Peter Blume

Fra tale til data

Studier i det juridiske informationssystem

AKADEMISK FORLAG

How many times must a man look up
before he can see the sky?
(Bob Dylan)

Fra tale til data
Studier i det juridiske informationssystem

Copyright © 1989 by Peter Blume and Akademisk Forlag

Omslag: Bente Sivertsen
Tryk: AiO Tryk as, Odense

ISBN 87-500-2788-3

Printed in Denmark

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af denne bog eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med overenskomst mellem Undervisningsministeriet og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse uden Akademisk Forlags skriftlige samtykke er forbudt ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Denne afhandling er af Det retsvidenskabelige Fagråd ved Københavns Universitet antaget til offentligt at forsvares for den juridiske doktorgrad.
Forsvaret finder sted fredag den 2. juni 1989 kl. 13 præcis i Annexauditorium A, Studiestræde 6, over gården.

København, den 8. marts 1989
Steen Rønsholt, fagrådsformand

Forord

Efter at jeg i 1982 blev ansat i et lektorat i retsinformatik blev jeg hurtigt klar over, at spørgsmålet om formidling af juridisk information var et centralt, men også et relativt forsømt, forskningsområde. Der foreligger således en række uløste problemer i forbindelse med kommunikation af juridisk information både til professionelle og ikke-professionelle adressater. Problemer, der for en dels vedkommende sætter søgelyset på fundamentale sider af retssystemets funktioner. Selvom interessen for retsinformatoriske spørgsmål er blevet aktualiseret af moderne edb-teknologi er disse problemstillinger ikke bundet til nogen bestemt informationsteknologi, men har lange rødder tilbage i rettens historie. Det er således et grundsynspunkt bag den foreliggende bog, at retsinformatikken som retsvidenskabelig disciplin og betragtningsmåde ikke entydigt er bundet til edb-teknologien.

Det har endvidere været væsentligt for mig, at formidlingsspørgsmålet ikke blot har betydning for juristers brug af juridisk information, men nok først og fremmest er af betydning for borgernes muligheder for at være orienteret i det moderne komplekse retssystem. Det er især under denne synsvinkel, at kommunikationsprocessen i dag ikke fungerer. Der er således et stort behov for dels at forbedre tilgengeligheden af de enkelte retskilder, dels at udvikle mere adæquate informationssystemer til formidling af retskilderne.

Efter i de første år bredt at have orienteret mig inden for retsinformatikkens emneområder opstod ideen til bogen i 1985. De ovenfor antydede problemstillinger er relevante for alle dokumenterbare retskilder, men at inddrage alle kilder i fremstillingen ville give den et omfang, der ikke er læservenlig. Dette er en ofte set skavank ved større videnskabelige afhandlinger. Det var derfor fra starten klart, at bogen måtte begrænses til at angå enkelte retskilder. Mest nærliggende her er de bindende retsforskrifter, love og bekendtgørelser, der er den vigtigste retskilde i dansk ret. Ganske vist betyder denne afgrænsning, at enkelte interessante retsinformatoriske spørgsmål måtte lades ubehandlet, men desuagtet kan der gives en sammenhængende og forhåbentlig rimelig overskuelig fremstilling.

Arbejdet med udarbejdelsen tog for alvor fart i løbet af 1986 og afhandlingen blev indleveret til bedømmelse 30.9.1988. Med en enkelt mindre ændring, der er anbefalet af bedømmelsesudvalget, svarer

bogen til den indleverede afhandling. Litteratur, afgørelser m.v. fremkommet efter 1.7.1988 eller blevet tilgængelig i Danmark efter dette tidspunkt er ikke taget i betragtning.

Det er en langstrakt proces at skrive en sådan bog. Store mængder litteratur skal indsamles og studeres. Det er derfor meget væsentligt, at man har adgang til gode forskningsbiblioteker. Selvom bibliotekssvæsenets service normalt nærmest tages som en selvfølge bør den fremhæves. I denne forbindelse vil jeg særlig takke bibliotekarerne ved Juridisk Institutbibliotek, Mette Jønson og Pernille Lehn Petersen, for deres store hjælpsomhed ved fremskaffelsen af den nødvendige litteratur.

I forbindelse med afhandlingens udarbejdelse har jeg aflagt en række studiebesøg. Først må fremhæves den inspiration, som de stimulerende forskningsmiljøer ved institutterne for retsinformatik ved universiteterne i Oslo og Stockholm har bibragt. Jeg har besøgt begge institutter ved flere lejligheder. Herudover har jeg været på to studiebesøg i England, hvor jeg har haft meget udbytte af især 3 biblioteker, Institute of Advanced Legal Studies (London), University College London og Bodleian Law Library (Oxford). Alle steder har jeg mødt stor hjælpsomhed og interesse for mit forskningsprojekt.

Mange personer har også haft betydning for skrivningen af denne bog. Jeg vil først gerne takke følgende. Professor, dr.jur. Henrik Zahle har gennemset udkast til store dele af afhandlingen og har fremsat mange værdifulde kommentarer. Lektor, dr.jur. Inger Dübeck har opmuntret mig til de retshistoriske dele af bogen og har ligeledes fremsat mange nyttige kommentarer til udkast til disse dele af bogen. Direktør, cand.jur. Lene Engelbrecht har givet mig megen nyttig information om den faktiske administration af Lovtidende og Retsinformation.

Min sekretær, Grethe Cramer, har ydet en stor og god indsats med skrivning, retning og atter skrivning af manuskriptet. Herfor en varm tak.

Min mor, Vera Blume, der i universitetssammenhænge er mest kendt som fast leverandør af rejesalat til Institut B's julefrokost, har foretaget en sproglig gennemgang af det engelske summary, der herved er blevet betydeligt forbedret.

Bogens illustrationer er indsamlet af bibliotekarerne June Lund-Hansen og Lisbeth Rasmussen. En stor tak herfor.

Skrivning af en bog over en lang periode er på mange måder en ensom proces. Mere immaterielle stimulanser har derfor også betydning især i de lange aftener, hvor koncentrationen skal fastholdes. Musikken - Dylan, Cohen, Presley - og Dunhill samt cola har dermed også deres andel i dette produkt.

Alt i alt er der tale om en tidskrævende proces, der går ud over privatlivets sysler. Annie har udvist stor tålmodighed og ikke mindst sørget for en hjemlig »infrastruktur«, der gjorde det praktisk muligt at skrive bogen. Tak Annie, sine qua non.

Peter Blume
København, februar 1989

I de tilfælde, hvor der i teksten henvises til et afsnit, findes dette i samme kapitel. Ved andre henvisninger benyttes sidehenvisninger.

Første gang, der i en note i et kapitel henvises til et værk, er dettes titel angivet fuldt ud (dog ikke altid med undertitel), og herefter med kort reference.

Hammurabi's lovsten, der formentlig stammer fra omkring 2530 f.Kr. Opbevares på Louvre, Paris.

Indhold

Introduktion 19

Kapitel 1. Den almindelige baggrund 43

Kapitel 2. Retsudviklingen indtil Grundloven 1849 . . . 105

Kapitel 3. Fra Grundlov til RETSINFORMATION 151

Ekskurs: Retsvildfarelse 257

Kapitel 4. Elektronisk regelformidling 289

Retspolitisk mellemspil 337

Kapitel 5. Faktisk regelinformation 355

Summary 403

Indholdsfortegnelse

Introduktion . . . . . 19 -41
1. Retten som informationssystem 19
2. Genesen 22
3. Problemstillinger og synspunkter 27
4. Grundbegreber 29
5. Afgrænsning: Formidling af bindende retsforskrifter . . . 33
6. Forholdet til andre videnskaber 38
7. Udenlandsk ret 39
8. Plan for fremstillingen 40

Kapitel 1. Den almindelige baggrund . . . . . 43 -103
1. Oversigt 43
2. Formidlingsformer 44
   2.1. Mundtlig kommunikation 44
   2.2. Skriftlig kommunikation 48
3. Teknologier 51
   3.1. De første materialer 51
   3.2. Flytbare materialer 52
      3.2.1. Papyrus 52
      3.2.2. Pergament 52
      3.2.3. Papir 53
   3.3. Håndskrifter 54
      3.3.1. Håndskrifter som retligt kommunikations-
      middel 55
   3.4. Bogtryk 57
      3.4.1. Funktioner 59
   3.5. Radio/TV m.v. 61
   3.6. Databaser 61
4. Formidlingsinstitutioner m.v. 63
   4.1. Kirken 64
   4.2. Skolen 65
   4.3. Biblioteker 68
   4.4. Boghandel 69
   4.5. Regelsamlinger m.v. 69
   4.6. Aviser 71
      4.6.1. Post/Transport 72
5. Regelinformation og -kommunikation 73

6. Sprog og alfabetisme 75
6.1. Det skrevne sprog 75
6.2. Læsebehov 76
6.3. Analfabetisme 77
6.3.1. Funktionel analfabetisme 78
6.3.1.1. Særlige befolkningsgrupper 80
6.3.2. Edb-analfabetisme 80
6.3.3. Offentligt sprog 81
7. Juridisk sprog 82
7.1. Almindelig karakteristik 82
7.2. Vurderingskriterier 85
7.3. Adresssatproblemet 86
7.4. Reformbestræbelser 88
7.5. Præcision 90
7.6. De anvendte ord 90
7.7 Kompleksitet 91
7.8. Kilde/norm 91
7.8.1. Informationssystemets betydning 93
7.9. Vurdering af sproglige tekster 93
7.9.1. Lix-metoden 94
7.10. Eksempler 95
7.10.1. Grundloven 96
7.10.2. Lov om offentlige registre 97
7.10.3. Straffeloven 97
7.10.4. Lov om private registre 100
7.10.4.1. Systematik 101
7.11. Konklusion 102

Kapitel 2. Retsudviklingen indtil grundloven 1849 105-150
1. Formidlingsaspirationer 105
2. Lovgivning 107
2.1. Lovgivningsmagtens placering 107
2.2. Regeltyper 108
3. Den tidlige ret 110
3.1. Direkte regeldannelse 110
3.1.1. Retsforedrag 111
3.1.2. Karakteristik 111
3.2. Overgangen til skriftlige regler 112
4. Skrevne regler 113
4.1. Trykte regler 114
5. Regelsproget 115
5.1. Latin/dansk 115
5.2. Den kasuistiske lovstil 116

6. Danske lov 118
6.1. Formål og karakter 118
6.2. Kundgørelse 120
7. Tinglæsning 120
7.1. Promulgation 120
7.2. D.L. 1-3-7 121
7.3. Kontrol 124
7.4. Ophævelse af regler 128
7.5. Retsvirkninger 128
7.6. Tilbagevirkende kraft 134
7.7. Generelle karakteristika 135
8. Kommunikation af retsforskrifter 136
8.1. Forskellige metoder 137
8.2. Oplæsning fra prædikestole 140
8.3. Sammenfatning 142
9. Udenlandsk ret 142
9.1. Svensk ret 142
9.2. Norsk ret 146
9.3. Engelsk ret 148

Kapitel 3. Fra grundlov til Retsinformation 151-255
1. Problemstillinger 151
2. Grundlovens § 22 152
3. Særlige grundlovsbestemmelser 159
4. Perioden 1849-1870 160
5. Lovtidendeloven 1870 163
6. Generelle hensyn 166
7. Lovtidendes opbygning, struktur, indhold m.v. 168
8. Stadfæstelse 170
9. Ikrafttrædelsesbestemmelsens udformning 173
10. Ikrafttrædelsestidspunktet 175
10.1. Fristens længde 175
10.2. Tidspunkt af døgnet 178
10.3. Distribution 180
11. Kundgørelsens retsvirkninger 181
11.1. Håndhævelse/virkning 182
11.2. Teorien 184
11.3. Retspraksis 187
11.4. Finansloven 190
11.5. Konklusion 190
12. Ikrafttræden, virkning, anvendelse 191
13. Tilfældige forskydninger 199
14. Faktisk kendskab 201

15. Tilbagevirkende kraft 205
16. Bekendtgørelser 211
17. Undtagelser fra kravet om kundgørelse i Lovtidende . . .213
17.1. Ikke-ministerielle bekendtgørelser 213
17.2. Undtagelse ved kgl. anordning 216
17.2.1. Praksis 219
17.2.2. Retspolitiske overvejelser 220
18. Svensk ret 221
18.1. Terminologi 221
18.2. Kundgørelse 221
18.3. SFS 223
18.4. Tilbagevirkende kraft 226
19. Norsk ret 227
19.1. Terminologi 227
19.2. Kundgørelse 228
19.2.1. Lovtidende 230
19.2.2. Forskrifter 231
19.3. Tilbagevirkende kraft 232
20. Engelsk ret 235
20.1. Terminologi 235
20.2. Acts of Parliament 236
20.2.1. Consolidation acts 238
20.2.2. Lovbekendtgørelser 239
20.3. Statutory instruments 240
20.4. Tilbagevirkende kraft 242
21. Lovbekendtgørelser 242
22. Alternativ kundgørelse 246
23. Antallet af retsforskrifter 248
24. Lovtidende som informativt organ 252

Ekskurs. Retsvildfarelse 257-288
1. Almindelige synspunkter 257
1.1. Maksimen 257
1.2. Informationssystemets betydning 258
1.3. Kendskab til normen 262
1.4. Modstridende hensyn 264
1.4.1. Hensynet til individuel retfærdighed . . . 264
1.4.2. Kendskab til retsforskrifter 265
1.4.3. Effektivitet 267
1.5. Er retssystemet baseret på retsvildfarelse? 268
1.6. Strafferegler 270
2. Begrebsbestemmelser 270
2.1. Faktisk/retlig vildfarelse 271

2.2. De to former for retsvildfarelse 272
3. Straffelovens regler 274
3.1. Straffeloven 1866 275
3.2. Straffeloven 1930 276
4. Retspraksis 278
4.1. Nye retsforskrifter 278
4.2. Kundgørelse uden for Lovtidende 278
4.3. Utilgængelige retsforskrifter 280
4.4. Information fra offentlige myndigheder 281
4.5. Uklare regler m.v. 281
4.5.1. Mening fastlagt i præjudikat 283
4.6. Sammenfatning 284
5. Reale overvejelser 284
6. Retspolitiske konsekvenser 287

Kapitel 4. Elektronisk regelformidling 289-336
1. Oversigt 289
2. Generelle problemer 290
2.1. Datateknologi 290
2.2. Databaser 291
2.3. Databasens indhold 292
2.4. Søgning 294
2.5. Anvendelsesproblemer 296
2.5.1. Søgeteknik 298
2.6. Fuld tekst/fri tekst 301
3. Juridiske databaser 303
3.1. Sverige: RÄTTSDATA 304
3.2. Norge: LOVDATA 305
3.3. DATALEX/DC-JURA 306
4. RETSINFORMATION 308
4.1. Indhold 311
4.2. Delbaseopdeling 312
4.3. Økonomi 313
4.4. Andre funktioner 315
5. Retlige virkninger ved databasepublikation 316
5.1. Kundgørelse 316
5.2. Retligt ansvar 318
6. Anvendelse af andre teknologier 319
6.1. Videotex 321
6.1.1. Kundgørelse 326
6.1.2. Økonomiske forhold m.v. 327
6.2. Kundskabsbaserede systemer 328
7. Det juridiske sprog 331

8. Data/papir 334

Retspolitisk mellemspil 337-354
1. Ny grundlovsbestemmelse 337
2. Ny lovtidendelov 340
2.1. Udkast (nr.1) til lov om kundgørelse af love og bekendtgørelser (Lovtidende) 341
2.1.1. Bemærkninger til udkastet 343
3. Teledata 351
3.1. Udkast (nr.2) til lov om kundgørelse af love og bekendtgørelser (Teledata) 351
3.1.1. Bemærkninger til udkastet 352

Kapitel 5. Faktisk regelinformation 355-400
1. Problemstillingen 355
1.1. Den umulige opgave 355
1.2. Et demokratisk problem 356
1.3. Fremstillingen 358
2. Regelsamlinger/registre 358
2.1. Offentlige samlinger 359
2.1.1. Kleins lovsamling 359
2.1.2. Statsligt monopol 360
2.1.3. »Danmarks love« 361
2.1.4. Registre 362
2.1.5. Retligt ansvar 362
2.2. Private udgivelser 363
2.2.1. Ældre samlinger 363
2.2.2. Juristforbundets lovsamling 364
2.2.3. Karnovs lovsamling 366
2.2.4. Registre 368
3. Formidling til ikke-professionelle 369
3.1. Det offentliges opgave 369
3.2. Neutralitet 370
3.3. Formidlingsformer 370
3.4. Udvalg af retsforskrifter 371
3.5. Adressater 372
3.5.1. Offentlige myndigheder 372
3.5.2. Professioner 373
3.5.3. Ubestemte dele af befolkningen 374
3.6. Orienteringskendskab 376
3.6.1. Udvalgte retsforskrifter 377
3.7. Kontrol med informationsvirksomheden 377
3.8. Manifeste/latente informationsbehov 378

3.8.1. Nyhedsinformation 379
3.8.2. Opfølgningsinformation 380
3.8.3. Situationsformation 380
3.8.4. Konklusion 383
4. Beslutning om informationsforanstaltninger 383
4.1. Regelproduktion/regelformidling 383
4.2. Oplysninger i lovforslag 384
4.3. Bekendtgørelser 385
4.4. Statens Informationstjeneste 385
5. Medier 387
5.1. Pjecer m.v. (biblioteker) 387
5.2. Annoncering 390
5.2.1. Totalitetsprincippet 391
5.3. Radio/TV 392
5.4. Teledata 394
5.5. Mundtlig formidling 394
6. Uddannelse 396
7. Et åbent retssystem? 398

Efterskrift **401-402**
1. Sammenhængen mellem det retlige system og de forskellige kommunikationsmedier 401
2. Retten som formidlet information 401
3. Rettens kommunikation 402
4. Retssystemet som elitært eller demokratisk system . . 402

Summary. From Speech to Data. Studies with Regard to the Legal Information System 403-432
Introduction 404
Chapter 1: The general background 406
Chapter 2: Legal developments before the Constitution of 1849 411
Chapter 3: From the Constitution to the legal database .415
Excursus: Mistake of law 422
Chapter 4: Electronic legal communication 424
Interlude of legal policy 428
Chapter 5: Distribution of information concerning legal rules 429
Forkortelser 433
Domsregister 435
Fortegnelse over arkivalier 437
Litteraturfortegnelse 438
Stikord 463

Introduktion

1. Retten som informationssystem

»I begyndelsen var ordet, og ordet var hos Gud, og ordet var Gud«, hedder det i Johannes-evangeliet kapitel 1 vers 1 i Bibelen, den vel nok mest udbredte bog i historien. Ordet eller måske rettere sproget er af afgørende betydning på alle livsområder, og det er næppe overdrevent at betragte sproget som fundamentet for alle menneskelige interaktioner. Sproget er det middel, der benyttes i den for menneskelige relationer nødvendige kommunikationsproces. Sproget er alfa og omega, al tings begyndelse og slutning. Dette gælder også for retssystemet,[1] der kan anskues som et særegent sprogligt system, der udøver en lang række centrale samfundsmæssige funktioner. Retssystemet opfattes i denne afhandling som et system af informationer af sproglig karakter, der formidles til alle de aktører, som berøres af den retlige regulering.

Det er muligt at beskæftige sig med retssystemet ud fra mange forskelligartede synsvinkler. I retsdogmatikken analyseres og forklares indholdet, den juridiske mening, af de retlige udsagn. I retspolitikken opstilles argumenter for indholdsmæssige ændringer i retssystemet. I retssociologien ses på retssystemets virkninger, og i retshistorien beskrives og forklares retssystemets udvikling. I retsinformatikken[2] anskues retssystemet som et kommunikativt system,[3] og der søges opstillet forklaringer på, hvorledes systemet fungerer som informations- og kommunikationssystem. Det er denne be-

1. *»Law without words. Try to imagine it«* Walter Probert: Law, language and communication (Springfield 1972, p.3).

2. Se i denne forbindelse kort beskrivelse af disciplinen hos Jon Bing m.fl., Complex 12/1987 p.5-6. - Denne begrebsbestemmelse lægger hovedvægten på information og ikke på en bestemt teknologi. Man kan naturligvis altid diskutere, hvor stor vægt der skal lægges på disciplinbetegnelser, men også i de tilfælde hvor særlig datateknologien behandles, må betegnelsen retsinformatik efter mit skøn foretrækkes fremfor edb-ret o.lign. Se herved uden for juraens verden Kristen Nygaard, Pål Sørgaard i Gro Bjerknes m.fl. (ed.): Computers and democracy (Aldershot 1987) p.378-79, hvor der argumenteres for at termen »informatics« skal foretrækkes fremfor »computer science«.

3. Jfr. Norbert Wiener: Menneske og automat (København 1963) p.109, hvor juridiske problemer beskrives som kommunikationsproblemer.

tragtningsmåde, der ligger til grund for den følgende fremstilling. Det bør tilføjes, at der ikke er vandtætte skodder mellem disse synsvinkler, og at de foran nævnte da også i større eller mindre udstrækning indgår i afhandlingen.

At anskue retssystemet under synsvinklen, kommunikationssystem, er relativt nyt. Det er først inden for de senere år, at denne synsvinkel har fået sit gennembrud. Årsagen hertil er den forandring af de almindelige kommunikationsformer, der er et af resultaterne af den datateknologiske revolution. Pludselig taler alle om information og samfundet omdøbes ligefrem til et informationssamfund,[4] jfr. også p.290.

Denne udvikling har ganske naturligt ført til en fokusering på datamedierne, først og fremmest i denne sammenhæng på databaserne, hvorved det nok er blevet noget tilsløret, at retssystemet altid har været et kommunikations- og informationssystem, og at de sammenhænge og problemer, som skiftet i kommunikationsmedium har åbenbaret, i det store og hele ikke er unikke, men derimod blot er ny vin på gamle flasker.

Skiftet i medium eller paradigma eller med Alvin Tofflers udtryk »bølgebevægelsen«[5] har dog haft den væsentlige funktion, at det har tilvejebragt en bevidsthed om betydningen af de tidligere store skift og deres konsekvenser for det retlige system.

Ved behandlingen af retssystemet som informationssystem sættes der ikke i denne fremstilling fokus på datateknologien, idet der søges givet en beskrivelse af det retlige informationssystem, som tilstræber at være uafhængig af det medium, der faktisk bærer kommunikationsprocessen. Dette mål søges til dels realiseret ved at anlægge en historisk synsvinkel, således at den edb-baserede retsformidling alene anskues som den foreløbige slutsten på en meget lang udvikling.

Først lidt mere om selve informationssynsvinklen. Det er på ingen måde originalt at anlægge sproglige synsvinkler ved en behandling af retssystemet. De i moderne tid i Danmark mest fremtrædende teorier inden for den almindelige retslære har netop formuleret sig som sproglige teorier. Hos Alf Ross er analysen af gældende ret en sproglig analyse, og det problem der formuleres er, hvorledes man skal for-

4. Mange andre udtryk er også blevet anvendt, jfr. f.eks. Daniel Bell: The coming of post-industrial society (New York 1973), der p.212-62 taler om »the knowledge society«.

5. Se generelt Alvin Toffler: Den tredje bølge (København 1981), hvor der, jfr. f.eks. p.18, beskrives en historisk udvikling karakteriseret af 3 hovedperioder, der kaldes bølger: 1. bølge er landbrugssamfundet, 2. bølge er industrisamfundet, 3. bølge er nutidens / fremtidens samfund.

holde sig til et sprogligt udsagn om, at en bestemt retlig regel er en del af gældende ret. Hos Ross er gældende ret de retlige normer, der anses for direktiver til retsanvendende myndigheder, men det er de retsvidenskabelige sætninger, der er påstande om disse direktivers gyldighed, der underkastes verifikation, når det undersøges, om en bestemt regel er en del af gældende ret.[6] Afvisningen af Roos' teori, der undertiden benævnes prognoseteori eller anskues som udtryk for en korrespondensopfattelse, hviler også på en sprogteori, idet det for Preben Stuer Lauridsen er afgørende, at man kun kan verificere et sprogligt udsagn med et andet sprogligt udsagn,[7] hvorfor det centrale problem bliver at finde et sprogligt udsagn, der har en tilstrækkelig autoritet til at kunne være verifikationsgivende. Det centrale krav er herefter, at en beskrivelse af en retlig norm som gældende skal have sit grundlag i en korrekt anvendelse af anerkendt retskilde- og metodelære, således at den, der fremsætter beskrivelsen, kan indestå over for et kyndigt juridisk publikum for alle konsekvenser af de sproglige valg, der betinger beskrivelsen.[8]

Det er ikke nødvendigt i denne sammenhæng at give sig i kast med en nærmere analyse - endsige vurdering - af disse og tilsvarende teorier. Det er tilstrækkeligt at konkludere, at analyse af retten under en sproglig synsvinkel er en udbredt betragtningsmåde.

Springet herfra til retten som informationssystem er både lille og stort. Det er lille, fordi også her lægges der væsentlig vægt på at inddrage sprogvidenskabelige synsvinkler. Det er stort, fordi selve retssystemet her betragtes som et sprogligt system, medens analysetemaet i retslæren traditionelt har været sætninger om retten. Analysen bliver ført ud af retslærens teoretiske univers og over i den praktiske verden, hvor det centrale problem er, på hvilken måde retssystemets sproglige udtryksformer formidles,[9] for denne afhandlings vedkommende bindende retsforskrifter, jfr. under 5. Det kan forudsættes, at disse kilder indeholder fragmenter af gældende ret, men det er uden betydning for analysen, på hvilken måde dette kan verificeres.

6. Jfr. Alf Ross: Om Ret og Retfærdighed (København 1953) p.51-52,55.

7. Jfr. Preben Stuer Lauridsen: Retslæren (København 1977) p.191.

8. Jfr. hertil Preben Stuer Lauridsen: Studier i retspolitisk argumentation (København 1974) p.27,268,493 samt Retslæren p.205-207. Denne teori betegnes kohærensteori, jfr. Retslæren p.214. - Også ved vurderinger af retspolitisk karakter tillægges det juridiske publikum central betydning, jfr. Studier p.93.

9. Grundlæggende kan man f.eks. anskue juristers arbejde som formidling af information, jfr. herved Fritz Maclup: The production and distribution of knowledge in the United States (Princeton 1962) p.326.

2. Genesen

Formidling og publikation af retsforskrifter er snævert forbundet med fremkomsten af skreven ret, jfr. herved også p.48-50. Langt tilbage i tiden kan man finde eksempler på, at regler bliver skrevet ned på forskellige former for materialer, f.eks. hugget ind i sten som den berømte Hammurabi's lov, som formentlig stammer fra slutningen af kongens regeringstid (2067-2025 f.Kr.).[10]

For Europas vedkommende kan de første former for regelpublikation efter inspiration fra Lilleasien[11] findes i den klassiske græske ret, hvorfra idéen om, at retten ikke blot skal formidles til nogle få udvalgte, men til hele befolkningen, er opstået. Den ældste bevarede juridiske tekst stammer fra midten af det 7. århundrede f.Kr. fra Dreros på Kreta.[12] Det er i almindelighed på dette tidspunkt, at retten nedskrives i Grækenland.[13] Det er især i det demokratiske Athen, at retten fremfor som det var sædvanligt blot at blive placeret i byens arkiv bliver alment publiceret.[14] Hertil anvendes oprindeligt træblokke (axones), der blev placeret i rammer, som kunne drejes.[15] Senere benyttedes stentavler, hvori reglerne blev indskrevet. Enhver borger havde således adgang til at læse[16] og afskrive reglerne.

Det første kendte eksempel på en sådan almen publikation er Drakons love[17] om primært manddrab fra år 621 f.Kr., i hvilket år han

10. Se i det hele G.R. Driver, John C. Miles: The Babylonian laws (Oxford 1952) især p.5-17. De ældste skrevne regler i dette område stammer fra 3500-2900 f.Kr. - Det bemærkes i øvrigt, at der er megen uenighed om, hvornår de enkelte kongedømmer i Babylon skal dateres, jfr. p.XXIV-XXV.
    Se endvidere om Hammurabi Erik Anners: Den europeiske rättens historia bd.1 (Stockholm 1974) p.24-26.

11. Se Hartvig Frisch: Magt og ret i oldtiden (København 1944) p.133.

12. Jfr. herom Michael Gagarin: Early Greek law (Berkeley 1986) p.81-82.

13. Jfr. Robert J. Bonner, Gertrude Smith: The administration of justice from Homer to Aristotle, vol.1 (Chicago 1930) p.67 og 69-70, hvor det oplyses, at det skete først i kolonierne, hvor borgere fra mange byer var samlet.

14. Jfr. Douglas M. MacDowell: The law in classical Athens (London 1978) p.41-42.

15. Jfr. Michael Gagarin p.55 note 14, Douglas M. MacDowell p.43, Robert Bonner, Gertrude Smith p.76.
    Se i almindelighed om publikationsformerne Ronald Stroud: The axones and kyrbeis of Drakon and Solon (Berkeley 1979) med bl.a. en skematisk afbilding af axones p.46.

16. Om det særligt egnede græske sprog se nedenfor p.77.

17. Reglerne er optrykt på engelsk i Michael Gagarin: Drakon and early Athenian homicide law (New Haven 1981). Se også om Drakon Douglas MacDowell

Lovtavle med civil- og formueretlige regler fra Gortyn, Kreta (midten af det 5. århundrede).

var valgt til nomothete (lovgiver). Senere omkring 594 f.Kr. fulgte Solons love. Formålet med offentliggørelsen af disse lovregler var udover det rent informatoriske i første række at give borgerne en mulighed for at kontrollere retsanvendelsen dvs. dommerne. Lovgivning, der ansås for identisk med publicering, tog endvidere sigte på at skabe orden og befæste byens autoritet i forhold til borgerne.[18] Det er ønsket om at undgå hemmelig ret, der er drivkraften bag publicering af retsregler, hvilket også ses af, at det vist nok ikke var den af alle kendte sædvaneret, der blev offentliggjort, men derimod mindre kendte, herunder nye, regler, jfr. herved også p.48 og 112.

Det er i almindelighed interessant at bemærke sig, at publikation efter græsk tankegang var en forudsætning for, at reglerne kunne anvendes. Idéen om at retten skal formidles til befolkningen har dermed sin rod i græsk ret og ikke mindst i det demokratiske Athen.

p.42-43 og George M. Calhoun: Introduction to Greek legal science (Oxford 1944) p.23,25.

18. Jfr. Michael Gagarin 1986 p.136-37.

Den romerske ret[19] er på denne baggrund tilbagestående.[20] Ses der bort fra kongetiden, om hvis regler (leges regiæ) man ikke ved meget, er det karakteristisk for republikken og den tidlige kejsertid, at offentliggørelse af retsregler ikke blev tillagt den store betydning. I republikken var kundgørelse (*publicatio legis*) ikke i alle tilfælde nødvendig,[21] hvilket er i overensstemmelse med, at offentlighedsprincipper generelt ikke spillede nogen stor rolle i romerretten.[22] Det er nok først på Hadrians tid og især i dominatperioden fra år 284 e.Kr., hvor kejseren også formelt dominerer staten, at offentliggørelse bliver et alment princip. Reelt er det først ved Justinians kodifikation (529/534), jfr. om denne p.34-35, at en acceptabel publikation finder sted.[23]

Det forhold at man overhovedet nedskrev regler og ikke alene baserede sig på mundtlig overlevering må antages at bero på påvirkning fra græsk ret. Det er således den græske inspiration, der er baggrunden for, at offentliggørelse i den sene kejsertid blev anset for en retlig nødvendighed.[24]

19. Det falder uden for denne afhandlings rammer nærmere at beskrive de forskellige faser i romerretten, herunder de varierende former for regelproduktion. Om anvendelse af skreven ret i almindelighed kan henvises til J.A.C. Thomas: Textbook of Roman law (Amsterdam 1976) p.30-54. En klar oversigt over lovgivningsmagtens skiftende placering findes hos W.W. Buckland, Arnold D. McNair: Roman law and common law (Cambridge 1936) p.1-6. Se endvidere J.A. Crook: Law and life in Rome (London 1984) p.19-23, Allan Watson: Sources of law, legal change and ambiquity (Philadelphia 1984) p.14-15, Fritz Schultz: Principles of Roman law (Oxford 1936) p.6 samt vedr. kejsertiden Julius Lassen: Lærebog i den romerske privatret (4.udg. ved Frantz Dahl, København 1937) p.22.

20. Det er således ikke rigtigt, at ideen om at regler skal kundgøres stammer fra Rom, således som det hævdes af Jacob W.F. Sundberg: Från Eddan till Ekelöf (Malmø 1978) p.124-25, hvor i øvrigt den velkendte anekdote om Caligula, der kundgjorde regler på så små tavler, at ingen kunne læse endsige afskrive dem, fortælles. Denne episode, der også omtales hos Fritz Freihernn von Schwind: Zur Frage der Publikation im römischen Recht (München 1940) p.40, er et af de mere muntre indslag i retsinformationens historie.

    Det kan derimod muligvis være korrekt, at det er fra romerretten, at opdelingen mellem promulgation og publikation stammer, jfr. Werner May: Die Gesetzespublikation im modernen Staatsrecht (Dresden 1937) p.16.

    En anden historie er selvfølgelig også, at romerretten mere end græsk ret har påvirket europæisk ret, omend påvirkningen ikke er så stor i skandinavisk ret.

21. Jfr. Adolf Berger: Encyclopedic dictionary of Roman law (Philadelphia 1953) p.661.

22. Jfr. Fritz Schultz p.249-50 om bl.a. hemmelige ægteskaber.

23. Jfr. Allan Watson p.16.

24. Se i almindelighed om den græske indflydelse Fritz von Schwind p.65-69. Se

Den sædvanlige fremgangsmåde bestod i, at reglerne på tavler - i den sene republik og i kejsertiden hvide tavler - *in albo* - beklædt med gips[25] - alene var publiceret i kort tid med mulighed for at blive skrevet af, hvorefter tavlerne blev placeret i byens skatkammer (arkiv), hvortil kun få havde adgang. Det var således svært for de fleste at vide, hvad der var de gældende regler.[26] Henlæggelse i arkiv kan da ej heller betragtes som en egentlig offentliggørelse.[27] I denne forbindelse kan også nævnes, at de edikta, der blev udstedt af kejseren, blev publiceret, hvor denne befandt sig, hvilket langt fra altid var i Rom.[28]

Under republikken fandt offentliggørelse sted på den måde, at forslag til nye regler skulle være opslået i en bestemt periode (24 dage) før dets vedtagelse, idet forslaget (*rogatio*) ikke kunne ændres, men alene vedtages eller totalt tilbagekaldes, *lex rogata*.[29] Det er fra denne praksis, at begrebet promulgation stammer,[30] omend begrebet i dag har en lidt anden betydning, jfr. under 5 nedenfor. Som nævnt var offentliggørelse ikke altid nødvendig.[31] I kejsertiden skete offentliggørelse, *publicatio*, derimod efter, at reglerne var blevet gennemført.[32]

Det var som fremhævet i almindelighed en tilfældighed, om man blev bekendt med reglerne, hvilket også havde sammenhæng med den dominans, som procesretten indtog. Det var i processen, der blev

også H.F. Jolowicz, Barry Nicholas: Historical introduction to the study of Roman law (3.ed. Cambridge 1972) p.469.

25. Jfr. H.F. Jolowicz, Barry Nicholas p.371 samt generelt om de hvide tavler Leopold Wenger: Die Quellen des römischen Rechts (Wien 1953) p.57.

26. Jfr. hertil J.A. Crook p.33, Allan Watson p.16, H.F. Jolowicz, Barry Nicholas p.372, Leopold Wenger p.56.
I modsætning til ved love var det for senatsbeslutninger en gyldighedsbetingelse, at de blev placeret i arkivet, hvilket skyldes, at senatets forhandlinger - bortset fra på Cæsars tid - ikke blev offentliggjort, jfr. Fritz von Schwind p.56-59.

27. Jfr. Fritz von Schwind p.27-28.
Se herved tilsvarende Joseph E. Murphy, Fordham Law Review vol.51 (1982) p.277 i relation til enkeltstatslovgivning i USA, hvor det undertiden kræves, at retsforskrifter er registreret hos lokale myndigheder.

28. Jfr. Allan Watson p.16.

29. Jfr. E.C. Clark: History of Roman private law, part II vol.1 (Cambridge 1914) p.322, Adolf Lindvik: Antikkens rettshistorie bind II hefte 1 (Oslo 1936) p.17-18.

30. Jfr. Fritz von Schwind p.30-31.

31. Jfr. i denne forbindelse A. Arthur Schiller: Roman law (New York 1978) p.242-43 om Cæsars ønske om en samling af gældende love.

32. Jfr. E.C. Clark p.318.

styret af professionelle jurister, at de kasuistiske lovregler blev materialiseret.[33] Det kan i denne forbindelse nævnes, at en så fremtrædende jurist som Cicero - uden held - kritiserede, at retsreglerne var så svære at opspore.[34] Disse forhold illustrerer, at retssystemets opbygning i sig selv kan have betydning for, i hvilket omfang publikation af regler opfattes som påkrævet.

Et eksempel på offentliggørelse af retsregler som led i en klassekamp og som middel til at sikre en folkelig indflydelse på retsudøvelsen kendes dog også fra Rom. Denne aspiration er baggrunden for udarbejdelsen af den romerske forfatning, de 12 tavlers lov, *Lex XII Tabularum*, fra år 451 f.Kr.[35] En del af legenden om disse regler har været, at de blev til efter at en deputation havde besøgt Athen for at studere Solons love, men ud over selve idéen med at publicere regler er det næppe korrekt, at græsk ret har influeret tavlerne.[36] Formålet med disse tavler, der blev placeret på Forum og som muligvis blev destrueret af Gallerne i 390 f.Kr., var netop at bryde konsulernes monopol på kendskab til reglerne[37] og at give plebejerne mulighed for at kontrollere dommerne, dvs. retsanvendelsen.[38]

Sammenfattende viser den klassiske ret, at offentliggørelse af retsregler kan have en overordnet samfundsmæssig betydning og have generelle konsekvenser for, i hvilket omfang retssystemet kan betragtes som demokratisk.[39] Dette er da også i en vis forstand et af denne afhandlings grundtemaer.

33. Jfr. Fritz von Schwind p.6-9,36-37. Se også Erik Anners p.56-57 samt Ditlev Tamm: Romerret (København 1980) p.51.

34. Jfr. herom J.N. Madvig: Die Verfassung und Verwaltung des römischen Staates. Erster Band (Leipzig 1881) p.268-69. Se også Fritz Schultz p.55, A. Arthur Schiller p.241.

35. Se generelt om tavlerne Leopold Wenger p.357-72.

36. Jfr. herom H.F. Jolowicz, Barry Nicholas p.13,110-13, A. Arthur Schiller p.156-57, James Muirhead: Historical introduction to the private law of Rome (3.ed. by Alexander Grant, London 1916) p.82, J. Walther Jones: The law and legal theory of the Greeks (Oxford 1956) p.311-13. Se også herom C.W. Westrup, TFR 1947 p.51-52. Generelt indeholder Westrups artikel en nøje gennemgang af tavlerne. Jfr. endelig Ditlev Tamm p.31-32.

37. I det tidlige Rom havde et kollegium af præster (pontifices) monopol på fortolkning og udlægning af gældende ret, jfr. Allan Watson p.2-3, James Muirhead p.82, Stig Iuul: Grundrids af den romerske formueret (København 1944) p.19-20 samt Adolf Lindvik p.28-29. - Dette monopol beroede på den gamle tro på, at retten stammede fra guderne, jfr. herved også Harald Hjärne, Svensk tidskrift för literatur, politik och ekonomi 1876 p.200.
En tilsvarende position for præsterne kendes i øvrigt ikke i Norden, jfr. Ebbe Hertzberg: De nordiske retskilder (Kjøbenhavn 1890) p.12-13.

38. Jfr. Fritz von Schwind p.18.

39. Selv om offentliggørelse af retsforskrifter formelt sættes som en betingelse for

3. Problemstillinger og synspunkter

I dette afsnit opstilles en række hovedproblemstillinger og grundsynspunkter, der søges belyst i bogen. Disse har på dette sted i et vist omfang postulatets karakter, men tjener som ledetråde for de mere detaljerede analyser.

1. problemstilling: Sammenhængen mellem det retlige system og de forskellige kommunikationsmedier.

Der er sket en udvikling i den menneskelige kommunikation, hvor stadigt mere raffinerede, men også standardiserede midler er blevet taget i anvendelse. Udviklingen bevæger sig fra tale, dvs. ren mundtlig kommunikation, til forskellige former for skrift, til bogtryk og endelig til dataformidling. Hvert af disse medier, hvis anvendelse opstår uafhængigt af det retlige system, men som kan fremmes/hæmmes af konkrete retlige regler, er af væsentlig betydning for retssystemets funktioner.

2. problemstilling: Retten som formidlet information.

For at de retlige udsagn kan få nogen effekt, må de kunne opfattes og forstås af adressaterne. Dette forudsætter, at adressaterne besidder visse evner. Centralt ved behandlingen af dette tema står det sproglige/uddannelsesmæssige niveau hos forskellige adressatgrupper eller med andre ord de forskellige former for alfabetisme.

3. problemstilling: Rettens kommunikation.

Selv om bestemte adressatgrupper har forudsætninger for at forstå de retlige udsagn må disse udsagn nå frem til adressaterne. Dette forudsætter, at afsenderne råder over kommunikationsmidler. Disses betydning for retssystemets effektivitet vurderes.

4. problemstilling: Retssystemet som elitært eller demokratisk system.

Her sættes der fokus på den generelle betydning af, om retssystemet fungerer som et godt eller dårligt informationssystem. Det er hermed et udgangspunkt, at opfyldelsen af retlige idealer, som f.eks. at alle skal være lige for loven, forudsætter, at den retlige information faktisk formidles til alle adressater i en form, der gør den tilegnelig. Ved analysen af denne problemstilling skabes der et springbrædt for en vurdering af den fremtidige udvikling centreret omkring spørgsmålet: Vil retssystemet kunne blive et åbent og tilgængeligt system?

deres anvendelse, er dette selvsagt ikke i sig selv en garanti for, at dette respekteres, når det strider mod en diktaturstats interesser, jfr. illustrerende eksempel fra USSR 1947 omtalt i Dietrich André Loeber (ed.): Ruling communist parties and their status under law (Dordrecht 1986) p.110. Nogen entydig sammenhæng mellem regelpublikation og styreform foreligger således ikke.

På grundlag af disse 4 problemstillinger kan der herefter opstilles en række grundsynspunkter:

1. Rettens funktion som informationssystem er betinget af de kommunikationsmedier, der står til rådighed.
2. Intet kommunikationsmedium er absolut dominerende ved formidling af retlig information.
3. Retssystemet påvirkes af forandringer i de kommunikationsmedier, der står til rådighed.
4. Retskildeproducenter er kun i begrænset omfang opmærksomme på retten som information, der skal formidles.
5. Adressaterne må opfylde en række specifikke forudsætninger for at kunne tilegne sig retlig information.
6. Retssystemet retter sig primært til professionelle adressater.
7. Retlig kommunikation i form af regelformidling er envejskommunikation.
8. Tilbagemelding vedr. kommunikationsprocessens vellykkethed sker i bedste fald kun indirekte.
9. Vurderingen af den retlige kommunikations effektivitet afhænger af dennes formål og adressatgruppen.
10. Retssystemet er grundet dets professionalisme et (relativt) lukket system.
11. Moderne informationsteknologi vil kunne åbne retssystemet.

Disse 11 grundsynspunkter, hvoraf den sidste er af visionær karakter, danner hermed et udgangspunkt for behandlingen af de enkelte deltemaer. Målsætningen er således at vise, at disse synspunkter dels udgør en hensigtsmæssig og dækkende beskrivelse af den faktiske foreliggende tilstand, dels udgør et udgangspunkt for overvejelser med hensyn til den fremtidige udvikling og for opstilling af (rets-)politiske målsætninger.

4. Grundbegreber

Centralt i denne afhandling står begrebet »information«,[40] der er et begreb af den type, hvor alle i og for sig godt ved, hvad de taler om, og hvor den nærmere begrebsbestemmelse dermed enten bliver futil eller anstrengt. Der er dog samtidig tale om et begreb, der som følge af datateknologien i en vis forstand har skiftet betydning og dermed opnået en præcision, som det ikke havde tidligere.[41] I denne sammenhæng betyder information en samling af data, dvs. enkelte tegn som f.eks. et bogstav, der tilvejebringer en mening. En sådan begrebsfastlæggelse kan være hensigtsmæssig ved udformningen af et elektronisk informationssystem, hvor den anvendte teknologis karakter medfører krav om entydig begrebsfastlæggelse.[42] I denne afhandling vil »information« ikke blive benyttet i en sådan teknisk betydning, men mere bredt, således at der er tale om enhver form for sprogligt formuleret mening, der indgår i en menneskelig kommunikationsakt.

Det er ikke nødvendigt, at meningen forstås af informationsmodtageren, idet det er tilstrækkeligt, at denne er klar over, at et budskab søges formidlet. Mening opstår ved fortolkning af information.[43] Den omstændighed, at information forstås korrekt, viser »blot« at formidlingen har været vellykket. Denne begrebsbestemmelse er ikke alment anerkendt. Jon Bing[44] forstår således ved in-

40. Forskellige måder at forholde sig til information opdelt i forskellige niveauer (forståelse, bedømmelse, anvendelse, analyse, syntese) er omtalt af Leif Drambo: Infotopia (Stockholm 1985) p.97-99.

41. Det er den omstændighed, at en maskine kan behandle information, der har gjort begrebet interessant, jfr. Ronald Stamper: Information in business and administrative systems (London 1973) p.14. Se også Herbert A. Simon i Martin Greenberger (ed.): Computers, communications, and the public interest (Baltimore 1971) p.40-41,45.

42. Se i denne sammenhæng Börje Langefors, Information age, vol.9 (1987) p.89, hvor der særlig i relation til udvikling af databaser lægges vægt på distinktionen mellem data som enkelte tegn og information som formidlet af data, dvs. fremkommet på grundlag af fortolkning af data. - Sammenhængen mellem information og mening behandles straks nedenfor.

43. Jfr. i denne forbindelse Manfred Kochen i Information for action (New York 1975) p.5, hvor der opstilles en glidende skala fra information, knowledge, understanding til wisdom.

44. Jfr. Jon Bing: Rettslige kommunikasjonsprosesser (Oslo 1982) p.66-67, International computer law adviser vol.1 nr.12 (1987) p.13, Complex 12/1987 p.7-8, hvor det også nævnes, at information må afgrænses i forhold til den problemstilling der behandles.

formation en samling af data, der tilvejebringer en forstået mening. Denne kan grundet forskellige tilegnelsesforudsætninger være divergerende, således at information er et relativt begreb. Som det vil fremgå især i Kapitel 1 og 5 er spørgsmålet om tilegnelsesforudsætninger centralt i denne afhandling, og det er næppe af afgørende betydning i denne sammenhæng, om man til informationsbegrebet knytter den kvalitet, at budskabet giver mening for modtagerne. Om man opfatter en retsregel på japansk som information eller blot som en samling af data, har ikke konsekvenser for holdningen til de diskuterede problemstillinger. Som nævnt ovenfor er det uden for tekniske sammenhænge ikke nødvendigt at operere med et præcist informationsbegreb.

Når indholdet af informationen er af retlig karakter kan man tale om retlig information. For de bindende retsforskrifter, der - jfr. nedenfor - er denne afhandlings emne, må særlig fremhæves, at der er tale om direktiver, der som entydigt formål har at påvirke adressaternes adfærd.[45] Det er her særligt betydningsfuldt, at budskabet forstås, idet en væsentlig meningsgivende faktor er evnen til at forstå det retlige sprog, jfr. herom p.78-79. Information spredes ved hjælp af kommunikation, der er den adfærd, hvorved et individ (eller kollektiv enhed) formidler information til et andet individ (eller kollektiv enhed).[46] Forudsætningen for at intentionerne bag den pågældende information kan opfyldes er normalt, at kommunikationen fungerer. I hvert fald for de formål, der begrunder retlig information, er kommunikationsprocessen en forudsætning, og denne står dermed centralt i den følgende fremstilling.

Den retlige kommunikationsproces svarer som udgangspunkt til andre former for kommunikationsprocesser og kan skitseres i følgende enkle model[47]:

informationsproducent → *informationssystem* → *adressat*

(afsender) *(distribution)*

I sin reelle udfoldelse er modellen langt mere kompliceret, hvilket nok bedst kan anskueliggøres ved en nærmere beskrivelse af de tre led i kommunikationsprocessen, hvilket samtidig kan fungere som en uddybning af de temaer, der er skitseret under afsnit 3 ovenfor.

45. Jfr. her Jan Andersson, Mats Furberg: Språk och påverkan (Stockholm 1966) p.18, hvorefter afsenderens formål påvirker kommunikationsindholdet.

46. Jfr. Per Linell: Människans språk (Lund 1982) p.14 samt Denis McQuail: Communication (New York 1975) p.1.

47. Jfr. Jon Bing 1982 p.15.

Informationsproducenterne er først og fremmest de kollektive enheder, der skaber den retlige information, hvorved må understreges, at det er et væsentligt karakteristikon, at det som hovedregel ikke er en enkelt person, der producerer de retlige informationer, men en flerhed af personer, der qua bestemte retlige kompetencenormer har adgang til at skabe denne information.[48]

Dette giver anledning til at indføre en distinktion mellem primære og sekundære informationsproducenter. De primære producenter er de originære retskildeproducenter, dvs. folketinget (love), forvaltningen (administrative regler og afgørelser), domstolene (retsafgørelser). Sekundære producenter er herefter de instanser, der via omskrivninger - herunder simplificeringer - af de originale kilder formidler disse til bestemte adressatgrupper. Dette kan f.eks. være Statens Informationstjeneste. De indtil nu omtalte producenter er institutionelle, hvorved menes, at det ligger i deres funktion at producere - og i et vist omfang at formidle - information.

En retskilde kan også kommunikeres ved at den i bearbejdet form formidles som en integreret del af en anden retskilde.[49] Man kan f.eks. betragte afgørende myndigheder som særlige kommunikationskanaler, der formidler - ofte præciserede - retsforskrifter.[50] På tilsvarende måde varetager retsdogmatikken en kommunikativ opgave.

I denne forbindelse må også fremhæves, at de originære retskildeproducenter alene producerer den eller de retskilder, der falder ind under deres kompetenceområde, medens de i forhold til de andre kilder kan placeres på adressatsiden.

En række adressater videreformidler endvidere på mere uformel/privat måde de modtagne informationer. Dette kan f.eks. være advokater der rådgiver klienter. De i denne sammenhæng anvendte kommunikationskanaler kan være meget varierede (personlig samtale, telefon, etc.).[51]

48. Jfr. Vilhelm Aubert: Rettens sosiale funksjon (Oslo 1976) p.111 om retsforskrifter.

49. Jfr. Jon Bing 1982 p.19 om sammensatte kommunikationsprocesser.

50. Jfr. om domstole Bernhard S. Jackson: Semiotics and legal theory (London 1985) p.116: »*Law is able to achieve this through its particular structure of delegation of power, wherein the original sender of the legal messages (the legislator) is substituted by a supplementary sender who is called upon to re-state the law (the judge). In 'applying' the law, the judge thus both verifies (confirms) the legal status of utterances within the legislative discourse, and transforms them from general legislative messages into more specific judicial messages, which can be interjected into social life itself*«.

51. De uformelle kanaler, der næppe lader sig eksakt beskrive undtagen i meget

Informationssystemet består dels af de medier, der er bærere af de retlige informationer, dels kan under begrebet henføres de instanser, der transporterer de pågældende medier frem til adressaterne. Det er væsentligt at fremhæve, at informationssystemet i sig selv er neutralt i forhold til indholdet af de formidlede informationer.[52]

For så vidt angår de bærende medier kan nævnes officielle publikationer, f.eks. Folketingstidende og Lovtidende, private publikationer f.eks. Ugeskrift for Retsvæsen, TV og radio f.eks. OBS-udsendelser, databaser f.eks. RETSINFORMATION. Det er i disse medier, at den retlige information materialiseres, får stoflig form.

Et væsentligt problem er herefter, i hvilket omfang der faktisk er adgang til disse medier. Adgangsmuligheden afhænger i første række af transporten, hvorved tænkes på f.eks. post- og televæsenet. Faktiske omstændigheder såsom indretningen af et samfunds infrastruktur kan spille en central rolle for informationstransporten. Også retlige regler, f.eks. begrænsninger i anvendelsen af postvæsenet, jfr. p.72-73, kan have væsentlig betydning.

Adressaterne er en broget og differentieret skare, hvor den betydning de enkelte adressatgrupper skal tillægges i vidt omfang afhænger af det perspektiv, der anlægges. Der kan i grove træk skelnes mellem professionelle og ikke-professionelle adressater.

De professionelle er karakteriseret ved, at de - i hvert fald potentielt - skal bruge informationerne i forbindelse med retlig erhvervsudøvelse. Der kan være tale om embedsmænd, dommere, advokater, forskere. Disse adressater har gennemgående den egenskab, at de kender det juridiske sprog og den juridiske tradition, hvorfor deres muligheder for at tilegne sig den juridiske mening i den modtagne information som udgangspunkt er gode.

De ikke-professionelle adressater kan dels være hele befolkningen dels mere eller mindre præcist afgrænsede dele af befolkningen, jfr. nærmere herom p.87 og 372-76. Karakteristisk for denne brogede adressatgruppe er, at den i vidt omfang ikke har gode forudsætninger for at tilegne sig retlig information, fordi det retlige sprog udgør en barriere som medfører sprogfattigdom. Det er især den almindelige borger som adressat, der må påkalde sig interesse i forbindelse med en vurdering af retssystemets åbenhed, jfr. problemstilling 4 ovenfor.

almene vendinger, er i praksis meget vigtige kommunikationssystemer, jfr. Magnus Aarbakke, Lov og Rett 1983 p.108.

52. Jfr. J.L. Aranguren: Det kommunikerende menneske (København 1971) p.12,43.

5. Afgrænsning: Formidling af bindende retsforskrifter

De almene sammenhænge, der er skitseret ovenfor, kan eksemplificeres ved formidlingen af de forskellige former for retskilder, men det er i dette øjemed upåkrævet at inddrage alle retskilderne, hvilket også vil medføre en alt for omfattende fremstilling.

På denne baggrund har jeg valgt udelukkende at beskæftige mig med formidling af retsforskrifter og her yderligere at indsætte den begrænsning alene at inddrage retsforskrifter, der er bindende for borgerne, dvs. indeholder regler, der umiddelbart giver grundlag for rettigheder og pligter for samfundets individer. I nutidig terminologi: love og bekendtgørelser.

I det følgende begrundes denne afgrænsning nærmere, ligesom det vurderes, i hvilket omfang det er muligt at fastholde denne stringent.

Retsforskrifter må betragtes som den primære retskilde i dansk ret. Selv om man inden for retskildelæren har forladt tidligere tiders hierarkiske opdeling af retskilderne og dermed anerkender, at alle retskilder kan have udslagsgivende betydning for bedømmelsen af konkrete retsspørgsmål, er det ikke desto mindre klart, at udgangspunktet tages i retsforskrifterne. Hos Viggo Bentzon var loven - den skrevne ret - den primære retskilde, medens alle andre retskilder var subsidiære. Loven forpligtede dommeren.[53] Alf Ross afviste denne opfattelse, idet det hævdes, at også andre retskilder kan konstituere ret uafhængigt af loven. Ross' opfattelse er tiltrådt i nyere teori.[54] Omend den følgende formulering teoretisk muligvis vil kunne kritiseres, idet den ligger tæt ved Bentzons opfattelse, kan man opfatte de øvrige retskilder som accepterede momenter ved den konkrete fastlæggelse af de bindende retsforskrifters område.[55]

I dette lys er det naturligt ved valg af retskildetype som eksemplifikationsgrundlag at foretrække de bindende retsforskrifter.

53. Jfr. Viggo Bentzon: Retskilderne (Kjøbenhavn 1905) p.3 og især p.76, hvor det fremføres, at *»Loven er den Retskilde, man først gaar til, og at den ikke blot raadspørges som vejledende, men adlydes som ubetinget forbindende«*. Det erkendes dog p.78, at dommeren faktisk går uden for loven, når konkrete omstændigheder taler herfor.

54. Jfr. Ret og Retfærdighed p.120-23. Stuer Lauridsen tiltræder denne opfattelse i Retslæren p.348. Også Sv. Gram Jensen afviser det synspunkt, at nogen retskilder skulle være forpligtende, andre kun vejledende, jfr. Kernepunkter i retskildelæren (København 1986) p.15.

55. De bindende retsforskrifters væsentlige betydning fører let til, at en form for hierarkisering ikke fuldstændigt kan afvises, jfr. i denne forbindelse diskus-

Heroverfor kan det under en informationssynsvinkel dog tilføjes, at retsforskrifter alene er et fragment af gældende ret og derfor kun er et moment blandt flere for informationssøgere. Ved en fuldstændig udformning af et adækvat juridisk informationssystem må der selvsagt også tages hensyn til de øvrige retskilder, men dette er ikke nærværende afhandlings primære ærinde.

Retsforskrifter kan som udgangspunkt anses for en hensigtsmæssig formidlingsform i forhold til andre retskilder. Ved retsforskrifter formuleres grundlaget for den juridiske norm i en præcis sproglig formulering, der ideelt kan være umiddelbart tilgængelig, jfr. dog nærmere om retssproget p.82 ff. Retsforskrifter har dermed også været det middel, med hvilket man gennem tiderne har søgt at gøre retssystemet mere klart, jfr. ovenfor under 2, og gennem reformer inden for regelværket kan der opnås yderligere klarhed.

På denne baggrund kan der opstilles 4 fremgangsmåder, der informatorisk må tillægges særlig betydning.

1) Kodifikation: Herved forstås den fremgangsmåde, hvorved uskrevne retsprincipper, således som disse måtte artikuleres i retspraksis eller retssædvane, formaliseres til retsregler.[56] Kodifikationer har en lang række fordele med hensyn til overskuelighed og klarhed, samtidig med at det bliver langt lettere at formidle de pågældende retsprincipper ikke mindst til almenheden. Kodifikationer løser dog selvsagt ikke alle formidlingsproblemer. Funktionen af en kodifikation er således, at den åbner retssystemet, medens en ulempe kan være, at den gør retssystemet mindre dynamisk, i og med at forandringer må gennemføres via en formel regelændring fremfor mere uformelt. Dette synspunkt forfægtes også i dag i de anglosaksiske lande af common law-tilhængere, der nærer betænkeligheder ved den stadige fremmarch af statute law.[57]

Den mest berømte kodifikation, der var inspireret fra græsk ret, er givet af den romerske kejser Justinian (527-65).[58] Den består af 4 de-

sionen af retskildegrundlaget for habilitetskrav hos Steen Rønsholdt: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet (1987) p.792-97.

56. Se om kodifikationsbegrebet A.M. Honoré, TFR 1973 p.347-48, der dog ikke klart synes at udskille disse i forhold til kompilationer. Selve betegnelsen kodifikation stammer i øvrigt fra Jeremy Bentham.

    På det 12. nordiske juristmøde 1922 (Forhandlingerne p.71-113) blev spørgsmålet om kodifikation af privatretten diskuteret. Kodifikationer hører ikke udelukkende til forgangne tider.

57. Se i denne forbindelse Jerome Frank: Law and the modern mind (New York, 5.opl. 1936) p.6-7,189 om stadigt behov for loves tilpasning og fortolkning.

58. Jfr. Erik Anners p.85-90, Ditlev Tamm p.15-19, Adolf Lindvik p.39-44, Fritz Schultz p.7-8, Allan Watson p.57.

le, *codex, digesta, institutiones* og som tillæg *novellae*. De 3 første dele trådte i kraft 29/12 534. Det er i codex og novellae man finder retsforskrifterne. Der er ikke tale om en ren kodifikation, jfr. også nedenfor, da der både foreligger kompilationer og egentlig ny ret, der blev indsmuglet via forvanskninger af den klassiske ret, de såkaldte interpolationer. Kodifikationen fik i det 16. århundrede betegnelsen *corpus juris civilis* og fungerede - uanset de vanskeligheder det latinske sprog medførte - som fundament for italiensk ret.

Kodifikationer kan være rene i den forstand, at der udelukkende sker en formalisering af gældende principper, uden at disse indholdsmæssigt ændres, eller de kan være af mere eller mindre blandet karakter, idet der i disse tilfælde samtidig med nedskrivningen gennemføres indholdsmæssige ændringer.

Under en retsinformatorisk synsvinkel er det uden betydning, hvilken karakter kodifikationen har, idet det afgørende er, at der sker en bevægelse fra uskreven til skreven ret.

Det bør dog tilføjes, at teoretisk er der ikke tale om nogen kodifikation, hvis de skrevne regler i det væsentlige indebærer indholdsmæssige forandringer i forhold til uskreven ret, men det er ikke her påkrævet at placere denne form for regelgørelse som en selvstændig kategori.

2) Kompilation: Herved forstås den fremgangsmåde, at regler vedrørende samme emne, der er spredt i mange forskellige retsforskrifter (love etc.) slås sammen i et regelværk, det være sig en lovbog eller blot en lov.[59] Det primære eksempel på en kompilation i dansk ret er Danske Lov,[60] der i vidt omfang har karakter af en sammenskrivning af de ældre regler. For Sveriges vedkommende kan nævnes 1734-lagen. Herved skabes der en større overskuelighed og adgangen til retten lettes afgørende ved, at regler angående ét emne er samlet ét sted og ikke først skal søges rundt omkring i det samlede regelværk. I nutiden er kompilationer ikke særlig almindelige her i landet, men f.eks. i England er fænomenet særdeles udbredt i form af de såkaldte consolidation acts, jfr. p.238-239.

3) Koordination: Herved forstås det forhold, at enkelte love (eller bekendtgørelser) til stadighed foreligger i en ajourført gældende udgave. Hertil benyttes først og fremmest lovbekendtgørelsen, der er et

59. Selv om den informatoriske effekt på mange måder kan være den samme, må kompilationer ikke sammenblandes med kodifikationer, således som Svante Bergström, Scandinavian studies in law 1977 p.21, vist nok gør. - De to metoder kan dog i visse tilfælde minde om hinanden, jfr. Inger Dübeck i Ditlev Tamm (red.): Danske og Norske Lov i 300 år (København 1983) p.157-58.

60. Jfr. Stig Iuul: Kodifikation eller kompilation (København 1954) p.73. Der optages endog regler, der allerede var forladt i retspraksis, jfr. p.11.

relativt nyt fænomen, jfr. p.243. Der etableres herved betydelige lettelser i adgangen til gældende regler. I forhold til denne fremgangsmåde, der er den mest aktuelle, indebærer databasesystemerne en betydelig effektivisering, jfr. p.294.

4) Transformation: Herved forstås den fremgangsmåde, at der ved publicering af retlige regler skiftes til et nyt og som udgangspunkt mere effektivt medium, f.eks. fra bogtryk til databaser.

De skitserede metoder er fremhævet her for at betone den informatoriske betydning, som retsforskrifter har, og samtidig den vigtighed, som det under denne synsvinkel tillægges, hvorledes regelværket strukturelt er tilrettelagt. For så vidt angår den formelle offentliggørelse af retsforskrifter kan der som allerede antydet under 2 skelnes mellem to stadier. Promulgation, hvorved forstås den endelige udstedelse af den enkelte retsforskrift. Som det omtales nærmere i Kapitel 3 opereres der ikke i dansk ret med et selvstændigt promulgationsbegreb. Publikation, hvorved de udstedte retsforskrifter offentliggøres, hvilket for de bindende retsforskrifters vedkommende udgøres af den formelle kundgørelse.

Som nævnt indskrænker den følgende fremstilling sig til de retsforskrifter, der er bindende for alle og enhver, nemlig love og bekendtgørelser, der her benyttes som samlebetegnelse for alle administrativt udstedte retsforskrifter af denne type.[61] Udsondringen af disse regler over for andre retsretsforskrifter, cirkulærer m.v., sker i § 2 over for § 5 i lovtidendeloven af 25/6 1870 og modsvares tillige af delbaseopdelingen i RETSINFORMATION. Formelt er der således tale om en klar sondring, men i virkelighedens verden er forholdene (beklageligvis) betydelig mere mudrede og uigennemskuelige.

Dette skyldes for det første manglende disciplin hos regelproducenterne, som viser sig ved, at der i regelværk, der betegner sig som cirkulære e.lign., optræder enkeltregler, som er bindende for borgerne. En sådan fremgangsmåde kritiseres i FOB 1979 p.275 (jfr. FOB 1980 p.79) og FOB 1984 p.168. I forbindelse med opbygningen af retsinformationssystemet søges denne uorden saneret bort, jfr. herved Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 6 og 137, hvorefter man i tvivlstilfælde skal benytte bekendtgørelsesformen. Mere væsentligt er det for det andet, at cirkulærer kan få betydning for løsning af konkrete rets-

61. Alf Ross har i Dansk statsforfatningsret (2.udg. 1966) p.475-77 kritiseret anvendelsen af ordet »bekendtgørelse« og i stedet argumenteret for, at disse regler skulle betegnes enten kongelig anordning eller ministeriel anordning. Kritikken, der bl.a. er baseret på, at en række bekendtgørelser, f.eks. lovbekendtgørelser, ikke medfører retsvirkninger i forbindelse med en retsakts tilblivelse, har ikke haft nogen effekt. Selv om det må erkendes, at ordet »bekendtgørelse« rent sprogligt ikke er særligt oplysende, er der i dag tale om en indarbejdet terminologi, som det vil være ufornuftigt at søge at ændre.

konflikter f.eks. som dokumentation for en myndigheds praksis. De er således ikke irrelevante for borgerne.[62]

Selv om distinktionen mellem bindende og ikke-bindende retsforskrifter således ikke er krystalklar, kan den benyttes som vejledende afgrænsningskriterium, således at der i det følgende alene inddrages retsforskrifter, der som eksplicit intention har at være bindende for alle og enhver. Selv med de angivne forbehold kan det undertiden være vanskeligt at afgøre, om der foreligger en retsforskrift eller en anden retskildetype, jfr. som illustrerende eksempel U 1963 p.679Ø (retsforskrift eller praksis).[63] Da retsforskrifter benyttes som illustrationsmateriale, omend dette indebærer retsdogmatiske analyser (Kapitel 3), er det upåkrævet i detaljer at drøfte sådanne problemstillinger. Sammenfattende er det en formel afgrænsning der foretages.

En yderligere modifikation må anmærkes i tilknytning til det historiske materiale, der er inddraget i denne bog. Før Grundloven af 1849, hvor magtfordelingsprincippet - specielt i denne forbindelse opdelingen mellem lovgivende og udøvende myndighed - blev gennemført, er det uklart, hvor grænsen mellem bindende og vejledende retsforskrifter går, og det er langtfra muligt i alle tilfælde at trække denne grænse præcist ud fra den i dag gældende distinktion. Ganske vist er det et gennemgående træk, at kun en del af det samlede regelværk også under enevælden antoges at være af betydning for borgerne, men opdelingen kan ikke umiddelbart overføres til dagens forhold.

Det er ikke i denne fremstilling tillagt væsentlig betydning, at der ikke foreligger en tidsharmonisk distinktion mellem de forskellige retsforskriftstyper, og at der uanset tilstræbt agtpågivenhed kan ske inddragelse af ældre retsforskrifter, der burde være faldet uden for rammen. Langt overvejende må det antages, at det er muligt at gennemføre distinktionen.

Det er ikke skønnet påkrævet nærmere at diskutere, hvad der skal forstås ved love og bekendtgørelser. Ved en lov kan i overensstemmelse med nyere forfatningsretlig opfattelse forstås enhver retsforskrift, der er blevet til i overensstemmelse med lovgivningsproceduren, dvs. under medvirken af folketing og regent.[64] Bortset fra de begrænsninger, der måtte følge af grundloven, er der ingen materielle ind-

62. Jfr. hertil SOU 1970:48 p.43, hvor det bl.a. af denne grund afvises i Sverige at anvende en opdeling svarende til den her i landet gældende mellem Lovtidende og Ministerialtidende.

63. Se diskussionen af denne afgørelse hos Jerzy Sawicki: Kundgørelse og ikraftrædelse af love og anordninger (København 1984) p.48-54.

64. Jfr. Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 2 (foreløbig udgave, København 1986)

skrænkninger i, hvilket indhold en lovregel kan have. Lovbegrebet er således rent formelt. Bekendtgørelser er rettigheds- og pligtetablerende retsforskrifter, der med hjemmel i trinhøjere normer, normalt en lov, er udstedt af forvaltningen, jfr. også Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 4.

Til afgrænsningen af afhandlingens emne må tilføjes, at emnet er formidling af den færdigt producerede retsforskrift. Dette betyder, at lovgivningsprocessen m.v. kun inddrages ganske sporadisk, når dette er påkrævet for vurderingen af formidlingsproblemerne. De faser, der går forud for regelproduktet, er kun af indirekte interesse i forhold til formidlingsproblemerne.

> Den omstændighed, at alene retsforskrifter inddrages, betyder, at en række ofte diskuterede spørgsmål i forbindelse med formidling af retlig information ikke inddrages i afhandlingen. Dette skyldes især, at afgørelserne ikke er medtaget. Disse spørgsmål omfatter bl.a. udvælgelse af de informationer, der skal gøres tilgængelige. Problemet har en vis betydning i forhold til lovtidendeloven, men er alt overvejende et afgørelsesproblem. For det andet de problemer der opstår, fordi afgørelser indeholder personoplysninger, jfr. for databasers vedkommende reguleringen i registerlovgivningen som omtalt i Peter Blume: Personregistrering (København 1987) p.29-32, 116-18. For det tredje problemet vedrørende medtagelse af ældre information, retrospektiv indeksering, i databaser. Disse spørgsmål er væsentlige og interessante, men falder bort grundet den foretagne afgrænsning.

6. Forholdet til andre videnskaber

Ved den nærmere beskrivelse af denne afhandlings problemkredse inddrages i det følgende viden og synspunkter fra forskellige fag, og det er derfor fundet påkrævet kort at redegøre for den vurdering af tværfaglig approach, der ligger til grund for fremstillingen.

Først og fremmest må fremhæves, at dette er en juridisk afhandling, der er båret af en interesse for retssystemet, og som tager sigte på at analysere en bestemt facet af dette system og at fremkomme med rekommendationer til forandringer. Det er dermed et retsvidenskabeligt perspektiv, der anlægges.

p.26. - Det er unødvendigt her at behandle spørgsmålet om, hvornår det forfatningsmæssigt er nødvendigt at benytte lovformen.

Samtidig er det erkendt, at det ikke fornuftsmæssigt er muligt at beskæftige sig med disse problemstillinger udelukkende under en retlig synsvinkel. Dette indebærer konkret, at der inddrages synspunkter fra historisk forskning, fra uddannelsesmæssig og pædagogisk forskning, fra sprogforskning, fra informationsvidenskaben og fra edb-forskningen (særlig Kapitel 1, 4, 5).

Retssystemet er ikke nogen samfundsmæssig isoleret størrelse, og det er forkert og meningsløst i en videnskabelig fremstilling at negligere denne erkendelse. På den anden side er den tid forlængst bag os, hvor en enkelt person kunne have blot en nogenlunde realistisk mulighed for at kunne bearbejde hele det videnskabelige univers. Den opsamlede viden og informationsstrømmene er hertil alt for store.

At denne afhandling i et ganske vist begrænset omfang tilstræber at være tværfaglig betyder dermed ikke, at der er tilstræbt selvstændig forskning inden for andre fag end retsvidenskaben. En sådan ambition ville være udtryk for amatørisme. Derimod er det fundet muligt i vidt omfang at foretage en sekundær udnyttelse af erkendelser fra andre fag.

Ved sammenstillingen af disse erkendelser med det undersøgte retlige materiale kan dette anskues i et hensigtsmæssigt helhedsperspektiv. Muligvis kan dette også have nytte for de her udnyttede fag, men dette vil være udtryk for en lykkelig tilfældighed.

Selv med de her tagne forbehold kan den benyttede metode indebære den risiko, at den sekundære udnyttelse ikke bliver korrekt, f.eks. fordi fremmed faglig terminologi eller tradition misforstås. Dette er en nødvendig risiko at løbe og medfører »blot«, at opmærksomhedsniveauet har været særlig skærpet ved udarbejdelsen af disse dele af fremstillingen. Målet der er søgt realiseret, er selvsagt en loyal sekundær anvendelse.

7. Udenlandsk ret

Denne afhandlings emne er dansk ret, dvs. formidlingen af danske retsforskrifter som eksemplifikation af det retlige informationssystems funktioner. Det er den danske retsudvikling og retstilstand, der fremstilles i det følgende, men andet materiale end dansk er også inddraget. Dette gælder for så vidt angår de teoretiske aspekter, hvor studier og forskningsresultater i vidt omfang er ubundet af nationale grænser.

Herudover inddrages tillige enkelte fremmede retssystemer med hovedvægten lagt på forholdene i Norge, Sverige og England.

Denne udvælgelse af fremmede retssystemer er begrundet med, at de retlige, sociale og kulturelle baggrunde i de andre skandinaviske lande er parallelle til de danske, og at det derfor er belysende for de diskuterede problemstillinger at inddrage den retlige regulering i disse lande.

For så vidt angår engelsk ret har nærmest den modsatte begrundelse været udslagsgivende. Det engelske retssystem er baseret på andre retskildemæssige udgangspunkter end dansk ret, idet common law traditionen indebærer, at der traditionelt er blevet lagt mindre vægt på regulering ved hjælp af retsforskrifter. Denne situation er ændret væsentligt i nyeste tid,[65] men engelsk ret er fortsat ikke baseret på en lovtidendemodel. Det er bl.a. af disse grunde skønnet frugtbart specielt for belysning af de generelle problemstillinger i et vist omfang at modstille dansk og engelsk ret.

I mindre omfang vil der også blive henvist til andre landes retssystemer; dette sker alene i relation til enkelte aspekter.

I fremstillingen er udenlandsk ret især i Kapitel 2 og 3 inddraget som korte beskrivelser af de problemer, der er behandlet i kapitlet. Der er således ikke udarbejdet en større samlet fremstilling af de enkelte landes ordninger. Denne anvendelse af det udenlandske materiale beror på den opfattelse, at større samlede beskrivelser af udenlandsk ret sjældent er af væsentlig selvstændig værdi, og at sådanne fremstillinger i øvrigt produceres bedst af jurister fra det enkelte land, der vil have en langt større fortrolighed med og specielt indlevelsesevne i det pågældende lands traditioner og regler end en udlænding nogensinde vil kunne opnå.

Til belysning og perspektivering af de danske forhold er det bedre at inddrage enkeltstående synspunkter i tilknytning til de tilsvarende danske problemer.

8. Plan for fremstillingen

Et er forskning, et andet er fremstilling. Det har været overvejet, hvorledes de i denne afhandling diskuterede problemer kunne fremstilles, således at de fremstod med størst mulig klarhed for læseren.

To primære muligheder tilbyder sig. For det første en kronologisk

65. Jfr. for USAs vedkommende Richard A. Posner, Harvard Law Review vol.100 (1987) p.773.

og for det andet en problemorienteret/analytisk fremstilling. Til fordel for den første metode taler, at regelformidlingens vilkår er præget af den historiske udvikling af de forskellige formidlingsteknologier samt de samfundsmæssige muligheder for at benytte disse, medens der ved den anden metode måske bedre kan ske en koncentration omkring de generelle problemer, således at grundlaget for rekommendationer om fremtidige ændringer kan fremstå klarere. Resultatet af disse overvejelser har været, at en kombineret fremstillingsform er blevet valgt, således at den kronologiske indfaldsvinkel især har betinget opbygningen af Kapitel 2 og 3 samt til dels Kapitel 1.

Kapitel 1
Den almindelige baggrund

1. Oversigt

I dette kapitel redegøres der for en række af de bagomliggende forhold, der har betydning for en bedømmelse af formidlingen af retsforskrifter. Der søges hermed fastlagt en ramme for den resterende del af fremstillingen, der er centreret omkring den specifikke retlige kommunikationsproces. For at forstå hvorledes denne proces forløber og baggrunden for de formelle regler må retlig kommunikation anskues som en særlig variant af almindelig menneskelig kommunikation.

Fremstillingen af de forskellige baggrundsfaktorer er søgt tilrettelagt således, at der i det væsentlige fremhæves de momenter, som har særlig betydning for retsforskrifters formidling. Baggrunden for udvælgelsen af de enkelte emner beror i et vist omfang på ønsket om at belyse den historiske udvikling, eftersom denne indfaldsvinkel er egnet til at sætte fokus på de almene sammenhænge, der har betydning for retlig kommunikation.

Kapitlet er opdelt i 6 afsnit. Under 2 og 3 beskrives mundtlig og skriftlig kommunikation samt de teknologier, der bærer disse kommunikationsformer. Disse afsnit angår fundamentet for retsforskrifters formidling. Under 4 omtales en række af de vigtigste institutioner, der understøtter eller danner forudsætningen for formidling af samfundsmæssig information. Under 5 og 6 ses der nærmere på begreberne kommunikation og information, samtidig med at sprogets almene betydning og karakteristika udredes. Endelig i afsnit 7 analyseres det særlige juridiske sprog som tilgængelighedsbarriere for formidlingen af retsforskrifter.

2. Formidlingsformer

Den menneskelige kommunikations historie er præget af forskellige metoder og teknologier, der benyttes ved formidling af information. Dard Hunter[1] opstillede i 1947 en udviklingsproces i 3 stadier, »speaking - drawing - printing«, og hertil kan i dag lægges datakommunikation. I dette og det kommende afsnit beskrives disse metoder og teknologier ikke med henblik på deres indre karakteristika eller tekniske opbygning, men i henseende til deres generelle egenskaber og funktioner således som disse har betydning for retlig kommunikation.

Det er således et grundsynspunkt, at det i en retlig sammenhæng ikke normalt har større interesse i detaljer at undersøge og beskrive f.eks., hvorledes man teknisk trykker en bog, eller hvordan en datamaskine er opbygget, da det er disse teknologiers funktioner der er af betydning.[2] For så vidt angår databaser gives der dog p.291-292 enkelte oplysninger om deres opbygning, eftersom disse har betydning for en vurdering af databasers funktion som informationssystem.

Der er en nær sammenhæng mellem det følgende og afsnit 3, idet de formidlingsformer, der behandles nedenfor, bæres af de teknologier, der er inddraget under 3. Det er fundet hensigtsmæssigt at adskille de to niveauer, fordi funktionerne hermed træder mere klart frem.

2.1. Mundtlig kommunikation

Den første og fundamentale form for menneskelig kommunikation er den mundtlige. Evnen til at tale og ved hjælp af et eller andet sprog at give udtryk for en mening eller en idé er et af de karakteristika, der adskiller mennesket fra andre arter. Denne evne til symbolrepræsentation er artsspecifik, men er samtidig baseret på et socialt grundlag dvs. på menneskets behov for kommunikation.[3] Mennesket er homo loquens.

Mundtlig kommunikation udgør forudsætningen for andre former for kommunikation, der kan være mere raffinerede og rationelle, men

1. Dard Hunter: Papermaking (New York 1947) p.3.
2. Dette synspunkt er til en vis grad betinget af denne afhandlings emnekreds. Er emnet f.eks. ophavsret til edb-programmer, kan det være nødvendigt i detaljer at vide, hvorledes et edb-program teknisk er opbygget.
3. Jfr. Claus Mueller: The politics of communication (New York 1973) p.13.

Moses kommer ned fra bjerget Sinai for at proklamere de 10 bud for folket.

som alene supplerer og ikke fortrænger det talte sprog. Mundtlig kommunikation er levende kommunikation, den foregår i nuet, og det er først i moderne tid, at der er udviklet teknologier, der gør os i stand til at opbevare det talte sprog for eftertiden, jfr. nedenfor under 3.5. Yderligere må som en vigtig egenskab fremhæves, jfr. også under 6.1, at det talte sprog kan suppleres med non-verbale kommunikationsformer, mimik, håndbevægelser etc., der kan understøtte formidlingen af det pågældende budskab.[4] Alle kender fra fremmede lande, hvor man ikke behersker det nationale sprog, nødvendigheden af at kunne støtte sig til denne form for kommunikation. Også ved

4. Jfr. nærmere om distinktionen mellem verbal og non-verbal kommunikation Per Linell: Människans språk (Lund 1982) p.19-22.

særlige sprog som f.eks. det juridiske har de non-verbale kommunikationsformer stor betydning især i de tilfælde, hvor disse sprog udgør en tilgængelighedsbarriere. Der er næppe tvivl om, at det talte sprog er det mest effektive og fuldkomne kommunikationsmiddel der findes.[5]

Før andre formidlingsformer blev udviklet var det talte sprog det eneste middel, der kunne anvendes til kommunikation af retlige normer. Denne formidlingsform har en række egenskaber, der har betydning for retssystemets funktioner.

Først må fremhæves, at der er tale om en dynamisk og dermed også usikker form for kommunikation. Det er således stort set umuligt i en rent mundtlig kultur at fastholde og opbevare de formidlede budskaber, således at mundtlig formidling ofte giver anledning til misforståelser i kommunikationsprocessen.[6] Dette indebærer, at det ikke er muligt over tid at give retssystemet et entydigt og permanent indhold. I rent mundtlige samfund dominerer sædvaneret normalt, men det er kun under en formel betragtningsmåde, at publikation af denne ret ikke er nødvendig.[7]

I og med at retten må fortælles vil der uvægerligt fra person til person ske glidninger i meningsindholdet, med mindre der er tale om meget enkle retlige normer, f.eks. de 10 bud. En fælles retsorden selv i et lokalt samfund er dermed vanskelig at etablere og specielt er det umuligt for befolkningen at kontrollere, hvorvidt de personer der formidler de retlige normer, rent faktisk kommunikerer de korrekte normer. Det afhænger af den sociale organisering i det enkelte samfund, i hvilket omfang et informationsmonopol eksisterer. Selv om mange, f.eks. på lokale ting, hører retsforskrifter forelagt, er kontrolmulighederne begrænsede. Dette gælder også, selv om den mundtlige rets manglende kontrollerbarhed modificeres af, at retten ofte i mundtlige kulturer er tæt sammenknyttet med religiøse, moralske og etiske normer. Det er i denne sammenhæng interessant at bemærke, at det oprindelige ord for ret i mange lande nærmest betød den måde, som man bør opføre sig. Dette gælder f.eks. for det græske ord themis (love = thesmos).[8]

5. Jfr. J.L. Aranguren: Det kommunikerende menneske (København 1971) p.89 og med sammenligning med skriftsproget M.M. Lewis: The importance of illiteracy (London 1953) p.131.

6. Se herom Michael Stubbs: Language and literacy (London 1980) p.101.

7. Det manglende behov fremhæves af Fritz von Schwind: Zur Frage der Publikation im römischen Recht (München 1940) p.15.

8. Jfr. J. Walter Jones: The law and legal theory of the Greeks (Oxford 1956) p.28-33. Se også George M. Calhoun: Introduction to Greek legal science (Oxford 1944) p.44 om ændringen fra thesmos til nomos og implikationerne her-

Den formløshed, der er en følge af rent mundtlige regler, skulle i og for sig tilvejebringe en betydelig dynamik, idet ændringer, der tilpasser reglerne til ændrede ydre forhold, kan gennemføres hurtigt og smidigt. De historiske mundtlige samfund var dog præget af en betydelig konservatisme, der kan ses i sammenhæng med sammensmeltningen af ret og religion. Retsregler ændres yderst sjældent, jfr. også under 2.2 om den senere afsmitning fra skrevne regler.[9] Fra Grækenland illustrerer følgende historie særlig malerisk retskonservatismen.[10] I en by skulle den, der ønskede en ny lov gennemført, argumentere for dette over for det lovgivende råd med et reb om halsen. Hvis afstemningen faldt negativt ud, blev han med det samme stranguleret. Det er forståeligt, at der i 200 år kun blev gennemført én ny lov. Også i Danmark var man oprindelig meget tilbageholdende med at ændre retten, da den var baseret på gammel tradition.[11] Uanset det her nævnte vil mundtlig ret, når den ikke opleves som bundet til religion og moral, være mere dynamisk end skreven ret, jfr. også under 2.2.

Det er et yderligere karakteristikon ved den oprindelige rent orale formidling, at den er begrænset geografisk. Den virker - og kan virke godt - i små lokale samfund, men over større afstande viser dens ustabilitet sig særlig tydeligt. En statslig retsorden i en større geografisk enhed som vi kender den i dag er ikke reelt mulig under disse betingelser.

Det må allerede her fremhæves, at mundtlig kommunikation stadig i dag er af central betydning. I nutidens samfund er det fortsat karakteristisk, at der tales langt mere end der f.eks. skrives og læses.[12] Selv om den formelle formidling af retsforskrifter sker skriftligt, er mundtlig forklaring og udlægning af indholdet af de formidlede normer af stor faktisk betydning for at budskabet når frem til mange af retssystemets adressater. Den mundtlige formidlingsform udgør derfor fortsat et væsentligt fundament for kommunikationen mellem afsendere og modtagere af retlig information, jfr. herved kapitel 5.

af. Om begrebet nomos se endvidere Friedman Quass: Nomos und Psephisma (München 1971) p.14-23.

9. Jfr. Hans Julius Wolff: Roman law (Norman, Oklahoma 1951) p.67.

10. Jfr. Robert J. Bonner, Gertrude Smith: The administration of justice from Homer to Aritotle vol.1 (Chicago 1930) p.75.

11. Jfr. Stig Iuul: Lov og ret i Danmark (2.udg. ved Claus Ulrich 1969) p.10.

12. Jfr. Michael Stubbs p.28.

2.2. Skriftlig kommunikation

Det er et væsentligt spring fremad i menneskets udvikling, at skriften bliver opfundet. Dette er vel nok det første væsentlige teknologiske fremskridt i menneskehedens historie.[13] Hvornår mennesker begynder at nedskrive budskaber lader sig ikke fastslå med sikkerhed, men det anslås, at dette nok sker fra omkring år 3500 f.Kr., jfr. også foran p.22 om de første retsforskrifter. Det kan konstateres, at denne færdighed efterhånden raffineres, således at stadig mere nuancerede og komplekse meningsindhold kan formidles på skrift. Efterhånden udvikles skriftsproget således, at der bliver tale om en selvstændig sproganvendelse og ikke blot om en reproduktion af talesproget,[14] jfr. også herom p.75-76. Dette er årsagen til at skriftsproget i sig selv ikke blot kan betragtes som en teknologi, men som en selvstændig formidlingsform. Skriftsproget er ikke blot bærer af det mundtlige sprog.

De forskellige former for bærende medier, der gennem tiderne er blevet benyttet til skriftlig kommunikation, omtales nærmere under 3, og det skrevne sprog behandles under 6 og 7. Her skal skriftlig kommunikation som sådan søges karakteriseret.

Det vides ikke med sikkerhed, hvilke regler der først skrives ned. I og med at nedskrivningen fungerede som publikation, jfr. også foran p.22-24, er det nok mest sandsynligt, at det er nye eller mindre kendte regler, der nedskrives, idet man i øvrigt stolede på den mundtlige tradition.[15] En motivationsfaktor har således været at nedbryde det informationsmonopol, der blev omtalt under 2.1.

På en række punkter, der er af væsentlig betydning for retlig kommunikation, er det skrevne sprog det talte overlegent. Først og fremmest er det muligt at gennemføre en entydig budskabsformidling til mange personer, der således konfronteres med det samme retlige budskab. Muligheden for en egentlig fælles retsorden er herved til stede. Selve det forhold at retsregler nedskrives giver dog ikke i sig

13. Jfr. Denis McQuail: Communication (New York 1975) p.82.

14. Jfr. Per Linell i Torleiv Høien (red.): Språk og lesning (Oslo 1982) p.99.

15. Jfr. Erik Anners: Den europeiske rättens historia bd.1 (Stockholm 1974) p.25, A.S. Diamond: Primitive law (Oxford 1935) p.209-17, hvor det antages, at det var ny ret foranlediget af konkrete begivenheder, Michael Gagarin: Early Greek law (Berkeley 1986) p.122-23, James Muirhead: Historical introduction to the private law of Rome (3.ed. London 1916) p.91, hvorefter det ikke var den klare og indiskutable sædvaneret, der blev optaget på de 12 tavler. Heroverfor dog C.W. Westrup, TFR 1934 p.328-29, der med baggrund i udtrykket jus dictio antager, at de første skrevne regler hos grækere, romere og germaner var reproduktioner af allerede eksisterende ret. - Se også note 20 nedenfor.

selv nogen sikkerhed for harmoniserede regler,[16] jfr. også nedenfor 3.3.1.

Skriftlig kommunikation er mindre geografisk bundet. I områder, der dækkes af det samme nationale sprog,[17] kan de samme normer spredes. Muligheden for større og centrale retssystemer er herved til stede.

Den tidsmæssige binding af kommunikationen forsvinder også. Det som Alvin Toffler[18] har kaldt »erindringsbarrieren« bliver brudt. Generelt er skrift forudsætningen for at der kan opstå en historisk bevidsthed og for at magtrelationerne kan blive rimeligt permanente.[19] Det er således muligt at opbevare retlige normer over mange generationer, hvilket kan betragtes som en forudsætning for etableringen af en permanent retlig tradition. I hvilket omfang disse virkninger viser sig i praksis afhænger af de medier og reproduktionsmetoder, der står til rådighed, jfr. under 3.

Ved skriftlig formidling af retsforskrifter opstår muligheden for at sprede disse til flere, principielt til hele befolkningen, jfr. herved også under 6. Det informationsmonopol som ren mundtlig formidling som nævnt lægger op til formindskes potentielt i væsentlig grad af anvendelsen af skrift. I det 5. århundrede f.Kr. var det endog i Athen forbudt at benytte uskreven ret.[20] Skriftlig kommunikation kan på denne baggrund opfattes som en af forudsætningerne for et retssystem i et moderne demokratisk samfund, der omfatter et større geografisk område. Det må for en god ordens skyld understreges, at et demokratisk retssystem kun er en mulighed og ikke nogen nødvendig konsekvens af anvendelsen af skriftlig kommunikation. Skriftligt publicerede regler kan benyttes i enhver styreform.[21]

Udviklingen af skreven ret har historisk betydning for muligheder-

16. Jfr. Michael Gagarin p.131 om forholdene på Island, hvorefter *»the mere recording of legal rules does not give them status or authority of publicly inscribed laws«*.

17. Principielt er dette vel ikke en absolut betingelse, men i praksis vil et fælles modersmål sædvanligvis fremme en harmoniseret retsorden. - En fælles kulturel baggrund øger mulighederne for at kommunikere komplekse budskaber, jfr. Ronald Stamper: Information in business and administrative systems (London 1973) p.26.

18. Jfr. Alvin Toffler: Den tredje bølge (København 1981) p.187.

19. Jfr. Michael Stubbs p.104 og William A. Mason: A history of the art of writing (New York 1920) p.16-17.

20. Jfr. George M. Calhoun p.31 og Douglas M. MacDowell: The law in classical Athens (London 1978) p.47. Dette fænomen indicerer, at på dette tidspunkt var også sædvaneretten nedskrevet.

21. Jfr. Michael Gagarin p.141.

ne for at ændre retten. Den omstændighed at retsregler nedskrives betyder, at reglerne klarere fremtræder som skabt af mennesker og dermed ikke opleves som uforanderlige hævet over de enkelte individer.[22] Som kontrast bliver den gamle sædvaneret nu i højere grad opfattet som stammende fra guderne.[23] Historisk illustreres disse sammenhænge markant af forholdene i Sparta, hvor det var forbudt at benytte nedskrevet ret.[24]

I almindelighed kan nedskrevne regler dog være vanskeligere at ændre end mundtlige. Dette skyldes ikke mindst den omstændighed, at man nu er klar over, at man overhovedet ændrer noget som helst. Et skriftligt retssystem kan være mere statisk end et mundtligt. Det er undertiden blevet fremhævet, at retssystemet er en konserverende faktor i samfundet, der ofte først efterfølgende tilpasser sig ændrede ydre forhold. Denne egenskab bliver selvsagt særlig tydelig i perioder, hvor der sker mange og hurtige forandringer.

Selv om der i et skriftligt system kan udformes regeltyper, der tilstræber at reducere det statiske element, f.eks. rammelovsbestemmelser, kan man aldrig nå den samme dynamik som det er muligt i et mundtligt system. De konkrete muligheder for forandringer er afhængige af de kompetencenormer, der regulerer ændringsproceduren. Disse normer kan være mere eller mindre stive. Det er således ikke blot formidlingsformen, der påvirker ændringsmulighederne.

Denne stivhed er dog ikke nødvendigvis et negativt karakteristikon ved skriftlige retsregler, eftersom den mundtlige dynamik ofte vil være uformel og dermed vil tendere til at foregå uden demokratisk indsigt og kontrol. Denne form for dynamik må derfor være fremmed og uønskelig i et moderne retssystem.

Selv om skriftsproget på mange måder er en grundforudsætning for et moderne retssystem bør det fremhæves, at det er anvendelsen af skrift, der skaber en række af de kommunikationsproblemer, der præger retssystemet, jfr. nærmere under 6 og 7. Disse problemer opstår primært grundet adskillelsen mellem afsender og modtager af de pågældende informationer.[25] Budskabet læses i en situation, der ikke falder sammen med nedskrivningssituationen, og samtidig kender afsenderen normalt ikke læseren eller den situation, i hvilken læsningen foregår.[26]

22. Jfr. George M. Calhoun p.22.

23. Jfr. J. Walter Jones p.62.

24. Jfr. Robert J. Bonner, Gertrude Smith p.71, Michael Gagarin p.56-58.

25. Jfr. herom Per Linell p.233.

26. For en god ordens skyld anmærkes her, at dataformidling betragtes som en særlig variant af skriftlig kommunikation og derfor inddrages under 3.

3. Teknologier

Medens den mundtlige kommunikation først i moderne tid har kunnet understøttes teknologisk, er den skriftlige kommunikations historie præget af forskellige former for bærende medier og reproduktionsmetoder, der har central betydning for denne kommunikationsforms virkning for retssystemet. Generelt kan man karakterisere den udvikling der omtales i det følgende således, at der er sket en fortsat effektivisering, der medfører at skriftlig kommunikations spredning- og opbevaringseffekt bliver stadig større.

3.1. De første materialer

Der foreligger i sagens natur ikke nogen sikker viden om de materialer, der i begyndelsen blev benyttet til at skrive på.[27] Det er sandsynligt, at sten,[28] lertavler og træ[29] har været de tidligste materialer. Sådanne medier karakteriseres ved, at de enten er stationære eller kun vanskeligt lader sig flytte fra sted til sted. Retten var i bogstavelig forstand et fysisk objekt.[30]

Den geografiske binding af kommunikationen er således på dette stadium fortsat til stede, og samtidig er der tale om medier, der er ganske krævende at benytte, således at de normalt vil blive brugt til udelukkende at formidle relativt enkle budskaber. De første tekster var enten af religiøs eller retlig karakter. Selv om den væsentligste funktion nok var at bevare regler for eftertiden, kunne man som omtalt p.22-26 også kommunikere reglerne til befolkningen.

27. Det er f.eks. omdiskuteret, hvilket materiale de 12 tavlers lov blev skrevet på. Fritz von Schwind nævner p.19-21 gravering i en eller anden form for metal som en mulighed. C.W. Westrup, TFR 1947 p.53 mener, at tavlerne var af træ og således er gået til grunde ved at være brændt. Sten er også en mulighed, hvorimod det ikke er sandsynligt, som hævdet af A. Arthur Schiller: Roman law (New York 1978) p.146-47, at de har været af voks.

28. Om brug af sten se Leopold Wenger: Die Quellen des römischen Rechts (Wien 1953) p.61-62. Generelt indeholder Wengers monumentale værk en mangfoldighed af detaljerede oplysninger om de i klassisk tid benyttede materialer til regelpublikation.

