i Lovtidende, jf. Rigsdagstidende 1869-70, tillæg A, sp. 1684. Det er om fristens længde anført, at der ikke var grundlag for at gøre forskel på fristen for forskellige dele af landet, selv om udbringningstiden for Lovtidende ville være længere for de landsdele, der lå fjernere fra København. Det er i øvrigt i den forbindelse i landstingsudvalgets betænkning anført, at den foreslåede frist ikke kunne forventes at medføre praktiske ulemper, idet de kundgjorte retsfor skrifter oftest selv ville indeholde bestemmelser om deres ikrafttræden fra et senere tidspunkt end ugefristen, og dette antoges navnlig at gælde for love, der angik private retsforhold.

Bestemmelsen i § 3, 3. pkt., hvorefter hvert nummer af Lovtidende skal betegne den dag, da det udgives, blev indføjet i lovforslaget ved udvalgsbehandlingen, jf. Rigsdagstidende 1869-70, tillæg B, sp. 360. Landstingsudvalgets betænkning giver ikke noget forklæningsbidrag til bestemmelsen.

I det lovudkast, som blev foreslået i betænkning nr. 740/1975, var der en bestemmelse svarende til lovtidendelovens § 3, 2. og 3. pkt., men i dette lovudkast var ikrafttrædelsesfristen sat til tre uger. Denne ændring var begrundet i, at man fandt, at 8-dagesfristen var for kort til, at administration, domstole og borgere kunne blive informeret om de nye regler. Man fandt, at en 3-ugersfrist ville være passende til sikring af, at en lov eller bekendt-

gørelse var kommet til de retsanvendende myndigheders kundskab inden ikrafttrædelsen, ligesom en sådan frist ville give befolkningen rimelige muligheder for at blive bekendt med de nye bestemmelser, inden de fik virkning. Endvidere ville den øgede tidsfrist give bedre mulighed for informationsvirksomhed i form af avertering mv., jf. betænkning nr. 740/1975, side 32.

Som en konsekvens af etableringen af en elektronisk kundgørelsesordning, finder udvalget, at lovtidendelovens ikrafttrædelsesregel bør ændres, således at det udtrykkeligt fremgår af bestemmelsen, at ikrafttrædelsen af en retsforskrift, der ikke indeholder en selvstændig bestemmelse om ikrafttræden, knytter sig til indførelsen i Lovtidende i elektronisk form.

Som følge af den elektroniske kundgørelsesordning vil retsforskrifter blive gjort tilgængelige i hele landet på samme tidspunkt. Udvalget finder, at bestemmelsen bør præciseres, således at det fremgår, at ikrafttrædelsen af den pågældende retsforskrift sker ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori retsforskriften er indført i Lovtidende i elektronisk form.

Ved fastsættelsen af fristen for ikrafttrædelse har udvalget lagt vægt på, at stort set alle love, der vedtages, indeholder særlige bestemmelser om de pågældende loves ikrafttrædelse, og at det i øvrigt er almindeligt, at sådanne bestemmelser indebærer, at den pågældende lov træder i kraft dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende. Der foretages således i praksis i forbindelse med vedtagelsen af den enkelte lov en konkret vurdering af, hvilket ikrafttrædelsestidspunkt der er hensigtsmæssigt for den pågældende lov, og i den forbindelse vil de nødvendige hensyn til borgernes og de retsanvendende myndigheders kendskab til de nye regler derfor kunne tages.

Udvalget finder endvidere, at det som følge af en elektronisk kundgørelsesordning – som indebærer, at retsforskrifter vil kunne kundgøres individuelt på et hvilket som helst tidspunkt af døgnet, hvis der er behov herfor – vil være hensigtsmæssigt at tilpasse lovtidendelovens § 3, 3. pkt., til dette forhold. Udvalget finder, at bestemmelsen bør ændres, således at hver enkelt retsforskrift, der indføres i Lovtidende i elektronisk form, skal indeholde oplysning om, på hvilken dag indførelsen er sket.

5.2.5. Forholdet til persondataloven

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) finder anvendelse for bl.a. behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling. Persondataloven vil således finde anvendelse i forhold til en elektronisk kundgørelsesordning, når der er tale om retsforskrifter, som indeholder oplysninger om en identificeret eller identificerbar person, jf. herved lovens § 3, nr. 1.

Spørgsmålet om behandling af personhenførbare oplysninger i forbindelse med kundgørelse af retsforskrifter vil efter udvalgets opfattelse kun gøre sig gældende på ganske få områder, idet love og bekendtgørelser kun rent undtagelsesvist indeholder andet end regler af generel karakter. Der findes imidlertid på visse områder krav om eller behov for i sådanne retsforskrifter at anføre personhenførbare oplysninger.

Det følger f.eks. af grundlovens § 44, at ingen udlænding kan få dansk indfødsret uden ved lov. Love om indfødsrets meddelelse indeholder således i lovteksten oplysninger om de enkeltpersoner, som loven omfatter. Det drejer sig for så vidt angår lovteksten om oplysninger om de pågældendes navn og bopælskommune.

Endvidere indeholder finanslovene i visse tilfælde personhenførbare oplysninger. Som et eksempel kan henvises til § 21.21.03.10-30 i finansloven for 2005, hvori opregnes navn og stilling på personer, som modtager visse ydelser fra staten.

Efter persondataloven gælder skærpede regler for behandling af personoplysninger om rent private forhold, jf. lovens §§ 7 og 8.

Oplysninger om f.eks. en persons navn, stilling, civilstand og bopælskommune betragtes imidlertid ikke som oplysninger om rent private forhold. Sådanne oplysninger kan derfor behandles efter den almindelige regel i persondatalovens § 6 om behandling af personoplysninger.

Det følger af persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 5, at behandling af oplysninger må finde sted, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse. Dette betyder, at der må være tale om en aktivitet af almen interesse, som er af betydning for en bredere kreds, f.eks. retsinformationssystemer, jf. Peter Blume, *Behandling af personoplysninger – en kritisk kommentar* (2003), side 89.

Endvidere følger det af persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 6, at behandling af oplysninger må finde sted, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredje-mand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt. Bestemmelsen retter sig primært mod behandling af oplysninger for offentlige myndigheder, der sker som led i myndighedsudøvelse. Kerneområdet for myndighedsudøvelse er udstedelse af forvaltningsakter såsom meddelelse af afgørelser. Der henvises til Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, *Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer* (2001), side 145.

Kundgørelse af love og ministerielle bekendtgørelser er efter udvalgets opfattelse utvivlsomt en opgave, der udføres i samfundets interesse, jf. persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 5. Da kundgørelse af lovgivning efter grundlovens § 22 endvidere er en pligt, som påhviler den enkelte ansvarlige minister ("kongen"), er kundgørelsen efter udvalgets opfattelse omfattet af begrebet myndighedsudøvelse i persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 6.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at behandling af personoplysninger i forbindelse med en elektronisk kundgørelsesordning vil kunne ske inden for persondatalovens regler.

6. Lovudkast

6.1. Lovudkast

Forslag til lov om ændring af lovtidendeloven

(Lovtidende i elektronisk form)

§ 1

I lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende, jf. lovbekendtgørelse nr. 842 af 16. december 1991, som ændret ved lov nr. 552 af 24. juni 2005, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 1 indsættes:

”§ 1 a. Justitsministeren forestår drift af Lovtidende i elektronisk form.

Stk. 2. Retsvirkningen af kundgørelse af retsforskrifter omfattet af § 2 er knyttet til kundgørelsen i Lovtidende i elektronisk form.

§ 1 b. Justitsministeren fastsætter regler om Lovtidende i elektronisk form, herunder regler om Lovtidendes udformning og sikkerhed.”

2. § 2, *stk. 2*, affattes således:

”*Stk. 2.* Endvidere indføres i Lovtidende alle ministerielle bekendtgørelser.”

3. § 3, 2. og 3. *pkt.*, affattes således:

”Den pågældende lov eller bekendtgørelse træder, for så vidt den ikke indeholder nogen herfra afvigende bestemmelse, i kraft ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori den er indført i Lovtidende i elektronisk form. Hver indførelse i Lovtidende i elektronisk form skal indeholde oplysning om, på hvilken dag indførelsen er sket.”

§ 2

Stk. 1. Justitsministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Stk. 2. § 1, nr. 2, finder anvendelse for retsfor skrifter, der udstedes efter denne lovs ikrafttræden.

6.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1 (§§ 1 a-1 c)

Til § 1 a

Det foreslås i § 1 a, stk. 1, at justitsministeren forestår drift af Lovtidende i elektronisk form. Forslaget indebærer, at justitsministeren har ansvaret for etablering og drift af Lovtidende i elektronisk form. Det er hensigten med forslaget, at Lovtidende i elektronisk form skal være den autoritative kundgørelsesmåde for de retsfor skrifter, der efter lovtidendeloven skal indføres i Lovtidende, og at retsvirkningerne af kundgørelse af de pågældende retsfor skrifter skal knyttes til den elektroniske kundgørelse, jf. herved den foreslåede § 1 a, stk. 2.

Lovtidende i elektronisk form tænkes etableret og drevet som en hjemmeside, der er almindeligt tilgængelig på internettet. Det er tanken at henlægge etablerings- og driftsopgaven til Civilstyrelsen, som i dag forestår udgivelsen af Lovtidende og Ministerialtidende.

Baggrunden for forslaget er, at den teknologiske udvikling har gjort det muligt at etablere et elektronisk kundgørelses system, som vil kunne indebære en række fordele i forhold til det hidtidige trykte Lovtidende.

Der kan i den forbindelse peges på, at udviklingen og udbredelsen af edb-teknologien og internettet har medført, at en meget stor del af befolkningen i dag direkte fra deres hjem eller arbejdsplads har adgang til internettet. Borgere, der ikke fra deres hjem eller arbejdsplads har adgang til internettet, vil have mulighed for at opnå adgang til internettet fra folkebibliotekerne. I realiteten vil Lovtidende i elektronisk form, hvortil der er adgang fra internettet, derfor være betydeligt mere tilgængeligt for borgerne end til den hidtidige Lovtidende i trykt form, som bliver tilsendt abonnenter, men i øvrigt for de fleste borgere alene er tilgængeligt på folkebiblioteker.

Endvidere kan der peges på, at Lovtidende i elektronisk form vil muliggøre bedre søgefaciliteter og f.eks. mere begrænsede abonnementer på Lovtidende, som er tilpasset den enkelte brugers ønsker om oplysning om nye retsfor skrifter. Lovtidende vil derfor i elektronisk form kunne få betydeligt større retsinformativ værdi end Lovtidende har i den trykte udgave.

Der kan herudover peges på, at der formentlig på sigt kan opnås en ressourcebesparelse for staten ved at Lovtidende udgives i elektronisk form.

Udvalget er af den opfattelse, at det er teknisk muligt at etablere en elektronisk kundgørelsesordning, som kan leve op til de krav om driftssikkerhed, pålidelighed og sikkerhedsmæssige foranstaltninger, som må stilles til et system af så stor samfundsmæssig betyd-

ning som det retlige kundgørelsessystem. Om sikkerhedskravene henvises der nærmere til bemærkningerne til den foreslåede § 1 b.

Det vil i forbindelse med etableringen og driften af Lovtidende i elektronisk form skulle overvejes, om der er opgaver, som vil kunne udføres af eksterne leverandører, og som derfor skal sendes i udbud og eventuelt udliciteres, jf. bl.a. § 1 i Finansministeriets cirkulære nr. 159 af 17. december 2002. Der henvises til notits af 6. juni 2005 om udbud, der er optaget som bilag til denne betænkning.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 1 a, stk. 2, vil retsvirkningerne af kundgørelse af retsforskrifter, som skal indføres i Lovtidende, knytte sig til den elektroniske kundgørelse af retsforskriften. Den foreslåede bestemmelse vil således indebære, at Lovtidende i elektronisk form bliver den autoritative kundgørelsesmåde for de retsforskrifter, som er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning.

Etableringen af Lovtidende i elektronisk form, hvorved retsvirkningerne af kundgørelsen af de pågældende forskrifter knyttes til den elektroniske kundgørelse, vil betyde, at der ikke længere vil være et retligt behov for udgivelse af Lovtidende i den hidtidige trykte udgave.

Det forudsættes, at adgangen til Lovtidende i elektronisk form skal være gratis.

Til § 1 b

Det foreslås i § 1 b, at justitsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om Lovtidende i elektronisk form, herunder regler om Lovtidendes udformning og sikkerhed.