29. Svend Dahl: Bogens historie (2.udg. 1957) p.19 fremhæver træbasten og nævner i denne forbindelse at ordet for bog på græsk, byblos, og på latin, liber, også betyder bast.

30. Jfr. Douglas MacDowell p.42: »*A classical Greek could think of law as a physical object*«.

3.2. Flytbare materialer

Det har på denne baggrund stor betydning, at flytbare materialer tages i brug. Især tre materialetyper har spillet en rolle i Vesteuropa: papyrus, pergament og papir.

3.2.1. Papyrus

Papyrus er det tidligste materiale. Dets anvendelse stammer fra Egypten og er herfra blevet spredt til Europa, dog næppe til Danmark. Papyrus er karakteriseret ved, at det må anvendes i form af ruller, idet »bogen« må rulles op, når den skal læses.[31] For en kontinuerlig læsning er dette ikke noget afgørende problem, men dog en besværliggørelse af processen. Når man er færdig, eller såfremt man ønsker at gå tilbage i teksten, må det hele rulles sammen igen. Samtidig er det væsentligt at fremhæve, at papyrus er et let fordærveligt materiale,[32] hvorfor dets opbevaringsfunktion er begrænset. Det må dog tilføjes, at det var muligt at opbygge store biblioteker af papyrusruller.

Hvis man ud fra disse karakteristika skal vurdere papyrus som et kommunikationsbærende medium, kan det som et positivt træk fremhæves, at den geografiske binding er ophævet,[33] men samtidig er materialet lidet egnet til praktisk læsning og slet ikke til egentlig masseproduktion. Dette materiales evne til at formidle retlige normer er dermed begrænset og reelt indskrænket til de retsanvendende personer, dvs. til myndighedskommunikation.

Samtidig må det fremhæves, at papyrus var et dyrt materiale, som kun den priviligerede del af befolkningen havde nogen mulighed for at komme i besiddelse af. Også af den grund var massekommunikation udelukket.

3.2.2. Pergament

Den rulleform der karakteriserer papyrus og dette materiales sårbarhed gjorde det ønskeligt at udvikle andre materialer, der var mere håndterlige. Et sådant materiale er pergament, der principielt kan benyttes på samme måde som papir, bortset fra at dets vægt gør det vanskeligt at trykke på. Materialet, der stammer fra Pergamon, er

31. Jfr. herom Svend Dahl p.9-11, Henrik Koppel: Spredte træk af boghandelens historie (København 1932) p.2-3, Carsten Høeg: Skrifter og bog i den klassiske oldtid (København 1942) p.48-49.

32. Carsten Høeg p.51.

33. Jfr. Douglas MacDowell p.48 om at regeltekstene nu kunne bringes ind i retslokalerne.

oprindelig særligt bearbejdet læder. Det er først omkring år 400 e.Kr., at pergament bliver det dominerende materiale.[34] I en retlig sammenhæng er det specielt væsentligt, at dette materiale var egnet til at fremstille bøger, der kunne læses let og ubesværligt.[35] En lovsamling, som dem vi kender i dag, kunne derfor fremstilles. Medens papyrus som nævnt næppe har været kendt i Danmark, var det indførelsen af pergament, der her i landet førte til den første nedskrivning af retsforskrifter.[36]

På samme måde som papyrus var pergament dog et dyrt materiale, der dermed ikke kunne indgå i nogen form for masseproduktion. Også her var skrifterne forbeholdt de få, og skriftlig retlig kommunikation til andre end retsanvendere måtte derfor have et særdeles begrænset omfang.

3.2.3. Papir

Et afgørende skridt frem i kommunikationshistorien er på denne baggrund opfindelsen af papiret, der er et relativt billigt materiale, som er let håndterligt og flytbart og som derfor er egnet til masseproduktion.

Selv om der ikke foreligger fuldstændig klarhed, indicerer de fleste undersøgelser, at papiret blev opfundet i Kina i år 105 af T'sai Lun, der var ansat ved det kinesiske hof.[37] Der var i mange år tale om en hemmelighed, som først i det 8. århundrede blev kendt af araberne, der herefter spredte denne teknologi til den del af verden som de beherskede, herunder Spanien, hvorfra det ældste bevarede europæiske papir stammer (år 1009). Først i det 12. århundrede blev papir kendt i den kristne del af Europa.[38]

Efter en vis skepsis, der var forårsaget af at papir blev introduceret af jøder og arabere, som de kristne så som deres fjender, blev papir efterhånden det dominerende skrivemateriale. Skrifter der skulle ud til en større kreds blev produceret på papir, medens pergament fortsat blev benyttet til pragtudgaver.

34. Jfr. herom Svend Dahl p.24-26.

35. Jfr. Svend Dahl p.26-30. De oprindelige bøger var sædvanligvis i foliostørrelse, hvilket selvsagt besværliggjorde deres praktiske anvendelse.

36. Jfr. Poul Johs. Jørgensen: Dansk retshistorie (København 1940) p.24, hvorefter runer ikke er blevet benyttet.

37. Ifølge Dard Hunter p.49-50 er opfindelsen gjort over en længere tidsperiode. Det nævnte tidspunkt er derfor sandsynligvis det år, hvor der skete rapportering til den kinesiske kejser.

38. Jfr. om udviklingshistorien Svend Dahl p.36-37, Dard Hunter p.60-61 og især Gustav Clemensson: En bok om papper (Stockholm 1944) p.24-72.

Allerede i 1276 blev den første papirmølle oprettet i Italien, medens en egenproduktion i Norden først kommer igang i det 16. århundrede.[39] Det er i løbet af det 14. og 15. århundrede, at papirhåndskrifter for alvor begynder at blive spredt, idet de ældste bevarede danske papirbreve stammer fra det 14. århundrede.[40]

I almindelighed medfører papirets egenskaber en vis demokratisering af skrivekunsten,[41] idet flere personer får mulighed for at komme i besiddelse af det bærende materiale. Her må endvidere fremhæves, at papir er en forudsætning for bogtryk.

På denne baggrund må papir betragtes som en forudsætning for en moderne retlig kommunikation, og det har da også været det anvendte materiale op til moderne tid. Historisk bliver papir tidligt benyttet til masseproduktion, dog primært af skrifter af mindre lødighed. Papir er fortsat i dag et uundværligt materiale for skriftlig kommunikation.[42]

3.3. Håndskrifter

Overførsel af information til det bærende materiale skete oprindeligt ved, at der blev skrevet på det. Indtil midten af det 15. århundrede var håndskrifter det altovervejende kommunikationsmiddel. I Danmark påbegyndtes en håndskriftsproduktion efter kristendommens indførelse.[43]

Ses der bort fra den første udgave af en bestemt tekst frembringes et håndskrift ved, at den foreliggende tekst afskrives. Der er således tale om en tung reproduktionsproces, der varierer i omfang alt afhængig af størrelsen af den foreliggende tekst. For at frembringe et håndskrift forudsættes, at skriveren er i stand til at læse den pågældende tekst, og i og med at analfabetisme var udbredt, jfr. nærmere under 6.3, var håndskriftsproduktion forbeholdt en meget lille del af befolkningen.

De fleste håndskrifter blev oprindeligt produceret i klostre, hvor

39. Jfr. Svend Dahl p.71.

40. Jfr. Peter Skautrup: Det danske sprogs historie (København 1944-1968), bd.2 p.9.

41. Jfr. Charles Moegreen i Aage Marcus (red.): En bog om bogen (København 1950) p.12.

42. Dard Hunter p.7: »*At the present time it would be impossible for civilization to endure, even for a day, the total lack of paper - a material that is as little understood by the average consumer as it is indispensable*«.

43. Jfr. Lauritz Nielsen: Den danske bog (København 1941) p.13 og Peter Skautrup bd.1 p.194-95.

munke og nonner betragtede denne beskæftigelse som en religiøs fornuftig handling. Et kloster er et velegnet sted til at frembringe håndskrifter i og med, at dette kræver stor koncentration, jfr. nedenfor. Selv under sådanne gunstige omstændigheder er det anslået, at det tog en flittig munk halvandet år at skrive en bibel i 2 bind.[44] Der var således tale om en meget langsommelig proces.

Grundet den kirkelige dominans var de fleste af de oprindelige håndskrifter naturligt nok af religiøs karakter, men også de store værker fra antikken blev tidligt reproduceret. En tredje væsentlig gruppe håndskrifter var retlige regler, lovsamlinger o.lign. Håndskrifter til brug for folket udover de religiøse blev sjældent produceret.

De tidlige håndskrifter var ofte meget svært tilegnelige.[45] Forkortelser blev benyttet i udstrakt grad, hvilket skyldtes behovet for at lette selve skrivearbejdet.[46] Samtidig blev linjeskift sjældent benyttet. Med et moderne udtryk, jfr. under 7.9, havde disse håndskrifter en meget lav læselighed.

Efterhånden blev en verdslig håndskriftsproduktion startet bl.a. i forbindelse med de universiteter, der blev oprettet i det 13. og 14. århundrede.[47] Yderligere blev der dannet skriverlaug og fabrikker for håndskriftsproduktion.

3.3.1. Håndskrifter som retligt kommunikationsmiddel

For kommunikation af retsforskrifter er visse karakteristika ved håndskrifter af stor betydning. Først og fremmest er der grund til at fremhæve, at det forhold at deres udarbejdelse forudsætter stor omhyggelighed medfører, at der let kan opstå fejl i disse. Håndskrifter baseret på den samme grundtekst vil dermed tit have et afvigende indhold.[48] Sådanne fravigelser kan udover at bero på den enkelte skrivers manglende omhyggelighed endvidere skyldes manglende kontrol med denne, der på eget initiativ har forbedret teksten.[49]

44. Jfr. Svend Dahl p.60.

45. Jfr. Svend Dahl p.47, Charles Moegreen p.16.

46. I dag medfører forkortelser i fagsprog en forringet tilegnelighed, jfr. Göran Hägg i Inge Jonsson (red.): Språket i vårt språk (Stockholm 1980) p.36.

47. Jfr. William A. Mason p.454, Lauritz Nielsen p.15.

48. Jfr. f.eks. om forholdene i Sverige i det 16. århundrede P.A. Östergreen: Till historien om 1734 års lagreform (Lund 1902) p.1,4-5. Se også Gerhard Hafström, SvJT 1959 p.16.

49 Henning Koppel p.4 fremhæver, at der tit er fejl og misforståelser, medens Peter Skautrup bd.2 p.11-12 hævder, at der næsten aldrig blev foretaget ændringer i lovtekster. Se herom nedenfor.

Med andre ord vil håndskrifter ofte have karakter af unika. I forhold til en række teksttyper kan dette ikke antages at udgøre et afgørende problem, men for en retlig tekst, f.eks. en lov, er det selvsagt af central betydning, at der er identitet mellem de forskellige udgaver af loven. Formålet med en lov er så præcist som muligt at fastlægge rettigheds- og pligtpositioner og dermed kan selv små afvigelser få stor betydning. Dette karakteristikon indebærer følgeligt, at håndskriftet ikke er egnet som kommunikationsmiddel i en fuldt ud harmoniseret retsorden.

Det må tilføjes, at de nævnte afvigelser ikke alene skyldes skriverne. Der var således en udbredt tendens til, at den, der havde et lovhåndskrift i sin besiddelse, selv indføjede nye regler, foretog egne opdelinger etc., således at håndskriftet for hver afskrift ændrede sig mere og mere fra originalen.[50]

I hvilket omfang disse forhold har givet anledning til problemer for det daværende retssystem eller om der blot er tale om et kors som nutidens retshistorikere må bære lader sig ikke sikkert afgøre. Det er tilstrækkeligt at fastslå, at håndskrifter ikke fuldt ud er et egnet instrument for en moderne retsorden.

I forhold til kommunikation af retsforskrifter til en større kreds af personer er håndskriftet i sig selv lidet egnet. Den tunge og langsommelige reproduktionsproces medfører, at en egentlig masseproduktion ikke er mulig. Da et håndskrift herudover er relativt dyrt, bliver det kun en lille del af befolkningen der vil være i stand til at komme i besiddelse af et sådant. Den høje pris gjaldt vel først og fremmest for pragtudgaver, medens de mere simple håndskrifter var ganske billige.[51] Lovhåndskrifter hørte dog typisk til i den dyre ende. Der fandtes således kun få eksemplarer af de enkelte retsforskrifter, hvilket bl.a. indebærer, at ejheller alle dommere kunne have deres eget eksemplar.[52] Man måtte stole på hukommelsen.

Selv om lovhåndskrifter således var få og dyre, kunne de alligevel benyttes til en bred formidling af retlige regler i og med, at de kan oplæses på steder, hvor folket samles, jfr. kapitel 2. Kombineret med den mundtlige kommunikationsform vil håndskrevne retsregler dermed kunne få en betydelig spredningseffekt.

Uanset de ovenfor beskrevne mangler ved selve håndskriftet vil det derfor i en vis udstrækning være muligt med denne teknologi at opbygge en fælles retsorden.

50. Jfr. J.E. Larsen: Samlede Skrifter. 1.afdeling (København 1861) p.176.

51. Jfr. Camillus Nyrop: Bidrag til den danske Boghandels Historie (København 1870) p.13.

52. Jfr. om engelske forhold Theodore F.T. Plucknett: Statutes and their interpretation in the first half of the fourteenth century (Cambridge 1922) p.103-104.

3.4. Bogtryk

Det er en begivenhed af helt afgørende betydning for udviklingen af et moderne retssystem, at bogtrykkerkunsten bliver opfundet i midten af det 15. århundrede. Inden de trykte bøger, der som teknologisk forudsætning havde papiret,[53] fandtes ganske vist andre former for bøger, hvor der særlig kan være grund til at fremhæve den xylografiske blokbog.[54] Disse bøger var det dog langt mere besværligt at producere. Bogtrykket udgør derfor et teknologisk spring i bl.a. den retlige kommunikations historie.[55]

Under en global synsvinkel var bogtrykkerkunsten udviklet meget tidligt i Kina,[56] men det er den europæiske opfindelse der har betydning for det danske retssystem. En af årsagerne til at bogtryk får særlig betydning for skriftlig massekommunikation i Europa er det lille antal bogstaver i de europæiske landes alfabet i modsætning til i det kinesiske sprog.[57]

Selv om forskellige personer gennem tiderne har fået tillagt æren for denne opfindelse, er det sandsynligt, at dens ophavsmand er Johan Gutenberg (1398-1468), og at opfindelsen, der i et vist omfang består i sammenstilling af allerede kendt teknologi, blev gjort i 1440'erne.[58]

Det afgørende nye ved bogtrykkerkunsten består i, at man ved anvendelsen af løse blytyper, der kan genanvendes, bliver i stand til hurtigt og præcist at producere et i princippet uendeligt antal fuld-

53. Jfr. Svend Dahl, Thomas Døssing: Bogtrykkerkunsten (København 1940) p.29, Carl Björkbom: Johan Gutenberg till 500 årsminnet av uppfinningen av bogtryckarkonsten (Stockholm 1940) p.65. Dard Hunter p.61 udtrykker forholdet således, at »*the nature of the paper dictated the methods employed in printing*«.

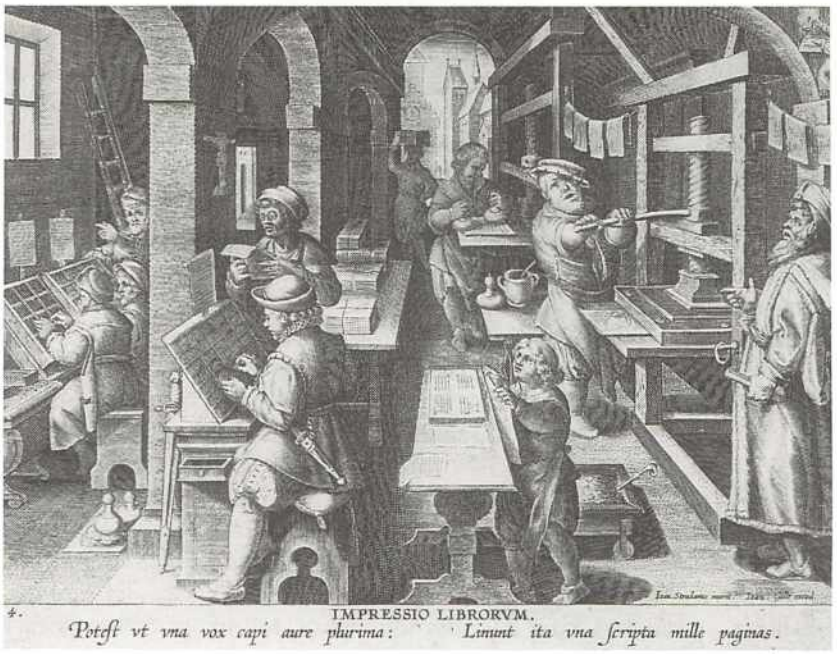
54. Jfr. om blokbøger Svend Dahl p.84-86, John Carter, Brooke Crutschley: The printed book (Cambridge 1971) p.3.

55. Det kan selvsagt altid diskuteres, hvilket teknologisk fremskridt der under en samlet historisk synsvinkel kan betragtes som det mest væsentlige. Tom Stonier: The wealth of information (London 1983) p.171 fremhæver således radio/TV og edb fremfor bogtrykkerkunsten. I forhold til retlig kommunikation er det næppe tvivlsomt, at bogtryk fortsat må anses for den væsentligste teknologi.

56. Jfr. Dard Hunter p.65-69, Svend Dahl p.84.

57. Jfr. Svend Dahl p.86-87. Se også i denne forbindelse Ingvar Lundberg: Sprog og læsning (København 1985) p.32 samt om det kinesiske alfabet Egon Schmidt: Fra hieroglyffer til teledata (København 1984) p.7.

58. Jfr. om Gutenberg samt opfindelsens karakter S.H. Steinberg: Five hundred years of printing (London 1955) p.24-27, Charles Moegreen p.12-16, Carl Björkbom p.70-72. John Carter, Brooke Crutschley p.15, Svend Dahl p.88.



Kobberstik af fransk bogtrykkeri fra 1600-tallet. Stikkets tekst, der er på latin, lyder i oversættelse: »Således som mange kan høre med een stemme, kan een plade skrive tusinde sider«.

stændig identiske eksemplarer af den samme tekst. Gutenbergs opfindelse består således i det støbeinstrument, der kan producere disse identiske typer. Ved hjælp af denne teknologi løses reproduktionsproblemet samtidig med, at det enkelte eksemplar bliver billiggjort.

Som nævnt foran er det unødvendigt nærmere at beskrive bogtrykkerkunstens tekniske side, da det er de kommunikationsmæssige funktioner der har interesse. Det bør dog nævnes, at opfindelsen er færdig med det samme, og at man skal helt frem til den industrielle revolution, før teknikken forbedres, f.eks. ved opfindelsen af papirmaskinen i 1799, hurtigpressen i 1810 (introduceret i Danmark 1835) og sættemaskinen i 1822.[59]

59. Jfr. herom Dard Hunter p.341-49, S.H. Steinberg p.189-98, Svend Dahl p.230-31, Charles Moegreen p.34 og Gustav Clemensson p.75-76.

Det er først i dette århundrede, at der opstår teknologier, der supplerer eller alternerer trykt informationsformidling. Samtidig er der dog også fremkommet teknologier såsom f.eks. fotokopiering,[60] der styrker bogtrykkets spredningseffekt. I dag er bogtrykket fortsat det væsentligste fundament for den retlige kommunikationsproces.

3.4.1. Funktioner

Retligt kan det som overordnet funktion ved bogtryk fremhæves, at denne teknik skaber betingelserne for en institutionaliseret offentliggørelse/publikation.[61] De ensartede tekster gør det meningsfyldt at formidle en autoriseret udgave af retsforskrifterne. Som det omtales især i kapitel 2 medførte bogtrykket ikke umiddelbart nogen formel publikation af retsregler, men i hvert fald fra begyndelsen af det 17. århundrede bliver det i Danmark almindeligt at trykke nye retsforskrifter. Hermed styrker bogtrykket det skrevne ords opbevaringseffekt, verbum scriptum manet, således at der opstår en permanent retlig tradition. Forvanskningernes tidsalder er slut.

To karakteristika ved bogtryk har især betydning i en retlig sammenhæng. For det første muligheden for at frembringe fuldstændig identiske eksemplarer af en tekst. Herved bliver det muligt at formidle de samme retlige regler til alle adressater og dermed at sikre en ensartet og harmoniseret retsorden. En effektiv central styring af det retlige system forudsætter, at denne teknologi er til stede. Det er således ejheller som et parallelt eksempel overraskende, at kirken lagde stor vægt på at benytte denne teknologi, da man herved kunne opnå, at der i alle kirker formidles det samme budskab.[62]

Når man tager bogtrykkets harmoniserende funktion i betragtning og hertil lægger det forhold, at denne tekniks anvendelse skaber en særlig sikkerhed for, at de regelproducerende myndigheders budskab når frem til adressaterne, er det i en vis forstand bemærkelsesværdigt, at denne teknologi først relativt sent tages i anvendelse i Danmark,[63] jfr. p.114-15, og først i 1871 bliver bogtrykket anvendt til den officielle kundgørelse af retsforskrifter.

Det sidstnævnte kan bero på, at det først er på dette tidspunkt, at de tilstrækkelige tilegnelsesforudsætninger hos befolkningen var til

60. Jfr. om dennes historie Nicholas Henry: Copyright (New York 1975) p.28-31.

61. Jfr. Denis McQuail p.86.

62. Jfr. Lauritz Nielsen p.29.

63. I almindelighed kan oplyses, at den ældste danske bog, Breviarium Ottoniense, blev trykt i 1482, og at den første bog på dansk, Den danske rimkrønike, tryktes i 1495. Titelblade samt sider af de ældste danske bøger er optrykt hos Lauritz Nielsen: Dansk typografisk Atlas 1482-1600 (København 1934).

stede, jfr. under 6.3, medens førstnævnte forhold bl.a. beror på, at det altid tager en vis tid, inden en ny teknologi slår igennem. Rundt omkring i Europa stødte bogtrykkerkunsten da også i sin barndom på betydelig modstand fra de skriverlaug, der levede af håndskriftsproduktion. Dette fænomen var i øvrigt mest udtalt i Frankrig, hvor det i en kort periode (13/1-23/2 1535) ligefrem var forbudt at trykke bøger. I det hele taget levede håndskrifterne længe efter bogtrykkerkunstens opfindelse.[64]

For det andet er der grund til særlig at fremhæve den billiggørelse af den skriftlige kommunikation, som bogtrykket førte med sig. Allerede fra starten kunne en bog produceres fra 1/5 til 1/8 af prisen for et tilsvarende håndskrift.[65] Herved opstår muligheden for massekommunikation. Det må understreges, at dette i begyndelsen i hovedsagen blot er en mulighed, ikke nogen umiddelbar følge. De tidligste danske bøgers oplag var således kun på 200 til 500 eksemplarer og genoptryk var ikke almindeligt.[66]

Massekommunikation har især betydning for retssystemets ikkeprofessionelle adressater. Det er ved formidling af retsforskrifter umiddelbart til den almindelige befolkning, at bogtrykket har sit største potentiale. Det afgørende nye er således, at hver enkelt borger nu får mulighed for selv at komme i besiddelse af den enkelte retsforskrift og dermed ikke længere nødvendigvis er overladt til en indirekte formidling af retlig information. Den omstændighed at man via bogtryk kan sende budskaber til mange fik ret hurtigt politisk betydning, idet denne teknologi nok udgjorde en forudsætning for at reformationen slog igennem så hurtigt og over så stort et geografisk område.[67] Det er da også disse egenskaber, der gør denne teknologi farlig for magthaverne, hvis informationsmonopol brydes. Årsagen til at bogtryk først relativt sent bliver udviklet kan da muligvis også findes i elitens behov for at opretholde sit monopol på den skrevne kommunikation.[68] Det er derfor forståeligt, at staten søger at kontrollere bogtrykkets anvendelse både formelt via privilegiesystemet, jfr. p.69-70, og indholdsmæssigt via regler om censur. I Danmark er det således først i moderne tid, at alle bogtrykkets muligheder reali-

64. Jfr. Camillus Nyrop p.25-26 og 70-71.

65. Jfr. Svend Dahl p.111.

66. Jfr. Erik Dal: Dansk provinstryk (København 1982) p.11. Se også S.H. Steinberg p.101.

67. Jfr. om sammenhængen mellem reformation og bogtryk Svend Dahl p.135-36, Camillus Nyrop p.27, Svend Dahl, Thomas Døssing p.42, Lauritz Nielsen p.39-40 og specielt om Danmark Charles Moegreen p.38.

68. Jfr. Denis McQuail p.85.

seres, hvilket formelt manifesteres i grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed (nu § 77).

3.5. Radio/TV m.v.

Først fra slutningen af det 19. århundrede og for alvor i dette århundrede udvikles for alvor nye teknologier, der udvider kommunikationsmulighederne. Den mundtlige kommunikation får nye dimensioner via især radio og fjernsyn, der efterhånden får betydning også for den retlige kommunikationsproces. Man kan karakterisere disse medier således, at de tilvejebringer en umiddelbar distancekommunikation, således at den snævre geografiske binding, der historisk karakteriserer mundtlig kommunikation, herved brydes.

I retlig sammenhæng er disse medier vigtige, fordi der herved er mulighed for at formidle retlige budskaber til den del af befolkningen, der af den ene eller anden grund har vanskeligt ved at benytte det skriftlige sprog. Det skrevne ord kommer ud til den del af befolkningen, der ikke læser.[69] Specielt fjernsynet har her betydning, fordi de non-verbale kommunikationsformer i vid udstrækning kan benyttes.

Et yderligere karakteristikon er, at kommunikation via disse medier er hurtig, således at retlige forandringer f.eks. i form af nye retsforskrifter let kan formidles, jfr. herved p.392-94, hvor disse mediers egnethed vurderes.

Siden Thomas Edisons opfindelse af fonografien i 1877 har man været i stand til at opbevare det talte sprog. Denne teknologi - båndoptagere, video, etc. - er i dag blevet udviklet til stor perfektion, men fortsat er der grundlæggende tale om ikke-permanent kommunikation, som således ikke er egnet til institutionaliseret formidling af retsforskrifter, hvor dokumentation er af central betydning.

De luftige mediers rolle er dermed at være et supplement til de institutionaliserede formidlingsmetoder, uden at dette dog skal forklejne deres betydning, specielt i forhold til befolkningens modtagelse af retlige budskaber, jfr. nærmere kapitel 5.

3.6. Databaser

Det sidste skud på kommunikationsmidlernes stamme er datateknologien, dvs. anvendelsen af den digitale computer som medium for lagring og formidling af information. Udviklingen af denne teknolo-

69. Jfr. M.M. Lewis p.129.

gi, der for alvor tog fart under 2. verdenskrig og hvis gennemslag på det civile område har været stadigt accellererende siden krigen, er nok den væsentligste teknologiske nyskabelse siden bogtrykkerkunsten og er ved at tilvejebringe en tilsvarende samfundsmæssig revolution. Som ved enhver kvalitativ ny teknologi skaber datateknologien grundlaget og incitamentet for en ændret bevidsthed og nye samfundsmæssige strukturer.[70]

I relation til formidling af retsforskrifter er det først og fremmest databaserne, der har betydning. De første juridiske databaser opstår i USA, jfr. nærmere p.303-04. Fra slutningen af 1960'erne påbegyndes opbygningen af juridiske databaser i Europa.

Ved databaseteknologien overvindes nogle af de begrænsninger, der stofligt er knyttet til bogtrykket. Det bliver nu muligt at samle betydelig større mængder af information i samme system, hvorved spredning af retsforskrifter i mange forskellige (trykte) værker kan undgås. Betydningen heraf er, at det nu som udgangspunkt bliver lettere at lokalisere den enkelte retsforskrift, hvorved en vigtig barriere for formidlingen forsvinder. Samtidig bør i denne sammenhæng nævnes, at information i en database vil kunne opdateres betydeligt hurtigere end i et trykt informationssystem.

Den fysiske binding af de enkelte informationer forsvinder ligeledes, idet et i princippet uendeligt antal personer kan benytte den samme informationskilde på samme tidspunkt. Information er blevet løsrevet fra det bærende medium.[71] Der er således ikke i denne forstand nogen begrænsninger i adgangen til information. Denne selvstændiggørelse kan medføre, at retlig information kommercialiseres, dvs. bliver en almindelig vare, jfr. nærmere hertil p.297 og 313-15.

Enhver form for geografisk binding ophæves også, idet de i databasen lagrede oplysninger vil kunne søges, uanset hvor den enkelte befinder sig, forudsat selvsagt at der rådes over det nødvendige materiel. Dette har især den fordel, at information kan være umiddelbart tilgængelig i hjemmet eller på arbejdspladsen.

Endelig må fremhæves, at de enkelte informationer ikke set under borgerens synsvinkel er underlagt nogen stationær, permanent,

70. Neil Postman, Harvard educational Review vol.40 (1970) p.248: »*I find it sufficient to say that whenever a new medium - a new communications technology - enters a culture, no matter what its structure, it gives us a new way of experiencing the world, and consequently, releases tremendous energies and causes people to seek new ways of organizing their institutions*«.
Se også Rob Kling i Gro Bjerknes m.fl. (ed.): Computers and democracy (Aldershot 1987) p.129.

71. Jfr. Jon Bing, International computer law adviser vol.1 no.12 p.12.

struktur, hvilket betyder, at oplysningerne vil kunne findes ud fra mange forskellige forudsætninger.

Databaseteknologien indebærer således muligheder for en bredere informationsformidling, men samtidig er der grund til allerede her at fremhæve, at denne teknologi også har sine begrænsninger i forhold til bogtrykket, som det er mest naturligt at sammenligne med.

Selv når det tages i betragtning, at der kan foretages udprintninger fra en database, er der tale om en flygtig form for kommunikation, der nok har den skriftlige forms nuanceringsgrad, men som samtidig kan være mindre egnet for en grundig tilegnelse af den enkelte retsforskrift. Betydningen af mediets stoflige form omtales nærmere under 6.3.2. Det er generelt en vigtig pointe, at databaser ikke afløser bogtrykket, men supplerer denne teknologi, jfr. herved også p.315-16 og 335. Bogtrykkets nyorienteringskraft er nok opbrugt, men det er fortsat fundamentalt for formidlingen af retsforskrifter.[72]

På et væsentligt kvalitativt område adskiller datateknologien sig fra de andre teknologier. Denne teknologi skaber muligheden for at etablere et dialogorienteret, aktivt informationssystem, hvor der skabes en direkte dialog mellem afsender og modtager. Især i forbindelse med forskningen omkring den såkaldte kunstige intelligens søges der etableret systemer, hvor den enkelte bruger kan hjælpes til at indkredse de oplysninger der netop for denne er relevant. Samtidig vil systemet efterhånden muligvis blive i stand til at fortolke og forklare indholdet af de indlagte (retlige) informationer, jfr. herom p.328-31.

Man kan opfatte denne indtil videre potentielle mulighed således, at der på grundlag af skriftlig kommunikation sker en tilnærmelse til den klassiske mundtlige kommunikationsform, hvor afsenderen umiddelbart kan forklare sig over for modtageren.

Den afgørende forskel er, at dette nu sker uden geografiske bindinger på samme tid i forhold til mange forskellige brugere. Væsentlige barrierer for adgangen til retlig information kan således potentielt overvindes.

4. Formidlingsinstitutioner m.v.

Det er ikke tilstrækkeligt at have et budskab og en teknologi til at formidle dette budskab. Det er nødvendigt at budskabet når frem til adressaterne, der må have forudsætninger for at kunne tilegne sig

72. Neil Postman p.249: »*Print is not dead, it's just old - and old technologies do not generate new patterns of behavior*«.

det pågældende budskab. En række forskellige institutioner har central betydning for kommunikation af samfundsinformation, jfr. om dette begreb under 5.

De i det følgende omtalte institutioner har enten spillet en direkte rolle i regelformidlingen eller har medvirket til udviklingen af befolkningens forudsætninger for at tilegne sig retsforskrifter. Alle har betydning for regelkommunikation.

4.1. Kirken

Et naturligt udgangspunkt er, at formidling af retlig information må ske på steder, hvor det er sandsynligt, at befolkningen vil blive bekendt med oplysningerne. Indtil midten af det forrige århundrede har kirken spillet en central rolle for formidling af retsforskrifter, hvilket beror på at religion var den dominerende ideologi i samfundet, og præsten dermed udgjorde et væsentligt bindeled mellem statsmagt og borger. Denne rolle blev tillagt stor betydning fra statsmagtens side, hvilket bl.a. under pietismen ses af Kirketugtsforordningen 1738, hvorefter befolkningen var forpligtet til at møde i kirken om søndagen.[73]

Præsten er nok den første person, der systematisk virker som massekommunikatør.[74] Især i den lange periode, hvor analfabetisme var udbredt, var formidlingen af retsforskrifter fra prædikestolen af afgørende betydning for den retlige kommunikationsproces, jfr. nærmere p.140-42.

Denne fremgangsmåde havde den yderligere fordel, at den kirkelige autoritet kunne benyttes til at indskærpe, at reglerne skulle efterfølges. Denne formidlingsmetode var således ikke blot nødvendiggjort af de faktisk foreliggende samfundsmæssige omstændigheder, men var samtidig udtryk for en verdslig udnyttelse af den kirkelige autoritet.

Det er først og fremmest ved mundtlig kommunikation, oplæsning og formaning, at kirken spillede en rolle, men herudover havde præsten også en opbevaringsfunktion. De udsendte regler skulle således opbevares af denne, der således fungerede som det lokale arkiv, jfr. p.127.[75]

Fra det 12. århundrede til midten af det 19. århundrede spillede

73. Jfr. Ingrid Markussen, Vagn Skovgaard-Petersen: Læseindlæring og læsebehov i Danmark ca. 1550 - ca.1850 (Jyväskyla 1981) p.26-27.

74. Jfr. J.L. Aranguren p.112.

75. Lokale verdslige myndigheder havde undertiden også pligt til at opbevare retsforskrifter, f.eks. magistraterne i købstæderne.

kirken således en enestående rolle, der næppe fuldt ud modsvares af andre institutioner i regelformidlingens historie. Også i relation til uddannelsessystemet, der omtales nedenfor, har kirken haft særlig betydning. Så sent som i det 19. århundrede fastholdt kirken en væsentlig indflydelse på skolen.[76]

4.2. Skolen

En central forudsætning for spredning af viden om retsforskrifter,der ofte har en ganske kompleks karakter er, at adressaterne er i stand til at tilegne sig disse. Dette nødvendiggør, at der findes et uddannelsessystem der kan tilvejebringe de basale kundskaber, først og fremmest læseevne. Det er først på det tidspunkt, hvor det almindelige uddannelsesniveau er blevet hævet til en vis standard, at retsforskrifter på en effektiv måde kan formidles til befolkningen. Denne forudsætning er først for alvor til stede i anden halvdel af det 19. århundrede.

I en lang periode var der ikke nogen systematisk undervisning af den almindelige befolkning. Først efter reformationen begyndte man at føle behovet for at undervise almindelige mennesker i at læse, idet de nu reelt overflødige degne fik tillagt denne opgave.[77] De ældste skoler var i almindelighed underlagt eller i hvert fald kontrolleret af kirken.[78]

Enkelte retsregler fandtes. Kirkeordinansen 1539 var således bl.a. en skolelov for byerne, idet det f.eks. blev bestemt, at der i hver købstad skulle være en latinskole. I et skolereglement 1632 for købstæderne blev det bestemt, at der allerede i de første klasser skulle lægges vægt på modersmålsundervisningen.[79] Det må nok også antages, at mange børn i byerne i det 16. og 17. århundrede fik en vis elementær undervisning.[80]

Til gengæld var forholdene på landet meget forsømte. Ved fattig-

76. Jfr. Erik Nørr: Præst og administrator (København 1981) p.423-24. Se i denne forbindelse som eksempel på argumentationen for kirkens indflydelse N. Faber: Forsøg til et Overblik paa Almueskolevæsenet i Danmark (Odense 1832).

77. Jfr. Kjeld Philip: Staten og fattigdommen (København 1965) p.94-96.

78. Jfr. Aksel H. Nellemann: Den danske skoles historie (København 1966) p.9-14, Peter Skautrup bd.1 p.196.

79. Jfr. Joachim Larsen: Bidrag til den danske skoles historie bd.1 (København 1916) p.102.

80. Jfr. Aksel H. Nellemann p.35 samt om hjemmeundervisning Ingrid Markussen, Vagn Skovgaard-Petersen p.22-23.

forordningen 1708 blev der første gang lagt vægt på skoleundervisning på landet.[81] I 1721 oprettede Frederik IV i sin egenskab af godsejer de 200 såkaldte rytterskoler. Det er interessant at bemærke, at det i lærerinstruksen for disse skoler var bestemt, at børnene hver dag skulle have oplæst 2-4 bestemmelser fra Danske Lov. Dermed adskilte disse skoler sig fra de andre skoler.[82] Det er først ved skoleforordning 23/1 1739, at der på landet blev indført en vis undervisningspligt; ordningen blev allerede ved plakat 29/4 1740 begrænset en del. Undervisningen var i øvrigt i det væsentlige indskrænket til katekismusindlæring.[83] Undervisningens formål var således at skabe gode kristne personer og ikke i første række at sprede almen kundskab.[84]

I løbet af det 18. århundrede opstod der bl.a. grundet de nævnte regler både i byerne og på landet en række forskellige skoler og skoleformer, hvilket betød at specielt de mere velstillede i byerne efterhånden fik et rimeligt højt uddannelsesniveau. For den brede befolkning, almuen, var forholdene dog fortsat ringe, samtidig med at motivationen for uddannelse var begrænset i og med at denne stjal tid fra produktionen. Denne modvilje var især udtalt på landet, hvor bønderne var afhængige af deres børns deltagelse i det daglige arbejde. I 1790 var der dog 1700 skoler på landet.[85]

I slutningen af det 18. århundrede begyndte man som led i den almindelige oplysningsbevægelse at arbejde for gennemførelsen af en almindelig skoleordning. Resultatet blev skoleanordningerne 1814.[86] Samtidens diskussion af denne betydningsfulde skolereform er interessant i sammenhæng med den retlige kommunikationsproces, fordi den illustrerer de magtpolitiske implikationer.

Det problem, der i denne diskussion blev sat på spidsen, var, hvad almuen egentlig skulle lære. Der var ganske vist blandt tilhængerne af reformen enighed om, at uddannelse var nødvendig for at de retlige regler kunne læres,[87] dvs. for at f.eks. bonden kunne kende sine

81. Jfr. Joachim Larsen: Bidrag p.128.

82. Jfr. Knud Waaben i Ditlev Tamm (red.): Danske og norske lov i 300 år (København 1983) p.86.

83. Et forslag om udvidet lovundervisning var fremlagt, men blev ikke gennemført, jfr. Knud Waaben p.89-90.

84. Jfr. Joachim Larsen: Bidrag p.157-59.

85. Jfr. Kjeld Philip p.99.

86. Jfr. nærmere om disse regler Aksel H. Nellemann p.82 ff.

87. Som eksempel kan citeres følgende udtalelse i J. Hansen: Tanker om den danske Bondes Oplysning (København 1792) p.44: »*Naar Bonden derved lærte de almindeligste Grundsætninger for Rettigheder og Pligter efter Naturens Ret og de derpaa grundede borgerlige Love, saavelsom Lovenes betydeligste Bestemmelser for Bondestanden i Særdeleshed, saa vilde han ikke saa ofte,*

rettigheder og pligter og ikke mindst kunne varetage den rolle, der var tiltænkt bonden i forbindelse med landboreformerne.[88]

Samtidig var det også klart, at uddannelse kunne være medvirkende til at skabe en bevidsthed om den enkeltes situation og dermed skabe grobund for ønsker om forandring på de privilegerede klassers bekostning. Der blev derfor på dette grundlag argumenteret for, at undervisningen skulle indskrænkes til de emner der havde direkte betydning for den enkeltes udførelse af dennes stilling, og at yderligere information ville være farlig.[89] Denne tankegang blev dog ikke realiseret, idet alle befolkningsgrupper i princippet skulle gives den samme basale uddannelse.[90]

Skoleordningen af 1814 resulterede ikke umiddelbart i en bedre skole. Der skulle bl.a. først uddannes det tilstrækkelige antal lærere, men fra omkring 1850 var ordningen rimelig effektiv. Den kan betragtes som en væsentlig forudsætning for en moderne retlig kommunikationsproces.

Skolens betydning for tilegnelse af retsforskrifter afhænger bl.a. af holdningen til skriftlig kommunikation. Den grundtvigianske skoles forkærlighed for det talte (levende) ord i slutningen af det 19. århundrede virkede dermed i forhold til regelformidling negativt,[91] omend Grundtvig selv lagde vægt på, at der skulle undervises i lovgivning.[92]

Inden for de sidste 30 år er det almindelige uddannelsessystem som bekendt udviklet betydeligt bl.a. med en række udvidelser af undervisningspligten. I dag er skolesystemet en grundforudsætning for den retlige kommunikation, selv om tilegnelse af retsforskrifter fortsat

som nu skeer, forvilde sig i et Labyrinth af forvirrede Forestillinger om hvad han bør giøre eller lade; og ikke heller tillagde han de udgaaende Anordninger saa skieve Aarsager, og saa ugrundede Meninger, som han nu giør«.

88. Jfr. Ingrid Markussen, Vagn Skovgaard-Petersen p.31,37.

89. Frederik VI udtalte således, at »*Bonden skal lære at læse, skrive og regne, kjende Pligterne mod Gud, sig selv og Andre, og ikke mere, thi ellers faar han Nykker i Hovedet*« (citeret fra Markussen, Skovgaard-Petersen p.42). - Se også i denne retning J. Hansen p.63-64, J.G. Møller: Om almeenoplysning, dens Grændser og Værd (Odense 1817) p.379-80,410. Bonden skal kort sagt alene lære, hvad der er nødvendigt for at fungere som bonde.

Fra ældre tid illustreres de magtpolitiske relationer af et forbud vedtaget af det engelske parlament i 1536, hvorefter kvinder og mænd fra de lavere klasser ikke måtte læse bibelen, jfr. Michael Stubbs p.107.

90. Under forberedelserne til 1814-anordninger var det foreslået, at der skulle afsættes 1 time til undervisning i retsforskrifter, men forslaget gennemførtes ikke, jfr. Knud Waaben p.94-95.

91. Jfr. Jørgen Banke: Folkebibliotekernes Historie i Danmark indtil Aar 1920 (Hellerup 1929) p.3-7.

92. Jfr. Knud Waaben p.104-105.

ikke direkte indgår i folkeskolens emnekreds, jfr. drøftelse heraf p.396-98. En stadig vedligeholdelse og modernisering af uddannelsessystemet er fortsat vigtig for retssystemets funktioner.

4.3. Biblioteker

En institution der påkalder sig stor interesse i forbindelse med formidling af retsforskrifter er biblioteksvæsenet. Biblioteket er grundlæggende en informationscentral, der tjener det formål at formidle alle former for informationsbærende materialer til befolkningen, idet der traditionelt er lagt størst vægt på trykte publikationer. Folkebibliotekernes funktion er at ophæve de økonomiske barrierer for adgangen til information og at gøre den tilgængelig for enhver uanset sociale forhold. Folkebibliotekerne varetager i nutidens samfund i et vist omfang samme rolle som tidligere kirken indtog i henseende til regelformidling.

Folkebiblioteket er en forholdsvis moderne opfindelse, der opstår lang tid senere end de lærde eller videnskabelige biblioteker, der i dag betegnes forskningsbiblioteker.[93] Kimen til folkebibliotekerne lægges så småt i slutningen af det 18. århundrede ved at præsterne og degnene i visse sogne opbygger små bogsamlinger, hvorfra der kunne lånes. Den normale spredningskanal i forhold til den almindelige befolkning var oprindelig markeder, men i almindelighed ejede almuen ikke selv bøger udover enkelte religiøse skrifter.[94] For de fleste bogsamlingers vedkommende var det karakteristisk, at de var baseret på brugerbetaling. I byerne opstår der således omkring år 1800 lejebiblioteker,[95] idet man skal helt frem til anden halvdel af det 19. århundrede, forinden folkebiblioteket - inspireret fra USA - langsomt begynder at opstå i Danmark. I første omgang er der tale om almuebiblioteker, der var baseret på boggaver.[96] Folkebiblioteker, som de kendes i dag, bliver først for alvor udbredt i dette århundrede.[97] Centralt for disse bibliotekers virksomhed er det gratisprincip, der er fastslået i folkebibliotekslovens (nr. 384 af 22/8 1985) § 1.

Bibliotekets sene fremkomst er i og for sig ikke mærkelig, da det

93. En generel oversigt over bibliotekshistorien fra oldtiden til moderne tid er givet af Palle Birkelund i Aage Marcus p.331-88.

94. Jfr. hertil Helge Nielsen: Folkebibliotekernes forgængere (København 1960) p.93-94,171.

95. Jfr. Helge Nielsen p.422ff.

96. Jfr. Jørgen Banke p.9-14.

97. Jfr. Preben Kirkegaard: Folkebibliotekerne i Danmark (København 1948) p.12-17.

først er på dette tidspunkt, jfr. under 6.3, at befolkningen har forudsætninger for i større målestok at få nytte af et offentligt bibliotek.

Bibliotekernes rolle i regelformidlingen drøftes nærmere p.387-90. Her skal blot bemærkes, at biblioteket også i forhold til databaseteknologien vil kunne komme til at spille en væsentlig rolle som bindeled mellem afsendere og endelige adressater for elektronisk juridisk information.

4.4. Boghandel

Medens biblioteket karakteriseres ved at formidle information gratis til den enkelte borger varetager boghandelen den samme rolle mod betaling. I den lange periode op til bibliotekernes almindelige udbredelse har boghandelen en vis omend begrænset betydning også i henseende til formidling af retsforskrifter.

Medens der i håndskrifternes tidsalder kun i begrænset omfang fandt systematisk distribution sted, opstår der i løbet af det 16. århundrede i byerne boghandlere. Det er dog først for alvor i det 18. århundrede, at rigtig store og professionelt drevne boghandeler ser dagens lys, f.eks. Gyldendal 1770. Disse boghandeler, hvorfra der bl.a. blev solgt regelsamlinger, henvender sig i første række til den bedre stillede del af befolkningen, herunder i et vist omfang til personer ansat i retsvæsenet, og kun i begrænset omfang til den almindelige befolkning.

Boghandelen varetager for så vidt angår den retlige kommunikationsproces alene en marginal funktion.

4.5. Regelsamlinger m.v.

En almen forudsætning for at retsforskrifter kan formidles er, at de bliver trykt og distribueret. Som omtalt ovenfor er en af virkningerne af bogtrykkets gennemslag, at det bliver vanskeligere for statsmagten at kontrollere informationsstrømmen, og det bliver derfor nødvendigt at kontrollere, hvad der bliver trykt, dvs. en produktionskontrol. Medens det i forbindelse med trykning af retsforskrifter er upåkrævet at gennemføre indholdskontrol i form af censurbestemmelser, blev det anset hensigtsmæssigt at kontrollere korrektheden af de regler, der blev trykt. Hermed kan man forebygge de disharmonier, der tidligere prægede håndskrifterne, jfr. foran 3.3.1. Dette indebærer, at alle og enhver ikke havde ret til at trykke og udgive rets-

regler. Dette forudsatte en statslig tilladelse, et privilegium,[98] jfr. også p.127.

Privilegiesystemet, der også var fiskalt begrundet, var med en nutidig terminologi baseret på en forudsætning om, at staten havde ophavsret til retsreglerne. Et privilegium gav dog ikke nødvendigvis nogen eneret til at trykke de pågældende regler. Spørgsmålet omtales ikke i den tidlige ophavsretlige regulering, forordning 7/1 1741 om eftertryk af bøger, men - bl.a. som en konsekvens af grundloven 1849 - i § 16 i lov af 29/12 1857 om eftertryk m.m. bestemmes, at der kun med særlig lovhjemmel kunne opnås eneret til at trykke love m.v.[99] Bestemmelsen, der nu uden henvisning til særlig lovhjemmel gentages i § 8 stk.1 i lov nr. 189 af 19/12 1902 om forfatterret og kunstnerret,[100] findes i dag i ophavsretslovens § 9 (Lovbkg.nr. 52 af 27/1 1987). Der gælder således ingen legale begrænsninger - crown copyright - på distribution af retsforskrifter.

> En sådan form for ophavsret er kendt i common law landene med undtagelse af USA.[101] For Englands vedkommende følger dette af Copyright Act § 46. I praksis håndhæves denne crown copyright ikke for så vidt angår retsforskrifter, medmindre der er tale om særdeles grove krænkelser. Ordningen stammer fra den periode, hvor kongen kontrollerede al trykning, idet der senere blev tale om en art kongeligt prærogativ. Denne ophavsret blev accepteret definitivt ved en ledende dom i 1666, hvorefter »*printing the laws has been held to be a matter of state and one that concerned the state*«.[102] Crown copyright må ses i sammenhæng med statens forpligtelse til at stille autoriserede udgaver af de enkelte retsforskrifter til

98. Jfr. om privilegiekravet ved trykning af forordninger m.v. P.M. Stolpe: Dagspressen i Danmark (København 1878-1882) bd.2 p.171 og bd.3 p.119-20. Hos Camillus Nyrop bd.2 p.252ff er optrykt en række eksempler på privilegier.
Allerede i 1574 fik den første bogtrykker ved universitetet privilegium på at trykke forordninger, jfr. Henrik Koppel p.35.

99. Det bemærkes i motiverne, RT 1857 A sp. 698, at der er tale om oplysninger, der efter deres natur er bestemt til at komme til almen kundskab, hvorfor begrænsninger kun bør ske ved lov.

100. I motiverne, RT 1890-91 A sp.2909, bemærkes, at reglen næppe er strengt nødvendig, men at det dog er nyttigt at fremhæve den frie distributionsret.

101. Se til det følgende Halsbury's laws of England vol.9 (4.ed. London 1974) p.552ff, Whale on copyright (Oxford 1983) p.165, Harold G. Fox: The Canadian law of copyright and industrial designs (2.ed. Toronto 1967) p.265-82 samt Martin Felsky, Canadian computer law reporter vol.4 (1986) p.35.

102. Harold G. Fox p.267.

rådighed og indebærer således i praksis, at privat fremstillede eksemplarer ikke må fremtræde som autoriserede tryk.

Indtil begyndelsen af det 18. århundrede var trykkeaktiviterne centraliseret til København,[103] og det er først i det 19. århundrede, at der bliver trykt større oplag af bøger og periodica.[104] Egentlig masseformidling er først fremkommet i moderne tid.

I den tidlige periode var der udover de af staten trykte eksemplarer primært tale om udgivelse af enkeltstående lovsamlinger, især Danske Lov, og kommentarer til denne lov. Først i det 18. århundrede begyndte der på privat initiativ at udkomme periodica, hvor der årligt blev udgivet de forordninger m.v., der var blevet udstedt, og i dag udgives også en række private regelsamlinger, jfr. nærmere p.363-68.

4.6. Aviser

Regelsamlinger og enkeltstående tryk når kun frem til en begrænset kreds og har dermed ikke stor betydning i forbindelse med massekommunikation. Denne funktion kan bedre varetages af aviser, der i større omfang begyndte at udkomme i løbet af det 17. århundrede. Det første avisprivilegium blev givet 24/6 1634,[105] men den første lidt større avis er Berlingske Tidende, der starter i 1749. Aviser har den force, at de udkommer jævnligt, efterhånden dagligt, og at de er billige og dermed kan nå frem til en meget bred modtagerkreds. Avisen er derfor et særdeles velegnet middel til kommunikation af retsforskrifter. Indtil anden halvdel af det 19. århundrede må denne rolle dog ikke overbetones, da oplagene var ganske små. Berlingske Tidende havde således i 1806 et oplag på 3159, hvoraf de 1581 eksemplarer blev sendt til Norge.[106] Massekommunikation i moderne forstand var der således ikke tale om.

I det 18. og 19. århundrede blev aviser benyttet til at varetage regelformidlingsopgaver, dels ved at retsforskrifter in extenso eller i uddrag blev optrykt, dels ved at der blev givet oplysninger om, at bestemte nye retsforskrifter var fremkommet.[107] Det nødvendige avis-

103. Jfr. P.M. Stolpe bd.3 p.200-202.

104. Jfr. Svend Dahl p.230-31.

105. Jfr. hertil Harald Jørgensen: Tidsskriftspressen i Danmark indtil 1848 (København 1961) p.15 og P.M. Stolpe bd.1 p.126.

106. Jfr. Peter Skautrup bd.3 p.79. Se også Fr. Olsen: Postvæsenet i Danmark som statsinstitution indtil Christian VIIs død (København 1903) p.314 om udsendelser til provinsen.

107. Jfr. herom P.M. Stolpe bd.2 p.171 og bd.3 p.59 og om Wielandts månedsavis i

privilegium medførte ofte en forpligtelse til at bringe officielle meddelelser.[108] Som det nærmere omtales p.129 kunne publikation af retsregler i aviser undertiden blive tillagt en vis retlig betydning.[109]

Indtil grundloven kunne aviser ikke frit udkomme. Dette forudsatte et privilegium og i særdeleshed kan der være grund til at fremhæve, at regeringen i perioder kun benyttede bestemte aviser, herunder især Berlingske Tidende, til at formidle retsforskrifter. Uanset disse begrænsninger er det væsentligt at påpege, at aviserne i denne periode ret systematisk blev benyttet til retlig formidling og derved udgjorde et nødvendigt supplement til den officielle formidling.

Den rolle aviser kan spille i nutidens formidling af retsforskrifter drøftes p.390-92.

4.6.1. Post/Transport

Avisernes rolle var mest fremtrædende i byerne og i særdeleshed i hovedstaden. Dette forhold skyldes bl.a. transportforholdene, idet formidling af aviser fra København til andre dele af landet var afhængig af anvendelsen af postvæsenet,[110] der blev startet ved Reskript 22/11 1624 og Forordning 24/12 1624, og som på trods af en række forbedringer gennemført ved Forordning 25/12 1694 i mange år fungerede meget langsommeligt og ustabilt.[111] Postvæsenet, der havde eneret på forsendelser,[112] kunne ikke frit benyttes, idet dette forudsatte et yderligere privilegium.[113] Specielt må i denne forbindelse fremhæves, at kun bestemte aviser fik tilladelse til at afsende deres aviser til en særlig favorabel takst.

I almindelighed kan der i denne forbindelse være grund til at nævnte

1720'erne Chr. Kirschhoff-Larsen: Den danske presses historie bd.1 (København 1942) p.144. - Gengivelse af reglerne var langtfra altid særlig præcis.

108. Jfr. Erik Dal p.48.

109. Se i øvrigt om anvendelse af aviser til publikation af retsforskrifter i USA, hvor dette blev institueret i 1795, Ursula Severin: Das Bundesgesetzblatt (Heidelberg 1962) p.20.

110. Jfr. Chr. Kirschhoff-Larsen p.34.

111. Jfr. P.M. Stolpe bd.2 p.247-48, Henrik Koppel p.38,45, Fr. Olsen p.173.
Generelt må fremhæves distributions- og transportmidlernes betydning for regelkommunikationen, jfr. hertil P.M. Stolpe bd.1 p.15-16 og Harald Jørgensen 1961 p.44-46. Se i øvrigt generelt om postvæsenets tidlige historie J.F.W. Schlegel: Danmarks og hertugdømmernes statsret. 1.del (Kjøbenhavn 1827) p.402-28.

112. Jfr. Fr. Olsen p.124.

113. Jfr. om Wielandts og senere Berlings aviser Fr. Olsen p.180-81. Eneretten blev indsnævret fra 1781 og væsentligt begrænset i 1794, jfr. p.311-13.

ne, at selve infrastrukturen - vejnettet etc. - spiller en generelt vigtig rolle i henseende til informationsformidlingens effektivitet. Transportproblemet er særlig belastende helt op til midten af det 19. århundrede og udgør derved en af de baggrundsvariable, der har betydning for den retlige kommunikationsproces, specielt i de tilfælde hvor denne tager sigte på massekommunikation.

Spørgsmålet omtales nedenfor p.180-81 i forbindelse med indførelsen af Lovtidende.

5. Regelinformation og -kommunikation

Traditionelt skelnes der mellem samfundsinformation og andre former for information. For så vidt angår de generelle karakteristika er disse fælles for alle former for information, men vigtigheden af at kommunikationsprocessen fungerer på en tilfredsstillende måde er mest udtalt, når der er tale om formidling af oplysninger vedr. samfundsmæssige forhold.[114]

Undertiden benyttes et differentieret begrebsapparat. I NOU 1978:37 (p.10) skelnes således mellem samfundsinformation, offentlig information og politisk information.[115] Under kategorien offentlig information falder bl.a. vedtagelsesinformation og rettighedsinformation. Der kan selvsagt foretages alle mulige former for systematiske opdelinger og afgrænsninger, jfr. f.eks. Bet.469/1967 (p.6), hvor man begrænser sig til at vurdere informationsvirksomhed vedrørende nye retsforskrifter initieret af administrative myndigheder.

Man kan i almindelighed opfatte information om retsforskrifter som en form for ressourceøgende handlingsinformation,[116] der gør borgerne bedre i stand til at fungere i samfundet. Generelt indebærer besiddelsen af enhver form for information en reduceret usikkerhed i valgsituationer, hvilket igen afspejler sig i en magtposition.[117] Ideelt medfører spredning af information om retsforskrifter dermed en magtmæssig udligning. Det gamle ord om at viden er magt gælder ikke mindst i relation til juridisk information.

Opgaven ved tilrettelæggelsen af regelkommunikation er at udforme oplysningerne på en sådan måde, at de mest sandsynligt forstås

114. For en bredt dækkende definition af begrebet samfundsinformation kan henvises til SOU 1984:68 p.22-23.

115. Se også Bet.1117/1987 p.22.

116. Jfr. Kenneth Abrahamsson, Nordicom-Nytt nr.2/3 1984 p.8-9.

117. Jfr. Gudmund Hernes: Makt og avmakt (Oslo 1975) p.103.

af adressaterne, og at finde frem til det mest egnede informationssystem til at sende dette budskab til adressaterne.

Ved tilrettelæggelsen af en kommunikationsproces må der tages hensyn til en række forskellige momenter:[118] hvad skal kommunikeres, situationen inden for hvilken kommunikationen skal finde sted, den kommunikerendes rolle og position, de midler der skal benyttes, og det sociale formål med kommunikationen. En stillingtagen til disse momenter er nødvendig, for at den mening, der kodes til et budskab via informationssystemet, kan blive modtaget som et budskab, der kan dekodes til den tilsigtede mening.[119] De kommunikationsveje, der formidler information om retsforskrifter og andre former for samfundsmæssig information, er i sidste instans nødvendige for at samfundet kan fungere.[120] I denne forbindelse er det vigtigt at betone, at disse informationskanaler både kan være af formel og informel karakter.[121]

Regelkommunikation har en særlig karakter, idet den som nævnt p.30 ikke tager sigte på at formidle neutrale budskaber, men derimod direktiver. Formålet med denne kommunikationsakt er dermed ikke blot at formidle information, men også entydigt at påvirke adfærd.[122] Dette påvirker den interesse de implicerede aktører har i, at kommunikationsprocessen fungerer. Det må fremhæves, at der ofte vil være tale om egentlig ny information, således at der stilles store krav til dennes tilegnelse.[123]

Den nærmere tilrettelæggelse af den retlige kommunikationsproces er betinget af sociale konventioner. Herved menes, at der ikke er nogen absolut given form for denne kommunikationsakts udførelse. Den må afpasses de foreliggende samfundsmæssige forhold og herunder tilpasses til de konkrete retlige normer, der søges formidlet. Herudover må der tages hensyn til, hvilke adressater der gerne skulle opfange budskabet, jfr. nedenfor under 7.3.

Et væsentligt problem i denne forbindelse er de informationssva-

118. Jfr. Hugh Dalziel Duncan: Symbols in society (New York 1968) p.17.

119. Jfr. Claus Mueller p.96.

120. Jfr. M.M. Lewis p.144-45.

121. Jfr. Thomas Childers: The information-poor in America (New York 1975) p.38.

122. J.L. Aranguren p.26 finder, at adfærdspåvirkning er karakteristisk for alle former for kommunikation. Ifølge Paul Watzlawick m.fl.: Pragmatics of human communication (New York 1967) p.51-52 afhænger påvirkningen af relationen mellem de implicerede aktører.

123. Jfr. i denne forbindelse Norbert Wiener: Menneske og automat (København 1963) p.20, hvorefter jo mere sandsynlig en meddelelse er jo mindre information giver den.

ge,[124] der bl.a. karakteriseres ved at de ikke kender de sædvanligt benyttede kommunikationskanaler og ikke er vant til at modtage information. På samme måde som ved formidling af andre former for samfundsinformation, er det en almen målsætning, at retsforskrifter formidles til alle dele af befolkningen, og at man undgår en opdeling mellem »know and know nots«.[125] Denne problemstilling belyses nærmere i kapitel 5.

Her er det tilstrækkeligt at fastslå, at der må anvendes flere forskellige metoder til formidling af retsforskrifter. Der må i hvert enkelt konkret tilfælde foretages selvstændige overvejelser med henblik på, hvorledes kommunikationsprocessen bedst lader sig realisere.

6. Sprog og alfabetisme

6.1. Det skrevne sprog

Sproget er som fremhævet tidligere det middel, der benyttes til retlig kommunikation. Der kan i hovedsagen skelnes mellem to former for sprog, det talte og det skrevne. Historisk har der i perioder eksisteret to typer af samfund, et litterært og et ikke-litterært,[126] og selv i dag, jfr. nedenfor, kan der foretages en opdeling mellem samfund domineret enten af mundtlig eller skriftlig kultur. Det talte sprog er som beskrevet foran det oprindelige og grundlæggende.[127]

Især i relation til formidling af retsforskrifter spiller spørgsmålet om sprogets præcision en vigtig rolle. Selv om intet sprog er uden tvetydigheder, er det skrevne sprog overlegent med hensyn til generelt præciseringsniveau. Med dette sprogs anvendelse er det muligt bl.a. ved hjælp af syntaktiske hjælpemidler i mere udstrakt grad at nuancere meningsindholdet. Dette betyder at skriftsproget er et mere egnet sprog til at formidle retlige budskaber i deres fuldstændige detal-

124. Thomas Childers p.42-43 giver en generel karakteristik af de informationssvage.

125. Jfr. Eddie Ploman i G. Bäckstrand, T.Fürth: Röster om språket och den nya teknikken (Stockholm 1983) p.78.

126. Jfr. Roger S. Schofield i Egil Johansson (ed.): Literacy and society in a historical perspective (Umeå 1973) p.1-2. Se også Ole Fenger: Gammeldansk ret (København 1983) p.37.

127. Jfr. skematisk oversigt over forskellene i de to sprogformer hos Ingvar Lundberg p.18-19. Se også Michael Stubbs p.110-12 og J.L. Aranguren p.47.

jer. Det er et alment træk i samfundsudviklingen, at skriftsproget tillægges social og samfundsmæssig prioritet i forhold til det talte sprog.[128]

Der er knyttet særlige tilegnelsesproblemer til skriftsproget. Disse problemer har forbindelse med at sproget fremtræder nøgent, uden støtte i andre kommunikationsformer.[129] Der er således som udgangspunkt blot tale om en række bogstaver på et stykke papir, som modtageren må have bestemte forudsætninger for at kunne transformere til noget meningsfyldt.[130]

Skriftsproget kan opfattes som en kode, som modtageren må være i stand til at dekode. I og med at den skriftlige kommunikation ikke åbner for nogen umiddelbar dialog, er modtageren principielt alene om at foretage denne dekoding. Det er derfor nødvendigt, at der gennemløbes en forudgående indlæringsproces for at kunne anvende det skrevne sprog, samtidig med at der løbende gennem livet må ske indlæring af nye ord/koder.

6.2. Læsebehov

For at der skal foreligge den tilstrækkelige motivation til at lære skriftsproget må der foreligge et læsebehov. Dette forudsætter helt elementært, at der er noget at læse. I tiden før bogtrykkerkunstens indførelse var bøger en luksusgenstand, og det havde ikke nogen praktisk betydning for den almindelige borger at kunne læse.[131] Behovet for at læse for den store del af befolkningen etableres således i og med, at bogtrykkerkunsten udvikles.[132] For første gang i historien foreligger så megen information i skriftlig form, at det opleves som et handicap ikke at være i stand til at tilegne sig disse informationer. På den ene side gør bogtrykket det klart, at evnen til at læse ikke er udbredt, og på den anden side skabes samtidig den drivkraft der skal udbrede denne læseevne til den almindelige befolkning.

Som det fremgår nedenfor medførte bogtrykket ikke umiddelbart en voldsom udbredelse af alfabetisme. Dette skyldes grundlæggende, at læsebehov afhænger af de funktioner den enkelte varetager i

128. Jfr. Michael Stubbs p.29-30.

129. Jfr. Carsten Elbro: Læseudvikling (København 1984) p.15.

130. Jfr. G.C. Thornton: Legislative drafting (3.ed. London 1987) p.1: »*The words stand alone; we see nothing but the written work and hear nothing at all*«.

131. Jfr. Aksel H. Nellemann p.14.

132. Jfr. Carlo M. Cipolla: Utbildning och utveckling (Lund 1970) p.45-46.

samfundet.[133] Er man således i en arbejdsmæssig funktion, hvor læsning ikke er nødvendig, er motivationen til at lære denne færdighed begrænset. Eksempelvis eksisterede der ikke et læsebehov i 1600-tallets landsbysamfund, hvor en enkelt person, ridefogeden, kunne klare den læsning, der måtte være nødvendig.[134]

6.3. Analfabetisme

Det er et væsentligt træk ved størstedelen af den historiske periode, der inddrages i denne afhandling, at analfabetisme er særdeles udpræget. En historisk undtagelse udgøres af det klassiske Grækenland. Udviklet på basis af fønikernes sprog indeholder det græske alfabet som noget usædvanligt på dette tidspunkt bogstaver svarende til vokaler, hvilket medførte en udbredt læseevne.[135]

I sin absolutte form er en person analfabet, når vedkommende slet ikke er i stand til at læse en skreven tekst. Et ydre kendetegn på at en person er analfabet antages ofte at være, at vedkommende ikke er i stand til at skrive sit eget navn. Dette beror på, at man traditionelt har lært at læse, inden man lærte at skrive.[136] I et samfund præget af analfabetisme kan almindelig regelformidling ikke finde sted på et skriftligt grundlag.

Der foreligger ikke for Danmarks vedkommende sikre historiske optegnelse angående den almindelige befolknings læseevne i ældre tid.[137] Det er sandsynligt, at man skal helt frem til slutningen af det 19. århundrede forinden analfabetismen for alvor kan antages at være udryddet. I 1850 er det blevet anslået, at 38 pct. af befolkningen var analfabeter.[138] En undersøgelse over indkaldte rekrutter i 1859/60[139] viste, at 2,8 pct. ikke kunne læse eller skrive, medens 8,9

133. Jfr. Sö-Rapport:29 (Stockholm 1977) p.78.

134. Jfr. Ingrid Markussen, Vagn Skovgaard-Petersen p.16-17. Se også Fridlev Skrubbeltrang: Det danske landbosamfund 1500-1800 (København 1978) p.259-60.

135. Jfr. Michael Stubbs p.27-28, Michael Gagarin p.132, Egon Schmidt p.8-9.

136. Jfr. Roger S. Schofield p.5-6.

137. Jfr. Ingrid Markussen, Vagn Skovgaard-Petersen p.14 om perioden 1650-1850. Joachim Larsen p.358-59 antager, at flertallet ikke kunne læse i slutningen af det 18. århundrede. - Fra England foreligger enkelte undersøgelser, der viser, at i 1642 kunne mellem 65-75 pct. af mænd over 16 år ikke skrive deres eget navn, jfr. Roger S. Schofield p.11.

138. Jfr. Carlo M. Cipolla p.93.

139. Jfr. Statistiske Meddelelser bind 12 (1875) p.232-38, hvor det p.236 fremhæves, at disse tal ikke fortæller noget om alfabetismen i hele befolkningen.

pct. alene kunne læse. I 1873 kunne 2 pct. hverken læse eller skrive, 2,5 pct. kunne ikke skrive deres eget navn, og 11,6 pct. kunne alene læse, men ikke skrive.[140]

Ved bedømmelsen af den måde hvorpå formidlingen af retsforskrifter har været organiseret, er det væsentligt at være opmærksom på de begrænsninger, der har foreligget for skriftlig kommunikation. Den har hvert fald indtil det 19. århundrede været et monopol for en lille elitegruppe.[141]

I dag eksisterer der ikke analfabetisme i Danmark, jfr. dog under 6.3.1.1, mens der under en global synsvinkel fortsat er tale om et meget stort problem, der i takt med informationssamfundets udbredelse vil medføre yderligere afstand mellem i- og ulandene. I 1980 antoges det, at 860 millioner mennesker var analfabeter og tallet har været stigende i de senere år.[142] Analfabetisme er ikke alene et problem i fjerne lande. Det er således antaget, at der i gennemsnit er 5 pct. analfabeter i EF-landene, idet det herved bemærkes, at der i dette tal er bortset fra personer med fysiske handicap.[143] Fortsat lever en stor del af verdens befolkning derfor i »the culture of silence«.[144]

6.3.1. Funktionel analfabetisme

Alfabetisme er ikke noget entydigt begreb.[145] Ses der bort fra den fuldstændige analfabetisme må det således fremhæves, at læseevne er en relativ størrelse og at der eksisterer varierende grader af analfabetisme.[146] Udgangspunktet er, at alfabetisme er knyttet til bestemte funktioner, og at dens niveau dermed er betinget af især de arbejdsrelationer det enkelte individ indgår i.[147]

140. Se også Da menigmand i Norden lærte at skrive (København 1985) p.9. Om England se Roger S. Schofield p.6 og om Sverige Egil Johansson p.45-61.

141. Jfr. Carlo M. Cipolla p.8.

142. Jfr. Eva Malmquist: Developing reading ability (Linköping 1981) p.8, André Lestage: Literacy and illiteracy (UNESCO 1982) p.7.

143. Se Report on the fight against illiteracy, Social Europe Supplement 2/88 p.27. Analfabeter omfatter her »*people whose reading and writing abilities are so limited that they preclude any possibility of participating in social, private or working life*« (5).

144. Paulo Freire, Harvard educational Review vol.40 (1970) p.209.

145. Jfr. forskellige definitioner hos Mogens Dalby m.fl.: Bogen om læsning I (København 1983) p.48 samt Report p.6.

146. Jfr. hertil Eva Malmquist p.13, Carlo M. Cipolla p.11.

147. Jfr. Mogens Dalby m.fl. p.51, hvorefter »*et individs læsekompetence må ses i relation til den læsekompetence, der skal bruges i det givne samfund*«. Se også samme p.47 om de krav til læseevne landboreformerne medførte.

Med udgangspunkt i de krav som soldater i den amerikanske hær skulle opfylde,[148] har man derfor udviklet begrebet funktionel analfabetisme, der dækker over læseevne i forhold til tekster af en bestemt indholdsmæssig karakter og sværhedsgrad. Hermed har man fået et langt mere nuanceret mål for evnen til at forstå skriftsproget.[149]

Den bekymring som mange har givet udtryk for i forbindelse med de visuelle mediers udbredelse[150] har netop været, at den funktionelle alfabetisme vil blive reduceret, medens der er ingen grund til at tro, at egentlig analfabetisme vil optræde påny. Det er blevet anslået, at ca. 10 pct. af hele befolkningen er funktionelle analfabeter og at dette tal vil stige fremover.[151] Det er endvidere konstateret, at der har været en øget polarisering af læsefærdighederne i befolkningen.[152] Samtidig er det en generel tendens, at forskelle i evnen til at tilegne sig mere komplicerede tekster i vid udstrækning er socialt betinget[153] og har sammenhæng med den enkeltes uddannelsesniveau, idet læseaktivitet spiller den største rolle for de højtuddannede.[154]

Der må derfor i forbindelse med en aktuel vurdering af regelformidlingen tages hensyn til alfabetismen i den form man kunne kalde funktionel juridisk alfabetisme. Med andre ord den enkelte persons evne til at læse en lov eller et andet juridisk dokument uden nødvendigvis at kunne forstå alle detaljer, men dog hovedingrediensen i det pågældende dokument.

Der foreligger ikke undersøgelser, der fortæller noget om denne alfabetismes omfang, men i og med at det er almindeligt anerkendt, at juridisk sprog, jfr. under 7, er meget vanskeligt tilgængeligt, forekommer det at være en rimelig hypotese, at denne form for funktionel analfabetisme er særdeles udbredt og dermed udgør en central tilgængelighedsbarriere i forhold til formidling af retsforskrifter.

148. Jfr. M.M. Lewis p.180, David Harman, Harvard educational Review vol.40 (1970) p.227. Se også Irwin Kirsch, John T. Guthrie, Reading research quarterly vol.12 (1977/78) p.488.

149. Der er ikke almindelig enighed om definitionen af funktionel alfabetisme, udover at begrebet er knyttet til arbejdsfunktioner, jfr. Irwin Kirsch, John T. Guthrie p.488-91.

150. Hos Jørgen Gumbel: Debat om modersmålsundervisningen 1900-1960 (København 1981) p.68-76 er omtalt en debat fra 1950erne vedrørende serieblade, hvor der endog var forslag fremme om at forbyde disse. Mogens Dalby m.fl. p.91-95 omtaler betydningen af TV i henseende til læseevne.

151. Jfr. Report p.II 7 og II 18,25. - Når man tager begrebets relativitet i betragtning kan sådanne opgørelser være usikre, men de viser dog en tendens.

152. Jfr. Mogens Jansen, Svend Kreiner: Pædagogisk Forskningsrapport nr. 36/1986 samt Carsten Elbro p.42-43.

153. Jfr. herom Claus Mueller p.59.

154. Jfr. undersøgelse i SOU 1972:20 p.304,452-53.

6.3.1.1. Særlige befolkningsgrupper

Forinden der ses nærmere på det offentlige, herunder det juridiske sprog, kan der være grund til at indskyde nogle bemærkninger om de specielle befolkningsgrupper, der i særlig grad har vanskeligt ved at blive reelle adressater for regelformidlingen.

Først blandt disse grupper kan nævnes personer, der ikke har dansk som modersmål.[155] Blandt disse kan egentlig analfabetisme også forekomme.[156] Denne gruppe, der omfatter indvandrere og flygtninge, er som bekendt blevet større i de senere år. Dette gælder også selv om man udelukkende inddrager personer, der har opnået dansk indfødsret, og hvor der derfor ikke kan være tvivl om at der foreligger en offentlig informationsforpligtelse. Det må således konstateres, at særlige foranstaltninger med henblik på formidling af retsforskrifter er nødvendige, jfr. Kapitel 5. Denne specielle problemstilling behandles ikke detaljeret i denne afhandling.[157] Den er dog vigtig at have in mente specielt i forbindelse med en vurdering af regelformidlingens generelle samfundsmæssige implikationer.

En anden speciel gruppe er de personer, der grundet et eller andet fysisk eller psykisk handicap ikke er i stand til at deltage i den almindelige kommunikationsproces. Man må i det hele taget være opmærksom på, at en række biologiske forudsætninger skal være opfyldt forinden information kan modtages, og at dette f.eks. medfører, at helt unge eller meget gamle har svært ved at optræde i rollen som adressater.[158] For så vidt angår skriftlig kommunikation er en hovedgruppe de blinde og andre ordhandicappede.[159] Det er således generelt væsentligt at være opmærksom på, at selv ved en ud fra normale forhold adækvat udformet retlig kommunikationsproces er der dele af befolkningen der ikke bliver nået, og hvor særlige foranstaltninger dermed er nødvendige.

6.3.2. Edb-analfabetisme

Ved indførelsen af en ny kommunikationsmetode stilles der tilsvarende nye krav til tilegnelsesforudsætninger. Kommunikationen fo-

155. Jfr. Eva Malmquist p.17-18 om indvandreres læseproblemer.

156. Jfr. Report p.II 3-4.

157. Spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der er særlig adækvate over for ikke-dansk sprogede og de særlige informationskløfter der optræder her, er så omfattende, at dets inddragelse ville udvide afhandlingens omfang uforholdsmæssigt.

158. Jfr. David Ingvar, DS:Ju 1973:23 p.88.

159. Jfr. Nils Frick, Sten Malmström: Språkklyftan (Kristianstad 1983) p.23.

regår i nye koder, som ikke alle umiddelbart er i stand til at forstå og gøre brug af.[160] Der er så ledes opstået det man har kaldt edb-analfabetisme, der i takt med de elektroniske mediers udbredelse tilsvarende har spredt sig.[161] Den moderne tekniks krav til dens anvendere betyder, at der i dag er mange mennesker, der ikke af psykologiske eller sociale årsager er i stand til at bruge f.eks. edb-terminaler. Disse personer er ikke nødvendigvis de samme, der er funktionelle juridiske analfabeter, men kan godt omfatte personer, der er i stand til at forstå den juridiske kode. Pointen er, at ved brug af databaser vil en del af befolkningen ikke på nuværende tidspunkt være reelle adressater.[162]

6.3.3. Offentligt sprog

Med introduktionen af begrebet funktionel analfabetisme er det indiceret, at det skriftlige sprog ikke er nogen entydig størrelse. Der findes et stort antal varianter afpasset efter de funktioner sproget skal varetage og den sammenhæng, inden for hvilket det er blevet til. Blandt disse sprog er det offentlige sprog den særlige variant af skriftsproget der benyttes af offentlige myndigheder til at formulere de budskaber, der ønskes kommunikeret. Sproget er præget af kommunikationens officielle/institutionelle karakter.

Det offentlige sprog er blevet underkastet mange undersøgelser, der har vist at det hører til blandt de vanskeligste sprog i henseende til udenforståendes muligheder for at tilegne sig meningsindholdet.

Det har især i moderne tid været en ambition at tilpasse det offentlige sprog til dagligdagens sprog. Disse bestræbelser kan overordnet ses i sammenhæng med indførelsen af en demokratisk styreform, hvor det er forudsat at borgerne er i stand til at forstå og vurdere offentlige myndigheders adfærd. Indsigt i det offentlige sprog er nødvendigt for at have mulighed for demokratisk indflydelse.[163]

De forskellige former for skriftligt sprog og ikke mindst det offentlige sprog medvirker til at sætte grænser i samfundet.[164] Bestemte befolkningsgrupper holdes uden for den offentlige kommunikation. Sprog, der kun beherskes af få, virker som barrierer i kommunika-

160. Jfr. Stein Bråthen: Dialogens vilkår i datasamfunnet (Oslo 1983) p.32-33.

161. Jfr. Emilia Curras p.422-26 i A. van der Laan, A.A. Winters (ed.): The use of information in a changing world (Amsterdam 1984).

162. Samtidig kan man frygte, at udstrakt brug af datateknologi kan føre til en relativ formindskelse af læseevnerne, jfr. SOU 1984:30 p.51,78.

163. Jfr. Ove Oskarsson, Nordicom-Nytt nr.2/3 1984 p.47.

164. Jfr. Nils Frick, Sten Malmström p.7.

tionsprocessen, som støj eller non-kommunikation.[165] Det er et generelt træk, at det særligt er højtuddannede, der er i stand til at tilegne sig offentligt sprog.[166]

På denne baggrund er det en samfundsmæssig vigtig opgave at tilnærme det offentlige sprog til dagligdagens sprog. Dette er utvivlsomt en meget vanskelig opgave, hvilket primært dels skyldes at det er besværligt at få ændret en lang internaliseret sproglig tradition, dels at det for myndighedspersoner er svært at sætte sig ind i de vanskeligheder, som deres sproglige udtryksform giver anledning til. Hertil kommer, at der ofte er tale om komplicerede budskaber, men dette er dog principielt, jfr. under 7.7, i en sproglig sammenhæng ikke afgørende i den forstand, at ethvert budskab kan fremlægges mere eller mindre let og forståeligt.

Det offentlige sprog er et såkaldt højpræcisionssprog,[167] hvor det som udgangspunkt tilstræbes, at der gives så få tolkningsmuligheder i forbindelse med den enkelte tekst. Denne aspiration er baggrunden for de hovedkritikpunkter, der er rejst i forbindelse med det offentlige sprog. Blandt disse kan fremhæves, at der benyttes en stil der er præget af et højt abstraktionsniveau, at fremmed terminologi benyttes i for vid udstrækning, og at der benyttes en kompliceret syntaktisk form, således at selve sætningsopbygningen i sig selv virker forstyrrende for forståelsen af meningsindholdet.

7. Juridisk sprog

7.1. Almindelig karakteristik

En særlig variant af det offentlige sprog er det juridiske, der benyttes til at formidle retsforskrifter, afgørelser m.v.[168] Det juridiske sprog, herunder regelsproget, er et specifikt særegent sprog.[169] Et

165. Jfr. Claus Mueller p.95, J.L. Aranguren p.138.

166. Jfr. Ylva Carlsson: Vuxnas kommunikationsfärdigheter (Linköping 1982) p.143.

167. Jfr. Ylva Carlsson p.87.

168. Det juridiske sprog er altså det sprog, der indgår i juridiske dokumenter med undtagelse af retsvidenskabelige fremstillinger, hvor man bedre kan tale om et videnskabeligt fagsprog, jfr. Claes Eklundh i Helge Omdal (red.): Informasjonskløftene og demokratiet (Oslo 1988) p.104.

169. Jfr. John Brigham: Constitutional language (Westport 1978) p.41: »*Since the world is symbolized in language, the legal world is symbolized in its unique language*«.

sprogs udvikling kan anskues som et socialt fænomen, hvor sproget får funktion som et gruppesprog, hvilket giver vanskeligheder når sproget anvendes udenfor gruppen af jurister.[170] I almindelighed kan allerede her fremhæves, at det juridiske sprog har en meget lav anseelse.[171]

Det juridiske sprog har mange forskellige varianter,[172] men i denne sammenhæng er det alene sproget i retsforskrifter, der har interesse. Det er her, at modsætningen mellem juristers og den almindelige befolknings sproglige behov viser sig klarest.[173] Regelsproget og dettes udformning har betydning også for de andre former for juridisk sprog, ikke mindst i afgørelser, da disse varianter ofte tager deres udgangspunkt i retsforskrifter. Denne sammenkædning bør dog ikke overdrives, idet der ikke synes at kunne observeres nogen entydig sammenhæng mellem f.eks. ændringer i regelsproget og sproget i afgørelser.[174] En anden historie er, at man kan anvende retsforskrifter aktivt til at gennemføre sproglige forbedringer. I midten af 1970'erne opstod der således en bevægelse i USA for at benytte lovgivning til at forbedre sproget i juridiske dokumenter.[175] Disse »plain language laws« er særlig vendt mod dokumenter, der benyttes overfor forbrugere.[176] Samtidig har man selvsagt også følt behovet for at selve retsforskrifterne var udformet forståeligt.[177]

Det kan opstilles som en overordnet ambition, at retsforskrifter er umiddelbart forståelige. Såfremt kommunikationsprocessen i øvrigt fungerer, bør adressaterne kunne tilegne sig budskabet.[178] Det er således et ofte fremhævet ideal, at retsregler bør være entydige og umiddelbart forståelige.[179] Som det vil blive uddybet nedenfor (især 7.8),

170. Jfr. Margareta Westman i Inge Jonsson p.56-57,63.

171. Jfr. Erik Wellander: Kommittésvenska (Stockholm 1974) p.17.

172. Jfr. herom Erik Mosesson: Begriplighet, juridik och språk (Stockholm 1986) p.2,29,34-35.

173. Jfr. Claes Eklundh i Helge Omdal p.104.

174. Se om sproget i domme Peter Blume, UfR 1985 p.313-20.

175. Jfr. herom Brenda Danet, Law and society Review vol.14 (1980) p.451,487-88. Se også Erik Mosesson p.51.

176. Jfr. nærmere om disse love Harold A. Lloyd, Law library Journal vol.78 (1986) p.683-96.

177. Se f.eks. David St.L. Kelly, Adelaide law Review vol.10 (1986) p.413-19 med eksempler på oversættelse af lovtekster til »plain English«.

178. Et mål, der sjældent opfyldes, er, at en regeltekst skal kunne læses op uden vanskeligheder, jfr. C.G. Hellquist, Språkvård nr.3/1967 p.10.

179. Jfr. Norbert Wiener p.109: *»Lovgiverens og dommerens første pligt er at fremsætte klare, utvetydige erklæringer, som ikke bare eksperterne, men også tidens almindelige mennesker kun kan fortolke på én måde«.*

er dette i sin fulde udfoldelse en utopisk ambition,[180] men det er dog samtidig en ambition der kan være styrende for udformningen af de enkelte retsforskrifter.

Det kan konstateres, at man i almindelighed er meget langt fra at realisere denne målsætning, og at regelsproget dermed i forhold til ikke-professionelle adressater udgør en tilgængelighedsbarriere der indebærer at den retlige kommunikationsproces ikke kan virke optimalt. Det er en almindelig forudsætning, at regelsproget er afgørende for at det kommunikerede retlige budskab bliver forstået.[181]

I denne forbindelse bør nævnes, at udklarheder m.v. i en retsforskrifts tekst kan være tilsigtet og således ikke altid beror på manglende sproglig omhyggelighed. Uklarhed kan skyldes, at teksten er udtryk for et kompromis,[182] eller at de reelle konfliktspørgsmål er henskudt til retsanvendende myndigheder. Det kan også skyldes et ønske om at give forvaltningen flere fortolkningsalternativer at vælge imellem.[183] Reale hensyn kan således modvirke et klart regelsprog, men disse momenter udgør dog sjældent en tilstrækkelig begrundelse for at benytte den særlige juridiske stil.

Blandt de offentlige sprog anses regelsproget sædvanligvis for det mest vanskelige,[184] hvilket specielt i et demokrati som vores i sig selv er en ganske bemærkelsesværdig konstatering.[185] En demokratisk styreform taler i sig selv for et klart regelsprog.[186] Generelt er der i forhold til dagligdagens sprog tale om et mere begrænset sprog, der især karakteriseres ved at have en mindre variationsbredde.[187]

Det der i særlig grad gør regelsproget vanskeligt er dettes høje abstraktionsniveau.[188] Det er karakteristisk for retsforskrifter som di-

Se også Bertil Molde, Margareta Westman: Offentlig svenska (Stockholm 1975) p.25.

180. Se herved også Ulf Bernitz, SvJT 1976 p.83.

181. Jfr. Bet.469/1967 p.6.

182. Jfr. Otto Schlegel, NAT 1933 p.219.

183. Jfr. Poul Andersen, J 1946 p.328.

184. Kritikken er velkendt i alle lande og er af gammel dato, jfr. f.eks. Brenda Danet p.465-66.

185. Jfr. Nils Frick, Sten Malmström p.132-33 vedr. lovord, Erik Wellander p.15, der bemærker, at lovsproget har en stærkt svingende kvalitet, samt C.H. Björnsson: Læsbarhed (København 1971) p.96-98, der påpeger, at lovsproget har et gennemsnitligt lixtal på 70, jfr. om lix nedenfor.

186. Jfr. Claes Eklundh i Helge Omdal p.105.

187. Jfr. Martin Joos i Layman E. Allen, Mary E. Caldwell (ed.): Communication sciences and law (New York 1965) p.390.

188. Jfr. Stuart Chase: The tyranny of words (London 1938) p.224, der taler om en

rektiver, at de ikke indeholder en begrundelse, hvilket i sig selv vanskeliggør deres læsning.[189] En yderligere faktor er anvendelsen af speciel terminologi eller nok mere præcist ord, der tillægges en særlig juridisk mening. Regelsproget som et særegent sprog har sit eget autonome klassifikationssystem, hvor de enkelte ord tillægges en egen specifik juridisk mening.[190] En tendens til at holde et vist æstetisk niveau kan også gøre regelsproget fremmedartet.[191] Yderligere bør frem hæves den upersonlige stil,[192] der giver sig udtryk i retsreglernes almene form, jfr. i denne forbindelse p.116-17 vedrørende det ældre kasuistiske lovsprog. I denne forbindelse kan også peges på udstrakt brug af passiv-form.[193]

I almindelighed ligger regelsproget således langt fra dagligdagens sprog,[194] selv om det ikke altid ved en umiddelbar betragtning fremtræder på denne måde. Det er et skinindtryk, at regelsproget skulle være naturligt.[195]

7.2. Vurderingskriterier

De ovenfor anførte betragtninger har som en art skjult præmis haft, at regelsproget bør vurderes i relation til dagligdagens sprog, dvs. de sprogformer der sædvanligvis benyttes i interpersonel kommunikation. Dette er ikke nogen given præmis. Det er således blevet hævdet, at regelsproget bør anskues som en del af retssystemet, og at dets udformning dermed må bedømmes under hensyntagen til almindelig retskilde- og fortolkningslære.[196] Undertiden strammes dette synspunkt med påstanden om, at læseren på forhånd må acceptere

parade af abstraktioner, og Erik Wellander p.47, der fremhæver det farlige i at benytte abstraktioner. Se også Ole Togeby: Sprog og læseproces (København 1971) p.92.

189. Jfr. C.G. Hellquist p.9.

190. Jfr. Bernhard S. Jackson: Semiotics and legal theory (London 1985) p.17.

191. Se Sjur Brækhus: Sprogstrid og lovsprog, Jussens Venner serieK nr.6/1956 p.17, der finder dette nødvendigt for at opretholde respekten for loven.

192. Jfr. Walter Probert: Law, language and communication (Springfield 1972) p.26. Se også Per Olof Ekelöf, Scandinavian studies in law 1958, p.83.

193. Jfr. Brenda Danet p.478.

194. Jfr. Per Linell p.231.

195. Jfr. Bernhard S. Jackson p.141, hvorefter *»legal language, in reality a cultural construction is itself made to appear natural, self-evident«*.

196. Jfr. Erik Mosesson p.39-40.

den objektive juridiske mening i juridiske ord og begreber.[197] Under alle omstændigheder skulle særlig den juridiske tradition tillægges stor betydning for forståelsen af retsregler.[198]

Særlig for retsforskrifter er anført, at den omstændighed, at der er tale om et direktiv, i sig selv sætter grænser for, hvilke udtryksformer der kan benyttes.[199] En retsforskrifts karakter kan have betydning for dens tilegnelighed, idet f.eks. skønsmæssige regler, standard regler, formålsregler kan indebære særlige informationsproblemer. Dette aspekt må indgå i overvejelserne i forbindelse med valg af reguleringsform,[200] men gør ikke retsforskrifter til juristernes domæne.

Den juridiske indfaldsvinkel, der i realiteten afstår fra muligheden for at tilpasse regelsproget til dagligdagens sprog, er betænkelig. Det kan selvsagt ikke benægtes, at regelsproget indgår i retssystemet. Dette er utvivlsomt og banalt. Dette må også betyde, at der må tages hensyn til denne funktion ved udformningen af retsforskrifter, men retssystemet er ikke et autonomt system. Det udgør en del af det almindelige samfund med forpligtelser over for befolkningen. Systemet kan og bør ikke hvile i sig selv, det er ikke juristernes private system. Det er derfor en funktionel velbegrundet aspiration, at retsforskrifter skal kunne tilegnes af befolkningen.

Det forhold, at der, jfr. under 7.8, er et spring mellem »gældende ret« og de enkelte retsregler, indebærer blot, at der er tale om en ufuldstændig aspiration, ikke at den skal opgives.

7.3. Adresssatproblemet

Ved udformning af retsforskrifter står man over for det særlige problem, at disse tekster er flerfunktionelle i den forstand, at de kan forfølge forskellige målsætninger og især have forskelligartede adressater.[201] Dette gælder ikke blot i relation til forskellige retsforskrifter, men også den enkelte retsforskrift kan have flere adressatgrup-

197. Jfr. Jerome Hall: Living law of democratic society (Indianapolis 1949) p.42. Se i samme retning W.E. von Eyben i Juridisk Grundbog bd.2 (3.udg. København 1975) p.528.

198. Jfr. John Brigham p.30.

199. Jfr. Claes Eklundh i Helge Omdal p.108.

200. Jfr. hertil Leif Oscar Olsen i Helge Omdal p.119-24 samt Lars Ag, Det 27. nordiske juristmøde 1975 bilag 8 p.7.

201. Jfr. Britt-Louise Gunnarsson: Lagtexters begriplighet (Lund 1982) p.84-85.

per.[202] Den sidstnævnte komplikation er særlig besværlig, idet den indicerer, at det ikke er tilstrækkeligt blot at kategorisere enkelte regler i forhold til specifikke befolkningsgrupper.[203]

Behovet for at gøre sig bekendt med indholdet af en retsforskrift kan være forskelligartet. Den omstændighed, at behovet for kendskab til en retsforskrifts indhold ikke er det samme for alle og ligeledes for den enkelte kan variere tidsmæssigt, må særlig tages i betragtning ved udformningen af informationsforanstaltninger, jfr. drøftelsen heraf i Kapitel 5. Disse momenter må derimod alene spille en begrænset rolle ved udformningen af den enkelte retsforskrift, jfr. herom nedenfor.

Adressaterne kan opdeles på forskellig måde, jfr. herved også foran p.32 om den generelle opdeling mellem professionelle og ikke-professionelle adressater. Vilhelm Aubert skelner således mellem 4 grupper:[204] domstole og advokater, forvaltningen, klart afgrænsede grupper af befolkningen, ubestemte dele af befolkningen. I Bet.469/1967 (p.7) skelnes mellem 3 grupper: kommunale og andre lokale myndigheder, personer eller virksomheder, der er særlig berørt af reglerne, offentligheden i almindelighed. G.C. Thornton[205] anfører, at en lov skal være forståelig for 4 grupper: lovgiver, de der skal anvende loven, de som loven angår, og domstolene. Man kan givetvis gøre opdelingen mere eller mindre forfinet. Følgende opdeling kunne således benyttes: hele befolkningen, særskilte grupper af befolkningen, en enkelt profession, enkelte eller flere offentlige myndigheder, domstole og advokater.

Det ses ofte hævdet, at den egentlige adressat for retsforskrifter er forvaltningen, der skal anvende reglerne.[206] Dette gælder dog alene for retsforskrifter, der udelukkende er rettet til myndigheder (f.eks. kompetencefordeling, økonomiske ressourcer). Disse regler karakteriseres undertiden således, at det er »government talking to itself«.[207] Efter den opfattelse af begrebet gældende ret, der er udformet af Alf

202. Jfr. Marianne Nordman, SvJT 1984 p.956, hvorefter netop adressatmængden skaber mange problemer.

203. Adressatproblemet er også væsentligt, da kommunikation kan opfattes som et spil mellem afsender og adressat, jfr. Jan Andersson, Mats Furberg: Språk och påverkan (Stockholm 1966) p.10-11.

204. Jfr. Vilhelm Aubert: Rettens sosiale funksjon (Oslo 1976) p.124-27.

205. Legislative drafting p.4.

206. Jfr. Bernhard S. Jackson p.284-86, Erik Mosesson p.41. Se også Lars Busck: Folketingets kontrol med forvaltningen (København 1988) p.38 specielt om rammelove.

207. David R. Miers, Allan C. Page: Legislation (London 1982) p.211.

Ross, kan domstolene betragtes som den primære adressat.[208] Det er dog ikke hensigtsmæssigt og ej heller generelt i overensstemmelse med retsforskrifters indhold at placere forvaltning eller domstole som den dominerende regeladressat. Selv de retsforskrifter, der ikke direkte berører borgerne, bør være udformet på en måde, der giver mulighed for folkelig indsigt.

Der kan være forskellige opfattelser af befolkningens rolle som adressat,[209] men i en række tilfælde er det utvivlsomt, at hele befolkningen er adressat for retsforskrifterne. Når dette tages i betragtning og det ydermere lægges til grund, at det kan være vanskeligt at operere med flere forskellige regelsprog, forekommer det rigtigst at søge at udforme reglerne således, at personer med de svageste forudsætninger har de bedste muligheder for at forstå dem. Med andre ord at tilpasse reglerne til dagligdagens sprog.

En særlig indsats i denne retning må gøres i forhold til retsforskrifter, der umiddelbart angiver rettigheder eller pligter for alle. Selv om der ved udformningen af sådanne retsforskrifter bør gøres en særlig sproglig indsats,[210] må dette ikke medføre, at de øvrige regler negligeres, da det er ønskeligt at samme sprog benyttes i alle retsforskrifter, da en harmonisk retsorden forudsætter en vis sproglig ensartethed.[211]

7.4. Reformbestræbelser

Inden den nærmere behandling af regelsproget fortsættes, bør det fremhæves, at der har været gennemført visse bestræbelser på at forbedre sproget.

Lovsproget blev drøftet i rigsdagen i 1890 på baggrund af en forespørgsel til konceilpræsidenten, hvor denne blev opfordret til, at der ved udarbejdelse af lovforslag *»mere end hidtil tages Hensyn til Modersmaalets Krav i Retning af Renhed i Ordvalget, strængt rigtig Sprogbrug og Almen forstaaelighed«* (RT1890/91 F sp.3564). Under

208. Jfr. Alf Ross: Om Ret og Retfærdighed (København 1953) p.45-46. Se i denne forbindelse Peter Blume, UfR 1981 p.431-34.

209. Rudolf Ihering opfattede det som vanvid, at alle skulle forstå reglerne, jfr. Jan Hellner i Erik Mosesson (red.): Juridiskt språk (Stockholm 1986) p.1. - Se også C.G. Hellquist p.13.

210. Jfr. Torstein Eckhoff: Rettskildelære (2.udg. Oslo 1987) p.55 og Sjur Brækhus p.15-16.

211. Jfr. herved også Bo Hillman m.fl.: Krångla lagom! (Stockholm 1978) p.22-23, hvorefter retsforskrifter indrettet på bestemte adressatgrupper kan blive for detaljerede og komplicerede.

debatten fremhævede ordføreren for de forespørgende (Trier), at »*en Lov bør være saadan, at Menigmand, der læser den ikke snubler over Uforstaaeligheder*« (sp.3793). Forespørgslen førte ikke i første omgang til noget resultat. Efter at der i samlingen 1893/94 var blevet fremsat forslag om nedsættelse af et permanent 5-personudvalg (RT1893/94 A sp.2373-74) blev sagen endeligt afgjort i samlingen 1894/95, hvor et udvalg for loves sproglige affattelse på 3 medlemmer nedsattes med hjemmel i folketingets forretningsorden.[212] Dette udvalg kunne på eget initiativ over for det udvalg, der behandlede lovforslaget, eller, når et udvalg ikke var nedsat, ved forslagets 3. behandling fremsætte sproglige ændringsforslag, hvilket dog forudsatte, at de 3 medlemmer var enige herom. Udvalgets arbejde gav sig ikke udtryk i synderlige resultater,[213] og det blev nedlagt i 1918.[214]

Der var herefter stille om spørgsmålet, indtil justitsministeriet udsendte Vejledning nr.224 af 15/10 1969 om sproget i love og andre retsforskrifter. Denne vejledning, der vistnok har medført en vis forbedring af regelsproget,[215] indeholder forskellige anbefalinger med hensyn til udformning af regler.

For så vidt angår love forekommer det mest hensigtsmæssigt som i Vejledning 1969 at lade den sproglige kontrol finde sted, inden et lovforslag fremsættes i folketinget, men det er værd at fremhæve, at selv om justitsministeriets lovafdeling varetager en koordinerende funktion i forhold til lovforslag, findes der ingen central instans, der overvåger at reglerne får en rimelig høj sprogkvalitet.[216] Dette forhold er endnu mere udtalt for så vidt angår bekendtgørelser.[217] Det bør derfor overvejes i de enkelte ministerier og styrelser at ansætte sprogkonsulenter,[218] der sammen med regelkoncipisterne[219] kan gennemgå retsforskrifterne inden de udstedes.[220]

212. Jfr. RT 1894/95 A sp.2199-2200, F sp.519-532, 1079-1097, B sp.17-22, C sp.65-66.

213. Jfr. Peter Skautrup bd.4 p.58-59 og Poul Andersen, J 1946 p.325.

214. Jfr. RT 1918. Overordentlig Samling F sp.1583.

215. Jfr. Allan Karker i Festskrift til W.E. von Eyben (København 1982) p.205.

216. Jfr. hertil Peter Blume, J.1987 p.145-46.

217. For så vidt angår sproget i bekendtgørelser se også Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 49.

218. Jfr. for Sveriges vedkommende SOU 1984:68 p.38-39.

219. Ingen af de to grupper kan stå alene. Regelkoncipisternes specialviden medfører, at de ikke observerer alle forståelsesproblemer, jfr. Poul Gaarden, NAT 1964 p.126, og sprogsagkyndige kan ikke sikre at retsforskriften får et korrekt indhold.

220. I Danmark er vi fri for de problemer flersprogethed medfører. Se herved Sjur

7.5. Præcision

Når man skal vurdere det juridiske sprog kan det først være nyttigt at se lidt nærmere på begrebet præcision. Det er ønsket om præcision, der er det traditionelle svar på en kritik af regelsproget.[221] Det kan anses for en svøbe for regelsproget, at det skal leve op til ønsket om fuldstændig entydighed og præcision.[222] Som det tit er fremhævet er dette et urealistisk mål,[223] fordi dagligdagens sprog, der udgør basis for regelsproget, grundlæggende har en vaghed, der stiller sig hindrende i vejen for at enhver form for tvetydighed kan fjernes. Der er således kun et begrænset antal ord, der har leksikalsk entydighed, dvs. kun har én mening.

Der kan benyttes forskellige midler til at præcisere en teksts mening, hvoraf det vigtigste er konteksten.[224] Sammenstillet med andre ord kan en række ords mening gøres entydig, men det er dog ikke muligt at opnå fuldstændig kontekstuel entydighed. Man kan alene tilnærme sig en sådan entydighed.

Disse forhold betyder, at man skal være varsom med at ligge under for kravet om præcision, fordi dette kan medføre at man for at forfølge et urealistisk mål opbygger komplicerede sætningskonstruktioner[225] og samtidig hermed i virkeligheden vanskeliggør forståelsen af den regel, der bliver resultatet af disse bestræbelser.

7.6. De anvendte ord

I juridiske regler optræder 3 typer af ord.[226] For det første ord, der også kendes fra dagligdagens sprog og som har den samme mening som i dette sprog. For det andet ord fra dagligdagens sprog, der har

Brækhus p.8-13,33-35 om anvendelse af landsmål i Norge, hvor det især kan anmærkes, at det er formanden for den lovbehandlende stortingskomité, der bestemmer, hvilket sprog den pågældende lov skal være på.

221. Jfr. David Mellinkoff: The language of the law (Boston 1978) p.290.

222. Bestræbelser på at opnå præcision kan føre til uklarhed. Se herved David St.L. Kelly p.424, hvorefter »*a document which is precise without being clear is as dangerous in that respect as one which is clear without being precise*«.

223. Jfr. f.eks. Sjur Brækhus p.14-15.

224. Jfr. Per Olof Ekelöf p.96.
For så vidt angår brug af kapiteloverskrifter i en retsforskrift se Inge Lorange Backer, Lov og Rett 1981 p.220, hvorefter disses betydning primært bør være informativ og ikke regulativ.

225. Jfr. Torstein Eckhoff p.55.

226. Jfr. Jan Evers: Argumentationsanalys för jurister (Lund 1970) p.11.

en anden mening i den juridiske kontekst.[227] For det tredje ord der alene benyttes i regelsproget. Det er især ord i den anden gruppe, der kan give anledning til misforståelser af det udsendte budskab, idet læseren forledes til at tro, at ordet har den sædvanlige betydning. Det må dog understreges, at der uanset de ord der benyttes udsendes en juridisk mening, og at det er tilegnelsen af denne som sproget stiller en barriere for.

7.7. Kompleksitet

Det hævdes ofte, at en retsforskrifts tekst ikke kan blive enkel, fordi den angår et kompliceret emne.[228] Det er klart, at det er lettere at tilegne sig en regel om fastsættelse af folkepensionsalderen end en regel om modregning i konkurs. Det afgørende er dog, at kompleksiteten alene bør følge af emnet og ikke af det benyttede sprog. Når der er tale om et indviklet emne, bør koncipisten i særlig grad bestræbe sig på at udforme sproget omhyggeligt. Hvis der er tale om en lov, er et enkelt sprog påkrævet, allerede fordi Folketingets medlemmer bør have en reel mulighed for at forstå den tekst de skal tage stilling til.[229] Det er således ganske vist rigtigt, at et godt sprog ikke gør et kompliceret emne enkelt,[230] men det afgørende er, at kompleksiteten ikke benyttes som alibi for ikke at søge regelteksten tilpasset dagligdagens sprog.

7.8. Kilde/norm

På dette sted kan det være værd at fremhæve, at det er informationssystemets opgave at formidle de enkelte retlige kilder, og at der er et spring fra disse kilder til de retlige normer, der danner gældende ret.[231] En juridisk fortolkning er nødvendig for at finde frem til disse normer. En god udformning af de retlige regler kan minimere behovet for fortolkning, fordi mange fortolkningsmuligheder herved bli-

227. Jfr. David Mellinkoff p.11-12.

228. Jfr. drøftelse af problemet hos David St.L. Kelly p.419-22. Se også Claes Eklundh i Helge Omdal p.106.

229. Et ekstremt eksempel på en uforståelig lov af ny oprindelse, der uanset emnets kompleksitet kunne være gjort mere enkel, er Lov nr. 778 af 9/12 1987 om beskyttelse af halvlederprodukters udformning (topografi).

230. Jfr. Harold A. Lloyd p.691.

231. Allerede Viggo Bentzon fremhæver i Retskilderne (København 1907) p.25, at den retlige norm ikke bliver bekendtgjort i informationssystemet.

ver afskåret. Det vil dog ikke være muligt helt at fjerne behovet for fortolkning. Det fremhæves undertiden, at fortolkning indfører et dynamisk element i kommunikationen i tilknytning til regelanvendelsen.[232] En regeltekst vil sjældent kunne blive fuldstændig og dække alle situationer.[233] Reglerne tilpasses løbende og kommunikeres påny ved hver ny fortolkning.

En retsforskrifts juridiske mening påvirkes således til stadighed af andre retskilder. Dette er særlig klart for så vidt angår afgørelser i henseende til regler. I f.eks. domstolenes praksis kan et udtryk i en regel få tillagt en bestemt mening, dvs. at andre fortolkningsalternativer bortvælges. Ændres praksis får reglen et helt eller delvis nyt indhold.[234] Dette forhold betyder, at der er behov for løbende information om retsforskrifter, jfr. p.355-56.

Informationsmæssigt er konsekvensen, at behovet for gentagen formidling af retsregler bliver betonet, jfr. herved nærmere kapitel 5.

Opsplitningen af kilder og normer, der bindes sammen af fortolkning,[235] beror på de retlige kilders fragmentariske karakter, idet ingen enkelt kilde indeholder alt materiale af relevans for fastlæggelsen af den retlige norm. De enkelte retsforskrifter er ofte i forhold til andre retlige regler fragmenter.[236]

Dette forhold kan illustreres med en af de mest simple regler i dansk ret, bestemmelsen i straffelovens § 237, hvorefter *»den, som dræber en anden, straffes for manddrab med fængsel fra 5 år og indtil på livstid«*. Den eksakte juridiske mening af denne regel er kompliceret og ligger alene implicit i reglen. Under det almindelige ord »dræber« gemmer sig den strafferetlige forsætslære, der er af meget kompliceret beskaffenhed, idet bestemmelsen bl.a. må afgrænses over for § 241 om uagtsomt manddrab, der i øvrigt anvender et andet ordvalg (*»forvolder en andens død«*). Endvidere må der ved anvendelsen af bestemmelsen ses på den dræbtes adfærd. Har denne anmodet om at blive dræbt, finder § 239 om drab på begæring anvendelse. Der kan også være tale om, at der foreligger nødværge (§ 13) fra gerningsmandens side. Uanset disse facetter er det dog klart, at den mening som § 237 giver udtryk for er klar for enhver, der læser bestemmelsen.

232. Jfr. Walter Probert p.101.

233. Jfr. Claes Eklundh, SvJT 1985 p.154.

234. Jfr. hertil Jon Bing i Festskrift til Torstein Eckhoff (Oslo 1986) p.141-42. Se også herom Bernhard S. Jackson p.33-34 samt Folke Schmidt, Scandinavian studies in law 1957 p.181-92, hvor det bemærkes, at *»all directives from the legislator are changed little by little in the course of development«* (192).

235. Jfr. Jon Bing: Rettslige kommunikasjonsprosesser (Oslo 1982) p.29-31.

236. Jfr. Torstein Eckhoff p.42-44.

Det er ved formidlingen af retsforskrifter over for ikke-professionelle adressater ikke afgørende, at den præcise retlige norm er klarlagt. Det væsentlige er, at normens konturer klart fremstår, således at adressaterne får, hvad man kunne kalde orienteringskundskab,[237] jfr. også p.376.

7.8.1. Informationssystemets betydning

Den her skitserede opdeling mellem kilde og norm kunne lede frem til den konsekvens, at det havde ingen eller kun begrænset interesse at formidle retsforskrifter, fordi dette alligevel ikke tilvejebringer nogen indsigt i de normer der faktisk er gældende.[238] Dette ville dog være en overdreven og forkert konsekvens at drage. En første forudsætning for at tilegne sig gældende ret er, at man kan få kendskab til de retlige kilder. Dette er en grundbetingelse. Samtidig kan en klar formulering af disse kilder som nævnt medføre, at det bliver tilsvarende lettere at tilegne sig den afsendte juridiske mening.

Under alle omstændigheder medfører opdelingen i kilder og normer ikke, at den retlige kommunikationsproces bliver uden betydning. Man må blot være opmærksom på, at informationsopgaven ikke stopper ved kildeformidlingen.

7.9. Vurdering af sproglige tekster

I sprogvidenskaben er der udformet forskellige metoder til at vurdere sproglige teksters sværhedsgrad. Ingen af disse metoder kan betragtes som absolut sikre i den forstand, at det altid i sidste instans vil være subjektivt for den enkelte, hvorvidt en tekst kan forstås. De udviklede metoder må dermed forstås således, at de angiver et gennemsnitligt mål for, hvilke momenter der har betydning for tilegneligheden af en tekst. I denne forbindelse er det hensigtsmæssigt at skelne mellem 3 faktorer.[239]

For det første har selve de sproglige egenskaber ved en tekst betydning. Disse egenskaber betegnes læsbarhed.[240] Det er muligt at

237. Se vistnok modsat The works of Jeremy Bentham vol.1 (Edinburgh 1843) p.158 om notoriske lovregler.

238. Et eksempel på et sådant »misbrug« af distinktionen ses hos Erik Mosesson p.35.

239. Jfr. Rie Nielsen, Susan Møller: Svage læsere eller dårlige tekster? (København 1986) p.21.

240. C.H. Björnsson p.13: »*Læsbarhed er summen af de sproglige egenskaber i en tekst, der gør den mere eller mindre tilgængelig for læseren*«.

fastlægge bestemte momenter, der må tages i betragtning ved alle typer af tekster. Det er især spørgsmålet om læsbarhed der inddrages i forbindelse med de konkrete eksempler der omtales under 7.10. For det andet har det betydning, på hvilken måde de enkelte tekster fremtræder. I henseende til dette spørgsmål om læselighed spiller f.eks. typografien en vigtig rolle.[241] Også her er det muligt at opstille visse generelle normer for, hvad der fremmer læseligheden, jfr. Cirkulære nr.101 af 30/6 1958 om den typografiske opstilling af love.

For det tredje har det for den konkrete tilegnelse betydning, med hvilken interesse den enkelte studerer den pågældende tekst, dvs. hvor læseværdig (relevant) den opleves. Dette moment er subjektivt og relativt i forhold til de enkelte teksters indhold og den enkelte læsers motivation. Der kan således ikke her opstilles almindelige normer. I forbindelse med regelformidling kan der dog være grund til at nævne, at eventuel baggrundsinformation der formidles sammen med de enkelte retsforskrifter kan have betydning for, hvor læseværdig disse opfattes.

De tre faktorer er hentet fra sprogvidenskaben. Specielt for juridiske regler kan der endvidere være grund til at fremhæve, at den systematiske opbygning af en samling af regler, f.eks. en lov, kan have betydning for dennes tilegnelighed.[242] En konsekvent og logisk systematik gør det lettere at finde rundt i den enkelte retsforskrift, medens en dårlig systematik vil kunne være forvirrende og reducere læsbarheden. Denne faktor illustreres nedenfor under 7.10.4.1.

7.9.1. Lix-metoden

Ved bedømmelsen af reglers læsbarhed anvendes i det følgende (undtagen under 7.10.1) som udgangspunkt den såkaldte lix-metode,[243] der er udviklet af den svenske sprogforsker C.H. Björnsson. Til grund for denne metode ligger en række forsøg, hvor personer blev bedt om at vurdere forskellige teksters sværhedsgrad. Det må understreges, at metoden ikke er ufejlbarlig; den giver alene en rettesnor. Ved brug af lix-metoden ser man i det væsentlige kun på den syntaktiske sværhedsgrad, men derimod ikke på de semantiske forhold.[244] Vurderinger af indhold og typografi er ikke medtaget.[245] Dette er dog ganske

241. Se i denne forbindelse Henry Thejls, NAT 1955 p.108-20, især p.118, med drøftelse af kvaliteten af statens tryksager.

242. Jfr. Poul Gaarden p.126 og i almindelighed Peter Blume, UfR 1988 p.113-17.

243. Se også nedenfor p.332-33, hvor anvendelse af datateknologi til effektivisering af metodens praktiske anvendelse drøftes.

244. Jfr. Rie Nielsen, Susan Møller p.24.

245. Jfr. Ole Togeby p.32.

tilsigtet, da metoden netop har til formål at kunne fungere som et supplement til en almindelig indholdsvurdering.[246] Generelt er metoden efter mit skøn velegnet til at vurdere sproget i retsforskrifter.[247] Som det vil fremgå af eksemplerne under 7.10 giver metoden ikke et fuldstændigt mål for sværhedsgraden, men dog sædvanligvis en meget sigende vejledning med hensyn til reglers tilegnelighed.

To momenter antages ved denne metode at have betydning for en teksts læsbarhed. For det første ordlængden, hvor ord over 6 bogstaver anses for svære. Allerede her ses, at der er tale om en gennemsnitlig vurdering. Der er således ikke tvivl om, at ordet »culpa« er sværere at forstå end ordet »motorcykel«.[248] For det andet har sætningslængden betydning, dvs. hvor stor afstand der er mellem to punktummer.[249]

Man måler lix-tallet ved først at tælle antal ord i teksten og herefter antallet af lange ord (tal og forkortelser registreres som deres skrivemåde). På dette grundlag udregnes, hvor mange procent lange ord der er i teksten. Dernæst udregnes, hvor mange ord der findes per sætning. Dette tal lægges sammen med procenttallet for lange ord, hvorefter man har lix-tallet.[250] Som en rettesnor er følgende skala opstillet: Lix 20: meget let, Lix 30: let, Lix 40: middelsvær, Lix 50: svær, Lix 60: meget svær.[251]

7.10. Eksempler

Ved udvælgelse af eksempler må det overvejes, om en hel lovtekst skal analyseres, eller om det er tilstrækkeligt at inddrage enkeltregler. Til fordel for førstnævnte mulighed taler, at man herved opererer med en større samlet tekstmasse, der på samme måde som en bog

246. Jfr. C.H. Björnsson p.108-109.

247. Jfr. i samme retning Ylva Carlsson p.96 ad myndighedssprog.

248. Generelt bør fagudtryk undgås i lovtekster, jfr. C.H. Björnsson p.138. - Ordet culpa optræder vist nok ikke i nogen regeltekst.

249. Det er ikke alle, der anser lange sætninger for specielt vanskelige. Christer Platzack: Språket och läsbarheten (Lund 1974) p.111-17 påpeger således, at sætninger også kan være for korte.

En metode, der undertiden anbefales, er at gentage en sætnings nøgleord (stor redundans), jfr. Rie Nielsen, Susan Møller p.27, selv om hyppigt gentagne ord mister deres informationsværdi, jfr. Ole Togeby p.39. Denne metode kan medføre et højt lixtal.

250. Se nærmere om beregning af lix C.H. Björnsson p.62-83.

251. Jfr. C.H. Björnsson p.85.

er sammenhængende.[252] Heroverfor står dog det forhold, at en lov (eller et andet regelsæt) sædvanligvis består af mange forskellige budskaber og i den forstand ikke udgør en tekstuel enhed, samtidig med at det er den enkelte regel, der bør kunne forstås. På denne baggrund benyttes i det følgende hovedsageligt enkeltregler som illustrationsmateriale, idet dog en hel lovtekst kort behandles under 7.10.2.

7.10.1. Grundloven

Det kan nok umiddelbart forekomme mærkeligt som eksempel at inddrage grundloven.[253] På den ene side forekommer det åbenbart, at netop grundloven ud fra principielle synspunkter bør kunne forstås af alle borgere, men på den anden side har grundloven en sådan særlig og ophøjet karakter,[254] at det ikke er hensigtsmæssigt at underkaste den en sproglig analyse på linje med almindelige love. Dette er ej heller hensigten, idet grundloven her benyttes som eksempel på, at det samme ord i en lov kan have flere betydninger, og at selv i reglerne om de øverste statsorganers funktioner kan der af denne grund være uklarheder i teksten, der for ikke-kyndige rejser tilegnelsesproblemer. De benyttede ord kan således have forskellig symbolkarakter, der virker som støj for kommunikationen. Det må dog tilføjes, at den politiske karakter af mange af grundlovens regler indebærer, at de enkelte bestemmelser er underlagt en særlig dynamisk fortolkning.

Grundet den særlige ændringsprocedure i grundlovens § 88 er sådanne sproglige mangler, der til dels er historisk betingede, ikke uden videre til at ændre. Desuagtet er det utilfredsstillende, at der i landets principielt vigtigste lov optræder denne type uklarheder.

Disse bemærkninger leder frem til at se på anvendelsen af ordet »kongen« i grundlovens bestemmelser, idet dette ord benyttes i hvert fald i tre betydninger.[255] I en række regler er der ikke tvivl om, at der med ordet menes regenten personligt. Dette gælder således for bestemmelserne i §§ 5-10, 12-14, 16-18, 24, 42 stk.7, 60 og 88. I andre regler betyder ordet derimod regeringen, hvilket er til fældet i §§

252. Denne opfattelse har Britt-Louise Gunnarsson p.12. - I henseende til hendes analyse af den svenske medbestemmelseslov bemærkes i øvrigt, at det, jfr. f.eks. p.14 og 124, ikke er holdbart at opfatte en lovtekst som en sammenfatning af forarbejder og præjudikater.

253. Se sproglig gennemgang af svenske forslag til grundlove Sven Benson, Arkiv för Nordisk Filologi vol.89 (1974) p.214-32.

254. Se i denne forbindelse Erik Wellander, SvJT 1963 p.411-26 om bl.a. brug af gammelt sprog i den nye regeringsform i forhold til RF 1809.

255. Jfr. tilsvarende omtale af den norske grundlov hos Torstein Eckhoff p.50.

19, 21, 23, 25-26. I nogle regler dækker begrebet over både regent og regering. Det er således til fældet i §§ 3 og 22. I § 32 betyder ordet statsministeren, og i § 35 er det nærliggende at tolke ordet som ensbetydende med den afgående statsminister.

Det er således et noget forvirrende billede, der møder den der søger at trænge ind bag grundlovens ord, og ved umiddelbar læsning kan man få en forkert opfattelse af landets styreform. Eksemplet illustrerer således yderligere den ovenfor gjorte observation, at selv almindelige ord i en juridisk sammenhæng må underkastes en nærmere fortolkning.

7.10.2. Lov om offentlige registre

Loven om offentlige myndigheders registre er oprindeligt fra 1978, men blev revideret ved Lov nr. 383 af 10/6 1987. Reglerne findes nu i Lovbkg.nr. 621 af 2/10 1987.[256] Lix-tallet for loven (§§ 1-32 stk.1) er 66,75, hvilket tal fremkommer på følgende baggrund. Loven består af 3080 ord i 109 sætninger. De 1187 ord er lange. I forhold til de ovenfor angivne normer for sværhedsgrad er der således tale om en meget svær lov. Dette indtryk bestyrkes i væsentlig grad af, at der i betydeligt omfang er tale om en rammelov, hvorved bemærkes, at de detaljerede bestemmelser for de enkelte registre fastsættes i registerforskrifter (bekendtgørelser).

I betragtning af den store interesse, der i de senere år har været omkring det offentliges anvendelse af elektroniske personregistre, myter om Big Brother etc., er det tankevækkende, at den grundlæggende regulering, der skal fortælle befolkningen, hvilke grænser Folketinget har sat for forvaltningens brug af disse registre, er udformet på en måde, der reelt er ulæselig for den almindelige borger. Den retssikkerhedsgaranti, som loven skulle udgøre, svækkes dermed meget betydeligt.

7.10.3. Straffeloven

Bestemmelserne i straffeloven (Lovbekendtgørelse nr.608 af 6/9 1986) hører til de fundamentale lovregler i et samfund. I straffeloven beskrives den adfærd, som samfundet finder er af en så uønskværdig beskaffenhed, at den skal søges forebygget og bedømt med retssystemets stærkeste reaktion. Det kan derfor med særlig føje hævdes, at disse regler bør udformes, således at borgerne ved, hvilke grænser lovgivningsmagten har fastsat.[257]

256. Se om loven Peter Blume: Personregistrering (København 1987) p.111-80.

257. Jfr. sproglig gennemgang af den svenske brottsbalk Sven Benson, Arkiv for Nordisk Filologi vol.83 (1968) p.184-202.

Emnerne for straffelovens regler er af vidt forskellig karakter, idet nogen er af ret teknisk natur, hvilket kan påvirke reglernes læseværdighed. Andre regler angår derimod elementære og fundamentale livsforhold, hvor der især kan stilles krav om en så høj grad af læsbarhed som muligt. Sådanne regler findes i lovens kapitel 25, der bærer overskriften »Forbrydelser mod liv og legeme«. Herfra skal enkelte regler omtales.[258] Karakteristisk for alle reglerne i dette kapitel af straffeloven er, at de har et højt lix-tal,[259] hvilket dermed også gælder for de i det følgende omtalte bestemmelser.

> § 239: Den, som dræber en anden efter dennes bestemte begæring, straffes med fængsel indtil 3 år eller med hæfte ikke under 60 dage.«

Lix-tallet er 40. Bestemmelsen illustrerer det ovenfor nævnte forbehold med hensyn til lange ord, idet ordet »hæfte« utvivlsomt er sværere at forstå end »fængsel«. Begge ord er juridiske, men forskellige, idet »hæfte« ikke indgår i det almindelige sprog.[260] Det er nu ikke så meget disse ord, der kan gøre bestemmelsen vanskelig forståelig, men snarere ordet »bestemte«, der er et eksempel på et almindeligt ord, der i praksis underkastes en præciserende juridisk fortolkning som indsnævrer dette i forhold til dets betydning i dagligdagens sprog.

Bestemmelsen er således et eksempel på, at man rimeligt klart formidler hovedessensen i det retlige budskab, men at det præcise meningsindhold er skjult bag tilsyneladende uskyldige ord, der ikke for en umiddelbar læsning påkalder sig større opmærksomhed. Over for en regel som § 239 er en vis forforståelse således en fordel.[261]

> § 244 stk.2: Er den angrebne en frugtsommelig kvinde, eller har angrebet på grund af de benyttede redskabers eller midlers art eller de forhold, under hvilke det er udøvet, haft en særlig farlig karakter, kan straffen stige til fængsel i 2 år. Det samme gælder, når den udøvede vold i øvrigt har været særlig rå eller brutal.

Bestemmelsen der har et lix-tal på 74 angår simpel legemskrænkel-

258. I Bet.1099/1987 p.290 er der foreslået en række ændringer i disse bestemmelser. Disse er ikke gennemført endnu. Den omstændighed, at ændringer er forestående, betager ikke eksemplerne deres almene illustrationskraft.

259. Se i øvrigt lix-tal for en række norske love hos Else Ryen: Lov og lovmottaker (Oslo 1983) p.53.

260. Jfr. om begrebets oprindelse Bet.1099/1987 p.49, Hæftebegrebet er foreslået afskaffet.

261. Jfr. Rie Nielsen, Susan Møller p.28 samt Börje Langefors, Information Age vol.9 (1987) p.90.

se, jfr. § 244 stk.1, af særlig kvalificeret karakter. Den illustrerer en række svagheder ved regelsproget. For det første anvendelsen af periodestilen,[262] hvorved der benyttes en meget kompliceret sætningsopbygning, jfr. herved også nedenfor. For det andet benyttelsen af gamle udtryk,[263] hvor ordet »frugtsommelig«, der nærmest er af bibelsk karakter, springer i øjnene. Et sådant ord, der ikke benyttes i almindeligt sprog (gravid), udgør en tilgængelighedsbarriere.

> § 246: Tilføjer nogen en anden en sådan skade, at han mister eller lider væsentlig forringelse af syn, hørelse, taleevne eller forplantningsevne, at han bliver vanfør eller i høj grad vansiret, at han enten for bestandig eller for lang, ubestemt tid bliver uskikket til at udføre sine kaldspligter eller det daglige livs sysler, eller tilføjer ham anden skade på legeme eller helbred af lige betydning, straffes han for grov legemsbeskadigelse med fængsel fra 1 til 12 år.

I denne bestemmelse bliver de forhold, der er omtalt ovenfor, for alvor sat på spidsen. Reglen har et lix-tal på 100 og er i sin helhed nærmest uforståelig. Der er tale om et skræmmende eksempel på anvendelse af periodestil, hvor den enkelte sætning blot til stadighed bliver udvidet uden at hensynet til forståelighed tilsyneladende spiller nogen som helst rolle. Bestemmelsen benytter udtryk, der ligger fjernt fra dagligdagens sprog, og især kan der være grund til at fremhæve, at ordet »legemsbeskadigelse« i sig selv er svært at forstå.

> § 250: Den, som hensætter en anden i hjælpeløs tilstand eller forlader en under hans varetægt stående person i sådan tilstand, straffes med fængsel, der, når handlingen har medført døden eller grov legemsbeskadigelse, under i øvrigt skærpende omstændigheder kan stige til 8 år.

Her er lix-tallet 75. Igen ses periodestilen anvendt. Bestemmelsen er dog specielt interessant, fordi den indeholder et godt eksempel på, at dagligdagens ord tillægges en ny mening i den juridiske kontekst. Dette gælder for ordet »forlader«, der efter retspraksis ikke blot dækker over det forhold, at man fysisk går fra nogen, men også at man er til stede uden at foretage sig noget, f.eks. en læge der blot ser på at en patient dør.

262. Jfr. herom med eksempler også fra andre dele af det juridiske sprog von Eyben p.487-513. Se også Brenda Danet p.479-81.

263. Regelsproget bør holde sig ajour med sprogets udvikling og ikke bruge gamle udtryk, jfr. Olof Tranell, Forhandlinger på det 27. nordiske juristmøde 1975 p.295 og G.C. Thornton p.15. Det er således ikke nogen bæredygtig begrundelse, at sådanne udtryk giver loven værdighed, jfr. Sven Benson 1968 p.185. Se nedenfor p.333-34 om revision af gamle love.

7.10.4. Lov om private registre

Medens det om straffelovens regler som formildende moment kunne anføres, at de er gamle og stammer fra tiden før justitsministeriets sprogvejledning 1969, gælder dette ikke for reglerne i Lov nr. 293 af 8/6 1978 om private registre m.v., som blev revideret i 1987 ved Lov nr. 383 af 10/6 1987 (Lovbkg.nr. 622 af 2/10 1987). Registerloven er valgt som eksempel, fordi den er en rammelov, hvis regler har stor betydning for den enkelte borger. Lovens bestemmelser illustrerer, at det fortsat står skralt til med lovsproget. Samtidig er loven et eksempel på, at også lovsystematik kan have betydning for tilegnelsesmulighederne. Først omtales spørgsmålet om læsbarhed.

> § 1: Registrering, der omfatter personoplysninger, og hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, og systematisk registrering, der omfatter oplysninger om personers, institutioners, foreningers eller virksomheders private eller økonomiske forhold eller i øvrigt oplysninger om personlige forhold, som med rimelighed kan forlanges unddraget offentligheden, må kun finde sted efter reglerne i kapitel 2, 2a, 2b, 2c og 3.

Denne bestemmelse, der har til formål at afgrænse lovens område, har et lix-tal på 101. Den indeholder en række begreber, f.eks. »private eller økonomiske forhold«, »personlige forhold«, der i realiteten enten henviser til praksis efter andre lovbestemmelser (straffelovens § 264d) eller er tillagt en særlig juridisk mening. Samtidig er periodestilen fremtrædende, hvorfor der alt i alt er tale om en særdeles svært tilgængelig lovbestemmelse. Medens denne regel stammer fra den oprindelige lov er de følgende eksempler hentet fra ændringsloven.

> § 3 stk.3: Registertilsynet kan tillade, at oplysninger registreres, uanset at betingelserne i stk.2 ikke er opfyldt, når det er nødvendigt for virksomheden m.v. at være i besiddelse af den pågældende oplysning for at muliggøre en berettiget varetagelse af offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, der klart overstiger hensynet til de interesser, der taler imod registrering.

Bestemmelsen er vigtig, fordi den beskriver en undtagelse fra de normalt meget restriktive regler om registrering af sensitive oplysninger. Det vil derfor være ønskeligt, om det var klart formuleret, hvornår en sådan registrering kunne ske. Denne målsætning lever reglen ikke op til. Den har et lix-tal på 99 og er samtidig præget af særdeles vage standarder, der i realiteten medfører at bestemmelsen først bliver forståelig, når dens anvendelse i praksis inddrages i informa-

tionsvirksomheden. Dette forhold illustrerer, at det især ved rammelovsbestemmelser er nødvendigt at udbygge informationsvirksomheden udover den blotte formidling af retsforskrifter.

> § 7a stk.1: Hvor der ved registerets førelse gøres brug af elektronisk databehandling, skal virksomheden m.v. på begæring fra en person give denne meddelelse om, hvad der er registreret om den pågældende.

Her anføres hovedreglen om registerindsigt, der er en primær retssikkerhedsgaranti på dette område. Bestemmelsen, der har lix 60, er på mange måder bemærkelsesværdig. Dens sproglige opbygning er fuldstændig i modstrid med almindeligt skriftsprog, hvilket især ses af at sætningen starter med det henvisende stedord »hvor«. I betragtning af det simple budskab denne regel søger at formidle er det særdeles kritisabelt, at en så knudret formulering er blevet benyttet. Samtidig medfører den anvendte passivform, at tekstens tilegnelighed yderligere vanskeliggøres.[264]

> § 12 stk.4: Videregivelse af summariske oplysninger om enkeltpersoners skyldforhold må kun ske på en sådan måde, at oplysningerne ikke kan danne grundlag for vurdering af økonomisk soliditet og kreditværdighed for andre end de pågældende enkeltpersoner.

Formålet med denne bestemmelse, der har lix 72, er at personers bopæl ikke bliver tillagt betydning ved bedømmelse af, om vedkommende er kreditværdig. Især den negative måde, hvorpå bestemmelsen er formuleret, medfører at reglens budskab ikke er blevet særlig forståelig for den borger, der ønsker at kontrollere om et kreditoplysningsbureau opfylder lovens krav. Samtidig illustrerer reglen et klassisk kritikpunkt over for lovsproget, der består i dettes anvendelse af de såkaldte verbalsubstantiver,[265] som her repræsenteres af ordet »videregivelse«, der i øvrigt er et af denne lovs hovedbegreber. Denne type ord er typisk med til at komplicere et teksts forståelighed.

7.10.4.1. Systematik

Registerloven er præget af en systematik, der vanskeliggør dens tilegnelse som samlet tekst. Problemet er primært knyttet til manglende logik og ensartethed. Tre eksempler kan illustrere dette.

264. I hvilket omfang anvendelse af passivform reducerer forståeligheden afhænger af relationen mellem subjekt og objekt i den enkelte sætning, jfr. Christer Platzack p.15.

265. Jfr. om disse verbalsubstantiver, der stammer fra latin og tysk, von Eyben p.513-15. Se også Marianne Nordman p.959.

I lovens kapitel 1 afgrænses dens område, idet der bl.a. er bestemmelser om, hvilke registre der er undtaget fra lovens område, hvorunder bl.a. falder retsinformationssystemer. Når man har læst dette kapitel, skulle man herefter tro, at denne problemstilling var færdigbehandlet, men dette viser sig at være forkert, for i kapitel 2c findes regler, hvorefter pressens informationsregistre også er undtaget fra loven.

I §§ 3 og 4 behandles registrering og videregivelse af oplysninger. Der skelnes imellem almindelige og private oplysninger. I § 3 behandles først registrering af almindelige oplysninger i stk.1 og herefter registrering af private oplysninger i stk.2 og 3. I § 4 er rækkefølgen byttet om, idet stk.1 angår de private og stk.2 og 3 de almindelige oplysninger. Selv om der er tale om en detalje, er dette forvirrende for læseren.

Private oplysningers registrering og videregivelse er som nævnt reguleret i §§ 3 og 4, hvorfor man skulle tro, at dette spørgsmål herefter var endeligt afklaret. Men også dette er forkert, da man pludselig i § 4a finder en regulering af registrering og videregivelse af personnumre, der anses for en privat oplysning. Specielt denne systematik er komplicerende for tilegnelsen.[266]

Generelt må det fremhæves, at en retsforskrifts systematiske opbygning har betydning som tilegnelsesfaktor.[267] Dette er mest udtalt i et manuelt informationssystem, medens systematik er knap så væsentligt forudsat ensartet sprogbrug i de enkelte regler i et elektronisk system, hvor den enkelte ved anvendelsen af fritekstsøgning, jfr. p.301, i et vist omfang vil kunne overvinde denne form for barriere.

7.11. Konklusion

I almindelighed må det konkluderes, at regelsproget udgør en tilgængelighedsbarriere ved formidling af retsforskrifter.

Grundlæggende kan informationssystemet ikke forbedre karakteren af den information det sættes til at formidle, jfr. dog p.331-34 om kundskabsbaserede systemer m.v. Denne konstatering er væsentlig i

266. Denne systematik beror ifølge lovens forarbejder på den ide, at § 3 stk.2 burde svare til forvaltningslovens § 28, jfr. Peter Blume: Personregistrering p.53-54.

267. Jfr. Svante Bergström, Scandinavian studies in law 1977 p.16. Se også Knud Jarner, UfR 1922 p.122, hvor der peges på faren for at systematikken i en lov forringes via ændringsforslag fremsat i Rigsdagen. Se endvidere Inge Lorange Backer p.210, hvorefter ændringslove bør undgås. - I UfR 1925 p.121-23, 144-45 og 157-58 findes en diskussion af lovsystematik.

den forstand, at der let kan være en tendens til specielt i forbindelse med nye typer af informationssystemer at overse, at det er en selvstændig opgave at forbedre selve informationskvaliteten.

Kort udtrykt er opgaven ikke løst, blot fordi informationssystemet får den bedste kvalitet. Det er derfor, jfr. dog Kapitel 5, kun en del af historien, der fortælles i den resterende del af afhandlingen.

Kapitel 2
Retsudviklingen indtil grundloven 1849

1. Formidlingsaspirationer

Det er i almindelighed kendetegnende for retssystemet i tiden før grundloven, at det er en ofte udtalt aspiration, at retsforskrifter skal være forståelige for befolkningen, og at de skal søges kommunikeret på en sådan måde, at alle personer uanset deres samfundsmæssige placering får mulighed for at kende dem. Det ansås for fundamentalt, at borgerne kunne blive bekendt med de gældende retsforskrifter. Dette skyldes, dels at man herved kan fremme tilbøjeligheden til at overholde reglerne, dels mere ideelt at formidling af de af staten udstedte retsforskrifter er en naturlig del af retssystemets funktioner.

Aspirationen om at retsforskrifter skal kunne forstås af alle er nok mest markant udtrykt i fortalen til Jyske Lov 1241, der var en blandet kodifikation og kompilation,[1] og som i øvrigt i modsætning til de fleste retsforskrifter på dette tidspunkt var på dansk, jfr. under 4.2. I fortalen siges således, at »*Loven skal være ærlig og retfærdig, taalelig, efter Landets Sædvane, passende og nyttig og tydelig, saa at alle kan vide og forstaa, hvad Loven siger*«. Denne fortale kan - ved siden af de senere valghåndfæstninger 25/1 1320 - 16/10 1660[2] - anses for landets ældste forfatning.

Bestræbelserne på at offentliggøre retsforskrifter giver sig udtryk i en lang række forskelligartede ordninger, som i et vist omfang er præget af de teknologiske forandringer, der karakteriserer denne periode.

Denne målsætning fremhæves særlig i forbindelse med de kompi-

1. Jfr. Poul Johs. Jørgensen, UfR 1941 p.102.
2. Disse håndfæstninger var forpligtende løfter afgivet af kongen og fungerede i dennes regeringstid som en almindelig retsforskrift, der dog var speciel ved at være i løfteform fremfor i den normale direktiviske form. Det er interessant at bemærke, at disse håndfæstninger ikke blev kundgjort (tinglæst), jfr. Poul Johs. Jørgensen: Dansk Retshistorie (København 1940) p.70.

lationer, der iværksættes i det 16. og 17. århundrede. I fortalen til Christian III's odenske reces 1539 nævnes, at de mange spredte regler udgjorde en belastning for almindelige mennesker (»*for möget strengh oc beswerligh*«). Et tilsvarende ønske om ved en kompilation at lette adgangen til retsforskrifter anføres i fortalen til den københavnske reces 1547. I fortalen til Christian IV's reces af 31/3 1615 (den såkaldte lille reces) er den retsinformatoriske målsætning særlig udtalt, idet specielt bogtrykket fremhæves som et middel til at lette formidlingen af retsforskrifter. Endelig må i denne sammenhæng nævnes reces 1643 (den såkaldte store reces), i hvis fortale det pointeres at alle regler bør kunne findes ét sted. Disse bestræbelser krones til sidst i Danske Lov, jfr. nærmere under 6.1 nedenfor.

Ønsket om en effektiv kommunikation af retsforskrifter gjaldt alene de regler der kunne antages at have en betydning for privates retsforhold. Det ansås således ikke at være nødvendigt at offentliggøre de egentlige offentligretlige retsforskrifter herunder regler angående statens styrelsesforhold.[3]

Disse forhold illustreres i særlig grad af Kongelovens publikationshistorie. Kongeloven af 14/11 1665 var den enevældige stats grundlov, idet den dels fastslog kongens magtbeføjelser, dels indeholdt regler om kongemagtens erhvervelse. Kongeloven, der aldrig blev formelt kundgjort (tinglæst), var i mange år en velbevaret statshemmelighed, omend enkelte bestemmelser blev optaget i D.L.1-1-1 og 1-2-1. Ved Christian V's tronbestigelse 9/2 1670 blev loven oplæst i statsrådet og ved Frederik IV's blev den august 1699 fremlagt på alteret, men den blev først ved Reskript af 4/9 1709 trykt.[4]

Selv om retsforskrifters offentliggørelse således ikke i alle tilfælde blev oplevet som en nødvendighed, kan et princip om, at retsforskrif-

3. Denne opdeling i private og offentlige retsforskrifter, der stammer fra især tysk-romersk retsvidenskab, fremhæves af L. Nørregaard: Forelæsninger over den danske og norske private Ret, 1.del (København 1784) p.33-34. Se også F.T. Hurtigkarl: Den danske og norske private Rets første Grunde, 1.del (København 1813) p.33.

4. Se hertil Lauridts Laurberg Kongslev: Den danske og norske private Rets første Grunde (København 1781) p.81-82, Carl Georg Holck: Den danske Statsforfatningsret, 1.del (København 1869) p.6-7, Viggo Bentzon: Retskilderne (København 1905) p.26, H. Matzen: Den danske statsforfatningsret. 1.del (4.udg. København 1910) p.196, Knud Fabricius: Kongeloven (København 1920) p.357-58, Poul Johs. Jørgensen p.147 og Svend Ellehøj i Ditlev Tamm (red.): Danske og norske lov i 300 år (København 1983) p.7-9. - Se endelig J.F.W. Schlegel: Danmarks og hertugdømmernes statsret, 1.del (Kjøbenhavn 1827) p.191-95, der anfører, at årsagen til trykningen var nervøsitet for, at det eneste originale eksemplar af loven skulle bortkomme. Bortset fra at der var 2 eksemplarer skyldes offentliggørelsen nok snarere, at enevælden nu var så sikkert etableret, at den ambitiøse lov kunne meddeles offentligheden.

ter vedrørende borgernes retsforhold må kommunikeres til disse, betragtes som en del af den retlige ideologi, der præger perioden.

2. Lovgivning[5]

Forinden fremstillingen koncentreres omkring formidlingen af retsforskrifter gives i det følgende en kort oversigt over lovgivningsmagtens placering og de forskellige retsforskriftstyper,der eksisterer i denne periode. Der er alene tale om en oversigt, idet der for en detaljeret beskrivelse må henvises til den almindelige retshistoriske litteratur.

2.1. Lovgivningsmagtens placering

For så vidt angår regeludstedelsen karakteriseres perioden ved en fortsat centralisering. Oprindeligt har der ikke foreligget nogen særskilt lovgivningsmagt, idet reglerne blev drøftet, vedtaget og udstedt på herreds- og landsting, hvor folket mødtes.[6] Efterhånden blev kompetencen til at udstede retsforskrifter overtaget af den centralt placerede kongemagt; en udvikling der nok tager sin begyndelse i det 11. århundrede.

Kongen var dog på ingen måde enerådig og havde i væsentlige dele af denne periode vel nærmest kun en forelæggelseskompetence, idet reglernes gennemførelse forudsatte accept fra folkets repræsentanter, der mødtes på landstingene. Mange af de oprindelige love var således udtryk for et forhandlingsresultat og var ikke noget diktat.[7] Kongen gav, og landet vedtog, som det hedder i Jyske Lov, der blev gennemført på et rigsmøde i Vordingborg og senere oplæst på landstinget i Viborg og her godkendt af folket.[8] Idealet var, at kongen skulle være retfærdig og sørge for lov og orden (rex justus).

Fra 1282 blev der jævnligt indkaldt til rigsmøder - danehof og senere rigsråd - hvor kongen skulle opnå samtykke til rigs- og landskabslove, idet disse nu blot blev oplæst på landstingene, der ikke

5. Selv om lov, jfr. nedenfor, er en atypisk betegnelse for retsforskrifter inden grundloven, kan begrebet »lovgivning« som det er sædvanligt i retshistorisk litteratur benyttes som samlebetegnelse.

6. Derimod ikke på tingene i de enkelte landsbyer, jfr. Stig Iuul: Lov og ret i Danmark (2.udg. ved Claus Ulrich, København 1969) p.9.

7. Jfr. Ole Fenger: Gammeldansk ret (København 1983) p.83-86.

8. Jfr. Poul Johs. Jørgensen, UfR 1941 p.105.

længere havde nogen godkendelsesbeføjelse.[9] Grænser for kongemagten blev endvidere med vekslende intensitet siden 1320 fastsat ved de foran nævnte valghåndfæstninger.

Et virkeligt brud med denne tradition finder sted ved enevældens indførelse i 1660, hvorved al lovgivningskompetence blev placeret hos kongen. Denne ordning fastslås i kongelovens artikel 3, hvorefter kongen kan udstede eller ophæve enhver retsforskrift bortset fra selve kongeloven, der karakteriseres som uforanderlig. Denne placering af lovgivningskompetencen er gældende indtil grundloven, omend kongens reelle enekompetence i det 19. århundrede blev begrænset. Ved Anordning 28/5 1831 § 4 lovede kongen således, at ingen lov vedrørende personlige rettigheder, ejendomsrettigheder, skatter og afgifter, ville blive givet, uden at stænderne var hørt, men dette var dog ikke nogen gyldighedsbetingelse.[10]

Under enevælden var det således som udgangspunkt klart, hvem der var afsender af retsforskrifterne. Efter kongelovens artikel 7 skulle kongen underskrive alle retsforskrifter, jfr. herom under 7.1. Medens det i dag ved bedømmelse af retsforskrifter kan være diskutabelt, hvilken betydning afsenderens intention skal tillægges i regelkommunikationen, var det i denne periode klart, at retsforskrifter var udtryk for kongens vilje, og at det var denne viljesakt, der skulle formidles til folket. Kongen udformede og udstedte selvsagt ikke personligt retsforskrifterne, men overlod dette til sine embedsmænd, og det var i praksis med varierende intensitet, at kongen personligt deltog i regeludstedelsen. Uanset at den reelle lovgiver således var mange personer og myndigheder, handlede de på vegne af en enkelt person, hvilket - jfr. 7.5. - også havde betydning for den retlige betydning den formelle kundgørelse kunne tillægges.

2.2. Regeltyper

De retsforskrifter, der udstedes i denne periode, bærer mange forskellige overskrifter, og der har næppe har været anlagt en fuldt ud konsistent politik med hensyn til titler. I den ældste tid dækkede begrebet »lov« over enhver form for retsdannelse.[11] Under enevælden

9. Jfr. Poul Johs. Jørgensen p.50-51 og Stig Iuul 1969 p.18.

10. Jfr. Viggo Bentzon p.3-4.

11. Jfr. H. Matzen: Forelæsninger over den danske retshistorie. Indledning (København 1897) p.3, hvorefter lov svarer til det latinske lex. Se også Poul Johs. Jørgensen p.14-15.

var betegnelsen lov[12] en sjældenhed, der vist nok alene anvendes i kongeloven og i Danske Lov. I retsforskrifters tekst - og i datidig litteratur - kan ordet lov forekomme, men bruges ikke som titelbetegnelse. Benævnelsen »reces«,[13] der erstatter titlen ordinans, og som normalt dækker over en sammenfatning eller sammenskrivning af en række allerede gældende regler, benyttes ikke efter Danske Lov.

Under enevælden kan man opdele retsforskrifterne på følgende måde:[14] For det første forordninger og anordninger, der karakteriseres ved at indeholde almindeligt bindende regler. Disse retsforskrifter betegnes undertiden også forbud og patenter. Det er karakteristisk, at der i litteraturens beskrivelse af disse retsforskrifter lægges vægt på, at de bliver trykt. Under denne kategori falder i nutidens terminologi både love og bekendtgørelser, idet der ikke i denne periode kan skelnes mellem disse, jfr. herved p.158. Udsendelse af forordninger skete ofte ved et åbent brev, der betegnes missive. For det andet reskripter,[15] der indeholder befalinger til bestemte personer, og som undertiden - men langt fra altid - blev bekendtgjort ved en plakat. Begrebet plakat var normalt blot en formidlingsbetegnelse, men kunne også være en selvstændig retsforskrift. For det tredje benyttes betegnelsen kongelig resolution sædvanligvis som betegnelse på et svar på en ansøgning, kongelig instruktion eller reglement for tjenestebefalinger til embedsmænd, og endelig privilegium for særlige rettigheder.

Som nævnt ovenfor er anvendelsen af titler dog ikke altid konsistent.[16] Alt i alt hersker der en betydelig titelforvirring, og de nævnte betegnelser kan alene anses som udtryk for hovedregler. Det titelkaos, der i et vist omfang også har præget nutidens forhold, kendes således også under enevælden.

12. Om anvendelsen af begrebet lov se H. Matzen 1910 p.19.

13. Om reces jfr. H. Matzen 1897 p.275. Ifølge Hurtigkarl p.2 skyldtes ordet, at reglerne fik gyldighed, når herredagene adskiltes og stænderne gik hver til sit. Begrebets betydning er dog omdiskuteret, jfr. Knud Fabricius p.184-88, og i det 17. århundrede dækkede det en stor lovsamling, til hvis udstedelse rigsrådet havde medvirket. Se endelig også Wolfgang Wagner i Ditlev Tamm p.214.

14. Se hertil Hurtigkarl p.23-29, L.M.B. Aubert: De norske retskilder og deres anvendelse, 1.del (Christiania 1877) p.207-10,218-19, og A.W. Scheel: Privatrettens almindelige deel bd.1 (København 1865) p.34-37.

15. Jfr. om disse Viggo Bentzon p.5-6, der anfører, at reskripter indeholdende almindelige regler blev tinglæst. Normalt blev reskripter dog ikke tinglæst, jfr. A.W. Scheel p.37.

16. Jfr. J.H. Deuntzer: Kort Fremstilling af Retssystemets navnlig Privatrettens almindelige del (København 1875) p.3.

3. Den tidlige ret

Vort Fædrenelands ældste Historie er indhyldet i Mørke - hvad der med Vished kan siges om lovene i denne periode, indskrænker sig derfor til saare lidet.[17]

3.1. Direkte regeldannelse

Oprindeligt mødtes folket på tinget, diskuterede og vedtog regler, som kun forelå i mundtlig form. Tinget var det sted, hvor samfundet blev materialiseret.[18] Da folket selv deltog i den umiddelbare regelfastsættelse, var nogen særskilt offentliggørelse ikke nødvendig. Det var dog ikke hele folket, der var berettiget til at møde på tinget. Alene frie våbenføre mænd kunne møde,[19] idet således kvinder og (indtil omkring 1200) slaver og ufrie var udelukket. Det kunne herudover let forekomme, at ikke alle de berettigede var til stede.[20] Tilfældige årsager såsom sygdom og bortrejse kunne være baggrunden herfor. Tinget var således ikke nogen absolut sikker kommunikationskanal.

Det manglende behov for kundgørelse illustrerer, at kommunikationsspørgsmålet først for alvor aktualiseres på det tidspunkt, hvor folket ikke selv styrer regeludstedelsen. Ses der bort fra ønsket om at bevare retten for eftertiden, er dette kommunikationsbehov som omtalt foran p.22-23 og 49-50 baggrunden for fremkomsten af skrevne retsforskrifter. Når denne situation opstår i løbet af det 11. århundrede, skulle reglerne fortsat præsenteres på tinget, der således også efter centraliseringen bevarede sin betydning som formidlingsforum. Det var oprindelig især kirken, der lagde vægt på, at regler skulle bekendtgøres for at blive kendt.[21]

For så vidt angår anvendelsen af tingene gjaldt der ikke faste regler for, hvad der skulle fremsendes hhv. til lands- og herredsting. Det har nok været ret tilfældigt, hvilke retsforskrifter der blev kommu-

17. F.L.A. Kolderup-Rosenvinge: Grundrids af den danske retshistorie (3.oplag København 1860) p.15.

18. Jfr. Nils Herlitz: Nordisk offentlig rätt (Stockholm 1958) bd.1 p.70.

19. Jfr. Poul Johs. Jørgensen p.17.

20. Det var muligvis kun de velstående, der havde råd til at rejse til tinget og høre retten forelagt, jfr. Gustav Ludvig Baden: Den danske og norske lovkyndigheds historie (København 1809) p.9-10.

21. Jfr. Ole Fenger p.94, hvorefter bekendtgørelse af regler blev påbegyndt i Norge i det 11. og i Sverige i det 12. århundrede.

nikeret på denne måde. Ifølge Poul Johs. Jørgensen (p.53-54) var bl.a. undtaget de retsforskrifter, der vedrørte købstæderne, og regler, der ikke blev håndhævet på tingene, hvis judicielle funktioner dermed havde en styrende betydning. Det er nok først fra sidste halvdel af det 15. århundrede, at det bliver almindeligt, at retsforskrifter bliver fremsendt til de lokale ting for at blive bekendtgjort. I denne periode varetog lensmændene en vigtig rolle ved kundgørelse af retsforskrifter på landet, idet de havde til opgave at distribuere disse til de lokale ting.[22]

3.1.1. Retsforedrag

Det er fra de bevarede kilder ikke helt klart, på hvilken måde forelæggelsen af nye regler oprindeligt fandt sted. Medens der i Sverige, Norge og Island[23] fandtes bestemte mænd, der havde til opgave at forelægge retten, jfr. nærmere under 9.1, er det tvivlsomt, hvorvidt en sådan institution har foreligget i Danmark.[24] Det er dog sandsynligt, at retten mundtligt er blevet forelagt på tinget, og at der her har været særlig lovkyndige, der varetog denne funktion omend ikke på så formaliseret måde som i de øvrige nordiske lande.

Anvendelsen af retsforedrag illustrerer det p.46 omtalte forhold, at folket under en mundtlig retsorden ikke har nogen sikker kontrol med rettens indhold, men er fuldt ud afhængige af den udlægning, som de lovkyndige giver.

3.1.2. Karakteristik

I forbindelse med omtalen af de ældste retsforhold kan der være grund til at fremhæve nogle karakteristika, der præger den videre retsudvikling.

For det første selve tinget som forum for kundgørelse af nye retsforskrifter. Denne decentraliserede form for offentliggørelse bliver modellen for reguleringen under enevælden og er gældende, indtil

22. Jfr. Kr. Erslev: Konge og lensmand i det sextende aarhundrede (Kjøbenhavn 1879) p.17.

23. Se herom Harald Hjärne, Svensk tidskrift för literatur, politik och economi 1876 p.241-43.

24. Poul Johs. Jørgensen p.21-23 antager, at man har haft retsforedrag i Danmark på landstingene i hvert fald i forbindelse med afgørelser i konkrete sager, dvs. en form for udvidet retsbelæring. Derimod har man næppe haft en egentlig lovmandsinstitution. Tilsvarende antages af Erik Reizel-Nielsen i Med lov skal land bygges (København 1941) p.10. Peter Skautrup: Det danske sprogs historie, bd.1 (København 1944) p.208 er tvivlende. Ebbe Hertzberg: De nordiske retskilder (København 1890) p.22-23 finder det ikke sandsynligt, at der har været lovmænd i Danmark.

lovtidendeloven træder i kraft i 1871. Det er et af de bemærkelsesværdige træk ved den retsudvikling, der beskrives i dette kapitel, at det officielle offentliggørelsessted på tværs af teknologiske fremskridt og ændrede befolkningsvaner bevares uændret. For det andet er ideen om den gentagne offentliggørelse levende. I mange af de retsforskrifter, der sidenhen udformes, bliver det bestemt, at bekendtgørelse skal ske med jævne mellemrum. Der er ganske vist ikke knyttet retlige konsekvenser til denne form for offentliggørelse, jfr. under 8, men den betydning repetition af udsendte retsforskrifter tillægges er meget levedygtig og kan genfindes også i dag i form af såkaldt opfølgningsinformation, jfr. herom p.380.

3.2. Overgangen til skriftlige regler

Det er ikke fuldstændigt klart, hvornår man i Danmark[25] begynder at nedskrive retsforskrifter m.m. Initiativet hertil har været taget af privatpersoner.[26] Ingen af de oprindelige «lovtekster», der mere var optegnelser over praksis end retsforskrifter i moderne forstand, jfr. under 4, er bevaret for eftertiden, men det er antageligt, at nedskrivningen tager sin begyndelse efter kristendommens indførelse i Danmark, hvor den forestås af de gejstlige.[27] Den tager for alvor fart i løbet af det 12. og 13. århundrede.[28]

Det er usikkert, i hvilket omfang denne nedskrivning blot var en overførsel af de ældre mundtlige regler til skriftlig form, eller om man samtidig ændrede reglerne. Sandsynligvis skete begge ting, jfr. om problemstillingen p.48.

Selv om det som påpeget foran p.32 må lægges til grund, at selve informationssystemet ikke har betydning for den retlige informations indhold, er det netop ved overgangen fra en mundtlig og dermed usikker formidlingsform til en skriftlig form, at der foreligger gode muligheder for at få foretaget indholdsmæssige forandringer.[29] Det er måske illustrerende for disse ændringer, at det i Erik Glip-

25. De første nedskrevne regler i Norden stammer fra Island 1117, idet disse godkendes af Altinget i 1118, jfr. Ebbe Hertzberg p.36 og Jacob W.F. Sundberg: Från Eddan till Ekelöf (Malmö 1978) p.48.

26. Jfr. Poul Johs. Jørgensen p.24. Denne antager i øvrigt p.26, at nedskrivningen startede i sidste halvdel af det 12. århundrede. Stig Iuul 1969 p.33-34 antager, at de lovkyndige på tingene forestod nedskrivningen.

27. Jfr. Gustav Ludvig Baden p.22.

28. Jfr. Peter Skautrup bd.1 p.209-10.

29. Tilsvarende muligheder er således ikke til stede ved overgangen fra et trykt til et elektronisk informationssystem.

pings «håndfæstning» 29/7 1282, der er adelens første afgørende sejr over kongemagten, fastsættes, at det er Kong Valdemars love og lovbøger, der skal overholdes, og ikke de «efterskrevne». Der er ganske vist tale om en standardformular, der oprindelig dækkede over landskabslovene og senere blot var et synonym for den gode gamle ret.[30] Formuleringen kan dog desuagtet skyldes frygt for at kongen skulle smugle nye regler ind i retssystemet.

4. Skrevne regler

Indledningsvis må fremhæves, at det som omtalt p.77-78 kun var en lille del af befolkningen, der havde nogen fordele af at retsforskrifterne blev nedskrevet. Det langt overvejende flertal var analfabeter og var således afhængige af at få reglerne læst op. De skrevne regler, der kun forelå i et meget begrænset antal eksemplarer, var således forbeholdt en meget lille del af befolkningen og havde som væsentligste funktion dels at bevare retten for eftertiden dels at muliggøre en effektiv spredning af retsforskrifterne over et større geografisk område.[31] Man fulgte ofte den fremgangsmåde, at reglerne blev fremsendt til landstinget eller købstaden, hvor de så kunne afskrives og videredistribueres til lokalområderne,[32] jfr. også nedenfor.

De ældste bevarede danske lovhåndskrifter stammer fra omkring år 1300.[33] Der er tale om de sjællandske love (Eriks og Valdemars), Jyske Lov, Skånske Lov og den såkaldte Vederlov. Disse er afskrifter fra ældre håndskrifter, der stammer fra slutningen af det 11. århundrede.[34] Der må i denne periode generelt skelnes mellem retsbøger, der er private optegnelser af gældende ret, og lovbøger, der er autoritative tekster tilblevet efter en lovgivningshandling. Alene Jyske Lov er en egentlig lovbog.[35] Anvendelsen af ordet lov må derfor i denne sammenhæng tages med et gran salt.

Håndskrifterne blev typisk opbevaret i kirker, hvor de kunne afskrives til nye eksemplarer.[36] Indtil det 15. århundrede var det stort

30. Jfr. Poul Johs. Jørgensen p.66 og i UfR 1941 p.106-107.

31. Jfr. Ole Fenger p.132.

32. Jfr. bl.a. om Christian II's såkaldte verdslige lov J.E. Larsen: Samlede skrifter. 1.afd. (København 1861) p.26-27, især note 2 p.26.

33. Jfr. om disse Peter Skautrup bd.1 p.210-12.

34. Jfr. Ole Fenger p.63 samt Peter Skautrup bd.1 p.208.

35. Den adskiller sig dog ikke fra retsbøgerne, da den består af regler vedtaget på landstingene, jfr. Poul Johs. Jørgensen p.27.

36. Jfr. Poul Johs. Jørgensen i Reitzel-Nielsen p.33 om Jyske Lov, og Mogens Le-

set kun geistlige, der mestrede skrivekunsten, og kirken fungerede dermed som arkiv og producent af lovhåndskrifter. Selv Jyske Lov, hvis fortale som nævnt ovenfor fremhævede kommunikationsaspektet, forelå kun i ganske få eksemplarer.[37]

I løbet af det 15. århundrede opstår der ganske vist en vis verdslig håndskriftsproduktion, hvor lovhåndskrifter indgik i relativt stort omfang, men det har fortsat kun været ganske få, som personligt har været i besiddelse af et sådant håndskrift, jfr. også p.56.

4.1. Trykte regler

Det er således først ved bogtrykkets indførelse, at flere eksemplarer af nedskrevne retsforskrifter bliver spredt.[38] Denne nye teknologi bliver først, jfr. nedenfor, benyttet til at trykke ældre love, hvor man typisk benytter det nyeste håndskrift som forlæg, hvilket prægede kvaliteten i forhold til de originære regler.[39]

I 1505 trykkes Skånske Lov og Erik Sjællandske Lov.[40] I 1486 på plattysk til brug i Sønderjylland og i 1504 på dansk fremkommer en trykt udgave af Jyske Lov, der bliver benyttet sammen med håndskrifter af loven indtil 1590, hvor en officiel udgave på dansk udgives.[41] Det styrkede lovens anvendelse i forhold til de andre landskabslove, at denne udgave[42] var udformet på moderne dansk, medens de andre love alene forelå i en antikveret sproglig form.[43] Ved Forordning 20/11 1592 blev en udgave på plattysk autoriseret og den-

bech i samme værk p.169-70, hvorefter de afskrevne eksemplarer i større eller mindre udstrækning var redigerede af skriverne. Se også H. Matzen 1897 p.5.

37. Lovens karakter af kompilation/kodifikation formindskede dog ulemperne herved, Jfr. Poul Johs. Jørgensen, UfR 1941 p.105.

38. For Norges vedkommende oplyser L.M.B. Aubert p.268, at tinglæsning først for alvor bliver benyttet, da det på ChristianIV's tid blev almindeligt at trykke love. De store geografiske afstande spiller dog en særlig rolle her.

39. Jfr. Aarsberetninger og Meddelelser fra det store Kongelige Bibliotek udgivne af Chr. Bruun, bd.1 (1864-69) p.130.

40. Jfr. Aarsberetninger bd.2 (1875) p.374.

41. Jfr. herom Poul Johs. Jørgensen i Reizel-Nielsen p.35-38. Denne udgave skulle benyttes, medmindre reglerne stred mod recessen, jfr. åbent brev af 14/8 1590.

42. I forhold til den originære tekst var dens kvalitet dog ikke høj, jfr. J.L. Buch, J 1941 p.232.

43. Jfr. Stig Iuul, J 1941 p.163.

ne blev anvendt i Sønderjylland indtil 1900, hvor BGB trådte i kraft.[44]

Medens der i begyndelsen af det 16. århundrede var en ret stor produktion af trykte love, fortsatte denne dog ikke længe, idet der ikke skete genoptryk. Fra omkring 1550 til 1600 genopstod således produktionen af lovhåndskrifter.[45]

Allerede i denne periode tages bogtrykkerkunsten dog til hjælp for regelformidlingen, idet det som nævnt foran bl.a. i fortalen til store reces fremhæves, at disse regler blev trykt for at folket lettere skulle kunne tilegne sig reglerne. Den omstændighed, at en lov blev trykt, indebar at dens udbredelse blev større. Dette fænomen illustreres af de konkurrerende sjællandske love, hvor trykningen af Kong Eriks lov medførte, at denne fortrængte Kong Valdemars i retsanvendelsen i det 16. århundrede.[46]

Det er dog sjældent, at de enkelte retsforskrifter oprindeligt bliver trykt. Det første eksempel herpå er Christian II's åbne brev om vrag fra 1521, der blev publiceret i flere tusinde eksemplarer.[47] Af andre tidlige trykte retsforskrifter kan nævnes en lokal bjergværksforordning for Norge trykt i 1540 og Kirkeordinansen fra 1542.[48] Som på så mange andre felter var Christian II forud for sin tid, og det er formodentlig først omkring århundredskiftet og især efter 1615 (lille reces), at det blev den ordinære fremgangsmåde at nyudstedte retsforskrifter blev trykt.

5. Regelsproget

5.1. Latin/dansk

I relation til mulighederne for at tilegne sig retsreglernes indhold har

44. Jfr. hertil Poul Johs. Jørgensen p.41-42, hvor det anføres, at denne udgave i hvert fald anvendtes efter 1722, Stig Iuul 1969 p.36 og Elias Wessén, SvJT 1941 p.496.

45. Jfr. Camillus Nyrop: Bidrag til den danske boghandels historie (København 1870) bd.1 p.70-71.

46. Jfr. Poul Johs. Jørgensen p.32.

47. Jfr. F.L.A. Kolderup-Rosenvinge note B p.34, Camillus Nyrop bd.1 p.75, H. Matzen 1897 p.18.
I Aarsberetninger bd.1 p.294 oplyses, at ingen eksemplarer af denne forordning er bevaret for eftertiden, jfr. i øvrigt herved nedenfor under 7.4 vedr. ophævelse af regler.

48. Jfr. Aarsberetninger bd.2 p.384.

det selvsagt stor betydning, på hvilket sprog de foreligger. Middelalderen var præget af latin som et lærd og fælles sprog, hvilket bl.a. skyldtes, at gejstlige tit blev benyttet som lovkoncipister.[49] Den bedst uddannede del af befolkningen mestrede dette sprog ligeså godt som deres modersmål, og det var et udpræget fænomen i Europa, at retsforskrifter blev skrevet på latin. For en effektiv regelkommunikation til denne del af befolkningen var latin et hensigtsmæssigt sprog, hvilket til dels illustreres af Anders Sunesens berømte parafrase over skånske lov, hvor denne oversattes til latin,[50] hvilket dog var naturligt, da der var tale om en rapport til paven.

I forbindelse med formidlingen af retsforskrifter til den almindelige befolkning betyder anvendelsen af latin en særlig barriere for tilegnelsen. Overgangen fra latin til modersmålet kan opfattes som en udbredelse af den funktionelle alfabetisme.[51]

Det antages sædvanligvis, at latin som hovedregel blev benyttet som lovsprog indtil omkring år 1400,[52] fra hvilket tidspunkt alle rigslove blev udsendt på dansk. Den første rigslov på dansk var Margrethes almindelige forordning 1396.[53] En undtagelse er dog Jyske Lov 1241, der i sin oprindelige udgave var på dansk.

Der er ikke i størsteparten af den skrevne rets historie nogen tilgængelighedsbarriere på dette punkt.

5.2. Den kasuistiske lovstil

De tidlige skriftlige regler, herunder i et vist omfang Danske Lov, var præget af den lovstil, der kaldes den kasuistiske.[54] Denne stil karakteriseres ved at den enkelte regel er opbygget som en genfortælling af det faktum, der skal være til stede, såfremt retsfølgen, der også er specificeret, skal blive udløst. Dette faktum benyttes eksemplarisk. I forholdet til moderne lovstil er disse retsregler dermed af langt mere konkret beskaffenhed.

49. Jfr. Lauridts Kongslev p.30.

50. Jfr. Ole Fenger p.86-87. - Se nærmere om Anders Sunesen, Stig Iuul, SvJT 1948 p.6-21.

51. Jfr. M.M. Lewis: The importance of illiteracy (London 1953) p.153-55.

52. Jfr. H. Matzen 1897 p.28, Peter Skautrup bd.1 p.213, der nævner, at der var danske oversættelser til de latinske love, og Poul Johs. Jørgensen p.53.

53. Jfr. Peter Skautrup bd.2 (1947) p.11.

54. Denne lovstil er kendt i de fleste lande af de nedenfor angivne årsager. Et første forsøg på udformning af almene lovregler er i øvrigt de 10 bud, jfr. Erik Anners: Den europeiske rättens historia bd.1 (Stockholm 1974) p.29.

Der er sandsynligvis to hovedårsager til at denne lovstil blev benyttet. Begge er af interesse i forbindelse med regelformidling. For det første vokser de skrevne regler ud af den talte ret og afspejler således de retsregler, der gennem tiderne er blevet fortalt.[55] Netop anvendelsen af eksempler er karakteristisk for den mundtlige form, og dette gentages derfor i de nedskrevne regler. Denne forklaringsmodel tager særlig sigte på den del af reglerne, der er blevet transformeret fra den mundtlige ret.

For det andet var det i denne periode særligt vigtigt, at det var muligt at huske og forstå reglerne.[56] Skriftlige regler blev benyttet primært som et grundlag for mundtlig regelformidling, hvorfor det er af afgørende betydning, at både den, der formidler reglerne f.eks. på de lokale ting, og dem der lytter til denne formidling, er i stand til at huske reglerne. Det er sædvanligvis lettere at huske en tekst med eksempler - med kød og blod - end en abstrakt sætning. De her skitserede sammenhænge mellem regelsprog og regelformidling viser sig med størst tydelighed i landskabslovene, der ofte er formuleret i et nærmest poetisk formelsprog, hvor reglerne fremtræder som remser der kan læres udenad.[57] Der er næppe tvivl om, at netop disse love er udformet med bevidst skelen til hukommelsesteknik. De skulle fortælles og genfortælles i mange led.

Det ville have umuliggjort en bare nogenlunde effektiv regelformidling, såfremt en abstrakt lovform var blevet anvendt. Selv om der næppe er nogen eksakt og entydig sammenhæng synes det at være således, at den almene generelle lovform først vinder indpas i takt med at mulighederne for at tilegne sig skriftlige retsforskrifter forbedres.[58]

I forbindelse med udarbejdelsen af Danske Lov blev ønskværdigheden af et enkelt lovsprog gentagne gange fremhævet, jfr. således Kgl. Missive af 24/4 1666, hvorefter vanskelige ord, der skulle indgå i loven, bør *»med tydelige og nu brugelige danske Ord vorder forklaret«*, og Kgl. Missive af 23/3 1669 til Rasmus Vinding, hvorefter et klart og kort sprog skal benyttes.[59]

55. Jfr. hertil Elias Wessén: Svenskt lagspråk (Lund 1965) p.27.

56. Jfr. Hurtigkarl p.17.

57. Jfr. Peter Skautrup bd.1 p.280-87 med eksempler. - Ifølge W.E. von Eyben: Juridisk grundbog, bd.2 (3.udg. København 1975) p.489 er disse love en *»litterær normalisering af ældre mundtlig lovfremsigelse«*.

58. Dette må her forblive et postulat. En nærmere undersøgelse heraf ville være af stor interesse.

59. Jfr. i denne forbindelse vurdering af lovbogens sprog af Allan Karker i Ditlev Tamm p.65-84, hvor det p.66 fremhæves, at mange af bestemmelserne ikke kan læses for sig selv, da de starter med ord som »men, og« etc., og p.83, hvor

6. Danske Lov

6.1. Formål og karakter

Det centrale lovgivningskompleks i perioden op til grundloven er Danske Lov, som kan anskues som en konsekvens af enevælden, der gjorde det særlig ønskeligt, at der gjaldt ens regler for hele riget.[60] I denne sammenhæng er det ikke de enkelte regler, der påkalder sig den store interesse, men derimod lovbogens generelle karakter og formål.

Det har i retshistorisk litteratur været diskuteret, i hvilket omfang Danske Lov havde karakter af en kodifikation eller en kompilation.[61] Det må under alle omstændigheder konstateres, at lovbogen i det væsentlige er en sammenskrivning af allerede gældende ret. Der er måske nok i enkelte tilfælde tale om nye regler, men dette er ikke lovbogens hovedærinde.

Det er dermed væsentligt at fremhæve, at Danske Lov først og fremmest - udover at fremhæve kongen som landsfader - tjener et retsinformatorisk formål, hvilket da også gentagne gange fremhæves i lovens fortale, jfr. herved også Missive af 26/1 1661, hvorved den 1. lovkommission nedsattes. Formålet var således, at borgerne skulle have ét sted, hvor de kunne finde de gældende regler og dermed ikke skulle være henvist til at søge oplysning alle mulige steder. Det fremhæves af L. Nørregaard,[62] at der før Danske Lov herskede et regelkaos, hvor det var *»næsten umuligt at kiende hvad Ret eller Uret var i Landet«*. En blandt mange komplikationer bestod i, at det var vanskeligt for den enkelte at have eksemplarer af alle de forskellige retsforskrifter.[63] Det kan dog desuagtet diskuteres, hvor nødvendig

det anføres, at sproget er ujævnt og præget af, at der er tale om en kompilation.

60. Jfr. Hurtigkarl p.13.

61. Jfr. især Stig Juul: Kodifikation eller kompilation (København 1954), der f.eks. p.73 nærmest hælder til den opfattelse, at der er tale om en kompilation. Thøger Nielsen, UfR 1955 p.183-84, tilslutter sig i det væsentlige denne opfattelse. - Se også J.E. Larsen: Samlede skrifter 2.afd. bd.1 (København 1857) p.6.

L.M.B. Aubert, TFR 1893 p.239, antager, at som forlæg i hovedsagen er benyttet de ældre regler, der har været trykt.

62. Forelæsninger p.2.

63. Jfr. J.E. Larsen 1861 p.134.

denne samling af retsreglerne var i betragtning af store reces,[64] men trods alt må det anses for en væsentlig fordel, at alle regler - bortset fra enkelte specialområder - nu fandtes ét sted.

I praksis opfyldte lovbogen ganske vist kun i begrænset omfang denne aspiration. Dels indeholdt den regler, der allerede var forladt i praksis,[65] og hvis optagelse i loven dermed kunne give anledning til forvirring, dels blev mange regler hurtigt modificerede eller ændrede ved andre retsforskrifter.

Det kan således som en barriere for tilegnelsen af de gældende retsregler i perioden efter 1683 fremhæves, at man i stedet for at ændre bestemmelserne i lovbogen udstedte ændringerne i form af selvstændige retsforskrifter.[66] I almindelighed er benyttelse af en lovbog kun af værdi, hvis ændringer løbende indkorporeres i denne, og den således ikke bliver et monument, der ikke kan ændres. De udsendte kommentarudgaver (Brorson, Hertz m.fl.) kunne vel hjælpe, men kun marginalt.[67]

Et forsøg i det 18. århundrede på at gennemføre en gennemgribende revision af Danske Lov løb ud i sandet,[68] og efterhånden stod denne i stadig større udstrækning som et monument over fortiden, selv om enkelte regler, f.eks. 3-19-2, som bekendt fortsat er gældende i dag.

Uanset disse kritikpunkter er der ikke tvivl om, at Danske Lov på mange måder lettede den retlige kommunikationsproces og bl.a. af denne grund også i udlandet blev fremhævet som et positivt træk ved det danske statsstyre.[69]

64. Jfr. således Poul Johs. Jørgensen p.149, hvor også andre større retsforskrifter såsom kirkeordinansen nævnes.

65. Jfr. Stig Iuul 1954 p.11.

66. Jfr. i denne retning Christian Elers Hertz: Bemærkninger til den første Bog af Kong Christian den Femtes Danske Lov (Odense 1839), der i sin fortale p.1 bemærker, at »*Lovgivning er opvoxet til en saadan Masse, at kun den, der stadigen beskjæftiger sig dermed, kan finde Rede deri, og det endog som oftest med Møie og Besværlighed*«.

67. Lovbogens sprogbrug blev efterhånden antikveret og dermed et tilegnelsesproblem, jfr. Stig Iuul 1954 p.9.

68. Dette gjaldt også for tilsvarende forsøg med at revidere Norske Lov, jfr. L.M.B. Aubert p.225,235-36.

69. Jfr. om fordele og ulemper ved lovbogen f.eks. L. Nørregaard p.6-8.

6.2. Kundgørelse

Som det nærmere skal omtales under 7.2 indeholdt Danske Lov en regel om offentliggørelse af retsforskrifter. Her skal først behandles spørgsmålet om lovbogens egen kundgørelse. Fortalen til loven er signeret d. 15/4 1683, der var kongens fødselsdag. D. 23/6 udsendtes et åbent brev, hvori det meddeltes, at loven nu var trykt,[70] og at den trådte i kraft 3 måneder efter, at det åbne brev var blevet forkyndt på alle ting, hvilket skulle ske hurtigst muligt.[71] I dette tilfælde var det således kun denne meddelelse, der blev oplæst på tinget, medens selve loven måtte studeres i den trykte udgave. Lovbogens størrelse taget i betragtning var dette en praktisk fremgangsmåde, men det er værd at fremhæve, at der således blev benyttet en anden fremgangsmåde for offentliggørelse end den, der, jfr. under 7.2, af loven blev anvist som den sædvanlige »metode«.

I hvilket omfang dette brev rent faktisk er blevet oplæst på de enkelte ting og hvornår dette er sket, lader sig ikke afgøre med nogen form for sikkerhed. Det er sandsynligt, at dette er sket på de fleste ting, men næppe alle steder.[72]

Allerede i forbindelse med ikrafttrædelsen af Danske Lov ses således svagheder i den kundgørelsesform, der blev benyttet i denne periode, f.eks. det forhold, at loven trådte i kraft på forskellige tidspunkter rundt omkring i landet.[73]

7. Tinglæsning

7.1. Promulgation

Spørgsmålet om retsforskrifters udfærdigelse, promulgation, var reguleret i Kongelovens artikel 7, hvoraf det fremgår at kongen skal underskrive reglerne. Formelt indebærer denne regel, at kongens sig-

70. Trykkeprocessen var allerede så småt påbegyndt 20/12 1681, jfr. herom V.A. Secher, UfR 1878 p.737 ff. Bogen, der blev trykt i ca. 3600 eksemplarer, udkom i kvartformat. Se nærmere Erik Dal i Ditlev Tamm p.XVIX-VLIII.
Den langsommelige trykkeproces havde betydning for den senere vurdering af, hvornår en regelsamling var komplet, jfr. L. Nørregaard p.15, der - i strid med lovens fortale - vil gå helt tilbage til 1670.

71. Jfr. Poul Johs. Jørgensen p.156.

72. Jfr. hertil V.A. Secher, UfR 1878 note p.759 og hertil Gregersen p.832.

73. Jfr. Viggo Bentzon p.17.

natur var det officielle bevis på, at der rent faktisk forelå en forordning. Reglen blev dog ikke altid overholdt, idet det i praksis antoges at være tilstrækkeligt, at retsforskrifterne udgik i kongens navn fra en myndighed, der havde fået delegeret kompetencen hertil.[74] I Reskript 26/2 1768 nr.3 anføres, at forordninger, der angår det offentlige (»*det publique væsen*«), skal underskrives af kongen personligt.

7.2. D.L. 1-3-7

I Danske Lov findes den første nedskrevne retsregel om kundgørelse af retsforskrifter.[75] Bestemmelsen optræder første gang i det 1. projekt til lovbogen udarbejdet af Rasmus Vinding 1669-72 og i sidste projekt 1675 får bestemmelsen sin endelige udformning, hvorom der er enighed i lovkommissionen.[76] Reglen indsættes i 1-3-7, hvorefter »*Paa Tingene skulle først læsis hvis Kongelige Forordninger, eller Befalinger, blive fremskikkede og befalede at læsis*«. Bestemmelsen blev gentaget i Anordning 23/1 1739 § 6 (landstingsinstruks).

Tinglæsningskravet omfatter alene retsforskrifter udstedt af centrale myndigheder og således ikke forskrifter fra underordnede instanser[77] eller fra lokale myndigheder, jfr. betænkning afgivet af generalprokureuren 9/5 1851 (Fogtmanns Samling 1851 p.163). Det var dog ikke udelukket at tinglæse sådanne retsforskrifter.[78] Stedet for tinglæsningen var de lokale underretter og landstingene (overretterne).[79] Den skulle finde sted på den ordinære retsdag, da befolkningen herved kunne vide, hvornår nye retsforskrifter kunne blive forelagt.

Det fremgår ikke klart af bestemmelsen, hvorvidt tinglæsning var en obligatorisk fremgangsmåde, jfr. under 7.5. Efter reglens ordlyd kræves der en særskilt ordre til oplæsning inden denne skulle ske. I praksis blev det hurtigt[80] antaget, at et missive om oplæsning ikke

74. Jfr. Viggo Bentzon p.4. Om forholdene i Norge se L.M.B. Aubert p.205-206.

75. Jfr. Christian Brorson: Forsøg til den første Bogs Fortolkning i Christian den Femtes Danske og Norske Lov, bd.1 (København 1797) p.154.

76. Jfr. hertil V.A. Secher, Chr. Stöchel: Forarbejderne til Kong Christian V.s Danske Lov (København 1891-94) bd.1 p.386-87, bd.2 p.294.

77. Jfr. Viggo Bentzon p.29-30.

78. J.H. Deuntzer p.17-18 antager, at alle retsforskrifter, der angår en større kreds af personer, blev tinglæst.

79. Jfr. A.W. Scheel p.119.

80. Jerzy Sawicki: Kundgørelse og ikrafttrædelse af love og anordninger (København 1984) anfører p.21, at dette først sker i slutningen af det 18. århundre-

var påkrævet, idet selve den omstændighed, at en forordning blev fremsendt til tinget, indebar en pligt til at oplæse denne.[81] En fremsendelse til tinget er nødvendig, hvilket betød at retsforskrifter, der f.eks. ikke berører privates retsforhold eller kun et begrænset antal personer, ikke blev tinglæst.[82] Den egentlige offentligretlige lovgivning blev således ikke kundgjort, jfr. også foran p.106.

Selv om der ikke som nævnt tidligere havde været regler om tinglæsning, er der ikke tale om en egentlig ny bestemmelse, men snarere en kodificering af den foreliggende praksis. Det var således før loven ganske udbredt, at i hvert fald de vigtigste forordninger blev fremsendt til tingene ledsaget af et missive indeholdende en ordre om oplæsning.[83]

I almindelighed hviler bestemmelsen på den forudsætning, at befolkningen fortsat mødtes på tinget, der således vil være et adækvat forum for den oplæsning, der grundet den udstrakte analfabetisme var nødvendig. Dette var allerede i 1683 næppe i overensstemmelse med de faktiske forhold, og den omstændighed at kun få overværede oplæsningen skulle blive mere og mere udtalt med den konsekvens, at tinglæsning i praksis i det væsentlige alene tjente retlige og ikke informative funktioner, selv om sidstnævnte nok var det centrale formål, jfr. også nedenfor.

Enevælden og Danske Lov var udtryk for en centralisering af stats- og retsudøvelsen. Det er nu de samme regler, der skal gælde i hele landet. I forhold til denne intention er den decentraliserede kundgørelsesform bemærkelsesværdig, fordi den indebærer, at de enkelte retsforskrifter træder i kraft på forskellige tidspunkter afhængigt af, hvornår oplæsning finder sted. Bestemmelsen modvirker således den retsenhed, der var et overordnet mål med tidens lovgivning. Denne kritik ville have ekstra stor vægt, såfremt bestemmelsen udelukkende tog sigte på retlige funktioner,[84] men det synes som nævnt nærliggende at antage, at den væsentligste intention med bestem-

de. Det er nok snarere i første halvdel af århundredet, at denne praksis opstår.

81. Jfr. Bet.740/1975 p.7.

82. Jfr. hertil L. Nørregaard p.33-34. Se også Hurtigkarl p.41.

83. Jfr. Poul Johs. Jørgensen p.54. - Se også i denne forbindelse på Rigsarkivet opbevaret pakke med uafsendte cirkulærer fra 1660, der påbyder læsning af 2 forordninger (C.65). - Henvisninger her og i det følgende til materiale i Rigsarkivet er til Vejledende Arkivregistraturer I: Danske Kancelli (København 1943).

84. Bogtrykket kunne dog ikke bruges, da også mange retsanvendere i 1683 var analfabeter.

3. Cap.

Bog. 25

udkræver/ da een gang hver fiortende Dag. De skulle settis om Sommeren ved syv Slet/ og om Vinteren ved otte Slet.

7.

PAa Tingene skulle først læsis hvis Kongelige Forordninger / eller Befalninger/blive fremskikkede/og befalede at læsis; Dernæst Kiøbe Contracter/ og Skiøder/ Mageskiffte-Gave-og Pante-Breve/Afkald/ og andet deslige; Og skulle de/ som til Tinge komme med saadanne breve at lade læse og paaskrive / advare Rettens Betiente/ før end Retten settis/ eller det første at den er sat / at de med saadanne breve ere ankomne / paa det de paa een Dag og Tid kunde samtligen / om de flere ere / blive lydeligen læste og paaskrevne. Derefter skal Kon-

D gens

7 Art.

Pag. 47. Art. 34
80 . . 3.
189 . . 6
193 . . 16.
739 . . 28.

Forordninger
1 om Maal og Vægt 13 Aug. 1687. Skutningen
2 om Breve paa Slet Papier 12 April 1701
3 angaaende Brandst Skib og gods. 21 Martij 1705. 21 Art.
4. Cammerrets Ordningens 1 Pastes 17 Art.
5 Mortification paa Obligation 4 Martij 1690.
6 om Forhold med Betlere i Kiøbenhavn 24 Sept. 1708. 1 Pont 5 Art.
7 angaaende Adskilligt Justicen ved Kommende 21 Martij 1719. 2 Art.

Indledningen til Danske Lov 1-3-7, der er den første nedskrevne retsregel i dansk ret vedrørende kundgørelse af retsforskrifter.

melsen var informativ, hvilket selvsagt igen indebærer, at det manglende fremmøde på tingene er et særligt alvorligt kritikpunkt.

For at denne kritik ikke blot skal svæve frit må det forudsættes, at der fandtes et alternativ til tingene. Her er det nærliggende at pege på kirken, der var det sted hvor størsteparten af befolkningen i det meste af denne periode rent faktisk mødtes. I retsinformationsmæssig sammenhæng spillede kirken da også en stor rolle, jfr. under 8.2. I Sverige varetog kirken den funktion som tingene havde i Danmark, jfr. under 9.1. I Danske Lov findes en enkelt regel om oplæsning af retsforskrifter i kirken, 2-4-13, men denne oplæsning har alene informationsmæssig karakter som et supplement til tinglæsningen. Det ville have været en styrkelse af den retlige kommunikationsproces, om kirken var blevet tillagt en egentlig kundgørelsesfunktion. Det tilføjes, at den omstændighed, at tingene varetog judicielle funktioner, ikke kan legitimere valget af dette forum. Kundgørelse af retsforskrifter er ikke en naturlig judiciel funktion, hvortil kommer at folket ikke længere i særligt omfang deltog i retsanvendelsen.

7.3. Kontrol

Den decentraliserede kundgørelsesmetode medførte store problemer. For det første indebærer metoden, at de enkelte retsforskrifter må trykkes særskilt for herefter at blive fremsendt til de enkelte ting, hvoraf der på lovbogens tid i kongeriget (med undtagelse af Sønderjylland) var ca. 350.[85] Dette medførte selvsagt en stor administrationsbyrde for kancelliet. Denne interne belastning har betydning for en adækvat regelformidling, der forudsætter, at retsforskrifterne rent faktisk bliver fremsendt. Det er nødvendigt, at de enkelte retsforskrifter bliver distribueret i et tilstrækkeligt antal eksemplarer til de adækvate adressater inden for en rimelig tid.

Denne nødvendige administration af tinglæsningsordningen blev foretaget af Danske Kancelli.[86] Man fulgte ofte den fremgangsmåde, jfr. også foran 3.1, at retsforskrifterne blev fremsendt til centralt placerede embedsmænd, f.eks. amtmænd, der herefter skulle videredistribuere reglerne til de lokale myndigheder, jfr. Cirkulære 5/2 1791,

85. Jfr. Kai Fr. Hammerich: Den danske dommerstand under enevælden (København 1931) p.11, hvor det oplyses, at 1/3 var de private birker. Der var, jfr. p.17, 5 landsting.

86. Se i denne forbindelse den på Rigsarkivet opbevarede Extraditionsbog 1691-1715 (A 60) med optegnelser over adressater for de enkelte udsendte forordninger. Denne bog er i 2 bind, hvor det første (60a:1691-1701) er forsynet med et kronologisk register.

hvoraf det fremgår, at denne videredistribution ikke altid fungerede. Ordningen blev derfor indskærpet i Cirkulære 16/7 1791. Ifølge Kancellicirkulære 21/9 1802 § 1 udsendtes alle trykte kgl. forordninger til stifts- og amtsøvrigheder til omdeling til samtlige underordnede embedsmænd. Efter § 5 skulle retsforskrifterne også sendes til biskopperne, jfr. under 8.2, således at alle præster kunne have et eksemplar.[87] Kancelliet var afhængig af nøjagtige oplysninger om, hvor mange eksemplarer der var påkrævet, jfr. forespørgsel herom i skrivelse af 13/9 1800 til amtmændene.

Distributionsvirksomheden var meget vanskelig at håndtere, og den var langt fra sikker samt præget af en del tilfældigheder.[88] Især kan bemærkes, at denne foregik i et varieret tempo. Det fremgår f.eks. af Afsendelsesbog for Danske Kancelli (A 61), at der i 1805 gik mellem 14 dage og 3 uger inden udstedte retsforskrifter blev afsendt. De praktiske problemer var en medvirkende årsag til indførelsen af Lovtidende, jfr. p.165-66.

Det var ligeledes et væsentligt problem at sikre, at retsforskrifterne rent faktisk blev oplæst. Det personale, der var knyttet til de lokale ting, havde langt fra altid nogen særlig uddannelse, og generelt var personalets kvalitet lav. Selv om der i 1-5-1 (»*Vederhæftige og Uberygtede Dannemænd*«) var stillet visse kvalitetskrav til dommerne, var disse især i underretterne i det 17. og 18. århundrede gennemgående ukvalificerede, idet det f.eks. først er i 1790, at flertallet af dommerne var eksaminerede jurister. Den juridiske uddannelse 1736 slog kun langsomt igennem.[89] Det var således på ingen måde

87. Antallet af udsendte forordninger i perioden 1805-39 fremgår af Afsendelsesbog for Danske Kancelli (A 61). Generelt udsendes til amterne 1524 eksemplarer, men når også sognefogderne skulle have et eksemplar steg antallet til 3510, og når yderligere distribution var nødvendig til 6380. Til bisperne udsendes 70 eksemplarer, dog af gejstlige regler 1280. For København oplystes særskilt følgende tal: I almindelighed 64, til sognefogder 136 og til older- og lægsmænd 240.

For ældre regler se læg (A 59), hvoraf fremgår at Plakat 28/8 1688 i Danmark udsendtes i 217 og i Norge i 96 eksemplarer, Forordning 4/3 1690 i Danmark i 125 og Forordning 24/6 1690 i Danmark i 127 og i Norge i 39 eksemplarer.

88. Jfr. herom Lotte Dombernovsky: Lensbesidderen som amtmand (København 1983) p.80, der p.93-94 nævner, at regeringen for så vidt angår den supplerende informative bekendtgørelse, jfr. under 8, ofte kun udsendte få eksemplarer til det enkelte len, der herefter selv måtte producere flere eksemplarer. Se også p.117.

89. Jfr. nærmere Kai Fr. Hammerich p.23-34 om tiden fra Danske Lov til 1736 og p.53,81,88 om situationen efter 1736. Den lave kvalitet fremgår især af indberetninger fra landsdommerne i 1686 omtalt p.60-64, hvor det endda fremgår, at ikke alle dommere kunne læse eller skrive. Disse kunne jo slet ikke tinglæse (!).

sikkert, at oplæsning skete, selv om dette var en embedspligt. I mange tilfælde skyldtes den manglende læsning dog, at den ovenfor omtalte videredistribution svigtede, idet forordninger f.eks. ikke blev fremsendt til birkedommerne fra de enkelte lensbesiddere.[90]

Det var endnu mere usikkert, om læsning skete på den førstgivne lejlighed, således at reglerne hurtigt kunne få retsvirkninger. Pligten til at tinglæse hurtigt blev indskærpet i Kancellicirkulære 21/9 1802 § 3, hvorefter læsningsdagen skulle indberettes. I almindelighed fremgår det af cirkulærets § 2, at forordninger, der skal komme til almenhedens kundskab straks, bør kundgøres inden 8 dage. Det kan som eksempel nævnes, at på de fynske lensbirker blev forordninger offentliggjort gennemsnitligt 3 uger efter udgivelsestidspunktet.[91]

På denne baggrund var det nødvendigt fra centralt hold at gennemføre foranstaltninger, hvorved tinglæsningen kunne kontrolleres, hvilket fremhæves som en ulempe i forbindelse med forarbejderne til lovtidendeloven.[92] Det blev således fra Danske Kancelli bestemt, at der på de enkelte ting skulle føres en bog, hvori det blev noteret, hvornår forordningen var modtaget, og hvornår dens læsning var påbegyndt. Hvert kvartal skulle det indberettes til kancelliet, hvilke retsforskrifter der var blevet oplæst, jfr. Kancellicirkulære 21/9 1802 § 4.[93]

Disse kontrolforanstaltninger, der især iværksattes i løbet af det 18. århundrede, var ikke fuldt ud effektive. I et cirkulære af 13/10 1804 til bl.a. amtmændene gøres der opmærksom på, at de pligtige indberetninger ikke foretages, hvorfor dette bør indskærpes retsbetjentene med trussel om at mulkter ville blive pålagt, såfremt indberetning fortsat undlades.