Den foreslåede bemyndigelse vil skulle udnyttes til at fastsætte nærmere regler om sikkerheden ved Lovtidende i elektronisk form, der efter forslaget skal udgøre det autoritative kundgørelsessystem. Disse regler vil samlet have til formål at sikre den fornødne tekniske kapacitet til pålidelig drift af kundgørelsessystemet og størst mulig tilgængelighed til kundgørelsessystemet for offentligheden samt sikre de kundgjorte retsforskrifters tekstmæssige autenticitet.

Der vil være tale om regler, der bl.a. skal tilvejebringe den fornødne sikkerhed for, at systemet frembyder et passende sikkerhedsniveau mod udefrakommende angreb som f. eks. forsøg på sletning, blokering eller nedbrydning af systemet. Endvidere må systemet sikres en tilstrækkelig beskyttelse mod driftsforstyrrelser eller -afbrydelser som f.eks. systemnedbrud, fejlagtig sletning, ændring, blokering mv. af de pågældende kundgørelser. Der må herudover også tilrettelægges rutiner, som sikrer pålideligheden af de retsforskrifter, som indføres i Lovtidende i elektronisk form.

Der vil med hjemmel i den foreslåede bestemmelse endvidere skulle fastsættes regler om de ansvarlige myndigheders opbevaring af de originale retsforskrifter i papirform, dvs. de originale retsakter, f.eks. de eksemplarer af love, som er vedtaget af Folketinget og stadfæstet af regenten med den ansvarlige ministers kontrassinatur.

Til nr. 2 (§ 2, stk. 2)

Forslaget indebærer, at lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led, ophæves. Lovtidendelovens § 2, stk. 2, 2. led, indeholder hjemmel til, at det ved kgl. anordning kan bestemmes, at visse grupper af ministerielle bekendtgørelser ikke indføres i Lovtidende, men at der i stedet kundgøres i overensstemmelse med forskrifter, som meddeles af vedkommende minister.

Bestemmelsen i § 2, stk. 2, blev i sin nugældende form affattet ved lov nr. 467 af 14. december 1923.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Rigsdagstidende 1923-24, tillæg A, sp. 2973 ff, at baggrunden for undtagelsesbestemmelsen var, at Lovtidendes stof i årene før lovforslaget var tiltaget i betydelig grad, hvilket havde medført en stærk forøgelse af udgifterne ved udgivelsen og trykningen af Lovtidende. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at man fandt, at man uden at gå berettigede interesser for nær ville kunne begrænse stoffet i Lovtidende, således at indførelse i Lovtidende bortfaldt for så vidt angår udfærdigelser, der kun havde interesse for snævrere kredse eller kun havde rent lokal betydning.

Undtagelsesbestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, er i dag udnyttet til at undtage en række retsforskrifter fra kravet om kundgørelse i Lovtidende. Lovtidendeloven angiver ikke, hvorledes bekendtgørelser, der ikke optages i Lovtidende, skal kundgøres.

Det fremgår af pkt. 115 i Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, at spørgsmålet om at undtage bekendtgørelser fra kundgørelse i Lovtidende navnlig kan overvejes med hensyn til bekendtgørelser, der har et meget væsentligt omfang, og som er af rent teknisk karakter, eller som kun har betydning for en meget begrænset del af befolkningen eller et erhverv med et lille antal erhvervsudøvere. I forbindelse med overvejelserne bør der også lægges vægt på mulighederne for at informere den berørte personkreds om reglernes eksistens på anden måde, f.eks. gennem fagtidsskrifter eller ved direkte udsendelse.

Udvalget finder, at det ressourcemæssige hensyn til begrænsning af stoffet i Lovtidende, som må anses for at være bærende for undtagelsesbestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, ikke har nogen berettigelse i forhold til den elektroniske kundgørelsesordning, som med lovudkastet foreslås etableret. Begrundelsen for dette synspunkt er, at en elektronisk kundgørelse af selv meget omfattende og teknisk prægede retsforskrifter ikke vil være uforholdsmæssigt ressourcekrævende, idet omfanget af retsforskrifterne ikke vil have nævneværdig betydning for ressourceforbruget ved den elektroniske kundgørelse.

Udvalget har fundet det rigtigst, at bestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, i forbindelse med ændringen affattes i et nutidigt sprog. Den foreslåede affattelse indeholder således i overensstemmelse med nutidig sprogbrug udtrykket ”ministerielle bekendtgørelser” i stedet for ”ministerielle anordninger, under hvilket navn de end måtte udstedes (anordninger, bekendtgørelser, plakater, regler, instruks, vedtægter osv)”. Der er ikke ved den foreslåede affattelse tilsigtet nogen indholdsmæssig ændring af den gældende bestemmelse i lovtidendelovens § 2, stk. 2, 1. led.

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse alene vil finde anvendelse for retsfor- skrifter, der udstedes efter lovudkastets ikrafttrædelse, jf. herved lovudkastets § 2, stk. 2. Der henvises til bemærkningerne til § 2, stk. 2.

Til nr. 3 (§ 3, 2. og 3. pkt.)

Forslaget indebærer en ændring af lovtidendelovens generelle ikrafttrædelsesregel, som finder anvendelse for de retsfor- skrifter, som kundgøres i Lovtidende, men som ikke inde- holder en særlig bestemmelse om ikrafttrædelse. Forslaget skal tilpasse lovtidendelovens ikrafttrædelsesbestemmelse til det forhold, at der etableres en elektronisk kundgørelses- ordning, som indebærer, at retsvirkningerne af de kundgjorte retsfor- skrifter knytter sig til kundgørelsen i Lovtidende i elektronisk form, jf. herved lovudkastets § 1 a, stk. 2.

Efter den gældende bestemmelse i lovtidendelovens § 3, 2. og 3. pkt., træder en lov eller anordning, som ikke afholder nogen herfra afvigende bestemmelse, i kraft ugedagen efter den dag, da det nummer af Lovtidende, hvori den bekendtgøres, er udgivet. Hvert nummer skal betegne den dag, da det udgives.

Da der efter lovudkastet vil blive etableret en elektronisk kundgørelsesordning, foreslås det, at lovtidendelovens ikrafttrædelsesregel ændres, således at ikrafttrædelsen af en rets- forskrift, der ikke indeholder en selvstændig bestemmelse om ikrafttræden, knytter sig til indførelsen i Lovtidende i elektronisk form.

Samtidig foreslås bestemmelsen i § 3, 2. pkt., ændret, således at ikrafttrædelsen af den pågældende retsfor- skrift sker ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori retsfor- skriften er indført i Lovtidende i elektronisk form. Dette vil gælde, uanset om det efterfølgende døgn f.eks. er en lørdag eller en helligdag.