Det må generelt antages, at tinglæsningens decentrale form medførte en betydelig usikkerhed med hensyn til, om retsforskrifterne faktisk blev kundgjort.

Se også Grethe Ilsøe: Vejen til embedet (Århus 1978) p.62 om gamle og svagelige retsbetjente, der uformelt lod andre varetage deres hverv. Den juridiske uddannelses gennemslag omtales p.74-86.

Se endelig Axel H. Pedersen: Birketing i Gl. Københavns amt 1521-1965 (København 1968) p.95-101.

90. Jfr. eksempel herpå hos Lotte Dombernovsky p.93, hvor baronen af Conradsborg i 3/4 år undlod at fremsende de modtagne forordninger.

91. Jfr. Lotte Dombernovsky p.93. Se også p.81.

92. Jfr. Departementstidenden 1870 p.75.

93. Jfr. hertil A.S. Ørsted: Haandbog over den danske og norske lovkyndighed, bd.1 (1822) p.261. - Se om de enkelte birkers indberetninger til lensbesidderne, der videresendte disse til kancelliet Lotte Dombernovsky p.92.

Tinglæsningens flygtige form var således en destabiliserende faktor. Det var derfor nødvendigt at sikre, at de udsendte regler blev opbevaret lokalt. Den enkelte dommer havde pligt til at opbevare de udsendte retsforskrifter i rettens arkiv, idet det især blev indskærpet, at reglerne ikke måtte medtages, når den pågældende skiftede embede, hvilket der desuagtet var en udbredt tendens til. Allerede i reces 31/3 1615 art.40 blev dette præciseret over for lensmændene, der skulle registrere alle retsforskrifter i en bog, som skulle blive i lenet. Tilsvarende fastsættes i reces 27/2 1643 2-1-4.

Gennemgående blev denne opbevaringspligt ikke overholdt, hvorfor det tit var umuligt for senere dommere at vide, hvorvidt bestemte regler var blevet oplæst og dermed faktisk var trådt i kraft i deres retskreds. Judicielle afgørelser måtte baseres på en formodning om, at læsning var sket.[94] I Anordning 23/1 1739 til landstingene blev det bestemt, at reglerne ordret skulle gengives i kopibøgerne, men en sådan praksis er i hvert fald ikke blevet fulgt ved de lokale ting.

Problemet kom dog så vidt det vides ikke til at foreligge i retspraksis, idet der i ingen sager blev gjort den indsigelse, at de pågældende retsforskrifter ikke kunne anvendes, fordi de ikke var tinglæst. Dette kan hænge sammen med den betydning, som et faktisk kendskab til regler blev tillagt, jfr. herom 7.5.

Præsterne havde ligeledes pligt til at opbevare de til dem udsendte retsforskrifter, jfr. under 8.2, hvilket blev fastsat i Kancellicirkulære 21/9 1802 § 5. Formålet hermed var, at borgerne ved henvendelse til disse kunne se de fra prædikestolen oplæste regler. Det er ligeledes tvivlsomt, i hvilket omfang denne ordning fungerede.

Ikke mindst for de retsanvendende myndigheder spillede trykte udgaver af retsforskrifterne en rolle, og fremkomsten af egentlige lovsamlinger,[95] ikke mindst Schous samling af forordninger fra 1777, jfr. om denne p.364, betød i en vis forstand, at behovet for opbevaringsforanstaltninger blev noget formindsket. Den kgl. bogtrykker havde privilegium til at trykke de enkelte retsforskrifter, jfr. herved også p.70. I perioden 1670-1848 udkom der årligt en samling af disse retsforskrifter, men denne såkaldte kvartudgave, der ikke er autoritativ som det senere Lovtidende, var ikke altid komplet, samtidig med at der var mange trykfejl.[96]

Uanset at man således kunne støtte sig til trykte udgaver, var det en væsentlig mangel ved offentliggørelsessystemet, at det beroede på

94. Jfr. Henrik Stampe: Erklæringer, breve og forestillinger 4.del. Erklæring XXIII p.112.

95. Den første samling af forordninger m.m. blev udgivet af Bockenhoffer i 1737, jfr. Lauridts Kongslev p.97.

96. Jfr. J.E. Larsen 1857 p.12 og Ebbe Hertzberg p.182.

en tilfældighed, om de gældende retsforskrifter var til stede og tilgængelige i de forskellige lokalsamfund.

7.4. Ophævelse af regler

På samme måde som nye regler må kundgøres, således at befolkningen har mulighed for at kende deres eksistens, må også ophævelse af regler meddeles. Specielle bestemmelser om dette spørgsmål foreligger ikke.

Oprindeligt blev der anvendt en meget speciel fremgangsmåde. Når en lov blev ophævet, blev - fortælles det - et eksemplar af denne brændt offentligt, og med denne symbolske handling blev det klart for alle, at de pågældende regler ikke længere kunne anvendes.[97]

Efter at tinglæsningen blev sat i system må det antages, at ophævelse normalt kun kunne ske ved at en bestemmelse herom blev oplæst. Mere normalt har det dog været, at det direkte eller indirekte er fremgået af nye retsforskrifter, at de ældre er bortfaldet. Også for så vidt angår ophævelse af retsforskrifter fremtræder tinglæsningen som en særdeles usikker metode.

7.5. Retsvirkninger

Det fremgår ikke af 1-3-7, hvilke retlige virkninger der er knyttet til tinglæsning. Det er således uklart, hvorvidt tinglæsning var nødvendig for at en retsforskrift kunne håndhæves. I praksis antoges, at den omstændighed, at tinglæsning havde fundet sted, indebar, at det herefter kunne lægges til grund, at enhver kendte den pågældende retsforskrift, og at der således ikke kunne føres bevis for det modsatte, jfr. herved især Forordning 8/10 1824, der omtales nærmere nedenfor. I disse - normale - tilfælde var det således uden betydning, om den enkelte rent faktisk kendte den pågældende regel.[98]

Dette er dog ikke ensbetydende med, at tinglæsning var absolut nødvendig for retsforskrifters håndhævelse, da kendskab til en retsforskrift kunne stamme fra andre kilder, og da det i en enevældig stat principielt måtte være afgørende, at den kongelige viljeserklæring,

97. Jfr. Lauridts Kongslev p.18 og J.E. Larsen p.200-201, der yderligere p.300 oplyser, at Christian II's love blev brændt på Viborg Landsting 23/3 1523 »*som en skadelig og fordærvelig Lov mod god Politi og Regimente*«. Se også F.L.A. Kolderup-Rosenvinge p.53, Ebbe Hertzberg p.77.

98. Vedrørende spørgsmålet om retsvildfarelse se nærmere nedenfor p.259 og 275.

der ligger implicit i enhver retsforskrift, blev respekteret og overholdt.[99]

Det må indledningsvis fremhæves, at der ikke i 1-3-7 eller i andre almindelige bestemmelser var fastsat regler om ikrafttrædelsestidspunktet. Var der ikke i den enkelte forordning fastsat særlige regler, trådte bestemmelser i kraft umiddelbart ved tinglæsningen[100] eller, som det drøftes i det følgende, fra det tidspunkt de var kendt.

Netop fraværet af generelle regler om ikrafttrædelsestidspunktet betyder, at spørgsmålet, om et faktisk kendskab til en retsforskrift kan tillægges betydning, bliver særlig aktuelt, jfr. herved også p.201.

Problemstillingen kom så vidt det vides første gang[101] til at foreligge i praksis i forbindelse med en plakat af 26/3 1761 angående bevisførelsen i sager vedrørende krybskytteri.[102] Ifølge plakaten var det for domsfældelse i tilfælde, hvor der ikke forelå andre beviser, tilstrækkeligt, at jagtbetjentene aflagde ed, hvilket var en fravigelse af den almindelige ordning i Danske Lov. Denne plakat var blevet trykt i Berlingske Tidende d. 6/4[103] og derved blevet almindeligt kendt. Den var endvidere blevet trykt af den kgl. bogtrykker og dermed optaget i kvartudgaven, der ifølge Stampe, jfr. nedenfor, fungerede som codex juris, et tillæg til Danske Lov. Derimod var plakaten ikke blevet tinglæst. Spørgsmålet var nu, om denne plakat var gældende.

Årsagen til at problemet fik særlig opmærksomhed var, at plakaten var udstedt af Kammerkollegiet i strid med den almindelige ressortfordeling og i øvrigt burde være udstedt som en forordning, da der som nævnt var tale om en afvigelse fra Danske Lov.

Problemet blev derfor forelagt generalprokureur Henrik Stampe,[104] der fandt at det var nødvendigt at foretage sig noget for at op-

99. Jfr. A.S. Ørsted: Eunomia bd.2 (København 1817) p.243-44.

100. I overretsdom 17/12 1827 lægges til grund (Juridisk Tidskrift nr.19 (1832) p.77), at en forordning træder i kraft på det tidspunkt af dagen, hvor tinglæsning faktisk var sket.

101. Poul Johs. Jørgensen anfører p.54, at i det 17. århundrede var tinglæsning ikke en gyldighedsbetingelse.- Jerzy Sawicki antager p.23, at det først er omkring 1800, at individuelt kendskab bliver tillagt betydning. Der savnes i denne fremstilling dokumentation for denne opfattelse, der næppe er korrekt.

102. Jfr. A.S. Ørsted: Haandbog bd.1 p.267.

103. Jfr. om brug af aviser J.E. Larsen 1857 p.28.

104. Jfr. hertil Erklæringer, breve og forestillinger, 3.del, Erklæring LXXV af 12/1 1762 (p.420-42) og 4.del, Erklæring XXIII af 30/6 1763 (p.111-14).
Se i denne forbindelse L.M.B. Aubert p.288, hvorefter utinglæst forordning optaget i den almindelige forordningssamling må kunne anvendes.
Om generalprokurørens funktion se Otto Schlegel, NAT 1933 p.229-30.

hæve plakaten. Fremfor at udstede en forordning, der direkte ophævede plakaten, hvilket ville være meget pinligt, foresloges det, at der blev udstedt en forordning, der bl.a. fastslog, at Danske Lovs edsregler var gældende også i dette tilfælde, hvilket således indirekte ville medføre plakatens bortfald. Denne indstilling blev fulgt.

Det interessante i sagen var, at plakaten uanset dens manglende tinglæsning og uanset, at alene de eksemplarer af en retsforskrift, der er fremsendt til tinglæsning, er autentiske, antoges at være gældende, fordi den var kommet til almenhedens kundskab ad anden vej.[105] Det blev således i dette tilfælde antaget, at faktisk kundskab kunne erstatte den formelle tinglæsning.[106]

Denne retsopfattelse skulle få stor betydning 52 år senere, hvor problemstillingen for alvor blev sat på spidsen.[107] I forbindelse med den såkaldte statsbankerot blev der udstedt en forordning af 5/1 1813, hvorefter forfalden gæld skulle indfries efter de nye pengeregler, hvilket af mange debitorer blev opfattet som en forringelse af deres økonomiske forhold. Forordningen indebar, at ved ombytningen fik 6 kurantrigsdalere værdien 1 rigsbankdaler. Forordningen foreskrev således ikke blot en pengeombytning, men bestemte også, hvorledes private gældsforhold skulle behandles. Selv om den tvungne afvikling af gæld, der var afpasset efter den enkelte fordrings alder, skete til en rimelig favorabel kurs (1200) kunne der opstå tab både for kreditorer og debitorer, hvorfor der herskede ret kaotiske forhold.[108]

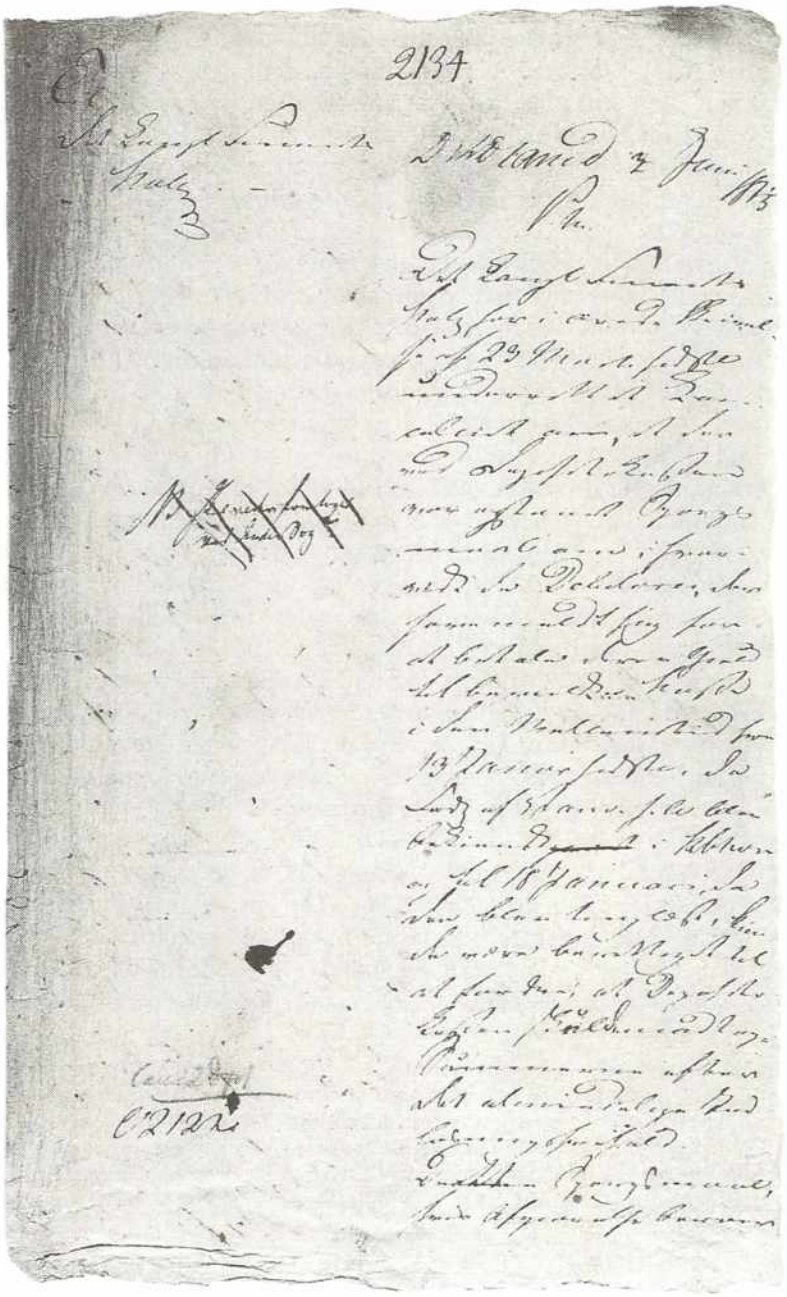
105. Viggo Bentzon p.30, der henviser til Ørsted i Haandbog bd.1 p.267, der så vidt ses ikke giver belæg herfor, fortolker sagsgangen således, at tinglæsning fremtræder som en gyldighedsbetingelse, men denne udlægning ses der ikke at være grundlag for. Samtidig modsiges denne opfattelse af den brug, der sidenhen blev gjort af sagen.

J.H. Deuntzer p.19 mener ikke, at Stampes erklæring har betydning, da den er baseret på det synspunkt, at den almindelige forordningssamlings autoritet ikke skulle svækkes. Dette vender så vidt ses Stampes argumentation på hovedet.

106. A.W. Scheel antager p.131, at det følger direkte af 1-3-7, at faktisk kendskab var tilstrækkeligt, da tinglæsning forudsatte en befaling. Dette er dog ikke, jfr. foran 7.2, i overensstemmelse med det forhold, at en særskilt befaling i praksis ikke ansås nødvendig.

107. Se til det følgende omtalen af sagen hos A.S. Ørsted: Haandbog bd.1 p.265-66, Viggo Bentzon p.30-34 samt H. Matzen: Den danske statsforfatningsret 2.del (4.udg. København 1908) p.219-21.

108. Jfr. nærmere om forordningens betydning Knud Erik Svendsen, Svend Aage Hansen: Dansk Pengehistorie I (København 1968) p.104-111 og N. Rygg: Norges banks historie (Kristiania 1918) p.32-38.



Første side af A.S. Ørsteds betænkning til brug for Danske Kancellis overvejelser i sagen om frd. 5.1.1813 (opbevaret på Rigsarkivet).

Forordningen blev d. 13/1 fremsendt til læsning[109] dels på Børsen dels i Hof- og Stadsretten i København, men den blev rent faktisk først oplæst d. 18/1. Spørgsmålet var herefter, hvorvidt de debitorer, der i stort tal havde søgt at betale deres gæld efter den oprindelige gamle ordning i perioden 13-18/1, kunne gøre dette, eller om de nye regler, der faktisk var kendt d. 13., skulle overholdes allerede fra dette tidspunkt.

Spørgsmålet blev dels forelagt en komité, der var nedsat til behandling af sager i forbindelse med pengeforordningen,[110] dels behandlet i Danske Kancelli's 2.departement, hvor der var en del uenighed. På Rigsarkivet opbevares akterne fra sagens behandling i kancelliet.[111] I en udateret betænkning fremsætter Ørsted støttet på Stampes opfattelse det generelle synspunkt, at tinglæsning ikke er en absolut gyldighedsbetingelse. Når en forordning er promulgeret er lovgivers vilje klar, og fuldbyrdelse heraf forudsætter blot at borgerne bliver bekendt med reglerne, hvorved bemærkes, at tinglæsningens mundtlige form gør denne til et usikkert virkende middel. Faktisk kendskab til retsforskrifter er derfor tilstrækkeligt, idet tinglæsning blot betyder, at der ikke længere kan føres bevis for ukendskab til reglerne. Denne opfattelse tilslutter Finanskollegiet sig i en skrivelse af 23/3 1813 og i en tilføjelse til betænkningen anfører Berner, at læsning andre steder end på tinget nu er mere relevant end i 1683. I en anden betænkning, der er suppleret af en skrivelse af 26/2 1813 argumenterer Schønheyder derimod for, at tinglæsning, uanset at der er tale om en inadækvat kundgørelsesform, er en absolut gyldighedsbetingelse.

Ørsteds opfattelse blev udslagsgivende[112] og blev udtrykt i Kgl. Resolution af 27/5 1813, der udsendtes ved en skrivelse til Finanskollegiet af 3/6 1813, men som ikke blev tinglæst.[113] Resolutionen, der er affattet i et meget kraftigt ordvalg, fastslår følgende hovedsynspunkt:

109. Jfr. Afsendelsebog for Danske Kancelli (A 61), hvoraf det fremgår at forordningen blev afsendt om formiddagen d. 13/1.

110. På Rigsarkivet findes en række akter fra denne kommissions arbejde. I G.141a findes sagerne vedr. 2.departement. Langt fra alle nummerede akter er bevaret og de, der er, kan være svære at læse. I sagen O.440 nævnes spørgsmålet om transaktioner før 13/1, hvor Ørsted i en kommentar lægger vægt på, om der var faktisk kendskab til de nye regler. Problemstillingen nævnes også i sagen O.514. - I G.141b vedr. 5.(3.)departement findes så vidt ses intet af interesse.

111. Se Danske Kancelli 2.dep. Brevsager 1813 nr.2134. - Alene Ørsteds, men ikke Schønheyders betænkning findes her.

112. Kancelliets indstilling forfattet af Ørsted findes i Kongl. Resolutioner og Forestillinger 2.dep. 1813 nr.228 af 18/5 1813.

113. Jfr. Knud Berlin, UfR 1917 p.220.

Vore Love, Anordninger, Befalinger eller Forbudde kunne ikke bindes til nogen Bekjendtgjørelsesmaade eller Form for at blive gyldige; det er enhver af Vore Undersaatters ubetingede Pligt at efterkomme og adlyde Vore Befalinger, saafremt han derom vidende er vorden. Beviislig Kundskab om nogen Vor Forordning eller Befaling, hvad enten den tilveiebringes ved, at saadan Vor Anordning eller Befaling fremvises in Originali eller i sædvanlig trykt Form eller i et offentligt authoriseret Blad, eller ogsaa officielt meddeles af de af Os allernaadigst beskikkede Øvrigheder og Authoriteter, maa være fuldkommen saa tilstrækkelig til at paalægge Vedkommende den øieblikkellige Pligt, allerunderdanigst at efterleve, som den formodede Kundskab, der ved Tinglæsningen bevirkes.

Konklusionen er således, at retsforskrifter er blevet til, når de er udfærdiget, og at yderligere kundgørelse ikke er nogen nødvendighed, jfr. herved også højesteretsdomme af 18. og 19. marts 1813.[114] Det fastslås endvidere, at disse principper også gælder for regler, der regulerer forholdet mellem private. Problemet afgøres endeligt ved resolutionen og det præciseres, at spørgsmålet ikke kan forelægges for domstolene, fordi det angår »jura majestatica«. Det fremgår således indirekte af resolutionen, at dens retsopfattelse er baseret på selve det forhold, at retsforskrifter er udtryk for kongens vilje,[115] jfr. herved også 1-1-5, og dermed er bundet til den enevældige styreform.

Sammenfattende kan det herefter om tinglæsningens retlige betydning fastslås, at denne indebar etablering af en absolut formodning om kendskab til reglerne, således at retsvildfarelse ikke kunne påberåbes som en undskyldende omstændighed, jfr. nærmere herom p.259. Dette blev endeligt præciseret i Forordning 8/10 1824 § 1, hvorefter tinglæsning er *»den almindelige og for alle forbindende Bekiendtgiørelsesform for Love og Anordninger«*. Tinglæsning var pligtig efter 1-3-7, men den var ikke nogen absolut betingelse for at en retsforskrift kunne træde i kraft i og med, at et faktisk kendskab var tilstrækkeligt, hvilket kan opfattes som nødvendigt i forhold til den ufuldstændige bekendtgørelsesform, som tinglæsning var. Resolutionen må forstås således, at dette kendskab kan fremkomme på en hvilken som helst måde, og at de forskellige muligheder, der nævnt

114. Omtalt af Ørsted i Haandbog bd.1 p.265-66.

115. Jfr. i denne retning Viggo Bentzon p.38-39, hvorefter retsregler på dette tidspunkt er opfattet som befalinger til borgerne, medens de efter grundloven er normer for retshåndhævelsen. Modsat vist nok H. Matzen 1908 p.212-13, der finder at befalingsopfattelsen må føre til, at kundgørelse er nødvendig. - Se den videre drøftelse i Kapitel 3, p.152 og 203-04.

nes, blot eksemplificerer de sandsynligste informationskilder. Dette betyder bl.a., at de supplerende fremgangsmåder, som blev benyttet til at kommunikere retsforskrifter, jfr. nærmere under 8, får en særlig betydning.

Forudsætningen for at en utinglæst retsforskrift kunne anvendes var, at et kendskab til denne kunne bevises, jfr. herved overretsdom 17/12 1827 (trykt i Juridisk Tidsskrift nr.19 (1832) p.73-81), der vedrører indfrielse af panteobligation forinden Forordning 5/1 1813 var tinglæst i Nakskov (19/1). I dommen lægges til grund, at debitor havde kendt forordningen, hvorfor denne dømmes til at erstatte kreditor det tab denne havde lidt, idet det yderligere antages, at kreditor ikke havde kendt forordningen.

Set i forhold til de senere regler i lovtidendeloven har tinglæsning på denne baggrund mindre retlig betydning, jfr. drøftelse heraf p.201-05.

7.6. Tilbagevirkende kraft

I forhold til den kommunikationsmæssige betydning, som kundgørelse af retsforskrifter kan tillægges, spiller det selvsagt en rolle, i hvilket omfang disse kan træde i kraft, dvs. få materiel gyldighed, inden de er offentliggjort, dvs. også inden et faktisk kendskab til reglerne foreligger. Spørgsmålet om tilbagevirkende kraft behandles nærmere p.205-11, idet der her blot skal gøres enkelte bemærkninger om retsstillingen før grundloven.[116]

Problemstillingen er især behandlet af Ørsted,[117] der lægger til grund, at sådanne retsforskrifter kan udstedes, men at de på mange måder er uacceptable.[118] Det følger da også af den enevældige styreform, at tilbagevirkende retsforskrifter kan udstedes. Bestemte retsforhold må kunne influeres af ny lovgivning, da staten ellers ikke effektivt kan regulere samfundsmæssige forhold. De retsforskrifter,

116. Ifølge Stephan Hurwitz, SvJT 1944 p.839 er det først ved den franske revolution, at princippet om at straffebestemmelser ikke må have tilbagevirkende kraft anerkendes.

I en herredagsdom 1552 vedrørende hævd (optrykt i F.L.A. Kolderup Rosenvinge: Gamle danske domme, bd.1 (København 1846) p.184) lægges der vægt på, at en bestemmelse om 20 vinters hævd i recessen 1547 ikke kunne anvendes, da den ikke var udstedt på det tidspunkt tvisten opstod.

117. Juridisk Arkiv nr.27 og 28 (1811) p.257-300, Haandbog bd.1 (1822) p.164-259 og Haandbog bd.3 (1828) p.518-30.

118. Hurtigkarl p.39 vil kun acceptere, at formildende straffelove kunne få tilbagevirkende kraft. Ifølge H. Matzen 1908 p.219 kunne regler få virkninger før tinglæsningen, når der er tale om en velfærdssag.

der efter Ørsteds opfattelse særlig må undgås, er de der knytter nye retsvirkninger til allerede foretagne handlinger (egentlig tilbagevirkende kraft, jfr. Kapitel 3 p.206). Tilsvarende er skærpende straffelove uacceptable. Ørsted fremhæver, at ifølge fortalen har Danske Lov tilbagevirkende kraft, da alle tidligere retsforskrifter ikke skal kunne anvendes efter lovens ikrafttræden, men dette er dog nok en overfortolkning af fortalens ord.[119] Han fremhæver endvidere med henvisning til bondefrigørelsen, at tilbagevirkende retsforskrifter kan være positive. I denne forbindelse kan nævnes, at den ovenfor omtalte pengeforordning 5/1 1813 havde tilbagevirkende kraft.[120] Ørsted fremhæver endvidere, at man i lovfortolkningen normalt må søge at undgå eller modificere den tilbagevirkende kraft.

Det er værd at fremhæve, at Ørsted i de eksempler han drøfter lægger til grund, at skæringslinjen for, hvornår tilbagevirkende kraft indtræder, er retsforskriftens kundgørelse, jfr. herom p.207 og 234-35.

Et særligt problem er, hvorvidt den såkaldte autentiske fortolkning, hvor lovgiver efterfølgende ved en ny retsforskrift meddeler, hvorledes en bestemt forordning skal forstås, er ensbetydende med, at forordningen får tilbagevirkende kraft. Sådanne autentiske fortolkninger forekom relativt hyppigt. Ørsted[121] fandt, at dette ikke var tilfældet, da lovgiver blot fjerner en misforståelse hos borgerne, men det er dog nok mest korrekt at henregne sådanne tilfælde til de retsforskrifter, der har tilbagevirkende kraft.[122]

7.7. Generelle karakteristika

Især i relation til den fremtidige retsudvikling omtalt i Kapitel 3 kan det være nyttigt at fremhæve en række almindelige træk ved tinglæsning som kundgørelsesform.

For det første indebærer den mundtlige form en usikkerhedsfaktor. Det bliver som skitseret ovenfor vanskeligt at sikre sig dels at læsning rent faktisk er sket, dels at bevare dette faktum for fremtiden.

For det andet er tinglæsning i størsteparten af den behandlede periode en inadækvat kundgørelsesform, fordi langt de fleste mennesker ikke er til stede på tingene, når oplæsningen finder sted. Det er

119. Jfr. J.H. Deuntzer 3.udg. 1894 p.78 og A.W. Scheel p.285-86.

120. Jfr. A.W. Scheel p.291, hvorefter dette var nødvendigt, da de gamle pengeformer var afskaffet.

121. Juridisk Arkiv nr.27/28 p.292-99.

122. Jfr. J.H. Deuntzer 1894 p.86-87, A.W. Scheel p.361-63.

derfor en illusion at tro, at tinglæsning tilvejebringer kundskab om retsforskrifterne eller blot reel mulighed herfor.

For det tredje indebærer tinglæsningens decentrale karakter, at de enkelte retsforskrifter træder i kraft på forskellige tidspunkter, og at det dermed kan være vanskeligt at skabe retsenhed. Dette skyldes bl.a., at de ordinære retsdage, herunder også retsferien, er forskellige i de enkelte jurisdiktioner.[123] Problemet forstærkes af den uudviklede infrastruktur, som medfører, at der kan gå lang tid fra at en retsforskrift er udsendt, til den når frem til de fjernere dele af landet, jfr. også p.72-73.

Der var således væsentlige kritikpunkter, der kunne rejses over for tinglæsningen, men det må fremhæves, at den mundtlige form var nødvendig på grund af befolkningens uddannelsesniveau, ikke mindst den udbredte analfabetisme.

8. Kommunikation af retsforskrifter

Netop forårsaget af de ovenfor skitserede mangler ved tinglæsningen var det nødvendigt at supplere denne med andre former for offentliggørelse, der entydigt tager sigte på den faktiske kommunikation af retsforskrifter. Regler herom findes omend i begrænset omfang fra tiden før Danske Lov[124] og i hele perioden op til lovtidendeloven 1871 benyttede man sig af forskellige former for supplerende offentliggørelsesmetoder.

Det bør herved fremhæves, jfr. Forordning 8/10 1824 § 1, at disse fremgangsmåder som udgangspunkt alene havde faktisk og ikke retlig betydning. Denne opfattelse bliver formelt først fastslået med sikkerhed i forordning 1824. Der er som omtalt ovenfor under 7.5 intet i vejen for, at en af de metoder, der omtales nedenfor, kan få retlig betydning som kundgørelse ved at etablere et faktisk kendskab til reglerne.[125] Det sædvanlige er dog, at de alene tilgodeså et informativt formål. Undladelse af at gennemføre disse foranstaltninger kunne få disciplinære konsekvenser for de pågældende myndighedspersoner, men berørte altså ikke gyldigheden af de enkelte retsforskrifter,[126]

123. Jfr. Departementstidenden 1870 p.75. Eksempler herpå er omtalt hos Axel H. Pedersen p.111.

124. Jfr. Poul Johs. Jørgensen p.54.

125. Jfr. her L. Nørregaard, der tilsyneladende p.33-34 ligestiller de forskellige metoder og tinglæsningen.

126. Jfr. A.S. Ørsted: Haandbog bd.1 p.262-63, der dog nævner, at undladelse heraf kunne medføre modifikation i strafudmålingen, når borgeren ikke kendte

idet der alene til tinglæsningen var knyttet retlige virkninger. For retsforskrifter, der ikke er omfattet af 1-3-7, kunne andre metoder selvsagt benyttes. Dette gjaldt f.eks. for rådstue- og politiplakater.[127]

8.1. Forskellige metoder

Disse kommunikationsformer er meget varierede.[128] En ofte set fremgangsmåde var, jfr. Forordning 13/4 1686 om inkvisitionsdomstol i tyverisager, at reglerne skulle udråbes på offentlige steder.[129] For at skabe den tilstrækkelige opmærksomhed kunne dette suppleres ved at der skete annoncering ved trommeslag, jfr. Forordning 27/7 1742 om handel med gamle klæder § 4, hvorefter dette skulle ske hvert år ved påske og mikkelsdag. Tilsvarende bestemtes i Forordning 26/12 1770 om handel, salg og pantsætning fra underofficerer etc. § 4.

Det ville selvsagt være tilfældigt hvem der var til stede for at høre denne oplæsning, der også kunne blive glemt, hvorfor det kunne være hensigtsmæssigt, at retsforskrifterne med jævne mellemrum blev oplæst, jfr. Plakat 31/10 1766 om straf for skødeløs omgang med ild på hederne i Jylland, der hvert år skulle oplæses på birkestævne. I denne forbindelse kan også nævnes Forordning 28/7 1739 vedrørende udmarksjorder på Bornholm og Reskript 24/12 1751 til amtmændene vedrørende Forordning 31/10 1740 om lediggang og desertation (se note i Schous Samling p.425).

Disse retsforskrifter og især bestemmelsen om gentagen læsning tager særlig hensyn til den store del af befolkningen, der ikke kunne læse.

reglen. Se herved også Eunomia bd.2 p.243, hvor det bemærkes, at der normalt er tale om gerninger af en sådan karakter, at deres strafværdighed er klar.

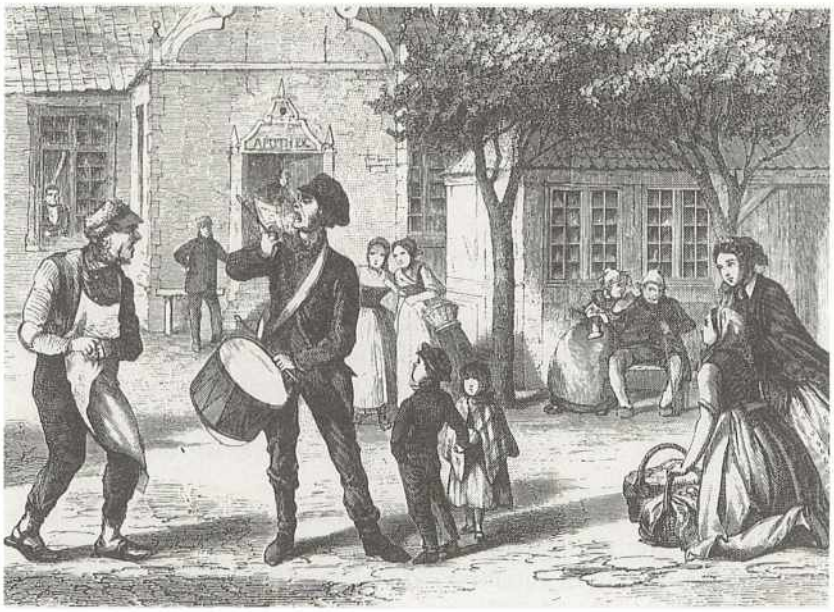
Det antages dog i Haandbog bd.1 p.263-64, at hvis man i forordningen både havde pålagt tinglæsning og f.eks. oplæsning fra prædikestolen skulle begge foranstaltninger være gennemført for at forordningen var alment bindende. Ørsted er dog noget i tvivl og efter 1824-forordningen er denne opfattelse ikke holdbar.

Som eksempel fra retspraksis kan henvises til J.U. 1858 p.746 vedr. Plakat 31/10 1766, hvorefter afbrænding af et stykke jord efter de i sagen foreliggende omstændigheder var forbudt. Det forhold, at de supplerende forkyndelsesmetoder ikke var foretaget kunne ikke tages i betragtning i henseende til, om en undskyldelig retsvildfarelse forelå.

127. Jfr. A.S. Ørsted: Haandbog bd.1 p.260.

128. Se i denne forbindelse Viggo Bentzon p.46-47.

129. Efter den i forordningen brugte formulering synes det antydet, at udråbning var den ordinære offentliggørelsesmetode.



Offentlig udråbning af retsforskrifter.

I andre retsforskrifter blev det lagt til grund, at reglerne i skreven form skulle være tilgængelige på de relevante steder. Dette gælder således for Plakat 16/8 1783 angående ulovlig lossen og laden samt toldsvig ved strandkanten § 12, hvor reglerne skulle opslås på værtshuse og andre offentlige steder. I § 81 i Forordning 8/1 1802 angående søe-indrulleringsvæsenet i Danmark bestemtes, at forordningen og krigsartiklerne skulle udleveres ved sessionen, samt at uddrag af artiklerne skulle udleveres til matroser første gang de var ombord; tilsvarende fastsattes for Norge i Forordning 3/6 1803 § 80. I Forordning 8/2 1805 om karantænevæsenet § 40 fastsattes en række foranstaltninger for at sikre ordentlig kundgørelse, herunder at lodser og beboere langs kysten skal have et eksemplar hver, og at de vigtigste regler 1 gang om året skal oplæses fra prædikestolen, jfr. under 8.2. I Forordning 16/2 1820 om toldvæsenet ved grænsen mellem Nørrejylland og Schlesvig § 32 bestemtes, at reglerne skal fremlægges til eftersyn hos myndighederne og i kroer og værtshuse 2 mil på hver side af grænsen.

I Forordning 28/12 1836 om strandingstilfælde § 40 tages der særlige kommunikationsmæssige hensyn, idet forordningen skal oversættes til engelsk, tysk, fransk og hollandsk samt i original og i oversættelse opbevares hos politimestre og strandfogeder de steder, hvor stranding plejer at ske, således at strandlidte kan læse reglerne på det sprog de bedst forstår.

Der blev således i en række tilfælde lagt vægt på, at retsforskrifter nåede frem til specielle adressater. Et yderligere eksempel herpå er forbud og nærmere Anordning af 24/4 1734 om kiørslen paa Kongeveien, hvor det i § 16 bestemmes, at eftersom de ældre retsforskrifter er ændret skal magistraten og politimesteren i København indkalde alle hyrekuske, vognmænd og smede og oplæse reglerne for dem. Samtidig skulle reglerne læses i alle retter 2 tingdage efter hinanden og siden årligt oplæses.

En udbredt metode blev endvidere efterhånden, at retsforskrifter blev offentliggjort i aviserne, jfr. foran p.71-72,[130] men ej heller dette medførte, at almen kundskab uden videre kunne antages at være etableret.[131]

Der blev lagt særlig vægt på formidling af regler til almuen, hvilket blev fremhævet i Reskript af 22/4 1740,[132] hvor det om almuen i

130. Om optagelse og meddelelse af forordninger i aviser se P.M. Stolpe: Dagspressen i Danmark (1878/82 i genoptryk 1977) bd.2 p.172, hvor det nævnes, at alle forordninger siden 1676 blev meddelt i månedsavisene, bd.3 p.59 om perioden 1720-30.

131. Jfr. A.S. Ørsted: Haandbog bd.1 p.261-62.

132. Jfr. om denne Christian Brorson p.156-57.

byerne, jfr. nedenfor om bønderne, blev bestemt, at for så vidt angår bekendtgørelse af retsforskrifter, der har betydning for denne gruppe (»*som angaae hver Mand især*«), skulle de hidkaldes til rådstuen for dér at høre reglerne oplæst.[133]

Det kan således fremhæves, at der blev foretaget en bedømmelse af, hvilke adressatgrupper der særlig måtte have kendskab til bestemte retsforskrifter. Sådanne vurderinger foretages også i dag i henseende til information om nye retsforskrifter, jfr. p.372ff.

8.2. Oplæsning fra prædikestole

En institution var som omtalt p.64-65 særlig velegnet til at formidle offentlig information. Det var kirken, hvor befolkningen grundet den udbredte religiøsitet kunne forventes jævnligt at være til stede. I Danske Lov 2-4-13[134] var det bestemt, at visse mere religiøst orienterede regler hvert år skulle læses fra prædikestolen.

Allerede før Danske Lov var der en udbredt tradition for at anvende kirken som publiceringsforum. I Forordning 27/3 1629 om kirkens embede og myndighed II § 20 bestemtes, at en række retsforskrifter årligt skulle oplæses med en ledsagende formaning. I Reces 27/2 1643 1-1-18 bestemtes, at forordninger (»kongelige mandater«) vedrørende visse emner årligt skulle oplæses fra prædikestolen ledsaget af en formaning til menigheden om at reglerne skal overholdes.[135]

Det er karakteristisk for den videre udvikling, at denne oplæsning allerede på Danske Lov's tid havde et sådant omfang, at det i reskript af 21/4 1683 måtte indskærpes over for biskopperne, at den overdrevne læsning skulle søges begrænset.[136] Der var således en tendens til, at alle forordninger blev oplæst fra prædikestolene, uanset om en sådan foranstaltning var påbudt i reglerne eller ej.

Man kan levende forestille sig, hvor lang tid gudstjenesten har taget, hvortil kom, at den megen læsning måtte virke distraherende i forhold til de retsforskrifter, som statsmagten fandt det særlig vigtigt blev kommunikeret på en effektiv måde. Det blev derfor i Re-

133. Om forholdene på Bornholm se skrivelse af 3/3 1825 til amtmanden og amtprovsten på Bornholm.

134. »*De skulle tvende gange om Aaret, Palme-Søndag og fierde Søndag i Advent, oplæse efter Prædiken i een hver Meenighed de Kongelige Love om dem, som sig fra Naderens Sacramente skulle entholde, om Sværen, om Helligbrøde, og om Børnetugt*«.

135. Jfr. F.L.A. Kolderup-Rosenvinge note d p.59.

136. Jfr. i denne forbindelse også Reskript 3/3 1683 til bispen over Christiansands stift.

skript 16/9 1704 præciseret, at læsning kun måtte ske, hvis der enten var udsendt en særskilt ordre herom, jfr. f.eks. Reskript 3/8 1700 og Reskript 4/5 1709, eller det fremgik af den enkelte retsforskrift, at den skulle oplæses fra prædikestolen.

Sådanne bestemmelser blev ofte fastsat, jfr. således Forordning 15/9 1794 om straf for kvaksalvere § 7. Tit blev det bestemt, at oplæsning skulle ske hvert år på bestemte angivne tidspunkter, jfr. således Forordning 21/3 1705 om forhold vedrørende strandede skibe og gods § 21, og to forordninger af 24/9 1708 om betlere henholdsvis for København (§ 16) og for Danmark (§ 24), der skulle oplæses »*ord for ord*«. Samtidig med oplæsningen skulle menigheden formanes, hvorved man altså benyttede den kirkelige autoritet til at sikre reglernes overholdelse.

Som nævnt ovenfor var denne form for regelformidling som udgangspunkt effektiv, og især havde den betydning for almuen, der i særlig grad ikke kunne forventes at være til stede på tinget.[137]

Særlige bestemmelser for bønderne blev derfor også fastsat ved Reskript 22/4 1740, hvorefter retsforskrifter skulle oplæses af kirkesangeren på kirkegården efter gudstjenesten, idet dette skulle meddeles af præsten i forbindelse med prædikenen. Dette reskript stod ved magt indtil Kundgørelse af 28/2 1871, hvor det blev foreskrevet, at denne oplæsning kun skulle ske, såfremt det enkelte ressortministerium påbød denne foranstaltning.[138]

Bindingen til selve gudstjenesten blev efterhånden oplevet som meget generende fra kirkens side. Dels medførte oplæsningen af meget verdslige regler naturligt et afbræk i og en forstyrrelse af den stemning, der tilsigtes opbygget under gudstjenesten, dels var præsterne ikke uddannet til at forelægge, endsige forklare, retlige regler, idet deres forudsætninger på dette punkt ofte var af lige så ringe beskaffenhed som den øvrige menigheds. Det var bl.a. i Cirkulære af 21/9 1802 bestemt, at i de tilfælde, hvor der ikke skulle ske oplæsning, skulle præsten give et resumé af reglerne. Oplæsning og forelæggelse af verdslige retsforskrifter medførte, dels at gudstjenesten blev meget kedsommelig, dels havde denne praksis den paradoksale konsekvens, at folk holdt sig væk, hvilket betød at reglernes formål ikke blev opfyldt.[139]

På grundlag af de ovenfor nævnte betænkeligheder blev alle regler

137. Også andre metoder kunne dog anvendes, jfr. Lotte Dombernovsky p.93 om oplæsning for almuen på gadestævne dvs. landsbyens officielle plads.

138. Jfr. V. Ravnsholt Rasmussen, J 1937 p.525.

139. Se nærmere motiverne til Forordning 8/10 1824 i Collegialtidende 1824 p.579-88, hvoraf det i øvrigt fremgår, at i Slesvig var oplæsning fra prædikestole den ordinære bekendtgørelsesform.

om oplæsning m.v. af verdslige forordninger, bortset fra retsforskrifter som omhandlet i Reskript 22/4 1740, afskaffet ved Forordning af 8/10 1824 § 2.

8.3. Sammenfatning

Sammenfattende kan det konstateres, at der fra statsmagtens side blev søgt gennemført ordninger, der kunne kompensere de mangler, som var forbundet med tinglæsningen.[140] Det er ikke muligt at vurdere, hvilke informationsmæssige virkninger disse regler faktisk har haft, og selv om denne måske ikke har været særlig stor, er det i denne forbindelse væsentligt at konstatere, at der i Danmark eksisterer en lang tradition for den erkendelse, at den officielle kundgørelse ikke kan stå alene.

I denne periode kan dette begrundes særligt med den flygtige form, der karakteriserer mundtlig formidling, men samtidig er der også tale om en almen erkendelse af retsforskrifters meget varierede adressatgruppe. Behovet for supplerende offentliggørelse forsvinder ikke med bogtrykkets officielle anvendelse, jfr. nærmere herom Kapitel 5.

9. Udenlandsk ret

I dette afsluttende afsnit redegøres kort for ordninger i enkelte andre lande med henblik på at perspektivere den danske regulering samt for at illustrere de generelle sammenhænge, som reguleringen indgår i.

9.1. Svensk ret

Den svenske retsudvikling er præget af de samme udviklingstræk, som er beskrevet for Danmarks vedkommende.[141] De lokale ting var stedet, hvor retsregler blev udformet og formidlet. Centralt i denne forbindelse står lagmannen.[142] Denne, der er valgt af folket blandt

140. Det betones kraftigt af A.S. Ørsted, Eunomia bd.2 p.241, at selv om tinglæsningen var usikker, måtte denne metode retligt lægges til grund.

141. Om de ældste forhold se Christian Naumann: Sveriges statsförfattningsrätt bd.1 (Stockholm 1879) p.8-9,25,120,167. Se endvidere Hugo Blomberg: Svensk Statsrätt 1-2 (Uppsala 1904) p.42.

142. Jfr. om denne institution Christian Naumann p.8-9, Emil Hildebrand: Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar

de ledende slægter, havde oprindeligt til opgave at undervise i de gældende regler, hvilket efterhånden blev reduceret til retsforedrag, der blev holdt én gang om året. Her blev retten fortalt til folket, idet denne retsfortælling var autoritativ. Den udlægning lagmannen gav var gældende, hvilket blev forstærket af, at han udøvede dømmende funktioner på tinget. I 1600-tallet blev lagmannen en egentlig embedsmand.

Det er først relativt sent, at retsforskrifter blev nedskrevet, idet dette tager sin begyndelse i det 13. århundrede med Vestgötalagen.[143] Den ældste bevarede lovbog er Upplandslagen fra 1296. På dette tidspunkt prægedes samfundet af landskabslove, der var diskuteret og vedtaget på tingene.[144] Det er således først ved Magnus Erikssons landslag 1350, at Sverige får en fælles lovgivning.[145] I løbet af det 14. århundrede fik kongemagten i det hele taget større indflydelse på lovgivningen,[146] jfr. videre nedenfor.

Den ældste trykte retsforskrift er fra 1529,[147] men man var i lang tid generet af en disharmonisk retstilstand grundet de mange divergerende håndskrifter, hvilket medførte at det i 1592 blev bestemt, at kun afskrifter autoriseret af rigsrådet måtte benyttes.[148] Det er således først for alvor i det 17. århundrede, at retsforskrifter bliver trykt og en vis retsenhed opnås ved trykningen af Kristoffers landslag 1609.[149]

De overordnede statsretlige forhold har gennem tiderne været af meget skiftende karakter. Den definitive centralisering kan tidsfæstes til omkring 1614.[150] Efter en del omskiftelser[151] bliver en art ene-

(Stockholm 1896) p.51, Ebbe Hertzberg p.13-20, Poul Johs. Jørgensen p.20, Nils Herlitz: Grunddragen av det svenska statsskickets historia (Stockholm 1946) p.14,113, Gerhard Hafström: De svenska rättskillornas historia (4.udg. Lund 1968) p.15-18, Jacob W.F. Sundberg p.45.

143. Jfr. Ebbe Hertzberg p.54-57.

144. Jfr. R.A. Wrede, TFR 1933 p.255-56.

145. Jfr. Nils Herlitz 1946 p.28.

146. Jfr. Emil Hildebrand p.78-81.

147. Jfr. Bengt Petri, Festskrift til Birger Ekeberg (Stockholm 1950) p.428.

148. Jfr. P.A. Östergren: Till historien om 1734 års lagreform (Lund 1902) p.8.

149. Jfr. Emil Hildebrand p.293. - I 1607 trykkes de første landskabslove, jfr. herom Gerhard Hafstrøm, SvJT 1959 p.15 og 19, hvor det betones, at man nu fik en officiel lovtekst.

150. Se hertil Christian Naumann bd.1 p.208.

151. I denne forbindelse kan nævnes, at specielle retsinformatoriske problemer opstår i Halland, hvor dansk ret efter freden i Brønsebro 1645 skulle benyttes. Se her David Svenssons Brevarium Juridicum Hallandicum, udgivet af Axel

vældig styre indført i 1682. Efterfølgende forekom stadige ændringer i de statsretlige forhold, herunder den såkaldte frihedstid 1719-1772, hvor stænderne efter RF 21/2 1719 § 4 havde lovgivningskompetencen.[152] En permanent ordning af lovgivningskompetencen fandt først sted ved regeringsformen 1772 (og siden 1809), hvorefter denne som hovedregel udøves af konge og stænder i fællesskab. Rigsdagen havde dog enekompetence ved skattelove og kongen ved økonomiske love.

Reguleringen af regelformidlingen frem til moderne tid er dog ikke, jfr. nedenfor, i særlig udstrækning påvirket af ændringerne i kompetenceforholdene omkring udstedelse af retsforskrifter. Beskrivelsen af den svenske retstilstand vanskeliggøres af en kompliceret terminologi,[153] jfr. nærmere herom p.221.

Fra den her omtalte periode bør særlig nævnes, at der i 1734 efter mange års forberedelser blev gennemført en større lovreform, der samlede de væsentligste retsområder i en række lovbøger, balker. Inddelingen i balker medfører en væsentlig lettelse for tilegnelsen af de enkelte regler, da de nemt kan opspores.[154] Anvendelse af balker er i overensstemmelse med gammel svensk tradition og beror særlig på de ovenfor omtalte lagmænd,[155] da disse lettere kunne forelægge retten, når den var systematiseret. I 1807 udkom en officiel samling af de retsforskrifter, der var udstedt siden 1734.[156]

De lokale ting mistede relativt tidligt deres rolle som kundgørelsesforum, idet denne funktion blev overtaget af kirken.[157] Oplæsning af retsforskrifter i kirken forblev den officielle kundgørelsesmetode indtil 1894 (Lag 1/6 1894 angående kungörelsers uppläsande i kyrkar; SFS 1894:44 p.2-3).[158]

Den første regel herom blev fastsat i kirkeordningen 1571, men det

Andersson (Uppsala 1895), der er en redegørelse for dansk ret, primært Jyske Lov, til brug for myndighederne i denne del af Sverige. Se nærmere om dette værk Inger Dübeck: Fra gammel dansk til ny svensk ret (København 1987) p.69-72.

152. Jfr. Emil Hildebrand p.448,469.

153. Det er især betegnelsen almän civil och kriminallag, der giver vanskeligheder, jfr. herved nærmere om lovbegrebet i RF 1809, SOU 1963:17 p.325-28.

154. Se om balker Håkan Strömberg: Sveriges författning (Lund 1966) p.108-109.

155. Jfr. hertil Åke Holmbäck, SvJT 1941 p.191 note 1, Elias Wessén, SvJT 1941 p.495, Jacob W.F. Sundberg p.46.

156. Jfr. S. Matz, SvJT 1949 p.457, hvor andre lovsamlinger fra det 19. århundrede også omtales. Se endvidere Gerhard Hafström p.193-94.

157. Jfr. Ebbe Hertzberg p.176.

158. Jfr. SOU 1973:23 p.41.

fremgår heraf, at metoden har været benyttet tidligere.[159] En almindelig bestemmelse herom blev siden optaget i Kyrkalag 1686 kapitel 2 § 5,[160] hvorefter de retsforskrifter der blev fremsendt til præsterne, skulle oplæses fra prædikestolen. Efter Kundgørelse 14/12 1833 § 13 skal oplæsning påbegyndes søndagen efter at retsforskrifterne er ankommet. Undladelse heraf er en embedsforsømmelse. De trådte i kraft den dag de blev oplæst i kirken, medmindre andet fremgik af reglerne.[161] Det var derfor vigtigt, at præsten noterede, hvornår oplæsning var sket eller i hvert fald påbegyndt, jfr. Kgl. Cirkulære 2/4 1833 (SFS 1833 p.94).[162] Af et andet cirkulære af samme dato (SFS 1833 p.95) fremgår, at alle retsforskrifter skal opbevares og holdes i orden, således at borgerne kan se disse. Af Kundgørelse 14/12 1833 § 14 fremgår, at retsforskrifterne, når registre er fremkommet, skal indbindes.[163]

Det tillagdes stor betydning, at oplæsningen skulle ske fra prædikestolen og ikke på kirkepladsen, hvilket blev indskærpet ved Kgl. Resolution af 9/12 1766 § 10. De ovenfor for Danmarks vedkommende nævnte betænkeligheder ved sammenblanding af gejstlige og verdslige handlinger ses dog også i Sverige. I 1774 blev der udgivet et sammendrag af de retsforskrifter, der skulle oplæses. Det fyldte 256 sider. Indtil 1852 udkom jævnligt sådanne samlinger.[164] I Kgl. Forordning 8/5 1849 (SFS 1849 nr.31 p.1) blev det fast slået, at denne oplæsning - bortset fra bønnedagsplakaten, der er af egentlig religiøs beskaffenhed - først skulle ske ved gudstjenestens afslutning og ikke umiddelbart efter prædikenen, jfr. også Lag 1/6 1894.

Selv om kirken således blev benyttet som forum for den officielle kundgørelse, således at reglernes ikrafttræden var bundet til denne oplæsning, benyttedes dog også i et mere systematisk omfang end i Danmark fra officiel side trykt formidling.[165] Denne formidling blev

159. Jfr. Bengt Petri p.426 og Jacob W.F. Sundberg p.130.

160. Loven er genoptrykt i SOU 1987:5 p.143 ff.

161. Grundlovsændringer trådte dog i kraft ved åbent brevs oplæsning i rigsdagen, jfr. SOU 1963:17 p.344.

162. Jfr. Christian Naumann bd.2 (1880) p.151-52.

163. Se i denne forbindelse Kgl. Conseil-Presidents kundgørelse af 26/11 1807, der indskærper opbevaringspligten samt pligten til at overdrage retsforskrifterne til præstens efterfølger. Heri angives også antallet af de udsendte retsforskrifter.

164. Jfr. Bengt Petri p.426-27.

165. I 1691 udkom et officielt register over forordninger, jfr. Georg Blomqvist, SVJT 1947 p.341-42 med omtale af författningssamlinger udkommet i det 18. århundrede.

særlig gennemført i det såkaldte Årstrycket, der udkom fra 1717.[166] Det indeholdt bl.a. alle trykte retsforskrifter og blev sendt ud til embedsmænd etc. Denne publikation var ikke blot en samling af retsforskrifter, men indeholdt også andre former for offentlig information og havde dermed et meget betydeligt omfang. Publikationen havde størst betydning for de lokale myndigheder og tog således ikke direkte hensyn til information til de retsundergivne. Ved Kgl. Kundgørelse af 14/12 1833 (SFS 1833 p.489 ff) § 1 bestemtes, at denne publikation skulle ophøre, jfr. herved også skrivelse af 20/7 1833 (SFS 1833 p.213-15), hvor det fremhæves, at der har været megen kritik af årstryckets uoverskuelighed,[167] og oplyses, at denne samling ophører, således at andre informationer, der udover retsforskrifter kunne være af interesse, vil blive trykt i SFS.

I 1824 påbegyndtes Svensk Författnings Samling (SFS), men det er som nævnt først i 1894, at forfatningssamlingen blev officielt kundgørelsesmedium. Da det er hensigtsmæssigt at omtale SFS i forbindelse med Lovtidende henvises herom nærmere til p.223-26.

9.2. Norsk ret

I Norge blev retten oprindeligt[168] også formidlet mundtligt, idet man benyttede lovmænd hertil.[169] Nedskrivningen blev påbegyndt i det 12. århundrede.[170] Den ældste rigslov er fra ca. 1274, og det er værd at fremhæve, at der lang tid før enevælden var tradition for at kongen var lovgiver.[171]

Fra 1537 til 1814 var Norge en del af Danmark og underlagt tilsvarende regler som omtalt ovenfor. Hovedbestemmelsen var Norske Lov 1-3-10, hvorefter tinglæsning var den officielle kundgørelsesmetode. På samme måde som i Danmark blev forskellige supplerende formidlingsformer benyttet, jfr. i denne forbindelse Forordning 17/12 1745 om afskaffelse af Vårting i Christiansands stift m.v.[172]

166. Den officielle titel var oprindelig: Förteckning på Kongl. Placater, Resolutioner, Förordningar och Påbud.
Jfr. også Christian Naumann bd.2 p.150.

167. Jfr. også Bengt Petri p.428.

168. Om den ældste norske (og islandske) ret se Erik Anners p.175-80.

169. Jfr. Ebbe Hertzberg p.20-22.

170. Jfr. nærmere Ebbe Hertzberg p.39-43.

171. Se hertil Frederik Scheel: Lagmann og skriver (Kristiania 1923) p.12, der i øvrigt p.57 om trykkeaktiviteten i det 16. århundrede oplyser, at ingen af de gamle love blev trykt.

172. Se om oplæsning fra prædikestole, L.M.B. Aubert p.272-73.

Efter løsrivelsen fra Danmark og tilknytningen til Sverige blev der i Norge udformet en forfatning i 1814. I denne optoges der ingen bestemmelser om kundgørelse. I forbindelse med forberedelsen af forfatningen var det af Adler og Falsen foreslået, at ingen måtte dømmes efter en lov, der ikke var publiceret. I deres udkast til § 24 var 1.pkt. formuleret således: *»Ingen maa dømmes, uden efter en Lov, der var publiceret, da Forbrydelsen blev begaaet«.*[173] Denne og tilsvarende formuleringer udgik i den endelige udgave af forfatningen. Årsagen hertil er ikke fuldt ud klarlagt,[174] men konsekvensen er, at retsforskrifter i princippet kan træde i kraft ved deres promulgation. Det må dog sædvanligvis antages, at kundgørelse er nødvendig for at retsforskrifterne kan blive bindende for alle.[175]

I en periode lagde man i øvrigt megen vægt på formidlingen af selve grundloven, der efter Lov om almueskolerne 1827 § 14 skulle læses i skolen.[176]

For så vidt angår den grundlovsmæssige regulering bør nævnes, at man i § 105 (i dag: § 97) gennemførte et generelt forbud mod love med tilbagevirkende kraft, jfr. nærmere herom p.232-235.

I 1815 besluttede odelstinget, hvilket efterfølgende blev tiltrådt af lagtinget, en lov om loves og anordningers bekendtgørelse.[177] Man henholdt sig i § 1 til Kancellicirkulærer af 21/9 og 25/9 1802 om oplæsning fra prædikestole og tinglæsning. I §§ 2 og 3 fastsættes bestemmelser om yderligere bekendtgørelse dels fra kirkebakken dels af lensmændene. Herudover indeholdt loven i §§ 4 og 5 regler om fremsendelse af eksemplarer af de enkelte retsforskrifter og om opbevaring af disse. Denne lov blev dog ikke sanktioneret af kongen, da reglerne ansås for uklare. Det blev overladt regeringen at sørge for en hensigtsmæssig kundgørelse.

Man benyttede derfor indtil den norske lovtidendelov 1876, jfr. om

173. Jfr. Yngvar Nielsen: Bidrag til Norges historie i 1814 (Christiania 1882) p.118. Reglen var i en lidt anden formulering og ubundet til det strafferetlige område optaget i Constitutions-Commiteens første udkast § 108, jfr. p.284.

174. Frede Castberg: Norges statsforfatning, bd.1 (3.udg. Oslo 1964) antager p.311, at dette havde sammenhæng med Resolution 27/5 1813, jfr. ovenfor under 7.5, og at det af de manglende regler om kundgørelse følger, at faktisk kundskab kan tillægges betydning.
Se generelt om forarbejderne til grundloven Nils Höjer: Norges Storting, 1.del (Stockholm 1882).

175. Jfr. hertil Friderich Stang: Systematisk fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovsbestemte ret (Christiania 1835) p.403-404. Se også P.K. Gaarder: Fortolkning over grundloven og de øvrige love, som danner Norges riges offentlige ret (Christiania 1845) p.304-307.

176. Jfr. kritisk Nils Treschow: Om Norges grundlov (Christiania 1834) p.239-40.

177. Se Stortings-Efterretninger 1814-1833 bd.1 (Christiania 1874) p.239-40.

denne p.230-32, fortsat tinglæsning[178] suppleret med de informative formidlingsformer. Oplæsning fra prædikestole blev dog afskaffet ved Lov 24/7 1827.[179] Når man tager den manglende omtale af kundgørelse i forfatningen i betragtning, er det særligt klart, at disse offentliggørelsesformer ikke havde nogen egentlig retlig betydning.

9.3. Engelsk ret

Engelsk ret er præget af common law traditionen, hvorfor skrevne retsforskrifter specielt ikke i ældre tid har spillet den store rolle. Lovgivningsmagten har siden Magna Carta 1215 tilhørt parlamentet, hvilket understreges i Bill of Rights 1688, hvorefter parlamentet jævnligt bør mødes.[180]

Bedømmelsen af den engelske retstilstand er vanskelig, fordi man traditionelt[181] har skelnet mellem 3 forskellige former for love, offentlige love, lokale og personlige love samt private love, jfr. nærmere p.235-36. De to sidstnævnte kategorier er nærmest, hvad man i Danmark ville betegne (derogerende) forvaltningsakter, idet de alene tager sigte på enkelte personers retsforhold, f.eks. tilladelse til ægteskab mellem nært beslægtede. Disse lovformer er i overensstemmelse med gammel tradition, hvor parlamentets love blev opfattet som afgørelser, idet man talte om »*high court of Parliament*«.[182] Det følgende tager sigte på de egentlige love.

Oprindeligt blev love efter promulgation offentliggjort i lokale retter, markedspladser etc., idet de blev fremsendt til sherifferne for at blive bekendtgjort.[183] Det er omdiskuteret, om kun de, der hørte oplæsningen, var bundet af retsforskrifterne, men det er nok sandsynligt, at alle, der burde være til stede, blev bundet,[184] jfr. videre ne-

178. Jfr. L.M.B. Aubert p.269. - Ifølge T.H. Aschehoug: Norges nuværende statsforfatning, 1.del (Christiania 1891) p.77 er tinglæsning ikke gyldighedsbetingelse.

179. Jfr. Ebbe Hertzberg p.177.

180. Det er først efter år 1400, at Underhusets samtykke til love anses for nødvendigt, jfr. J.H. Baker: Introduction to English legal history (2.ed. London 1979) p.178.

181. Jfr. om forholdene i det 17. århundrede Sheila Lambert: Bills and acts (Cambridge 1971) p.172-85.

182. Jfr. J.H. Baker p.178,180-81.

183. Jfr. Craies on statute law (7.ed. London 1971) p.32,34, Halsbury's laws of England vol.44 (4.ed. London 1983) p.506 samt Ursula Severin: Das Bundesgesetzblatt (Heidelberg 1962) p.17.

184. Jfr. hertil Gaines Post: Studies in medieval legal thought (Princeton 1964) note 119 p.197.

denfor. Siden 1483, hvorfra den ældste trykte lov stammer,[185] udgav man uofficielt hvert år en trykt samling af love, Sessional volumes of statutes. Denne afløses fra 1822 af en officiel samling, Statutes of the realm.[186] Der er ikke knyttet retlige virkninger til denne publikation, der ej heller var komplet.

Love gennemført i årene 1278-1468 findes i The Statute Rolls, der opbevares i rigsarkivet (Public record office).[187] Originale love er siden 1497 opbevaret i The record office i Overhuset, der bestyres af The Clerk of the Parliaments.[188]Dette er den autoriserede udgave af loven.[189] For så vidt angår bekendtgørelser (Statutory rules and orders) fandt der ikke i denne periode (dvs. indtil 1890) nogen systematisk publikation sted.[190]

Det ansås oprindeligt ikke nødvendigt formelt at publicere love, da parlamentet repræsenterede alle og lovene derfor måtte være kendt af alle. Thorpe[191] udtrykte dette i 1366 således, at »*so soon as Parliament has concluded anything the law presumes that all know it, since Parliament represents the whole body of the Kingdom*«. Det er således i det 14. århundrede, at den opfattelse opstår, at retsforskrifter kan anvendes uden at være offentliggjort.[192]

En konsekvens af denne retsopfattelse var, at en lov antoges at være trådt i kraft den første dag i den parlamentssamling den var vedtaget i. Begrundelsen for denne praksis var netop, at folket var repræsenteret i parlamentet, hvorfor alle måtte vide, hvad der foregik her. Denne ordning stammede fra den tid, hvor parlamentet kun mødtes én dag. Det var således i praksis almindeligt, at lovene fik tilbagevirkende kraft.[193]

185. Jfr. C.K. Allen: Law in the making (7.ed. Oxford 1964) p.470.

186. Jfr. W.S. Holdsworth: Sources and literature of English law (Oxford 1925) p.58-59, P.F. Smith, S.H. Bailey: The modern English legal system (London 1984) p.205, J.H. Baker p.179 og Francis Bennion: Statute law (2.ed. London 1983) p.85-86.

187. Jfr. Halsbury's laws p.500.

188. De findes også i rigsarkivet.

189. Jfr. The preparation of legislation (London 1976) p.20.

190. Jfr. Halsbury's statutory instruments, bd.1 (grey volume - London 1986) p.2.

191. Citeret efter W.S. Holdsworth p.55, der dog oplyser, at de vigtigste love søgtes offentliggjort samtidig med, at det var forudsat at parlamentsmedlemmerne skulle informere deres vælgere.

192. Jfr. C.K. Allen p.469-70.
Se også i denne forbindelse The English works of Thomas Hobbes vol.VII (London 1840) p.27-28, hvor det betimelige heri diskuteres.

193. Jfr. Craies p.383. - Se også L.M.B. Aubert p.266 med note *.

Denne ordning blev ophævet ved The acts of Parliament (Commencement) Act 1793, da den »*is liable to produce great and manifest injustice*«.[194] Det blev bestemt, at The Clerk of the Parliaments i alle love efter 8/4 1793 skulle angive, hvornår loven var stadfæstet af regenten (royal assent), og at denne stadfæstelsesdato skulle være ikrafttrædelsestidspunktet.

Det er således et karakteristisk træk ved engelsk ret, at nogen særskilt promulgation ikke er nødvendig, og at retsforskrifter kan virke før deres publikation. I 1801 blev der udformet en særlig promulgationsliste, således at personer opført på denne fik leveret en kopi af lovene. Denne ordning, der fungerede til 1881, virkede alene som en informativ regelformidling.[195]

Engelsk ret er historisk som i dag, jfr. p.237 og 240-41, karakteriseret ved, at der formelt lægges mindre vægt på kundgørelse end i de skandinaviske lande, medens der til stadighed gennemføres foranstaltninger til forbedring af selve regelværket, jfr. nærmere herom p.238-39.

194. Jfr. Halsbury's statutes of England (3.ed. 1971) vol.32 p.412-13. Se også Francis Bennion 1983 p.53-54 og samme: Statutory interpretation (London 1984) p.411.

195. Jfr. Craies p.35.

Kapitel 3
Fra grundlov til Retsinformation

1. Problemstillinger

Med udgangspunkt i grl § 22 og lovtidendeloven behandles i det følgende de retlige problemer i forbindelse med retsforskrifters ikrafttræden. Ved en vurdering af, på hvilken måde formidlingen af retsforskrifter fungerer, er den formelle kundgørelse og det officielle formidlingsorgan af stor betydning. Selv om der under en informatorisk synsvinkel er væsentlige mangler forbundet med denne formidling, når den bedømmes i forhold til en aspiration om, at borgerne skal have en reel mulighed for at kende gældende retsforskrifter, er den retlige regulering af igangsættelsen af nye retsforskrifter væsentlig, eftersom denne regulering er grundlæggende for den enkelte borgers retssikkerhed. Den er samtidig et udgangspunkt for udøvelsen af retlig informationsvirksomhed.

Uanset at nogle af de problemstillinger, der drøftes i det følgende, kan anskues som meget teoretiske i forhold til den viden, som kundgørelse faktisk etablerer, jfr. også p.265-66, kan det ikke desto mindre opfattes som en målsætning, at der er harmoni mellem de formelt retlige og de informative funktioner i forbindelse med igangsættelsen af nye retsforskrifter. En konsekvens heraf er bl.a., at den informatoriske synsvinkel må spille en betydningsfuld rolle ved en stillingtagen til de mange ofte uafklarede spørgsmål, der er forbundet med kundgørelse af retsforskrifter. Fremstillingen angår i overensstemmelse med afhandlingens almindelige afgrænsning, jfr. p.33-34, 36-38, kundgørelse af love og bekendtgørelser. Disse retsforskrifter behandles samlet med undtagelse af de problemstillinger, der udelukkende angår enten love eller bekendtgørelser, jfr. nedenfor.

Først under 2-3 behandles grundlovens regler om kundgørelse. Som supplement hertil omtales under 4 perioden mellem grundloven og lovtidendeloven.[1] Under 5-7 behandles lovtidendelovens tilblivel-

1. Afgrænsningen mellem Kapitel 2 og 3 kunne være sat ved lovtidendeloven, da det er her, at kundgørelsesmetoden ændres. Når dette ikke er sket, beror

se og Lovtidendes almindelige indhold og struktur. Herefter tages hul på de enkelte retlige problemstillinger, idet stadfæstelse af love først omtales under 8. I afsnit 9 og 10 drøftes spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt retsforskrifter træder i kraft. Under 11 diskuteres det omtvistede spørgsmål om, hvilken retlig betydning kundgørelse af retsforskrifter skal tillægges, hvilket under 12-13 suppleres med en omtale af en række specielle spørgsmål i tilknytning hertil. I afsnit 14 diskuteres, om det har betydning at borgeren rent faktisk kender en ukundgjort retsforskrift. Herefter falder det naturligt under 15 at behandle spørgsmålet om retsforskrifters tilbagevirkende kraft. De særlige spørgsmål, der efter gældende ret foreligger i forbindelse med kundgørelse af bekendtgørelser, drøftes under 16 og 17. Udenlandsk ret omtales i afsnit 18-20. Under 21 behandles udstedelse af lovbekendtgørelser. Kundgørelse i den situation, hvor Lovtidende ikke kan udkomme, drøftes i afsnit 22. Endelig afsluttes kapitlet under 23-24 med en omtale af antallet af retsforskrifter, og hvilken direkte informatorisk betydning Lovtidende kan tillægges.

2. Grundlovens § 22

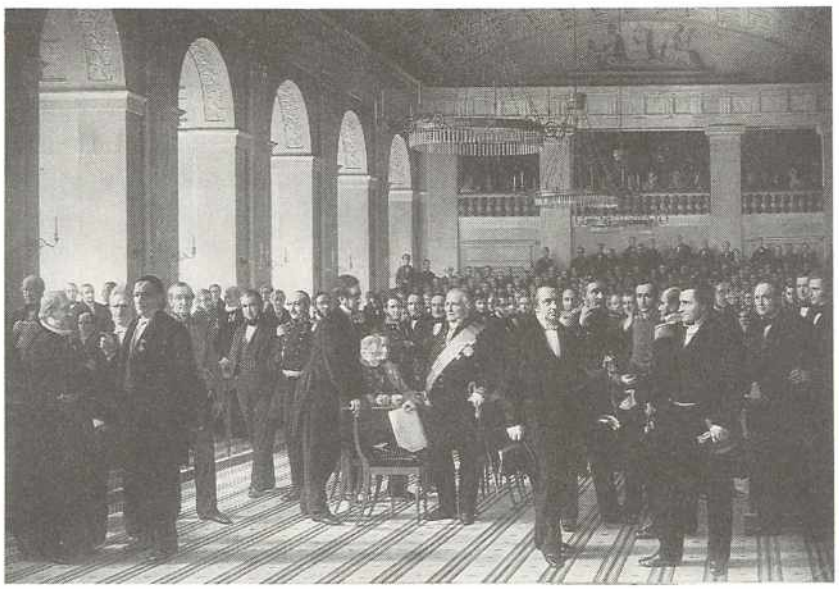
Ved grundloven af 5/6 1849, der blev vedtaget 25/5 1849, ændredes den politiske styreform fundamentalt. Lovgivningsmagten, der under enevælden var placeret hos en enkelt person, kongen, deles mellem rigsdagen og kongen, således at den afgørende indflydelse på lovgivningen placeres i rigsdagen. Denne forandring har betydning for, hvorledes retsforskrifter skal forstås. Medens man før grundloven kunne opfatte disse som individuelle befalinger til de retsundergivne, er love og heraf affødte bekendtgørelser nu snarere udtryk for folkerepræsentationens fastlæggelse af en fælles retsorden.

Forandringen af retsforskrifters begrundelse på det ideologiske plan har betydning for bedømmelsen af, på hvilken måde love og bekendtgørelser skal offentliggøres og især af nødvendigheden af en sådan offentliggørelse, jfr. nærmere nedenfor under 11 og 14.

Grundloven medførte ikke umiddelbart nogen ophævelse af 1-3-7, der nu blot måtte anvendes inden for grundlovens rammer. Grundloven indeholdt dog i § 29 en bestemmelse om kundgørelse.[2] Det frem-

det på at en række af de foreliggende problemstillinger både er knyttet til grl § 22 og til lovtidendeloven, hvorfor det er mest naturligt at behandle dem sammen.

2. I det på tysk i februar 1848 udarbejdede udkast til forfatning af P.G. Bang og Carl Moltke findes der så vidt ses ingen bestemmelser om kundgørelse. Ud-



Den grundlovgivende rigsforsamling 1848. Maleri af Constantin Hansen (1860-64) (Frederiksborg).

går ikke af motiverne til bestemmelsen, at man umiddelbart har ønsket at ændre tinglæsningens betydning. Det antages af Viggo Bentzon,[3] at bestemmelsen indebærer, at der nu eksisterer en egentlig pligt til at tinglæse, dvs. at kundgørelse ikke kan undlades, omend dette ikke for lovens tilblivelse ifølge Bentzon er en forfatningsmæssig nødvendighed, jfr. nærmere om retsvirkninger under 11.

Bestemmelsen findes nu i § 22, der har følgende ordlyd:

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

For så vidt angår 2. punktum, der særlig er af interesse i denne sammenhæng, er der kun sket en redaktionel ændring siden 1849, idet ordet »kundgørelse« i grundloven 1915 § 24, uden at dette blev drøftet nærmere, jfr. RT 1913-14 B sp.3065-66, blev indsat i stedet for det oprindelige bekendtgørelse«.[4]

Bestemmelsen er åben for fortolkning og motiverne er ikke til nogen nytte ved en fastlæggelse af dens indhold, da debatten på den

kastet er optrykt hos Jens Himmelstrup, Jens Møller: Danske forfatningslove og forfatningsudkast (København 1932) p.166-85.

I udkastet til grundlov optrykt i Departementstidenden 1848 har bestemmelsen (§ 28) følgende formulering: »*Kongens Samtykke udfordres til at give en Rigsdagsbeslutning Lovskraft. Kongen befaler Lovens Bekjendtgørelse og drager Omsorg for dens Fuldbyrdelse*«.

Baggrunden herfor var, at man tydeligere uanset magtfordelingsprincippet ville fastslå kongens absolutte veto, jfr. Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-49 sp.1491.

Et indtryk af det materiale, der har dannet inspiration til grundloven, kan fås i det i 1848 udgivne Udvalg af forskellige constitutionelle Forfatninger ved E. Vedel og D. Brandis. I de forfatninger, hvor spørgsmålet er reguleret, er kundgørelseskompetencen tillagt kongen, hvilket da også blev den danske ordning.

3. Viggo Bentzon: Retskilderne (København 1905) p.34.

4. Grundloven af 28/7 1866 § 24, 2.pkt. svarede til 1849-grundloven. I det ikkevedtagne grundlovsforslag 1939 var § 24, 2.pkt. ligeledes uændret.

I det af socialdemokratiet i 1920 fremsatte grundlovsforslag med en republikansk styreform, hvor regeringen udgjorde et statsråd ledet af en statsminister, der samtidig var præsident, var dette statsråd efter § 10 stk.2 tillagt kompetencen til at kundgøre. Bestemmelsen har følgende ordlyd: »*Naar en Rigsdagsbeslutning er truffet, skal Statsraadet give den Lovskraft ved en offentlig Kundgørelse, jævnfør dog § 40, samt drage Omsorg for dens Fuldbyrdelse*«.

Henvisningen til § 40 dækker over de tilfælde, hvor folkeafstemning udskrives. Bestemmelsen er interessant, fordi det her er klart, at kundgørelse er en betingelse for at en lov kan håndhæves, jfr. nærmere diskussionen under 11 nedenfor.

grundlovsgivende forsamling var koncentreret om et yderligere punktum til reglen, hvor spørgsmålet om kongens adgang til at dispensere fra lovgivningen blev behandlet.[5] Dette forsøg på at opretholde en del af enevælden optog selvsagt sindene, således at der ikke blev ofret mange ord på den del af bestemmelsen, der faktisk blev gennemført.[6]

Ørsted ønskede en ændring af første del af 2. punktum, idet han foretrak en formulering, hvorefter »kongen udsteder loven«, da meningen var, at loven udgik i kongens navn (Forhandlingerne på Rigsdagen 1848/49 sp.1762), men dette forslag fandt ikke genklang i forsamlingen.

Ses der herefter nærmere på reglen kan følgende karakteristika fremhæves. Først og fremmest fastholdes retsforskrifters kundgørelse som et emne for administrationen. Der er tale om en forvaltningsmæssig aktivitet, som finder sted efter selve lovgivningsprocessen er afsluttet,[7] jfr. nærmere p.383-84 om de informatoriske implikationer af opdelingen mellem regelproduktion og regelkommunikation.

Det fremgår ikke direkte af § 22, at kundgørelse skal finde sted, idet ordet »befaler«, der jo genfindes i Danske Lovs bestemmelse, jfr. p.121, indicerer, at der kræves en særskilt af administrationen udstedt befaling herom. I praksis antages regeringen at have en pligt til at kundgøre retsforskrifter.[8] Det må endvidere som det med særlig styrke er fremhævet af Knud Berlin[9] lægges til grund, at en lov, der bestemmer at den ikke skal kundgøres, er grundlovsstridig, jfr. nedenfor om hvilke retsforskrifter der er omfattet af § 22.

Det må endvidere fremhæves, at kundgørelsens form ikke er bestemt. Regler herom findes i enkelte udenlandske forfatninger, f.eks. i den tyske Grundgesetz artikel 82, hvorefter Bundesgesetzblatt skal benyttes.[10] Det står således forvaltningen frit rent forfatningsmæssigt, på hvilken måde kundgørelse skal ske. Det vil ikke være hen-

5. Jfr. Beretning 1848-49 sp.1760-69 og 2848-51.

6. Jfr. hertil Herluf Bohn, UfR 1962 p.234.

7. Jfr. H. Matzen: Den danske statsforfatningsret 2.del (København 1908) p.209-10.

8. Jfr. Ole Espersen, J1967 p.239, hvorefter stadfæstelse af love medfører en pligt for regeringen til at kundgøre.

9. Knud Berlin: Den danske statsforfatningsret 2.del (2.udg. København 1939) p.32,42.

10. Den tyske ordning er nærmere reguleret i Lov af 30/1 1950. Se nærmere om tysk ret Ursula Severin: Das Bundesgesetzblatt (Heidelberg 1962) p.37-44 samt Peter Badura: Staatsrecht (München 1986) p.385-86.
Se vedrørende visse udenlandske forfatninger Jerzy Sawicki: Kundgørelse og ikrafttrædelse af love og anordninger (København 1984) p.30.

sigtsmæssigt i grundloven at bestemme kundgørelsesmåden,[11] da de teknologiske forandringer der kan finde sted under en grundlovs levetid kan medføre, at en formmæssig binding af kundgørelsesmåden bliver en bremse for en ønskelig udvikling.

Som allerede nævnt ovenfor kunne tinglæsning også efter 1849 være den normale form for kundgørelse.[12] Henrik Zahle[13] indlæser i den omstændighed, at tinglæsning blev benyttet indtil 1871, at grundloven ikke indeholder et krav om at kundgørelse skal ske på samme måde i hele landet. Denne opfattelse er, når man tager i betragtning, hvorledes tinglæsning faktisk fungerede, jfr. p.124-25, i modstrid med den opfattelse Alf Ross[14] har fremført, idet denne med udgangspunkt i at retten er en overindividuel orden antager, at det ikke er i overensstemmelse med grundloven at lade en retsforskrifts ikrafttrædelse variere fra retskreds til retskreds.[15]

Selv om det under en informatorisk synsvinkel i nogle tilfælde kunne være hensigtsmæssigt at benytte varierende kundgørelsesformer, må det lægges til grund, at tinglæsning var en fælles kundgørelsesform, der blev anvendt i hele landet, og at det ikke forekommer sandsynligt, at grundlovsgiver har forestillet sig, at forskellige kundgørelsesformer skulle kunne anvendes. Selv om det må erkendes, at grundloven ikke udtaler sig direkte om spørgsmålet, er det mest nærliggende, at det er forudsat, at en retsforskrift skal kundgøres på samme måde i hele landet.

Det fremgår ikke af § 22, hvornår kundgørelse skal ske. I forarbejderne findes en udtalelse af Duntzfeldt (sp.1764), hvorefter dette bør ske hurtigst muligt, men et sådant krav kan ikke umiddelbart indlæses i reglen.[16] Dette hænger til dels sammen med, at der intet si-

11. Jfr. tilsvarende H. Matzen 2.del p.210. - Se dog også p.221-22 f.0., hvor Matzen noget kryptisk anfører, at en analyse af Resolution 27/5 1813 indicerer, at man på baggrund af denne kan nå frem til, at alene Lovtidende kan benyttes som offentliggørelsessted. Denne resolution kan, uanset at teorien om faktisk kendskab var opretholdt, jfr. under 14, selvsagt ikke tillægges en sådan betydning for fortolkningen af grundloven.

12. Derimod ikke som antaget af A.W. Scheel: Privatrettens almindelige deel bd.1 (København 1865) p.120, at tinglæsning skal anvendes, da dette vil være en formmæssig binding.

13. Henrik Zahle: Dansk forfatningsret bd.2 (København 1986) p.84.

14. UfR 1959 p.29.

15. Selv om Zahle og Ross tilsyneladende diskuterer to forskellige spørgsmål, kundgørelsesmåden og kundgørelsestidspunktet, er der, når man betænker at tinglæsning netop medførte forskellige ikrafttrædelsestidspunkter i de enkelte jurisdiktioner, reelt tale om samme spørgsmål.

16. Jfr. Carl Georg Holck: Den danske statsforfatningsret 1.del (København 1869) p.237.

ges om, hvorvidt kundgørelse har nogen retlig virkning, jfr. herom nedenfor under 11-15. Den manglende frist for hvornår kundgørelse skal ske er uheldig, og langsommelig kundgørelse giver undertiden anledning til praktiske problemer,[17] jfr. nærmere under 12 og 13.

§ 22 er således alt i alt efter sin ordlyd en ret tom kompetencenorm, der er lidet vejledende for praksis, hvorved også bemærkes, at sidste passus om fuldbyrdelse reelt er overflødig, eftersom denne kompetence allerede i forvejen er henlagt til administrationen i medfør af § 3.[18]

Uanset denne tomhed er det dog i sig selv væsentligt, at kundgørelsesprincippet er fastslået i forfatningen i modsætning til f.eks. i Norge, jfr. p.147.

Det må på denne baggrund overvejes, hvilke retsforskrifters kundgørelse bestemmelsen tager sigte på. Spørgsmålet er således, hvorledes ordet »loven« skal fortolkes. Der er som udgangspunkt 3 muligheder, idet begrebet kan betyde

1) retsforskrifter

2) bindende retsforskrifter

3) love i formel forstand.

Den første fortolkningsvariant har ikke haft nogen tilhængere i forfatningsretlig teori og kan da også let afvises. Reglens formål er, at bestemmelser, der kan medføre pligter eller rettigheder for borgerne, skal kunne komme til deres kundskab. Det betyder, at retsforskrifter såsom cirkulærer og vejledninger, der principielt ikke har denne egenskab, ikke er omfattet af de reelle hensyn, der ligger bag § 22.

Det er langt mere vanskeligt at foretage et valg mellem de to an-

17. Alf Ross: Dansk statsforfatningsret (3.udg. ved Ole Espersen, København 1980/1983)*) finder det p.348 kritisabelt, at der ikke gælder en fast frist for kundgørelsen. Ross anfører, at Folketinget kan binde regeringen ved under et lovforslags 3.behandling at indsætte en bestemmelse i loven, hvorefter denne skal kundgøres inden et bestemt tidspunkt. Se vedr. de praktiske problemer A. Götzsche, UfR 1948 p.267 med kritik af sen udsendelse af Lovtidende, og H. Topsøe-Jensen, UfR 1943 p.120, der fremhæver, at retsforskrifter hurtigt bør fremsendes til Lovtidendes redaktion.

*) For så vidt angår Ross' fremstilling bemærkes, at der i det følgende bliver henvist til alle 3 udgaver af dette værk. Fra 1.udgave (1959/60) til 2.udgave (1966) er der foretaget visse ændringer, og 3.udgave (1980/83) er en del forandret. Sidstnævnte kan skyldes redaktøren Ole Espersen, og det er nok rigtigst at lægge til grund, at det er i 2.udgave, at man finder Ross' egne synspunkter. I de tilfælde, hvor der ikke er afvigelser, henvises til nyeste udgave.

18. Jfr. Henrik Zahle bd.2 p.93. Se vistnok modsat J.E. Larsen: Samlede Skrifter. 1.Afdeling bd.3 (København 1857) p.60-62 vedr. økonomiske og offentligretlige love.

dre muligheder, der da også begge har fortalere i statsretlig teori, hvorved indledningsvis erindres, at der ikke kan hentes nogen bistand fra motiverne.

Til fordel for 2), der indebærer en forfatningsmæssig pligt til også at kundgøre bekendtgørelser, taler først og fremmest de reale hensyn bag reglen.[19] I henseende til behovet for at borgerne kan opnå kundskab om retsforskrifterne, er der ingen forskel mellem love og bekendtgørelser. I forhold til begge regeltyper er der tale om et fundamentalt retssikkerhedsmæssigt princip. Yderligere 2 momenter taler under en historisk synsvinkel for denne opfattelse. For det første blev lov ikke før 1849 benyttet som titelbetegnelse, jfr. p.108-09. I anordningerne om stænderforsamlinger tales ganske vist om love, men dette må forstås som alle retsforskrifter udstedt af kongen og ikke kun specielle former. Ses der på den historiske parallel i 1-3-7, der netop angik centralt udstedte retsforskrifter, er det nærliggende, at det ikke med anvendelsen af ordet lov har været intenderet at udelukke retsforskrifter, der er bindende for borgerne. Denne opfattelse bestyrkes for det andet af, at den almindelige opdeling af regeludstedelseskompetencen i og for sig var ukendt, idet det er nærliggende at fremsætte den hypotese, at situationen har været opfattet således, at parlamentet trådte i kongens sted, og at lovbegrebet derfor dækkede alle de bindende retsforskrifter, som kongen hidtil havde udstedt.[20]

For mulighed 3)[21] kan først og fremmest anføres reglens udformning og her ikke mindst sammenhængen med 1. punktum, som angår stadfæstelsen, der er et fænomen som eksklusivt er knyttet til love i formel forstand. Det kunne endvidere hævdes, at en kompetencenorm er overflødig i henseende til bekendtgørelser i den forstand, at det er klart på forhånd, at kompetencen til at udstede og kundgøre disse retsforskrifter må være hos administrationen. Herudover kan § 22 opfattes således, at den entydigt tager sigte på at regulere kongens rolle i lovgivningsprocessen. Endelig kan det over for de ovenfor anførte historiske argumenter anføres, at der i forbindelse med de senere grundlovsændringer, senest i 1953, hvor bekendtgørelser har været et kendt fænomen, har været rig lejlighed til at indsætte

19. Denne opfattelse støttes af Knud Berlin p.216, hvilket bl.a. begrundes med at kundgørelseskravet har støtte i forholdets natur. Se endvidere især Alf Ross 3.udg. p.513, hvorefter § 22 må fortolkes udvidende.

20. Jfr. A.W. Scheel p.14, hvor det fremhæves, at der ikke under enevælden var nogen forskel på love og anordninger.

21. Denne opfattelse støttes af Poul Andersen i Dansk forvaltningsret (2.udg. København 1946) p.24-25, af Henrik Zahle bd.2 p.193, og af Jerzy Sawicki p.26-29, men dog mere tvivlende p.114.

disse eksplicit i reglen, hvis det havde været meningen at de skulle være omfattet.[22] Generelt kunne endeligt anføres, at man må være varsom med at overbetone en historisk fortolkning.

Det er et åbent spørgsmål, om der kan hentes nogen vejledning fra praksis, når det erindres, at kundgørelsesmåden er fri. Den omstændighed, at bekendtgørelser i visse tilfælde er undtaget fra kravet om kundgørelse i Lovtidende, jfr. under 17, er dermed ikke i sig selv afgørende, hvorved tilføjes, at det for fortolkningen af grundloven ikke kan tillægges betydning, hvad der er fastsat i lovtidendeloven, jfr. herved også p.203. I og med at der blot i kravet om kundgørelse ligger et krav om, at en retsforskrifts adressater skal have formel mulighed for at blive bekendt med retsforskriften, kan det næppe hævdes, at der er bekendtgørelser, som i praksis ikke bliver kundgjort, selv om de benyttede metoders informatoriske hensigtsmæssighed kan diskuteres, jfr. under 17.2.

Ses der herefter på de ovenfor anførte argumenter, står reelt en rimeligt tvingende semantisk fortolkning over for væsentlige reelle hensyn. Ved valget herimellem bør de grundlæggende retssikkerhedssynspunkter, der taler for at borgerne bør kunne kende gældende retsforskrifter, have udslagsgivende betydning. Det er derfor min konklusion, at § 22 må forstås således, at der foreligger en forfatningsmæssig pligt for regeringen til at kundgøre alle bindende (statslige) retsforskrifter, men at regeringen principielt står frit i henseende til kundgørelsesformen i det omfang denne ikke er normeret i lovgivningen.

3. Særlige grundlovsbestemmelser

Ved siden af § 22 findes 2 andre bestemmelser i grundloven, der berører kundgørelsesspørgsmålet. De har alene perifer interesse i denne sammenhæng og skal derfor kun omtales ganske kortfattet.

Først § 88 vedrørende spørgsmålet om kundgørelse af en ny grundlov eller grundlovsændringer. Bestemmelsen omtaler ikke direkte kundgørelse eller henviser til § 22. Det er derfor ikke klart, hvorvidt sådanne regler skal kundgøres. Ifølge § 89 1.pkt. trådte den sidst gennemførte grundlov i 1953 i kraft umiddelbart ved stadfæstelsen

22. Bestemmelsen påkaldte sig ikke stor interesse, jfr. RT 1952-53 A II sp.3546-47, hvor alene spørgsmålet om fristen for stadfæstelse i 1.punktum omtales. Det er på sin vis bemærkelsesværdigt, at bestemmelsen ikke blev drøftet nærmere i betragtning af den uenighed, som de implicerede statsretskyndige afslørede nogle år senere, jfr. nedenfor under 11.

(»straks«), men dette løser ikke spørgsmålet om grundlove skal kundgøres. De ovenfor nævnte reale hensyn taler dog med stor vægt for et sådant resultat. Selv om det af den særlige procedure for gennemførelse af en grundlov følger, at dens indhold vil være særligt godt udbredt på forhånd, dvs. inden en eventuel kundgørelse, bør det antages som et uskrevent retsprincip, at en ny grundlov skal kundgøres.[23] I og og med at det ikke er muligt fremover at binde grundlovsgiver, kan der i og for sig ikke for fremtiden angives noget præcist om spørgsmålet.

For en række lovområder gælder, at folketingets mindretal har mulighed for at stoppe love ved at få disse sendt til folkeafstemning. Efter § 42 stk.7 kan denne type lovforslag i særdeles påtrængende tilfælde forudsat at der er en bestemmelse herom i lovforslaget[24] desuagtet stadfæstes og kundgøres. Falder den herefter gældende lov ved folkeafstemningen, er der i bestemmelsens sidste punktum fastsat særlige regler om kundgørelse af denne afgørelse. Kundgørelse, der medfører lovens bortfald - dog næppe med tilbagevirkende kraft - skal således ske senest 14 dage efter folkeafstemningen.[25] For denne særlige situation er der således af forståelige grunde i modsætning til § 22 fastsat en frist for kundgørelsen.

4. Perioden 1849-1870

Selv om der som nævnt ikke af 1849-grundlovens § 29 fulgte noget nødvendigt krav om at indføre en ny ordning af kundgørelsesproceduren, var det naturligt at gennemføre en reform efter at retsforskrifter ikke længere var udtryk for en kongelig viljesakt.

Det kan derfor forekomme overraskende, at der skulle gå næsten 22 år efter grundloven, forinden en ny ordning blev gennemført. Der var almindelig enighed om sagens vigtighed, hvilket illustreres af en udtalelse af Krabbe, der fremhæver Lovtidende som *»en vigtig Steen i hele vor Retsbygning«* (RT 1869-70 Ordentlig samling[26] F sp.4591-92). Indtil 1. januar 1871 fortsatte kundgørelsesformen desuagtet med at være tinglæsning.

23. Berlin antager p.33, at § 22 gælder for grundlove, jfr. ligeledes Alf Ross 3.udg. p.513 note 69. Zahle bd.1 p.52 finder, at § 22 formentligt kan benyttes analogt.

24. Jfr. Alf Ross 3.udg. p.339.

25. Jfr. Henrik Zahle bd.3 p.52.

26. I det følgende er alle henvisning til Ordentlig samling, medmindre andet er angivet.

Årsagen hertil skal søges i de urolige og omskiftelige statsretlige forhold, der prægede denne periode.[27] Udgangspunktet i disse år var, at Slesvig ikke måtte knyttes nærmere til Danmark end Holsten og Lauenborg, der var medlemmer af det tyske forbund. Dette gav anledning til mange gnidninger og adskillige forfatningsændringer, der karakteriseres ved en adskillelse mellem fællesanliggender for hele monarkiet (udenrigs- og militæranliggender samt statsfinanserne) og de særlige anliggender (indenrigs-, justits- og kirke- og undervisningsministeriet). Denne opdeling blev først gennemført ved kundgørelse 28/1 1852, og herefter skiftede den forfatningsretlige regulering jævnligt, hvilket det ikke her er påkrævet at redegøre for i detaljer, idet det blot kan bemærkes, at fællesanliggenderne var placeret under et særligt parlament, rigsrådet. Efter at 1864-krigen havde afgjort de territoriale forhold, stod man med to forfatninger, dels grundloven af 1849 dels fællesforfatningen af 18/11 1863. Denne forfatningsmæssige uorden blev afklaret ved den såkaldte reviderede grundlov 1866.

Selv om man således allerede i 1852 og siden i 1856 gik i gang med en reform af kundgørelsen, afstod man fra at gennemføre en ny ordning, fordi opdelingen af regeldannelsen i særlige anliggender og fællesanliggender medførte, at det var tvivlsomt, hvorvidt en sådan reform kunne have virkning for de af rigsrådet gennemførte love vedrørende fællesanliggender.[28]

Da disse forhold som nævnt blev afklaret ved grundloven 1866, var man herefter rede til at gå i gang med en reform af kundgørelsen.

Det er vanskeligt at gennemskue, hvorfor opdelingen mellem fællesanliggender og særanliggender blev tillagt en sådan afgørende betydning. Det er således let at forstå den forundring, som Krieger tilkendegav ved påbegyndelsen af landstingets behandling af forslaget til lovtidendelov, hvor han betonede sagens vigtighed ved at fremhæve, at »*af den Maade, hvorpaa Lovgivningen ordner Tilveiebringelsen af Kjendskab til Lovene, afhænger jo selve Lovenes Anvendelse heelt igjennem*« (RT 1869-70L sp.254).

27. Jfr. om denne periode C. Goos, Henrik Hansen: Grundtræk af den danske statsret (København 1890) p.48-61, H. Matzen 1.del (1910) p.201-207, Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (København 1954) p.36-51. Se endvidere Roar Skovmand: Politikens Danmarkshistorie bd.11 (København 1978) især p.187,324,331,334,358,459,496 og 507. Se herudover Jens Himmelstrup, Jens Møller: Danske forfatningslove 1665-1953 (2.udg. København 1958) p.73-75. I denne bog er de forskellige forfatningsdokumenter fra denne periode optrykt. En anekdotisk fremstilling af perioden 1848-64 findes i P. Stavnstrup: Dansk Tidehverv 1848-1864 (København 1941).

28. Jfr. Departementstidenden 1870 p.74 og RT 1869-70, L sp.216.

Bekendtgørelse af lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende

Herved bekendtgøres lov af 25. juni 1870 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende med de ændringer, der følger af lov nr. 467 af 14. december 1923 og lov nr. 279 af 18. juni 1951.

§ 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 o.s.v.), 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 indfores i Lovtidende alle ministerielle anordninger, under hvilket navn de end måtte udstedes (anordninger, bekendtgørelser, plakater, reglementer, regulativer, instrukser, vedtægter o.s.v.), 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 de 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 den 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 foreskreven 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 forsømmelse 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

Justitsmin. 4. kontor j.nr. 1986-911-4

J. H. SCHULTZ A/S 18-9 B/JUST41705x05x

5. Lovtidendeloven 1870

Som nærmere omtalt i kapitel 2 var der en række alvorlige ulemper ved tinglæsningen, der gjorde det påtrængende nødvendigt at organisere kundgørelsen på en ny måde.[29] Den idé at lade staten udsende et officielt blad, hvori nye retsforskrifter bliver kundgjort, er i moderne tid[30] opstået i Frankrig i forbindelse med revolutionen.[31] Oprindelsen var i en vis forstand bladet Moniteur Universel, der indeholdt referater fra forhandlingerne i den grundlovgivende forsamling og som fra 28/12 1799 indeholdt de beslutninger regeringen havde truffet. Den egentlige etablering af et lovtidende sker dog ved loi sur le mode de gouvernement provisoire ét rèvolutionaire 4/12 1793, hvor Bulletin des lois de la Republique opstår. Ordningen præciseres ved en lov af 4/10 1795, hvorefter retsforskrifter træder i kraft ved lovtidendes ankomst til det enkelte amt,[32] jfr. nærmere herom under 10.3. Det formelle udgangspunkt for reguleringen bliver § 1 i Code Napoleon (nu: Code Civil). Bulletin des lois er fra 1870 erstattet af Journal Officiel.

De regler, der begynder at opstå rundt omkring i Europa i løbet af det 19. århundrede, hvorefter kundgørelse sker i et statsligt tidsskrift, er alle mere eller mindre direkte inspireret af den franske ordning.[33] Herhjemme anførte Ørsted allerede tidligt,[34] at det ville være hensigtsmæssigt, at der blev indført et Lovtidende.

De forslag til en sådan lov, der i 1850'erne og 60'erne blev udarbejdet, og som findes opbevaret på Rigsarkivet,[35] er alle baseret på den samme grundtanke, der kom til at gå igen i den endeligt vedtag-

29. Under behandlingen af lovforslaget fremhævede Ploug, RT 1869-70 L sp.283, at tinglæsning er *»en intetsigende og besværlig Formalitet«*.

30. Et klassisk forbillede er det officielle blad, hvori Cæsar lod senatets forhandlinger offentliggøre, hvilket blev forbudt under Augustus, jfr. Fritz von Schwind: Zur Frage der Publikation im römischen Recht (München 1940) p.56.

31. Jfr. Jacob W.F. Sundberg: Från Eddan till Ekelöf (Malmö 1978) p.130-31 med note 13.

32. Jfr. hertil Werner May: Die Gesetzespublikation im modernen Staatsrecht (Dresden 1937) p.24-25, hvor 1795-loven opfattes således, at det formelle publikationsbegreb hermed sættes igennem, dvs. at borgerne ikke skal kende retsforskrifterne, men blot have mulighed for at opnå en sådan viden.

33. Jfr. især vedr. Tyskland og Østrig, Ursula Severin p.11,14.

34. Eunomia bd.2 (1817) p.241.

35. Justitsministeriet, 1.Kt. 1869 nr.2221 (i det følgende betegnet akter).
I rigsdagens bureausager 1869/70 C.141.04/72 indeholder mapperne med

ne lov af 25/6 1870 (i dag Lovbekendtgørelse 617 af 15/9 1986), der trådte i kraft d. 1. januar 1871.[36] Der er selvsagt mindre variationer mellem de forskellige forslag, hvoraf enkelte berøres i det følgende, men hovedprincipperne har der ikke været større diskussion om.

En forløber til et lovtidende bestod i, at der i perioden 1852-70 blev trykt et titelblad og et kronologisk register til de trykte retsforskrifter, således at disse kunne indbindes.

Der blev i forbindelse med gennemførelsen af loven fremsat en række hovedbegrundelser for denne.[37]

For det første blev der lagt vægt på, at man ved hjælp af Lovtidende kan bringe de retlige normer til den almindelige befolknings kundskab. Det løber som en rød tråd igennem rigsdagens forhandlinger over lovforslaget, at det informative aspekt står i centrum. Der hersker en betydelig omend ikke enstemmig tro på, at et lovtidende vil kunne fungere som et informativt organ. Denne opfattelse behandles nærmere nedenfor, især under 24, men det kan allerede her bemærkes, at synspunktet historisk til en vis grad er forståeligt i betragtning af den meget ufuldkomne tinglæsningsform.[38]

I denne forbindelse kan der endvidere peges på den vægt, der blev lagt på, at Lovtidende blev »ren«, dvs. at det kun måtte indeholde de retsforskrifter, der var bindende for borgerne, og som de derfor burde læse, jfr. videre herom under 6.

Et yderligere retsinformatorisk aspekt, der blev fremhævet, var nummeringen af retsforskrifterne, der gjorde det muligt at gå over til en ny og mere præcis citeringsmåde. Tidligere kunne man kun benytte indhold og dato, hvilket muliggjorde forvekslinger.[39] Denne konsekvens af et lovtidende er selvsagt primært en fordel for den professionelle anvendelse af retsforskrifterne, men letter dog også den almindelige genfinding af disse.[40]

For det andet blev der lagt vægt på, at retsforskrifter fremover ville træde i kraft på samme dag i hele landet. Dette er en betydelig ret-

sager vedr. lovtidendeloven udover de trykte forslag alene en liste over bilag, medens de til rigsdagsudvalget faktisk fremsendte bilag ikke findes.

36. Det endelige lovforslag er trykt i Departementstidenden 1870 p.73-74. Dette blev på en række punkter udvidet og ændret, jfr. RT 1869-70 B sp.357-62.

37. Se især Departementstidenden 1870 p.75.

38. Man kan dog i en vis forstand anse ting o.lign. som mere adækvate fora, da borgerne her har ret til at være til stede ved retsforskrifternes kundgørelse, således at et lovtidende kan anskues som en rendyrkning af den fiktion, at borgerne får kendskab til retsforskrifterne, jfr. Erik Fahlbeck: Förvaltningsrättsliga studier (Stockholm 1938) p.192.

39. Jfr. Departementstidenden 1870 p.76.

40. Forudsat selvsagt, at nummeret benyttes, jfr. Sven Lytzen, UfR 1917 p.327.

lig fordel, men samtidig blev hensynet til reel kommunikation også i denne forbindelse understreget. I henseende til de ringe udbyggede kommunikationsveje, der især kunne være mærkbare om vinteren, blev det pointeret, at der ved den konkrete fastsættelse af ikrafttrædelsestidspunktet måtte tages hensyn hertil, jfr. herom nærmere nedenfor under 6 og 10.

Dette er baggrunden for at loven ikke gælder for Færøerne, jfr. § 8.[41] Kundgørelse skete her fortsat ved tinglæsning, idet retsforskrifterne også med et rent informativt formål blev trykt i Lovtidende. Forholdene på Færøerne er nu reguleret ved Lov nr. 51 af 1/4 1896, hvorefter retsforskrifter, der gælder for Færøerne, skal optages i Lovtidende, idet titel og udgivelsesdag skal annonceres i Dimmalætting, således at reglerne træder i kraft 4 uger efter denne meddelelse. For så vidt angår Grønland antages - noget bemærkelsesværdigt - med udgangspunkt i grl § 1 den almindelige ordning i lovtidendeloven at være gældende.[42]

For det tredje spiller de statsfinansielle hensyn en betydelig rolle, hvilket også illustreres af, at især finansudvalget i perioden op til lovens gennemførelse havde interesseret sig for sagen.[43] Det var således en fordel, at man nu ikke længere behøvede at trykke de enkelte retsforskrifter i et stort antal eksemplarer og separat udsende disse med en ressourcebelastende administration til følge. I denne forbindelse kan der i øvrigt særligt være grund til at fremhæve, at en vigtig funktion af et lovtidende er, at teksten heri bliver autoritativ fremfor det originale eksemplar af retsforskriften.[44] Det var ligele-

41. Jfr. Departementstidenden 1870 p.77.

42. De særlige forhold omkring lagtingslove på Færøerne og landstingslove i Grønland inddrages ikke i denne afhandling. - For så vidt angår lovtidendelovens anvendelse for »danske« love har jeg haft nytte af et utrykt papir af Frederik Harhoff.

43. Jfr. RT 1869-70 L sp.216.
I akter findes et notat 4229-34 af 20/7 1869 til de enkelte ministerier, hvoraf det fremgår at finansudvalget presser på for at få sagen løst.
På Folketingets arkiv er finansudvalgets aktivitet søgt undersøgt, hvilket dog ikke fuldt ud er muligt, da en række forhandlingsprotokoller mangler grundet rigsdagsbranden i 1884. Det drejer sig om protokollerne 1852/53-54/55, 1864/65-67/68. Endvidere er protokollen 1859/60 ikke på plads. Allerede på sit 35.møde, 5/12 1850, bemærker udvalget, at der bruges for store udgifter til trykning af love (og lovudkast). Af Copiebog 1869/70 p.1 fremgår, at udvalget i en skrivelse af 15/12 1869 har forespurgt ministeriet, hvorledes man vil fremme lovtidendesagen. Generelt behandles sagen på følgende møder: 23/10 1868, 13/11 1868, 17/11 1868, 13/12 1869, 17/11 1870, 23/11 1970.

44. Jfr. Werner May p.27.
For så vidt angår Danmark ligger det originale eksemplar af en retsfor-

des væsentligt, at der ikke længere skulle afsættes ressourcer til at kontrollere at kundgørelse faktisk finder sted. Lovtidende ville give en besparelse.[45] Hensynet til det offentliges økonomi får også fremover betydning for Lovtidendes indhold, jfr. nærmere især under 17.2.

Det nærmere indhold af lovens enkelte regler vil blive behandlet nedenfor i det omfang de har informatorisk interesse. Forinden drøftes en række af de mere generelle hensyn.

6. Generelle hensyn

Det kan indledningsvis være hensigtsmæssigt nærmere at søge indkredset, hvilke krav der kan stilles til statens formidling af retsforskrifter. Det er således et kendt synspunkt, at borgerne har en almindelig pligt til at skaffe sig kundskab om de gældende retsforskrifter, idet staten blot skal gøre dette muligt. Dette udgangspunkt indebærer, at staten som forudsætning for det retlige systems funktion har en almen publiceringsforpligtelse, der skal opfyldes på en sådan måde, at det bliver så let som muligt for den enkelte borger at få det nødvendige kendskab til retsforskrifterne, jfr. dog herved drøftelsen p.265-66 og 328 vedr. statens reelle ønsker og behov. Der er ingen tvivl om, at lovtidendemodellen har fortrin fremfor den klassiske tinglæsning, således som den fungerede i praksis, men samtidig er det også klart, jfr. nedenfor under 24 og nærmere i kapitel 5, at et lovtidende ikke kan stå alene, medmindre der blot skal være tale om en formel mulighed for borgerne til at opnå regelkundskab. Det er et minimumskrav, at alle bindende retsforskrifter skal publiceres, hvilket da også oprindeligt var udgangspunktet i lovtidendeloven, jfr. nærmere under 17.

Det følger ligeledes af det angivne synspunkt, at kundgørelse af retsforskrifter må anses for en offentlig opgave og dermed ikke som udgangspunkt kan overlades til private.[46] Dette indebærer, at de regelsamlinger (og registre), der udsendes af private forlag, alene bør

skrift, dvs. for lovens vedkommende det af regenten signerede, ved den sag, der i det enkelte ministerium angår gennemførelsen af retsforskriften.

45. Et væsentligt spørgsmål under lovforslagets behandling var, i hvilket omfang der skulle udsendes frieksemplarer, jfr. herom RT 1869-70L sp.280-81 (Justitsministeren), B sp.359, 362, hvor § 7 indsættes, og generelt F sp.4595 (Krabbe), der bemærker, at økonomiske hensyn ikke bør spille nogen stor rolle. Se videre under 24 nedenfor.

46. Se i denne forbindelse notat af 24/3 1867 i akter.

anses for tilfældige supplementer, og at staten ikke bør basere sin publiceringsvirksomhed på eksistensen af denne type samlinger.

I denne forbindelse kan det anmærkes, at Lovtidende trykkes af et privat forlag, Schultz' Forlag, hvilket vistnok er en afvigende ordning i forhold til alle andre lande.[47] Denne ordning har dog vistnok i praksis ikke givet anledning til nogen problemer.

Statens udgivelsesforpligtelse indebærer selvsagt også en økonomisk forpligtelse (finansiering af trykning etc.), hvilket klart fremtræder allerede under rigsdagsbehandlingen af lovtidendeloven, jfr. ovenfor. I og med at denne forpligtelse må betragtes som et nødvendigt element i statens funktion som udsteder af retsforskrifter, kan der opstilles den fordring, at disse udgifter ikke bliver underkastet de samme hensyn som andre af statens økonomiske aktiviteter. Selv om det således kunne være nærliggende at basere virksomheden på det synspunkt, at den i hvert fald skal hvile i sig selv, må det anses for nødvendigt, at den subventioneres, således at det sikres, at borgernes muligheder for at få kendskab til retsforskrifter ikke forvrides af økonomiske grunde. Der har da også været en tradition for, at Lovtidende er et relativt billigt tidsskrift, jfr. nærmere under 24.

De statsfinansielle hensyn har dog også på under en informatorisk synsvinkel negativ måde spillet en væsentlig rolle, idet økonomiske hensyn har medført en begrænsning i antallet af de retsforskrifter, der optages i Lovtidende, jfr. under 17.2. Det er et alment karaktertræk, at de økonomiske hensyn tillægges stor vægt for udformningen af den officielle regelkommunikation.

Som nævnt under 5 blev det ved udformningen af lovtidendeloven tillagt stor betydning, at retsforskrifter nu kunne træde i kraft på samme tid over hele landet. Dette var nok den væsentligste retlige begrundelse for Lovtidende. Staten påtager sig herved en distributionsforpligtelse, idet det er nødvendigt for at dette formål kan opnås på en forsvarlig måde, at Lovtidende kommer ud til alle dele af landet. Som det nærmere drøftes under 10, kan der opstå retlige tvivlsspørgsmål, ifald distributionen ikke fungerer.

Generelt kan i denne forbindelse bemærkes, at det for Lovtidendes funktionsevne er nødvendigt, at postvæsenet hurtigt ekspederer de færdige numre af Lovtidende, jfr. under 10.3. Uanset at distributionssystemet i dette århundrede er blevet stadigt forbedret, jfr. herved også p.72-73, kræver dette fortsat konstant opmærksomhed.

47. Jfr. J.J. Cherns: Official publishing: An overview (Oxford 1979) p.389.

7. Lovtidendes opbygning, struktur, indhold m.v.

Den nærmere udformning af Lovtidende, hvis udgivelse i dag varetages af justitsministeriet, sekretariatet for Retsinformation, jfr. Cirkulæreskrivelse nr. 93 af 26/8 1985, har taget udgangspunkt i den under forarbejderne nævnte forudsætning om, at der skulle være tale om et rent tidsskrift, dvs. at der udelukkende må optages retsforskrifter, der er bindende for borgerne, jfr. herved Cirkulære nr. 50 af 24/3 1952 punkt 1.

Ved forelæggelsen af forslaget til lovtidendelov i landstinget fremhæves renhedskravet, idet medtagelse af andet end bindende retsforskrifter vil forkludre øjemedet med forslaget (RT 1869-70L sp.216-17). Under forslagets behandling blev synspunktet ligeledes tit fremhævet.[48]

Denne aspiration er ikke let at overholde, idet den forudsætter en betydelig disciplin fra de regeludstedende myndigheders side. Renhedskravet forudsætter, dels at alle bindende retsforskrifter medtages,[49], dels at der især ikke under bekendtgørelsestitlen gemmer sig bestemmelser, der i virkeligheden alene retter sig til myndigheder, dvs. cirkulæreregler.

Traditionelt er der ikke afsat ressourcer til, at Lovtidendes udgiver selv kan gennemgå retsforskrifterne for at foretage denne kontrol, der da også kan være vanskelig, fordi den undertiden kan forudsætte et kendskab til det materielretlige område.

Renhedskravet er under alle omstændigheder nærmest umuligt at opretholde fuldstændigt, eftersom mange retsforskrifter er af blandet karakter. De vil således ofte indeholde både bindende regler og regler udelukkende rettet til myndighederne, hvilket i nogen tilfælde kan være hensigtsmæssigt. Udgangspunktet i dag er da også, at bekendtgørelser alene som hovedregel kun må bestå af regler af bindende karakter, jfr. Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 5.

Det retteste er derfor måske at opfatte renhedskravet som et negativt krav, således at bindende retsforskrifter ikke, medmindre der

48. Jfr. RT 1869-70L sp.258 (Krieger), der lægger vægt på, at der ellers vil opstå misforståelser fra borgernes side, sp.268 (Madvig), sp.271 (Bonne), der pointerer, at bladet skal læses, F sp.4592-93 (Krabbe). Ploug derimod (L sp.283-84) mener, at bladet vil blive for lille og derfor ikke blive læst.

49. Jfr. Henrik Zahle bd.2 p.232-36, der anfører, at har en retsforskrift blot indirekte betydning for borgernes retsposition, bør den udstedes som bekendtgørelse og ikke som cirkulære. Denne prisværdige holdning efterfølges næppe fuldt ud i praksis.

er udtrykkelig hjemmel herfor i lov eller kgl. anordning, må publiceres andre steder end i Lovtidende. Dette følger direkte af lovtidendelovens § 2, der må forstås på den måde, at uhjemlet kundgørelse uden for Lovtidende har den retlige konsekvens, at retsforskrifterne ikke får retsvirkninger for borgerne, jfr. herved også under 14.

Praksis er dog næppe fuldt ud i overensstemmelse med dette synspunkt. I U 1963 p.679Ø tages stilling til, om en regel om fastsættelse af en frist (senest ved indtoldning) for opnåelse af toldfritagelse efter toldtariffen skulle optages i Lovtidende. I det konkrete tilfælde havde den manglende kundgørelse haft som konsekvens, at toldfritagelse ikke var opnået. Fristen der var en ændring af administrativ praksis var meddelt i Statstidende, ved meddelelse i dele af dagspressen og ved cirkulæreskrivelse til toldstederne. Landsretten lagde modsat underretten til grund, at en sådan ændring af praksis ikke kunne betragtes som en retsforskrift, jfr. herved også p.37, der behøves kundgjort i Lovtidende, og da adækvat informationsvirksomhed var foretaget og fristen i øvrigt var sagligt velbegrundet, blev toldvæsenets afgørelse opretholdt.

Udover love og bekendtgørelser optages i Lovtidende også lovbekendtgørelser, jfr. nærmere om disse under 21.

Uden for Lovtidende falder EF-retsforskrifter, der publiceres i EF-tidende, afdeling L, jfr. bkg.nr. 565 af 22/9 1972 II punkt 2. Dette indebærer, at der heri kan være optaget regler, der enten ændrer eller modificerer de retsforskrifter der findes i Lovtidende, hvilket forekommer at være ret uheldigt.[50]

Lovtidendes opbygning er rent kronologisk, idet retsforskrifter optages i den rækkefølge de indkommer til udgiveren med en fortløbende nummerering, jfr. Anordning 24/9 1870 § 3. Gennembladring af en årgang af Lovtidende efterlader således et kaotisk indtryk, men dette er en uundgåelig følge af den kundgørelsesfunktion, der udøves af Lovtidende. Systematisk er der indgang til den enkelte årgang af Lovtidende via et sagregister, medens det er via privat udsendte registre,[51] at der opnås en indgang til flere årgange, jfr. nærmere vedrørende disse registre p.368-69.

Ifølge lovtidendelovens § 3 sidste punktum skal hvert nummer af Lovtidende være dateret, hvilket er påkrævet for at ikrafttrædelses-

50. Også i forhold til EF-reglers formidling er der store retsinformatoriske problemer, jfr. Jens Fejø, Politiken 21/1 1988, 2.sektion p.5.
Uanset at problemet i de kommende år vil få stigende betydning inddrages kundgørelse af EF-retsforskrifter ikke i denne afhandling, da en behandling heraf vil være for pladskrævende.

51. I Bet.740/1975 p.28 betegnes Topsøe-Jensens Dansk Lovregister noget uheldigt som halvofficielt.

tidspunktet kan fastlægges, jfr. under 9. Matzen[52] har i denne forbindelse antaget, at skulle dateringen mangle, er der ikke sket nogen gyldig kundgørelse. Problemet, der så vidt ses alene vil være aktuelt for retsforskrifter der ikke angiver en bestemt dato for deres ikrafttræden, eller hvor Lovtidende udkommer forsinket i forhold til den i retsforskrifterne angivne dato, har ikke foreligget i praksis. Det forekommer tvivlsomt, hvorvidt manglende datering skulle have den nævnte konsekvens, da der vil kunne føres bevis for, hvornår Lovtidende er udsendt.

Traditionelt er Lovtidende udkommet i flere afdelinger, hvis indhold har varieret gennem tiderne.[53] Begrundelsen for afdelingsopbygningen er, at denne skulle lette overskueligheden, samtidig med at den enkelte kan vælge alene at abonnere på enkelte afdelinger. Det har ingen retlig betydning, i hvilken afdeling en retsforskrift er kundgjort,[54] men placering af en retsforskrift i en forkert afdeling kan have den informatoriske konsekvens, at den bliver skjult og ikke opdages af adressaterne.

Siden 1951 har strukturen været således, at i afdeling A optages de almindelige retsforskrifter, medens afdeling B indeholder de statsfinansielle retsforskrifter samt indtil 1988 lidt malplaceret indfødsretslove, medens afdeling C, der blev indført i 1936, indeholder traktater og konventioner.

Man kan i denne forbindelse rejse det spørgsmål, om det ville være hensigtsmæssigt at opdele love og bekendtgørelser i to afdelinger, således som det sker i det elektroniske informationssystem, jfr. p.312. Selv om der i en vis forstand er tale om forskelligartede retsforskrifter, der har deres baggrund i forskellige kompetencenormer, vil en sådan opdeling næppe være ønskelig i og med, at retsforskrifterne tjener samme retlige formål, og da det kan være svært for borgerne på forhånd at vide, om en retsforskrift er udstedt som lov eller bekendtgørelse.

8. Stadfæstelse

Efter at folketinget har afsluttet sin behandling af et lovforslag med endelig vedtagelse af dette, er det efter grl § 22 [55] jfr. § 3 nødvendigt,

52. Den danske statsforfatningsret 2.del p.211.

53. Jfr. herom Bet.740/1975 p.12.

54. Jfr. Max Sørensen, J1959 p.455.

55. Ifølge C. Goos, Henrik Hansen p.135 er reglen overflødig i forhold til § 3. Se

at forslaget stadfæstes af regenten for at der kan blive tale om en lov. Stadfæstelse skal ske senest 30 dage efter lovforslagets vedtagelse, idet det er uden betydning, om et nyt folketingsår er begyndt.[56] Er et lovforslag endeligt vedtaget, kan regeringen lade dette stadfæste, også hvis der i Folketinget efterfølgende har vist sig et klart markeret flertal imod loven, idet det dog er et andet spørgsmål, om dette politisk vil være hensigtsmæssigt.[57]

Det antages sædvanligvis, at fristen er præklusiv, således at stadfæstelse efter dette tidspunkt ikke medfører, at der bliver tale om en lov.[58] Stadfæstelse sker eller bekræftes i statsrådet, jfr. grl § 17 stk.2 samt Cirkulære nr. 31 af 23/2 1960 punkt II, hvoraf det fremgår at stadfæstelse uden for statsrådet benyttes, når fristen ellers ville blive overskredet.

Stadfæstelse er i dag en formalitet i den forstand, at det er utænkeligt, at regenten personligt skulle nægte stadfæstelse. Dette er ikke sket siden 1865.[59] Derimod er regeringens/ministerens tiltræden af lovforslaget (kontrasignatur) en reel handling, jfr. ovenfor.

Stadfæstelse er en gyldighedsbetingelse i og med, at ustadfæstede lovregler ikke kan have nogen retsvirkninger. Samtidig kan stadfæstede lovregler kun ændres ved lov, hvorved bemærkes at det i teorien[60] er antaget, at stadfæstelsen ikke ej heller før kundgørelsen kan tilbagekaldes.

Herudover tjener stadfæstelsen som promulgation[61] af loven, idet kongens signatur sammen med ministerens kontrasignatur, jfr. grl § 14, fungerer som en officiel tilkendegivelse af, at der foreligger en lov med det angivne indhold.[62] Selv om behandlingen af et lovforslag er

også Knud Berlin 2.del p.25, hvorefter der blot er tale om en præciserende gentagelse af § 3.

56. Jfr. Max Sørensen: Statsforfatningsretten (2.udg. ved Peter Germer, København 1973) p.187.

57. Jfr. A. Lund Sørensen, J 1964 p.354,360 vedrørende en situation i 1929, hvor regeringen stadfæstede et lovforslag efter at regeringen var faldet ved et mislillidsvotum og valg udskrevet.

58. Jfr. Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret p.344-45 og Alf Ross 3.udg. p.325.

59. Jfr. A. Lund Sørensen, J 1964 p.353.

60. Jfr. Holck p.193, Matzen 2.del p.208, Berlin 2.del p.29-30.

61. Der er således tale om en integreret proces, således at der ikke, jfr. Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret p.345, i dansk ret eksisterer et egentligt promulgationsbegreb.

62. Jfr. Nils Herlitz: Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och rigsdag (Stockholm 1926) p.373 og Robert Malmgren: Sveriges Författning bd.2 (Malmö 1941) p.134.

offentlig, tjener denne dokumentation det formål, at den knytter autoritet til den foreliggende tekst.

Medens det er utvivlsomt, at stadfæstelse er en gyldighedsbetingelse, er det et mere åbent spørgsmål, om denne er tilstrækkelig til at loven får retsvirkninger. Formuleringen af § 22 er som udgangspunkt klar, idet stadfæstelsen medfører lovskraft. Problemet er herefter, hvad der nærmere ligger i dette begreb. Ved en bedømmelse heraf må problemstillingen først præciseres og derefter analyseres ud fra de forskellige adressater for love.

Anvendelse af lovregler fra stadfæstelsestidspunktet, dvs. før lovens kundgørelse, kan alene tænkes, når der bortses fra forberedelseshandlinger jfr. under 11, i de tilfælde, hvor der i loven er optaget en ikrafttrædelsesfrist, der ligger før kundgørelsestidspunktet. I disse tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at skelne mellem embedsmænd og borgere som adressater.

Det forekommer forsvarligt at lægge til grund, at lovregler fra stadfæstelsen er bindende for embedsmænd,[63] jfr. dog i denne forbindelse U 1944 p.398Ø vedr. toldnedsættelse, hvor et synspunkt om at nye lovregler skulle være bindende for staten fra ikrafttrædelsestidspunktet, men først fra den senere kundgørelse for borgerne, blev forkastet, da kundgørelse må være en fælles forudsætning for retsforskrifters anvendelse. Afgørelsen er i denne sammenhæng speciel, fordi lovens regler skulle anvendes i forhold til borgerne.

Ukundgjorte love forpligter derimod næppe borgerne, jfr. herved nærmere nedenfor under 11 og 14, hvor de reale hensyn og retspraksis inddrages i drøftelsen.

I informatorisk sammenhæng er det afgørende borgernes forhold, og her forekommer det mest nærliggende at opfatte omtalen af »lovskraft« som en art konsekvens af § 3, således at der ikke indlæses nogen selvstændig betydning heri.[64]

For så vidt angår bekendtgørelser er der ikke nogen formel stadfæstelsesprocedure. Regelproduktionen afsluttes formløst ved at ministeren underskriver bekendtgørelsen. Kgl. anordninger, der i dag er sjældne, underskrives også af regenten, men dette er ikke nogen

Se dog modsat Jerzy Sawicki p.5, hvorefter stadfæstelse ikke bekræfter rigtigheden af den fulgte lovprocedure.

63. Jfr. således A.W. Scheel p.134, hvis fremstilling er fra tiden før lovtidendeloven, Max Sørensen p.189 om love, der virker internt i statsstyret, og Bet.740/1975 p.16, der finder at spørgsmålet er uafklaret, Jerzy Sawicki p.14 og Peter Germer: Statsforfatningsret I (København 1988) p.88-89 med omtale af finansloven.

64. Alf Ross 2.udg. p.332 er klar: »*At forslaget gennem stadfæstelse får 'lovskraft' betyder ingenting*«.

egentlig stadfæstelse. Der foreligger så vidt det ses ikke på dette punkt særlige retlige problemer i relation til bekendtgørelser.

9. Ikrafttrædelsesbestemmelsens udformning

Indtil 1871 trådte retsforskrifter i kraft ved kundgørelsen (tinglæsning).[65] Ifølge lovtidendelovens § 3 2.pkt. træder love og bekendtgørelser i kraft ugedagen efter, at Lovtidende er udkommet, medmindre andet er bestemt. § 3 gælder selvsagt kun for de retsforskrifter, der optages i Lovtidende, og således ikke for bekendtgørelser, der er undtaget herfra,[66] jfr. under 17.

Det står regelproducenten frit at udforme ikrafttrædelsesbestemmelsen således, som det ud fra en bedømmelse af retsforskriftens materielle karakter findes mest hensigtsmæssigt. I forbindelse med diskussionen omkring U 1958 p.955Ø, jfr. herom under 11, blev det af Alf Ross (UfR 1959 p.116-17) anført, at lovtidendelovens regel for bekendtgørelsers vedkommende må forstås således, at reglen ikke kan benyttes på den måde, at retsforskriften træder i kraft før kundgørelsen. Dette forekommer at være en nærliggende og naturlig fortolkning,[67] selv om der ikke ved udarbejdelsen af loven er taget direkte stilling hertil. I denne forbindelse kan nævnes U1943 p.1172VLK, hvor det i forbindelse med en konkret lovs anvendelse netop lagdes til grund, at ikrafttrædelsesbestemmelsen alene fraveg ugefristen og ikke kravet om kundgørelse i Lovtidende.

I praksis forekommer mange forskellige varianter, jfr. herved også under 10. Udover de tilfælde, hvor ingen bestemmelse er optaget og hvor lovtidendelovens regel derfor gælder, er de typisk anvendte formuleringer i nyere tid enten, at retsforskriften træder i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende, dvs. den dag Lovtidende udkommer, dagen efter bekendtgørelse i Lovtidende eller angivelse af en bestemt dato, der kan ligge før eller efter at Lovtidende er udkommet. Tidligere sås ofte benyttet formuleringen, at en retsforskrift trådte i kraft straks, hvilket kunne give anledning til fortolkningstvivl i henseende til, om ikrafttrædelse skete ved stadfæstelsen eller kundgørel-

65. Jfr. Holck p.237.

66. Jfr. Poul Andersen: Dansk forvaltningsret p.25.

67. Se modsat Preben Stuer Lauridsen: Studier i retspolitisk argumentation (København 1974) p.243 note 22.

sen,[68] men denne formular er gået af brug. I Cirkulære 24/3 1952 punkt 9 anbefales, at retsforskrifter ikke sættes i kraft straks, medmindre dette er bydende nødvendigt.

Det er af justitsministeriet anbefalet, at der normalt fastsættes en bestemt dato,[69] jfr. Cirkulære nr. 4 af 10/1 1966 § 1 og Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 92 og 93 vedr. bekendtgørelser, hvor det angives, at udgivelsestidspunktet vil kunne aftales med Lovtidendes redaktion, jfr. under 13. Undtaget er efter punkt 94 bekendtgørelser, der blot til et bestemt tidspunkt ophæver ældre regler. I 1966-cirkulærets § 3 angives, at der ikke bør sættes en dato, når loven *»ikke har umiddelbare retsvirkninger for befolkningen«*.

En bestemt dato gør det lettere for borgerne at vide, hvornår retsforskriften er ikrafttrådt. I og med at de færreste kender lovtidendelovens § 3 eller ser retsforskrifterne i deres originale form i Lovtidende og dermed ved, hvornår det pågældende nummer af Lovtidende er udgivet, er fastsættelsen af en eksakt dato den informatorisk set mest hensigtsmæssige fremgangsmåde.

Ifølge Jerzy Sawicki[70] var der af 669 retsforskrifter i Lovtidende 1977 135, der ikke angav en dato for ikrafttrædelsen. En undersøgelse foretaget af Henrik Zahle vedrørende Lovtidende 1983 viser, at en dato var fastsat i de fleste love.[71] Der har dog i de senere år været en tendens til, at der i stadig flere retsforskrifter ikke fastsættes nogen bestemmelse, således at lovtidendelovens regel i dag har en vis praktisk betydning.[72] Denne opfattelse er baseret på, at en bestemmelse i en retsforskrift om at denne har virkning fra et bestemt tidspunkt ikke er nogen ikrafttrædelsesbestemmelse, jfr. videre under 12. I praksis ses da også undertiden, at man i en bekendtgørelse, der er afleveret for sent af det pågældende ministerium til lovgivers udgiver, fjerner ikrafttrædelsesbestemmelsen og erstatter den med en virkningsregel, jfr. også under 13. Sådanne retsforskrifter får dermed tilbagevirkende kraft, jfr. under 15.

Tendensen til ikke at fastsætte nogen bestemmelse om ikrafttrædelse er af de ovenfor nævnte grunde uheldig og kan give anledning til at overveje, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt ved en ændring

68. Jfr. V. Ravnsholt Rasmussen, J1936 p.263.

69. Som et specielt tilfælde kan nævnes Lovbkg.nr. 316 af 15/6 1988 om frikommuner § 6 stk.1, hvorefter der i frikommuneregulativer, der ikke optages i Lovtidende, jfr. under 17.1, skal angives en ikrafttrædelsesdato, jfr. herved FT1984-85A sp.2640.

70. Jfr. Jerzy Sawicki p.61.

71. Jfr. Henrik Zahle bd.2 p.97.

72. Se modsat Bet.740/1975 p.17 og Bet.1001/1984 p.46.

af lovtidendeloven at foreskrive, at der altid, dvs. selv om § 3 følges, skal angives en fast ikrafttrædelsesdato i den enkelte retsforskrift, jfr. p.342 og 347.

10. Ikrafttrædelsestidspunktet

Under forberedelsen af lovtidendeloven blev forskellige ordinære ikrafttrædelsestidspunkter overvejet. I de tidlige udkast til loven findes forslag om 14 dage og 21 dage.[73] Under lovforslagets behandling i folketinget blev ugefristen fra enkelte taleres side kritiseret, idet denne frist ikke antoges at give borgerne reel mulighed for at få kendskab til reglerne.[74] I Cirkulære nr. 4 af 10/1 1966 § 2 stk.1 angives, at det er vigtigt at give befolkningen en passende frist til at orientere sig. I det ikke gennemførte forslag til en ny lovtidendelov 1976 var fristen i § 5 sat til 3 uger, og under forslagets behandling blev månedsdagen nævnt som en mulighed.[75] Et afgørende hensyn ved udformningen af ikrafttrædelsesfristen er således, at borgerne skal have mulighed for at indrette sig på en ny retstilstand.

10.1. Fristens længde

Selv om ikrafttrædelsestidspunktet frit kan fastsættes i den enkelte retsforskrift, er lovtidendelovens frist ikke ganske uden betydning.[76] Dels angiver den almindelige regel en generel retningslinje, der kan opfattes som en anbefaling til de enkelte regelproducenter, dels får bestemmelsen selvsagt betydning i de tilfælde, hvor der ikke er fastsat en frist i den konkrete retsforskrift. Der er derfor grund til at overveje fristens længde nærmere.

Lovtidende afdeling A 1983-85 er blevet nærmere undersøgt, idet resultaterne gengives i Skema 1. Til grund for undersøgelsen har ligget den ovenfor under 9 angivne forståelse af ikrafttrædelses- og virk-

73. Jfr. i akter lovudkast (udateret, nok 1853), hvor fristen i § 2 sættes til 14 dage og tilsvarende i andre udkast fra 1856 og 1857. I et udateret notat (muligvis 24/2 1868) foreslås 21 dage.

74. Jfr. RT 1869-70 F sp.4591 (Winther), der ønsker 14-15 dage, sp.4596-97 (Dam), der grundet geografiske og klimatiske forhold vil have fristen betydeligt udvidet.

75. Jfr. FT 1975-76 Forhandlinger sp.6015-16 (Gudme).

76. At spørgsmålet skulle være helt ligegyldigt blev hævdet af Biltzing under behandlingen af 1976-lovforslaget, jfr. FT 1975-76 Forhandlinger sp.6012-13.

ningsbestemmelser. Klassificeringen af den enkelte retsforskrift er sket ved en sammenstilling af udsendelsesdatoen for det pågældende nummer af Lovtidende, der oplyses i en årligt udsendt oversigt, og det i retsforskriften angivne ikrafttrædelsestidspunkt. Herved fremkommer den benyttede frist, der herefter er sammenholdt med ugedagsfristen i § 3. Love og bekendtgørelser er undersøgt hver for sig, idet den offentlige forberedelse af love i modsætning til ved bekendtgørelser, jfr. nedenfor under 16, kunne tale for en længere ikrafttrædelsesfrist for bekendtgørelser.

Skema 1. Ikrafttrædelsesbestemmelser. Lovtidende A 1983-85

I. Love

	1983	1984	1985
Antal	127	162	250
Intet bestemt (= ltl 3)	34	34	60
Tidligere end ugedagen	40	42	121
Senere end ugedagen	53	86	69
Før Lovtidende udkom	0	0	1

II. Bekendtgørelser

	1983	1984	1985
Antal	474	450	356
Intet bestemt (= ltl 3)	106	113	97
Tidligere end ugedagen	227	230	154
Senere end ugedagen	138	103	93
Før Lovtidende udkom	3	2	2

Som det fremgår af skemaet får lovtidendelovens regel betydning i en del tilfælde, hvorved bemærkes, at variationerne mellem de enkelte årgange sikkert beror på tilfældigheder. Der synes således ikke, for så vidt angår fastsættelsen af ikrafttrædelsestidspunktet, hverken på lov- eller bekendtgørelsesniveau at blive anlagt nogen konsistent gennemført politik.

For en umiddelbar betragtning kunne undersøgelsesresultatet tale for, at lovtidendelovens regel har reel betydning, men dette kan selvsagt hænge sammen med den frist, der gælder i dag. Forestiller man sig således, at en længere frist blev fastsat, kunne dette have den virkning, at fristen i videre omfang blev fraveget i den enkelte retsforskrift. På den anden side er der grund til at tro, at også en længere frist vil have direkte betydning for en del retsforskrifter.

Eftersom det ordinære ikrafttrædelsestidspunkt angiver en ret-

ningslinje eller en anbefaling til regelproducenterne, kunne meget tale for en forlænget frist. Når det tages i betragtning, at ikrafttrædelsesfristen i det hele må antages at være informatorisk begrundet, er den nuværende frist for kort.

Selv om Lovtidende næppe spiller den store rolle som informativt organ, jfr. under 24, vil en længere ikrafttrædelsesfrist skabe bedre muligheder for at supplerende informationsvirksomhed vil kunne iværksættes i den pågældende periode, samtidig med at en længere frist i sig selv vil kunne være medvirkende til i det mindste marginalt at øge Lovtidendes informationsværdi.

Det er selvsagt et åbent skøn, hvilken frist der skal fastsættes, idet det blot må forudsættes, at den er teknisk klar og præcis.[77] Det kunne derfor være nærliggende at sætte fristen til 4-ugersdagen, således at f.eks. en retsforskrift, der er udsendt i Lovtidende d. 2/3 (1988), træder i kraft d. 30/3 (1988),[78] jfr. nedenfor vedrørende klokkeslettet.

Det kunne i denne forbindelse overvejes, hvorvidt lovtidendelovens regel fortsat alene bør være en anbefaling. For loves vedkommende er der ikke ud fra almindelige retskildeprincipper andre muligheder, omend spørgsmålet bør overvejes i forbindelse med en fremtidig grundlovsrevision.

Spørgsmålet er derimod aktuelt for så vidt angår bekendtgørelser, hvor ikrafttrædelsesfristen i øvrigt også har større betydning i og med at regelforberedelsen ikke er offentlig, jfr. nærmere herom p.211-13. Man kunne forestille sig den ordning, at lovtidendeloven var bindende, således at derogerende bekendtgørelser, der indebar en kortere frist, ikke kunne udstedes, medmindre der var adgang hertil i bekendtgørelsens hjemmelslov. En sådan konstruktion ville medføre, at folketinget blev nødt til at overveje spørgsmålet, der kan anses for at have en sådan betydning, at det er rimeligt at det afgøres på politisk niveau.

I hvilket omfang en sådan ændring ville medføre, at lovtidendelovens frist fik større vægt, er det selvsagt vanskeligt at skønne over, men det forekommer dog sandsynligt, at den ville få en noget større praktisk betydning.

77. Jfr. herved besvarelse af spørgsmål 6, FT 1975-76 LF172-bilag 2, hvorefter en frist på 1 måned giver anledning til tvivlsspørgsmål, f.eks. for retsforskrifter kundgjort 30/1 eller 31/8. Se også nedenfor under 19 vedr. norsk ret.

78. Se i denne forbindelse Björn Taras-Wahlberg: Lagstiftning til döds? (Stockholm 1980), der dels p.49 foreslår en frist på 2 måneder dels p.52, at der skal være 4 faste ikrafttrædelsestidspunkter i løbet af året. Sidstnævnte vil ganske vist indebære, at den enkelte kan have et skærpet opmærksomhedsniveau på disse tidspunkter, men vil dog i et moderne dynamisk samfund være en for stiv og formalistisk ordning.

10.2. Tidspunkt af døgnet

Det er ikke afklaret i lovtidendeloven, ej heller i dens forarbejder, på hvilket tidspunkt af døgnet på ikrafttrædelsesdagen retsforskrifter faktisk træder i kraft. Dette er især væsentligt for retsforskrifter, der træder i kraft på kundgørelsesdagen.

Det er kun sjældent, at en bestemmelse herom er optaget i den enkelte retsforskrift. Et eksempel findes i U 1958 p.955Ø, jfr. om denne sag nedenfor under 11. I og med at spørgsmålet kan have retlig betydning, er det vigtigt, at der fastsættes et eksakt og bestemt klart tidspunkt, hvorfor der umiddelbart forekommer at være 2 muligheder, døgnets begyndelse eller afslutning.

Knud Berlin[79] går ind for døgnets begyndelse, da det er denne dag kundgørelse er sket, hvilket må være retligt afgørende, idet det er uden betydning, at borgerne undertiden ikke har mulighed for at kende retsforskrifterne. Berlin tilføjer, at denne opfattelse også gælder for den situation, hvor forbindelsen er afbrudt til bestemte landsdele, jfr. herom nedenfor. Max Sørensen[80] antager, at det normalt er døgnets begyndelse, men at man må se nærmere på retsforskriftens formål for at afgøre, om den træder i kraft ved begyndelsen eller slutningen af døgnet. Alf Ross[81] er i tvivl, men er vist nok i det store og hele enig med Max Sørensen. Peter Germer[82] mener, at tidspunktet er døgnets begyndelse ved retsforskrifter, der træder i kraft dagen efter at Lovtidende er udkommet eller på et senere tidspunkt, og når der er fastsat en bestemt dato, men at sprøgsmålet er tvivlsomt i tilfælde, hvor ikrafttrædelse sker på kundgørelsesdagen.

Lægges døgnets begyndelse til grund ved retsforskrifter, der træder i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende, vil disse reelt kunne få tilbagevirkende kraft ved at de håndhæves, forinden borgeren kan få

Se endvidere Jørgen Bengtsson, SvJT 1975 p.755, hvor der i relation til SFS argumenteres for, at ingen retsforskrift bør træde i kraft forinden den findes i et register til SFS, dvs. at der skal forløbe 6-8 uger efter kundgørelsen. Databasesystemerne løser dette problem, der reelt ikke direkte angår ikrafttrædelsesfristen.

79. Den danske statsforfatningsret 2.del p.35 med note 103.

80. Statsforfatningsretten p.194.

81. I UfR 1959 p.119 tages der afstand fra, at døgnets begyndelse altid kan lægges til grund, medens dette noget tvivlende antages i Dansk statsforfatningsret 3.udg. p.350. I 1.udg. p.305 antages, at en retsforskrift træder i kraft på det tidspunkt af døgnet Lovtidende faktisk er udkommet, jfr. herved Max Sørensen, J1959 p.455, hvor det anføres, at en sådan løsning vil medføre uoverstigelige bevisvanskeligheder, idet bemærkes, at det enkelte nummer ikke er forsynet med klokkeslet.

82. Jfr. Statsforfatningsret I p.140.

kendskab til dem. Denne funktion er mest udtalt ved bekendtgørelser, der for adressaterne kan komme helt uvarslet. I sådanne tilfælde har Poul Andersen[83] anført, at det bør overvejes at vælge det efterfølgende døgns begyndelse som ikrafttrædelsestidspunkt.

Retspraksis er ikke ganske klar, men tenderer mod at foretrække døgnets begyndelse. Et specielt tilfælde er behandlet i U1915 p.8SH, hvor der er nedlagt påstand om afvisning af stævning indleveret 20/8 1914 før kl. 12, idet der henvises til Lov nr. 179 af 20/8 1914 om betalingshenstand, der træder i kraft straks. Da denne lov først blev vedtaget, stadfæstet og kundgjort 20/8 om eftermiddagen og aftenen, forkaster retten påstanden. Sagen er speciel, fordi loven først er vedtaget efter håndhævelsestidspunktet, jfr. nærmere under 11. Under voteringen i U1923 p.995H antages ikrafttrædelse at ske ved døgnets begyndelse.[84] Døgnets begyndelse er lagt til grund i U1944 p.398Ø,[85] jfr. om denne sag p.172.

Det må nok antages, at man i praksis lægger døgnets begyndelse til grund, medmindre der i retsforskriftens tekst er klare holdepunkter for et andet tidspunkt.

Retspolitisk kan denne retstilstand forekomme diskutabel. Selv om Lovtidende har en stærk begrænset informationsværdi, er fastsættelse af ikrafttrædelsestidspunktet til døgnets begyndelse ikke i overensstemmelse med intentionerne bag lovtidendeloven. Det er derfor nærliggende at anlægge en mere differentieret opfattelse i alle de tilfælde, hvor en konkret fortolkning af retsforskriftens materielle regler ikke giver en sikker ledetråd. Det kunne således lægges til grund, at i de tilfælde, hvor en retsforskrift træder i kraft før den ordinære frist i § 3, sættes døgnets afslutning som skæringslinje, medens den ved anvendelse af ugefristen eller et senere tidspunkt placeres ved døgnets begyndelse. Dette ville under en informatorisk synsvinkel være en hensigtsmæssig ordning.

83. Dansk forvaltningsret p.27-28.

84. Jfr. Herluf Bohn, UfR 1962 p.238. Se modsat Peter Germer p.141-42 og note 68 p.143. Henrik Zahle bd.2 p.107 mener ikke, at dommen udtrykkelig udtaler sig om spørgsmålet.

Jerzy Sawicki p.69 antager, at idet man i dommens præmisser henviser til klokkeslettet for, hvornår skipperen anløb havnen, har retten netop ikke lagt døgnets begyndelse til grund. Dette forekommer at være en overfortolkning, men er dog illustrerende for de vanskeligheder danske dommes kortfattede præmisser medfører.

85. Jfr. Jerzy Sawicki p.68, men modsat Peter Germer p.142-43, der anfører at retten ikke var nødt til at tage stilling hertil, hvilket jo ikke er det samme som at den ikke har gjort det.

10.3. Distribution

I forbindelse med behandlingen af lovtidendeloven blev det fremhævet som ønskværdigt, at Lovtidende rent faktisk kommer frem til adressaterne, således at disse har reel mulighed for at opnå kundskab om retsforskrifterne.[86] I de tidlige udkast til loven var der fastsat differentierede regler, der indebar, at såfremt forbindelsen til en landsdel var afbrudt, skulle ikrafttrædelsestidspunktet først regnes fra det tidspunkt Lovtidende rent faktisk kunne være fremme.[87] Denne opfattelse blev også fremført under folketingsbehandlingen, hvor regeringen gav udtryk for den opfattelse, at retsforskrifter ikke ville blive indrykket i Lovtidende, såfremt forbindelsen mellem landsdelene var afbrudt.[88] Dette løfte har man ikke opfattet som forpligtende i nyere tid.[89]

Den ovenfor gengivne tankegang ligger til grund for den franske regulering.[90] Oprindeligt var der ved Lovdekret 27/11 1816 fastsat meget specificerede regler, der tog hensyn til afstanden fra Paris (eller anden by, hvor loven er stadfæstet) til det enkelte amts (arrondissement) hovedstad, idet ikrafttrædelsen blev udskudt med et antal dage, der blev beregnet således, at 10 metermil gav 1 dag. I dag træder retsforskrifter i kraft et døgn efter, at Journal Officiel er ankommet til amtets hovedstad, hvor modtagelsen registreres.

En særlig regulering for tilfælde, hvor Lovtidende er forsinket, var særlig relevant i forhold til den infrastruktur og de kommunikationsveje, der var til stede i 1870. Disse er signifikant forbedrede i moderne tid, men det sker dog fortsat ved hårde vintre, at enkelte øer er

86. I motiverne, Departementstidenden 1870 p.77, blev det fremhævet, at love især når de angår privates retsforhold vil have en længere ikrafttrædelsesfrist.

87. Akter: 2 udaterede udkast § 2: Er Lovtidende ikke efter 12 dage (ikrafttrædelsesfristen er her 14 dage) nået frem til en landsdel, træder retsforskriften først i kraft 48 timer efter ankomsttidspunktet, medmindre der er udtrykkelig hjemmel for andet. Tilsvarende er bestemt i et udkast fra 1857, hvor det i motiverne p.8-9 anføres, at nok er kommunikationsvejene blevet bedre, men at der fortsat er problemer med fjernere landsdele.

88. Jfr. RT 1869-70F sp.4604-05, hvor justitsministeren anfører, at det står regeringen frit, hvornår en lov skal indrykkes i Lovtidende. Se også F sp.7363/7365-66 (Krabbe), hvor det foreslås, at en lov først skal træde i kraft 8 dage efter at Lovtidende faktisk er kommet til den pågældende del af riget, medmindre der er lovhjemmel for andet. Som grl § 22 i dag er udformet er regeringen nok forpligtet til snarest efter stadfæstelsen at kundgøre, medmindre der er hjemmel for andet i den pågældende lov.

89. Se i denne forbindelse Max Sørensen, UfR 1959 p.115.

90. Se nærmere noter til Code Civil § 1 i Petit Codes Dalloz: Code Civil (Paris).

uden forbindelse med København, hvorfra Lovtidende udgår. Problemet er dog næppe stort nok til at kunne motivere særlige regler.

Det er nødvendigt, at Lovtidende faktisk bliver udsendt, og dermed varetager postvæsenets en væsentlig funktion. Den dato, som det enkelte Lovtidende er forsynet med, er dagen efter det enkelte hæfte er afleveret af trykkeriet til postvæsenet, dvs. at ltl § 3 fortolkes således, at denne dato er udgangspunktet for beregningen af ikrafttrædelsestidspunktet. Dette er ikke med sikkerhed den samme dato, som abonnenter og andre modtager Lovtidende.[91]

Normalt afleveres det enkelte hæfte af trykkeriet mandag og torsdag inden kl. 21 med henblik på udsendelse henholdsvis tirsdag og fredag. Ordinære udsendelsesdage blev indført i maj 1987. Når udsendelse er hastende, sker denne dagen før retsforskriften skal træde i kraft inden kl. 21, og er der tale om en særdeles hastende udsendelse, sker denne ved fly, men også her skal det pågældende nummer af Lovtidende være afleveret til postvæsenet inden kl. 24.

Det er i almindelighed forudsat, at postvæsenet ekspederer Lovtidende hurtigt. Denne forudsætning holder næppe altid i praksis, hvor der undertiden er gået lang tid, inden de enkelte abonnenter har modtaget hæftet. En undersøgelse foretaget hos en abonnent, Juridisk Laboratorium (Københavns Universitet), januar til juni 1988 viste således, at 12 ud af 54 numre i denne periode var forsinket. Dette er en alvorlig brist i kundgørelsesformen, der i sig selv taler for at der kun i absolut nødvendige tilfælde fastsættes en kort ikrafttrædelsesfrist, og samtidig at postvæsenet udviser særlig omhyggelighed med denne udsendelse.

En større brist er dog selvsagt, jfr. også under 24, at loven er baseret på den fiktion, at folk faktisk læser Lovtidende den dag bladet udkommer. Reelt vil der ofte gå meget lang tid, før en ny retsforskrift om nogensinde er blevet almindeligt kendt.[92]

11. Kundgørelsens retsvirkninger

Den omstændighed, at grl § 22 har en så ubestemt form, medfører, at det informatorisk set centrale spørgsmål om en retsforskrifts kund-

91. Spørgsmålet om udsendelsesdag eller ankomstdag skal lægges til grund har været diskuteret i tysk ret, jfr. Ursula Severin p.45-51, hvoraf det fremgår, at retspraksis har været noget svingende. Det anføres p.50, at ankomsttidspunktet bør lægges til grund, da regler om posthemmelighed taler imod, at det er tilstrækkeligt at hæftet blot er afleveret til postvæsenet.

92. Jfr. Mogens Moe, NAT 1986 p.277. - Se nedenfor p.265-66.

gørelse er en nødvendig betingelse for dens håndhævelse er åbent for diskussion.[93] Besvarelsen af dette spørgsmål er af stor betydning for borgernes retssikkerhed.[94] Den omstændighed at kundgørelse er rationel med henblik på at sprede viden om retsforskrifter[95] er ikke i sig selv ensbetydende med, at der er knyttet retsvirkninger til kundgørelsen.

I Norge, hvor der ikke i grundloven er en bestemmelse om kundgørelse, jfr. nærmere nedenfor under 19, er det antaget, at kundgørelse af denne grund ikke er absolut nødvendig, men der kan ikke herfra drages den slutning, at kundgørelse her i landet er påkrævet.

Forarbejderne til grundloven giver ingen vejledning, og i og med at man i 1849, jfr. under 14, hyldede teorien om faktisk kendskab, kan »grundlovens ånd« ikke med sikkerhed give en løsning på problemet. Noget svar på spørgsmålet kan ej heller hentes i lovtidendeloven, der ikke direkte udelukker, at retsforskrifter kan benyttes før kundgørelsen, omend den informatoriske vægt, der som omtalt under 5 blev lagt på Lovtidende under lovens forberedelse, taler for at kundgørelse er påkrævet. Her er der næppe nogen tvivl om, at »lovens ånd« taler for at kundgørelse er en nødvendig betingelse for at en retsforskrift kan håndhæves.

11.1. Håndhævelse/virkning

Forinden synspunkterne i teorien og retspraksis omtales, er det hensigtsmæssigt at præcisere, hvad problemstillingen går ud på, jfr. i øvrigt også under 12. I teorien skelnes normalt mellem en retsforskrifts formelle ikrafttræden, dvs. på hvilket tidspunkt den i enhver form kan håndhæves over for borgerne, og dens materielle ikrafttræden der angår spørgsmålet om, på hvilke kendsgerninger/forhold retsforskriften finder anvendelse.[96] Med en nok lidt bedre termino-

93. De specielle problemer i forbindelse med trykfejl i Lovtidende og de rettelseslister, som næppe mange bemærker, inddrages ikke i det følgende.

94. Hos Werner May er det p.7 en ledestjerne at uden kundgørelse ingen ikrafttræden.

95. Jfr. Joseph E. Murphy, Fordham Law Review vol.51 (1982) p.259: »*If something is important enough to be made into law, then it is important enough to be made known*«.

96. Jfr. hertil Alf Ross 3.udg. p.340 og Max Sørensen p.191-92. Se endvidere Ross, UfR 1946 p.219, hvorefter regler, når de kan håndhæves, er en del af gældende ret. Se endelig Lars Nordskov Nielsen, UfR 1961 p.343, hvorefter lovtidendelovens bestemmelser dækker begge begreber, og at denne sammenknytning netop giver vanskelighederne. Det må hertil tilføjes, at spørgsmålet ikke be-

logi kan der således skelnes mellem håndhævelses- og virkningstidspunktet.

Denne opdeling mellem håndhævelses- og virkningstidspunkt, der er introduceret af Alf Ross, afvises af Henrik Zahle,[97] der finder, at der i virkeligheden er tale om to sider af samme sag. Herefter er håndhævelse udtryk for udøvelse af offentligretlig kompetence, medens en retsforskrifts virkninger vedrører privates udfoldelse af handlefrihed. Under denne synsvinkel kan man ved offentligretlig lovgivning slet ikke tale om håndhævelse.

Denne revision af det siden Ross anerkendte forfatningsretlige tankeskema kræver selvsagt nærmere overvejelse. Det er svært at se, at benægtelsen af at der foreligger to tidspunkter er holdbar. Der er væsentlig forskel på, om en borger kan mødes af en offentlig reaktion efter gammel/ny regel, og om borgerens materielle retsforhold skal bedømmes efter en gammel eller ny regel. Spørgsmålet om retsforskrifter kan tillægges tilbagevirkende kraft, jfr. under 15, er netop baseret på denne distinktion. Den omstændighed, at reaktionerne udøves af det offentlige, medfører ikke, at der blot bliver tale om et andet aspekt af, at bestemte kendsgerninger er omfattet af retsforskriften. Der er tale om forskellige konsekvenser af en retsforskrift, og lovgivningen synes også at være baseret på denne distinktion.

For så vidt angår den offentligretlige lovgivning kan begrebet håndhævelse således som det benyttes her finde anvendelse. For at tage det mest ekstreme eksempel, finansloven, betyder dennes håndhævelse, at en given bevilling kan udbetales. Bortses fra den særlige praksis, der er udviklet i forbindelse med denne lov, jfr. under 11.4, kan udbetaling således først ske, når loven er trådt i kraft, dvs. ugedagen efter kundgørelsen i Lovtidende. Har man således pr. 1. januar afsat 1 mio.kr. til en myndigheds lønudbetalinger, og loven først træder i kraft 1. februar, betyder dette, at lønudbetaling har virkning fra 1. januar (tilbagevirkende kraft), men først kan håndhæves dvs. udbetales fra 1. februar. Det er klart, at problemet om kundgørelsens retlige betydning har størst interesse i forhold til bebyrdende retsforskrifter i forhold til borgerne, jfr. også foran under 8, men principielt har kundgørelse også betydning for myndigheder. Begrebet håndhævelse benyttes altså her også i relation til begunstigende eller neutrale dispositioner.[98]

røres i lovens forarbejder, og at det forekommer sandsynligt at man primært har tænkt på den formelle ikrafttræden.

97. Dansk forfatningsret bd.2 p.95-96.

98. Sprogligt kan det støde at tale om håndhævelse, men det er ikke skønnet fornuftigt at opfinde en ny terminologi, da dette let kan medføre forvirring. Det

Diskussionen i det følgende tager sigte på håndhævelsen, dvs. hvorvidt en retsforskrift kan håndhæves inden den er kundgjort, idet det herved, jfr. under 11.2, er uden betydning, om der i den enkelte retsforskrift er hjemmel til at lade den få virkninger for kendsgerninger, der ligger før kundgørelsestidspunktet, jfr. herved også under 15. Problemstillingen angår således retsforskrifter, der sætter det formelle ikrafttrædelsestidspunkt til før kundgørelsen, jfr. også under 13 om tilfældige forskydninger.

11.2. Teorien

De manglende klare tilkendegivelser fra grundlovsgiver og lovgiver har forståeligt nok medført, at der i teorien, jfr. herved også under 11.3 i forbindelse med omtalen af retspraksis, foreligger meget stor uenighed om dette spørgsmål.

Den mest markante fortaler for, at kundgørelse er en absolut og ufravigelig betingelse for at en retsforskrift kan håndhæves, er Alf Ross.[99] Dennes opfattelse er i det væsentligste baseret på reale hensyn. Først og fremmest henvises der til retsplejehensyn, idet borgerne må have mulighed for at kende de retsforskrifter, der bliver anvendt over for dem. Det er således ikke tilstrækkeligt, at den håndhævende myndighed er bekendt med reglernes eksistens. Den almindelige retlige ideologi hævdes afgørende at tale for denne opfattelse. Hertil kommer et mere teoretisk argument, der har sammenhæng med Ross' almindelige retsteoretiske position. Retten anses for en overindividuel orden, og dens eksistens må derfor være knyttet til et overindividuelt faktum, der netop består i retsforskrifters publikation i et offficielt tidsskrift, jfr. herved også nedenfor under 14.

Også Viggo Bentzon[100] udtaler sig til fordel for denne opfattelse, idet denne retspolitisk anfører, at kundgørelse i Lovtidende burde gøres til en eksplicit betingelse i selve grundloven. Bentzon lægger i denne forbindelse vægt på, at retsforskrifter må anskues som normer for retshåndhævelsen og derfor må foreligge i en publiceret og objektiviseret form.

Udgangspunktet for de øvrige forfatteres synspunkter er i et vist

er normalt hensigtsmæssigt, at man i teorien bruger de samme begreber og at forfattere ikke forplumrer diskussionen ved at lave deres egen terminologi.

99. Dansk statsforfatningsret 3.udg. p.342-43. I 2.udg. p.332 fremhæves endog, at der gyldigt kan udstedes en bekendtgørelse med hjemmel i en ældre lov, selv om denne strider mod en ikke-kundgjort ny lov.

100. Retskilderne p.43.

omfang det forhold, at forberedelseshandlinger kan gennemføres, inden en retsforskrift træder i kraft, da reglerne må kunne anvendes allerede fra deres første dag.[101] Det er næppe fuldt ud afklaret, hvilke forberedelseshandlinger der kan udføres, hvorved bemærkes, at ikke alle forudsætter nogen egentlig lovhjemmel,[102] og ej heller fra hvilket tidspunkt de må iværksættes.[103] Visse indledende forberedelseshandlinger kan nok sættes i gang allerede før f.eks. en lov vedtages, når det er klart, at der er flertal for lovforslaget i Folketinget, og i hvert fald fra stadfæstelsen vil administrationen kunne udnytte bemyndigelser og udstede udfyldende bekendtgørelser.[104] Sådanne bekendtgørelser vil kunne kundgøres, men kan dog ikke træde i kraft før loven selv er trådt i kraft.[105] Adgangen til at gennemføre forberedelseshandlinger, der ganske vist kun indirekte berører borgernes forhold, kan tale for en mere nuanceret holdning til de retsvirkninger, der er forbundet med kundgørelsen.

A.W. Scheel,[106] der behandler spørgsmålet før lovtidendeloven, var af den opfattelse, at kundgørelse ikke var absolut nødvendigt for at en lov kan håndhæves. Det er tænkeligt, at denne fortolkning af grundloven var præget af den usikkerhed, der var forbundet med tinglæsning, som blev anvendt på dette tidspunkt.

Henning Matzen[107] lagde vægt på, at retsforskrifter er befalinger til borgerne og derfor må kundgøres for at få virkninger, men at dette derfor også alene er en betingelse for de retsforskrifter, der har borgerne som adressat (materielle love). Dette betyder, at en lang række retsforskrifter især af offentligretlig karakter ikke er underlagt et absolut krav om kundgørelse, hvilket beror på en snæver opfattelse af begrebet håndhævelse, jfr. under 11.1. Synspunktet, der i overensstemmelse med den historiske tradition, jfr. p.106 og 122, er uheldigt,

101. Jfr. således Poul Andersen: Dansk forvaltningsret p.30.

102. Jfr. Jerzy Sawicki p.17.

103. I 2.udg. af Dansk Statsforfatningsret p.349 var Ross meget tilbageholdende, da det blev understreget at forberedelseshandlinger alene kunne gennemføres efter lovens kundgørelse, og at disse udelukkende er af faktisk karakter. I 3.udg. p.329,346 hedder det, at bemyndigelser kan udnyttes og at skæringslinjen er stadfæstelsen.

104. Jfr. Henrik Zahle bd.2 p.106,108.

105. Se herved Ole Espersen, J1967 p.241, der antyder muligheden af at bekendtgørelsen kan træde i kraft endog før hjemmelslovens kundgørelse. Dette er ikke holdbart.

106. Privatrettens almindelige deel bd.1 p.133.

107. Jfr. drøftelsen i Den danske statsforfatningsret 2.del p.212-18, hvor der bl.a. lægges vægt på at kundgørelse er sket. Matzens argumentation er noget vaklende og er ikke på alle punkter lige klar.

idet det forudsætter en materiel analyse af den enkelte retsforskrift, hvilket i denne sammenhæng kan betragtes som en usikkerhedsfaktor.[108]

Poul Andersen[109] er af den opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at en retsforskrift kan håndhæves forinden dens kundgørelse.[110]

Max Sørensen[111] lægger vægt på, hvilken type håndhævelse der er tale om. Såfremt der skal benyttes strafferetlige sanktioner, må kundgørelse være en absolut betingelse, da dette er et alvorligt indgreb over for borgerne, hvorfor der bør gælde særlige retssikkerhedsgarantier. For så vidt angår andre former for håndhævelse antages situationen at være uafklaret, således at det afhænger af en konkret bedømmelse, hvorvidt kundgørelse er nødvendig. I den forstand, at der lægges op til en konkret vurdering, minder opfattelsen om Matzens, og de samme betænkeligheder gør sig derfor gældende.

Ole Espersen[112] antager, at bortset fra ved strafferetlige sanktioner kan en retsforskrift håndhæves før dens kundgørelse.

Den klareste opponent til Ross er Henrik Zahle,[113] hvis grundlæggende opfattelse er, at et krav om kundgørelse ikke er noget statsretligt princip. Afgørende herfor er, at grundloven ikke indeholder noget forbud mod regler med tilbagevirkende kraft, jfr. herved under 15, hvilket betyder, at retsforskrifter kan få virkninger før deres kundgørelse og endog før deres vedtagelse/udstedelse. Dette argument fortjener nærmere overvejelse. Først må fremhæves, at der som nævnt under 11.1 grundlæggende må skelnes mellem, hvornår en retsforskrift har materielle virkninger, og hvornår den kan håndhæves over for dens adressater. Den omstændighed, at en retsforskrift kan have virkninger før dens kundgørelse, er ikke direkte af betydning for dens håndhævelse.[114] To forskelligartede spørgsmål synes

108. Jfr. herved Alf Ross 3.udg. p.344.

109. Dansk forvaltningsret p.26-27.

110. For så vidt angår bekendtgørelser, hvor dette forudsætter lovhjemmel, anfører Carl Aage Nørgaard J1963 p.394-95, at håndhævelse også kan ske, når der foreligger *»aldeles sikre holdepunkter«* for at en sådan hjemmel har været tilsigtet, fordi bekendtgørelsen ellers ville miste sin betydning. Der må dog ikke herved gøres alvorlige indgreb i borgernes retsstilling. Se i denne forbindelse også Peter Germer p.134.

111. Statsforfatningsretten p.194.

112. Jfr. J1967 p.243-44, hvor det anføres, at det er i strid med rettens system at bruge sanktioner før kundgørelsen.

113. Dansk forfatningsret bd.2 p.86-87,101-105.

114. Se i samme retning Peter Germer p.139 om materiel og formel tilbagevirkende kraft.

derfor at blive blandet sammen. Dernæst må det bemærkes, at man i norsk ret, der er omvendt end den danske, jfr. under 19, ikke fra et forbud mod tilbagevirkende kraft udleder et krav om kundgørelse.[115] Dette er selvsagt ikke på nogen måde afgørende, men peger alene på den manglende sammenhæng mellem disse to spørgsmål. Hertil kommer, at selv om tilbagevirkende kraft ikke er udelukket af grundloven, er dette ikke ensbetydende med, at der er fuldstændig frihed hertil. Det må tværtimod antages, at der som altovervejende hovedregel skal være en udtrykkelig hjemmel hertil.

Det spiller endvidere en rolle for Henrik Zahle, at de fleste borgere alligevel ikke kender retsforskrifterne, hvorfor det er rigoristisk at kræve kundgørelse. Dette synspunkt, der har et vist sociologisk belæg, jfr. p.265, er ikke bæredygtigt, da formålet med kundgørelse er at borgerne skal have mulighed for at kende retsforskrifterne, ikke at de faktisk kender dem.

For så vidt angår bekendtgørelser lægges det i justitsministeriets Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 til grund, at det er en absolut betingelse for en bekendtgørelses håndhævelse, at den er kundgjort, jfr. f.eks. punkt 4 med henvisning til lovtidendeloven. Der tages ikke i vejledningen stilling til det forfatningsmæssige spørgsmål.

11.3. Retspraksis

Retspraksis[116] vedrørende spørgsmålet er omdiskuteret. Nogle afgørelser er klare.[117] Dette gælder for U 1940 p.944V, der angår overtrædelse af bkg. 16/4 1939 ved at have fisket rødspætter, selv om der på båden var åleskovlvåd, hvilket var forbudt. Der var nedlagt på-

115. Se herved også Max Sørensen, UfR 1959 p.115-16, der lidt kryptisk i denne sammenhæng lægger vægt på at skæringstidspunktet for tilbagevirkende kraft i den norske grundlov er udfærdigelsen og ikke kundgørelsen. Se herved også nedenfor under 19.3 om de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder dette har givet anledning til.

116. Der bortses i den følgende gennemgang af retspraksis fra to afgørelser. U 1921 p.357Ø, der drøfter anvendelse af Lov nr.667 af 21/12 1918 på en begivenhed 21/12 uden at bemærke, at loven først er kundgjort 27/12, jfr. herved Ross, UfR 1959 p.30, hvilket dog kan skyldes udfaldet af bevisbedømmelsen, der tidsfæstede begivenheden til 20/12, og U 1954 p.417H, der reelt alene angår spørgsmålet om hjemmel til at underordnede retsforskrifter kunne udstedes uden om Lovtidende.

117. I U1930 p.184V vedrørende tgl § 39 stk.1 lægges til grund, at bestemmelsen ikke kan anvendes på en panteobligation udstedt før lovens ikrafttræden, idet det var uden betydning at transport af dokumentet først var sket efter dette tidspunkt.

stand om straf og konfiskation, men da bekendtgørelsen slet ikke var blevet kundgjort i Lovtidende frifandtes herfor. Kundgørelse antages også at være nødvendig i U1943 p.1172VLK, hvor et betinget skøde af denne grund ikke antoges at kunne afvises fra tingbogen. Til støtte herfor taler også U1944 p.398Ø, jfr. om denne sag p.172, og U1948 p.294Ø, hvor der frifandtes for et strafferetligt ansvar for handlinger begået før kundgørelsen. To afgørelser har særlig givet anledning til debat og uenighed om deres konsekvenser og holdbarhed.

Den første er U1923 p.995H, der angår Lov nr. 208 af 31/5 1922, der efter § 21 trådte i kraft 1/6 1922, men som først blev kundgjort 3/6. I medfør af denne lov blev en ladning spiritus konfiskeret og en bøde givet til en skipper, da han kom til sin havn 3/6 kl. 23.30. Højesteret opretholdt denne afgørelse, da loven 3/6 var publiceret i Lovtidende, hvorfor det var uden betydning, om skipperen kendte loven, jfr. herved nedenfor under 14. Afgørelsen er for en umiddelbar betragtning meget enkel, da loven - forudsat at døgnets begyndelse lægges til grund - var kundgjort, da den blev anvendt.[118] Max Sørensen[119] har tolket dommen på denne måde, men Alf Ross[120] har antaget, at det er lagt til grund, at loven først trådte i kraft 3/6 og ikke 1/6, eftersom det ellers ville være overflødigt for Højesteret at nævne dette moment.[121]

I UfR 1962 p.237-39 har Herluf Bohn refereret voteringsprotokollerne og udlagt disse til støtte for Ross' fortolkning. Dette bestrides dog af Max Sørensen,[122] der anfører at dommen i det højeste viser noget om anvendelse af straf og konfiskation før kundgørelse, men ikke om andre foranstaltningers anvendelse, jfr. herom nedenfor. Efter mit skøn er de refererede voteringsprotokoller ikke så klare, at de entydigt taler for Ross' udlægning, hvortil kommer, at det afgørende må være de præmisser der faktisk er udformet. Disse er til gengæld ganske klare, hvorfor denne dom ikke løser problemet.

Den mest omdiskuterede afgørelse er U1958 p.955Ø, der angår bkg.nr.45 af 3/3 1956, der blev kundgjort 7/3. Forinden var den 3/3 og 5/3 oplæst i radioen og udsendt til samtlige dagblade. Efter sin ordlyd trådte bekendtgørelsen i kraft 3/3 kl. 6.00. Den indeholdt restrik-

118. Jfr. Preben Stuer Lauridsen p.260.

119. UfR 1959 p.114.

120. UfR 1946 p.222-24, UfR 1959 p.117-18.

121. Denne opfattelse synes at have en vis støtte hos Eyvind Olrik, TFR 1925 p.455-56, der bl.a. anfører, at var skipperen ankommet 2/6 kunne loven næppe have fundet anvendelse.

122. UfR 1963 p.10.

tioner på kørsel i tøbrudsperioden med hjemmel i færdselslovens § 57 stk.8.

Den 5/3 blev en transport på dette grundlag stoppet af politiet, hvorfor de pågældende ønskede erstatning for et lidt tab, hvilket blev begrundet med at bekendtgørelsen ikke var kundgjort. Både underretten og landsretten[123] antog, at bekendtgørelsen kunne anvendes, hvilket begrundes med, at indgrebet var nødvendigt for at beskytte betydelige samfundsværdier, og da politiet er berettiget til at hindre vejbeskadigelser. Hertil kom at bekendtgørelsens indhold og ikrafttrædelsestidspunkt var gjort kendt for offentligheden, selv om der ikke før 7/3 var sket formel kundgørelse.

På samme måde som i den efterfølgende debat bortses her fra den mulighed, at der i færdselsloven var hjemmel til at kundgøre den foretagne regulering som det skete, dvs. fravige kravet om at Lovtidende skal benyttes. Alf Ross[124] fandt, at dommen er i strid med grundloven, da kundgørelse må være en absolut forudsætning for at en retsforskrift kan håndhæves. Ross fandt også, at dommen er i strid med lovtidendeloven. Max Sørensen[125] derimod lagde vægt på, at der ikke var tale om at anvende strafferetlige reaktioner, og i og med at tilbagevirkende kraft ikke er udelukket, var indgrebet nødvendigt for at hindre alvorlige samfundskader. Overdreven formalisme må undgås, idet *»de formelle retssikkerhedsgarantier ikke må føres så vidt, at de kommer i strid med sund fornuft og almindelig retsfølelse«* (UfR 1963 p.11).[126]

Dommen angår et meget specielt tilfælde, hvor nødretsbetragtninger spiller en stor rolle, og hvor disse så vidt det kan bedømmes har været afgørende for resultatet.[127] Dommen kan derfor ikke anses som et egentligt præjudikat for spørgsmålet om kundgørelsens nødvendighed,[128] hvorved også bemærkes at der ikke er tale om en højesteretsdom.

Nogle domme, f.eks. U 1940 p.944, U 1943 p.1172, U1944 p.398, U 1948 p.294, er klare ved at forudsætte kundgørelse som betingelse

123. Det er oplyst af justitssekretæren i Østre Landsret, at der ikke førtes voteringsprotokoller i landsretten i denne periode. Landsrettens dom, der stadfæster underretsdommen i henhold til grunde, kan således ikke suppleres af yderligere materiale.

124. UfR 1959 p.24-30,116-20.

125. UfR 1959 p.112-16, UfR 1963 p.10-11.

126. Se også Henrik Zahle bd.2 p.105, hvorefter det ikke er usædvanligt at politiet kender retsforskrifter, som borgerne ikke er bekendt med.

127. Se tilsvarende Peter Germer p.137.

128. Jfr. Jerzy Sawicki p.120.

for håndhævelse, medens U 1958 p.955 kan forklares med særlige nødretslignende forhold. U 1923 p.995 må efter præmissernes ordlyd forstås således, at problemet reelt ikke behandles. Selv om der er en tendens til at kundgørelse er nødvendig, savnes der et klart højesteretspræjudikat. Den samlede konklusion er herefter, at retspraksis ikke definitivt har taget stilling til om kundgørelse er nødvendigt.[129]

11.4. Finansloven

En særlig fremgangsmåde, der dog ikke afgør problemstillingen i almindelighed, følges mht. finansloven,[130] der anvendes fra 1. januar, selv om den indtil nu først er blevet kundgjort nogen tid senere,[131] i 1987 1. februar. Privates forhold påvirkes heraf, idet der ofte i tekstanmærkninger er givet hjemmel til fritagelse for visse afgifter. Sådanne regler «håndhæves» til fordel for borgerne før lovens kundgørelse. Det er derimod mere problematisk, at det også sker ved bebyrdende tekstanmærkninger. Denne fremgangsmåde er kritisabel,[132] men kan grundet de specielle forhold omkring finansloven ikke tillægges almindelig betydning.[133]

11.5. Konklusion

I og med at det formelle retsgrundlag er uklart, er det nærliggende som Ross at lægge afgørende vægt på reale hensyn og samtidig herved erkende, at retsvidenskabelig teori har en mulighed for at på-

129. Jfr. Lars Nordskov Nielsen, UfR 1961 p.343 ad U1923 p.995 og U1958 p.955.

130. Se vedr. finanslovens historiske oprindelse, Reskript 11/4 1841, m.v. Knud Berlin, TFR 1931 p.363-95.

131. Se hertil Peter Christensen, J1988 p.59.
Fra 1989 vil lovtidendeudgaven af finansloven blive den første udgave, hvorfor det er forventligt, at den vil kunne kundgøres til tiden (1. januar).

132. Jfr. herved H. Topsøe-Jensen, UfR 1943 p.118, der anfører, at tekstanmærkninger ikke bør regulere forholdet mellem borgerne indbyrdes og i øvrigt ikke kan danne hjemmel før kundgørelsen. Se også denne forbindelse Frantz Thygesen, UfR 1984 p.58-59, der er kritisk over for i tekstanmærkninger at frafalde afgifter, da de færreste vil være i stand til at finde denne hjemmel, hvorved tilføjes, at fremgangsmåden ikke strider mod grl § 43.

133. Om de særlige forhold, der gør sig gældende ved aktstykker tiltrådt af finansudvalget se Peter Christensen, J1988 p.60-67, hvor det oplyses, at disse benyttes fra deres vedtagelse og ikke formelt kundgøres, hvilket uanset at de er begunstigende er ganske bemærkelsesværdigt.

virke den opfattelse, som retsanvendende myndigheder vil lægge til grund ved afgørelsen af konkrete tvister. Under denne synsvinkel er det nærliggende at vælge den løsning, der er retsinformatorisk og retssikkerhedsmæssigt mest tilfredsstillende.

Der kan således på denne baggrund opstilles et princip om, at det er en betingelse for at en retsforskrift kan håndhæves, at den er kundgjort på en måde, der er i overensstemmelse med grl § 22, og at håndhævelse af en bindende retsforskrift således forudsætter, at borgerne i hvert fald formelt har haft mulighed for at erhverve sig kundskab om den pågældende retsforskrifts indhold. Det er derimod som nævnt under 11.3 ikke nogen forudsætning, at borgerne rent faktisk kender retsforskrifterne.[134]

Dette princip bør være gældende for alle bindende retsforskrifter, dvs. uafhængigt af deres materielle indhold, men hindrer selvsagt ikke, at en retsforskrifts virkningstidspunkt, jfr. under 12, placeres før kundgørelsen. Sådanne virkninger bør derimod ikke kunne håndhæves i nogen form før reglens kundgørelse.

En retstilstand af det her skitserede indhold er bedst i overensstemmelse med et åbent samfundssystem, hvor regelproducenterne handler på vegne af befolkningen, og hvor det er fundamentalt at hemmelig ret ikke kan accepteres.

12. Ikrafttræden, virkning, anvendelse

Vurderingen af de faktiske forhold i forbindelse med ikrafttrædelsen af nye eller ændrede retsforskrifter er kompliceret, når der ses på udformningen af bestemmelser herom i de enkelte retsforskrifter, jfr. fra retspraksis U1931 p.680 H vedrørende tgl § 39, U 1933 p.887Ø ad rpl § 544, U1944 p.941Ø (se også UfRs register p.154) og U1968 p.743H om lejeforhøjelse og forholdet mellem 2 lejelove.

Der må indledningsvis gøres enkelte bemærkninger om den terminologi, der benyttes i retsforskrifterne, hvorved bemærkes, at der ikke foreligger nogen sikkerhed for at denne i praksis anvendes på en fuldt ud konsistent måde.[135] Det må herved særligt tages i betragt-

134. Jfr. Werner May p.17-18, som skelner mellem formel kundgørelse, der medfører en fiktion om at borgerne kender retsforskrifterne, og materiel kundgørelse der fører til at borgerne kender retsforskrifterne.

Se i denne forbindelse U1941 p.615Ø, hvor der straffes efter Lov nr. 388 af 22/7 1940 for en artikel indsendt til et blad før lovens ikrafttræden, men først trykt efter ikrafttrædelsen, idet der lægges vægt på at tiltalte kendte loven, jfr. herved også under 14.

135. Se modsat Alf Ross 3.udg. p.341, der finder at terminologianvendelsen er klar.

ning, at der ikke på bekendtgørelsesniveau finder nogen overordnet koordinerende kontrol sted. Som udgangspunkt anvendes 3 betegnelser, der har betydning for, hvornår en retsforskrift kan benyttes. Disse betegnelser optræder typisk i de tilfælde, hvor der er disharmoni mellem de enkelte tidspunkter, jfr. også Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 103.

Udover en bestemmelse om at retsforskriften træder i kraft på et bestemt tidspunkt, kan der være regler om, fra hvilket tidspunkt retsforskriften har virkninger, der ifølge Cirkulære nr. 4 af 10/1 1966 § 5 bør angive et bestemt tidspunkt. Herudover kan det være angivet, fra hvilket tidspunkt retsforskriften kan anvendes. Medens en regel om ikrafttræden angiver, hvornår retsforskriften kan håndhæves både til fordel og ulempe for borgerne, viser virkningsreglen, fra hvilket tidspunkt de materielle regler præger sagsforholdene, dvs. retsforskriftens materielle ikrafttræden, idet et virkningstidspunkt før ikrafttrædelsestidspunktet indebærer, at retsforskriften har tilbagevirkende kraft.[136] Anvendelsesbestemmelser kan undertiden have samme betydning som virkningsregler, og endvidere kan de være overgangsregler, der skal sikre en smidig transformation mellem ældre og ny ret.[137] I nogle tilfælde optræder de samtidig med virkningsregler, hvorved deres selvstændige betydning kan være nok så uklar.

Generelt må det fremhæves, at de ovenfor nævnte igangsættelsesparametre må underkastes en samlet vurdering, når det skal bedømmes, hvorledes en retsforskrift reelt er offentliggjort og dermed, hvorledes man skal vurdere de informatoriske forhold omkring igangsættelsen af den enkelte retsforskrift.[138]

Disse forhold skal herefter beskrives konkret med udgangspunkt i de retsforskrifter der er publiceret i Lovtidende afdeling A 1985, der i alt indeholder 606 love og bekendtgørelser. Langt overvejende er der et sammenfald mellem ikrafttrædelses- og virknings-/anvendelsestidspunkt. Dette er således tilfældet for 525 retsforskrifters vedkommende, medens virkningstidspunktet i 35 tilfælde ligger efter ikrafttrædelsen[139] og i 46 tilfælde ligger før. Det er disse 81 retsforskrifter

136. Se hertil Ross, UfR 1946 p.220.

137. Sådanne regler kan være en fortolkning eller præcisering af ikrafttrædelsesbestemmelsen, jfr. Henrik Zahle bd.2 p.98.

138. Jfr. i denne retning Henrik Zahle bd.2 p.94-95.

139. I 1.udg. af Dansk Statsforfatningsret p.297 anfører Ross, at virkningstidspunktet ikke kan ligge efter ikrafttrædelsen, da dette savner mening. Dette er i senere udgaver, jfr. 2.udg. p.343 og 3.udg. p.340, ændret til at dette er uden praktisk betydning.

der er blevet undersøgt nærmere, og hvorfra de følgende eksempler er hentet.

Indledningsvis bemærkes, at i en række tilfælde er det af mindre betydning, hvorledes de pågældende bestemmelser er udformet, fordi det følger af retsforskriftens materielle indhold, hvornår dens regler finder anvendelse, jfr. Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 94, hvor man endda går så vidt, at en ikrafttrædelsesbestemmelse i disse tilfælde er overflødig. Et eksempel herpå er Bekendtgørelse nr. 92 af 23/1 1985 om aflæggelse af apoteksregnskab, der fremkom i det nummer af Lovtidende, som udkom d. 23/3 med virkning fra d. 1/1 1985. I og med at regnskabsåret er identisk med kalenderåret og hjemmelsloven (nr. 279 af 6/6 1984) trådte i kraft d. 1/1 1985 er denne kundgørelse uproblematisk.

I andre tilfælde må det konkret overvejes, hvilken betydning de enkelte ikrafttrædelsesbestemmelser skal tillægges. Bekendtgørelse nr. 356 af 23/7 1985 om uddannelsesydelse og iværksætterydelse træder ifølge § 45 i kraft ved kundgørelsen i Lovtidende (30/7) med virkning fra d. 1/7. I dette tilfælde forekommer betydningen heraf at være klar, idet ydelsernes størrelse beregnes tilbage til virkningstidspunktet, medens de først kan udbetales d. 30/7. Udbetalingen kan betragtes som håndhævelse af retsforskriften.

Lov nr. 127 af 31/3 1985 om begrænsning i avancer og priser træder ifølge § 15 stk.1 i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende, dvs. d. 1/4. Ifølge lovens materielle regler gælder de enkelte begrænsninger fra d. 27/3, idet overtrædelser heraf efter § 13 er strafsanktioneret. Det må antages, at sådanne sanktioner først kan bringes i anvendelse d. 1/4. Det må nok ligeledes antages i overensstemmelse med de under 11 angivne synspunkter, at for store indtægter i perioden 27/3-1/4 ikke vil kunne inddrages. Der kan herved også lægges vægt på, at der ikke - bortset fra i et specielt tilfælde omtalt i § 15 stk.2 - er indsat specielle virkningsbestemmelser.

Lov nr. 495 af 27/11 1985 om ændring af færdselsloven blev publiceret i Lovtidende d. 30/11 og træder efter § 2 i kraft d. 1/1 1986 med virkning for skader indtrådt efter dette tidspunkt. I dette tilfælde, hvor ikrafttrædelses- og virkningstidspunktet er harmoniseret, kan det give anledning til forvirring, at der er optaget en selvstændig virkningsregel. Så vidt det ud fra reglernes materielle indhold kan bedømmes, har denne regel da ej heller nogen selvstændig betydning og er faktisk overflødig.

Endelig skal i forbindelse med denne indledende omtale af fortolkningsproblemerne nævnes Bekendtgørelse nr. 655 af 19/12 1985 om ændring af bekendtgørelse om specialundervisning for voksne, der blev kundgjort i Lovtidende 25/1 1986. Denne retsforskrift er interes-

sant, fordi dens § 2 benytter alle tre variabler. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> *Bekendtgørelsen, der træder i kraft ved offentliggørelsen i Lovtidende, har virkning fra d. 1. januar 1986 og finder anvendelse på udgifter, der er afholdt i finansåret 1985 og følgende år.*

Bekendtgørelsen angår fordelingen af offentlige udgifter og er dermed kun af indirekte interesse for borgerne, men den illustrerer de vanskeligheder der kan være forbundet med at fastlægge, hvad der er konsekvensen af de enkelte parametre. I dette tilfælde er det nærliggende at antage, at selve ikrafttrædelsesbestemmelsen er uden selvstændig betydning, at virkningstidspunktet er betinget af at finansåret starter på dette tidspunkt, medens anvendelsesreglen ikke kan give anledning til tolkningsproblemer. Det tilføjes dog, at reglen er uheldig, fordi den i hvert fald for en umiddelbar betragtning giver anledning til forvirring.

I en række tilfælde foretages der en differentiering i forhold til retsforskriftens enkelte regler. Et eksempel herpå er Bekendtgørelse nr. 186 af 10/5 1985 om gebyr for kontrol med forstligt formeringsmateriale, hvor der i forhold til de ældre regler (Bekendtgørelse nr. 355 af 21/7 1983) sker både forhøjelser og nedsættelser af de enkelte gebyrer. Medens forhøjelserne træder i kraft dagen efter kundgørelse i Lovtidende (18/5) har nedsættelsen (§ 2 stk.1 nr.2) virkning fra d. 1/1 1985, hvilket selvsagt er en fordel for de berørte adressater. I Lov nr. 264 af 6/6 1985 om ændring af lov om gældssanering af statsgaranterede studielån er der i § 2 optaget forskellige typer af ikrafttrædelsesbestemmelser. Det kan især bemærkes, at bestemmelser der udgør forringelser for borgerne, jfr. især § 1 nr.1, først har virkning fra tilskudsåret 1986/87, hvorved der er givet et rimeligt varsel, og at en ændret klageordning (§ 1 nr.4) først finder anvendelse på afgørelser truffet efter d. 1/10, hvilket må antages at bero på administrative hensyn.

I Lov nr. 533 af 13/12 1985 om ændring af selskabsskatteloven, der har virkning fra d. 1/1 1986, kan bemærkes den meget komplekse anvendelsesregel i § 2 stk.2-4.

Anvendelsesregler kan særlig benyttes til at tilvejebringe en hensigtsmæssig overgang mellem gammel og ny retstilstand og herunder bl.a. sikre, at der ikke opstår situationer, der kan opleves som uretfærdige. Dette er tilfældet for Bekendtgørelse nr. 4 af 9/1 1985 om statstilskud til støjisolering, der træder i kraft d. 15/1, men hvor ansøgninger fremsendt inden dette tidspunkt skal behandles efter de nye regler, jfr. § 10 stk.1. Da tilskuddet i forhold til den ældre bekendt-

gørelse nr. 310 af 12/6 1981 er forhøjet (§ 3), er denne overgangsregel en fordel for borgerne. Lov nr. 526 af 27/11 1985 om ændring af afskrivningsloven og ligningsloven, der træder i kraft d. 13/12, har betydning for afskrivning på skibe med mere end 10 ejere. Reglerne har efter § 3 virkning for skibe, der er aftalt erhvervet fra 7/12 1984. De nye regler er så vidt ses til fordel for borgerne, og overgangsreglen er derfor hensigtsmæssig.

Derimod er forholdene mere problematiske i Lov nr. 582 af 19/12 1985 om ændring af lov om et finansieringsinstitut for landbrug m.v, idet bemærkes, at lovforslaget var fremsat 16/10 1985. Loven træder i kraft d. 21/12. Efter § 2 kan der fra 1/11 kun ydes kontantlån efter de ældre regler (Lov nr. 289 af 7/7 1960), såfremt lånetilbud er afgivet før denne dato. De nye regler udgør en vis stramning, da landbrugsministeren nu skal godkende visse lån. Det må antages, at ikrafttrædelsesbestemmelsen har den betydning, at lån ikke kan nægtes på det nye grundlag før d. 21/12, således at virkningsbestemmelsen alene tager sigte på det tilfælde, hvor lånet endnu ikke er udbetalt.

Et forskudt ikrafttrædelsestidspunkt kan have en gavnlig informationsvirkning over for adressaterne. Dette er således tilfældet for Lov nr. 234 af 6/6 1985 om benzinforhandlerkontrakter, der træder i kraft d. 1/1 1986 med virkning også for de kontrakter, der er indgået før dette tidspunkt. Efter § 2 stk.2 er der dog givet særlige muligheder for at opsige kontrakter før ikrafttrædelsestidspunktet. Loven er således et godt eksempel på, at ikrafttrædelses- og virkningsbestemmelser kan benyttes på en sådan måde, at en retsforskrifts adressater får mulighed for at indrette sig på en ny retstilstand.

En anden metode, der undertiden kan være fordelagtig, er anvendt i Lov nr. 131 af 27/3 1985 om tilskud til den landøkonomiske konsulentvirksomhed, hvor det i § 2 er overladt landbrugsministeren at bestemme, at loven har virkning fra d. 1/1 1985 eller senere, jfr. Bekendtgørelse nr. 218 af 24/5 1985, hvor tidspunktet sættes til 1/10. Således som bemyndigelsen faktisk blev udnyttet, fungerede lovens kundgørelse som et godt varsel, medens sagen havde stillet sig noget mere problematisk, hvis tidspunktet var blevet fastsat til d. 1/1 1985.

I en lang række tilfælde findes der i retsforskriften kun virkningsbestemmelser og ingen omtale af ikrafttrædelsen. Dette gælder således for Bekendtgørelse nr. 97 af 15/3 1985 (§ 21: dagen efter kundgørelse i Lovtidende), nr. 144 af 11/4 1985 (§ 2), nr. 195 af 20/5 1985, Lov nr. 213 af 29/5 (§ 2 - se dog Bekendtgørelse nr. 214 af 29/5), Bekendtgørelse nr. 295 af 14/6 (§ 2), Bekendtgørelse nr. 595 af 11/12 (§ 2). Det er i disse tilfælde, jfr. dog foran under 9, nærliggende at fortolke virkningsbestemmelsen således, at den også angiver ikrafttræ-

delsen, og at der derfor er tale om en løsagtig omgang med terminologien.

Denne opfattelse bestyrkes af undervisningsministeriets bekendtgørelser nr. 302 og 303 af 24/6, der begge angår befordringsgodtgørelse for uddannelsessøgende. I nr. 302 § 12 angives virkningstidspunktet til d. 1/7 og i nr. 303 § 10 ikrafttrædelsestidspunktet til d. 1/7. Dette kan opfattes på den måde, at der med de to bestemmelser er ment det samme, idet der ikke synes at være et materielretligt grundlag for en anden fortolkning. Det må generelt bemærkes, at det er uheldigt, at der af regelproducenterne ikke benyttes en konsistent terminologi.