Som et eksempel på den foreslåede bestemmelses virkning kan nævnes, at en lov, som ikke indeholder en afvigende ikrafttrædelsesbestemmelse, og som er indført i Lovtidende en tirsdag, vil træde i kraft den næstfølgende dag, onsdag kl. 0.00.

Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen om ikrafttrædelse i lovtidendelovens § 3, 2. pkt., ikke har større praktisk betydning, idet stort set alle love, der vedtages, inde- holder særlige bestemmelser om de pågældende loves ikrafttrædelse. Der foretages således i praksis i forbindelse med vedtagelsen af den enkelte lov en konkret vurdering af, hvilket ikrafttrædelsestidspunkt der er mest hensigtsmæssigt.

Herudover foreslås bestemmelsen i § 3, 3. pkt. ændret, således at hver enkelt retsfor- skrift, der indføres i Lovtidende i elektronisk form, skal indeholde oplysning om, på hvil- ken dag indførelsen er sket.

Til § 2

Det foreslås i § 2, stk. 1, at justitsministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræ- den.

Baggrunden for den foreslåede bestemmelse er, at etableringen af Lovtidende i elektro- nisk form vil kræve iværksættelse af en række foranstaltninger, herunder tilvejebringelse af den fornødne tekniske kapacitet og udvikling af det nødvendige edb-programmel til

etableringen af Lovtidende i elektronisk form. Det er således nødvendigt med et omfattende udviklings- og etableringsarbejde, der skal sikre, at den foreslåede ordning med elektronisk kundgørelse af retsfor skrifter lever op til det niveau for driftsikkerhed, pålidelighed og sikkerhedsmæssig integritet, der må stilles til kundgørelsesordningen for love og administrative retsfor skrifter med retsvirkninger for borgerne.

Udvalget finder på denne baggrund, at det bør overlades til justitsministeren at beslutte, på hvilket tidspunkt det er forsvarligt at iværksætte den elektroniske kundgørelsesordning.

Det foreslås i § 2, stk. 2, at lovudkastets § 1, nr. 2, hvorefter adgangen til ved kongelig anordning at undtage visse ministerielle bekendtgørelser fra lovtidendelovens kundgørelsespligt, ophæves, alene finder anvendelse for retsfor skrifter, der udstedes efter lovudkastets ikrafttrædelse. Dette medfører, at retsfor skrifter, som er udstedt inden lovudkastets ikrafttrædelse, og som er undtaget fra kundgørelse i Lovtidende i medfør af kgl. anordning udstedt efter lovtidendelovens bestemmelse i § 2, stk. 2, 2. led, ikke senere skal kundgøres i Lovtidende. Eventuelle ændringer af sådanne retsfor skrifter vil derimod skulle kundgøres i Lovtidende.

7. Summary in English

7.1. The Committee's terms of reference, composition and work

On 25 October 2004 the Danish Ministry of Justice decided to appoint the Committee on the Electronic Legal Gazette.

The Committee's terms of reference state that, seen in the light of the experiences gained through the electronic publication of the Ministerial and the Official Gazette, the Government intends that the Legal Gazette be published electronically in the future.

It further appears from the Committee's terms of reference that the Committee shall examine the legal, administrative and practical issues involved in the electronic publication of the Legal Gazette. In this context the Committee shall consider whether the electronic version of the Legal Gazette may replace the hitherto printed version, thus reducing among other things the costs of publishing the Legal Gazette. Based on these considerations the Committee shall furthermore assess whether amendments in the law will be needed, and make drafts for such amendments.

The terms of reference are appended as an Appendix to this report.

As it follows from the terms of reference that the Committee shall examine the legal, administrative and practical issues involved in an electronic publication of the Legal Gazette, the Committee has found that it should refrain from any detailed considerations concerning any amendments to the Legal Gazette Act not directly related to the publication of the electronic Legal Gazette.

The following members of the committee were appointed:

- Director General Mr. Jens Møller from the Parliamentary Ombudsman's office (chairman).
- Professor Peter Blume, LL.D., from the University of Copenhagen.
- Acting Head of Division Mr. Jens-Christian Bülow from the Ministry of Justice.
- Head of Division Ms. Natascha Dexters from the National IT and Telecom Agency (appointed on recommendation from the Ministry of Science, Technology and Innovation).
- Judge Mr. Poul Holm from the District Court of Aarhus.
- Director General Ms. Nina Koch from the Civil Affairs Agency.
- Lawyer Ms. Marlene Winther Plas from Lind & Cadovius (appointed on recommendation from the Danish Bar and Law Society).
- Head of the Legal Services Office Ms. Dorte Rønnemoes from the Danish Parliament (appointed on recommendation from Parliament).
- Head of Section Mr. Sune Stampe Sørensen from the Ministry of Finance (appointed on recommendation from the Ministry of Finance).

The committee's first meeting was on 6 December 2004, and the committee has had a total of 5 meetings.

The committee's report is presented unanimously.

Part 3 of the report contains a description of the existing promulgation system. The section gives an account of s. 22 of the Danish Constitution and the promulgation system for the Legal Gazette. In addition, there is a review of the official on-line information system Retsinformation (Legal Information) including the production of a printed version of the Legal Gazette and the so-called *lex Dania* project.

Part 4 briefly describes the Belgian, French and Austrian designs for electronic promulgation which, at the end of 2004, had wholly or partly switched over to actual electronic promulgation of legislative acts. Furthermore, the Norwegian and Swedish authorities' considerations concerning the introduction of electronic promulgation systems are briefly discussed.

Part 5 contains a review of the Committee's discussions concerning the introduction of the Legal Gazette in an electronic version. The first part of Part 5 deals with the legal prerequisites which the Danish constitution and fundamental principles of law must be assumed to imply for electronic promulgation. In continuation, the degree of accessibility for the citizens to an electronic promulgation system is described. Furthermore, Part 5 reviews the conditions which the Committee finds that an electronic promulgation system must fulfil in order to ensure a sufficient operational dependability, reliability and safety of integrity. Subsequently, a possible design of the Legal Gazette in an electronic form is put forward. In this context an assessment is made of the financial consequences of the outlined electronic promulgation system.

In addition to this, Part 5 contains the Committee's discussions concerning those legal questions which arise from an electronic promulgation system. The discussions concerns i.a. the provision in s. 2 (2) (2nd part) of the Legal Gazette Act concerning the exception of certain groups of ministerial orders from promulgation in the Legal Gazette, legal measures for countering systems failure of the electronic promulgation system, and s. 3 (2) and (3) on the coming into force of precepts that are to be promulgated in the Legal Gazette.