I en række tilfælde er virkningstidspunktet placeret før ikrafttrædelsen, jfr. herved også nedenfor under 15, således at der er tale om en ulempe for borgerne eller en bestemt del af befolkningen, således som det er tilfældet i de følgende eksempler for arbejdsgivere. Dette gælder for Lov nr. 204 af 22/5 1985, der træder i kraft d. 7/6 med virkning fra d. 1/1 1985, hvilket i dette tilfælde er en ulempe for arbejdsgiverne, men til gengæld en fordel for arbejdstagerne. Tilsvarende Bekendtgørelse nr. 354 af 19/7 1985, der har virkning fra d. 1/1 1985, og Bekendtgørelse nr. 652 af 23/12 1985, der har virkning fra d. 1/1 1986, selv om den først er kundgjort i Lovtidende d. 14/1 1986, jfr. herved nedenfor under 13.

I nogen tilfælde har bestemmelsen om forskudt virkning reelt ikke betydning, da dette i sig selv følger af de materielle reglers indhold, jfr. som et eksempel Bekendtgørelse nr. 8 af 11/1 1985, der har virkning fra d. 1/1 og træder i kraft d. 30/1. Dette beror på, at beregningsmåde og betalingsterminer (§ 5 stk. 1) for den produktionsafgift på frugt og gartneriprodukter som retsforskriften angår, gør dette uproblematisk.

I tilfælde, hvor de nye retsforskrifter etablerer en bedre retsposition for borgerne, er det selvsagt en fordel, at virkningstidspunktet er placeret før ikrafttrædelsen, jfr. eksempelvis Bekendtgørelse nr. 322 af 25/6 1985 § 3, Lov nr. 564 af 19/12 1985 § 2 og især Bekendtgørelse nr. 621 af 18/12 1985 § 7. Tilsvarende kan et virkningstidspunkt efter ikrafttrædelsen ved bebyrdende regler fungere som et hensigtsmæssigt varsel for borgerne, jfr. Lov nr. 125 af 31/3 1985 (skatteåret 1986/87).

I andre tilfælde vil diskrepansen mellem de to tidspunkter bero på de faktiske forhold, som retsforskriften angår, jfr. Bekendtgørelse nr. 406 af 3/9 1985, der har virkning efter kommunalvalget i november.

Hensynet til at den nye retsforskrift skal kunne administreres på det tidspunkt den har retsvirkninger kan selvsagt også begrunde en udskydelse af virkningstidspunktet. Eksempler herpå er Bekendtgø-

relse nr. 50 af 19/2 1985 (øgede ydelser pr. 1/4), Lov nr. 181 af 8/5 1985 (afgørelser efter 1/7 i forbindelse med ny klagebehandling), Lov nr. 271 af 6/6 1985 (1/8).

På to områder gør der sig særlige forhold gældende. Det første angår fordelingen af offentlige tilskud og udgifter, hvilket gennemgående kun har indirekte betydning for borgerne (i deres egenskab af at være skatteydere), og hvor retsforskrifterne ofte af naturlige årsager vil være bundet til starten af et finansår.

Dette kan betyde, at virkningstidspunktet placeres før ikrafttrædelsen, jfr. Lov nr. 45 af 20/2 1985 (forøget tilskud til Det grønlandske Hjemmestyre og grønlandske kommuner i henhold til Lov nr. 90 af 14/3 1984), Lov nr. 208 af 22/5 1985 (hjemmel til regler om udgiftsfordeling mellem kommunerne), Bekendtgørelse nr. 491 af 21/11 1985 (udgiftsfordeling mellem kommunerne pr. 1/1 1985), Lov nr. 588 af 19/12 1985 (udgiftsfordeling mellem kommunerne også i 1985).

De nævnte hensyn kan også betyde, at virkningstidspunktet placeres efter ikrafttrædelsen, jfr. Lov nr. 252 af 6/6 1985 (udgiftsfordeling mellem kommunerne), Lov nr. 254 af 6/6 1985 (offentlig finansiering), Bekendtgørelse nr. 323 af 25/6 1985 (fordelingen af offentlige midler) og Bekendtgørelse nr. 432 af 24/9 1985 (udgiftsfordeling).

I betragtning af de specielle forhold, der gør sig gældende på dette område, giver de nævnte forhold ikke anledning til betænkeligheder set under en retsinformatorisk synsvinkel.

På uddannelsesområdet gør der sig også særlige forhold gældende.[140] Det er således et udpræget fænomen, at nye eller ændrede uddannelser sættes i værk, forinden det fornødne retsgrundlag foreligger. Eksempler herpå i det undersøgte materiale er Bekendtgørelse nr. 11 af 14/1 1985 (ubetydelig forskydning), Bekendtgørelse nr. 22 af 24/1 1985, Bekendtgørelse nr. 23 af 24/1 1985, Bekendtgørelse nr. 112 af 26/3 1985 og Bekendtgørelse nr. 497 af 11/10 1985. De her omtalte retsforskrifter har ofte væsentlig betydning for adressaterne, og det er derfor betænkeligt, at reglerne tit udstedes meget sent med det resultat, at virkningstidspunktet bliver særdeles forskudt. Selv om der kan være gode grunde til at iværksætte ændringer i uddannelsessystemet hurtigt, er det ud fra retssikkerhedsmæssige synsvinkler uheldigt, at regelgrundlaget halter så meget bagefter.

For en god ordens skyld må det nævnes, at der også er eksempler på det modsatte, dvs. at virkningstidspunktet ligger efter ikrafttrædelsen, jfr. Bekendtgørelse nr. 223 af 15/5 1985, Bekendtgørelse nr. 433 af 24/9 1985 (krav om undervisningsgebyr, frist for allerede optagne studerende), Bekendtgørelse nr. 463 af 25/10 1985.

Afslutningsvis skal nogle enkelte særlige problemer omtales. Be-

140. Se i denne forbindelse Peter Germer p.138-39.

kendtgørelse nr. 74 af 31/1 1985, der fremkommer i Lovtidende d. 13/3, har efter § 38 virkning fra 1/2 1985. Retsforskriften angår visse ansættelsesvilkår. I § 39 er der fastsat en række relativt komplekse regler vedrørende ophævelse af ældre bestemmelser, samtidig med at det tilkendegives, at underordnede forskrifter fortsat skal finde anvendelse. Det er denne tilkendegivelse, der har interesse her, fordi den peger på, at det undertiden kan være nødvendigt at inddrage andre retsforskrifter ved fastlæggelsen af den betydning, som virkningstidspunktet skal tillægges. Ud fra det foreliggende tilfælde forekommer dette at være en informatorisk set lidet adækvat fremgangsmåde.

I denne forbindelse bør nævnes, at efterfølgende cirkulærer o.lign. fra ministerier eller andre centrale myndigheder, der nærmere fortolker en lov eller en bekendtgørelse (undertiden en form for autentisk fortolkning), reelt kan påvirke ikrafttrædelsen af den pågældende retsforskrift ved at fortolkningen bliver det egentlige normgivende moment.[141]

Bekendtgørelse nr. 319 af 28/6 1985 indebærer visse forbedringer i dagpengeretten for søfarende i forhold til de hidtil gældende regler i Bekendtgørelse nr. 72 af 21/2 1983. Efter § 2 stk.1 træder reglerne i kraft ved bekendtgørelse i Lovtidende (3/7) med virkning fra d. 1/7. Efter § 2 stk.2 træder en enkelt bestemmelse dog først i kraft d. 1/1 1986. I stk.2 er der ingen virkningsbestemmelse og set under en materielretlig vurdering synes der ikke at være grund til, at virkningstidspunktet ikke også for denne regel sættes til 1/1 1986. Dette resultat er dog noget tvivlsomt ud fra den samlede formulering af § 2. Denne bekendtgørelse er således endnu et eksempel på, at der undertiden bliver benyttet en noget uklar terminologi.

Bekendtgørelse nr. 415 af 16/9 1985 om ændring af hjælpemiddelydelser efter bistandslovens § 58 kundgøres i Lovtidende med virkning fra d. 1/1 1986. Der er i forhold til Bekendtgørelse nr. 644 af 19/12 1983 tale om en forhøjelse af ydelserne. Alt dette er i og for sig ikke af særlig interesse, men det er derimod § 1 nr.6, hvor der foreskrives en yderligere hævelse af ydelserne pr. 1/1 1986, dvs. samtidig med virkningstidspunktet. Dette forekommer besynderligt, medmindre det antages, at de øvrigt angivne beløb har gyldighed fra et tidligere tidspunkt, således at virkningsbestemmelsen blot angiver udbetalingstidspunktet. Der er muligvis her igen tale om en uklar terminologi. Det bemærkes, at tilsvarende forhold gør sig gældende for Bekendtgørelse nr. 416 af 16/9 1985, der vedrører støtte til køb af bil efter bistandslovens § 58.

141. En nærmere behandling af denne problemkreds falder uden for denne afhandlings rammer.

Det samlede indtryk af praksis således som denne fremtræder i Lovtidende 1985 er for det første, at de enkelte parametre for igangsættelsen af nye retsforskrifter i en del tilfælde benyttes på en nuanceret måde, der kan være informatorisk fordelagtig, men at dette dog også får den virkning, at adressaterne præsenteres for unødvendige fortolkningsproblemer. Generelt forekommer informationsværdien af disse parametre at være relativ lav. For det andet fremtræder retsforskrifterne på en måde, der afslører at regelproducenterne ikke altid synes at være i stand til at overskue den terminologi, der benyttes, med den følge, at praksis bliver inkonsistent. De tre betegnelser er i og for sig gode nok. Det er blot deres brug i praksis, der giver problemer. For det tredje dokumenterer undersøgelsen, at den egentlige betydning af en ikrafttrædelsesbestemmelse må bedømmes konkret, hvilket dog ikke udelukker, at der kan opstilles generelle principper herom, jfr. ovenfor under 11.

13. Tilfældige forskydninger

Anvendelse af Lovtidende til kundgørelse kan give anledning til særlige problemer i de tilfælde, hvor regelproducenten, jfr. Anordning 24/9 1870 § 5, afleverer retsforskriften så sent til Lovtidende's redaktion, at den kundgøres efter det tidspunkt der er forudsat i retsforskriftens ikrafttrædelsesbestemmelse. Det er ofte blevet henstillet til regelproducenterne at være opmærksom på, at der kundgøres i rette tid. Ifølge Cirkulære nr. 47 af 10/3 1951 bør udgiveren orienteres i god tid, hvis en retsforskrift grundet ikraftrædelsen hurtigt skal optages i Lovtidende, jfr. herved også Cirkulære nr. 4 af 10/1 1966 § 2 stk.3. For loves vedkommende er det i cirkulære nr. 31 af 23/2 1960 bestemt, at de skal fremsendes til Lovtidendes redaktion samme dag de stadfæstes.

Sen fremsendelse af retsforskrifter er et gammelt fænomen, der ofte har givet anledning til kritik.[142] Ved en gennemgang af Lovtidende 1939 fandt Ross således 47 bekendtgørelser, der var indrykket for sent.[143]

Ved bedømmelsen af hvornår en sådan retsforskrift materielt er trådt i kraft foreligger som udgangspunt 2 muligheder, idet man en-

142. Jfr. Emil Jürgensen, UfR 1892 p.214, hvorefter kronologien i Lovtidende ikke altid er i orden grundet sen fremsendelse fra nogle ministerier. Se også Knud Jarner, UfR 1922 p.121-22, V. Ravnsholt Rasmussen, J1936 p.264-65 og W.E. von Eyben, UfR 1981 p.93.

143. UfR 1946 p.221.

ten kan lade kundgørelsestidspunktet være afgørende,[144] således at regelproducentens intentioner lades ude af betragtning, eller man kan ud fra en konkret fortolkning afgøre, om det i forskriften fastsatte ikrafttrædelsestidspunkt skal lægges til grund.

Alf Ross[145] er mest tilbøjelig til at foretrække den første mulighed, da der lægges vægt på at lovgiver normalt ikke har ment, at retsforskrifterne skulle have tilbagevirkende kraft, hvorfor det almindelige princip om synkroniseret ikrafttræden bør lægges til grund. Dette synspunkt, der sådan set kun har gyldighed for love, modificeres, når der foreligger særlige holdepunkter for materiel anvendelse af retsforskriften på et bestemt tidspunkt. f.eks. ved økonomiske love, og ligeledes ved mildere strafferegler. Max Sørensen[146] vil normalt lade kundgørelsestidspunktet være afgørende, men tilføjer dog, at det må afhænge af en konkret fortolkning. Henrik Zahle[147] er tilhænger af, at spørgsmålet afgøres ved konkret fortolkning.

Ud fra de synspunkter, der ovenfor under 11 er gjort gældende for så vidt angår retsforskrifters formelle ikrafttræden, er det nærliggende under en retssikkerhedsmæssig og informatorisk synsvinkel at lade kundgørelsestidspunktet være afgørende, således at det bliver til skade for regelproducenten, at kundgørelse er sket for sent. I betragtning at der ellers bliver tale om tilbagevirkende kraft bør dette være resultatet i alle de tilfælde, hvor de nye retsforskrifter forringer borgernes retsposition, eller hvor de i hvert fald ikke forbedrer denne. Der bør således anlægges et strengt formelt synspunkt og ikke åbnes for at fortolkning kan føre til et andet resultat.

Alene i tilfælde, hvor den nye retstilstand entydigt forbedrer borgernes retsstilling, bør man regne virkningstidspunktet fra det i forskriften fastsatte ikrafttrædelsestidspunkt, således at den sene kundgørelse »blot« betyder, at disse virkninger først udløses på dette tidspunkt, f.eks. at en forhøjet ydelse først kan udbetales efter retsforskriftens kundgørelse.

Den her skitserede retsopfattelse forekommer at være bedst i overensstemmelse med den retlige ideologi, der er baggrunden for kundgørelsen af retsforskrifter.

Indførelsen af de faste udsendelsesdage, jfr. foran under 10.3, har betydet, at tilfældige forskydninger nu kun forekommer meget sjæl-

144. Dette er f.eks. retsstillingen i tysk ret, jfr. Peter Badura p.386.

145. Jfr. herved særlig UfR 1946 p.222-25, hvor hovedsynspunktet er at »lovsjusk« ikke bør repareres af tilbagevirkende kraft. Se også Dansk Statsforfatningsret 3.udg. p.351-52, hvor der lægges noget mere vægt på konkret fortolkning. Jfr. endvidere V. Ravnsholt Rasmussen, J1936 p.263.

146. Statsforfatningsretten p.194.

147. Dansk forfatningsret bd.2 p.106-107.

dent, idet myndighederne af udgiveren har fået besked om, at retsforskrifter, der afleveres 5 arbejdsdage før en udsendelsesdato, vil blive optaget i det pågældende nummer af Lovtidende. Indsendte bekendtgørelser stoppes af udgiveren, hvis ikrafttrædelsesbestemmelsen ikke stemmer med udsendelsesdagen, jfr. også foran under 9. Dette kan ikke ske for loves vedkommende, men her søger man under lovforslagets behandling at påvirke dette, således at ikrafttrædelsesdatoen bliver realistisk.

14. Faktisk kendskab

Som omtalt foran p.128-34 blev det før grundloven antaget, at et faktisk kendskab til udstedte retsforskrifter var tilstrækkeligt for at borgerne var bundet af retsforskriften, idet det således var uden betydning, om den var blevet kundgjort, dvs. tinglæst. Denne retsopfattelse var bl.a. begrundet i den enevældige styreform. Spørgsmålet er herefter, om en sådan opfattelse fortsat kan anlægges.

Problemstillingen opstår alene i de tilfælde, hvor retsforskriften er trådt i kraft, dvs. for perioden efter lovtidendeloven når der er fastsat en dato for ikrafttrædelsen, der ligger før kundgørelsen i Lovtidende.[148] Problemet vil således være særlig aktuelt i de situationer, hvor der foreligger forskudt ikrafttræden som omtalt under 13, og hvor retsforskriftens virkninger er bundet til ikrafttrædelsestidspunktet.[149]

Ved bedømmelsen af dette spørgsmål må der skelnes mellem perioden fra grundloven til lovtidendeloven og perioden efter lovtidendeloven. For så vidt angår den tidlige periode afhænger vurderingen af, om teorien om faktisk kundskab er så entydigt bundet til den enevældige styreform, at selve den omstændighed, at grundloven afskaffer denne styreform, indebærer, at denne retsopfattelse er bortfaldet. Dette synspunkt anføres af Krieger under behandlingen af for-

148. Jerzy Sawicki misforstår således p.73-74 problemstillingen, når han taler om, at folk vil blive straffet for at læse Lovtidende efter kundgørelsen, men før ikrafttrædelsen. Spørgsmålet om faktisk kendskab er baseret på den forudsætning, at retsforskriften er trådt i kraft. Dette er også tilfældet i Resolution 27/5 1813, idet erindres, at der ikke før lovtidendeloven gjaldt nogen ordinær ikrafttrædelsesfrist. Det er meningsløst at forestille sig, at borgerne skulle kunne blive forpligtet af en retsforskrift, der ikke er trådt i kraft.

149. Nils Herlitz: Om lagstiftning p.393 hævder, at det ikke i dag er muligt at få faktisk kendskab før lovens kundgørelse, men dette er ikke korrekt. Regelforberedelsen er ikke lukket og andre meddelelsesformer end den officielle kundgørelse kan være benyttet.

slaget til lovtidendelov i 1870,[150] men kan ikke antages at være holdbart.

Selv om det centrale før 1849 var den enevældige styreform, må det antages, at faktisk kendskab blev tillagt betydning også grundet de usikre forhold, der var forbundet med tinglæsningen som kundgørelsesform.[151] Det må derfor antages, at uanset at retsforskrifter nu blev opfattet på en anden måde end før 1849, jfr. nedenfor, havde faktisk kendskab fortsat retlig betydning.[152] Dette har da også støtte i retspraksis, jfr. især HTR1860 p.921, der angår betaling af toldafgifter. Der var i sagen nedlagt påstand om, at der skulle ske tilbagebetaling af for meget betalt told. Ved bedømmelsen heraf lægges til grund, at Lov 26/7 1853 kunne anvendes 3/8, hvor de pågældende havde fået meddelelse om lovens indhold, selv om loven først i den pågældende jurisdiktion blev tinglæst 8/8 (se især p.924 og 930).[153]

Spørgsmålet blev berørt i forbindelse med behandlingen af forslaget til lovtidendelov.[154] Lovens § 2 var i regeringens lovforslag[155] formuleret således, at kundgørelse i Lovtidende var *»den almindelige og for Alle forbindende Bekjendtgjørelsesform for Love og Anordninger«*, hvilket svarede til sprogbrugen i Forordning 8/10 1824. Krieger,[156] der lagde stor vægt på, at teorien om faktisk kendskab blev forladt, ønskede dette markeret med en anden formulering. Justitsministeren[157] tilkendegav, at man ikke havde taget stilling til spørgsmålet. Formuleringen blev dog ændret under den videre behandling,[158] jfr. nu § 3, hvor der blot tales om *»den bindende bekendtgørelsesform«*.[159] Uanset dette forløb forekommer det mest nærliggende at lægge til

150. Jfr. RT1869-70 L sp.255-56.

151. Jfr. Knud Berlin 2.del p.43-44, der ganske vist anfører, at opfattelsen er i strid med grundlovens ånd, men at tinglæsning medførte *»den faktiske Nødstilstand«*, der gjorde dette påkrævet. Se også Berlin, UfR 1917 p.218.

152. Holck 1.del p.195 er tvivlende. Se i øvrigt Bet.740/1975 p.8, Jerzy Sawicki p.24.

153. Tilsvarende antages i JU1856 p.484LoHs vedr. et forsikringsselskabs octroi.

154. I de i akter opbevarede lovudkast opretholdes Forordning 8/10 1824 for så vidt angår særlig bekendtgørelse for almuen på landet, jfr. herom p.141. Der tages ikke i disse udkast stilling til spørgsmålet om faktisk kendskab.

155. Departementstidenden 1870 p.74/RT1869-70 A sp.1679-80.

156. RT 1869-70 L sp.257.

157. RT 1869-70 L sp.276-77.

158. RT 1869-70 B sp.357,359 ff.

159. Sprogligt er dette jo en svækkelse, men ændringen var altså af symbolsk karakter med henblik på at lægge afstand til Forordning 1824.

grund, at der ikke ud fra lovens forarbejder kan sluttes noget definitivt om betydningen af faktisk kendskab.[160]

I denne forbindelse må nævnes, at Max Sørensen[161] har anført, at selv om det måtte lægges til grund, at lovtidendeloven ikke anerkender faktisk kendskab, vil denne konstruktion fortsat kunne være i overensstemmelse med grundloven, da en lov ikke kan påvirke indholdet af grundloven. Selv om dette ud fra almindelige retskildebetragtninger er rigtigt, lægger synspunktet nok for megen vægt på de historiske forhold inden lovtidendeloven,[162] jfr. herved Berlins udtalelse om tinglæsning som en nødtilstand som refereret foran i note 151.

I den statsretlige teori er der blevet anført en række reale betragtninger i relation til problemstillingen.[163] Den autoritet der bør være forbundet med retsforskrifter er anført til støtte for faktisk kendskab.[164] Langt overvejende er der blevet fremført argumenter imod en sådan opfattelse. Der er således særlig lagt vægt på, at anerkendelse af faktisk kendskab tilvejebringer en betydelig usikkerhed i retsforholdet mellem flere parter, at der opstår bevisproblemer og retstekniske vanskeligheder, samt at der generelt opstår en faktisk ulighed mellem borgere, der kender retsforskriften, og borgere der ikke kender den.

Herudover er en række mere teoretiske synspunkter blevet anført. Ifølge Bentzon[165] er anerkendelsen af faktisk kendskab baseret på den opfattelse, at retsforskrifter er befalinger til borgerne, medens de reelt alene er normer for retshåndhævelsen. Matzen,[166] hvis fremstilling dog ikke er ganske klar og som synes at svinge mellem forskellige synspunkter, er af den opfattelse, at love er befalinger til borgerne om at gøre, undlade eller tåle noget, hvorfor de må alment

160. Jfr. således J.H. Deuntzer: Kort fremstilling af retssystemets navnlig privatrettens almindelige del (København 1875) p.22, men modsat Matzen 2.del p.222-23, der finder at lovtidendeloven definitivt har afgjort spørgsmålet. Peter Germer p.144-45 mener også, at lovtidendeloven har afgjort spørgsmålet, og tilføjer at retspraksis er i overensstemmelse hermed. Dette er dog ikke givet, jfr. nedenfor.

161. UfR 1959 p.113.

162. Jfr. Ross, UfR 1959 p.118, der hævder, at grl § 22 må fortolkes i lyset af lovtidendeloven.

163. Jfr. Knud Berlin 2.del p.44-45, Max Sørensen p.195, Bet.740/1975 p.23 og 28-29, hvor det anføres, at faktisk kendskab klart ikke har betydning.

164. Jfr. Viggo Bentzon p.26-27, hvor der også anføres argumenter imod faktisk kendskab.

165. Retskilderne p.38-39.

166. Den danske statsforfatningsret p.212-18 og især 222-23.

kundgøres. I en vis kontrast hertil hævder Ross,[167] at teorien er baseret på en fejlagtig opfattelse af retsforskrifter som individuelle befalinger, der begrunder at faktisk kendskab er bedre end den fiktive kundskab, der etableres af den formelle kundgørelse. Ross formulerer sin opfattelse således, at kendskab til retsforskrifter hverken er tilstrækkeligt eller nødvendigt[168] for deres forpligtende karakter.

Det er den gennemgående opfattelse i statsretlig teori, at faktisk kendskab ikke kan tillægges betydning, og at den formelle kundgørelse derfor, under hensyntagen til konkrete virkningsregler, er den afgørende skæringslinje.

Spørgsmålet om faktisk kendskabs betydning har været fremme i retspraksis. I U1915 p.635SH angående maksimalpriser er problemet om en bekendtgørelse, der træder i kraft straks og som er indrykket i Lovtidende 25/3 1915, kunne anvendes på en handel indgået 8/3. Bekendtgørelsens regler er kommunikeret via Statstidende og Berlingske Tidende 9/3, men det er tvivlsomt om bekendtgørelsen var underskrevet 8/3 inden handelens indgåelse. Retten lægger ikke bekendtgørelsen til grund, fordi der er enighed mellem parterne om, at ingen af dem kendte retsforskriften på kontraheringstidspunktet. Indirekte lægges således til grund, at resultatet kunne være blevet anderledes, hvis de havde kendt bekendtgørelsen. Tilsvarende synes landsrettens afgørelse i U1923 p.995H at åbne op for en sådan mulighed. Derimod tages der i U1940 p.944V klart afstand fra denne opfattelse, idet der dog lægges vægt på det specielle forhold, at den ældre bekendtgørelse indskrænkede sin gyldighed til et tidspunkt før handlingstidspunktet, jfr. om sagen p.187-88. I VLT1944 p.144 frifindes for overtrædelse af en politibekendtgørelse, der ikke som bestemt i færdselsloven var behørigt kundgjort, selv om tiltalte kendte reglen. Underretten i U1948 p.294Ø baserer derimod entydigt sin afgørelse på faktisk kendskab, jfr. om sagen p.188. I U1958 p.955Ø, jfr. ovenfor p.188-89, lægges der som et af flere momenter vægt på, at den omdiskuterede bekendtgørelse faktisk var kendt.

Synspunkter vedrørende faktisk kendskab er således ikke ukendte i retspraksis, hvilket sikkert skyldes at det for en umiddelbar betragtning kan føles tiltalende at lægge vægt på dette moment. Det almindelige indtryk af retspraksis er, at der ikke entydigt er taget afstand fra at faktisk kendskab kan tillægges betydning.

Anerkendelse af faktisk kendskab vil udgøre en undtagelse fra det ovenfor under 11 anførte synspunkt om, at kundgørelse skal være en

167. Dansk statsforfatningsret p.352-54.

168. Jfr. herved også Bet.469/1967 p.6 og om retsvildfarelse nedenfor p.258-62.

absolut betingelse for ikrafttrædelse, men de hensyn til individuel retssikkerhed, der primært bærer denne opfattelse, gør sig ikke med samme styrke gældende her. Uanset dette og at det kan opleves som urimeligt, at en borger kan negligere en i øvrigt gyldig retsforskrift, når han kender denne, og endog kan drage fordel af dette informationsoverskud, er de ovenfor refererede reale synspunkter (ulighed/bevisproblemer) efter mit skøn tvingende, således at et faktisk kendskab til en ukundgjort retsforskrift ikke bør tillægges nogen betydning. Den modsatte opfattelse kan let føre til mindre rimelige resultater og indirekte påvirke regelproducenterne til at lægge mindre vægt på en omhyggelig formel kundgørelse. Selv om retspraksis ikke er ganske klar konkluderes dermed, at faktisk kendskab ikke efter gældende ret har betydning.[169]

15. Tilbagevirkende kraft

I mange lande anerkendes et princip om, at retsforskrifter ikke må have tilbagevirkende kraft (lex retro non agit). Princippet tager i almindelighed sigte på retsforskrifters materielle ikrafttræden[170] og ikke som udgangspunkt på håndhævelsen, der sædvanligvis ikke vil kunne ske før retsforskriften er blevet til.[171] Det må tilføjes, at tilbagevirkende håndhævelse er mindst lige så betænkelig.

Hovedbegrundelsen for at tilbagevirkende retsforskrifter ikke bør udstedes er, at den almindelige tillid til retssystemet ville forsvinde, såfremt sådanne retsforskrifter blev sædvanlige.[172] Almindelige retfærdighedsforestillinger vil blive krænket. Mistilliden vil ikke i første række bero på, at borgerne ikke kan forudse deres retsstilling, da dette principielt er tilfældet ved alle retsforskrifter,[173] men derimod at ældre definitivt foretagne handlinger påvirkes, jfr. nærmere nedenfor. En tilbagevirkende retsforskrift indebærer, at en handling

169. Dette er også retsstillingen i tysk ret, jfr. Peter Badura p.325. Se om norsk, svensk og engelsk ret nedenfor.

170. Jfr. Max Sørensen p.192.

171. Se hertil O.A. Borum, UfR 1946 p.201 note 1, hvorefter anvendelsen af en lov før den er vedtaget og kundgjort er mere vidtgående end tilbagevirkende kraft.

172. Jfr. Frede Castberg: Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft (Kristiania 1919) p.29.

173. Jfr. Per Odberg: Beskytter grunnlovens § 97 bestående rettigheter (Oslo 1982) p.10, og i samme retning Jan Anders Hagstedt: Retroaktiv skattelag (Stockholm 1975) p.16-17.

foretaget i et retsmiljø efterfølgende behandles som om den var foretaget i et andet retsmiljø. Den retlige kvalifikation ændres.[174]

En forfatningsmæssig begrænsning i adgangen til at udstede tilbagevirkende retsforskrifter blev i moderne tid først indsat i USA's forfatning 1787, der i artikel 1 § 9 bestemmer, at »*No bill of attainder or ex-post-facto law, shall be passed*«. Denne bestemmelse, der alene angår strafferegler, suppleres af § 10 vedrørende enkeltstatslovgivning. Endelig har det 5. amendment fra 1791 betydning, Ifølge denne regel må borgerne ikke ved lov blive »*deprived of life, liberty or property without due process of law*«.

I Europa blev princippet fastslået for første gang i den franske menneskerettighedserklæring 1789, hvor det i artikel 8 om strafferegler hedder:

> *La loi ne doit établir que des peines strictement et evidemment nécessaires, et nul ne peut etre puni qu' en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée.*

Det er bl.a. disse erklæringer, der er baggrunden for bestemmelsen i den norske forfatning, der omtales under 19.3. I moderne tid er et forbud mod tilbagevirkende strafferegler fastslået i artikel 7 stk.1 i Menneskerettighedskonventionen 4/11 1950, som Danmark har tiltrådt.

Det er nødvendigt nærmere at indkredse, hvad tilbagevirkende kraft indebærer, da de fleste retsforskrifter bliver meningsløse, såfremt ingen bestående forhold må påvirkes af de nye regler. Staten mister herved et vigtigt styrings- og reguleringsinstrument,[175] hvorfor det da også er karakteristisk, at et forbud aldrig bliver opretholdt i absolut form, og samtidig at det giver anledning til komplekse og intrikate fortolkningsproblemer. Især det samfundsmæssige behov for at regulere økonomiske forhold medfører, at man må være tilbageholdende med for stramme restriktioner på lovgiver.[176]

På denne baggrund kan det være hensigtsmæssigt, jfr. også ovenfor p.134-35 om Ørsteds opfattelse, at skelne mellem egentlig tilbagevirkende kraft, hvor nye retsfølger knyttes til ældre handlinger, hvor borgerne definitivt har disponeret, og uegentlig tilbagevirkende kraft, hvor et bestående retsforhold påvirkes af en ny retsforskrift.[177] Tages kontrakter som eksempel, falder under den første ka-

174. Jfr. Jan Hagstedt p.14-15.

175. Jfr. Poul Andersen: Dansk forvaltningsret p.34.

176. Jfr. Carl August Fleischer, Jussens Venner 1975 p.184.

177. Jfr. Carl August Fleischer, Jussens Venner 1975 p.190,193-94. Se også Peter Germer p.130, hvor der skelnes mellem ægte og uægte tilbagevirkende kraft.

tegori retsforskrifter, hvorefter selve stiftelsen af en bestemt kontrakttype tilbagevirkende gøres ugyldig, og under den anden kategori retsforskrifter, hvorefter bestemte retsfølger ikke længere er knyttet til bestående kontrakter. Det er typisk den egentlige tilbagevirkende kraft, at forbud eller begrænsninger er rettet imod og hvor hensynet til borgernes retssikkerhed gør sig gældende.

Traditionelt undtages fra forbuddet retsforskrifter, der forbedrer borgernes retsposition, således at det er bebyrdende regler og her først og fremmest strafferegler, der er kernepunktet for forbuddet.

Som det nærmere uddybes under 19.3 har spørgsmålet om tilbagevirkende kraft betydelig retsinformatorisk interesse og rejser i sig selv interessante problemer i henseende til fastlæggelsen af den skæringslinje, hvorfra et forbud har virkning. Problemet er, om skæringslinjen skal sættes til retsforskriftens udfærdigelse/stadfæstelse eller dens kundgørelse. Dette spørgsmål er også aktuelt i dansk ret, hvor det i overensstemmelse med de synspunkter, der er gjort gældende under 11, må antages, at et sådant fortolkningsprincip i givet fald må knyttes til kundgørelsestidspunktet.[178] Den omstændighed, at kundgørelse sættes som skæringslinje, betyder ikke, jfr. også under 11, at borgerne skal kende retsforskrifterne. I langt de fleste tilfælde har borgerne ikke et sådant kendskab, og i den forstand kan det hævdes, at retroaktivitet er mere udbredt end det formelt fremtræder i lovgivningen.[179]

Dansk ret indeholder ikke nogen forfatningsmæssig regel vedrørende tilbagevirkende kraft.[180] Spørgsmålet blev ikke debatteret i den grundlovsgivende forsamling. Der er i dansk ret kun tale om et retspolitisk princip.[181] Tilbagevirkende retsforskrifter er således ikke forfatningsmæssigt udelukkede, hvilket de ovenfor under 12 omtalte retsforskrifter fra Lovtidende 1985 da også illustrerer.[182] Et forfatningsmæssigt princip vil i øvrigt ofte mere være udtryk for et fortolkningsprincip af betydning ved en bedømmelse af den enkelte rets-

178. Se modsat Poul Andersen: Dansk forvaltningsret p.33, der ikke mener, at der er knyttet så store betænkeligheder ved at en lov anvendes på kendsgerninger mellem tilblivelsen og kundgørelsen.
Ved fortolkningen af forfatningen i USA lægges kundgørelsestidspunktet til grund, jfr. Joseph E. Murphy p.262-63.

179. Jfr. hertil Tore Strömberg, Festskrift till Per Olof Ekelöf (Stockholm 1972) p.667-68,670.

180. Se dog Peter Germer p.129-30, der antyder muligheden for i grundloven at indfortolke et forbud mod tilbagevirkende strafferegler.

181. Jfr. Henrik Zahle bd.2 p.86-87.

182. En nærmere undersøgelse af anvendelsen af tilbagevirkende retsforskrifter vil være af stor interesse.

forskrift end udgøre et egentligt bånd på lovgiver. Den sidstnævnte funktion vil afhænge af, hvorvidt og i hvilket omfang domstolene har kompetence til at tilsidesætte love som grundlovsstridige.[183]

Spørgsmålet om en retsforskrift kan tillægges tilbagevirkende kraft opstår tit i retspraksis. I U1933 p.342Ø og 986Ø antages, at det var nødvendigt med udtrykkelig hjemmel for at en bestemmelse i forsikringsaftaleloven kunne anvendes på livsforsikringer tegnet før lovens ikrafttræden. Tilsvarende problem foreligger i U1935 p.367V, hvor man ved fortolkning af fal § 126 når til, at loven ikke for forsikringer tegnet før ikrafttrædelsen finder anvendelse for ophørsmåder, der skyldes en skades forekomst. Et lignende fortolkningsproblem er behandlet i U1936 p.1008Ø vedrørende ægtepagt indgået før Lov nr. 56 af 18/3 1925. I U1936 p.1140Ø antages, at fal § 25 kunne anvendes på ældre police ved bortfald af regres. For så vidt angår funktionærloven antages ud fra lovens forarbejder i U1939 p.578SH og U1940 p.212SH, at loven finder anvendelse på ældre kontrakter. I U1940 p.1120V vedrørende mindsteløn til lærlinge lægges til grund, at lovgiver har adkomst til at fastsætte regulerende bestemmelser vedrørende lønninger i bestående lærekontraktsforhold. Ved en samlet bedømmelse af loven lægges i U1940 p.1214Ø til grund, at Lov nr. 233 af 4/7 1943 om omsætningsafgift på biler havde fået tillagt en vis tilbagevirkende kraft. I U1961 p.364H benyttes en ny varemærkelov (nr. 211 af 11/6 1959) dog således, at den ikke kan tillægges videre betydning end efter den ældre lov, da sagen er anlagt inden lovens ikrafttræden. I U1967 p.820H lægges til grund, at denne lov finder anvendelse på varemærker taget i brug før lovens ikrafttrædelse. I U1972 p.603H (U1971 p.666V) antages, at § 46 stk.1 i Lov nr. 314 af 18/6 1969 om naturfredning fandt anvendelse på gravning i et omfattet terræn, der var påbegyndt før lovens ikrafttræden. I U1976 p.741V finder retten, at aftl § 36 som formuleret ved Lov nr. 250 af 12/6 1975 ikke kan finde anvendelse på ældre kontrakter og tab opstået inden lovens ikrafttræden. I U1983 p.738V lægges til grund, at det klart må fremgå af en lov, hvis den skal have tilbagevirkende kraft i forhold til bestående kontraktsforhold, og da dette ikke er tilfældet lægges til grund, at lejelovens § 53 stk.2 ikke har denne egenskab. Se dog heroverfor U1985 p.71V, hvor det modsatte resultat nås.

183. Jfr. Frede Castberg 1919 p.32-33.

Fra retspraksis se også U1940 p.114V vedrørende Lov nr. 139 af 13/4 1938 om arbejdsboliger, U1947 p.167V om Lov nr. 406 af 28/8 1945, U1948 p.313H angående tjenesteboliger, U1965 p.195ØLK om båndlægningsbestemmelse i testamente, U1966 p.415HK om værdigrænse for fogedsagers behandling i landsretten, U1978 p.498H (især p.503.1) vedrørende Lov nr. 427 af 21/11 1967 om avancestop, U1981 p.722V angående lejelovens § 7 stk.1, U1981 p.963H om lejeforhøjelse varslet før lovs ikrafttræden samt tilsvarende sager i U1982 p.467V, 663V og 1029V.

Uanset at lovgiver efter grundloven står frit er det givet en del af dansk retsopfattelse,[184] at tilbagevirkende retsforskrifter, der forringer borgernes retsposition, og i særdeleshed strafferegler[185] i videst muligt omfang bør undgås.

Efter besættelsen forelå særlige forhold, der medførte at man i vid udstrækning forhøjede strafferammer med tilbagevirkende kraft.[186] Den omstændighed, at man ikke under besættelsen frit kunne lovgive, indebærer en svækkelse af argumenterne mod tilbagevirkende strafferegler.[187] Der forelå en nødretslignende situation.

Den særlige modvilje over for tilbagevirkede strafferegler er baggrunden for de almindelige regler i straffelovens §§ 3 og 4, der efter § 2 også gælder for andre retsforskrifter end straffeloven. Efter disse regler skal nye retsforskrifter benyttes, medmindre de indebærer skærpet straf med tilbagevirkende kraft.[188] Reglerne kan selvsagt fraviges i den enkelte lov,[189] men udgør et afgørende moment i til-

184. Se hertil N.H. Bache, UfR 1917 p.169-72 og 251-53, der indigneret kritiserer loves »antedatering« og heroverfor J. Bülow, UfR 1917 p.223-24, der fremhæver, at borgerne ved et lovforslags fremsættelse har fået et varsel. Se også Berlin 2.del p.8, der næppe holdbart af grl § 73 uddrager, at indskrænkninger af ejendomsretten kun i begrænset omfang kan ske med tilbagevirkende kraft, jfr. også herom nedenfor under 19.3.

185. Dette skyldes ifølge Carl Torp: Den danske strafferets almindelige del (København 1905) p.164 »*Individets store Ret til Værn mod Statsmagtens Vilkaarlighed*«. Se herved også Steglisch-Petersen J1945 p.128, hvorefter sådanne strafferegler bør forudsætte, at handlingerne var retsstridige og dette var klart for de pågældende. Jfr. endvidere Oluf H. Krabbe: Borgerlig Straffelov af 15. April 1930 (4.udg. København 1947) p.108-109. Opfattelsen er ikke ubestridt, jfr. omtale hos Stephan Hurwitz, SvJT 1944 p.839-41.

186. Jfr. herom Stephan Hurwitz, UfR 1945 p.129-31, der fremhæver at nye forhold ikke blev kriminaliseret.

187. Jfr. Stephan Hurwitz, SvJT 1944 p.842.

188. Bestemmelserne omfatter ikke straffeprocessuelle regler, jfr. U1981 p.1062Ø.

189. Jfr. Max Sørensen p.191.

fælde af fortolkningstvivl. Ved anvendelse af disse regler[190] skal der foretages en fuldstændig sammenligning mellem den konkrete sags pådømmelse efter handlingstidspunktets og efter pådømmelsestidspunktets lov, idet førstnævnte alene benyttes, når den efter en samlet bedømmelse giver det mildeste resultat. Det er de ved sagens endelige påkendelse gældende retsforskrifter, der tages i betragtning.[191] Bestemmelserne gælder både for love og bekendtgørelser, jfr. herved også i Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 62, men finder kun anvendelse, hvis den nye retsforskrift er begrundet i en vurdering af forholdets strafværdighed, og ikke når den er motiveret af andre ydre forhold, jfr. U1974 p.824Ø og U1975 p.475Ø om hastighedsgrænser. I sådanne tilfælde får en ny mildere retsforskrift ikke betydning.[192]

Det bør på alle retsområder være et almindeligt fortolkningsprincip, at tilbagevirkende kraft bør undgås, og at formodningen er imod at retsforskriften har en sådan virkning.[193] Der må kræves eksplicit hjemmel for tilbagevirkende kraft.[194] Disse principper bør dog kun gælde, når der er reelt er tale om en bebyrdende regel,[195] jfr. således U1960 p.874Ø om udlevering af oplysninger til skattevæsenet, hvor den pågældende ikke antoges at have en anerkendelsesværdig interesse i at nægte dette for oplysninger, der angik forhold før den pågældende lovs ikrafttræden.

I denne forbindelse bemærkes, at det nok især er på skatte- og afgiftsområdet at man i mere udstrakt grad end tilfældet er i dag for hver enkelt retsforskrift nøje må overveje, om det ud fra en overordnet samfundsmæssig bedømmelse er påkrævet at give retsforskrifter tilbagevirkende kraft. Dette område fremhæves særligt, eftersom det ofte er her, at man støder på denne type regler, jfr. nedenfor under 18.4 om svensk ret.

I betragtning af bestemmelsen i Menneskerettighedskonventionen

190. Jfr. fra Forarbejderne U1, motiver p.4, og U3, motiver sp.12, hvor anføres, at i tvivlstilfælde skal den nye retsforskrift benyttes. Se i det hele Knud Waaben: Strafferettens ansvarslære (København 1987) p.58-70 og Vagn Greve m.fl.: Kommenteret straffelov. Almindelig del (3.udg. København 1984) p.109-15 vedrørende § 3.

191. Jfr. F. Lucas, Tillæg til UfR 1932 p.11.

192. Jfr. Oluf H. Krabbe p.111,117.

193. Jfr. Alf Ross: Dansk statsforfatningsret 3.udg. p.350.

194. Se dog herved Poul Andersen: Dansk forvaltningsret p.35, der ikke mener, at det er nødvendigt med udtrykkelig lovhjemmel for at en bekendtgørelse kan gives tilbagevirkende kraft.

195. Max Sørensen, UfR 1959 p.116, finder tilbagevirkende kraft i orden, når fundamentale retssikkerhedshensyn ikke krænkes.

kunne det overvejes i grundloven at indsætte et forbud mod tilbagevirkende retsforskrifter af strafferetlig karakter. En sådan regel er til at håndtere og bør derfor inddrages i overvejelserne i forbindelse med en kommende grundlovsrevision. Derimod er et generelt forbud som i Norge, jfr. under 19.3, ikke tilrådeligt, da en sådan regel giver anledning til megen tvivl og i en vis forstand skaber flere problemer end den løser. Samtidig kan vigtige samfundsmæssige målsætninger medføre, at tilbagevirkende retsforskrifter undtagelsesvis kan være nødvendige. Sådanne hensyn må tillægges større betydning end de informatoriske hensyn. Det må blot i praksis tilstræbes, at man i videst muligt omfang begrænser de tilfælde, hvor tilbagevirkende kraft benyttes.

16. Bekendtgørelser

I dette og det følgende afsnit gøres en række særlige bemærkninger vedrørende kundgørelse af bekendtgørelser. I almindelighed må først fremhæves, at kundgørelse af disse retsforskrifter i og for sig har større betydning end kundgørelse af love.[196] Dette beror på, at forberedelsen af disse retsforskrifter ikke er offentlig,[197] hvilket bl.a. betyder, at borgerne har haft mindre mulighed for på forhånd at indstille sig på, at nye retsforskrifter med et bestemt indhold må forventes at blive udstedt inden for en overskuelig fremtid.

I Vejledning 153 af 22/9 1987 punkt 121 anbefales derfor, at bekendtgørelser kundgøres i god tid før deres ikrafttræden, ligesom det i punkt 123 angives, at denne kundgørelse kan ske før hjemmelsloven træder i kraft, idet bekendtgørelsen blot ikke kan træde i kraft før dette tidspunkt.

Selv om den manglende åbenhed principielt gør sig gældende for alle bekendtgørelser, er der dog tale om en sandhed med visse modifikationer.

For det første vil der ofte under forberedelsen af de regelproduce-

196. Jfr. Henrik Zahle bd.2 p.169-70.

197. I norsk ret har der været fremsat ønsker om offentlige forarbejder til administrative retsforskrifter, jfr. Geir Woxholth: Forvaltningsloven (Oslo 1986) p.335-36, til dels Arvid Frihagen: Forvaltningsloven (2.udg. Oslo 1986) p.833 og Einar Høgetveit, Jussens Venner 1985 p.343-44, men dette - der i øvrigt vil kunne have en gavnlig indflydelse på reglernes kvalitet - vil kun løse varslingsproblemet under forudsætning af, at forarbejderne offentliggøres inden retsforskriftens udstedelse. I den norske forvaltningslovs § 37 er der givet visse regler om forberedelse af forskrifter, jfr. hertil Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett (2.udg. Oslo 1982) p.552-57.

rende myndigheder være foretaget konsultationer med eller høringer af bestemte interesseorganisationer, der i en del tilfælde vil være ret direkte impliceret i regeludformningen i form af repræsentation i rådgivende organer. På denne måde vil hovedadressaterne for disse bekendtgørelser være varslet på forhånd. Undertiden vil dette have sat sig spor i en offentlig debat om de kommende bestemmelser.

For det andet er det i nyere tid blevet udpræget, at der under behandlingen af hjemmelslove eller i anden forbindelse af den ansvarlige minister afgives et bindende løfte om, at bekendtgørelser vil blive forelagt det relevante folketingsudvalg inden deres udstedelse.[198] Dette kan være en betingelse for at lovforslaget vedtages.[199] Undertiden kan en sådan ordning endog fremgå af selve loven.[200]

I almindelighed har oprettelsen af stående udvalg medført, at folketingsudvalgene intervenerer mere i administrationen af lovgivningen.[201] Selv om udvalget formelt efter grl § 3 ikke kan have bestemmende indflydelse på bekendtgørelsers indhold, og uanset at denne fremgangsmåde godt kunne give anledning til mere principielle retlige betænkeligheder,[202] er det givet, at udvalget politisk vil have stor indflydelse, således at det vil være undtagelsesvist, at en minister vil insistere på en bekendtgørelse, der ikke har støtte hos udvalgets fler-

198. Se i almindelighed Lars Busck, J1977 p.131-33 med diskussion p.137 og især Folketingets kontrol med forvaltningen (København 1988) p.29,34-35, hvor rammeloves betydning fremhæves, 40 og 60 om folketingsudvalgens almindelige del.

199. Jfr. Henrik Zahle bd.2 p.59 og eksempler p.190-91.
Se i denne sammenhæng Peter Germer p.111, hvorefter ministeren er retligt forpligtet af et sådant løfte, men hvor manglende overholdelse heraf dog ikke medfører bekendtgørelsens ugyldighed.

200. Jfr. Holger Hansen: Folketingets stående udvalg (København 1985) p.218-19 og om aftaler p.220-24. Udvalgenes store aktivitet på dette område er omtalt p.226-28.

201. Jfr. Lars Busck, J1977 p.128-29.

202. Lars Busck 1988 p.116 anfører, at § 3 i dag alene er en principerklæring, der ikke indeholder bindende retningslinjer for arbejdsdelingen mellem folketing og forvaltning. En sådan fuldstændig udtynding af bestemmelsen er næppe i overensstemmelse med praksis, hvorved kan erindres, at regeringen i sommeren 1988 tilkendegav, at man ikke kunne acceptere, at Folketinget blandede sig i en administrativt fastsat 2 pcts reduktion af statens lønramme. Synspunktet er også udtryk for en beklagelig tendens inden for forfatningsretten til at borttage grundloven et egentligt indhold. Selv om f.eks. en bestemmelse som § 3 må påvirkes af den historiske udvikling må det i almindelighed være et mål at øge den praktiske betydning af grundloven. Den bør tages alvorligt!

tal. Udvalgets tilkendegivelse vil blive opfattet som i hvert fald politisk bindende for ministeren.[203]

Udvalgenes forhandlinger foregår som bekendt for lukkede døre, men behandlingen af disse emner vil desuagtet kunne blive offentligheden bekendt, hvorved adressaterne får et vist varsel.

Uanset disse modifikationer opstår adressaternes første kendskab til disse retsforskrifter i mange tilfælde ved deres kundgørelse, hvorved denne handling får en særlig stor betydning.

Ved udformningen af lovtidendeloven i 1870 blev der lagt vægt på, at ethvert udtryk for delegeret lovgivningsmagt blev publiceret i Lovtidende. Her skulle således alle former for centralt udstedte bindende retsforskrifter kunne findes. På denne baggrund er lovens anvendelse ikke bundet til retsforskrifter med en bestemt titel, idet det er retsforskriftens indhold, der er afgørende for, om den er underlagt kundgørelseskravet. Undtaget herfra er dog kgl. anordninger, der ifølge Vejledning nr. 153 af 22/9 1987 punkt 3 kun bør udstedes, når det følger af lov eller af førkonstitutionel sædvane. Disse skal altid optages i Lovtidende, idet det formelle kriterium, at retsforskriften er forsynet med regentens underskrift, er afgørende for, at der foreligger en retsforskrift af denne type.[204]

For de øvrige bekendtgørelsers vedkommende er det absolutte kundgørelseskrav ikke opretholdt i nyere tid, hvilket nærmere omtales i det følgende.

17. Undtagelser fra kravet om kundgørelse i Lovtidende

17.1. Ikke-ministerielle bekendtgørelser

Det er ikke alle bekendtgørelser, der skal optages i Lovtidende. Dette gælder for det første de bekendtgørelser, der ikke er ministerielle. Under denne gruppe falder 3 typer.

For det første lokale bekendtgørelser, der er nævnt i lovens § 4, idet hovedeksemplet her er kommunale bestemmelser.[205] Lovens regule-

203. Se i denne forbindelse illustrerende eksempel angående undergrundsloven og det energipolitiske udvalg omtalt af Anita Rønne, Retsvidenskabeligt Institut B. Årsberetning 1987 p.67-72.

204. Jfr. Jerzy Sawicki p.35.

205. Se omtale af regler hos Viggo Bentzon p.47, der i øvrigt p.44 antager, at denne type regler er bindende fra deres udstedelse, hvilket dog må forudsætte, at de ikke indeholder en ikrafttrædelsesbestemmelse.

ring af disse er historisk orienteret, idet det afgørende for om kundgørelse i Lovtidende skal finde sted er, hvilken fremgangsmåde, der blev fulgt før lovtidendeloven, herunder hvorvidt retsforskrifterne er blevet tinglæst, selv om der ikke, jfr. p.121, efter 1-3-7 var nogen pligt hertil. Tinglæsningspraksis på dette område er vanskelig at efterspore, idet der nærmest, bortset fra de tilfælde, hvor der før 1871 var lovhjemmel for tinglæsning, er tale om et gråt område.[206] Denne del af reguleringen er derfor ikke særlig hensigtsmæssig.

Det kan bestemmes af vedkommende ministerium, at bestemte lokale retsforskrifter skal publiceres i Lovtidende, hvilket i så fald bliver den bindende kundgørelsesform.[207] Dette kan også følge af lovbestemmelser.[208] De fleste af disse retsforskrifter vil være omtalt i speciallove, hvori kundgørelsesmåden vil være reguleret.[209] Når hertil kommer at det sædvanligvis vil være mest adækvat under en informationssynsvinkel at lade sådanne retsforskrifter kundgøre f.eks. i lokalblade, er den manglende anvendelse af Lovtidende uproblematisk. Kundgørelse i Lovtidende vil sædvanligvis være meningsløs, jfr. herved også under 24.

Et interessant eksempel er reguleringen af frikommuner i Lovbkg.nr. 316 af 15/6 1988, hvor der i § 3 er givet de enkelte ministre mulighed for at lade de almindelige retsforskrifter fravige, dvs. tillade derogation. Efter § 5 stk.2 skal frikommuneregulativet, der fastsættes af kommunalbestyrelsen med godkendelse af ministeren, ikke kundgøres i Lovtidende, hvori alene skal optages en meddelelse om, hvilke lovbestemmelser m.v. der er fraveget. Ifølge § 6 stk.2 skal kommunen mindst 1 uge før regulativets ikrafttræden indrykke dette eller en kortfattet omtale af forsøgsordningen i de lokale blade. I den første frikommunelov nr. 202 af 22/5 1985 § 9 stk.2 var det pligtigt at indrykke regulativet, men dette blev ændret ved Lov nr. 309 af 4/6 1986 grundet nogle regulativers store omfang.[210] Det kan endelig bemærkes, at efter § 6 stk.3 skal regulativet fremlægges sammen med dagsordener for kommunalbestyrelsesmøder etc.

206. Jfr. hertil Jerzy Sawicki p.40.

207. Jfr. RT 1869-70 B sp.357.

208. Jfr. Bet.740/1975 p.14-15 med eksempler, og p.34, hvor det bemærkes at disse regler ikke bør optages i Lovtidende.

209. Jfr. Henrik Zahle bd.2 p.195.

210. Jfr. hertil FT 1985-85A sp.2263:
»Det har vist sig, at nogle frikommuneregulativer af lovtekniske grunde nødvendigvis bliver meget omfattende. Disse regulativer kan derfor være vanskelige at overskue. Det er vigtigt, at borgerne i kommunen gøres opmærksomme på, hvilke regler der gælder for de enkelte forsøgsområder. Annoncering af regulativet vil imidlertid ikke i alle tilfælde være et velegnet middel til at opnå

For det andet de såkaldte anstaltsbekendtgørelser,[211] dvs. bekendtgørelser der henter deres hjemmel i den omstændighed, at en bestemt offentlig institution som f.eks. en skole eller et fængsel eksisterer. Medmindre det er påbudt i en speciallov eller der er tale om delegation fra en minister, skal sådanne bekendtgørelser ikke kundgøres i Lovtidende. Dette vil sædvanligvis ej heller være hensigtsmæssigt, fordi det vil være mere adækvat at kommunikere disse retsforskrifter direkte til de personer, der er tilknyttet anstalten, og fordi reglerne normalt ikke vil være af interesse for andre. Undtagelsen er derfor gennemgående uproblematisk.

For det tredje de såkaldte direktoratsbekendtgørelser, der udgør den problematiske undtagelse fra kravet om kundgørelse i Lovtidende. Der er tale om bekendtgørelser, der udstedes af et direktorat signeret af direktøren.[212] Denne opfattelse, der særlig er fremført i Bet.740/1975 (p.14), er baseret på en fortolkning af ordet »ministerielle«[213] i lovtidendelovens § 2 stk.2, der udlægges således, at bekendtgørelsen enten må være signeret af ministeren eller udstedt efter delegation fra denne,[214] jfr. vedr. sidstnævnte situation nedenfor. Det antages således, at er der direkte hjemmel til sådanne bekendtgørelser i en lov skal disse ikke kundgøres i Lovtidende, hvilket ej heller kan fastsættes af den pågældende minister. Undtaget herfra er selvsagt tilfælde, hvor det i hjemmelsloven er bestemt, at kundgørelse skal ske i Lovtidende.[215]

Mere tvivlsom er situationen, hvor direktoratets bekendtgørelse henter sit hjemmelsgrundlag i delegation fra ministeren. Her antages normalt,[216] at der må ske samme kundgørelse som ville være pligtig for den delegerende, dvs. i Lovtidende. Stillede man direkto-

dette. I § 6, stk.2, foreslås derfor, at kommunalbestyrelsen kan vælge at optage enten regulativet eller en kortfattet beskrivelse af forsøgets indhold i de lokale blade.«

211. Jfr. hertil Bet.740/1975 p.13-14, Jerzy Sawicki p.44-45.

212. Jfr. allerede J.H. Deuntzer p.21.

213. Jfr. drøftelsen hos Jerzy Sawicki p.36.

214. Udvalget når i øvrigt p.34 frem til, at disse bekendtgørelser bør medtages i Lovtidende.

215. Se modsat Peter Germer p.124, hvor det antages, at der i loven skal være hjemmel til en anden form for kundgørelse. Germer er således ikke enig i, at direktoratsbekendtgørelser er undtaget fra lovtidendeloven, jfr. også nedenfor.

216. I Dansk statsforfatningsret 2.udg. p.512 antager Alf Ross, at hvis der ingen bestemmelse er om spørgsmålet i loven eller i delegationen, bestemmes kundgørelsesmåden af direktoratet, medens det i 3.udg. p.515 hedder, at der »formentlig« må følges samme fremgangsmåde som den delegerende, dvs.

ratet frit ville der opstå utilsigtede muligheder for at omgå kundgørelseskravet, hvortil der sædvanligvis fordres en kgl. anordning, jfr. nedenfor. Denne undtagelse omfatter således alene de direkte lovhjemlede direktoratsbekendtgørelser.

Det kan diskuteres, hvorvidt undtagelsen af direktoratsbekendtgørelser er en korrekt fortolkning af lovtidendeloven, der ganske vist alene taler om ministerielle bekendtgørelser, men som utvivlsomt har ment, at alle centralt udstedte bindende retsforskrifter burde optages i Lovtidende.[217] Det må herved især fremhæves, at man ikke i 1870 kendte disse bekendtgørelser, og at de utvivlsomt ville være blevet medtaget. Undtagelsen er især problematisk i de tilfælde, hvor en direktoratsbekendtgørelse ændrer en ministeriel bekendtgørelse, men i alle tilfælde forekommer den angivne fortolkning at være i modstrid med de intentioner, der ligger bag lovtidendeloven. Det bør derfor ved en revision af loven præciseres, at også denne type retsforskrifter skal kundgøres i Lovtidende.

Det bør tilføjes, at problemet ikke er så stort i praksis, da mange af disse bekendtgørelser rent faktisk kundgøres i Lovtidende, hvilket vistnok bl.a. beror på, at regelproducenterne ikke er klar over, at disse bekendtgørelser er undtaget fra lovtidendeloven. Dette er en af de typer vildfarelser man må håbe, at myndighederne forbliver i.

17.2. Undtagelse ved kgl. anordning

I den oprindelige lovtidendelov var der ikke givet nogen mulighed for at undtage ministerielle bekendtgørelser fra kravet om kundgørelse i Lovtidende, medmindre dette var bestemt i den enkelte hjemmelslov.[218] Grundsynet var klart og utvetydigt. Alle centralt udstedte retsforskrifter skulle kunne findes i Lovtidende, og borgerne skulle kunne være sikker på, at der ikke fandtes retsforskrifter andetsteds.

kundgørelse i Lovtidende. Se endvidere Henrik Zahle bd.2 p.195-96 samt drøftelsen hos Jerzy Sawicki p.46-48.

217. Jfr. i denne forbindelse Krieger, RT 1869-70L sp.257-58 med kritik af regeringens oprindelige lovforslag og især justitsministeren, der sp.278 fremhæver, at der med begrebet anordning er ment ethvert udtryk for delegeret lovgivningsmagt, jfr. også B sp.358. Ministeren overvejede, jfr. L sp.1392, at udarbejde en legal definition af anordningsbegrebet, men dette blev ikke til noget.

218. L.M.B. Aubert: De norske retskilder og deres anvendelse. 1.del (Christiania 1877) p.296-97 anfører, at hvis en lov fastsætter særlige regler for kundgørelse af bekendtgørelser i medfør af loven, må disse regler gælde, selv om de ikke er optaget i bekendtgørelsen. Tilfældet er næppe praktisk, men det må antages at tilsvarende gælder i dag.

Dette princip blev forladt i 1923, hvor lovtidendeloven ændredes ved Lov nr. 467 af 14/12 1923. Der blev nu givet adgang til ved kgl. anordning at undtage bestemte former for ministerielle bekendtgørelser fra kravet om kundgørelse i Lovtidende. Den kongelige anordning er derogatorisk i forhold til lovtidendeloven.[219] Det er forudsat, at anden form for kundgørelse finder sted. I en ministeriel bekendtgørelse kan en afvigende kundgørelsesmåde ikke bestemmes.

Ændringen af lovtidendeloven var ressourcemæssigt begrundet, idet Lovtidende havde fået et omfang, der fandtes for statsfinansielt belastende.[220] I en skrivelse af 27/2 1923 anmodes således om forøget bevilling til Lovtidende (og Ministerialtidende), idet det oplyses, at sidetallet i Lovtidende fra 1921 til 1922 er steget fra 1831 til 2574 sider (Justitsministeriet, 1.Kontor J.Nr.1284).

Som legitimation for lovændringen blev anført, at der skulle være tale om bekendtgørelser af begrænset interesse, omend dette ikke blev præciseret i selve lovteksten, og at man i forhold til sådanne bekendtgørelser ofte kunne benytte en mere hensigtsmæssig kundgørelsesform. Endvidere blev det anført, at det sædvanligvis var således, at adressaterne henvendte sig direkte til myndighederne, hvilket jo altså forudsætter, at de er bekendt med retsforskrifternes eksistens.

Det er bemærkelsesværdigt, at denne principielt betydningsfulde lovændring ikke gav anledning til nogen egentlig debat i rigsdagen, og at det således uden videre blev accepteret, at det ressourcemæssige hensyn måtte tillægges første prioritet.

En enkelt vigtig informationsmæssig ændring blev dog foretaget i forbindelse med rigsdagsbehandlingen,[221] eftersom det blev bestemt, at der i Lovtidende skulle optages en meddelelse om, hvilke undtagne bekendtgørelser der var udstedt, således at borgerne på denne må-

219. I U 1975 p.474Ø vedrørende stærkstrømsreglementet, der er undtaget ved Kgl. anordning nr. 38 af 23/2 1924, lægges til grund, at denne anordning, der henviser til stærkstrømslov nr. 27 af 19/4 1907, fortsat er gældende, selv om loven senere er erstattet af en nyere lov. De nyere love er ikke så afvigende fra 1907-loven, at anordningen af denne grund skulle være bortfaldet.

220. Jfr. RT 1923-24A sp.2973-74.
Allerede i UfR 1892 fremsatte Emil Jürgensen p.210 kritik af, at der var meget overflødigt stof i Lovtidende, idet han bl.a. nævnte lokale sundhedsvedtægter.

221. Jfr. hertil RT1923-24L sp.240 (Trier), sp.242-43 (justitsministeren), Bsp.9-10. Under 2.behandling i landstinget hævdede Thomas Larsen Lsp.324, at reglen alene angik lokale kommunale bekendtgørelser, men under folketingsbehandlingen blev det af Heilesen, Fsp.2079-80, anført, at reglen måtte gælde for alle retsforskrifter der undtages, hvilket bekræftes af justitsministeren, Fsp.2080.

de kunne blive bekendt med, at sådanne retsforskrifter forelå og dermed havde et grundlag for at få dem fremskaffet.[222]

Dette informationsmæssige plaster på såret blev dog fjernet ved Lov nr. 279 af 18/6 1951 igen ud fra et ressourcemæssigt synspunkt, der her forekommer lidt småligt. Det blev således anført, at disse henvisninger kunne fylde op til 30 sider i en årgang af Lovtidende, og at det var for dyrt.[223]

Igen blev synspunktet legitimeret med, at listerne var uden praktisk betydning, da borgerne alligevel vil henvende sig til de relevante myndigheder, hvilket jo også er nødvendigt for at få fat på selve bekendtgørelsen.[224] Der var enkelte kritiske røster i rigsdagen,[225] men stort set gik denne lovændring glat igennem.

Det blev ganske vist fastsat, hvilket er tilfældet i dag, at der i praksis, men ikke lovbestemt, jfr. lovtidendelovens § 2 stk.2,[226] hvert år skulle optages en liste i Lovtidende over de udstedte kgl. anordninger og de områder de omfatter, men det er også den sidste rest der er tilbage. Listen er optaget forrest i Lovtidende afd.A. Det fremgår ikke af denne, hvor de pågældende retsforskrifter i så fald er publiceret. I Vejledning 153 af 22/9 1987 punkt 117 henstilles, at det af anordningen eller en særskilt bekendtgørelse, jfr. herom punkt 116, fremgår, hvorledes kundgørelsen finder sted, men nogen lovmæssig

222. Af dokumenter fra justitsministeriets 1.kontor, J.nr.7002 fremgår, hvorledes den nye ordning, der blev koordineret af administrationskommissionen, sattes i værk. Af interesse er at bemærke, at krigsministeriet og marineministeriet i forvejen kun havde benyttet Lovtidende i begrænset omfang (skrivelser af 19/11 og 5/12 1923), medens på den anden side udenrigsministeriet meddelte, at man ikke vil undlade at benytte Lovtidende til bekendtgørelse af traktater m.v., da disse »*af statsretlige og internationale hensyn nødvendigvis maa bekendtgøres*« (skrivelse af 11/12 1923).

223. Jfr. RT 1950-51A sp.5161-62, hvor det oplyses, at meddelelserne i Lovtidende i 1947-49 havde fyldt 13, 25 og 29 sider, hvilket tal måtte forventes at stige i fremtiden.

224. Jfr. RT1950-51A sp.5162.

225. Under 1.behandling i landstinget var Anna Westergaard kritisk, idet hun mente, at almindelige borgere nu fik sværere ved at finde reglerne, hvorimod justitsministeren ikke kunne se noget principielt ved forslaget, jfr. RT1950-51L sp.440-41. Under den videre behandling, herunder også i folketinget, er der ingen debat. Af udvalgsbetænkningen, B sp.2275-76, fremgår, at de fleste har været positive. Sagførerrådet henstiller dog, at man bevarer en fortegnelse over bygningsregulativer, sundhedsvedtægter og andet af almen interesse, hvilket justitsministeren lover at overveje.

226. Jfr. Jerzy Sawicki p.31.- I registeret for Lovtidende 1988 er optaget en fortegnelse over bekendtgørelserne.

pligt hertil foreligger ikke. Det må således konstateres, at disse bekendtgørelser mere eller mindre er skjult.[227]

I forslaget til ny lovtidendelov fremsat i 1976[228] var adgangen til at undtage bekendtgørelser fra kravet om kundgørelse i Lovtidende udvidet i § 3 stk.1, hvorefter den enkelte minister efter forhandling med justitsministeren kunne bestemme dette. Efter § 3 stk.2 skulle disse bekendtgørelsers dato, titel og ikrafttrædelsestidspunkt meddeles i Statstidende og Lovtidende, hvor dette kunne ske ved at meddelelsen fremgik af registeret.[229] Alternerende kundgørelsesform kunne efter forhandling med justitsministeren bestemmes af den pågældende minister, jfr. § 3 stk.3. Under retsudvalgets behandling af forslaget blev det af justitsministeriet[230] betonet, at man i højere grad fremover burde benytte muligheden for at undlade kundgørelse i Lovtidende.

17.2.1. Praksis

De områder, der rent faktisk er blevet undtaget via kgl. anordning, er meget forskelligartede og omfatter bl.a. stærkstrøms- og bygningsreglementet. Det er op til myndighedens skøn, hvorledes sådanne bekendtgørelser skal kundgøres. En del af dem kan kun rekvireres mod betaling, hvilket gælder f.eks. stærkstrømsreglementet, der dog også trykkes i tekniske blade, og gasreglementet. Nogle publiceres i Statstidende, f.eks. Monopoltilsynets bekendtgørelser, andre udsendes til adressaterne via særlige udsendelseslister i det enkelte ministerium, andre (f.eks. vedtægter/regulativer i medfør af saltvandsfiskeriloven) publiceres i lokale blade. Forsvarsministeriets retsforskrifter trykkes i »Kundgørelser for forsvaret«. Justitsministeriet udsender årligt en bog med detailforskrifter for køretøjers indretning og udstyr. Det er således meget varierende metoder der benyttes. En lang række af de undtagne bekendtgørelser har utvivlsomt interesse for borgerne.

I Vejledning 153 af 22/9 1987 anføres i punkt 115, at kundgørelse uden for Lovtidende især bør *»overvejes med hensyn til bekendtgørelser, der har et meget væsentligt omfang, og som er af ren teknisk ka-*

227. I forbindelse med de statsfinansielle hensyns betydning kan også nævnes cirkulære 101 af 30/6 1958, hvor satsen i Lovtidende ændres for at begrænse omfanget. Denne ændring har utvivlsomt reduceret Lovtidendes læselighed.

228. Se FT 1975-76A sp.2961 ff og Bet.740/1975 p.33-34, hvor der varmt argumenteres for den foreslåede ordning.

229. Jfr. FT 1975-76A sp.2971.

230. Svar på spørgsmål af 18/3 1976, FT 1975-76 LF 172 bilag 2.

rakter, eller som kun har betydning for en meget begrænset del af befolkningen eller et erhverv med et lille antal erhvervsudøvere«.

I vejledningens punkt 119 henstilles, at for bekendtgørelser, der retter sig til en videre kreds bør meddelelse om ændringer indrykkes i Lovtidende eller eventuelt Statstidende.

For bekendtgørelser rettet til en begrænset kreds anføres i punkt 120, at det kan bestemmes, at de sendes direkte til de pågældende, men at denne fremgangsmåde forudsætter, at myndigheden har et udtømmende kendskab til adressaterne. Denne metode bør kun benyttes undtagelsesvist, da der er en risiko for at relevante adressater overses.

17.2.2. Retspolitiske overvejelser

Der er alt i alt tale om en meget uheldig og informatorisk set ulykkelig ordning, der er begrundet i lidet saglige sparehensyn. En tilbagevenden til situationen før 1923 ville i dag betyde, at Lovtidende blev 3 gange så omfangsrigt, idet omkostningerne herved ville andrage ca. 10 mio.kr.[231] Uanset dette bør ordningen ikke opretholdes uændret. Selv om lovgivningsmagten ikke hidtil har afsløret større interesse for spørgsmålet, ville det være ønskeligt, om lovhjemmel og ikke blot kongelig anordning var påkrævet.

Til en vis grad er konsekvenserne af indskrænkningen af kundgørelse i Lovtidende reduceret i dag ved hjælp af databasepublikation, jfr. p.311, men det er fortsat et spørgsmål, der nøje må overvejes i forbindelse med en lovrevision.

I det mindste bør den ældre regel, hvorefter meddelelse om udstedelsen af undtagne bekendtgørelser skal optages i Lovtidende, genindsættes i loven.[232] I Bet.740/1975 (p.34) foreslås, at denne meddelelse omfattende ikrafttrædelsesdatoen skal optages både i Lovtidende og Statstidende, og at ikrafttrædelsen skal være knyttet til meddelelsen i Statstidende. Brug af Statstidende vil ikke være heldigt, da man typisk vil se i Lovtidende med henblik på retsforskrifters ikrafttræden.

231. Løselig anslået af Sekretariatet for Retsinformation.

232. Jfr. Jerzy Sawicki p.38, der med rette ønsker at kundgørelsesstedet skal oplyses.

18. Svensk ret

Kundgørelse af retsforskrifter i Sverige adskiller sig på en række punkter fra reguleringen i Danmark.

18.1. Terminologi

Inden disse forhold omtales nærmere, må der indledningsvis gøres nogle enkelte terminologiske bemærkninger, idet det er bemærkelsesværdigt, jfr. herved også under 19.1, at der er en væsentlig forskel i betegnelser på retsforskrifter selv mellem nærtstående lande.[233]

Som samlebegreb for bindende retsforskrifter benyttes i det følgende betegnelsen författning, jfr. SFS 1976:633 § 1 stk.2 og SFS 1976:725 § 1,[234] der dækker både love og bekendtgørelser m.v., og som nærmere er beskrevet i RF kapitel 8, hvor betegnelsen föreskrifter benyttes. Under begrebet författning falder lag, der dækker retsforskrifter udstedt af rigsdagen (tidligere konge og rigsdag tilsammen).[235] Begrebet balk knytter sig til de lovgivningskomplekser, der blev defineret i 1734-loven, jfr. foran p.144. Undertiden ses også betegnelsen förordning, der siden 1975 benyttes ved retsforskrifter udstedt af regeringen. I det følgende behandles de bindende retsforskrifter under et.

18.2. Kundgørelse

Først kundgørelse af grundlove. I Sverige betragtes 3 love, jfr. RF kapitel 1:3, som grundlove, regeringsformen 1974 (RF), der trådte i kraft 1/1 1975, successionsordningen og tryckfrihetsförordningen.Kundgørelsesspørgsmålet er ikke direkte omtalt i RF. Under RF 1809 trådte sådanne retsforskrifter i kraft ved, at åbent brev herom blev oplæst i rigsdagen, således at trykt kundgørelse ikke var påkrævet. Sædvanligvis var der fastsat et ikrafttrædelsestidspunkt, der lå senere, og det var normalt at disse retsforskrifter under betegnelsen

233. Se til det følgende Erik Holmberg, Nils Stjernquist: Grundlagarna (Stockholm 1980) p.237-40.

234. Se i denne forbindelse SOU 1970:48 p.14-16 og Håkan Strömberg: Sveriges Författning (Malmö 1971) p.76-77.

235. Se om lagbegrebet SOU 1963:17 p.330,335-36, hvor det nævnes, at lag sjældent bruges og bør forbeholdes retsforskrifter vedtaget af den lovgivende forsamling.

kungelig kundgørelse blev publiceret i SFS.[236] Nu antages RF 8:19 at finde analog anvendelse på grundlove, jfr. nedenfor.[237]

For så vidt angår kundgørelse af almindelige retsforskrifter antages promulgation, der for loves vedkommende sker i statsrådet, og kundgørelse at være opgaver, der henhører under regeringens kompetence.[238] For författninger, der hører under rigsdagens kompetence, foreligger således den velkendte opsplitning mellem regeludformning og regelformidling. I SOU 1973:23 (p.104) anskues kundgørelse som en integreret del af regelproduktionen, men organisatorisk er de to momenter i hvert fald for loves vedkommende adskilt.

Medens det oprindeligt som omtalt p.144-45 var oplæsning fra prædikestole, der var afgørende for, hvornår retsforskrifter trådte i kraft, blev kundgørelsen ved Lag 1/6 1894 (SFS 1894 nr.44 p.1) bundet til SFS,[239] der omtales nærmere nedenfor. I praksis blev denne lov, hvori det fastsættes, at en författning, medmindre andet er bestemt, træder i kraft 4 uger efter dens kundgørelse i SFS,[240] fortolket således, at reglerne ikke kunne træde i kraft, forinden de var kundgjort i SFS.[241] Dette fremgår ikke direkte af lovens tekst, der blot taler om at retsforskrifterne trykkes.

I RF kapitel 8 § 19 er det blot bestemt, at love skal kundgøres så snart dette er muligt. Der gælder en forfatningsmæssig pligt til at kundgøre love. Også andre retsforskrifter skal kundgøres, medmindre andet følger af hjemmelsloven. RF indeholder ingen udtalelser om kundgørelsens retsvirkninger og er ikke efter sin ordlyd til hinder for, at en retsforskrift kan træde i kraft før kundgørelse. Efter motiverne[242] bliver retsforskrifter dog først bindende for borgerne ved kundgørelsen.

1894-loven er nu erstattet af Lag 1976:633, der trådte i kraft 1/1 1977 (optrykt i SFS 1982:1254), hvor det almindelige krav om kundgørelse i SFS fremgår af §§ 1 og 2. Det er kun love, der altid skal kundgøres. For andre retsforskrifter angiver § 2 visse undtagelser.

236. Jfr. Håkan Strömberg: Sveriges författning (Lund 1966) p.12-13.

237. Jfr. Erik Holmberg, Niels Stjernquist p.308.

238. Jfr. Christian Naumann: Sveriges statsförfattningsrätt bd.2 (Stockholm 1880) p.150.

239. Også efter 1894 blev kirkerne benyttet til at formidle retsforskrifter, jfr. Erik Fahlbeck p.246-51.

240. Ifølge Jacob W.F. Sundberg p.131 var der i 1862 fremsat et forslag om en 3 måneders ikrafttrædelsesfrist.

241. Jfr. SOU 1970:48 p.94, SOU 1973:23 p.42.

242. Jfr. proposition 90/1973 p.327-28.

Efter nr.1 undtages retsforskrifter, der af fortrolighedshensyn (Sekretesslag 1980:100) ikke bør komme til almenhedens kundskab. Undtagelserne i nr. 2 angår retsforskrifter, der regulerer en statslig myndigheds indre forhold eller relationen mellem flere myndigheder, når disse regler ikke har væsentlig interesse for udenforstående og hvis de ikke berører ansattes retsstilling.

Udover i SFS kan kundgørelse ske i særlige författningssamlinger, jfr. under 18.3. I § 4 er fastsat, at SFS skal benyttes for retsforskrifter udfærdiget af regeringen, idet dog andre forfatningssamlinger eller publikationer kan benyttes, hvis dette er informatorisk hensigtsmæssigt. Retsforskrifter udstedt af centrale myndigheder skal normalt kundgøres i myndighedens egen författningssamling og kun undtagelsesvist i SFS, jfr. § 6 stk.3.

Særlige regler er fastsat for lokale trafikforskrifter. Disse skulle oprindelig kundgøres i det enkelte läns forfatningssamling, jfr. § 9, men ved en ændring af § 2, SFS 1978:238, kan regeringen nu bestemme, at disse retsforskrifter kan kundgøres mere formløst, hvilket bringer U1958 p.955Ø i erindring, jfr. foran p.189. Tilsvarende er forskrifter vedr. hastighedsgrænser ved SFS 1985:17 undtaget fra kravet i § 6 om kundgørelse i myndighedens forfatningssamling.

Der findes ikke længere nogen regel om ikrafttrædelsestidspunktet, idet der efter § 13 skal fastsættes regler herom i den enkelte retsforskrift. § 13 må forstås således, at der som hovedregel skal være angivet en bestemt dato.[243]

For så vidt angår betydningen af faktisk kundskab anføres i SOU 1973:23 (p.40-42 med omtale af retspraksis), at et sådant ikke har betydning for love og författninger udstedt af regeringen, medens retsstillingen er uklar mht. retsforskrifter udstedt af andre forvaltningsmyndigheder, hvor faktisk kendskab nok kan tillægges betydning. Som hovedregel er kundgørelse nødvendig.

18.3. SFS

Som det er fremgået af ovenstående er det sædvanlige kundgørelsessorgan SFS, der på rigsdagens initiativ blev grundlagt ved kgl. brev af 22/12 1824 (SFS 1825 p.III-VIII). En vis regulering fandtes heri og i Kgl. Kundgørelse 14/2 1833 (SFS 1833 p.489-93) som ændret ved Kundgørelse 14/9 1838 (SFS 1838 nr.43 p.1-2) blev reglerne nærmere udviklet. De blev i et vist omfang ændret ved Kundgørelse

243. Se i denne forbindelse SOU 1970:48 p.95. Det kritiseres i øvrigt her p.99, at love træder i kraft dagen efter deres kundgørelse i SFS, da postbesørgelsen tager meget længere tid. En uge bør være reglen.

3/12 1875 (SFS 1875 nr.100 p.1-4). Her blev samlingen, jfr. §§ 1-3, opdelt i 2 afdelinger, således at hoveddelen omfattede författninger af almindelig interesse, der ikke blot havde temporær karakter, og forskrifter af videregående betydning, mens der i den anden afdeling, Bihang, optoges andre retsforskrifter. For så vidt angår de retsforskrifter, der skulle oplæses fra prædikestolen, bestemtes i § 7 i overensstemmelse med 1833-kundgørelsens § 3, at dette skulle angives over titlen, medens det i § 8 (1833 § 10) blev bestemt, at udgivelsesdatoen skulle angives på hvert hæfte. Ved Kgl. Kundgørelse 1/6 1894 (SFS 1894 nr.44 p.4-5) ændres bl.a. § 7, således at der over de retsforskrifter, der ikke oplæses, skal stå, at »rubrik og datum« meddeles fra prædikestolen.

Disse retsforskrifter blev i et vist omfang ændret ved Kungelig kundgørelse af 15/12 1911 (SFS 1911 nr.142 p.1-3), hvor opdelingen i flere afdelinger blev opgivet, idet det i § 2 blev bestemt, at SFS skulle indeholde de retsforskrifter, der har almen interesse, samt de regler angående myndigheder, som den enkelte departementschef anså for alment interessante.

I denne forbindelse må bemærkes, at der ikke i Sverige findes en opdeling svarende til skellet mellem Lovtidende og Ministerialtidende,[244] hvilket betyder, at det ikke er udelukket, at cirkulærer kan optræde i SFS, jfr. herved også nedenfor om de særlige forfatningssamlinger. SFS er ikke »ren« som lovtidende.

I § 5 optoges 2 bestemmelser af betydelig informatorisk interesse, idet det dels blev fastsat, at der skulle optages meddelelser om indholdet af det enkelte hefte i aviserne (Post och Inrikes Tidningar), idet det tidligere blot skulle oplyses, at et nummer var udkommet, dels at hver enkelt författning skulle have et nummer, samtidig med at SFS fremover (fra 1912) pagineres fortløbende, hvilket letter citering. Ved Kgl. Kundgørelse 15/12 1911 (SFS 1911 nr.142 p.3-5) blev det bestemt, at en række retsforskrifter ikke fremover skulle kundgøres i SFS. Omfattet heraf er bl.a. traktater.

De næste ændringer finder sted i Kungelig kundgørelse af 4/1 1928 (SFS 1928:1), hvor særlig kan bemærkes § 4, hvorefter SFS skal udkomme så betids, at det kan være abonnenterne i hænde, inden retsforskrifterne træder i kraft.

De gældende regler findes i Författningssamlingsförordning 1976:725 med senere ændringer (seneste optryk SFS 1984:212), hvor det ligeledes i § 22 bestemmes, at SFS skal være fremme hos abonnenterne i god tid inden retsforskrifters ikrafttræden.

Endvidere må i denne forbindelse bemærkes, at der i § 21 er givet

244. En sådan opdeling afvises i SOU 1970:48 p.43, da afgrænsningen ikke kan gennemføres med tilstrækkelig sikkerhed.

en speciel hjemmel for udstedelse af med en dansk terminologi lovbekendtgørelser, jfr. nærmere under 21, hvorved bemærkes, at dette system normalt bruges således, at det ikke er påkrævet, at ændringslove selvstændigt kundgøres.[245]

SFS er som nævnt ikke den eneste samling, hvori retsforskrifter kundgøres. Det er således i § 9, jfr. også Lag 1976:633 § 6, pålagt de centrale myndigheder at oprette egne författningssamlinger, hvori myndighedens retsforskrifter, herunder også regler på bekendtgørelsesniveau, kan kundgøres. Antallet af disse specielle samlinger har været jævnt stigende, således at adgangen til retsforskrifterne er ret uoverskuelig. De udgivne samlinger angives i et bilag til författningssamlingsförordningen, der således jævnligt ændres (senest SFS 1988:880). Det er en almindelig antagelse, at det vil være praktisk uoverkommeligt med én samling,[246] hvorved må tages i betragtning, at cirkulærer også indgår i disse samlinger. I den indbundne udgave af SFS skal der ifølge § 6 (SFS 1982:1256) være en fortegnelse over de författningssamlinger, der er udgivet.

For så vidt angår de författninger, der er udstedt af regeringen, er det i § 5 (SFS 1980:154) bestemt, at der i SFS skal optages en notits om sådanne retsforskrifter, når disse er optaget i andre samlinger eller publikationer, således at reglerne kan identificeres.

I SOU 1970:48 oplyses p.83, at der er 5000 friabonnenter (8200 eksemplarer) og 3300 betalende abonnenter (3700 eksemplarer). I 1988 er oplaget ca. 12.000. Det er således begrænset, i hvilket omfang SFS fungerer som informativt organ.

Det er en karakteristisk systematisk forskel mellem dansk og svensk ret, at de retlige spørgsmål i forbindelse med kundgørelse og selve kundgørelsesmediet er reguleret i hver sin retsforskrift. Denne forskel har også indholdsmæssige konsekvenser, idet der er en nøje regulering af registre og andre informationsmæssige aspekter i de svenske regler.[247]

I Kundgørelse 1833 og 1875 var det i § 4 bestemt, at årsudgaven af hver afdeling skal indeholde et kronologisk og et alfabetisk register. Tilsvarende fastsættes i Kundgørelse 1911 § 5. I 1928-kundgørelsens § 6 blev denne regulering udvidet, idet der hver anden måned skal udkomme et kronologisk register, og jævnligt skal der også udsendes

245. Det anføres i SOU 1970:48 p.57-63, at udgivelse af både ændringslov og lovbekendtgørelse er udtryk for dobbeltpublicering, hvorfor man kun bør udgive lovbekendtgørelser med markering i marginen af de steder, hvor der er sket ændringer. Det er denne fremgangsmåde, der benyttes i dag.

246. Jfr. SOU 1970:48 p.11 og SOU 1973:23 p.109, hvor myndighedernes meget selvstændige stilling betones.

247. Jfr. om registre SOU 1970:48 p.18-19,29-30,73-82.

et alfabetisk register. Bemærkelsesværdigt er det især, at det bestemmes, at senest 7 dage efter årgangens afslutning skal et fuldstændigt kronologisk og alfabetisk register udgives. I de gældende regler er registerspørgsmålet omtalt i § 24. I 1984 (SFS 1984:212) indsættes § 18c, hvorefter myndighederne skal lade en fortegnelse over deres gældende retsforskrifter trykke med jævne mellemrum.

Der lægges således megen vægt på udformningen af de enkelte registre, herunder samleregistre, og på dette område kan reguleringen tjene som et forbillede. Der synes således ikke at være nogen tvivl om, at der har været en betydelig større interesse for de informationsmæssige spørgsmål i Sverige end tilfældet er her i landet.

18.4. Tilbagevirkende kraft

Medens der ikke i RF 1809 var en forfatningsmæssig regulering af udstedelse af retsforskrifter med tilbagevirkende kraft,[248] er der i RF 1974 fastsat regler herom.

Efter 2:10 stk.1 er tilbagevirkende strafferegler forbudt. Bestemmelsen omfatter enhver strafferetlig følge af en gerning. Administrative retsfølger af strafferetlig karakter er ikke direkte omfattet, men deres anvendelse antages at indebære en omgåelse af bestemmelsen.[249]

I stk.2 er der, når det tages i betragtning at skatteregler altid udgør et særligt problem,[250] gennemført en ganske raffineret regel om tilbagevirkende skatteregler.[251] Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> *Skatt eller statlig avgift får ej uttagas i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Finner riksdagen särskilda skäl påkalla det, får dock lag innebära att skatt eller statlig avgift uttages trots att lagen inte hade trätt ikraft när nyssnämnda omständighet inträffade, om regeringen eller riksdagsutskott då hade lämmat förslag*

248. Jfr. Nils Herlitz: Svenska statsrättens grunder (Stockholm 1948) p.301, Robert Malmgren p.29, Jan Hagstedt p.48-58 om skatteregler. Princippet har været kendt i Sverige siden 1688, jfr. Erik Holmberg, Nils Stjernquist p.103.

249. Jfr. om reglen Gustav Petrén, Hans Ragnemalm: Sveriges grundlagar (Stockholm 1980) p.64-65 og Erik Holmberg, Nils Stjernquist p.104-105.

250. Det er netop skatteregler, der er baggrunden for at de fleste lande ikke har et generelt forbud mod tilbagevirkende retsforskrifter, jfr. Ole Gjems-Onstad, TFR 1981 p.398.

251. Se til bestemmelsen Gustav Petrén, Hans Ragnemalm p.65-66, Erik Holmberg, Nils Stjernquist p.106-11.

härom till riksdagen. Med förslag jämställes ett meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta. Vidare får riksdagen föreskriva undantag från första meningen, om riksdagen finner att det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

Skæringstidspunktet ved en bedømmelse af retsforskrifterne er tidspunktet for skattepligtens indtræden, f.eks. modtagelse af en indtægt. Alene statslige afgifter er omfattet af reglen, idet kommunale i begrænset omfang kan gøres tilbagevirkende. Afgifter, der pålægges for en offentlig modydelse, er derimod omfattet. Procesregler rammes normalt ikke af forbuddet, men det kan dog være tilfældet for bevisbyrderegler. Undtagelserne beror på ønsket om at undgå skatteflugt og af hensyn til at ekstraordinære omstændigheder kan foreligge. Det antages, at der kan være afvigelser mellem et lovforslag og den endelige vedtagne lov, uden at dette gør loven tilbagevirkende. En vis identitet må dog forudsættes.

Under forberedelsen af RF var der forslag fremme om et generelt forbud mod tilbagevirkende retsforskrifter, men dette gennemførtes ikke. De problemer, som et generelt forbud medfører, omtales under 19.3.

19. Norsk ret

19.1. Terminologi

Udover ordet lov, der svarer til det danske begreb, benyttes i gældende ret, jfr. nærmere forvaltningslovens § 2, som samlebetegnelse vedtak, der dækker over konkrete og generelle afgørelser.[252] De sidstnævnte betegnes forskrifter, når de er rettet til en ubestemt kreds af personer.[253] Forskrifter afgrænses over for enkeltvedtak som hovedregel på grundlag af reglernes formulering.[254] Det afgørende er at retsforskriften er rettet til private, men der kan være tale om både

252. Se hertil Geir Woxholth p.29-32, Arvid Frihagen p.54,835-54.

253. Ifølge Einar Høgetveit, Jussens Venner 1985 p.335-37 er forskriftsbegrebet ikke helt klart, men dette betragtes som et gode, da det åbner for formålsbestemte fortolkninger.

254. Jfr. Torstein Eckhoff p.468.

bekendtgørelser og cirkulærer.[255] Retsforskrifter angående offentlige myndigheders opbygning etc. betegnes instrukser.[256]

19.2. Kundgørelse

Udgangspunktet i norsk ret er på samme måde som i de øvrige skandinaviske lande, at promulgation[257] og kundgørelse er adskilt fra selve lovgivningsprocessen, således at disse handlinger henhører under den udøvende myndighed.[258] Når processen er så fremskreden, at regenten har tiltrådt loven, dvs. sanktioneret den, jfr. grl §§ 77 og 78 stk.1, hvilket falder sammen med promulgationen,[259] har regeringen pligt til at kundgøre loven, der udfærdiges i kongens navn, jfr. § 81.

Selv om spørgsmålet er uomtalt i forfatningen, jfr. foran p.147,[260] antages det således, at der eksisterer en pligt til at kundgøre retsforskrifter, jfr. nedenfor vedrørende lovtidendeloven.[261]

For så vidt angår grundlovsændringer antages disse at træde i kraft umiddelbart ved deres sanktionering.[262] Det følger ganske vist af grl § 112 stk.2, at grundlovsændringer kundgøres ved at blive trykt,

255. Jfr. dog Frihagen p.43, hvorefter vejledende regler vedr. udøvelse af skønsbeføjelser falder uden for forskriftsbegrebet.

256. Jfr. Torstein Eckhoff p.549.

257. Jfr. Frede Castberg, TFR 1918 p.255-56, hvor promulgation betragtes som en »statsviljeytring« rettet til borgerne.

258. C.M. Falsen: Norges grundlov gjennemgaaet i spørgsmaal og svar (Bergen 1817) antager p.140-42, at love gennemført efter grl § 79 dvs. uden kongelig sanktion kan tinget selv lade kundgøre. Denne opfattelse er næppe rigtig, men i dag er denne bestemmelse uden praktisk betydning, jfr. Mads T. Andenæs, Ingeborg Wilberg: Grunnloven (Oslo 1983) p.105.

259. Jfr. Frede Castberg: Norges statsforfatning I (3.udg. Oslo 1964) p.310. Så vidt ses skelner T.H. Aschehoug mellem disse to stadier, jfr. Norges nuværende statsforfatning bind 2 (Christiania 1892) p.161-62.

260. Indirekte følger en publikationsforpligtelse af § 84, hvorefter stortingets forhandlinger, der omfatter de vedtagne love, skal offentliggøres. Denne publikation har ikke karakter af kundgørelse.

261. Generelt betyder dette ud fra en traditionel afgrænsning af statsforfatningsretten som bundet til grundloven, at kundgørelsesproblemet kun behandles helt fragmentarisk i norsk statsretlig litteratur, jfr. illustrativt lovopregningen hos Bredo Morgenstierne: Lærebog i den norske statsforfatningsret (2.udg. Christiania 1909) p.54.

Se i denne forbindelse Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret p.345 note 3, der bemærker, at selv om han behandler problemet i sin forvaltningsret, burde det systematisk være placeret i statsretten.

262. Jfr. T.H. Aschehoug bd.1 (1891) p.77.

jfr. også nedenfor, men kundgørelsen er principielt adskilt fra ikrafttrædelsen, medmindre selvsagt andet fremgår af den pågældende ændring.[263]

I og med at forfatningen ikke indeholder regler om kundgørelse af retsforskrifter, er det i almindelighed antaget, at de kan træde i kraft før deres kundgørelse.[264] Denne opfattelse er dog ikke uden modifikationer. Det er en forudsætning for at en retsforskrift kan være virksom over for alle borgere, at den er kundgjort på en officiel måde,[265] jfr. nedenfor. For retsforskrifter, hvis ikrafttrædelse ligger før dette tidspunkt, kan forpligtende virkning dog indtræde, såfremt borgeren faktisk kendte retsforskriften.[266]

For forskrifters vedkommende følger anerkendelsen af faktisk kendskab af forvaltningslovens § 39.[267] Denne bestemmelses baggrund er til dels, at skæringslinjen for, hvornår en forskrift kan håndhæves, er sat til kundgørelsen, hvilket er et senere tidspunkt end efter grl § 97 om tilbagevirkende kraft,[268] jfr. nedenfor. Det følger endvidere af § 39, at i stedet for Lovtidende kan andre metoder benyttes til at kundgøre forskrifter, jfr. § 38 stk.3 og nedenfor.[269] Bestemmelsen indebærer især, at embedsmænd vil kunne være forpligtet af

263. Jfr. Morgenstierne p.447-48. - Grundloven 1814 blev ikke tinglæst.

264. Jfr. Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge (6.udg. Oslo 1986) p.231.
For USAs vedkommende, hvor forfatningen ej heller omtaler kundgørelse, anfører Joseph Murphy p.267, at dette simpelt hen skyldes, at kundgørelse er en del af lovbegrebet.

265. Jfr. Friedrich Stang: Systematisk fremstilling af kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovsbestemte ret (Christiania 1835) p.403-404, hvor § 78 fortolkes således, at kundgørelse er nødvendig for at alle borgere er bundet. Tilsvarende fremføres af P.K. Gaarder: Fortolkning over grundloven (Christiania 1845) p.304-307, der udover § 78 også støtter sig på § 81.

266. Jfr. Oscar Platou: Forelæsninger over retskildernes theori (Kristiania 1915) p.116-17 og Frede Castberg I p.311.

267. Jfr. om bestemmelsen Woxholth p.348-51, Frihagen p.899-909. - Jon Bing: Rettslige kommunikasjonsprosesser (Oslo 1982) tillægger så vidt det ses p.205-207 kun faktisk kundskab betydning for forskrifter, ikke for love.
Se i denne forbindelse afgørelser i Rt 1982 p.542, hvorefter forskrift kundgjort ukorrekt i Lovtidende, men senere formidlet korrekt på anden måde, antages at kunne lægges til grund efter § 39, da tiltalte kendte den (især p.543), Rt1984 p.901, hvor kundgørelse af et forbud mod at fotografere en lufthavn meddelt over højtaleren i et fly, hvor tiltalte befandt sig, opfyldte § 38 stk.3, jfr. nedenfor, og da tiltalte kendte reglen domfældtes.