Part 6 contains the Committee's draft for a bill with comments on the individual provisions.

As Appendix to the report the Committee has enclosed its terms of reference, the Legal Gazette Act and a notice on the regulations on tender.

7.2. Summary of the Committee's deliberations and proposals

The Committee recommends that an electronic Legal Gazette be established to be available on the internet and constituting the authoritative promulgation system for precepts which have legal effects for the citizens and which are included in the promulgation system in the Legal Gazette Act. An authoritative, electronic promulgation system will imply that the legal effects of the promulgation of the individual precepts follow the electronic promulgation.

The Committee finds that the continuous and swiftly moving development of computer technology, especially the development of the internet and the associated technology, has led to increased opportunities for establishing an authoritative, electronic promulgation system.

In this context the Committee deemed it important that a predominant section of the population has access to the internet from their homes or workplace, and that citizens who do not have access from home or workplace may gain access to the internet from the public libraries where they may also be given assistance by staff in conducting searches, etc.

IT developments allow the process of promulgating precepts to utilize those advantages which this technology may afford with regard to a swift and efficient dissemination of the precepts. The Committee thus finds that an authoritative, electronic promulgation system may bring about a number of advantages, e.g. with regard to increased accessibility and improved search options for the users. Furthermore, in the Committee's assessment it will result in savings in the resources presently used if the State chooses to use an electronic promulgation system to promulgate, store and give access to the Legal Gazette instead of publishing it in its printed form. The transition to the electronic Legal Gazette will result in an isolated annual operational saving in the area of DKK 2.5 million provided that the Legal Gazette ceases to be published in its printed form after the transition and provided that no payment will be charged from subscribers to the electronic Legal Gazette. This saved amount is the result of the Civil Affairs Agency no longer having to pay for printing and posting of the Legal Gazette in its printed form. However, the amount saved will depend on the costs involved in publishing and operating the Legal Gazette in its electronic form and the economic consequences of putting out to tender parts of the legal information system.

The Committee has discussed the technical safety requirements that an authoritative, electronic promulgation system must fulfil. In the Committee's opinion great care must be taken to ensure that it will be possible with great certainty for the users to find those precepts which unequivocally contain the authoritative wording of the provisions in force. An electronic promulgation system must offer a high surety against faulty or non-authentic texts which may be caused by e.g. wrongful entering of data, systems errors, systems failure or outside attacks on or manipulation with the promulgation system.

It is the Committee's collective view that it will be technically possible to establish a promulgation system which matches the security level required of such a system for precepts included in the Legal Gazette.

On this basis, in the draft bill's s. 1 (1) the Committee proposes an amendment to the Legal Gazette Act, authorizing the Minister of Justice to oversee the running of the electronic Legal Gazette. The basis of the proposal is that the electronic Legal Gazette is built on the already existing databases available through the official on-line legal information system, Retsinformation. In addition, the Committee proposes that it is inserted in the Legal Gazette Act that the Minister of Justice is authorized to issue detailed rules about i.a. the electronic Legal Gazette.

Further to this point the Committee proposes that the legal effect of the promulgation of precepts in the Legal Gazette must be tied to the promulgation thereof in the electronic Legal Gazette. According to the proposed system, promulgation in the electronic Legal Gazette will thus become the authoritative promulgation system for precepts which have legal effects for the citizens and which are included in the promulgation system of the Legal Gazette Act.

The issue of the introduction of the electronic Legal Gazette as the authoritative promulgation system has caused the Committee to consider a range of specific adjustments to the Legal Gazette Act.

In this context the Committee has considered whether there is a basis for maintaining the provision in the Legal Gazette Act's s. 2 (2) (2nd part). This provision implies that it may be decided by Royal Decree that certain groups of ministerial orders not be entered into the Legal Gazette. The Committee finds that the resource-related considerations regarding restriction of the items entered into the Legal Gazette, which must be viewed as underpinning the exemption clause in s. 2 (2) (2nd part), will have no justification in relation to the electronic Legal Gazette. The Committee has therefore proposed in s. 1 (2) of the draft bill that the provision in s. 2 (2) (2nd part) of the Legal Gazette Act be revoked.

In addition, the Committee has discussed whether the establishment of the electronic Legal Gazette affords grounds for proposing a general emergency promulgation system which may be used in case of a possible long-term systems breakdown of the electronic Legal Gazette.

It is the opinion of the Committee, however, that it will be technically possible to secure the electronic Legal Gazette against operational failure to a standard that endows the system with a reliability consistent with the level required of the promulgation system for precepts included in the Legal Gazette Act. Therefore, the Committee does not find that the establishment of the electronic Legal Gazette as the authoritative promulgation system in itself creates a need to ensure that there is no hindrance in the power vested in the legislature and the administration to issue general precepts, e.g. in case of long-term systems failure of the electronic Legal Gazette. On the basis of the terms of reference the Committee has thus not found occasion to suggest a provision regarding an emergency promulgation system.

The Committee has also considered the question of storing paper versions of those precepts that are promulgated in the electronic Legal Gazette.

In this context the Committee has found that rules should be laid down concerning the storage of the authentic documents containing precepts to be promulgated in the electronic Legal Gazette, thus ensuring that, in the case of a quite extraordinary systems failure of the electronic Legal Gazette, one or more paper versions of the adopted and signed precept exist. Such rules may be laid down as a consequence of the proposed s. 1 (b) of the Legal Gazette Act.

Finally, the Committee has considered whether there should be an amendment to the general implementation provision in s. 3 (2) of the Legal Gazette Act which is applicable to those precepts which are promulgated in the Legal Gazette but which do not contain a specific provision for implementation.

The Committee finds that, as a consequence of the establishment of the electronic Legal Gazette, the implementation provision in the Legal Gazette Act should be clarified, expressly stating that the coming into force of a precept without any independent provision as to implementation is tied to its entry into the electronic Legal Gazette. In this context the Committee proposes that the provision be formulated so that the coming into force of the

precept in question takes place at the start of the day following the day on which the precept has been entered into the electronic Legal Gazette.

25. oktober 2004

Kommissorium for udvalget om elektronisk Lovtidende

I 1998 overgik Ministerialtidende til at være en elektronisk publikation, der er tilgængelig på Retsinformations hjemmeside. Ministerialtidende udgives indtil videre fortsat også i en trykt version.

På samme måde er Statstidende siden 2000 blevet udgivet i en elektronisk udgave ved siden af den trykte udgave. Ordningen i den nye lov om Statstidende fra 2000 indebærer, at retsvirkningerne af offentliggørelse i Statstidende er knyttet til det trykte Statstidende, indtil ministeren for videnskab, teknologi og udvikling måtte fastsætte regler om, at retsvirkningerne skal følge af offentliggørelsen i det elektroniske Statstidende.

Lovtidende – der indeholder love, kongelige anordninger, bekendtgørelser og traktater – udgives i dag alene i en trykt udgave. I lyset af erfaringerne med de ovenfor nævnte publikationer er det imidlertid regeringens opfattelse, at også Lovtidende fremover bør udgives i en elektronisk udgave.

Justitsministeriet har derfor besluttet at nedsætte et udvalg, som skal belyse de retlige, administrative og praktiske spørgsmål, der vil være forbundet med at udgive Lovtidende i elektronisk form. Udvalget skal i den forbindelse overveje, om den elektroniske udgave af Lovtidende kan erstatte den hidtidige trykte udgave, bl.a. således at udgifterne til udgivelse af Lovtidende reduceres.

På baggrund af sine overvejelser skal udvalget endvidere vurdere, om der vil være behov for lovændringer samt udarbejde udkast til sådanne ændringer.

Udvalget forventes at færdiggøre sit arbejde senest ved udgangen af første halvår af 2005.

Formand for udvalget bliver direktør Jens Møller, Folketingets Ombudsmand.

Udvalget sammensættes i øvrigt således:

- 1 medlem udpeget efter indstilling fra Advokatsamfundet,
- 1 medlem udpeget efter indstilling fra Dommerforeningen,
- 1 medlem udpeget efter indstilling fra Finansministeriet,
- 1 medlem udpeget efter indstilling fra Folketinget,
- 1 medlem udpeget efter indstilling fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling,
- 1 medlem fra Justitsministeriet,
- 1 medlem fra Københavns eller Århus Universitet og
- 1 medlem fra Civilstyrelsen.

Udvalgets sekretariatsfunktioner varetages af Justitsministeriet og Civilstyrelsen.

Bekendtgørelse af lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende

(Lovtidendeloven)

Herved bekendtgøres lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986 som ændret ved § 15 i lov nr. 396 af 13. juni 1990.

§ 1. Fra 1. januar 1871 udgives ved regeringens foranstaltning en Lovtidende og en Ministerialtidende.

§ 2. I Lovtidende indføres såvel alle love som alle kongelige anordninger, under hvilket navn de end måtte udstedes (anordninger, åbne breve, kundgørelser osv.), og hvad enten de forskrifter, som deri indeholdes, vedkommer hele riget eller kun enkelte landsdele, byer eller egne eller dele af befolkningen.

Stk. 2. Endvidere indføres i Lovtidende alle ministerielle anordninger, under hvilket navn og de end måtte udstedes (anordninger, bekendtgørelser, plakater, reglementer, regulativer, instrukser, vedtægter osv.), dog at det ved kongelig anordning kan bestemmes, at visse grupper af de heromhandlede udfærdigelser ikke indføres i Lovtidende, men at der i stedet forholdes overensstemmende med forskrifter, som meddeles af vedkommende minister, hvorved det eventuelt kan bestemmes, at den pågældende udfærdigelse, når den kun vedrører den enkelte kommune og således kun skal bringes til offentlig kundskab inden for dennes område, skal offentliggøres på dennes bekostning.

§ 3. Fra det nævnte tidspunkt af bortfalder den hidtil foreskrevne tinglæsning af love og anordninger, hvorimod disses offentliggørelse igennem Lovtidende bliver den bindende bekendtgørelsesform. Den pågældende lov eller anordning træder, for så vidt der ikke indeholder nogen herfra afvigende bestemmelse, i kraft ugedagen efter den dag, da det nummer af Lovtidende, hvori den bekendtgøres, er udgivet. Hvert nummer skal betegne den dag, da det udgives.

§ 4. I henseende til bekendtgørelsen af de anordninger, der i medfør af lovgivningen kunne udstedes af stedlige myndigheder, har det i almindelighed sit forblivende ved de nugældende regler. Dog skal vedkommende ministerium efter indstilling fra den stedlige myndighed kunne befale, at en af denne udstedt anordning indføres i Lovtidende. Det samme skal og ske, hvor tinglæsning hidtil undtagelsesvis har været foreskrevet med hensyn til slige anordninger. Optages sådanne anordninger i Lovtidende, har deres offentliggørelse deri samme retsvirkning som andre loves og anordningers. Den ellers på stedet brugelige bekendtgørelse skal i så fald ligefuldt iagttages, uden at dog nogen i denne henseende indløben forsømmelsen kan svække virkningen af den ved Lovtidende skete offentliggørelse.

§ 5. I Ministerialtidende optages i reglen de administrative, kongelige eller ministerielle befalinger af almindeligere karakter, som udstedes til vedkommende øvrigheder og myndigheder, så og de resolutioner og tilkendegivelser vedkommende enkelte tilfælde, der kunne have almindelig interesse. Herved skal det dog ikke være forment de ministerier, som dertil måtte have særegen anledning, ganske eller tildels at benytte en meddelelses-måde, der alene er beregnet på de dem underordnede.

§ 6. Ministerialtidende kan i øvrigt optage, efter vedkommende ministeriums nærmere bestemmelse, sådanne oplysninger og meddelelser, hvis offentliggørelse findes hensigts-mæssig.

§ 7. Justitsministeren fastsætter nærmere bestemmelser om lovens gennemførelse, herunder om betaling for Lovtidende og Ministerialtidende.

§ 8. Denne lov gælder ikke for Færøerne.

Justitsministeriet, den 16. december 1991

Hans Engell/ Jørgen Paulsen

Notits om udbudsreglerne

Regler om udbud af opgaver, som udføres af statslige myndigheder, findes i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (udbudsdirektivet). Endvidere har Finansministeriet udstedt cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige drifts- og anlægsopgaver.

1. EU's udbudsregler

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 (udbudsdirektivet) er gennemført i dansk ret i medfør af lov om fremgangsmåderne ved indgåelse af bygge- og anlægskontrakter og indkøb mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 600 af 30. juni 1992. I medfør af denne lov har Økonomi- og Erhvervsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004 om fremgangsmåden ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter. Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, skal ordregivere overholde bestemmelserne i udbudsdirektivet.