268. Jfr. positiv Einar Høgetveit, Jussens Venner 1985 p.340.

269. Sådanne forskrifter kan i praksis være svære at få adgang til, jfr. eksempel omtalt hos Torstein Eckhoff p.567. Databasesystemerne har dog gjort tilværelsen lettere på dette punkt.

ukundgjorte forskrifter, og endvidere at retsforskrifter, der har virket i lang tid uden at være kundgjort, vil kunne anvendes i vid udstrækning.[270]

Retsstillingen ligger næppe reelt så fjernt fra dansk ret i praksis, selv om der er teoretisk og principiel stor forskel, jfr. herved også under 19.3 vedrørende tilbagevirkende kraft.

19.2.1. Lovtidende

Det officielle kundgørelsesorgan er Lovtidende,[271] der oprindeligt blev reguleret i Lov af 1/4 1876, der trådte i kraft d. 1/1 1877, og som var inspireret af den danske lovtidendelov.[272] Indholdet af Lovtidende er i § 1 fastsat til at være grundlove, love og regeringens anordninger, når overtrædelse af disse kan medføre ansvar eller tab af rettigheder for private, dvs. at andre retsforskrifter ikke behøves kundgjort.[273] Ved Lov nr. 3 af 23/5 1947, der er uddybet i Resolution 28/5 1948, blev der indsat et stk.2 til bestemmelsen, hvorefter regeringen kan fastsætte, at anordninger og andre retsforskrifter fra direktorater og centrale myndigheder optages i Lovtidende, der således også kan indeholde regler på cirkulæreniveau.[274] I stk.3 er der givet hjemmel til at regeringen kan bestemme udstedelse af lovbekendtgørelser.[275]

Ifølge § 2 træder love og andre retsforskrifter i kraft 4 uger efter den dag Lovtidende er udgivet, medmindre andet er fastsat i de enkelte retsforskrifter. I forbindelse med lovændringen i 1948 blev det, jfr. OT.PRP nr.20/1947, overvejet at nedsætte fristen grundet de forbedrede moderne kommunikationsforbindelser, men da fristen er fravigelig ansås dette ikke nødvendigt.

270. Jfr. allerede L.M.B. Aubert p.289.

271. Vilhelm Aubert: Rettssosiologi (Oslo 1968) p.69 oplyser, at Lovtidende 1.afd. (centrale forskrifter) i 1966 havde 8000 abonnenter, hvoraf 5000 var offentlige og 3000 private. Ifølge NOU 1978:37 p.54 var der i 1977 9000 abonnenter, hvoraf 6000 var offentlige kontorer og 3000 private, primært jurister. I 1988 er oplaget ca. 10.000.

272. Jfr. L.M.B. Aubert p.266.

273. Jfr. L.M.B. Aubert p.303.

274. I motiverne, Justits- og Politidepartementet, OT.PRP nr.20/1947 understreges, at det er valgfrit at publicere disse regler i Lovtidende afd.1, men at reglen skyldes et ønske om at udvide informationsvirksomheden over for borgerne.

275. Det oplyses i Vilhelm Haffner: Om Stortingets lovbehandling (Oslo 1960) p.306-307, at der ofte fremkommer ønsker om, at der udstedes lovbekendtgørelser i forbindelse med enkeltstående lovændringer.

I lovens § 6, der angår den informationsmæssige formidling, er det bestemt, at Lovtidende skal bekendtgøres ved opslag og fremlægges til eftersyn i retslokaler m.m. på samme måde som dommerne i de lokale retter skal orientere om indholdet af det enkelte hefte og give en oversigt over dette. Denne bestemmelse kan ses som en overlevering fra tinglæsningens tid, og den gik da efterhånden også af brug, således at den ikke genfindes i den gældende lov.[276] Den er dog baseret på den rigtige grundtanke, jfr. under 24 og i kapitel 5, at Lovtidende ikke kan stå alene.

Loven blev i 1969 erstattet af Lov nr. 53 af 19/6, der trådte i kraft d. 1/1 1970.[277] I § 1 stk.1 gentages beskrivelsen af Lovtidende's indhold, idet det for forskrifternes vedkommende fastsættes, at de optages i Lovtidende, når dette er bestemt ved en særlig lov, jfr. nu forvaltningslovens § 38 omtalt nedenfor. I § 1 stk. 3 genfindes bestemmelsen om lovbekendtgørelser. I § 3 stk.1 er der udformet en ny ikrafttrædelsesregel, hvorefter retsforskrifter træder i kraft 1 måned efter at de er kundgjort i Lovtidende, medmindre andet er fastsat. Motiveringen[278] for reglen var, at man herefter lettere kan beregne ikrafttrædelsestidspunktet, idet en lov kundgjort d. 20. i en måned træder i kraft d. 21. i næste måned. Retsteknisk er der dog tale om en uheldig regel, da der kan opstå tvivl i enkelte tilfælde, således som f.eks. når en regel er kundgjort d. 30/1, jfr. også foran p.177.

Lovens regler er nærmere udmøntet i resolutioner af 27/6 og 5/12 1969 angående udgivelse og drift af Lovtidende.

19.2.2. Forskrifter

For så vidt angår forskrifter er hovedbestemmelsen som nævnt forvaltningslovens § 38,[279] hvor det af stk.1 c fremgår, at forskrifter skal kundgøres i Lovtidende. Efter stk.2, jfr. også nedenfor, kan kundgørelse ske på den måde, at der kun gives en kort omtale af retsforskriften med en angivelse af, hvor den kan findes. Denne summariske kundgørelse kan som udgangspunkt frit anvendes ud fra myndighedens skøn, jfr. dog nedenfor, hvilket i forhold til dansk ret forekommer at være en meget vidtgående regel.[280] Efter stk.3 kan kongen, i

276. Jfr. OT.PRP nr.29/1968-69 p.4.

277. Ifølge motiverne, Justits- og Politidepartementet OT.PRP nr.29/1968-69 var ændringerne alene forårsaget af forvaltningslovens § 38, der skabte behov for en regelharmonisering. Se også Torstein Eckhoff p.35.

278. Jfr. OT.PRP nr.29/1968-69 p.4.

279. Se hertil Woxholth p.345-47, Frihagen p.880-93.

280. Ifølge Torstein Eckhoff p.559 er det en god fremgangsmåde, da Lovtidende el-

praksis efter delegation statsministeren, bestemme, at kundgørelse kan ske på anden måde end i Lovtidende, når dette skønnes hensigtsmæssigt.[281] Der udsendes løbende oversigter over de undtagne forskrifter.

§ 38 er uddybet i rundskrivelser fra statsministerens kontor. I skrivelse af 29/12 1981 (Lovtidende 1982 p.1) anføres under punkt II, at summarisk kundgørelse er særlig aktuel ved forskrifter *»av utpreget teknisk og faglig art«*, eller når den angår et begrænset område eller kreds af adressater. Summarisk kundgørelse og alternativ kundgørelse skal forelægges statsministerens kontor. Skrivelsen er nu erstattet af rundskrivelse af 18/12 1985 (Lovtidende 1986 p.1), hvor det i punkt III 2 nævnes, at det ved summarisk kundgørelse skal oplyses, om forskriften indeholder strafferegler og disses hjemmel. Denne kundgørelsesform skal/kan forelægges for statsministerens kontor. Alternativ kundgørelse skal, jfr. III 3, forelægges. Hurtig fremsendelse af forskrifter til Lovtidendes redaktion understreges som i den første skrivelse, jfr. III 4.

19.3. Tilbagevirkende kraft

Inspireret især af bestemmelserne i den amerikanske forfatning[282] er der i grl § 97 gennemført et almindeligt forbud mod love med tilbagevirkende kraft.[283] Bestemmelsen gælder for alle retsforskrifter, omend den ud fra almindelige retskildeprincipper ikke fuldt ud kan anvendes på grundlovsændringer.[284] Uden for forbuddet falder begunstigende retsforskrifter.[285] § 97 tager særlig sigte på skærpede

lers vil svulme op, bliver uoverskuelig og dyr. Summarisk kundgørelse bliver anvendt i stigende omfang, jfr. Trygve Harvold, Lov og Rett 1985 p.184.

281. Der kan være tale om forskrifter, der kun skal virke i kort tid, jfr. Torstein Eckhoff p.560, hvorefter det tager 14 dage at få indrykket en forskrift i Lovtidende. Ifølge Eckhoff bør disse forskrifter efterfølgende indrykkes i Lovtidende, da de skal benyttes i eventuelle senere retssager etc.

282. Jfr. Ragnar Knoph: Rettslige standarder (Oslo 1939) p.47-48.

283. Se i almindelighed om reglen og dens fortolkning Aschehoug bd.3 (1893) p.83-288, Morgenstierne p.649-57,676-92, Johs. Andenæs p.493-516, Andenæs, Wilberg p.131-37, der anfører, at domstolene normalt ikke vil underkende stortingets grundlovsfortolkning.

284. Jfr. Johs. Andenæs p.487-88. Tilsyneladende modsat Aschehoug bd.3 p.87, hvilket skulle forudsætte at princippet er en art grundnorm på et højere niveau end grundloven, hvilket ikke kan antages.

285. Se i denne forbindelse Ole Gjems-Onstad, TFR 1981 p.402, hvorefter dette kan skabe ulighed, da ikke alle opdager den nye retsforskrift. Dette fænomen er dog ikke noget specielt for tilbagevirkende retsforskrifter.

straffe- og erstatningsregler, men omfatter formelt alle ikke-begunstigende retsforskrifter.

Den omstændighed, at § 97 efter sin ordlyd er altomfattende, giver anledning til en lang række vanskelige fortolkningsproblemer, der især er knyttet til forbuddets civilretlige indhold,[286] og som grundlæggende beror på at § 97 lever i grænselandet mellem jura og politik.[287] Med henblik på at indkredse forbuddets indhold har man lagt vægt på, at dets formål er at beskytte borgerne mod overgreb fra statsmagtens side, og at det således er uretfærdige og vilkårlige retsforskrifter, der udelukkes af § 97.[288]

Det er især i henseende til bestående retsforhold, at rækkevidden af § 97 er omdiskuteret.[289] I teorien har der været anlagt to forskellige synsvinkler,[290] idet der dels er opstillet en rettighedsteori, hvorefter der søges opstillet faste for domstolene bindende principper tilpasset de enkelte retsområder, dels en standardteori hvor der lægges alment vægt på rimelighedshensyn, der tilpasses i takt med samfundets udvikling.[291] I begge teorier indgår momenter som retsområde, retspositionernes karakter, den pågældende lovs formål og ændringernes karakter. De to synsvinkler vil sædvanligvis føre til samme resultat[292] og illustrerer, at forbuddet der umiddelbart ser informatorisk besnærende ud ikke er enkelt og i det højeste for de bestående retsforholds vedkommende kan være en retningslinje for lovgiver og domstole.

Et særligt problem er, hvorvidt der er nogen sammenhæng mellem § 97 og § 105 om fuld erstatning ved ekspropriation.[293] Tankegangen

286. Jfr. Per Odberg p.12-13.

287. Jfr. Ole Gjems-Onstad, TFR 1981 p.397.

288. Se hertil Ragnar Knoph p.45, hvor der lægges vægt på § 97's systematiske placering i grundloven, Per Augdahl, TFR 1938 p.390-92, Carl August Fleischer, Jussens Venner 1975 p.188-89,244.

289. Per Odberg p.76 finder, at bestående retsforhold slet ikke er omfattet. Denne løsning ville være et rigtigt columbusæg, jfr. Ole Gjems-Onstad, TFR 1985 p.303-304.

290. Jfr. Johs. Andenæs p.490-93.

291. Standardteorien er udviklet af Ragnar Knoph, der taler om en standard mod uretfærdige og vilkårlige love, jfr. især p.66,69,76,81 og 85. Ifølge Per Odberg, Lov og Rett 1967 p.232-33 har teorien den uheldige konsekvens, at dommerens rimelighedsskøn sættes over stortingets.

292. Jfr. Carl August Fleischer, Jussens Venner 1975 p.198-200, hvorefter der ikke er stor forskel mellem de to teorier. - Per Odberg p.79 vil opgive begge teorier.

293. Se herom Frede Castberg 1919 p.40-42, Per Augdahl, TFR 1938 p.400-401,407, der afviser at staten kan »slippe med« erstatning, Ragnar Knoph

er, at i de tilfælde, hvor et tilbagevirkende lovindgreb indebærer fuld erstatning til de berørte, skulle dette have den konsekvens, at loven ikke kunne tilsidesættes som ugyldig. Uanset at der næppe er en sådan fuldstændig logisk sammenhæng mellem de to bestemmelser, forekommer det sandsynligt, at fuld erstatning vil medføre, at § 97 ikke anses for overtrådt.

Det er ikke muligt at drage en fuldstændig klar og sikker konklusion med hensyn til indholdet af § 97. Hovedessensen er et forbud mod den egentlige tilbagevirkende kraft, jfr. foran under 15, således at der ikke må knyttes nye retsvirkninger til allerede definitivt foretagne handlinger.[294]

Et spørgsmål der har særlig informatorisk interesse er, fra hvilket tidspunkt man kan tale om tilbagevirkende kraft.[295] De 3 muligheder er vedtagelsen (udfærdigelsen), ikrafttrædelsen og kundgørelsen. Ud fra en indretningssynsvinkel kan man uden videre se bort fra ikrafttrædelsen,[296] hvorimod kundgørelsestidspunktet nok set under en informatorisk synsvinkel forekommer mest tilfredsstillende, jfr. herved også forvaltningslovens § 39, hvis udformning skyldes hensynet til retssikkerheden.[297] Denne regel har dog ikke betydning for grundlovsfortolkningen, selv om den kunne siges at være udtryk for en moderne retsopfattelse.[298] Da en retsforskrift kan være gældende før dens kundgørelse, jfr. foran under 19.2, er udfærdigelsen dog mest nærliggende.[299] Retspraksis har da også taget udgangspunkt i udfærdigelsen,[300] men med det vigtige forbehold at borgerne kendte

p.103 ff, Carl August Fleischer, Jussens Venner 1975 p.185 og Per Odberg p.17.

294. Jfr. Per Odberg, Lov og Rett 1967 p.234-35 og især Carl August Fleischer, Jussens Venner 1975 p.192, der anfører at bestemmelsen kun ved analogi kan strækkes videre.

295. Ifølge Frede Castberg 1964 II p.207 er årsagen til at kundgørelsestidspunktet ikke er nævnt i § 97 alene, at man ikke ville udelukke, at faktisk kendskab kunne erstatte kundgørelse. Efter denne opfattelse må kundgørelsen for de, der ikke kender reglen, være afgørende, jfr. nedenfor om retspraksis.

296. Se tilsyneladende modsat Bredo Morgenstierne, TFR 1922 p.431, der lægger vægt på ikrafttrædelsen.

297. Jfr. Woxholth p.348-49.

298. Jfr. Torstein Eckhoff p.563. - Se dog Johs. Andenæs p.518-19, der anfører at en delegationslov kan anskues som et slags varsel til adressaterne, således at det uden for straftilfælde er mindre væsentligt at lægge vægt på kundgørelsen.

299. Jfr. Frede Castberg 1919 p.88-90,139-41. Se også Ragnar Knoph p.166-69.

300. Ifølge Carl August Fleischer, Jussens Venner 1975 p.217-19, må man, når der lægges vægt på, at § 97 er rettet mod overgreb, vælge vedtagelsestidspunktet. Det anføres her, at retspraksis ikke klart har løst problemet.

eller burde kende retsforskriften.[301] Det er herefter alene retsforskrifter, der sætter deres virkningstidspunkt til før udfærdigelsen, der kan blive ramt af forbuddet i grundloven.

20. Engelsk ret

Retstilstanden i England[302] adskiller sig på en række væsentlige punkter fra situationen i de skandinaviske lande. Der findes ikke nogen skreven forfatning. Visse almene principper er fastsat i Magna Charta 1215 og Bill of Rights 1688, jfr. også p.148.

20.1. Terminologi

Retsforskrifter kan med en samlebetegnelse kaldes statute law, der således dækker dels over acts vedtaget af parlamentet, hvilket svarer til love, og statutory instruments (før 1947: statutory rules and orders), der er retsforskrifter på bekendtgørelsesniveau. For at være omfattet af denne kategori må retsforskriften hente sin hjemmel i en lov og ikke f.eks. i et kongeligt prærogativ.[303] Det bemærkes i denne forbindelse, at der på det administrative niveau foreligger en vis titelforvirring, således som det også kendes i de skandinaviske lande.[304]

For så vidt angår love må der skelnes mellem 3 kategorier.[305] Der er tale om public general acts, local and personal acts, og private per-

301. Jfr. Aschehoug bind 3 p.87-88 og specielt om skattebeslutninger p.89-90, Johs. Andenæs p.516-17.
Om den specielle situation i forbindelse med provisorisk anordning 3/8 1941, der indførte dødsstraf for landsforræderi, og som fra London var »kundgjort« via radioen, se Frede Castberg, J1948 p.119, hvorefter denne kunne benyttes, da den var faktisk kendt.

302. Den engelske retstilstand præger reguleringen i de øvrige Commonwealth lande og i USA. Om sidstnævnte se C. Dallas Sands: Statutes and statutory construction (4.ed. Chicago 1972) vol.2 p.2,4,9,15-16. I ca. 30 enkeltstater er det i forfatningen bestemt, at retsforskrifter skal kundgøres for at kunne håndhæves, medmindre der i loven er optaget en »emergency clause«. - Om USA se også Ursula Severin p.20.

303. Jfr. Halsbury's statutory instruments (grey volume) vol.1 (London 1986) p.3 og Halsbury's laws of England vol.44 (4.ed. 1983) p.621-22.

304. Jfr. herom David R. Miers, Allan C. Page: Legislation (London 1982) p.141-42 og Halsbury, instruments p.4-7.

305. Se hertil Craies on statute law, 7.ed. by S.G.G. Edgar (London 1971) p.55-58

sonal acts. De sidstnævnte, hvoraf der siden 1948 kun er gennemført 8,[306] er udtryk for en blanding af judiciel og legislativ kompetenceudøvelse, jfr. herved også p.148. Disse love skal påberåbes og bevises af parter, der ønsker dem lagt til grund ved domstolene. Forskellene mellem disse tre kategorier viser sig dels i den måde, hvorpå de behandles i parlamentet, dels ved at kravene til kundgørelse er størst for de offentlige love af generel karakter. Siden 1850 anses alle love for offentlige, medmindre andet fremgår af selve loven, jfr. nu Interpretation Act 1978 § 3. Den følgende fremstilling tager alene sigte på offentlige love.

20.2. Acts of Parliament

For loves vedkommende er nogen formel promulgation ikke påkrævet.[307] Kundgørelse sker ved at love trykkes enkeltvis af HMSO og disse eksemplarer, der betegnes Queens Printer's copies, er den officielle udgave, der skal lægges til grund ved domstole,[308] jfr. også nedenfor. Der fremstilles 2 særlige eksempler af hver lov (»the vellum copies«), der opbevares i parlamentet og rigsarkivet. I sidste instans er teksten i disse eksemplarer afgørende.[309]

De enkelte love bliver siden 1963 (The acts of Parliament numbering and citation Act 1962) nummereret fortløbende i kalenderåret, idet love før dette tidspunkt blev nummereret efter den enkelte parlamentssamling.

Der findes ikke et organ, der formelt svarer til Lovtidende,[310] men de enkelte love publiceres dog i kronologisk orden i Statutes in Force.[311] Denne samling, der kan påberåbes ved domstolene, er dog ikke officiel på samme måde som Lovtidende, selv om den udgives af

og Francis Bennion: Statutory interpretation (London 1984) p.85-87 og Halsbury's laws p.485-87.

306. Jfr. Miers, Page p.9.

307. Jfr. Craies p.32.

308. Jfr. Erskine May's treasise on the law (20.ed. London 1983) p.605.

309. Jfr. P.F. Smith, S.H. Bailey: The modern English legal system (London 1984) p.205 og Halsbury's laws p.500.

310 Organisatorisk er der også store forskelle til skandinaviske forhold. Der findes ikke noget centralt justitsministerium, idet opgaverne er delt mellem The Lord Chancellor og The Ministry of Home Affairs. Et kulturministerium findes ej heller.

311. Der er tale om et løsbladsværk med 131 systematiske grupper. Se om samlingen P.F. Smith, S.H. Bailey p.206 og Francis Bennion: Statute Law (2.ed. London 1983) p.10-11.

HMSO i en »official revised edition«. Hvert år udgives en samlet udgave af lovene med et register.[312]

De enkelte samlinger har reelt stor betydning i retsanvendelsen og bliver faktisk benyttet på en måde, der svarer til Lovtidende.

Som nævnt foran er formel promulgation ikke nødvendig. Stadfæstelsesproceduren er reguleret i The Royal Assent Act 1967.[313] I almindelighed træder love i kraft den dag de er stadfæstet, medmindre andet er bestemt i loven, jfr. The acts of Parliament (Commencement) Act 1793.[314] Under en typografstrejke i 1970'erne ansås love fortsat at være trådt i kraft, selv om de ikke kunne trykkes.

Da ikrafttrædelse ved stadfæstelse kan medføre uheldige situationer, gælder siden 1982 den vejledende retningslinje, at love, der har umiddelbare retsvirkninger og hvor ikrafttrædelsestidspunktets fastsættelse ikke er delegeret til ministeren, træder i kraft 2 måneder efter stadfæstelsen.[315] Ikrafttrædelsestidspunktet er således i praksis ofte udskudt, men sjældent med angivelse af en bestemt dato, da man finder dette risikabelt, eftersom det er usikkert, hvorlænge den parlamentariske behandling af lovforslaget vil tage.[316]

Francis Bennion (1984 p.410) har undersøgt ikrafttrædelsesbestemmelser for love udstedt fra 1/4 1978 til 1/4 1979 med følgende resultat: 41: stadfæstelsesdatoen, 21: særlig bestemt dato, 14: specificeret tid efter vedtagelsen, 38: overladt til ministeriel bestemmelse.

Det er således ofte overladt til den enkelte minister at fastsætte ikrafttrædelsen, hvilket er blevet særlig udbredt i moderne tid.[317] Denne fremgangsmåde giver i praksis anledning til visse informato-

312. Public general acts and measures, der overvåget af The Statute Law Committee, er udkommet siden 1940. Se P.F. Smith, S.H. Bailey p.205, Halsbury's laws p.502.

313. Jfr. herom E.C.S. Wade, A.W. Bradley: Constitutional and administrative law (10.ed. London 1985) p.20,188, og May p.597-600.

314. En speciel situation er reguleret i Acts of Parliament (expiration) Act 25/6 1808, der angår love, som efter deres indhold udløber på et bestemt tidspunkt, og hvor forlængelsesloven endnu ikke er trådt i kraft. Når et lovforslag er fremsat i den parlamentssamling, hvori loven udløber, og den nye lov ikke er stadfæstet inden udløbstidspunktet, skal dens virkninger regnes herfra, medmindre andet er fastsat. Borgerne skal dog ikke kunne straffes i et sådant interregnum.

315. Jfr. George Engle i William Dale (ed.): British and French statutory drafting (London 1987) p.21. Se også P.F. Smith, S.H. Bailey p.203.

316. Jfr. Bennion 1984 p.412. - Se i øvrigt i denne forbindelse O.A. Borum, UfR 1946 p.202, og Alf Ross, UfR 1946 p.220.

317. Ifølge Bennion 1984 p.414-16 er det op til ministerens skøn, om loven overhovedet skal træde i kraft. Dette sker dog i praksis, jfr. George Engle p.22.

riske vanskeligheder, eftersom disse ikrafttrædelsesordrer (commencement orders) trykkes i en særskilt publikation, der således løbende må efterses.[318] De optages i tidsskriftet Current Law og samles i en årlig af Butterworths udgivet publikation, »Is it in force?«.[319]

I Interpretation Act 1978 § 4 er det bestemt, at love træder i kraft ved døgnets begyndelse. Da det almindelige udgangspunkt som nævnt er stadfæstelsesdagen følger som nævnt foran heraf, at kundgørelse ikke er påkrævet for at en lov kan håndhæves.[320] Dette beror, jfr. foran p.149, på den gamle fiktion om, at befolkningen må kende de vedtagne love i og med, at det er deres repræsentanter der har gennemført dem.[321]

20.2.1. Consolidation acts

Engelsk ret er præget af, at mange meget gamle love fortsat er gældende, og at mange retsområder dækkes af i et vist omfang overlappende love, hvilket bl.a. beror på at love efter engelsk retsopfattelse ikke kan bortfalde ved desvetudo.[322] Mangelen på opdaterede officielle udgaver af lovtekster gør det vanskeligt præcist i den enkelte lov at angive, hvilke ældre retsforskrifter der ophæves.[323] Generelt skyldes disse forhold utvivlsomt, at common law traditionen har medført, at der ikke indtil i nyere tid er ofret tilstrækkelig stor opmærksomhed på lovgivningen, der ikke har været den primære retskilde.

Dette indebærer, at der i nutiden er en udbredt anvendelse af kompilationer, de såkaldte consolidation acts. Disse love, der i henseende til regelsanering suppleres af law revision acts, statute law repeals

318. Jfr. P.F. Smith, S.H. Bailey p.202-203.

319. Om vanskelighederne se Bennion 1983 p.54.

320. I USA antages, at en federal lov træder i kraft på det tidspunkt af dagen præsidenten underskriver loven, jfr. Joseph E. Murphy p.257-58 med omtale af den ledende sag United States v. Casson (434F2d, DC CIR 1970).

321. Se kritisk Dallas Sands p.9,16-17.
I lande med forskellige tidszoner foreligger et særligt problem, jfr. eksempelvis om Canada Elmer A. Driedger: Construction of statutes (2.ed. Toronto 1983) p.223, hvoraf det fremgår, at love træder i kraft i hver zone den dag, hvor ikrafttrædelsen begynder. Se endvidere P.St.J. Langan: Maxwell on the interpretation of statutes (12.ed. London 1969) p.14-15.

322. Jfr. P.St.J. Langan p.16.

323. Jfr. Bennion 1983 p.42.

acts[324] og interpretation acts,[325] begyndte man for alvor at benytte fra 1868, hvor The Statute Law Committee blev oprettet.[326]

Consolidation acts gennemføres på en særlig måde i parlamentet.[327] Fremgangsmåden er nærmere beskrevet i The consolidation of enactments (procedure) Act 1949, hvor det af § 1 stk.1 fremgår, at initiativet udgår fra The Lord Chancellor, der i øvrigt i medfør af The law commissions Act 1965 kan udpege kommissioner til at forberede simplificering af gældende love. I 1949-lovens § 1 stk.5 præciseres, at der ikke må gennemføres sådanne ændringer, der skal underkastes en almindelig lovbehandling.[328]

Fremgangsmåden er ganske vist meget omdiskuteret,[329] men der er ikke desto mindre en klar tendens til i vid udstrækning at benytte consolidation acts til en informatorisk forbedring af den samlede lovgivning.

20.2.2. Lovbekendtgørelser

For så vidt angår lovbekendtgørelser forudsætter disses udstedelse en hjemmel i form af en såkaldt »printing clause« i den enkelte lov. Til forskel fra i Norge og Sverige, hvor der er udformet en generel hjemmel til at udstede lovbekendtgørelser, forudsættes der altså her hjemmel i hver enkelt lov. Administrationen har således ikke et helt frit skøn med hensyn til, hvornår og i hvilket omfang lovbekendtgørelser skal udstedes. Denne problemstilling drøftes nærmere nedenfor under 21.

324. Se f.eks. Statute Law (repeals) act 1986, der fuldstændigt ophævede 135 love og herudover ophævede enkeltbestemmelser i 240 andre love.

325. Formålet med disse er at forkorte/simplificere loves tekst, at harmonisere regelsprog og form og at opstille fælles fortolkningsregler. Den enkelte lov bør dog kunne læses som et selvstændigt dokument, jfr. hertil G.C. Thornton: Legislative drafting (3.ed. London 1987) p.100-101.

326. Jfr. Halsbury's laws p.489.

327. Jfr. hertil May p.490-91,504,558-59. Se endvidere Ivor Burton, Gavin Drewry: Legislation and public policy (London 1981) p.205-12 og Christopher Jenkins i William Dale p.72-74.

328. Det er således en forudsætning, at den bestående retstilstand ikke ændres, jfr. P.St.J. Langan p.21.

329. Se drøftelsen i The preparation of legislation (London 1976) p.85-93, hvor der bl.a. tages afstand fra et dogme om »one act, one subject«.

20.3. Statutory instruments

For så vidt angår bekendtgørelser[330] er der i Interpretation Act 30/8 1889 § 37, hvilket er gentaget i 1978-lovens § 13, fastsat den regel, at disse kan udstedes, men ikke træde i kraft før den lov, der afgiver hjemmel, medmindre andet er fastsat eller dette er nødvendigt for lovens umiddelbare anvendelse ved dens ikrafttræden. Der er således en ret vid adgang til at gennemføre administrative forberedelseshandlinger.

Før 1893 var der ingen almindelige regler om trykning og kundgørelse af bekendtgørelser. I hjemmelslove kunne det være bestemt, at de f.eks. skulle publiceres i blade som The London Gazette. Efter 1893 skulle bekendtgørelser trykkes af The Queens Printer.[331] Nu er bekendtgørelsers kundgørelse nærmere reguleret i Statutory Instruments Act 1946, der trådte i kraft 1/1 1948,[332] og som nærmere er udmøntet i The statutory instruments Regulations 1947 med senere ændringer (optrykt i Halsbury, instruments p.16-21).

Engelsk ret anerkender ikke den magtadskillelseslære, der i forskellige variationer kendes i mange lande. Dette betyder i praksis, at parlamentet har en formel adgang til at kontrollere indholdet af bekendtgørelser, jfr. 1946-lovens §§ 5-7, der suppleres af The laying of documents before Parliament (Interpretation) Act 1948. Måden dette sker på afhænger af hjemmelsloven, der kan indeholde varierede regler.[333] Det kan være bestemt, at bekendtgørelser enten kan eller skal forelægges parlamentet. Dette skal ske enten før (udkast fremlagt i 40 dage) eller efter bekendtgørelsens udstedelse og dermed

330. I det følgende omtales alene statutory instruments. Der er på samme måde som i andre lande en langt række retsforskrifter, der falder uden for det formelle bekendtgørelsesbegreb, men som desuagtet kan være af stor interesse for borgerne, f.eks. codes of practice. Kundgørelsen af disse retsforskrifter kan være reguleret i den enkelte hjemmelslov eller være overladt til administrationen. Der benyttes meget varierede metoder, jfr. hertil Gabriele Ganz: Quasi-legislation: Recent developments in secondary legislation (London 1987) p.4-8 og især p.36-40. Se også O. Hood Philips: Constitutional and administrative law (7.ed. London 1987) p.633 note 55, hvorefter retsforskrifter, der ikke er statutory instruments, kan undlades kundgjort.

Også i England er omfanget af retsforskrifter under lovniveau meget stort, jfr. Halsbury's laws p.619: »*In volume, but not in significance, subordinate legislation is today unequalled by any other branch of the written law*«.

331. Jfr. Halsbury's laws p.621. Se også note 332 nedenfor.

332. Forinden denne lov gjaldt Rules Publication Act of 21/12 1893, hvoraf det bl.a. fremgår af § 3 stk.3, at det er tilstrækkeligt at det oplyses, hvor en retsforskrift kan findes og købes.

333. Jfr. Craies p.317.

ikrafttrædelse. Bekendtgørelser, der forelægges parlamentet, vil altid indeholder en bestemt ikrafttrædelsesdato. Et særligt parlamentsudvalg holder opsyn med bekendtgørelser.[334] Det typiske er den efterfølgende fremlæggelse, der først og fremmest tjener til at informere parlamentet om reglerne.[335] En bekendtgørelse kan dog under forudsætning af, at det er fastsat i hjemmelsloven, til enhver tid tages op til politisk behandling, og ændringer m.v. kan blive pålagt ministeriet.

Denne ordning indebærer på den ene side, at parlamentet har gode kontrolmuligheder og dermed kan sikre sig, at udstedte bekendtgørelser rent faktisk svarer til de intentioner, som lovgivningsmagten har haft. På den anden side har ordningen underbygget en tendens til, at der bliver udstedt mange derogerende bekendtgørelser,[336] hvilket yderligere set under en dansk synsvinkel er med til at sammenblande det lovgivende og udøvende niveau.

Den her skitserede ordning danner baggrund for bekendtgørelsers kundgørelse og dens retlige betydning.[337] Atter her præges situationen af, at der ikke findes et egentligt lovtidende. I 1946-lovens § 2 stk.1 forudsættes, at retsforskrifterne trykkes af The Queens Printer, medmindre der er lovhjemmel for andet, og i § 3 stk.1 er det bestemt, at HMSO udsender lister over, hvornår de er kundgjort første gang.[338] Disse lister, The Statutory Instruments issue list, optages i tidsskriftet Current Law. Denne liste udgør bevis for, hvornår kundgørelse er sket.

Det antages sædvanligvis, at de bekendtgørelser, der indeholder bindende regler for borgerne, bliver trykt,[339] men der er en vis usikkerhed knyttet til denne antagelse i og med, at kun ca. halvdelen af det samlede antal statutory instruments trykkes officielt af HMSO.[340]

Retlig set kan bekendtgørelser have retsvirkninger før deres kundgørelse, hvilket afhænger af en fortolkning af hjemmelsloven.[341] Iføl-

334. Se vedr. proceduren Bennion 1983 p.60, May p.613-23, Dermot Englefield: Parliament and information (London 1981) p.70-71. Udvalget undersøger ca. 1000 retsforskrifter om året, jfr. Miers, Page p.165.

335. Jfr. Halsbury, instruments p.8.

336. Jfr. Halsbury, statutes p.404.

337. Jfr. Bennion 1983 p.86-87 og P.F. Smith, S.H. Bailey p.212-13.

338. Trykkeproceduren beskrives hos May p.611 og Huddy: Introduction to legal practice vol.1 (2.ed. ved Charles Blake, London 1985) p.42.

339. Jfr. Halsbury, instruments p.2-3.

340. Jfr. Miers, Page p.154.

341. Se i almindelighed Halsbury, instruments p.9.

ge 1946-lovens § 3 stk.2 kan det fritage for ansvar, hvis det bevises, at en retsforskrift ikke er blevet kundgjort på handlingstidspunktet, medmindre der er gjort rimelige foranstaltninger for at gøre de berørte personer bekendt med retsforskriften. I engelsk ret accepteres således teorien om faktisk kundskab.

Generelt må det også for disse retsforskrifters vedkommende konstateres, at der hersker en betydelig informatorisk usikkerhed. Generelt illustrerer engelsk ret på dette område, at ordningerne i de skandinaviske lande har mange fortrin.

20.4. Tilbagevirkende kraft

Det er i og for sig i god overensstemmelse med den almindelige holdning til retsforskrifters ikrafttræden, at der ikke i engelsk ret gælder et forbud mod at retsforskrifter tillægges tilbagevirkende kraft, hvilket for loves vedkommende indebærer, at de har virkninger før stadfæstelsen.[342]

Sådanne retsforskrifter opleves dog som stridende mod almindelige retfærdighedsforestillinger. Det er på denne baggrund et almindeligt fortolkningsprincip ved bebyrdende retsforskrifter, at tilbagevirkende kraft så vidt muligt skal undgås.[343] Der gælder ligeledes en almindelig formodning om, at alle retsforskrifter med undtagelse af proces- og bevisregler ikke har tilbagevirkende kraft, medmindre det klart fremgår af retsforskriften.[344]

21. Lovbekendtgørelser

Ved en lovbekendtgørelse forstås en administrativ sammenskrivning af en lov med senere ændringer, således at den gældende lovtekst fremtræder i ét dokument, der publiceres i Lovtidende. Fremgangsmåden benyttes i praksis ikke ved bekendtgørelser, eftersom regelproducent og sammenskriver er samme myndighed, jfr. Vejledning 153 af 22/9 1987 punkt 126. I praksis ses der fortsat relativt ofte ændringsbekendtgørelser, hvorfor man undertiden savner sådanne sammenskrivninger.

342. Jfr. Halsbury's statutes of England (3.ed. London 1971) vol.32 p.397-98, og Craies p.386-91 med eksempler fra retspraksis.

343. Jfr. C.K. Allen: Law in the making (7.ed. Oxford 1964) p.463-69.

344. Jfr. Halsbury's laws p.570-73 med eksempler.

Der er en række væsentlige fordele ved lovbekendtgørelser. Først og fremmest lettes informationssøgningen ved, at kun et dokument skal findes, og at det ikke er påkrævet at sammenholde den oprindelige lovtekst og de senere lovændringer, jfr. i denne forbindelse FOB 1984 p.167-68 (og 1985 p.231-32), hvor det i relation til regler om ungdomsydelse henstilles, at der udstedes en lovbekendtgørelse, da der er kommet mange ændringslove siden den sidst fremkomne. Lovbekendtgørelser medfører en stor praktisk lettelse, der dog forudsætter at teksten i lovbekendtgørelsen er korrekt, jfr. i denne forbindelse Vejledning 243 af 18/11 1969 om udarbejdelse af lovbekendtgørelser. Lovtidendes udgiver kontrollerer ikke, at lovbekendtgørelser er korrekte. Dette er den enkelte myndigheds ansvar.

Der er ikke nogen retsvirkninger knyttet til en lovbekendtgørelse i den forstand, at det er teksten i de af folketinget gennemførte love, der er gældende. Der opstår ikke noget ikrafttrædelsesspørgsmål i forbindelse med lovbekendtgørelser. Der er ikke efter lovtidendeloven nogen pligt til at publicere dem i Lovtidende. Man kendte ikke lovbekendtgørelser i 1870, men i og med at de indeholder lovregler er der ikke tvivl om, at det er berettiget at benytte Lovtidende.

Lovbekendtgørelser kan få retsvirkninger i den forstand, at det ofte er reglerne heri, som retsanvendelsen støtter sig på, jfr. videre nedenfor. Det er derfor også retligt af meget stor betydning, at lovbekendtgørelser er korrekte.

Selv om der således er betydelige fordele ved lovbekendtgørelser, kan denne fremgangsmåde have en vis uheldig afsmittende virkning på ændringsloves udformning,[345] idet muligheden for at udstede en lovbekendtgørelse kan friste myndigheden til at benytte en ændringslov fremfor at udarbejde en helt ny lov. På denne måde kan ændringsloven i sig selv blive ret uoverskuelig, samtidig med at den sammenskrevne lov som et selvstændigt dokument bliver usystematisk, jfr. foran p.101-02 om regelsystematik.

Det bør således ikke ved vurderingen af, om en helt ny lov eller en ændringslov skal udarbejdes, være af nogen væsentlig betydning, at der sidenhen kan fremstilles en lovbekendtgørelse. Metoden bør altså ikke benyttes til at reparere på ufuldstændige ændringslove.

Anvendelse af lovbekendtgørelser er som nævnt et relativt nyt fænomen. Indtil år 1900 er der i Lovtidende kun optaget 3 lovbekendtgørelser, nr. 159/1874, nr. 58/1890 og nr. 70/1898. Fra 1900 til 1904 er der 2, nr. 104/1900 og nr. 205/1903. For de øvrige særligt undersøgte[346] årgange af Lovtidende forekommer følgende antal:

345. Jfr. kritisk P.Johs. Jørgensen, UfR 1912 p.96. Denne mente i øvrigt p.95, at fremgangsmåden mest burde benyttes ved love, der benyttes af ikke-jurister.

346. De empiriske oplysninger er baseret på forskellige 5-årsperioder samt de ny-

Skema 2: Lovbekendtgørelser

1930:	1	1975:	38
1931:	1	1976:	44
1932:	5	1977:	38
1933:	6	1978:	54
1934:	2	1979:	28
		1980:	38
1950:	13	1981:	29
1951:	14	1982:	69
1952:	11	1983:	46
1953:	7	1984:	58
1954:	22	1985:	46
		1986:	154
1965:	22	1987:	94
1966:	16	1988:	112
1967:	39		
1968:	32		
1969:	46		

Som det ses udstedes der i moderne tid mange lovbekendtgørelser. Det særlige store antal i 1986,1987 og 1988 skyldes indlægningen af retsforskrifter i Retsinformation, hvor det er skønnet hensigtsmæssigt, at der på alle områder, hvor ændringslove foreligger, udarbejdes lovbekendtgørelser, der således for tiden nærmest er den normalform, hvori lovgivningen fremtræder.

Oprindeligt var der fra teoretisk hold visse betænkeligheder i forbindelse med anvendelsen af lovbekendtgørelser,[347] der undertiden fandtes at stride mod magtfordelingsprincippet i grl § 3. Det var betænkeligt, at administrationen kunne sammenskrive regler vedtaget af den lovgivende magt.[348] I og med at kongen har kundgørelsesbeføjelsen ansås det ukorrekt, at en minister udfærdiger lovbekendtgørelser. Denne kritik er udtryk for en misforståelse af disse retsforskrifters karakter, jfr. nedenfor.

este årgange af Lovtidende. Disse perioder er udvalgt for at få et overblik over udviklingstendenser, idet det herfor ikke er skønnet påkrævet at undersøge samtlige årgange.

347. Jfr. Knud Berlin 2.del p.32-33.

348. Jfr. P.Johs. Jørgensen, UfR 1912 p.93-94, der lagde megen vægt på at administrationen ikke måtte ændre i indholdet. Se i denne forbindelse diskussionen om Lovbekendtgørelse 228 af 18/5 1923 mellem Henry Ussing, UfR 1923 p.281-83, UfR 1924 p.5-7 og E. Sand, UfR 1924 p.2-5.
Se nu Vejledning 243 af 18/11 1969 punkt III.

I en del år var det nødvendigt, at der var hjemmel til udstedelse af en lovbekendtgørelse i den pågældende lov, således som det jfr. under 20.2.2. fortsat er tilfældet i engelsk ret.

Disse formelle betænkeligheder forekommer ikke særlig bæredygtige, når det tages i betragtning, at det alene er de af folketinget vedtagne regler, der er autentiske. Det må dog tilføjes, at det ikke kan anses for udelukket, at staten kan ifalde et erstatningsansvar for tabsgivende dispositioner foretaget på grundlag af en ukorrekt lovbekendtgørelse, men i forholdet mellem to private vil den oprindelige lovtekst være afgørende. Det er således utvivlsomt, at den omstændighed, at lovbekendtgørelser publiceres i Lovtidende afdeling A, giver disse en autoritet, der kan have konsekvenser for det offentlige.[349] Det er dog vistnok yderst sjældent, at der er diskrepans mellem lovtekst og teksten i en lovbekendtgørelse.

Det har været overvejet at udskille lovbekendtgørelser til en særlig afdeling af Lovtidende.[350] Da lovbekendtgørelser tjener informatoriske praktiske formål vil en sådan reform være ønskelig. Denne ordning vil have den fordel, at lovbekendtgørelsers retlige karakter, der i praksis meget ofte misforstås, vil fremtræde mere klart.

Det kan ligeledes overvejes, om det kunne være hensigtsmæssigt som i Sverige, jfr. under 18.3, ikke at kundgøre ændringslove i Lovtidende, men alene at udstede en lovbekendtgørelse når en sådan kan udarbejdes i god tid, inden ændringsloven træder i kraft.[351] De nye bestemmelser kunne markeres på særlig måde i marginen. Fordelen ved denne fremgangsmåde ville være, at der blev sparet sider i Lovtidende, men på den anden side ville dette nok i for høj grad sammenblande lovgivende og administrativ virksomhed. De ovenfor antydede betænkeligheder ville i et sådant tilfælde kunne få en vis relevans, hvorfor man nok indtil videre bør bibeholde den traditionelle fremgangsmåde, jfr. p.311 vedrørende publicering i Retsinformation.

349. Peter Germer p.126 note 20 tillægger lovbekendtgørelser en vis retlig betydning både som årsag til undskyldelig retsvildfarelse og i relation til overskridelse af frister m.v.

350. Jfr. Bet.740/1975 p.31. I besvarelse af spørgsmål 2, Folketingssamling 1975-76 LF 172-bilag 2 anførte justitsministeren, at man overvejede at lave en særskilt afdeling. Se også svar på spørgsmål 8, LF 172-bilag 5 om det meget »døde stof«, der fylder Lovtidende.

351. Dette foreslås af W.E. von Eyben, UfR 1981 p.96, der anfører, at det i noter kunne angives, hvor der er sket ændringer.

22. Alternativ kundgørelse

Andre kundgørelsesformer end Lovtidende bør kun benyttes, såfremt særlige forhold gør dette nødvendigt, da borgerne ellers ikke kan vide, hvor en retsforskrift kundgøres. Lovtidendes monopol er kun nødvendigt for selve kundgørelsen og udelukker på ingen måde, at andre informationskilder supplerer Lovtidende. En alternativ kundgørelsesform er sædvanligvis blevet benyttet i situationer, hvor Lovtidende ikke har kunnet udkomme. Fremgangsmåden er dog også blevet anvendt i tilfælde, hvor særlige omstændigheder gjorde en hurtig kundgørelse nødvendig.

Dette skete således ved Lov nr. 289 af 20/5 1987 om forlængelse af Falck-overenskomster, der blev kundgjort i radio og TV, således at loven kunne træde i kraft ved døgnets begyndelse d. 21/5. Dette var nødvendigt, fordi en ellers uønsket arbejdskonflikt ville begynde.[352]

I 1947 medførte en typografstrejke, at Lovtidende ikke kunne udkomme i en uvis periode, hvilket medførte, at folketinget vedtog en midlertidig lov om kundgørelse, Lov nr. 59 af 17/3 1947.[353] Efter § 1 stk.1 sker kundgørelse ved, at retsforskriftens titel oplæses i radioen på et af justitsministeren bestemt tidspunkt, idet det under rigsdagsbehandlingen blev tilkendegivet, at der også kunne gives en omtale af indholdet.[354] Træder reglerne i kraft på et andet tidspunkt end ugedagen efter oplæsningen, meddeles ikrafttrædelsesdatoen efter § 2 samtidig med oplæsningen. Teksten for den enkelte retsforskrift skal efter § 1 stk.2 udsendes til amts-, dommer- og politikontorer samt biblioteker med læsesale til fremlæggelse. Loven gælder efter § 6 indtil Lovtidende regelmæssigt udkommer påny, hvorefter de pågældende retsforskrifter skal trykkes heri.

Denne lov giver anledning til at rejse det spørgsmål, om det er tilstrækkeligt efter grl § 22, at alene titlen på en retsforskrift kundgøres. Dette forekommer at være en for indsnævret fortolkning af bestemmelsen, hvorfor en sådan regel ikke efter mit skøn er grundlovsmæssig.[355] Den omstændighed, at kundgørelsesformen er fri, er ik-

352. Se om loven Peter Germer p.125.

353. Loven blev alene gennemført med regeringspartiernes stemmer, da oppositionen ønskede, at der blev optaget forhandlinger med henblik på at undtage Lovtidende og Ministerialtidende fra konflikten. Lovens forarbejder findes i RT 1946/47A sp.3599-3602 og B sp.1275-80.

354. Genpart af retsforskriften underskrevet af to embedsmænd i radioen skal returneres til ministeriet som attestation på, at oplæsning er sket, jfr. RT1946/47B sp.1276.

355. Ifølge Henrik Zahle bd.2 p.85 er loven ikke *»en under normale forhold tilfredsstillende opfyldelse af § 22's krav«*.

ke ensbetydende med, at summarisk kundgørelse kan ske. Situationen kan ikke sammenlignes med de bekendtgørelser, der efter kgl. anordning er undtaget fra kundgørelse i Lovtidende, jfr. foran under 17.2, da hele teksten her kundgøres på en anden måde.

Alf Ross[356] anser loven for acceptabel ud fra den opfattelse, at kundgørelse ikke tilsigter at tilvejebringe et kendskab til retsforskrifterne, men alene autoritativt at fastslå ikrafttrædelsestidspunktet. I forhold til intentionerne bag § 22 og de formål, som lovtidendeloven søger at fremme, er dette ikke nogen dækkende beskrivelse af kundgørelsens funktioner. I denne forbindelse kan endvidere henvises til U1958 p.955Ø, der dog ikke vedrører grundlovsspørgsmålet. Her antoges en fuldstændig gengivelse af en retsforskrift i jævne ord, men altså ikke med den ordrette tekst, i radioen ikke at kunne træde i stedet for kundgørelse i Lovtidende.

Fremgangsmåden kunne legitimeres ud fra et nødretssynspunkt, men da det er muligt at oplæse hele teksten i radioen, forekommer det tvivlsomt, om et sådant standpunkt er bæredygtigt. Spørgsmålet ses dog ikke at have givet anledning til problemer i praksis.

I det forgæves forsøg på revision af lovtidendeloven i 1976 indgik også bestemmelser om den situation, hvor Lovtidende ikke kan udkomme.[357] Efter lovforslagets § 4 stk.1 kan justitsministeren bestemme, at kundgørelse skal ske enten i radio eller i TV,[358] idet der blev lagt vægt på, at der kun for hver enkelt retsforskrift bør være ét kundgørelsessted.[359] Kan disse medier ej heller benyttes, kan justitsministeren efter § 4 stk.3 bestemme en anden fremgangsmåde. Efter § 4 stk.2 sker kundgørelse ved at titel, dato og ikrafttrædelsestidspunkt oplæses sammen med[360] en kort omtale af indholdet,[361] idet det i § 4 stk.4 er bestemt, at retsforskrifterne skal fremlægges for-

356. UfR 1959 p.27 note 6. Loven omtales uden kritik af Max Sørensen p.191 og Peter Germer p.125.

357. Jfr. Bet.740/1975 p.35.

358. Ifølge besvarelse af spørgsmål 11, FT 1975-76, LF172-bilag 5, vil kundgørelse i TV blive tekstet af hensyn til hørehæmmede.

359. Jfr. besvarelse af spørgsmål 5, LF172-bilag 2, hvorefter et valg må træffes, da det er retligt nødvendigt at kunne fastslå kundgørelsestidspunktet entydigt. Valget må afhænge af det medium, der har den største sendeflade over for befolkningen.

360. Denne omtale kan også ske i et andet program (eller medium), hvortil der skal henvises, jfr. FT1975/76A sp.2971.

361. Ifølge Bet.740/1975 p.42 medfører manglende omtale af indholdet ikke, at kundgørelse ikke er sket. Der kan blot blive tale om et evt. disciplinært ansvar.

skellige steder. Når Lovtidende igen udkommer skal retsforskrifterne optrykkes, jfr. § 4 stk.5.

Også denne kundgørelsesmetode forekommer af tvivlsom forfatningsmæssig validitet, da nødretstilstanden ikke hindrer hele tekstens oplæsning. Bestemmelsen blev i øvrigt mødt med den kommentar under folketingsbehandlingen, at det ikke var ønskeligt at lovgive for nødretssituationer.[362]

Sammenfattende er det således min opfattelse, at alternativ kundgørelse, når det ordinære kundgørelsesforum ikke kan benyttes, kun kan ske ved at hele retsforskriften bliver formidlet. Dette bør ske via det medium, der efter den enkelte retsforskrifts indhold er mest hensigtsmæssig. Det er således vanskeligt at forestille sig en situation, hvor der ikke findes et medium, hvor det er muligt at gengive hele teksten. Det kan være en tung og besværlig fremgangsmåde, men må ikke desto mindre anses for nødvendigt for at opfylde kundgørelseskravet i grl § 22.

23. Antallet af retsforskrifter

Ved en vurdering af Lovtidendes evne til at formidle retsforskrifter spiller det en rolle, hvor mange retsforskrifter der fremkommer. De kvantitative oplysninger, der gives i det følgende, må tages med det forbehold, at ikke alle retsforskrifter tæller lige meget.[363] Nogle kan være større end andre, nogle mindre forståelige end andre, nogle kun relevante for få, etc. De angivne tal viser dog en tendens.

Antallet af nye retsforskrifter har været stigende i moderne tid.[364]

362. Jfr. FT 1975/76 Forhandlinger sp.6020 (Wilhjelm). Der var store betænkeligheder over for forslaget, jfr. også sp.6016-17 (Hagensen), selv om justitsministeren anførte, at man blot ville indføre en praktisk og forbrugervenlig ordning (sp.6022).

363. Jfr. Nils Christie i Natalie Rogoff Ramsøy (red.): Det norske samfunn (Oslo 1968) p.409-10, hvor der i øvrigt p.408-409 gives en oversigt over udviklingen i lovtallet i Norge.

364. Se herved K.A. Frøbert, J1959 p.26 note 1 vedrørende opgørelse fra 1948, hvorefter over halvdelen af lovstoffet stammer fra tiden efter 1933 og kun 1/7 fra før 1900.

I Bet.1001/1984 p.20 oplyses, at der findes ca. 15000 love, bekendtgørelser og cirkulærer, idet man udtrykker en forventning om, at databasesystemet RETSINFORMATION vil medføre en reduktion til ca. 9000, jfr. nærmere nedenfor p.293 og 315.

I Årbog og registre for folketingstidende, folketingsåret 1986-87 (København 1988) findes p.9 en oversigt over antallet af fremsatte og vedtagne lovforslag siden 1953-54. Oversigten er udover det rent kvantitative interessant,

Dette er særlig tilfældet på bekendtgørelsesniveau, hvilket nok i vidt omfang er et resultat af den øgede anvendelse af rammelovgivning.[365] På lovniveauet er især antallet af ændringslove tiltaget, således at de fleste regler er korrektioner til gældende ret fremfor egentlige nyheder.[366] Under en informationsmæssig synsvinkel er behovet for formidling upåvirket af, om der er tale om nye eller ændrede regler. Selv om en helt ny retsforskrift stiller krav om information af betydeligt omfang, gælder dette også for retsforskrifter med ændrede regler, da der ellers er risiko for at borgerne ikke opdager at retstilstanden er forandret, jfr. eksempel herpå omtalt p.265.

Udviklingen i antallet af retsforskrifter kundgjort i Lovtidende afdeling A for udvalgte perioder fremgår af Skema 3, hvor enkelte særlige regeltyper ikke er medtaget. Dette gælder f.eks. for regulativer, plakater, instrukser, kundgørelser og åbne breve.

Et andet mål for den informationsmængde, der søges formidlet via Lovtidende, er, hvor mange sider der udsendes. I Betænkning 740/1975 (p.26) oplyses, at der i alt er udsendt over 100.000 sider, hvoraf ca. 10.000 gælder i dag.[367] Det samlede sidetal (minus registre etc.) for Lovtidende afdeling A for perioden 1871-1988 fremgår af skema 4.

fordi den skelner mellem regeringsforslag og private lovforslag, hvoraf den velkendte langt større gennemførelsesprocent for regeringsforslag fremgår.

365. For Norges vedkommende se skema over lovantallet 1865-1974 hos Vilhelm Aubert; Rettens sosiale funksjon (Oslo 1976) p.118. Se endvidere Ragnhild Øvrelid: Rettssikkerhet eller demokrati? (Oslo 1984) p.134 vedrørende perioden 1971-74, hvor der blev udsendt 265 love og 863 centrale forskrifter, idet 46 pct. af lovene indeholdt delegationsbestemmelser og 23,4 pct. af forskrifterne subdelegationsbestemmelser. Se endvidere Trygve Harvold, Lov og Rett 1985 p.182, der oplyser, at de centralt udstedte retsforskrifter på dette tidspunkt består af 50000 §§er, heraf 20000 lov-§§er, og p.183 giver en oversigt over udviklingen 1951-1981. For Sveriges vedkommende oplyses i SOU 1969:48, at der i perioden 1959-68 var optaget ca. 8000 retsforskrifter i SFS. Björn Taras-Wahlberg nævner p.11, at der i 1970erne gennemsnitligt udstedtes 1146 love og författninger per år, dvs. 3 per dag. Rammelovgivningens betydning berøres p.16.

366. Jfr. Vilhelm Aubert 1976 p.117, Ole Fenger: Gammeldansk ret (København 1983) p.9 og W.E. von Eyben, UfR 1981 p.95, der nævner, at i 1980 var 2/3 af de gennemførte love ændringslove.

367. Den omstændighed at der i et lovtidende uvilkårligt vil optræde meget dødt stof er en af betænkelighederne ved lovtidendemodellen, jfr. herved Joseph E. Murphy p.280: »*An official gazette may sink in a sea of volume and clutter*«.

Skema 3. Oversigt over regelproduktion for udvalgte perioder

Lovtidende A	Love	Ændringslove	Bekendtgørelser (og anordninger)
1871	41	0	112
1872	28	2	93
1873	31	3	109
1874	40	4	128
1875	24	2	91
1900	36	5	130
1901	26	9	97
1902	49	9	122
1903	65	7	114
1904	51	5	117
1930	52	21	241
1931	70	12	232
1932	75	22	234
1933	88	25	271
1934	69	20	261
1950	105	47	360
1951	58	51	369
1952	87	35	302
1953	55	31	246
1954	83	56	221
1965	47	90	302
1966	46	68	318
1967	68	90	306
1968	77	80	243
1969	63	166	334
1975	69	141	431
1976	53	118	426
1977	57	128	442
1978	55	94	476
1979	60	74	395
1980	52	110	430
1981	34	81	444
1982	48	145	473
1983	29	99	483
1984	49	113	467

Skema 4. Antal sider i Lovtidende A fra 1871-1988

1871:	496	1906:	890	1941:	1632	1976:	1743
1872:	514	1907:	858	1942:	1901	1977:	1898
1873:	413	1908:	1012	1943:	1824	1978:	2120
1874:	456	1909:	1455	1944:	1338	1979:	1536
1875:	486	1910:	1136	1945:	1668	1980:	2024
1876:	391	1911:	1171	1946:	2323	1981:	1818
1877:	221	1912:	1451	1947:	1368	1982:	2178
1878:	436	1913:	1310	1948:	2142	1983:	2006
1879:	434	1914:	1040	1949:	2316	1984:	2714
1880:	720	1915:	1026	1950:	1248	1985:	2096
1881:	548	1916:	1563	1951:	1356	1986:	3768
1882:	471	1917:	1468	1952:	1168	1987:	3589
1883:	552	1918:	1610	1953:	1433	1988:	3304
1884:	429	1919:	2240	1954:	1113		
1885:	829	1920:	2129	1955:	856		
1886:	629	1921:	1831	1956:	851		
1887:	578	1922:	2574	1957:	823		
1888:	643	1923:	2080	1958:	1116		
1889:	448	1924:	1342	1959:	1091		
1890:	527	1925:	1381	1960:	1512		
1891:	728	1926:	1405	1961:	1016		
1892:	947	1927:	1600	1962:	1028		
1893:	1010	1928:	1362	1963:	1027		
1894:	917	1929:	1058	1964:	1242		
1895:	836	1930:	1880	1965:	1536		
1896:	468	1931:	2079	1966:	1114		
1897:	812	1932:	1069	1967:	1628		
1898:	681	1933:	2085	1968:	1244		
1899:	527	1934:	1313	1969:	2022		
1900:	653	1935:	1322	1970:	2042		
1901:	487	1936:	1474	1971:	2058		
1902:	630	1937:	1773	1972:	2444		
1903:	885	1938:	1495	1973:	1976		
1904:	962	1939:	1926	1974:	2028		
1905:	633	1940:	2070	1975:	1976		

Når det tages i betragtning, at der gennem årene er sket stadige begrænsninger i henseende til, hvilke retsforskrifter der kan optages i Lovtidende afdeling A, ses, at der er tale om en fortsat stigende informationsmængde. Dette gælder også, selv om det tages i betragtning, at der, når man inddrager lovbekendtgørelser, i et vist omfang er tale om dobbelt information. Det er disse, der er baggrunden for de store sidetal i 1986, 1987 og 1988, jfr. skema 2 p.244.

De angivne tal illustrerer således, at man ved Lovtidende giver sig i kast med en meget betydelig informationsaktivitet, og at regeladressaterne er stillet over for en nærmest uoverkommelig opgave i hen-

seende til modtagelse af information, jfr. herved straks nedenfor og videre i kapitel 5. Der kan være grund til at understrege, at der ikke »blot« er tale om et problem for den almindelige borger, men også professionelle adressater som jurister står over for betydelige vanskeligheder grundet det overvældende antal retsforskrifter.[368] Denne belastning bliver i øvrigt accentueret af en tendens til, at mange nye love gennemføres på bestemte tidspunkter af året, omkring årsskriftet og ved folketingssamlingens afslutning (juni). Ikke mindst på disse tidspunkter stilles både borgere og jurister over for en umulig opgave.[369]

24. Lovtidende som informativt organ

Traditionelt er der blevet skelnet mellem Lovtidende's retlige og informative funktion.[370] Den retlige funktion er primært knyttet til retsforskrifters ikrafttrædelse, medens den informative angår formidlingen af kundskab om retsforskrifter til adressaterne. Disse funktioner er ikke adskilte, men bør derimod ideelt virke sammen. Det er den informative funktion, der vurderes i dette afsnit.

I forbindelse med vedtagelsen af lovtidendeloven 1870 blev der, jfr. foran under 5, næret store forventninger til Lovtidende som informationskilde.[371] Her havde man fået et medium, der kunne bringe de retlige normer til borgernes kundskab, jfr. dog p.359-60 vedrørende udsendelse af supplerende lovsamlinger.

Ønsket om at kommunikere retlig information til befolkningen var baggrunden for, at man under rigsdagsbehandlingen indførte Mini-

368. Problemet er ikke nyt, jfr. således Poul Skadhauge, UfR 1936 p.168, der taler om, at juristerne grundet det store regelantal lever under »Lovtrældom«.
Se også i denne forbindelse Aage Spang-Hanssen, J1969 p.279, hvorefter der i januar-juni dette år blev vedtaget 205 love, dvs. 4 pr. mødedag i Folketinget.

369. Jfr. W.E. von Eyben, Politiken 10/1 1988.

370. Jfr. Bet.740/1975 p.26.

371. I en række af de tidlige lovudkast, opbevaret i akter, foreslås, at det i Berlingske Tidende skal annonceres, hvilke retsforskrifter der blev publiceret i Lovtidende. Denne regel, der alene tjener informationsmæssige formål, var ikke medtaget i regeringens endelige forslag. I motiverne til det nyeste udkast (nok 1857) lægges vægt på, at supplerende offentliggørelsesformer bør benyttes ved siden af Lovtidende. I besvarelse af spørgsmål 10, FT 1975-76 LF172-bilag-5 anføres, at kundgørelse ved annoncering i dagspressen ikke sikrer et entydigt ikrafttrædelsestidspunkt, hvorfor aviser kun bør benyttes til informative formål.

sterialtidende, selv om regeringen bestemt ikke var begejstret for denne idé.

Det blev endvidere tillagt betydning, at Lovtidende skulle opslås relevante steder og i det hele taget ved fremlæggelse m.v. søges kommunikeret. Egentlige regler herom, bortset fra § 4 sidste punktum, blev dog ikke gennemført.[372]

Forventningerne til Lovtidende er ikke blevet opfyldt, idet det er en udbredt opfattelse, at kundgørelse i Lovtidende som det udtrykkes i Betænkning 1117/1987 (p.29) blot er en formel opfyldelse af grl § 22, og at denne kundgørelse således ikke har nogen særlige informationsvirkninger i forhold til borgerne.[373] Det er ikke via Lovtidende, at borgerne i praksis får kendskab til retsforskrifterne, selv om dette grundlæggende er Lovtidendes formål. Dette giver anledning til at overveje, om en anden metode end Lovtidende kan benyttes til kundgørelse, jfr. p.326-27 om anvendelse af videotex.

Erkendelsen af Lovtidendes ringe informationsværdi stiller selvsagt de foran drøftede spørgsmål i forbindelse med retsforskrifters ikrafttræden i et særligt perspektiv, eftersom disse problemer i en vis forstand bliver teoretiske eller måske mere dækkende alene af interesse i marginale situationer.

Faktisk er den ringe informationsværdi, der er knyttet til Lovtidende, lidt af en bombe under mange af de retssikkerhedsmæssige hensyn, der er forbundet med kundgørelse. Det er således problematisk, når det i Betænkning 469/1967 (p.6) hævdes, at Lovtidende varetager funktioner i henseende til retssikkerheden, idet dette i hvert fald ikke er særlig dækkende i henseende til førstegangsformidling af retsforskrifter. Dette betyder dog ikke, at de retlige spørgsmål i relation til kundgørelse bliver ligegyldige.

Selv om den anvendte kundgørelsesform ikke er informatorisk hensigtsmæssig er det fortsat væsentligt, at hensynet til at kundgørelse skal give borgerne mulighed for at kende retsforskrifterne spiller den

372. Se herom RT 1869/70 sp.273 (Bonne; opslag), sp.1508-11 (Bindesbøll vedr. præsternes rolle), F sp.4573-74 (Nielsen) og 4586-87 (Winther) om tilsendelse til præster, sp.4598 (Alberti - eksemplar i hvert retslokale til gennemsyn), sp.7368-69 (Nielsen - fremlæggelse for de fattige), sp.7369-72 (Albretsen - fremlæggelse på biblioteker) samt sp.7376, hvor justitsministeren anfører, at det er en selvfølge, at Lovtidende fremlægges gratis i kommunerne.

Forslag til regler om fremlæggelse til offentlig benyttelse (F sp.4624) og om fremsendelse til præster (F sp.5419) blev forkastet (F sp.7378).

373. I Bet.787/1977 p.11 anføres, at det nok altid har været erkendt, at kundgørelse ikke er noget effektivt informationsmiddel. Se i samme retning NOU 1978:37 p.120.

Jon Bing udtrykker p.208 forholdet således: »*Lovtidende har en notoritet, men ikke synderlig publisitet*«.

afgørende rolle ved besvarelsen af de mange tvivlsspørgsmål, der foreligger i forbindelse med grl § 22 og lovtidendeloven.

Man har talt om, at der foreligger en fiktion, der betegnes lovtidendemodellen, hvor regelproducenter tror, at deres retsforskrifter kommer frem til adressaterne, men hvor dette netop ikke er tilfældet, med den følge at mange retsforskrifter måske produceres uden noget reelt resultat.[374]

I praksis arbejdes der nok trods de ovenfor angivne problemer i et vist omfang med en formodning om, at regelkundskab faktisk spredes via Lovtidende. Der kan derfor være grund til at overveje noget nærmere, hvorvidt Lovtidende er fuldstændig uden informationsværdi. Dette afhænger givetvis af, hvilke adressatgrupper der tænkes på. For professionelle adressater, impliceret i den egentlige retsanvendelse, er Lovtidende også via friabonnementsordningen, jfr. nedenfor, givetvis et organ, der bidrager til information om nye retsforskrifter.[375] Selv om også de professionelle betjener sig af andre kilder, kan man ikke frakende Lovtidende en vis betydning på dette område.[376]

Hertil kommer, at Lovtidende danner grundlag for andre former for informationsformidling, jfr. herom i kapitel 5. Det er nok først og fremmest i denne relation, at Lovtidende informativt har en betydning.

Et vist mål for informationsspredningen via Lovtidende kan fås via abonnementstallet, der for afdeling A's vedkommende for tiden er ca. 5000.[377] Blandt disse er jfr. lovtidendelovens § 7[378] det største antal friabonnementer, der udvælges af justitsministeriet, jfr. Anordning

374. Dette fremhæves markant af Mogens Moe, NAT 1986 p.263 ff, der bl.a. p.265 anfører, at »*Lovtidendemodellen forleder stadig mange politikere og embedsmænd til at spilde kræfter på virkningsløs regelskabelse*«.

375. Jfr. herved Håkan Strömberg, Scandinavian studies in law 1964 p.229.

376. Se dog herved Sven Karnov: Det juridiske informationssystem. En brugerundersøgelse (København 1978) p.8,35, hvor ansatte i retssektoren fandt Lovtidende uoverskuelig og dets registre ufuldkomne, idet det p.36 oplyses, at kun 43 pct. var tilfredse med Lovtidende.

377. I forbindelse med behandlingen af 1976-lovforslaget blev der i besvarelse af spørgsmål 9, FT 1975-76 LF172-bilag 5 oplyst følgende abonnementstal: Afd.A 6100, Afd.B: 1350, Afd.C: 1400.

378. En bestemmelse om frieksemplarer i den oprindelige norske lovtidendelovs § 5 blev ophævet ved nye lov 1969, hvilket ifølge motiverne, OT.PRP nr.29/1968-69 p.4, skyldtes, at spørgsmålet ansås for en intern offentlig ordning, et budgetspørgsmål, der ikke egner sig til lovgivning. Ud fra den samme synsvinkel pågår der her i landet overvejelser om at ændre den eksisterende ordning, således at der overlades justitsministeriet et frit skøn med hensyn til, hvem der skal have et friabonnement. - Se også note 379.

24/9 1870 § 6. Der er tale om offentlige myndigheder, herunder amts- og primærkommuner, domstolene, politi og anklagemyndighed, embeds- og kredslæger samt biskopperne. Enhver kan tegne et abonnement, idet prisen, der skal være ens i hele landet, fastsættes af justitsministeriet, jfr. Anordning 1870 § 8.[379] For afdeling A er den for tiden 500 kr. (excl. moms/ med moms 610 kr.), jfr. bkg.671 af 16/10 1987. Selv om denne pris næppe kan anses for prohibitiv, omend den ved nævnte bekendtgørelse blev sat markant i vejret fra 300 kr., er langt de fleste betalende abonnenter professionelle brugere af regelinformation (jurister/biblioteker). Under en ideel synsvinkel burde Lovtidende afdeling A uddeles gratis til alle borgere.

Det må konstateres, at Lovtidende som tidsskrift ikke er særlig udbredt, og selv om der på ingen måde er identitet mellem antal abonnenter og antal læsere, bestyrker det lave abonnementstal også antagelsen af, at Lovtidende har ringe værdi som informativt organ. Dette understreger det væsentlige i at forsøge at udvikle andre metoder til at formidle retsforskrifter, jfr. drøftelsen i de følgende kapitler.

Ses der på Lovtidende som informativt tidsskrift er det generelle indtryk, at det ikke fremtræder særlig indbydende. Uanset registerindgange er den nødvendige rent kronologiske indrykning af retsforskrifter ikke særlig hensigtsmæssig. Det er i øvrigt begrænset, hvor mange forbedringer der kan gennemføres via registre o.lign.

Den løbende årgang er vanskelig at håndtere, fordi de enkelte hæfter er upraktiske, da de udsendes i uopskårne ark, hvorfor man let kommer til at overse noget. Denne udsendelsesform, der er til stor irritation for de fleste af Lovtidendes brugere, burde let kunne ændres.

Selv om der kan gennemføres visse forbedringer, må det desuagtet være konklusionen, at det ikke er via Lovtidende, at almindelig regelkundskab bliver spredt eller kan spredes.

379. Ved bkg. nr. 853 af 16.12.1988 er friabonnementsordningen med hjemmel i en tekstanmærkning til Finansloven nu ophævet.

Ekskurs
Retsvildfarelse

1. Almindelige synspunkter

1.1. Maksimen

Det er en klassisk sætning, at en borger ikke kan undskylde en uretmæssig adfærd med ukendskab til de gældende regler. Ignorantia juris semper nocet og ignorantia legis neminem excusat er velkendte maksimer, der betoner »*Retsnormens principielle Uafhængighed af Individets Kundskab og Vilje*«.[1]

Den opfattelse, at der er en væsensforskel mellem en faktisk vildfarelse (error facti), der kan virke undskyldende, og en retlig vildfarelse (error juris), der ikke kan undskylde, er udviklet i romerretten med henblik på civilretten, hvorimod den i dag væsentligst forbindes med strafferetten.[2] Den strenge opfattelse med hensyn til retsvildfarelse var baseret på, at retsforskrifterne er klare og tilgængelige for alle.[3] Selv om formidlingen af retsforskrifter i Rom langt fra var ideel, jfr. foran p.24-26, var der et begrænset antal retsforskrifter, idet samtidens klager over de mange regler primært skyldtes, at der ikke fandtes nogen regelsamling.[4] Den absolutte afvisning af at tillægge retsvildfarelse betydning er knyttet til et enkelt og overskueligt retssystem.[5] Maksimen er i dag reelt signifikant strengere end den oprindelig var tænkt.[6] Der er således ikke tvivl om, at retsvild-

1. Mikael H. Lie, TFR 1914 p.317.
2. Jfr. Jon Scheie, TFR 1906 p.10-11.
3. Der blev således, f.eks. i codex Theodosianius, lagt stor vægt på, at borgerne skulle kunne opnå et kendskab til retsforskrifterne, jfr. Fritz von Schwind: Zur Frage der Publikation im römischen Recht (München 1940) p.182.
4. Jfr. Fritz Schultz: Principles of Roman law (Oxford 1936) p.9.
5. Jfr. Helge Røstad, Jussens Venner 1982 p.300.
6. Jfr. Mikael H. Lie, TFR 1914 p.314-16.

farelse i dag, hvor de fleste samfundsforhold er reguleret af retsforskrifter, kan forekomme i langt videre udstrækning end tidligere.[7]

På strafferettens område har det særlig betydning, at kriminaliseringen af bestemte gerninger tidligere sædvanligvis var i overensstemmelse med almindelige moralopfattelser i samfundet (mala in se), medens der i dag er mange forbrydelser, der alene er resultatet af en politisk og administrativ regulering (mala prohibita).[8]

Kategorien retsvildfarelse dækker over forskellige fænomener, der ikke alle efter almindelig sprogbrug ville blive betegnet som vildfarelser.[9] Der kan for det første være tale om egentlig uvidenhed om eksistensen af den retlige regel, der er relevant for bedømmelsen af den faktiske adfærd, som en person har foretaget sig. For det andet kan retsvildfarelse opstå på grund af misforståelse af de relevante reglers mening. Begge fænomener kan have deres rod i informationssystemet.

Retsvildfarelse vurderes principielt på samme måde i forhold til alle de bindende retsforskrifter, idet der således ikke er nogen forskel på love og bekendtgørelser.[10] I henseende til informationssystemets faktiske betydning kan det være nærliggende at anlægge en mere liberal holdning for så vidt angår vildfarelser i relation til regler på bekendtgørelsesniveau.[11] Som det fremgår nedenfor især under 4.2 er retspraksis ikke i overensstemmelse med dette synspunkt, der således er af retspolitisk karakter.

1.2. Informationssystemets betydning

Baggrunden for at retsvildfarelse aktualiseres kan ofte søges i den måde, hvorpå retsforskrifter formidles. Der er en nær sammenhæng mellem retsvildfarelse og det juridiske informationssystems udformning. Det er maksimen om retsvildfarelse, der udgør en af hovedbegrundelserne for at retsforskrifter skal kundgøres, således at borgerne har mulighed for at kende reglerne,[12] jfr. nedenfor om supplerende

7. Jfr. Johs. Andenæs: Alminnelig strafferett (2.rev.udg., Oslo 1974) p.246.
8. Jfr. Glanville Williams: Textbook of criminal law (2.ed. London 1983) p.451.
9. Se hertil Hans Thornstedt: Om rättsvillfarelse (Stockholm 1956) p.26-27.
10. Jfr. Knud Waaben: Strafferettens ansvarslære (København 1987) p.182.
11. Se i denne forbindelse Alan W. Mewett, Morris Manning: Criminal law (Toronto 1978) p.287-88, hvor det oplyses, at man i enkelte sager i canadisk retspraksis har anlagt en lempeligere holdning i forhold til sekundære regler, da love er lettere at finde og er publiceret mere effektivt.
12. Jfr. Joseph E. Murphy, Fordham Law Review vol.51 (1982) p.270.

informationsforanstaltninger. Det er derfor nærliggende særlig at behandle de tilfælde, hvor mangler i informationssystemet er baggrunden for den opståede retsvildfarelse.[13]

I en vis forstand kan retsvildfarelsesproblemet anskues som parallelt til spørgsmålet om betydningen af et faktisk kendskab til ukundgjorte retsforskrifter som omtalt p.128-34 og 201-05. Situationen er her vendt om. Medens det ved en anerkendelse af faktisk kendskab kan skade borgeren at kende den ukundgjorte retsforskrift, kan det ligeledes skade borgeren ikke at kende den kundgjorte.

Sammenhængen mellem retsvildfarelse og kundgørelse af retsforskrifter fremtræder klarest hos A.S. Ørsted, der vel mente, at retsvildfarelse burde fritage for ansvar, men som samtidig med henvisning til Forordning 8/10 1824 § 1 fandt, at der kunne opstilles en absolut formodning om, at korrekt kundgjorte regler var kendt.[14] Retssystemet må simpelthen postulere, at et sådant kendskab foreligger.[15] Denne opfattelse har kun haft ringe støtte i senere teori.[16] Allerede Bornemann tog afstand fra synspunktet, idet det blev anført, at forudsætningen om regelkendskab ikke kan være absolut.[17] Goos og Torp gik det skridt videre at hævde, at det ikke i sig selv er afgørende, hvorvidt retsforskriften er kundgjort korrekt, bl.a. fordi retshåndhævelsen er betinget af andet end selve reglens eksistens.[18]

Kundgørelse tilvejebringer som fremhævet bl.a. p.187 alene en mulighed for, at borgerne kan kende retsforskrifterne, idet retshåndhævelsen ikke er betinget af at de rent faktisk kender dem. Kundgørelse medfører, jfr. p.190-91, at det overhovedet kan komme på tale at håndhæve en retsforskrift og dermed at retsvildfarelse kan aktuali-

13. Den anlagte synsvinkel indebærer især, at de straffeteoretiske spørgsmål ikke behandles i detaljer og at alene vildfarelser vedr. retsforskrifter omtales.

14. Jfr. A.S. Ørsted, Arkiv for Retsvidenskaben og dens Anvendelse bd.3 (1826) p.87-88 og 91.
Se om Ørsteds opfattelse Louis le Maire, NTFK 1949 p.227-28.

15. Jfr. Eunomia bd.2 (1817) p.239-40: »*Det er altsaa et Postulat for den retlige Orden, at Enhver, i Overtrædelsestilfælde, ordentligvis bør behandles som om han havde været underrettet om de almindelig bekjendtgjorte Straffelove*«.

16. Synspunktet støttes så vidt ses af J.H. Deuntzer: Kort Fremstilling af Retssystemets navnlig Privatrettens almindelige Del (Kjøbenhavn 1875) p.21.

17. Jfr. Frederik Christian Bornemann: Forelæsninger over den danske Kriminalrets almindelige Del (Kjøbenhavn 1866) p.222 samt 224-25.

18. Jfr. C. Goos: Den danske strafferets almindelige del II (København 1878) p.334-36, hvorefter det væsentlige er, at den retlige norm er fastlagt før handlingen, og Carl Torp: Den danske strafferets almindelige del (København 1905) p.429 samt 439, hvor der udtrykkeligt tages afstand fra at tillægge lovtidendelovens § 3 betydning.

seres, men kundgørelse betyder ikke, at man uden videre kan se bort fra retsvildfarelse.

Selv om der således ikke er nogen entydig sammenhæng mellem kundgørelse og vurderingen af retsvildfarelse, er det dog utvivlsomt, at det faktisk har betydning, hvorledes informationssystemet fungerer, og hvilke bestræbelser der udfoldes for at forebygge, at retsvildfarelse kan opstå.

I det konkrete tilfælde, hvor retsvildfarelse i henseende til en retsforskrift aktualiseres, bør de foretagne informationsforanstaltninger tillægges betydning. I dag benyttes mange supplerende medier til at formidle viden om retsforskrifter, jfr. især Kapitel 5, og disse kan selvsagt også udgøre grundlaget for kendskabet til reglerne. Ved en bedømmelse af retsvildfarelsessituationer er det principielt uden betydning, om viden om retsforskriften stammer fra kundgørelsen i Lovtidende eller fra andre kilder. Effektive informationsforanstaltninger kan nok reducere omfanget af retsvildfarelse, omend det, jfr. under 1.4.2, er illusorisk at tro, at fænomenet kan udryddes.[19]

Ukendskab til en retsforskrifts eksistens kan skyldes en række forskellige forhold.

For det første kan ukendskab bero på, at retsforskriften ikke er blevet kundgjort på handlingstidspunktet. Normalt vil der ikke i dansk ret i et sådant tilfælde foreligge en for borgerne bindende retsforskrift, hvorfor retsvildfarelse ikke vil kunne opstå.[20] Det er som nævnt ovenfor kundgørelsen, der er forudsætningen for de fiktioner, der ligger bag læren om retsvildfarelse.[21]

I engelsk ret, hvor retsforskrifter kan anvendes fra stadfæstelsen, vil manglende kundgørelse i praksis blive tillagt betydning, men ikke nødvendigvis føre til frifindelse.[22] Udgangspunktet i common law, hvorefter ukendskab til ukundgjort (ikrafttrådt) retsforskrift ikke undskylder,[23] er således modificeret. Den omstændighed at man uan-

19. Se modsat Hans Thornstedt i Svensk rätt i omvandling (Stockholm 1976) p.558, hvorefter radio og TV medfører, at det er yderst sjældent, at retsvildfarelse skyldes brister i formidlingen af retsforskrifter.

20. Se fra norsk retspraksis Rt 1918 II p.287HK, hvor der kunne straffes efter ukundgjorte regler fastsat af et direktorat. - Se i øvrigt også Rt 1937 p.42H vedr. spirituskørsel, hvor Højesterets flertal ikke tillagde uvidenhed om ukundgjort lovregel betydning. Den nye regel gik ud på, at det ikke længere har betydning, hvorvidt føreren faktisk var spirituspåvirket, idet det havde betydning, at tiltaltes promille var 3 gange større end lovens nedre grænse.

21. Jfr. herved Jon Bing: Rettslige kommunikasjonsprosesser (Oslo 1982) p.183.

22. Jfr. Craies on statute law, 7.ed. ved S.G.G. Edgar (London 1971) p.386-87. Se også i denne forbindelse Rollin M. Perkins, Ronald N. Boyce: Criminal law (New York 1982) p.1039-40 vedr. kriminalisering af nye forhold.

23. Jfr. Joseph Murphy p.255.

set de fiktioner om parlamentets repræsentativitet, der blev lagt til grund, jfr. p.149, i ældre tid udsendte retsforskrifterne til sherifferne for at de kunne oplæse dem, skyldtes netop ønsket om at undgå de strenge konsekvenser af retsvildfarelse.[24] For bekendtgørelser er der i Statutory Instruments Act 1946 § 3 stk.2 i dag fastsat særlige bestemmelser om anvendelse af ukundgjorte regler,[25] jfr. foran p.241-42.

For det andet kan ukendskab skyldes, at retsforskriften ikke kundgøres i Lovtidende, jfr. p.213-19. Meget taler for at sådan alternativ kundgørelsesforms informatoriske adækvans tages i betragtning, men dette synspunkt tillægges dog ikke større vægt i retspraksis, jfr. under 4.2.

For det tredje kan kundgørelse være sket så kort tid før handlingstidspunktet, at det ikke har været praktisk muligt at blive bekendt med retsforskriftens eksistens. Selv forfattere som Ørsted,[26] der indtager en meget streng holdning til retsvildfarelse, erkender, at i et sådant tilfælde må der anlægges en mere liberal holdning. Synspunktet har særlig vægt i forhold til retsforskrifter, hvis udstedelse er uventet for borgerne.

For det fjerde kan der være tilfælde, hvor det ikke har været praktisk muligt at blive bekendt med retsforskriften, og hvor det således ikke forekommer rimeligt at bortse fra retsvildfarelsen.[27] En sådan situation kan foreligge i tilfælde, hvor forbindelsen til en landsdel er afbrudt, således at Lovtidende ikke kan komme frem.[28]

For det femte kan retsvildfarelse ganske enkelt bero på, at der generelt benyttes en inadækvat kundgørelsesmetode. Dette var utvivlsomt tilfældet for så vidt angår tinglæsning, selv om Ørsted fandt, at man måtte bortse herfra.[29]

Det kunne forekomme naturligt, at man må forudsætte, at retsfor-

24. Jfr. Halsbury's laws of England vol.44 (4.ed. London 1983) p.506.

25. Jfr. Halsbury's laws p.627 samt Glanville Williams p.454, der gør opmærksom på, at bl.a. subdelegerede regler ikke er omfattet af denne lov.

26. Jfr. Eunomia bd.2 p.241.

27. Jfr. herved Poul Andersen: Offentligretligt erstatningsansvar (København 1938) p.39-40, hvorefter en embedsmand ikke kan blive ansvarlig, når det har været helt umuligt at få kendskab til retsforskriften.

    For offentlige myndigheder vil retsvildfarelse tit udover at medføre forvaltningsaktens ugyldighed, jfr. under 1.6, kunne danne baggrund for et erstatningsansvar for myndigheden (og evt. embedsmanden). Det kan være af interesse at kontrastere holdningen til borgeres og myndigheders retsvildfarelse, hvor tendensen synes at være at sidstnævnte bedømmes mildere, jfr. under 1.3.

28. Jfr. C. Goos p.339.

29. Jfr. Eunomia bd.2 p.241.

skrifterne er kundgjort på en måde, der fremmer tilegnelsen af regelkendskab,[30] men selv om Lovtidende ikke, jfr. p.252-55, opfylder dette krav, er den formelle kundgørelse normalt tilstrækkelig til at retsvildfarelse skader borgerne.

For det sjette må nævnes tilfælde, hvor en retsregel systematisk er fejlplaceret, således at den i realiteten er skjult for borgerne. I sådanne tilfælde kan det forekomme mindre rimeligt, at der bortses fra retsvildfarelse.[31]

For det syvende kan retsvildfarelse bero på manglende umiddelbar adgang til informationssystemet, således at borgeren glemmer en retsforskrift vedkommende har kendt. Sådanne forglemmelser vil normalt ikke blive tillagt betydning.[32]

Ukendskab til en retsforskrifts eksistens kan i de fleste tilfælde henføres til den måde, hvorpå formidlingen af retsforskrifter er organiseret. Der kan selvfølgelig være tilfælde, hvor en borger bevidst holder sig i uvidenhed om en retsforskrifts eksistens,[33] men dette er en undtagelse fra det normale og må derfor lades ude af betragtning ved en bedømmelse af, hvorledes informationssystemet influerer på kendskabet til retsforskrifter.

Selv om man kan opfatte maksimen om at retsvildfarelse ikke disculperer på den måde, at borgerne pålægges en aktivitetspligt i henseende til at skaffe sig kendskab til de gældende retsforskrifter,[34] kan det ikke antages, at denne doktrin i sig selv har betydning for det regelkendskab befolkningen rent faktisk har.

1.3. Kendskab til normen

For at undgå retsvildfarelse er det ikke tilstrækkeligt at være bekendt med den relevante retsforskrifts eksistens. Man må også ken-

30. Jfr. Jon Scheie, TFR 1906 p.18.

31. Fra engelsk ret nævner Glanville Williams p.454 den specielle situation, at der er tale om en gammel lov, der ikke længere optrykkes.

32. Jfr. vedr. kontraktbestemmelser P.H. Winfield, The Law Quarterly Review vol.59 (1943) p.320.

33. Det hævdes ofte, jfr. Hans Thornstedt p.136, at hvis man accepterer, at retsvildfarelse fritager for ansvar, vil det blive en fordel for borgerne at undlade at skaffe sig regelkendskab. Det forekommer særdeles tvivlsomt, hvorvidt dette vil være tilfældet generelt, og det kan ikke være afgørende, at enkelte borgere vil følge en sådan linje. Det kan forudsættes, at langt de fleste har en almindelig interesse i at kende de gældende retsregler.

34. Jfr. Jon Bing p.210. Se også i denne forbindelse L.M.B. Aubert: De norske retskilder og deres anvendelse. 1.del (Christiania 1877) p.277.

de den enkelte regels korrekte juridiske mening.[35] Det bliver således implicit lagt til grund, at bestemte personer har kompetence til at fastlægge denne mening.[36] Bedømmelsen af de to former for vildfarelse kan dog være forskellig, da manglende kendskab til retsforskriftens eksistens lettere end ved misforståelser, der kan være svære at dokumentere, kan begrunde at et ansvar disculperes.

Som det er fremhævet p.82ff. udgør sproget i retsforskrifter en tilgængelighedsbarriere for de fleste, hvilket indebærer, at borgeren ofte vil kunne få en fejlagtig tro på, at vedkommende handler retmæssigt.[37] Det kan være nærliggende at tillægge det betydning, hvor juridisk kompliceret regelteksten er udformet,[38] og i hvilket omfang andre læsemåder er naturlige, jfr. herom nedenfor under 5.

Det er ikke alene selve regelteksten som betinger den juridiske norm, der benyttes i retsanvendelsen. Retsforskriften fortolkes i lyset af de øvrige retskilder, hvilket reelt indebærer, at der stilles krav om, at borgerne skal kunne bruge hele det juridiske bibliotek.[39] Det er således overordentligt store og urealistiske krav, som maksimen om retsvildfarelse er udtryk for.

Hertil kommer, at den juridiske mening ikke er fastlagt en gang for alle, men til stadighed er under forandring i retspraksis.[40] Borgeren skal således på forhånd kunne ramme lige præcis den mening, der på retsanvendelsestidspunktet lægges til grund. Dette er en også for kyndige jurister vanskelig og usikker prognose, der kan være specielt besværlig i tilfælde, hvor lægdommere medvirker,[41] jfr. også nedenfor. Særlig for så vidt angår nye retsforskrifter kan der være grund til at fremhæve, at disse i nogle tilfælde formuleres relativt

35. Jfr. A.S. Ørsted: Eunomia bd.2 p.242 og Arkiv for Retsvidenskaben og dens Anvendelse p.88-90.

36. Jfr. Jerome Hall: Living law of democratic society (Indianapolis 1949) p.52.

37. Otto Schlegel, NAT 1933 p.217, fremhæver netop, at klare og forståelige retsforskrifter mindsker muligheden for retsvildfarelse.

38. Jfr. Hans Thornstedt p.56-57 med referat af Hippels opfattelse. Se modsat Ivar Strahl, SvJT 1962 p.181, hvorefter der må straffes uanset om borgerne forstår retsforskriftens sprog.

39. Jfr. Glanville Williams p.451.

40. Jfr. Folke Schmidt, Scandinavian Studies in Law 1957 p.192.
Ændringer kan også ske i administrativ praksis, jfr. som illustration U1981 p.403H, hvor Persontrafikrådet under anken i Højesteret ændrede fortolkning af ordet »område« i Lov nr. 115 af 29/3 1978 § 9 stk.1 med den konsekvens, at tiltalte blev frifundet, da fortolkningen lå inden for bestemmelsens mulige forståelse.

41. Jfr. herom Edward Griew i P.R. Glazebrook (ed.): Reshaping the criminal law (London 1978) p.57-59, hvor parlamentets manglende interesse i at definere selv centrale begreber i lovtekster også nævnes.

åbent, således at det er op til en mere eller mindre eksperimenterende praksis at fastsætte reglernes præcise meningsindhold.

Det er i denne forbindelse illustrerende for de krav, der bliver stillet til borgerne, at det for så vidt angår forvaltningsmyndigheders erstatningsansvar lægges til grund, at det ikke i sig selv kan være afgørende, at en bestemt retsopfattelse underkendes af domstolene, eftersom dette ville betyde, at myndighederne ville blive handlingslammede.[42]

Vanskelighederne med at fastlægge en retsregels korrekte mening beror ikke i første række på den retlige kommunikationsproces, hvis mål det er at formidle kilderne og ikke normerne, jfr. p.91-93. Kravet om korrekt regelforståelse illustrerer først og fremmest den professionalisering, der karakteriserer retssystemet, og skærper kravene til de argumenter, der skal begrunde, at borgerne må bære konsekvenserne af en retsvildfarelse.

1.4. Modstridende hensyn

Ved retsordenens stillingtagen til retsvildfarelse konfronteres retfærdighedsopfattelser og effektivitetssynspunkter.[43]

1.4.1. Hensynet til individuel retfærdighed

Under en ideel betragtningsmåde kunne det synes mest rigtigt, at borgerne ikke blev gjort ansvarlige for en adfærd, der var begrundet i en retsvildfarelse. Almindelige retfærdighedsbetragtninger[44] taler for dette resultat, idet det er illustrerende, at det i norsk retspraksis er konstateret, at der ofte er uenighed mellem lægdommere og juridiske dommere om vurderingen af retsvildfarelse.[45] Især ved egentlig ukendskab til retsregler, der skyldes mangler i informationssystemet, kan det forekomme urimeligt, at den enkelte borger skal bære konsekvenserne.[46] Ved nye retsforskrifter gælder dette især i tilfælde, hvor borgerne ikke har nogen grund til at forvente, at en ny

42. Jfr. Poul Andersen p.94-95.

43. Jfr. Hans Thornstedt p.7-8.

44. Se herved P.H. Winfield p.341, hvorefter en for rigoristisk anvendelse af maksimen om at retsvildfarelse ikke undskylder vil krænke fundamentale retfærdighedsforestillinger.

45. Jfr. Johs. Andenæs, Forhandlingerne på det 22. nordiske juristmøde (København 1963) p.123.

46. Jfr. i denne sammenhæng SOU 1973:23 p.44, hvor det anføres, at det er for strengt altid at bortse fra retsvildfarelse.

retsforskrift vil blive udstedt. Sådanne situationer vil især kunne opstå på bekendtgørelsesniveau, hvor der ikke er nogen offentlig forberedelse af reglerne.[47] Som omtalt p.211-13 kan der i nogle tilfælde være en vis offentlighed omkring bekendtgørelsers forberedelse, men de fleste bekendtgørelser kommer uventet og uvarslet.

Generelt medfører en formodning om regelkendskab ulighed, da forskellige samfundsklasser reelt har forskellige muligheder for at skaffe sig et sådant kendskab,[48] jfr. herved p.389-90 og især 396-98 om uddannelsesniveauet som en væsentlig faktor.

1.4.2. Kendskab til retsforskrifter

Det er alment anerkendt, at det ikke er praktisk muligt for borgerne at kende alle retsforskrifter. Det er således efter Ørsted fællesgods i den retsvidenskabelige behandling af retsvildfarelse, at det er absurdt og urealistisk at forudsætte, at borgerne kender retsforskrifterne.[49]

Retssociologiske undersøgelser[50] indicerer, at kendskabet til eksisterende retsforskrifter gennemgående er lavt. Jon Johnsen har således talt om *»en omfattende juridisk usikkerhet«*.[51]

En norsk retshjælpsundersøgelse fra 1971 viste således, at det snarere er ukendskab til retsforskrifter end misforståelser af de enkelte regler, der er årsagen til de fleste uløste retsspørgsmål, idet uvidenheden er størst inden for social- og skatteområdet.[52] En engelsk undersøgelse fra 1962 angående en lov fra 1961, der afkriminaliserede forsøg på selvmord, viste, at kun 16 pct. vidste, at loven var ændret.[53]

47. Jfr. i denne forbindelse anden voterende i Rt 1953 p.1386H, der vil stille særlig strenge krav til kommunikationen af denne type retsforskrifter. I den konkrete sag var denne dommer i mindretal, da flertallet lagde vægt på, at tiltalte måtte vide, at der kunne findes regler på området og derfor burde have orienteret sig, jfr. herom nedenfor.

48. Jfr. Mikael H. Lie, TFR 1914 p.318 med referat af et synspunkt fremsat af Anton Menger.

49. Jfr. Carl Torp p.432, Hans Thornstedt p.133, Knud Waaben: Det kriminelle forsæt (2.oplag 1973) p.26 og Strafferettens ansvarslære p.173. Se også Berl Kutschinsky i Adam Podgorecki m.fl.: Knowledge and opinion about law (London 1973) p.103.

50. Det må konstateres, at der synes at være ret få retssociologiske undersøgelser, der fokuserer på spørgsmålet om regelkendskab. Der er et stort behov for systematiske empiriske undersøgelser vedr. dette tema.