Det bemærkes indledningsvis, at EF-traktatens principper om ikke-diskrimination, gennemsigtighed, offentlighed, fri bevægelighed, gensidig anerkendelse og proportionalitet gælder for alle offentlige kontrakter og derfor også påvirker fortolkningen af udbudsdirektiverne, jf. pkt. 1.2 i Konkurrencestyrelsens vejledning af 20. december 2004 til udbudsdirektiverne. Disse principper vil naturligvis også kunne finde anvendelse på kontrakter, som ikke er omfattet af udbudsdirektivet.

1.1. Ordregivere omfattet af udbudsdirektivet

Udbudsdirektivet gælder for såkaldte ”ordregivende myndigheder”. Efter udbudsdirektivets artikel 2, stk. 9, betragtes staten, regionale og lokale myndigheder og sammenslutninger af en eller flere af disse myndigheder eller et eller flere af disse offentligretlige organer som ordregivende myndigheder. Udbudsdirektivet gælder således bl.a. statslige myndigheder. Hvad, der forstås ved statslige myndigheder, fremgår af bilag IV til udbudsdirektivet. Bilaget oplister for Danmarks vedkommende Folketinget og samtlige ministerier med tilhørende styrelser og institutioner.

Listen i bilag IV er alene vejledende. Det er således ikke i sig selv af betydning, om den pågældende myndighed ikke (længere) er optaget på listen, f.eks. fordi den har skiftet navn eller er blevet slået sammen med andre myndigheder, jf. pkt. 2.1.1 i vejledningen til udbudsdirektiverne.

For de statslige myndigheder gælder en lavere tærskelværdi, end der gør for andre myndigheder eller offentligtretlige organer, jf. pkt. 1.3 nedenfor.

1.2. Udbudspligten

Udbudsdirektivet gælder for såkaldte ”offentlige kontrakter”. Ved en offentlig kontrakt forstås en gensidigt bebyrdende aftale, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivende myndigheder, og som vedrører en nærmere bestemt ydelse omfattet af udbudsdirektiverne, jf. udbudsdirektivets artikel 1, stk. 2, litra a.

Begrebet økonomisk aktør dækker både over entreprenører, leverandører og tjenesteydere, hvilke omfatter enhver fysisk eller juridisk person og enhver offentlig enhed samt enhver sammenslutning af sådanne personer og/eller organer, som på markedet tilbyder udførelse af arbejder, bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser, jf. udbudsdirektivets artikel 1, stk. 8, 2. pkt.

Offentlige kontrakter er som nævnt ovenfor gensidigt bebyrdende aftaler. Det følger af gensidighedsbegrebet, at relationerne mellem parterne typisk vil hvile på et privatretligt grundlag. Direktivet finder således kun anvendelse på ydelser, der udføres på grundlag af tildeling af ordrer. Ydelser, der udføres på et andet grundlag, f.eks. love eller administrative bestemmelser eller arbejdsaftaler, er ikke omfattet. Selv om en økonomisk aktørs status er hjemlet i lov eller administrativ forskrift, kan opgavetildelingen dog være omfattet af udbudsdirektiverne, hvis det er nødvendigt at udfylde lovgrundlaget med en kontrakt, der beskriver aktørens præcise pligter, jf. pkt. 3.1 i vejledningen til udbudsdirektiverne.

Det er udgangspunktet, at kun gensidigt bebyrdende aftaler mellem to parter, der er selvstændige retssubjekter, skal i udbud. Udbudsreglerne tager ikke stilling til, hvornår en offentlig myndighed kan opfylde sine egne behov ved ydelser, der udføres af ordregiverens eget personale, dvs. selvudførte ydelser (såkaldt ”in house production”), eller om myndigheden skal udlicitere opgaven, dvs. ydelserne udføres som ikke-selvudførte ydelser (såkaldt ”ex house production”). Selvudførte ydelser er ikke omfattet af udbudspligten, da der ikke i sådanne tilfælde er tale om gensidigt bebyrdende aftaler, jf. pkt. 3.2 i vejledningen til udbudsdirektiverne.

En udbudspligtig aftale foreligger f.eks. ikke, selv om der internt i en myndighed indgås en aftale mellem ledelsen og en afdeling om de nærmere betingelser for en given opgavevaretagelse. Selv om staten efter dansk retspraksis i andre relationer anses for at være en enhed, kan staten imidlertid i relation til udbudsreglerne ikke betragtes som en enkelt juridisk person. Det enkelte ministerområde med tilhørende styrelser betragtes dog som en enhed, fordi institutionerne er under en enkelt ministers instruktionsbeføjelse, jf. pkt. 3.2 i vejledningen til udbudsdirektiverne. F.eks. vil en tjeneste, som en styrelse udfører for det overordnede departement, således være selvudførte ydelser, og tjenesten er dermed ikke omfattet af udbudsreglerne. Tjenester, som en styrelse udfører for en styrelse under et andet ministerområde, er derimod ikke selvudførte ydelser, og tjenesterne er derfor omfattet af udbudsreglerne.

I forlængelse heraf kan der peges på, at udbudsdirektivet kun gælder, når ordregiveren indgår kontrakt med en fra ordregiveren adskilt juridisk person. EF-Domstolen har således

i dom af 18. november 1999 (Teckal) udtalt, at man kan undlade at udbyde kontrakter, ”såfremt ordregiveren både underkaster den pågældende person en kontrol, der svarer til den kontrol, den fører med sine egne tjenestegrene, og den pågældende person udfører hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de lokale myndigheder, den ejes af, jf. pkt. 1.1.2 i vejledningen til udbudsdirektiverne.

Myndighedsopgaver er ikke omfattet af udbudsdirektiverne, jf. herved EF-traktatens artikel 46. Ved myndighedsopgaver forstås virksomhed, hvorved forvaltningen ensidigt og bindende fastlægger den enkelte borgers rettigheder og pligter på grundlag af offentligretlige regler, jf. pkt. 3.1 i vejledningen til udbudsdirektiverne.

Visse kontrakter er slet ikke omfattet af udbudsdirektivet, jf. direktivets artikel 12-18.

Der kan i sammenhæng med spørgsmålet om udbud af hele eller dele af det elektroniske kundegørelsessystem særligt peges på udbudsdirektivets artikel 14. Efter denne bestemmelse finder direktivet ikke anvendelse på offentlige kontrakter, der er erklæret hemmelige, eller hvis udførelse skal ledsages af særlige sikkerhedsforanstaltninger i overensstemmelse med gældende love og administrative bestemmelser i den pågældende medlemsstat, eller når beskyttelsen af væsentlige interesser i denne medlemsstat kræver det.

1.3. Tærskelværdierne

Afgørende for, om en offentlig kontrakt skal sendes i udbud efter udbudsdirektivets regler, er, om kontraktværdien svarer til eller overstiger den for kontrakten relevante tærskelværdi, jf. udbudsdirektivets artikel 7. Hvilken tærskelværdi, der finder anvendelse for en offentlig kontrakt, afhænger særligt af, hvilken type af ydelse der konkret er tale om, jf. pkt. 4.1 i vejledningen til udbudsdirektiverne.

De offentlige kontrakter inddeles efter udbudsdirektivet i offentlige bygge- og anlægskontrakter, offentlige vareindkøbskontrakter og offentlige tjenesteydelseskontrakter.

Efter udbudsdirektivets artikel 1, stk. 2, litra c, forstås ved vareindkøbskontrakter kontrakter, som vedrører køb, leasing eller leje med eller uden forkøbsret af varer, og som ikke er bygge- eller anlægskontrakter. Når en kontrakt om levering af varer også accessorisk omfatter monterings- og installationsarbejde, betragtes den samlede kontrakt som en vareindkøbskontrakt.

Ved offentlige tjenesteydelseskontrakter forstås offentlige kontrakter, bortset fra bygge- og anlægskontrakter og vareindkøbskontrakter, som vedrører tjenesteydelser nævnt i udbudsdirektivets bilag II, jf. udbudsdirektivets artikel 1, stk. 2, litra d, 1. pkt.

En kontrakt, der omfatter både varer og tjenesteydelser, betragtes samlet set som en tjenesteydelseskontrakt, når værdien af tjenesteydelserne er højere end værdien af varerne. Det er da den samlede værdi af varer og tjenester, der indgår i beregningen af, om kontraktværdien overstiger tærskelværdien. Dette gælder også, selv om tjenestedelen ikke isoleret overstiger tærsklen, jf. udbudsdirektivets artikel 1, stk. 2, litra d, 2. og 3. pkt.

De ydelser, som er opregnet i udbudsdirektivets bilag II, er inddelt i to kategorier: bilag A- og bilag B-ydelser. Kategorien af ydelser, der er tale om, er afgørende for, hvilke af direktivets bestemmelser der finder anvendelse ved udbudet. Omfatter en kontrakt om tjenesteydelser både bilag A-ydelser og bilag B-ydelser, behandles hele kontrakten som en

bilag A-ydelse, hvis værdien af bilag A-ydelsen overstiger værdien af bilag B-ydelsen, jf. udbudsdirektivets artikel 22. I modsat fald behandles kontrakten som en bilag B-ydelse. Det er den samlede kontraktværdi, der skal anvendes ved vurderingen af, om kontraktværdien overstiger tærskelværdien, jf. pkt. 4.1 i vejledningen til udbudsdirektiverne.

Omfattet af bilag II A, kategori 7, er edb-tjenesteydelser og hermed beslægtede tjenesteydelser. Herunder falder konsulentydelse i relation til installation af hardware, ydelser vedrørende udvikling og anvendelse af edb-programmer, databaseydelser, vedligeholdelse og reparation af kontormaskiner og udstyr, herunder datamater.

Omfattet af bilag II B, kategori 21, er juridiske tjenesteydelser.

For de statslige myndigheder gælder en lavere tærskelværdi, end der gør for andre myndigheder eller offentligretlige organer. Det skyldes, at EU på det statslige område har aftalt en særlig markedsføringsåbning med WTO, som giver sig udslag i, at andre WTO-lande skal have adgang til de statslige kontrakter. Hvornår dette er tilfældet, kan læses af listen i bilag IV, jf. pkt. 2.1.1 i vejledningen til udbudsdirektiverne.

I 2005 er tærskelværdien for statslige myndigheders kontrakter vedrørende bilag II A-tjenesteydelser og varekøb 1.144.511 kr., mens tærskelværdien for statslige myndigheders kontrakter vedrørende bilag II B-tjenesteydelser er 1.753.926 kr.

Ved vurderingen af, om kontrakten ligger over eller under tærskelværdien, skal ordregiver se på den forventede værdi af kontrakten eksklusiv moms, jf. pkt. 4.6 i vejledningen til udbudsdirektiverne. Den anslåede værdi af en offentlig kontrakt beregnes på grundlag af det samlede beløb ekskl. moms, som den ordregivende myndighed anslået kan komme til at betale, jf. udbudsdirektivets artikel 9, stk. 1.

Det følger af udbudsdirektivets artikel 9, stk. 5, at når et påtænkt indkøb af tjenesteydelser kan opdeles på en række delkontrakter, der indgås samtidig, eller et projekt, der tager sigte på at anskaffe ensartede varer, kan give anledning til opdeling på en række delkontrakter, skal den anslåede værdi af alle disse delkontrakter tilsammen lægges til grund.

Betingelsen for, at en delydelse på vare- eller tjenesteydelsesområdet kan betragtes som undtaget, er, at dens værdi er 594.551 kr. ekskl. moms (for året 2005), og at den samlede værdi af de delydelser, der ønskes undtaget, ikke overstiger 20 pct. af den samlede kontraktværdi, jf. udbudsdirektivets artikel 9, stk. 5.

2. Finansministeriets cirkulære om udbud mv.

Finansministeriet har udstedt cirkulære nr. 159 af 17. december 2002 om udbud og udfordring af statslige driftsopgaver.

Det fremgår af cirkulærets § 1, at statsopgaver, som en statsinstitution udfører, og som vil kunne udføres af eksterne leverandører, med passende mellemrum skal sendes i udbud. Udbudspligten gælder statslige opgaver, som er udbudsegnete, jf. cirkulærets § 2.

Det følger af cirkulærets § 4, at opgaver med en forventet kontraktsum under 500.000 kr. ikke er omfattet af udbudspligten.

Efter cirkulærets § 5 gælder udbudspligten ikke, hvis institutionen godtgør, at det ikke er muligt at udbyde opgaven eller nogen del heraf i konkurrence, eller hvis den godtgør, at

udbuddet af opgaven medfører uforholdsmæssigt store omkostninger eller administration.

Efter cirkulærets § 7, stk. 4, skal kontraktsindgåelse af en opgave, som er omfattet af EU's udbudsdirektiver, udbydes efter disse regler.