51. Jon T. Johnsen: Retten til juridisk bistand (Oslo 1987) p.381.

52. Jfr. Ståle Eskeland, Just Finne: Rettshjelp (Oslo 1973) p.196.

53. Jfr. Berl Kutschinsky i Podgorecki p.107.

Tilsvarende danske undersøgelser har også antydet et udbredt regelukendskab, omend det er ironisk, at det i en undersøgelse viste sig, at kun 10 pct. var ubekendt med, at retsvildfarelse ikke disculperer et ansvar.[54]

Det må til sådanne konstateringer tilføjes, at det kan være hensigtsmæssigt at skelne mellem regelkendskab og normindsigt,[55] idet det på en række områder kan være således, at adfærdsnormerne er kendt uden at de pågældende er klar over, at de er optaget i en bestemt retsforskrift. Selv om der således ikke er nogen entydig eller automatisk sammenhæng mellem regelukendskab og retsvildfarelse, er der utvivlsomt en vidtstrakt grobund for sådanne vildfarelser.

På dette grundlag kunne det overvejes at stille differentierede krav om regelkendskab. Det er ikke alle borgere, der har lige gode muligheder for at erhverve sig et adækvat regelkendskab. I tilfælde hvor fysiske eller psykiske handicap hæmmer regeltilegnelsen, er det problematisk at bortse fra en retsvildfarelse. På tilsvarende måde kan det forekomme særligt urimeligt, at udlændinge, herunder indvandrere, på dette felt skal underkastes den samme strenge vurdering som landets egne borgere.[56] Omvendt kan det komme på tale at forudsætte et større regelkendskab af borgerne inden for det arbejdsområde de er beskæftiget ved, da der her vil foreligge et særligt incitament til at være opmærksom på disse retsforskrifters eksistens.[57] Det kan være rimeligt at forudsætte en vis sikkerhed for at retsvildfarelse rent faktisk foreligger, men selv i sidstnævnte situation bør der ikke i almindelighed bortses fra retsvildfarelse.

54. Jfr. Berl Kutschinsky: Den almindelige retsbevidsthed (Stockholm 1970) p.25. Et spørgsmål i denne undersøgelse om, hvor længe politiet kunne holde en anholdt person tilbage, blev besvaret korrekt af 67 pct. mænd og 22 pct. kvinder.

55. Jfr. herom Vilhelm Aubert m.fl.: En lov i søkelyset (Oslo 1952) p.122-23. Kutschinsky skelner tilsvarende i Podgorecki p.134-35 note 3 mellem »law awareness«, dvs. viden om at noget er reguleret i en lov, og »law acquaintance«, dvs. kendskab til indholdet af den normative regulering.

56. Jfr. i denne forbindelse Vagn Greve m.fl.: Kommenteret straffelov. Almindelig del (3.udg. 1984) p.332 og Johs. Andenæs 1974 p.253. Ørsted ville derimod ikke gøre forskel på fremmede, jfr. Arkiv for Retsvidenskaben og dens Anvendelse p.90.

Se til illustration af en hård retspraksis U1935 p.549H, hvor en tysk havearkitekt domfældes, selv om han af det danske konsulat i Mannheim havde fået at vide, at udført arbejde her i landet ikke krævede myndighedernes tilladelse. Retten bemærkede, at myndigheder i Danmark burde være forespurgt.

57. Dette synspunkt tillægges betydning i strafferetlig praksis, jfr. Hans Thornstedt p.145, J. Trolle, TFR 1957 p.268, Stephan Hurwitz: Den danske krimi-

1.4.3. Effektivitet

Årsagen til at retsvildfarelse uanset det ovenfor anførte ikke som udgangspunkt anerkendes som en disculperende omstændighed, idet der reelt i praksis opstilles en formodning om, at borgerne kender og forstår reglerne,[58] skal søges i effektivitetshensyn.[59] Det hævdes at konsekvenserne af at anerkende retsvildfarelse vil være uoverskuelige, da retssystemets adfærdsdirigerende rolle vil blive undergravet, hvis det måtte anerkendes, at retsvildfarelse disculperer for ansvar.[60] Retssystemet vil - postuleres det - miste sin effektivitet, og hensynet hertil må tillægges højere prioritet end hensynet til individuel retfærdighed.

For så vidt angår strafferegler blev det af Goos[61] fremført, at de er udtryk for en samfundsmæssig gengældelse over for en uønskværdig adfærd, hvorfor det ikke kan være afgørende, om borgeren kender reglen. Torp[62] derimod lagde vægt på, dels at strafferegler repræsenterer bestemte samfundsmæssige interesser, dels at disse reglers generalpræventive virkninger er størst, når der bortses fra retsvildfarelse.

På et formueretligt område har A. Vinding Kruse[63] anført, at årsagen til at retsvildfarelse ikke kan tillægges betydning skal søges i en overførsel til domstolsafgørelser af princippet om, at love ikke må gives tilbagevirkende kraft. En sådan virkning vil i forholdet mellem private borgere opstå, hvis domstolene tog hensyn til retsvildfarelser. Dette synspunkt fremføres dog særlig med henblik på andre retskilder end retsforskrifter.

Hensynet til håndhævelsen af de gældende retsforskrifter fremhæves i særdeleshed i forhold til den særlige processuelle situation der vil opstå, såfremt retsvildfarelse disculperede. Det ville være retstek-

nalret. Almindelig del (4.udg. ved Knud Waaben 1971) p.269. Man må være varsom med at overdrive den omstændighed, at reglen angår personens erhvervsudøvelse, jfr. Rt 1968 p.1311H, hvor fisker frifindes for overtrædelse af bestemmelse om sikkerhedsforanstaltninger ved brand på fartøjer på under 25 ton, da kundgørelsesmåden havde været inadækvat.

58. Jfr. Ivar Strahl, SvJT 1962 p.177.

59. Jfr. Hans Thornstedt p.41.

60. Jfr. C.K. Allen: Law in the making (7.ed. Oxford 1964) p.472, som fremhæver, at det er nyttebetragtninger der medfører, at retsvildfarelse ikke kan disculpere.

61. Den danske strafferets almindelige del II p.333.

62. Den danske strafferets almindelige del p.433 og TFR 1908 p.100-101.

63. A. Vinding Kruse: Restitutioner (København 1950) p.244,249-50 vedr. tilbagesøgning.

nisk umuligt at modbevise en påstand om retsvildfarelse.[64] Konsekvensen af dette synspunkt er i og for sig, at kunne der føres et sikkert bevis, måtte retsvildfarelse anerkendes som en ansvarsfritagende omstændighed. Den omstændighed at retsvildfarelse, jfr. under 3.2, rent faktisk i gældende ret tillægges en vis betydning, indicerer, at dette argument ikke er afgørende.

Det er, når alt kommer til alt, et postulat om, at selve retssystemets funktionsevne er truet af en anerkendelse af retsvildfarelse, der er afgørende for den opstillede maksime. Den er udtryk for en erkendelse af, at det ikke er muligt at formidle regelkundskab til alle borgere, og at retssystemet dermed i sidste instans må blive et tvangssystem uafhængigt af det enkelte individs informationsniveau. Maksimen indicerer dog samtidig, at idealet er at alle kender og forstår retsforskrifterne, jfr. dog nedenfor.

1.5. Er retssystemet baseret på retsvildfarelse?

Den almindelige ideologi i forbindelse med retsvildfarelse betragter denne som noget negativt og uønskeligt. På dette grundlag kan det opstilles som en overordnet målsætning ved udformningen af det juridiske informationssystem, at dette skal skabe betingelserne for at retsvildfarelse ikke kan opstå. Jo mere adækvat informationssystemet er indrettet, jo mindre sandsynligt er det at en retsvildfarelse opstår.[65] Dermed skulle der, hvis man følger denne tankegang, være skabt et bedre retssystem.

Det springende punkt i denne beskrivelse er, hvorvidt det reelt er korrekt, at retsvildfarelse er et uønskeligt fænomen. Såfremt dette er tilfældet kan det give anledning til undren, at der ikke afsættes betydeligt flere ressourcer til forbedring af informationssystemet.[66]

Det er derfor nærliggende at overveje, hvorvidt retssystemet tværtimod er indrettet på den forudsætning, at ikke alle kender retsfor-

64. Jfr. hertil A.S. Ørsted: Eunomia bd.2 p.238, Hans Thornstedt p.126, Hugo Christensen, UfR 1942 p.281 vedr. kriselovgivning.

65. Det er som nævnt ovenfor ikke tilstrækkeligt, at borgerne kender reglerne, da de også skal forstås korrekt. Effektiv regelformidling kan herudfra ligefrem betragtes som skadelig, jfr. således Nils Treschow: Om Norges grundlov (Christiania 1834) p.30, hvorefter udbredt lovkendskab blot vil føre til, at lovene anvendes forkert af ukyndige borgere.

66. Tilsvarende er der et stort behov for sociologisk viden om retsforskrifters virkninger, jfr. Antti Kivivuori: Law drafting and sociology (Helsingfors 1985) p.14-16.

skrifterne,[67] og at de få til fælde, hvor retsvildfarelse aktualiseres i konkrete retskonflikter, blot er krusninger på overfladen, som kan være generende for den ideologi, der omkranser retssystemet.

Ved bedømmelsen af denne indfaldsvinkel må der nok skelnes mellem forskellige typer af retsforskrifter. En række retsforskrifter er udstedt for at samfundet generelt kan fungere på en civiliseret måde. Dette gælder f.eks. for de regler, der regulerer individernes indbyrdes forhold, således som det f.eks. er tilfældet for de almindelige regler i straffeloven, samfærdselsregler og regler, der normerer den enkelte persons status (ægteskab/arv etc.). For så vidt angår sådanne retsforskrifter er det samfundsmæssigt nødvendigt at borgerne kender dem, og her er retsvildfarelse givetvis et negativt fænomen.

Ved andre typer af retsforskrifter er dette dog ikke nødvendigvis tilfældet. Her kan der for det første være tale om regler, der tillægger borgere, som opfylder bestemte krav, en ydelse fra det offentlige, og hvor dennes udbetaling forudsætter en ansøgning. I disse tilfælde forudsætter retsforskriften, at borgerne er bekendt med dens eksistens og den fremgangsmåde, der skal benyttes for at ydelsen kan komme til udbetaling. Forudsætningen herfor er således, at der på en hensigtsmæssig og effektiv måde informeres om rettigheden, hvilket igen indicerer, at det offentlige ved tilrettelæggelsen af informationsforanstaltningerne i et vist omfang kan kontrollere de tillagte ydelsers finansielle konsekvenser. Det må nok antages, at det samlede sæt af ansøgningsbestemte ydelser er betinget af, at ikke alle berettigede får de pågældende ydelser, og at der således findes en almen vildfarelse i henseende til rettighedernes eksistens. Retsvildfarelse kan dermed ikke blot anskues som et håndhævelsesproblem, men også som et rettighedsspørgsmål. Man har netop i forbindelse med sådanne retsforskrifter talt om et velfærdspolitisk paradoks, der består i at den sociale lovgivning er mindst effektiv over for de borgere der har mest brug for den.[68]

I offentlige udredninger[69] vedrørende formidling af retlig information lægges sædvanligvis til grund, at det offentliges informationsvirksomhed ikke må begrænses af de konsekvenser for det offentliges udgifter disse foranstaltninger kan medføre. Det er tvivlsomt, om dette ideal faktisk efterleves.

For det andet er der en række retsforskrifter, der gennemføres af

67. Jfr. således Francis Bennion: Statutory interpretation (London 1984) p.18.

68. Jfr. hertil Finn Holmer Hoven i Helge Omdal (red.): Informasjonskløftene og demokratiet (Oslo 1988) p.81-85, især p.81, samt Jon Johnsen 1987 p.379 og 381, der netop peger på denne omstændighed som baggrund for det store retshjælpsbehov.

69. Jfr. Bet.787/1977 p.29.

politiske årsager, men hvor det ikke reelt er formålet, at de pågældende retsforskrifter skal virke i praksis. Eksempler herpå findes på miljøområdet, hvor der tit arbejdes med et så kompliceret regelsæt, at det ikke er muligt for de berørte virksomheder at vide, hvilke krav de skal opfylde, og hvor det følgelig i konkrete sager ses, at der som en formildende eller ligefrem undskyldende omstændighed tages hensyn til, at retsforskrifterne er uoverskuelige. I sådanne tilfælde er der således nærmest indbygget en forudsætning om retsvildfarelse i systemet.

Disse eksempler indicerer, at en målsætning om via informationssystemet at fjerne eller i hvert fald kraftigt formindske forekomsten af retsvildfarelser kan være udtryk for blåøjet idealisme og måske endda medvirke til at fremme materielretlige forandringer, der ud fra andre synsvinkler kan betragtes som forringelser. En politik på dette område kredser omkring de falske lodder i retssystemets skål, hvor systemets ydre ideologi konfronteres med dets indre virkelighed.

1.6. Strafferegler

I centrum for drøftelsen i det følgende er de tilfælde, hvor borgeren i forhold til strafsanktionerede regler befinder sig i en retsvildfarelse. Dette indebærer først og fremmest, at retsvildfarelser hos offentlige myndigheder ikke tages op til selvstændig drøftelse. Sådanne tilfælde, der inden for forvaltningsretten antages at medføre en bebyrdende forvaltningsakts ugyldighed,[70] kan givetvis også bero på informationssvigt, men har ikke inden for rammerne af denne afhandling direkte interesse.

2. Begrebsbestemmelser

Det er især inden for strafferetten, at spørgsmålet om retsvildfarelse er blevet underkastet en nærmere behandling, og hvor der, jfr. under 3, er blevet lovgivet herom. Dette er i og for sig ikke overraskende, fordi konfrontationen mellem individuel retfærdighed og rets-

70. Se hertil Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (2.udg. København 1946) p.362-63, hvorefter retsvildfarelse som en indre tilblivelsesmangel medfører en bebyrdende forvaltningsakts ugyldighed, selv om afgørelsen i øvrigt ikke er materiel ulovlig. Det betones, at ved gentagelser kan retsvildfarelse være særlig farlig, da en urigtig administrativ praksis kan opstå.

systemets effektivitet er særlig udtalt i den situation, hvor der skal tages stilling til, om en borger, der befinder sig i en vildfarelse, skal straffes.

2.1. Faktisk/retlig vildfarelse

Den strafferetlige regulering, der tager sit udgangspunkt i den forsætlige forbrydelse, jfr. nedenfor, er baseret på en opdeling mellem den faktiske og den retlige vildfarelse.[71] Undertiden tales også om situations- og normvildfarelse. Det er næppe muligt i alle relationer at gennemføre denne opdeling, selv om den som udgangspunkt er klar og utvivlsom.[72] Den faktiske vildfarelse angår fejlopfattelser vedrørende de faktiske forhold, der er relevante i forhold til en bestemt retsregels anvendelse, medens retsvildfarelsen angår den retlige norm. Opdelingen kan blive problematisk i de tilfælde, hvor vildfarelsen angår faktiske forhold, der er undergivet en retlig kvalifikation i den pågældende regel. Medens det ikke er afgørende, at faktiske omstændigheder kvalificeres retligt forkert,[73] vil en vildfarelse i relation til retlige forhold indplaceret i en regels gerningsindhold blive bedømt som en faktisk vildfarelse og dermed udelukke forsæt.[74] Selv om der således kan være en glidende overgang mellem de to vildfarelsesformer er dette dog ikke i informatorisk sammenhæng af afgørende betydning. Dette skyldes, at retsvildfarelse er symptom på at informationssystemet ikke har fungeret, og i den forbindelse er de mere subtile strafferetlige distinktioner ikke udslagsgivende.

Det er et fast udgangspunkt, at faktisk vildfarelse udelukker strafansvar, hvilket beror på at bedømmelsen af, om forsæt foreligger, alene angår de faktiske bestanddele af gerningsindholdet. Dette er den teoretiske begrundelse for at retsvildfarelse ikke behandles på samme måde som faktisk vildfarelse.[75]

I praksis har opdelingen mellem de forskellige former for vildfarelse kun betydning i forhold til de forsætlige forbrydelser.[76] Ved uagtsomhed udelukker den faktiske og den nedenfor omtalte uegentlige

71. Opdelingen har ikke samme betydning ved uagtsomme forbrydelser, jfr. Johs. Andenæs 1974 p.255 og nedenfor.

72. Jfr. kritik af opdelingen hos Frantz v.Liszt, TFR 1889 p.375. Se også P.H. Winfield p.327.

73. Jfr. Vagn Greve m.fl. p.333-34.

74. Jfr. Knud Waaben 1973 p.129-30.

75. Jfr. hertil Knud Waaben 1987 p.141-42,171 og om reale grunde p.176.

76. Jfr. Knud Waaben 1987 p.179.

retsvildfarelse ikke nødvendigvis straf, idet bedømmelsen af om der foreligger vildfarelse eller uagtsomhed glider over i hinanden. Ved retsvildfarelse er det ved uagtsomme forbrydelser i denne forbindelse afgørende, om man kan bebrejde den pågældende, at denne er ubekendt med strafferegelen.

2.2. De to former for retsvildfarelse

Ved bedømmelsen af, hvilke konsekvenser retsvildfarelse skal have, har man traditionelt skelnet mellem to former for vildfarelse.[77] Der sondres således mellem uegentlig og egentlig retsvildfarelse.[78] Denne opdeling tager sigte på at undgå, at strafansvar pålægges ved de former for retsvildfarelse, hvor dette kan forekomme særlig problematisk.[79] Den uegentlige retsvildfarelse[80] behandles således på samme måde som den faktiske. Opdelingen mellem de to former for retsvildfarelse er således mere pragmatisk end analytisk bestemt.[81]

Distinktionen mellem de to former for retsvildfarelse er i og for sig en mystisk opdeling mellem tilfælde, hvor komplekset af retlige normer er trykt på samme papir, og andre tilfælde hvor strafferegelen tilfældigvis henviser til regler i andre retsforskrifter.[82] Ved uegentlig

77. Denne opdeling kendes i mange lande, jfr. f.eks. om amerikansk ret George E. Dix, M. Michael Sharlet: Basic criminal law (St.Paul 1980) p.193-201. Om distinktionen se nærmere Helge Røstad, Jussens Venner 1982 p.313-19.

78. Opdelingen kritiseres af Allan Serlachius: Bristande lagkunskap (Helsingfors 1897) p.77-78, der hævder, at den skal tjene til at redde den gamle romerretlige maksime.

79. Jfr. C. Goos p.322,325-29, Peter Rørdam, UfR 1976 p.138.

80. Der findes ikke nogen regel om denne form for vildfarelse. I det første udkast til straffeloven af 1930, U1, var der i § 40 optaget en regel om uegentlig retsvildfarelse, der udelukkede straf ved forsætlige forbrydelser, medens straf ved uagtsomme forbrydelser kun var udelukket, når vildfarelsen er undskyldelig, jfr. motiver p.61-62. Denne idé blev forkastet i de senere udkast, jfr. U2 motiver p.31-32, hvor det anføres, at reglen er overflødig og at det er bedre præcist at beskrive den egentlige retsvildfarelse, jfr. herved også U3 p.68.

81. Jfr. om vanskelighederne ved at foretage denne distinktion Johs. Andenæs TFR 1960 p.76-77, Knud Waaben 1973 p.129 og 1987 p.180-81, Vagn Greve m.fl. p.334.

    Johs. Andenæs, Forhandlinger på det 22. norske juristmøde bilag V p.7, anfører som en tese, at grænsen bør trækkes ud fra en konkret retspolitisk overvejelse relateret til den enkelte straffebestemmelse.

    Ifølge Ivar Strahl, SvJT 1962 p.213-14 kunne man slippe for den besværlige kategori uegentlig retsvildfarelse ved at opgive sondringen mellem retlig og faktisk vildfarelse.

82. Jfr. Louis le Maire, NTFK 1949 p.230, hvor det anføres, at det ville være rets-

retsvildfarelse forstås således en vildfarelse i henseende til andre retsregler end den strafferetlige regel, der er aktuel i det konkrete tilfælde. Der vil normalt være tale om civilretlige regler, men det kan også være en strafferegel i en anden retsforskrift, der har betydning for straffenormens anvendelse. I det i litteraturen klassisk anvendte bigamieksempel foreligger der en uegentlig retsvildfarelse, når man har misforstået reglerne for opnåelse af skilsmisse.

Tankegangen er herefter den, at da sådanne retsvildfarelser præger opfattelsen af de faktiske forhold på en måde, der får personen til at tro, at den kendte og korrekt opfattede strafferegel ikke overtrædes, foreligger der ikke den tilstrækkelige tilregnelse til at straf kan komme på tale. Selv om den videre fremstilling angår egentlig retsvildfarelse må det fremhæves, at også en uegentlig retsvildfarelse ofte vil bero på informationssystemet, og at det dermed er en informatorisk opgave at sikre at sådanne retsvildfarelser ikke opstår.

Den egentlige retsvildfarelse angår den strafferegel, som kriminaliserer den pågældende adfærd. Det ses her ofte anført, at eftersom strafferegler er udtryk for anerkendte moralske værdier, vil disse blive undermineret, såfremt retsvildfarelse fritog for straf.[83] Da de klassiske straffelovsregler således repræsenterer almindelig moral, kan vildfarelse med hensyn til disse regler ikke accepteres, hvortil kommer, at deres forekomst vil være sjælden.[84] Man må kunne forudsætte, at borgerne kender de regler, der er i overensstemmelse med den almindelige retsbevidsthed.[85] Da sådanne regler ofte vil være i harmoni med almindelige sædvaner er det sandsynligt, at den tilstrækkelige normindsigt vil være til stede.[86]

Det kunne på denne baggrund synes rimeligt at tage hensyn til, om strafferegelen var af den her nævnte karakter, således at vildfarelser i henseende til strafferegler, der er begrundet af politiske hensyn, måtte medføre straffrihed. Sådanne regler vil i dag også kunne findes i straffeloven især i forbindelse med økonomiske forbrydelser.

sikkerhedsmæssigt bedst at behandle alle retsvildfarelser på samme måde, jfr. også p.241.

83. Jfr. således Rollin M. Perkins, Ronald N. Boyce p.1029: »*The criminal law represents certain moral precepts which would be undermined if ignorance or mistake of its law were recognized as a defence*«.

84. Jfr. Vagn Greve m.fl. p.331. Se også i denne forbindelse Hugo Christensen, UfR 1942 p.281.

85. Se således F.C. Bornemann p.222-23, der for andre regler vil lægge vægt på om regelukendskab kan tilregnes den pågældende.

86. Jfr. herom Vilhelm Aubert m.fl. p.128,148 med omtale af andre regler end straffelovsregler.

En sådan hensyntagen kunne især være betimelig i dag, hvor det kan være svært at overskue hele strafbarhedsområdet.[87]

De ovenfor nævnte effektivitetsbetragtninger taler dog imod en sådan opdeling af straffereglerne,[88] der vil medføre, at retsvildfarelser i henseende til særlovgivningen skulle disculpere, jfr. herom under 3. Det er således karakteristisk, at Torp anfører, at det vil være uproblematisk at lade retsvildfarelse disculpere med hensyn til straffelovsovertrædelser, medens en sådan retsstilling vil underminere retshåndhævelsen, hvis den blev appliceret på særlovgivningen.[89] Det er ikke i dag sammenhængen mellem ret og moral, der begrunder den restriktive holdning til retsvildfarelser, som netop med særlovgivningens vækst har fået langt større betydning.

3. Straffelovens regler

Det har i de overvejelser, der ligger til grund for lovreguleringen vedrørende egentlig retsvildfarelse, været diskuteret, hvorvidt man skulle lægge vægt på vildfarelser vedrørende en gernings retsstridighed og strafbarhed eller skulle indsnævre området til at angå vildfarelse vedrørende selve forbuds- og påbudsnormerne. Begrebet retsstridighed er et af de begreber, der gennem tiderne har givet den teoretiske jura mange hovedbrud, og er, uden at de filosofiske problemstillinger behøves inddraget her, et begreb, der ikke har faste konturer, og som kan give anledning til mange fortolkningsproblemer. Resultatet er derfor blevet, at det er ukendskab til selve forbuds- eller påbudsnormen, der efter de nedenfor omtalte regler undertiden kan få betydning.[90]

Det vage retsstridighedsbegreb er dog ikke uden betydning. Er borgeren bekendt med at en bestemt adfærd er strafbar eller socialt uønskelig (retstridig) vil det ikke være aktuelt at tillægge en vildfarelse med hensyn til selve straffenormen betydning.[91] Når en sådan norm-

87. Jfr. Stephan Hurwitz p.265-66, der bemærker, at reglerne ikke rammer i sig selv dadelværdige handlinger.

88. Ørsted accepterede vel, at der ved disse regler kunne tages hensyn til særlige forhold, der har medført regelukendskab, jfr. Arkiv for Retsvidenskaben og dens Anvendelse p.90, men mente dog, jfr. Eunomia bd.2 p.239-40, at man af ordensmæssige grunde også her måtte opretholde den strenge maksime.

89. Jfr. Carl Torp p.434-35, der tilføjer, at borgerne herved opfordres til at kende reglerne.

90. Jfr. Stephan Hurwitz p.267.

91. Se hertil Carl Torp p.427-28 og Hans Thornstedt p.148.

indsigt foreligger, er der ikke grund til at reducere retshåndhævelsens intensitet.

3.1. Straffeloven 1866

Indtil 1866 fandtes der ikke almindelige lovregler om retsvildfarelse. Domstolene stod således frit og i retspraksis forekom frifindelser undertiden.[92]

I straffeloven 1866 § 42 blev det bestemt, at ukyndighed om straffeloven ikke udelukker anvendelse af straf. I forarbejderne blev det anført, at bestemmelsen i og for sig er overflødig og blot blev medtaget af pædagogiske grunde. Reglerne i straffeloven må være forståelige for alle, og dette gælder især, da man regnede med, at disse regler inden længe skulle anvendes af lægmænd.[93] Det var således forudsat i forarbejderne, at netop straffelovens regler befandt sig på et højt informatorisk niveau. Det lægges således nærmest til grund, at der ikke vil kunne opstå tilegnelsesproblemer i forbindelse med disse regler, og at det derfor ikke er sandsynligt at retsvildfarelse vil kunne foreligge.

Et væsentligt problem i forbindelse § 42 var, hvorvidt den kun gjaldt for straffelovens regler, eller om den ved analogi kunne udvides til at omfatte særlovgivningen. De omtalte motivudtalelser og selve bestemmelsens ordlyd taler imod antagelsen af en sådan analogi. Konsekvensen af at afvise analogi er, at der kan frifindes, når en retsvildfarelse foreligger uden for straffelovens område. Spørgsmålet var næppe fuldt ud afklaret i praksis og teori, men hovedtendensen var så vidt det ses, at bestemmelsen kun fandtes anvendelig i forhold til selve straffeloven.[94]

Selv om det ikke er holdbart at antage, at den almindelige borger

92. Jfr. eksempler hos F.C. Bornemann p.226-27.

93. I motiver til Udkast til straffelov for Kongeriget Danmark (1864) antages p.55, at der ikke vil kunne være vildfarelser om straffeloven, »*der ikke blot bør være forstaaelig for den store Mængde, men derhos er beregnet paa i en snar Fremtid at skulle anvendes af uretskyndige Nævninger*«. - Dette skete dog først i 1919 ved retsplejelovens ikrafttræden.

94. Jfr. således C. Goos p.340, men heroverfor Carl Torp p.440-41, der mente, at § 42 måtte finde analog anvendelse, men erkendte, at retspraksis ikke var i fuld overensstemmelse hermed. Se også Oluf H. Krabbe: Borgerlig straffelov af 15. April 1930 (4.udg. København 1947) p.135 med eksempler på frifindelser i retspraksis.

Se endvidere Eyvind Olrik, NTFS 1924 p.100-101, vedrørende U1923 p.995H, der netop er baseret på at domstolene står frit på særlovgivningens område, selv om der ikke konkret var grundlag for at frifinde.

er bekendt med den nøjagtige fortolkning af de enkelte bestemmelser i straffeloven, der ofte er af ganske spidsfindig karakter, er det sandsynligt, at de fleste bestemmelsers kerneområde er alment bekendt, jfr. p.92 om § 237, hvorfor denne opdeling af regelværket, jfr. også under 2.2, i henseende til retsvildfarelsens konsekvenser stemmer ganske godt overens med almindelige retfærdighedsoplevelser.

3.2. Straffeloven 1930

Distinktionen mellem straffelov og særlov blev forladt ved straffeloven 1930.[95] Resultatet af overvejelserne i forbindelse med straffelovsrevisionen[96] blev, at retsvildfarelse efter § 84 stk.1 nr.3 kan medføre strafnedsættelse, idet det bestemmes, at straffen kan reduceres, *»når gerningsmanden har handlet i undskyldelig uvidenhed om eller undskyldelig misforståelse af retsregler, der forbydere eller påbyder handlingens foretagelse«*. Efter stk.2 kan straffen bortfalde, når der foreligger særlige formildende omstændigheder. Der sker her en samlet bedømmelse af forholdene inklusive retsvildfarelse,[97] jfr. også herom nedenfor.

Hovedprincippet om at retsvildfarelse ikke kan føre til frifindelse er således opretholdt. Der gælder ej heller et uskrevent princip om, at frifindelse kan ske.[98]

95. Jfr. herom F. Lucas, Tillæg til UfR 1932 p.1-2,8-9.

96. Efter U1 § 41, der refererer til gerningens retsstridighed, kan undskyldelig retsvildfarelse medføre strafbortfald. I motiverne p.62-63 anføres, at det er medtagelsen af særlovgivningen, der har begrundet bestemmelsens udformning, og at den er nødvendig af hensyn til retssystemets effektivitet. En tilsvarende regel blev oprindeligt forelagt Rigsdagen, jfr. RT 1924-25A sp.3153-54,3284-85. Der var ikke nogen særskilt hjemmel for strafnedsættelse. I U2 § 78 stk.1 nr.3, jfr. stk.2, udformes det system vi kender i dag. Begrebet retsstridighed benyttes ikke, da man herved bedst kan præcisere, at reglen alene angår egentlig retsvildfarelse, jfr. motiver p.101-102. Strafnedsættelse kan ske, når vildfarelsen kan lastes den pågældende i en vis grad. Se endvidere U3 § 86 stk.1 nr.3, jfr. stk.2, og motiver p.190, hvor der lægges vægt på, at der kan være oplyst omstændigheder, der viser, at tiltalte ikke ville have begået forbrydelsen, hvis han havde kendt straffereglen. I U2 og U3, hvis forslag blev fremsat i RT 1927-28A sp.5346/5357, var alene ukendskab nævnt. Det er først i RT 1929-30A, at »misforståelse« medtages, hvilket sp.2367 blot omtales som »en formel ændring«. Det er gennemgående karakteristisk at inddragelsen af særlovgivningen kun omtales meget lidt i forarbejderne.
Se i øvrigt om lovhistorien Beth Grothe Nielsen, UfR 1986 p.154-55.

97. Jfr. Stephan Hurwitz p.269. Strafbortfald er ofte blevet benyttet af domstolene, jfr. Vagn Greve m.fl. p.332, men dog ikke så meget i nyere retspraksis, jfr. Beth Grothe Nielsen, UfR 1986 p.156.

98. Jfr. Knud Waaben 1987 p.175.

Samtidig er bestemmelsens område som nævnt udvidet til også at gælde på særlovgivningens område, hvor mulighederne for at retsvildfarelse kan foreligge er særlig gode.[99] Der er herved grund til at fremhæve, at der til et meget stort antal regler er knyttet strafsanktioner, og at denne udvidelse i særlig grad sætter fokus på nødvendigheden af et effektivt virkende informationssystem. Det stigende regelantal, jfr. p.248-52, medfører, at dogmet om at retsvildfarelse er en undtagelse bliver mere og mere illusorisk.

Det er overladt til domstolenes skøn at vurdere, hvorvidt retsvildfarelse skal have indflydelse på strafudmålingen. Der kan som udgangspunkt opstilles en glidende skala fra det punkt, hvor der ikke foreligger fornuftige årsager til retsvildfarelse, over det punkt, hvor der er en vis baggrund for denne,[100] til situationer, hvor det er særligt undskyldeligt, at retsvildfarelsen eksisterer, således at straffen må bortfalde. Strafbortfald bør således kunne begrundes alene i den foreliggende retsvildfarelse.[101]

Nogle faste og klare grænser mellem disse tre situationer er det ikke muligt at trække, og det er således et meget frit skøn, der på dette område er overladt domstolene.[102]

Ved ydre svigt i informationssystemet har domstolene alene de nævnte valgmuligheder, men i tilfælde, hvor retsvildfarelsen angår retsreglens formulering, kan domstolene reelt også nå frem til frifindelse, idet den aktuelle retsregel kan opfattes som så uklar, at der ikke i den konkrete situation har foreligget den tilstrækkelige tilregnelse til at begå et strafbart forhold, jfr. nærmere under 4.5.

99. Jfr. Hans Thornstedt p.143, Vagn Greve m.fl. p.332, Knud Waaben 1987 p.171-72.

100. Medens Oluf H. Krabbe p.289 antager, at der ikke ved uagtsomhed kan foreligge undskyldelighed, finder Hurwitz, at dette kan være tilfældet ved de lavere grader af uagtsomhed, jfr. p.268. Se også Knud Waaben, SvJT 1957 p.335, hvorefter § 84 omfatter vildfarelser, der kun i nogen grad er undskyldelig.

101. Jfr. Louis le Maire, NTFK 1949 p.233.

102. Se i denne forbindelse A. Vinding Kruse p.247-48, hvor det på et formueretligt område fremhæves, at domstolene ved tvivlsomme og vanskelige retsspørgsmål kan have svært ved at overskue konsekvenserne af at anerkende retsvildfarelse grundet den afsmittende effekt på andre sager.

4. Retspraksis

I betragtning af det udbredte regelukendskab som omtalt under 1.4.2 opstår spørgsmålet om retsvildfarelse yderst sjældent i retspraksis. Med henblik på at illustrere domstolenes holdning til retsvildfarelse omtales i det følgende enkelte afgørelser fra primært nyere retspraksis.[103]

4.1. Nye retsforskrifter

Det kan være faktisk umuligt for borgeren at få kendskab til retsforskriften. Dette kan skyldes, at den er blevet kundgjort med meget kort varsel, eller at Lovtidende ikke er nået frem til den del af landet, hvor vedkommende befinder sig. Sådanne situationer kan betragtes som så undskyldende, at straf ikke bør anvendes.[104] Der foreligger i sådanne tilfælde en defekt i informationssystemet, som det kan være mindre rimeligt at borgeren skal bære konsekvenserne af.

I dansk retspraksis[105] har denne situation så vidt ses ikke været bedømt. I U 1923 p.995 H, der nærmere er omtalt p.188, er landsrettens frifindelse baseret på en sådan tankegang, men dels blev afgørelsen underkendt i Højesteret, dels henviser landsretten ikke direkte til et retsvildfarelsessynspunkt. Særlig ved bekendtgørelser, hvis udstedelse ikke er varslet på forhånd, er det sandsynligt, at man i sådanne situationer vil anvende strafbortfald og herved bl.a. kompensere for de urimeligheder, der kan opstå, når det lægges til grund, at retsforskrifter træder i kraft ved døgnets begyndelse, jfr. p.178-79.

4.2. Kundgørelse uden for Lovtidende

Mulighederne for at undtage bekendtgørelser fra offentliggørelse i

103. Se om retspraksis 1933-47 Louis le Maire p.233-37, hvor det anføres, at domstolene stiller urimelige krav til borgernes lovkyndighed. Se også G. Heide-Jørgensen, UfR 1935 p.10-11.

104. Om betydningen af publiceringsbrister og bedømmelsen heraf i svensk ret, se Hans Thornstedt p.171-76.

105. Se illustrerende eksempel fra norsk retspraksis Rt 1950 p.609H om prisbestemmelser, der ikke på nogen måde var søgt kommunikeret til de relevante adressater, idet det for frifindelsen også havde betydning, at der ikke var nogen særlig grund til at forvente, at nye regler ville blive udstedt, jfr. ovenfor.

Lovtidende og dermed gøre informationsvejene vanskeligere kan have betydning ved vurdering af en retsvildfarelsessituation.[106]

I U 1972 p.696 Ø er der rejst tiltale efter postlovens § 24a jfr. § 3 c og e, der henviser til verdenspostkonventionens artikel 28, som indeholder det egentlige tiltalegrundlag. Tiltalte havde uden angivelse af indholdet afsendt 4 pakker med obskønt og umoralsk indhold til Vesttyskland, hvor indførelsen efter den tyske straffelov var forbudt. Konventionen var med hjemmel i Anordning nr.6 af 8/1 1924 ikke offentliggjort i Lovtidende, idet det i Bekendtgørelse nr.7 af 2/2 1966 om ratifikation af den seneste konvention var oplyst, at denne kunne fås ved henvendelse til Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet. Der var i sagen i og for sig ikke større tvivl om, at bestemmelserne var overtrådt, men i byrettens dom (699.2-700.1.) bortfaldt straffen med den begrundelse, at postlovens afgrænsning af det strafbare område skete med henvisning til konventionen, der ikke kunne findes i Lovtidende, og da konventionsbestemmelserne ej heller var medtaget i postvæsenets trykte publikumsvejledning, forelå der en undskyldelig retsvildfarelse.[107] Denne afgørelse blev ændret i landsretten og i Højesteret (U 1973 p.318), hvor det blev bemærket, at konventionen behørigt var kundgjort. Det besværliggjorte informationssystem fik ikke betydning for spørgsmålet om, hvorvidt retsvildfarelse forelå.

Den tilsvarende problemstilling er fremme i U 1975 p.474 Ø, hvor der er rejst tiltale for overtrædelse af stærkstrømsreglementet, der ved Anordning nr.38 af 23/2 1924 er undtaget fra kundgørelse i Lovtidende. I sagen, hvor Bilag 601 til reglementet fandtes analogt anvendelig, bortfaldt straffen med henvisning til bestemmelsernes uklarhed og uoverskuelige karakter, idet der ikke direkte henvises til kundgørelsesformen. Det er dog muligt, at denne også har spillet en vis rolle.

Selv om der således ikke er nogen afgørelser, der lader kundgørel-

106. Se hertil fra norsk praksis Rt 1919 p.307HK, hvor der er rejst tiltale for overtrædelse af bestemmelser fastsat af provianteringsdepartementet i medfør af en lov om maximalpriser på varer m.v. I 1.instans frifindes, da tiltalte ikke kendte reglerne, og da der kun i Lovtidende var optaget en meddelelse om, at der ved kundgørelsen var fastsat nogle regler, uden at disses indhold var nævnt, eller at der efter hjemmelsloven kunne straffes for overtrædelser. I Højesteret ophævede flertallet dommen, da kundgørelsen ganske vist skulle have været optaget i Lovtidende, men dette opfattedes som et påbud til administrationen og ikke som nogen betingelse for reglernes anvendelse over for borgerne.

107. Se for svensk rets vedkommende Hans Thornstedt p.176, hvor det er af betydning for en bedømmelse af, om gerningspersonen har været forsømmelig, om reglerne har været omtalt i aviser, radio etc.

se uden for Lovtidende være et afgørende moment ved bedømmelsen af om retsvildfarelsen er undskyldelig, hvilket da også ville undergrave lovtidendelovens § 2, bør dette forhold kunne indgå som et blandt flere momenter, der kan begrunde en sådan antagelse. Jo mere kompliceret informationsadgangen er, jo mere undskyldeligt kan det være, at en retsvildfarelse opstår. I relation til Lovtidende bør dette synspunkt dog ikke overbetones, når det tages i betragtning som konstateret p.252-55, at Lovtidende ikke i praksis fungerer som et informativt organ. På dette grundlag kunne det således inddrages i vurderingen, hvorvidt tiltalte i en konkret foreliggende sag hørte til blandt de professionelle adressater, der kunne forventes at benytte Lovtidende. I sådanne tilfælde vil synspunktet kunne have særlig vægt.

4.3. Utilgængelige retsforskrifter

Manglende adgang til den relevante information spiller en væsentlig rolle i U 1959 p.554 Ø, hvor der er rejst tiltale for i strid med sundhedsvedtægten at have opført et toilet til et sommerhus uden Sundhedskommissionens tilladelse. Sagen endte med strafbortfald, da tiltalte havde grund til at tro, at tilladelsen forelå,[108] og hvilket er det interessante i denne sammenhæng da tiltalte forgæves havde søgt at få et eksemplar af vedtægten hos kommunen. Der er her tale om en lokalt gældende bekendtgørelse, som er omfattet af lovtidendelovens § 4, og det er selvsagt en åbenbar mangel, at tiltalte slet ikke har kunnet skaffe sig kendskab til retsforskriftens indhold. Det må i sig selv være tilstrækkeligt til at en undskyldelig retsvildfarelse konstateres.

I U 1961 p.1047 Ø, der også omtales under 4.5, er der rejst tiltale for bedrageri, da tiltalte, som er kaptajnløjtnant af reserven, uberettiget har fået udbetalt godtgørelse for dobbelt husførelse under urigtigt foregivende af at være gift. I den relativt komplicerede sag indgår en lang række forskellige retsforskrifter, idet det fremgår, at tiltalte ikke havde set det egentlige grundlag, en militær kundgørelse (1048.2) og ej heller havde læst tjenestemandsloven eller de ministerielle bekendtgørelser, men dog havde gennemset en ny lønningslov uden at have fået den opfattelse, at denne lov havde betydning (1051.2). Ved den endelige bedømmelse af sagen fik disse momenter ikke betydning, men de kunne have været inddraget ved en vurdering af, om retsvildfarelse forelå.

108. Jfr. om tilfælde, hvor myndigheder giver fejlagtig regelinformation til borgerne, Hans Thornstedt p.188-94.

4.4. Information fra offentlige myndigheder

Administrative myndigheders information om indholdet af de retsforskrifter de har ansvaret for kan spille en rolle ved bedømmelsen af, om undskyldelig retsvildfarelse foreligger.[109]

I U 1979 p.1073 V var problemet bl.a., hvorvidt der skulle indeholdes A-skat i udbetalte forskud til provisionslønnede medarbejdere. Dette antages ud fra bestemmelser i kildeskatteloven, men dels da tiltalte havde stolet på råd fra sin revisor, dels da en vejledning udsendt af Kildeskattedirektoratet kunne give anledning til tvivl om bestemmelsernes forståelse, blev straffen nedsat grundet retsvildfarelse. Når det tages i betragtning, at borgerne ofte naturligt sætter deres lid til denne form for informativt materiale, må uklarheder heri efter mit skøn udgøre et klart holdepunkt for, at en bestemmende retsvildfarelse foreligger.[110]

4.5. Uklare regler m.v.

I langt de fleste tilfælde aktualiseres retsvildfarelsesproblemerne i retspraksis i forbindelse med retsforskrifter, hvis rækkevidde er uklar. Det juridiske sprog er som tidligere nævnt i sig selv en tilgængelighedsbarriere for den rette forståelse af retsregler. I disse tilfælde kan det undertiden forekomme problematisk, at det ikke er muligt at frifinde, jfr. nærmere under 5. Domstolene kan dog nå frem til dette resultat ved at lægge til grund, at uklarheden har et sådant omfang, at der reelt ikke er realiseret et strafbart gerningsindhold. Denne metode er benyttet i U 1961 p.1047 H, hvor der i byretten var frifundet ud fra at en bedragerisk hensigt ikke forelå, i Østre Landsret domfældt (4-2), og hvor Højesterets flertal (5-2) frifandt, fordi reglerne er så tilpas uklare, at der kan opstå tvivl om deres rækkevidde, således at betingelserne for at benytte strfl § 279 ikke er opfyldt.

I U 1962 p.134 H var problemet, hvorvidt kørsel med ukrudtbekæmpelsesmiddel og vand kunne anses som kørsel med arbejdsredskaber til en traktors markarbejde og dermed var omfattet af færd-

109. I svensk retspraksis er der en tendens til at se mere liberalt på retsvildfarelse, når denne skyldes offentlige myndigheders adfærd, jfr. Hans Thornstedt i Svensk rätt i omvandling p.575.

110. Se herved også JD1944 p.162, hvor en kreaturhandler var tiltalt for at have overtrådt Lov nr. 346 af 29/7 1942 og Bkg.nr. 398 af 30/9 1942, der ændrede den tidligere retstilstand. Gerningen fandt sted 9/10 og retsforskrifterne trådte i kraft 1/10. Tiltalte kendte ikke de nye regler, og da der mod sædvane ikke på markedet var givet meddelelse herom ved opslag, bortfaldt straffen.

selslovens § 12 stk.1, således at indregistrering af traktoren ikke var påkrævet. Sagen angik således subsumtion af et faktum under almindelige ord i en lovbestemmelse og var således et eksempel på, at begreber i en lovbestemmelse får en særlig betydning i forhold til deres anvendelse i en dagligdags kontekst, jfr. også p.99. I den konkrete sag var man i byret og landsret nået til det resultat, at kørslen var omfattet af § 12 (jfr. U 1961 p.405 V), men i Højesteret nåede et flertal (5-2) til, at dette ikke var tilfældet, og fandt hertil yderligere, at der ikke var grundlag for hverken strafbortfald eller strafnedsættelse. En sådan afgørelse forekommer lidet rimelig, eftersom en undskyldelig retsvildfarelse er nærliggende, når 2 domstolsinstanser og et mindretal i Højesteret deler borgerens retsopfattelse. I denne type sager burde retsvildfarelse normalt medfører strafbortfald.

En sådan opfattelse kan ligge til grund for afgørelsen i U 1970 p.498 H, der angår spørgsmålet om, hvorvidt kommuneskattelovens § 42 stk.5 afgiver hjemmel for at tilbageholde skat i arbejdsløshedsunderstøttelse, hvilket en afdeling i en fagforening ikke havde fundet var tilfældet. Ved bedømmelsen af dette problem blev bestemmelsens forarbejder og senere behandling i Folketinget tillagt betydning. I første instans antoges ud fra forarbejderne, at der ikke var hjemmel, hvorfor resultatet blev frifindelse. I landsretten delte man sig i et flertal, der omgjorde afgørelsen, og et mindretal der ville stadfæste. Flertallet, der ikke fandt § 84 anvendelig, antog ganske vist, at bestemmelsen ikke ud fra en umiddelbar sproglig fortolkning var anvendelig, men da der forelå en lang administrativ praksis herfor, og denne var accepteret af arbejdsløshedskassernes hovedledelser og Folketinget, var der tilstrækkelig hjemmel. I Højesteret var der enighed om, at bestemmelsen efter dens tilblivelseshistorie afgav hjemmel, men et flertal (9) lod straffen bortfalde, da der forelå en retsvildfarelse, medens mindretallet (4) ville stadfæste landsrettens dom. Det er i denne forbindelse interessant at bemærke, at selv i et tilfælde, hvor der er uenighed om, hvorvidt en undskyldelig retsvildfarelse foreligger, anføres der ikke nogen argumentation i relation til spørgsmålet. Domstolenes velkendte fåmælthed i henseende til begrundelsen for den valgte strafudmåling gør sig også gældende på dette område. Det er derfor meget vanskeligt præcist at vurdere de danske domstoles holdning til retsvildfarelse.

Et tilsvarende eksempel på strafbortfald i forbindelse med dissens i Højesteret findes i U 1971 p.1H vedrørende boligreguleringslovens § 19 om forbud mod dusør. Her var der endog blevet domfældt i de to første instanser, men mindretallet i Højesteret (4-3), der ville frifinde, var af den opfattelse, at forholdet hverken efter bestemmelsens

ordlyd eller formål var omfattet. Denne holdning har utvivlsomt præget flertallets afgørelse.

Af andre tilfælde, hvor domstolene ikke er enige om lovforståelsen, kan nævnes U 1980 p.457 Ø, hvor straffen bortfalder (anvendelse af ordet bank) og U 1988 p.119 H vedrørende begrebet »bruger« i sommerhuslovens § 1, hvor resultatet også blev strafbortfald.

En lov, der ofte giver anledning til misforståelser, er markedsføringsloven, hvor især begrebet ulovlig tilgift har givet vanskeligheder. Et eksempel findes i U 1977 p.831 H, hvor en handelstandsforening blev dømt for overtrædelse af § 8 stk.1 for at have foranstaltet en puslespilskonkurrence med reklame for en række virksomheder. Det blev lagt til grund, at foreningen kunne anses for »erhvervsdrivende« i lovens betydning. § 84 fandtes ikke anvendelig, idet det nok spillede en rolle, at foreningen tidligere i et andet tilfælde af forbrugerombudsmanden var blevet gjort opmærksom på, at den havde status af erhvervsdrivende. I U 1977 p.835 H, hvor tiltalte med polititilladelse havde afholdt underholdnings- og reklameshow, bortfaldt straffen, hvilket anklagemyndigheden havde tilsluttet sig. Se også i denne forbindelse U 1980 p.514 H om tilgiftsbegrebet i lovens § 6, hvor § 84 ikke fandtes anvendelig.

Et godt eksempel på vanskelighederne ved at forstå tilsyneladende enkle begreber i lovgivningen findes i U 1978 p.926 H, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt akupunktur kunne anses for et operativt indgreb i lægelovens forstand. I første instans antages dette ikke at være tilfældet (2-1), men der domfældes i landsret og Højesteret, hvor der er nedlagt påstand om strafbortfald, hvilket ikke anses for anvendeligt. Den tilsvarende problemstilling er behandlet i U 1981 p.825H (og 829H), hvor spørgsmålet især var, hvorvidt meget små stik også kunne anses for operative, hvilket i Højesteret (6-1) blev besvaret bekræftende. Ud fra en dagligdags forståelse af hvad et operativt indgreb er, kan det forekomme overraskende, at akupunktur henføres under dette begreb, hvorfor det i den første sag havde været nærliggende at antage, at en undskyldelig retsvildfarelse forelå. Det afgørende burde således være at få konstateret, hvorledes loven skulle forstås, hvorimod det ikke kan anses nødvendigt at straffe den første lovovertræder. I de efterfølgende sager var problemet primært, hvorledes den første dom skulle forstås, og her er det nok mere rimeligt at § 84 ikke fandtes anvendelig, da dommen har givet et varsel om, at der foreligger særlige forståelsesproblemer.

4.5.1. Mening fastlagt i præjudikat

Det er ofte i retspraksis, at den præcise betydning af en bestemmelse i en retsforskrift fastlægges. Det kan derfor være nærliggende for

borgerne at lægge en sådan fortolkning til grund, således at en ændret retspraksis må føre til, at retsvildfarelsen anses undskyldelig.[111]

Denne problemstilling illustreres af U 1980 p.378 H vedrørende betydningen af rpl § 31 stk.4.[112] Tiltale var rejst mod en redaktør, der uden tilladelse havde bragt et fotografi optaget i en retssal. I en højesteretsdom fra 1944 var der frifundet for et tilsvarende forhold, og frifindelse blev også resultatet i første og anden instans, men i Højesteret blev der domfældt (5-2), idet straffen dog bortfaldt. I det konkrete tilfælde havde tiltalte været bekendt med den tidligere dom, men også i tilsvarende sager bør resultatet blive strafbortfald.

4.6. Sammenfatning

Sammenfattende er det vanskeligt at udlede nogen fast og klar holdning til retsvildfarelsesproblemet i retspraksis. Der udvises så vidt det kan bedømmes en noget tilbageholdende linje med hensyn til anvendelse af § 84, og det er ikke i alle tilfælde, at de trufne afgørelser harmonerer med mere almindelige retfærdighedsforestillinger. På den anden side kan domstolene ikke hente nogen særlig vejledning i loven og dens forarbejder. En eventuel reform på dette område må derfor især gennemføres ved en lovændring, jfr. under 6. En mere kritisk holdning hos domstolene over for lovgivningens informatoriske niveau ville dog også være ønskelig.

5. Reale overvejelser

Ved en bedømmelse af, hvorledes retsvildfarelse bør vurderes, kan det være hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i de grunde, der kan medføre at borgeren får en fejlagtig opfattelse af en handlemådes retmæssighed. I forbindelse med informationssystemet kan der skelnes mellem indre og ydre årsager til retsvildfarelse.

De indre årsager er forårsaget af regelsproget, hvor den forstål-

111. Se herved JD1941 p.33 vedr. overtrædelse af Bkg.nr. 31 af 8/2 1940 om restriktioner på brug af varmtvandsforsyningsanlæg. Da en frifindende underretsdom i en tilsvarende sag havde været omtalt i dagspressen, endte sagen med strafbortfald, da den nævnte dom først senere var blevet omgjort i landsretten.

112. Jfr. nærmere om denne dom Mogens Jørgensen, J 1988 p.209-16, hvor det bl.a. nævnes, at tiltale var rejst, fordi anklagemyndigheden mente at forarbejderne til § 31 stk.4 tidligere var fortolket forkert.

sesbarriere dette etablerer skaber grobund for retsvildfarelser. Langt de fleste tilfælde i retspraksis falder inden for denne kategori. Det er primært her, at hensynet til retssystemets effektivitet konfronteres med almindelige retfærdighedsopfattelser, idet en accept af at retsvildfarelse i alle tilfælde medfører ansvarsfrihed vil kunne undergrave selve retssystemets anvendelighed og især vil problematisere den professionalisering, der er et af de karakteristiske træk ved retssystemet.

Der kan skelnes mellem forskellige typer af forståelsessvigt, idet de begreber, der indgår i regeltekster, enten kan være tekniske, hvor borgerne advares om at de kan have en særlig betydning, og at særlig agtpågivenhed derfor er nødvendig, eller de kan være dagligdags udtryk, der tillægges en særlig retlig mening. I det sidstnævnte tilfælde vil retsvildfarelse være særlig undskyldelig, men samtidig vil det også være her, hvor det er mest nærliggende at den vil optræde.

Det kunne her tillægges betydning, hvorvidt borgeren i god tro har valgt et fortolkningsalternativ og loyalt har indrettet sin adfærd ud fra det formål retsforskriften mentes at have.[113] Der må således ikke være tale om, at man har søgt at finde huller i lovgivningen med henblik på at omgå denne. Under denne forudsætning vil det næppe føre til uoverskuelige konsekvenser for retssystemets effektivitet, såfremt retsvildfarelse fritog for ansvar. Sådanne tilfælde vil yderligere kunne udgøre et incitament til at forstærke bestræbelserne på at forbedre regelsproget.

De ydre årsager til retsvildfarelse angår mangler ved eller svigt i informationssystemet. Det er det officielle informationssystem, både den formelle kundgørelse og offentlige informationsforanstaltninger[114] som omtalt i Kapitel 5, der kan tillægges betydning. Derimod må der bortses fra retsvildfarelser opstået grundet fejl i private informationssystemer.[115] Følgende hovedgrupper kan, jfr. også foran under 1.2, opstilles:

1) Retsforskrifter kundgjort så kort tid før handlingstidspunktet, at det ikke er praktisk muligt for borgerne at skaffe sig kend-

113. Jfr. hertil Johs. Andenæs 1974 p.253, J. Trolle, TFR 1957 p.269, der ikke vil tillægge det betydning, om regelteksten er mere eller mindre juridisk formuleret, og Helge Røstad, Jussens Venner 1982 p.306. - Se også Poul Andersen 1938 p.40-41, hvorefter den embedsmand, der i god tro er nået til et ikke klart uholdbart fortolkningsalternativ, ikke bliver erstatningspligtig.

114. Jfr. herved Lars Ag, bilag 8 ved det 27. nordiske juristmøde 1975 p.5-6.

115. Se modsat Oscar Platou: Forelæsninger over Retskildernes Theori (Kristiania 1915) p.281. Der vil muligvis blive tale om et erstatningsansvar for informationsproducenten, men dette er en anden historie.

skab til reglerne. Denne situation opstår typisk ved at Lovtidende ikke er kommet frem til det relevante tidspunkt.

2) Retsforskrifter kundgjort på en måde, der vanskeliggør mulighederne for at skaffe sig kendskab til reglerne. Dette er især tilfældet, hvor en anden kundgørelsesform end Lovtidende benyttes. Selv om lovtidendelovens § 2 åbner mulighed for denne form for kundgørelse, bør dens anvendelse tillægges betydning ved bedømmelsen af, om retsvildfarelse foreligger.

3) Den enkelte retsregel er kundgjort i en retsforskrift, hvor man ikke skulle forvente at finde den.[116] Der foreligger her en systematisk mangel. Ved anvendelse af fritekstsøgning i databasesystemet RETSINFORMATION vil sådanne tilfælde måske blive knap så problematiske i fremtiden, men som det nævnes p.298-300 er det langt fra alle, der mestrer denne teknik.

Retsvildfarelser opstået grundet sådanne svigt i informationssystemet bør ikke kunne bebrejdes borgerne. Disse bør således disculpere et retligt ansvar. Det er en offentlig forpligtelse at indrette informationssystemet på en sådan måde, at det gør det sandsynligt, at borgerne vil kunne skaffe sig det nødvendige kendskab til gældende retsforskrifter. Dette er en naturlig del af statens funktion som udsteder af retsforskrifter. På dette grundlag bør retsvildfarelser, der kan henføres til et inadækvat informationssystem, ikke belaste borgerne.

I forhold til 1) og 2) kan det selvsagt diskuteres, hvor meget reelt indhold der er i det anførte synspunkt, når det tages i betragtning, at meget få personer benytter Lovtidende. For så vidt angår 3) bemærkes, at brugertallet på RETSINFORMATION også i dag er lavt, jfr. p.335.

Den begrænsede brug af informationssystemerne udelukker dog ikke, at mangler i disse kan få de nævnte konsekvenser, men peger blot på at det er nødvendigt med en særlig informatorisk indsats for at fjerne de mere generelle retsvildfarelser, der findes i samfundet. Denne problemstilling behandles nærmere i kapitel 5.

Selv om informationssvage borgere, uanset hvilke informationsforanstaltninger der benyttes, vil være ubekendt med retsforskrifters eksistens,[117] må informationssystemet indrettes således, at det er re-

116. Poul Andersen 1938 p.40 nævner, at et offentligt erstatningsansvar vil kunne bortfalde ved gamle eller skjulte regler.

117. Se herved SOU 1973:23 p.107, der ud fra et effektivitetshensyn vil opretholde kravet om at det er en pligt at kende gældende retsforskrifter.

elt muligt for det overvejende flertal af befolkningen at skaffe sig regelkundskab.

6. Retspolitiske konsekvenser

Afslutningsvis kan der være grund til at overveje, hvorvidt straffelovens § 84 bør ændres, således at der åbnes mulighed for at der kan frifindes, når en undskyldelig retsvildfarelse konstateres. Det kan som nævnt ovenfor forekomme unødvendigt, at borgerne i alle tilfælde skal bære skadevirkningerne ved mangler i informationssystemet. Ved at lægge vægt på at retsvildfarelsen skal være undskyldelig tilkendegives, at det ikke bør være en fordel at holde sig i regeluvidenhed, og at omgåelsesagtige situationer ikke bør være omfattet af frifindelsesmuligheden.

Ved vurderingen af en sådan ændring må der tages stilling til, om der kan opstå uønskede samfundsmæssige konsekvenser ved at der kan frifindes i disse tilfælde, dvs. hvilken forskel der reelt er mellem strafbortfald og frifindelse.

Formelt indebærer strafbortfald, at borgeren erklæres skyldig og ved frifindelse uskyldig. Materielt er der i den enkelte sag den forskel, at tiltalte ved strafbortfald, men ikke ved frifindelse, kan pålægges sagens omkostninger, jfr. rpl § 1008 stk.1 og § 1010 stk.1, idet der dog efter § 1008 stk.4 er mulighed for at begrænse omkostningsansvaret, når dette ellers kommer *»til at stå i åbenbart misforhold til domfældtes skyld og vilkår«*. For fremtidige sager følger det endvidere af straffelovens § 81, at gentagelsesvirkninger kan indtræde ved strafbortfald i modsætning til ved frifindelse.[118]

De immaterielle forskelle er dog mere væsentlige, da borgeren ved en frifindelse undgår den stigmatisering, som en fældende straffedom kan indebære. Den mulige præventive virkning, der kan være forbundet med en sådan stigmatisering, synes ikke at være nødvendig i en situation, hvor retsvildfarelse foreligger.

I de tilfælde, hvor retsvildfarelse skyldes en uforståelig regeltekst, kan det være væsentligt, at det ved en dom fastslås, hvad der er den korrekte juridiske mening med den pågældende tekst.[119] Det kan være nyttigt for fremtidige situationer, at det fastslås, at et strafbart gerningsindhold er blevet realiseret. Det er dog ikke nogen nødven-

118. Jfr. Oluf H. Krabbe p.282.

119. Se i denne forbindelse Torstein Eckhoff, NAT 1957 p.153-57, hvor det med rette fremhæves, at forvaltningen ikke bør bruge domstolene til at få løst tvivlsomme lovfortolkningsspørgsmål.

dig konsekvens heraf, at der bliver domfældt.[120] Der er således intet i vejen for, at det i en dom lægges til grund, at den pågældende regel er overtrådt, og at der herefter frifindes grundet retsvildfarelse. Et sådant system vil ikke kunne undergrave retssystemets effektivitet. De retssager, hvor retsvildfarelse er aktuel, er fåtallige, og deres udfald kan næppe på andet end en marginal måde influere på retssystemets funktionsevne.

Konklusionen er derfor, at § 84 bør ændres, således at der ved undskyldelig retsvildfarelse kan frifindes ud fra en samlet bedømmelse af de forhold, der har medført vildfarelsen.[121]

I de situationer hvor vildfarelsen skyldes ydre svigt i informationssystemet, og i situationer hvor de deltagende dommere ikke er enige om regelforståelsen, bør frifindelse normalt anvendes, medens resultatet i andre tilfælde må afhænge af en samlet bedømmelse af sagens omstændigheder.

Generelt bør domstolene benytte muligheden for frifindelser til en aktiv kritik over for kompleks og uforståelig lovgivning og over for mangelfuld kommunikation af retsforskrifter.[122] Dette instrument vil kunne bruges i en opdragelsesproces over for regelproducenterne.

120. Se modsat Ivar Strahl, SvJT 1962 p.217, hvorefter man ved strafbortfald klarere kan tilkendegive at straffebestemmelsen er overtrådt.

121. Jfr. tilsvarende Vagn Greve, J.1984 p.277, Knud Waaben 1987 p.177.
Om norsk ret, hvor der kan frifindes, se Johs. Andenæs, TFR 1960 p.72-73 samt 1974 p.248-56. Se endvidere Helge Røstad, Jussens Venner 1982 p.301-304 med omtale af retspraksis 1956-1981 p.307-308.

122. Jfr. Louis le Maire, NTFK 1949 p.242.

Kapitel 4
Elektronisk regelformidling

1. Oversigt

I det følgende omtales en række spørgsmål i forbindelse med formidling af retsforskrifter ved hjælp af datateknologi. Under 2 drøftes almindelige problemer ved anvendelsen af databaser, hvorved almene fordele og ulemper søges fremdraget. I afsnit 3 omtales de juridiske databaser i primært Sverige og Norge samt de tidlige danske baser. Under 4 behandles databasesystemet RETSINFORMATION, hvorefter der under 5 ses på de retlige virkninger, der eventuelt kan knyttes til offentliggørelse af retsforskrifter i RETSINFORMATION. På baggrund af de især under 2 skitserede problemer i forbindelse med anvendelse af fuldtekst-databaser med fritekstsøgning drøftes under 6 benyttelsen af andre former for edb-teknologi, dels videotex dels kundskabsbaserede systemer. Både under 5 og 6 overvejes, hvorvidt kundgørelse af retsforskrifter kan/bør ske elektronisk. Herefter behandles under 7 de muligheder edb-teknologien tilvejebringer for at forbedre sproget i retsforskrifter, hvilket kan ses i sammenhæng med den almindelige omtale af regelsproget foran p.82 ff. Endelig vurderes kort under 8, i hvilket omfang databaser m.v. vil blive benyttet i fremtiden.

Der kan være grund til at understrege, jfr. under 2.1, at edb-teknologien er under fortsat udvikling og at elektronisk informationsformidling således langt fra endnu har fundet sin færdige form. Der foreligger dels en række uløste søgningsproblemer, jfr. under 2.5.1, dels sker der fortsat teknologiske innovationer. Som eksempel kan nævnes forsøg med udviklingen af en computer styret af laserstråler fremfor elektricitet, hvilket skulle kunne gøre computeren i stand til at løse flere forskelligartede opgaver samtidig. Der er næppe tvivl om, at edb-teknologien kan danne basis for en bedre kommunikation af retsforskrifter end vi kender i dag, men det er lige så klart, at der endnu vil gå en del år, forinden det elektroniske informationssystem er fuldt udfoldet.

2. Generelle problemer

2.1. Datateknologi

Et af de karakteristiske træk ved moderne tid er, at datateknologien[1] er blevet taget i anvendelse til formidling af juridisk information, jfr. også foran p.61-63. Den første moderne digitale computer, ENIAC, begyndte at fungere i 1946, og i løbet af de næste 10-15 år spredte denne teknologi sig til retsområdet. Den digitale computer er den væsentligste teknologiske innovation på informationsområdet siden bogtrykkets udvikling i det 15. århundrede. Vurderingen af, hvilken betydning denne teknologi har og vil få, er betydeligt vanskeligere end for bogtrykkets vedkommende, hvor man kan se tilbage og i ro analysere udviklingen. Teknologien er som ovenfor nævnt ikke færdigudviklet og innovationshastigheden er meget stor. Opfindelsen har dermed en anden karakter end bogtrykket, der var færdig med det samme, jfr. p.58.

Ved en bedømmelse af datateknologien befinder man sig in media res eller faktisk i startfasen, hvor der er grobund for meget optimistiske og visionære opfattelser med symbolladede begreber som den tredje bølge (Alvin Toffler), det post-industrielle samfund/videnssamfundet (Daniel Bell) og som det mest udbredte informationssamfundet.[2] Databaserne, der er hovedemnet for denne fremstilling, er kun et element i disse visioner. Der er på den anden side også basis for pessimistiske synspunkter, der opfatter situationen som gammel vin på nye flasker og som tvivler på, at et elektronisk informationssystem vil udgøre nogen kvalitativ forbedring.

Datateknologien spiller i dag en betydelig rolle i henseende til alle områder af informationsbehandling og -formidling, men inden for rammerne af denne afhandling behandles kun de aspekter, der har betydning for formidlingen af retsforskrifter.[3] Det må derfor fremhæ-

1. Udviklingen af den digitale computer har en lang og fascinerende forhistorie. Denne er beskrevet af Joel Shurkin: Engines of the mind (New York 1975).

2. Det vides ikke, hvem der først har fundet på denne betegnelse, jfr. Leif Drambo: Infotopia (Stockholm 1985) p.13.
   Karakteristisk er følgende udtalelse af Alvin Toffler: Den tredje bølge (København 1981) p.165: *»En oplysningsbølge er ved at eksplodere midt iblandt os. Vi overdynges af sprængstykker af billeder og forestillinger«.*

3. Kun nogle af de problemstillinger, der er aktuelle i forbindelse med juridiske databaser, behandles således. Særlig bemærkes, at de spørgsmål, der specifikt er knyttet til andet informationsmateriale end bindende retsforskrifter, hvor særlig udvælgelsesproblemet må fremhæves, ikke inddrages. De søge-

ves, at det ikke er hele »sandheden« om datateknologien, der søges udfoldet på de kommende sider.

2.2. Databaser

Der er som udgangspunkt gode forudsætninger for opbygningen af en juridisk database.[4] Dette skyldes, at juraens grundmateriale i det væsentlige er skrevne tekster, der på forhånd er undergivet en vis orden.[5] Indledningsvis karakteriseres databaser i almindelighed.

En database[6] kan beskrives som et særligt tekstlager, hvor information i form af enkeltstående data er registreret i binær form. Ved hjælp af et dertil knyttet søgesystem (edb-programmel) kan hver enkel datamængde eftersøges uafhængig af den form, hvori informationen forelå inden dens indlægning i databasen. De enkelte dokumenter er lagret i en dokument- eller tekstfil, der er knyttet til en inverteret indeksfil, som indeholder de søgebegreber (»keywords«), der kan benyttes til at finde den ønskede information. I output vil de enkelte data normalt men ikke nødvendigvis fremtræde i den form den oprindelige information havde. Den automatisering af sproglige tekster, der således finder sted, er baseret på at sproget indeholder bud-

tekniske problemer i forbindelse med databaseanvendelse antydes alene under 2.5.1, da det ikke inden for rammerne af denne afhandling er fundet påkrævet detaljeret at beskæftige sig med disse spørgsmål, der er behandlet i en meget righoldig litteratur.

Endelig må anføres, at den internationalisering af retlig information, som databaser tilvejebringer muligheder for, ikke inddrages. Denne internationalisering fremmes i øvrigt for Danmarks vedkommende af det stadig stigende antal EF-direktiver og ikke mindst af udviklingen af EF's indre marked. Det er umuligt at forudsige, hvor langt denne internationaliseringstendens vil gå, men der er ikke tvivl om at edb-teknologien spiller en vigtig rolle i denne forbindelse.

4. Jfr. i denne forbindelse oversigtsartikel vedr. opbygningen af en database af Lars Klasén, Nordisk Årbok i Rettsinformatikk 1987 p.43-61.

5. Jfr. Eve Wilson: Justus: A workstation for information retrieval in law (Romkonference 1988 X nr.21) p.2, hvor det påpeges at problemerne beror på materialets omfang.

6. Følgende vage og meget almene definition af en database er givet i Dansk Standard (DS 2049): *»Foreningsmængden af alle filer i et system, hvis denne foreningsmængde er lagret og organiseret på en sådan måde, at dens data i væsentligt omfang kan udnyttes til formål, der ikke kunne fastlægges ved filernes konstruktion«.*

skaber i en endelig streng af symboler, der repræsenterer sætninger inden for et endeligt alfabet, men med et uendeligt antal sætninger.[7]

Opbygningen af datafiler, der ved hjælp af de adækvate programmer kan gennemsøges af datamaskinen, medfører, at store informationsmængder hurtigt kan gennemses, og endvidere at der ikke er de snærende strukturelle bånd omkring de enkelte informationsenheder, som kendes i manuelle informationssystemer.

En juridisk database er særlig karakteriseret ved, at indholdet af de enkelte informationer er af retlig karakter, dvs. at de dokumenterer argumenter af retskildemæssig betydning eller selv er retskilder. Blandt disse informationer er selvsagt retsforskrifter.

Forinden konkrete juridiske databaser omtales under 3 og 4, kan det være nyttigt mere alment at se på, hvilke fordele der søges opnået ved hjælp af databaser i forhold til trykt informationsformidling. Når man går i gang med at benytte en ny teknologi, der i sin opbygning er ressourcekrævende, må dette generelt være betinget af den grundopfattelse, at denne teknologi vil forbedre informationsformidlingen.[8]

2.3. Databasens indhold

En database har en betydelig større lagringskapacitet end et manuelt system (bog/samleværk). I en database vil alle gældende retsforskrifter kunne være optaget. De vil således f.eks. ikke være spredt i mange forskellige årgange af Lovtidende. Herved opnås på en mere effektiv måde end i f.eks. en traditionel regelsamling en koncentration af informationssystemet, hvilket i sig selv er befordrende for et bedre overblik.

I og med at de enkelte regler er opsplittet i datafiler brydes bindingen til den enkelte retsforskrift, hvorved det bliver lettere at sammenstille tilsvarende regler fra forskellige retsforskrifter. Dette er specielt en fordel, såfremt man ønsker at få et overblik over den retlige regulering af et specielt samfundsområde eller ønsker at foretage en sproglig eller systematisk harmonisering, jfr. vedrørende sidstnævnte under 7.

I henseende til indlægningen af retsforskrifter kan der peges på en

7. Jfr. herom William S. Cooper: Foundations of logico-linguistics (Dordrecht 1978) p.20-21.

8. Følgende udtalelse af Peter Seipel, IRI-Rapport 1986:10 p.5 er karakteristisk for den målsætning der søges realiseret: »*Ett gott datasamhälle bör nämligen också innebära ett bättre rättssamhälle, där rättsinformationen är mer överblickbar och åtkomlig än idag*«.

mulig institutionel fordel i forbindelse med den første indlægning. På samme måde som ved overgangen mellem mundtlig og skriftlig formidling giver transformationen af trykt information til elektronisk form en mulighed for at se nærmere på dennes indhold.

Der er ikke som i den historiske parallel mulighed for uformelt at ændre reglerne indholdsmæssigt, jfr. p.48 og 112. Det bør tværtimod tilstræbes, at der ikke er uoverensstemmelser mellem den samme kilde i trykt og elektronisk form.[9] Det er et generelt krav, at der udøves en meget nøje kontrol med, at det er korrekt information der indlægges i databasen, hvilket dog sædvanligvis ikke giver vanskeligheder mht. ubearbejdede kilder såsom retsforskrifter.[10]

Det kan derimod vurderes, om der findes overflødige regler der kan ophæves. Retsforskrifter, der overlapper hinanden, kan harmoniseres, og retsforskrifter, der helt eller delvis er erstattet af andre retsforskrifter uden at dette har været klart i det trykte system, kan udelades.[11] Opbygningen af en juridisk database giver således muligheder for regelsanering,[12] der i sig selv kan være en betydelig informatorisk gevinst.[13] Samlingen af retsforskrifterne i ét system kan medføre, at der formuleres krav om en ensartet opbygning af disse.[14]

Den større overskuelighed betyder endvidere, at der opstår forbedrede muligheder for at gennemføre dereguleringer, der kan bestå i, at retsforskrifter enten erstattes af en anden form for retlig regulering eller af sociale eller moralske normer. Deregulering er ikke ubetinget hensigtsmæssigt under en informatorisk synsvinkel, eftersom formelle retsforskrifter er lettere at opspore end uskrevne regler. Metoden er derfor kun fordelagtig på områder, der vedrører en mindre del af befolkningen, hvor alle kan informeres.

Selv om der således foreligger forbedrede muligheder for regelsanering og deregulering, er sådanne tiltag ikke nogen nødvendig kon-

9. Jfr. DS.JU 1984:3 p.95,96-97, hvor dette fundamentale krav fremhæves.

10. Jfr. om problemstillingen Ulf Hansson, IRI-Rapport 1987:1 p.15-16.

11. Jfr. herved Bet.1001/1984 p.20, hvor antallet af retsforskrifter (inkl. cirkulærer) ved integration af ændringsregler, jfr. nedenfor, og efter kritisk gennemgang forventes reduceret fra ca. 15.000 til ca. 9.000. Se også p.38-39.

12. Se dog i denne forbindelse Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett (2.udg. Oslo 1982), der p.558-59 finder det tvivlsomt, om det norske databasesystem LOVDATA vil medføre regelsanering eller -forenkling.

13. Der findes en righoldig litteratur vedrørende regelsanering/deregulering. En interessant redegørelse for problemstillingerne er givet af Hans Petter Graver i NOU 1987:18.

14. Om formkrav foranlediget af LOVDATA se Einar Høgetveit, Jussens Venner 1985 p.339-40, Arvid Frihagen: Forvaltningsloven (2.udg. Oslo 1986) p.884.

sekvens af retsforskrifters overførsel til edb.[15] De forudsætter en bevidst brug af det nye medium, samtidig med at der er tale om funktioner, der ikke direkte er knyttet til databasen som informationssystem. Andre aspekter ved datateknologien kan også trække i modsat retning, idet der gennemføres retsforskrifter med en så stor kompleksitetsgrad, at de alene kan administreres ved hjælp af edb. Denne tendens er udbredt inden for skatteretten. I denne forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på den fare, der kan bestå i at teknologien bestemmer, hvorledes retsforskrifterne udformes, f.eks. ved at udelukke skønsmæssige regler.[16]

Medens det forekommer rimeligt sandsynligt, at databaser kan fremme regelsanering og et mere ordnet retssystem, er det således mere usikkert, om de fører til mere enkle retsforskrifter, og deregulering afgøres nok primært af andre faktorer end formidlingsmediet.

Den opsplittede struktur i en database indebærer endvidere, at nye regler kan indplaceres på deres rette plads i den enkelte retsforskrift,[17] jfr. under 4.1. De besværligheder, der kan opstå ved at skulle sammenholde en hovedlov og en ændringslov, kan således undgås.

En yderligere meget væsentlig fordel består i, at indlægningen kan ske umiddelbart efter retsforskrifternes udstedelse, idet man ikke behøver at afvente trykkeprocessen. En høj opdateringsfrekvens, dvs. kort tid mellem regelproduktion og offentliggørelse, er en væsentlig fordel ved databaser.[18] Efter at man i regelproduktionen er begyndt at anvende datateknologi, vil de enkelte retsforskrifter foreligge (»fødes«) i maskinlæsbar form, hvorved de umiddelbart kan indlægges i basen.[19] En database vil følgelig kunne have en højere grad af aktualitet end et trykt system.

2.4. Søgning

De væsentligste og i forhold til denne afhandlings problemstillinger mest interessante fordele ved databaser er knyttet til søgningen af

15. Jfr. illustrerende R.N. Torgersen, Lov og Data nr.13/1988 p.8.

16. Jfr. som eksempel på sådanne krav Lovro Sturm: Interactions between information technology and law (Rom-konference 1988 I nr.3) p.5.

17. Se generelt herom Helene Bauer-Bernet i A.A. Martino, F.S. Natalie (ed.): Automated analysis of legal texts (Amsterdam 1986) p.464-66.

18. Jfr. Jon Bing: Rettslige kommunikasjonsprosesser (Oslo 1982) p.60, der taler om et dynamisk aspekt.

19. I forundersøgelsen til det danske system blev denne fremgangsmåde anbefalet, jfr. Sven Karnov: Det juridiske informationssystem og datateknikken (København 1976) p.3.

de indlagte retsforskrifter. Denne tager sit udgangspunkt i ord som bærere af mening.[20] Alle tekstsøgesystemer er således baseret på det enkle princip, at leder man efter en tekst vedrørende et bestemt retligt problem, vil der i teksten være ord, der repræsenterer dette,[21] jfr. under 2.5.1 om ulemper herved.

For det første må fremhæves, at man hurtigt vil kunne få fat på de informationer man eftersøger. I og med at datamaskinen ved at skimme (»browse«) tekstmassen arbejder så ekstremt hurtigt, vil den kunne præsentere sit resultat på langt kortere tid end det normalt vil være muligt i et trykt informationssystem, herunder i Lovtidende. Samtidig vil den før omtalte hurtige opdatering medføre, at de regler der præsenteres vil være mere aktuelle end i det traditionelle system. Det må understreges, at det er gennemsnitligt, at søgningen hurtigere vil give adgang til den relevante information. Dette forudsætter, at databasens søgesystem er adækvat opbygget samt i praksis, at selve opkoblingen til databasen sker problemfrit.

Der kan være særlige fordele forbundet med den ustrukturerede form, hvori retsforskrifternes tekst befinder sig i databasen. Dette betyder, at den enkelte bruger ikke er bundet til den form, hvori retsforskriften er givet, men vil kunne skaffe sig adgang til information via ethvert (betydende) ord i de indlagte retsforskrifter. Herved vil man kunne foretage en mere præcis søgning, jfr. dog nedenfor under 2.5.1 om praktiske problemer. Træfsikkerhed og hurtighed er således de to centrale fordele, som databaserne tilbyder.

Rent stofligt er der også en væsentlig fordel ved databaser i og med, at informations fysiske bundethed forsvinder, således at den enkelte bruger ikke er afhængig af at have fysisk adgang til et bestemt informationssystem såsom Lovtidende. Denne teknologi tilvejebringer en jobnærhed, idet informationerne nu er blevet tilgængelige på det sted, hvor de umiddelbart skal benyttes. Denne fysiske ubundethed medfører, at barrierer for adgangen til information er fjernet. Det man kan kalde »armlængdens lov«, dvs. at information er tilgængelig uden at man skal forlade sit arbejdssted, der er en hæmsko for det traditionelle informationssystems anvendelse, bliver en fordel for det elektroniske system. For personer med begrænset bevægelsesradius grundet fysiske handicap er databasernes fordele særlig klare.

Samtidig kan flere benytte den samme information på samme tid

20. Jfr. J.L. Aranguren: Det kommunikerende menneske (København 1971) p.24. Se dog heroverfor Walter Probert: Law, language and communication (Springfield 1972) p.173: *»It is true that single words rarely have communicative significance in isolation«*. - Ofte er det nødvendigt at kombinere flere ord for at gennemføre en præcis søgning, jfr. under 2.5.1.

21. Jfr. Jon Bing, Festskrift til Torstein Eckhoff (Oslo 1986) p.132.

uden f.eks. at være afhængig af, at der er flere eksemplarer af Lovtidende m.v. Information har netop den egenskab, at den kan forbruges uden at blive opbrugt.

Ydermere må det særlig fremhæves, at betydningen af geografiske afstande forsvinder, jfr. herved p.180-81, idet databaseinformation er lige tilgængelig i hele landet, jfr. også under 5.1 i forbindelse med spørgsmålet om anvendelse af databaser til kundgørelse.

2.5. Anvendelsesproblemer

Selv om datateknologien umiddelbart kan fremtræde som løsningen på mange af de problemer, der er skitseret i de forrige kapitler, foreligger en række ulemper eller forbehold, der bør inddrages i denne sammenhæng.

Først i denne forbindelse må nævnes teknologiens stoflige form, som giver anledning til delvis temporære problemer, der er af særlig betydning ved førstegangsformidling af retsforskrifter. I modsætning til ved overgangen mellem håndskrift og bogtryk er databaser karakteriseret ved en helt ny ydre form for informationsrepræsentation. Dette betyder, at der opstilles en kulturel barriere, eftersom et vist kendskab til datamediet er en forudsætning for dets brug, jfr. p.80-81 om edb-analfabetisme. På samme måde som ved anden teknologi kan der opstå en frygt for at bruge det nye.

Dette er selvsagt en overgangssituation,[22] hvilket understreges af den omstændighed, at datateknologien nu indgår som et fast element i den almindelige skoleuddannelse. Fænomenet må dog tages alvorligt i en del år endnu, hvilket især har betydning for mulighederne for at anvende databaser til kundgørelse af retsforskrifter, jfr. under 5.1 og 6.1.1.

En række økonomiske aspekter ved brug af databaser bør nævnes her, jfr. også under 4.3 nedenfor. For det første er det påkrævet at råde over et vist materiel,[23] som minimum en dataterminal og, eventuelt på lejebasis, et modem, der tilknyttes en telefon. Herudover vil det være nyttigt at have en printer, således at der kan laves papirudskrifter af dataskærmsteksten. Et skrabet, men tilstrækkeligt, udstyr vil kunne erhverves for ca. 8-10.000 kr. Der er i det væsentlige tale om en engangsudgift, men det er dog en investering, som langtfra alle vil være i stand til at præstere. Denne økonomiske byrde be-

22. Se f.eks. Anders Larsen m.fl.: Brug af informationsteknologi (København 1988) p.97, hvorefter de ældre er underrepræsenteret som brugere af edb.

23. En instruktiv gennemgang af de nødvendige anskaffelser findes i Barbara Melchior: Databaser i undervisningen (København 1987) p.11-15.

tyder, at der i dag er grænser for, i hvilket omfang databaser kan benyttes til direkte formidling af retsforskrifter, jfr. dog nedenfor under 6.1 om videotex.

Udover udgifterne til maskinel og de almindelige transmissionsudgifter er det sædvanligt, at søgninger i databaser skal betales i forhold til den tid databasen benyttes i. Der er tale om en løbende udgift, som til stadighed belaster brugeren. Formelt kan denne udgift sammenlignes med abonnementsprisen på et periodicum, men der er ofte tale om betydelige beløb, der giver afgiften en anden kvalitativ karakter. Søgeafgiften bliver særlig tyngende, fordi dens størrelse ikke på forhånd kan beregnes sikkert. Den enkelte kan opstille en prognose over forbruget i løbet af et år, men der vil ofte hertil være knyttet betydelige usikkerhedsmomenter, jfr. videre om problemet under 4.3.

Søgeomkostningerne bringer således en ny økonomisk dimension ind i brugen af de enkelte informationer, hvilket let kan udgøre en barriere for deres brug. Der kan være en tendens til, at selv samfundsinformation betragtes som en almindelig handelsvare.[24] Der opstår således væsentlige principielle spørgsmål i henseende til den lige adgang til retlig information, jfr. under 4 og 6.

Det er ydermere et interessant og generelt nyt aspekt, at informationsadgangen bliver kontraktbestemt. Det sædvanlige er således, at det er nødvendigt at indgå en brugerkontrakt for at kunne benytte den information, der er lagret i den pågældende database. I det omfang den enkelte borger er direkte bruger af databasen, er adgangen således reguleret i kontrakten. Det vil afhænge af dennes udformning, på hvilken måde biblioteker og andre dokumentationscentre vil kunne give deres brugere adgang til databasen. For så vidt angår den frie adgang til regelinformation er det derfor nødvendigt, at der ikke i disse kontrakter, som normalt har karakter af adhæsionskontrakter, fastsættes restriktive vilkår.[25]

24. Jfr. Eddie Ploman i G. Bäckstrand, T. Fürth: Röster om språket och den nya teknikken (Stockholm 1983) p.76. Se også Lars Junberger: Teledata för Sverige (Malmö 1983) p.55.

25. Som omtalt ovenfor p.70 er retsforskrifter ikke undergivet ophavsretlig beskyttelse, jfr. ohl § 9. Denne principielt vigtige afvisning af statslig ophavsret kan rejse særlige problemer i henseende til, hvad der kan fastsættes i brugerkontrakten for et statsligt system som RETSINFORMATION, der omtales under 3. Det er et uafklaret problem, om § 9 medfører en begrænsning af en sådan kontrakts indhold. Selv om staten her disponerer i privatrettens former er det nærliggende at antage, at staten ikke står så frit som en kommerciel databaseproducent. Særlig bemærkes, at for retsforskrifter medtaget i RETSINFORMATION uden at de også er publiceret i officielle trykte publikationer (primært Lovtidende), kan en restriktiv brugerkontrakt undergrave principperne bag § 9.

2.5.1. Søgeteknik

Ethvert informationssystem sætter begrænsninger på de forespørgsler, der med svarmuligheder kan stilles til systemet.[26] Dette gælder også for databaser, der som udgangspunkt er dumme i den forstand, at de kun giver svar på korrekt formulerede spørgsmål. I hovedsagen vil disse spørgsmål kunne stilles i naturligt sprog, men herudover skal der benyttes et bestemt kommandosprog (angivelse af emnefelter etc.) der fortæller databasen, hvor i de samlede lagrede informationsmængder den ønskede oplysning befinder sig.[27] Udviklingen af databaser har medført, at der stilles større krav til informationssøgerens evner. Databasen er et lukket/skjult informationssystem, der åbnes ved en adækvat søgning. Især ved fuldtekstsystemer må brugeren koncentrere sig mere om teksten end man er vant til i manuelle systemer.[28] Overdrevne forventninger til databasernes fuldkommenhed kan let medføre store frustrationer,[29] jfr. også nedenfor.

Et almindeligt mål er, at søgningen skal være effektiv, dvs. at der fremkommer de mest relevante resultater ved det mindste rationelle tidsforbrug.[30] Afgørende for opfyldelsen af informationsbehovet er herefter, at søgeargumentet, dvs. det emne der ønskes information om, er formuleret på en måde som databasesystemet forstår.[31] Det er derfor nødvendigt, at brugerne opbygger et vist kendskab til den enkelte database.[32] Alle erfaringer viser således, at det er påkrævet, at en database jævnligt bruges for at søgeteknikken holdes vedlige. På denne måde adskiller databaser sig fra trykte kilder, f.eks. Lovtidende, hvor kontinuerlig brug ikke på samme afgørende måde er nødvendig.

De vanskeligheder, som er forbundet med udformningen af søgeargumenter, der kan give adgang til relevant information, udgør utvivlsomt en barriere for mange. Undersøgelser har vist, at databaser of-

26. Jfr. Jon Bing (ed.): Handbook of legal information retrieval (Amsterdam 1984) p.19.

27. Se herved Mogens Boman: Teledata-fremtidens informationssystem (København 1981) p.17, hvorefter det er et krav til et informationssystem, at søgeproceduren kan læres af alle interesserede i løbet af nogle minutter.

28. Jfr. Anja Oskamp, Guy P.V. Vandenberghe i A.A. Martino, F.S. Natalie p.107.

29. Jfr. Donald MacGregor m.fl., Information processing and management vol.23 (1987) p.419.

30. Jfr. David Davis i A.A. Martino, F.S. Natalie p.474.

31. Jfr. Jon Bing i Handbook p.147.

32. Jfr. i almindelighed Peter Canisius i A.van der Laan, A.A. Winters (ed.): The use of information in a changing world (Amsterdam 1984) p.67-68.

te ikke bruges rigtigt, således at informationsmassen ikke udnyttes optimalt.[33]

I denne forbindelse er det væsentligt, at der søges organiseret feedback til brugerne vedrørende mindre hensigtsmæssige forespørgsler,[34] jfr. også nedenfor under 6.2.

Den omstændighed at kontinuerlig brug er nødvendig for at resultaterne bliver tilfredsstillende er en af årsagerne til, at databaser som juridiske informationssystemer ikke endnu har fået et egentligt gennembrud. Undersøgelser[35] har således vist, at databaser bruges 1 til 2 gange om ugen, hvilket svarer til den minimale øvelsestid. Fortsat brug af databasen er dermed meget påvirkelig over for afbrydelser af brugen (ferie, sygdom etc.). Som informationssystemer har databaserne i dag et svagt fodfæste, jfr. under 8.

Traditionelt vurderes de søgeresultater, der fås ved brug af en database, ud fra 2 parametre:[36] Recall, der angiver forholdet mellem antallet af relevante dokumenter i basen i forhold til det antal relevante dokumenter, der er fundet. Precision, der er forholdet mellem fundne relevante dokumenter og det samlede antal fundne dokumenter. Idealet er 100 pct. recall og precision, men det er almindeligt anerkendt, at det i dag sædvanligvis ikke er muligt at nå dette mål.

Det har hidtil været forudsat, at søgeresultatet skal bestå af relevant information. I almindelighed er en kilde relevant, når der fra denne kan udledes mindst et argument til fastlæggelsen af den retlige norm, der er anvendelig i forhold til den aktuelle problemstilling.[37] Ved den nærmere tilrettelæggelse af søgeprocedurerne er det nødvendigt at operere med et objektivt relevansbegreb, men i praksis er det et alment problem for alle databaser, at relevansbegrebet er relativt, dvs. knyttet til den enkeltes aktuelle behov.[38] Det er bl.a. relevansbegrebets manglende objektivitet, der gør det nødvendigt at udvikle aktivt dialogorienterede søgeteknikker.

Det er i almindelighed karakteristisk, at databaseprogrammet alene eftersporer de angivne søgeargumenter i den inverterede indeks-

33. Jfr. herom Jon Bing, Yearbook of law computers and technology vol.2 p.27 og 33.

34. Jfr. også vedr. dokumentfejl m.v. Werner R. Svoboda: Users of legal information systems in Europe (München 1981) p.64.

35. Jfr. Michael Lloyd: Legal databases in Europe (Amsterdam 1986) p.6-7.

36. Jfr. Jon Bing: Handbook p.156.

37. Jfr. Jon Bing: Handbook p.26. Se den nærmere diskussion af relevansbegrebet p.197-203. Se i denne forbindelse Peter Blume, Retsvidenskabeligt Institut B. Studier nr.9/1985 p.39-42.

38. Jfr. Gautam Biswas, Information Science vol.38 (1987) p.98.

fil og ikke i selve teksten, hvilket understreger nødvendigheden af en omhyggelig udformning af disse.[39] Det er derfor ved indkredsningen af den relevante information af stor betydning, hvorledes de enkelte søgeargumenter kan kombineres, således at informationsmassen indsnævres tilstrækkeligt. Dette sker traditionelt ved hjælp af den logik, der er udformet af den engelske matematiker George Boole. Herefter kan argumenter kombineres med 3 operatorer, »og«, »eller«, »ikke«.[40] De praktiske erfaringer viser, at disse operatorer selv for kyndige brugere er meget vanskelige at benytte, således at resultatet faktisk bliver den relevante information.[41] Dette skyldes ganske vist ikke blot denne logik, men tit også at samme søgebegreb indgår i forskelligartede dokumenter. Væsentligt er dog, at mange ikke forstår denne logik, der således bliver en belastning for brugernes udbytte af databaserne.[42]

Der pågår derfor i disse år mange forsøg på at finde alternativer til denne logik, der enten helt kan erstatte den eller supplere den, således at den bliver mere praktisk anvendelig. Dette kan f.eks. ske ved en rangering af søgeargumenterne.[43] Man har f.eks. forsøgt at udvikle den Boolske søgning ved at give de enkelte operatorer en vis vaghed eller vægtning, således at søgeresultatet ikke blot bliver de dokumenter, der entydigt svarer til operatorerne.[44] En anden fremgangsmåde kan være vektorbaseret søgning, hvor frekvensen af søgeargumenter i teksten bliver taget i betragtning.[45]

I almindelighed må fremhæves, at der er et stort behov for at simplificere kravene til dialogen med databaserne, hvor det i dag må erkendes, at der kræves en del forkundskaber og erfaring for at få det rette udbytte af en database.

39. Jfr. David Davis p.474.

40. Jfr. skematisk opstilling hos Jon Bing: Handbook p.162.

41. Jfr. illustrerende eksempel hos David Davis, Yearbook of law computers and technology vol.3 p.172-74.

42. Jfr. Jon Bing, Yearbook vol.2 p.35-36. Se også Bing, Law Library Journal vol.79 (1987) p.187 ff, hvis artikel har den sigende undertitel »The curse of Boole«. - Se også David Davis i A.A. Martino, F.S. Natalie p.475, hvor en række svagheder ved Boolsk søgning opsummeres.

43. Jfr. herom Jon Bing, Nordisk Årbok i Rettsinformatik 1987 p.125-26.

44. Jfr. herom Alan F. Smeaton: Information retrieval advances in the last five years (Rom-konference 1988 X nr.11) p.6-7.

45. Jfr. f.eks. Anja Oskamp, Guy P.V. Vandenberghe p.107.

2.6. Fuld tekst/fri tekst

Databaser kan opbygges på mange forskellige måder. De ovenfor gjorte bemærkninger er baseret på, at systemet er opbygget i fuld tekst med fritekstsøgefaciliteter, hvilket i dag er det sædvanlige for juridiske databaser. Disse begreber skal kort fastlægges.

Ved en database med fuld tekst forstås, at de indlagte informationer, f.eks. retsforskrifter, er optaget i deres fuldstændige ordlyd. Der er ikke nødvendigvis tale om den autentiske ordlyd[46] i den forstand, at teksten kan være redigeret til det format, der benyttes i den pågældende database, og strukturelle oplysninger være tilføjet. Det afgørende er, at ingen meningsbærende del af teksten er udeladt.[47] Anvendelse af fuld tekst, der medfører at databasen bliver et selvstændigt informationssystem, forudsætter en betydelig lagringskapacitet. Denne er i dag sædvanligvis til stede.

Fritekstsøgning betyder, at søgningen er ubundet af strukturering og registrering af informationerne. Teksten opfattes som en fortløbende strøm af bytes uden struktur. Ethvert ord i de indlagte tekster kan benyttes som søgeargument, idet man dog sædvanligvis blokerer betydningsløse ord som »og«, »men«, »at«, etc.[48] Der må herved tages hensyn til, at det er en juridisk database, således at kun ord, der i en juridisk sammenhæng er betydningsløse, blokeres.[49] Udover disse stopord kan der være andre ord, hvis ukritiske brug let giver alt for mange referencer, hvorfor det kan være hensigtsmæssigt, at systemet kan advare brugerne mod anvendelse af disse ord.[50]

Denne form for informationssøgning indebærer, at der søges direkte ind i det enkelte dokument, f.eks. en lov, på det sted, hvor den efterspurgte problemstilling er omtalt, og har endvidere den fordel, at man er ubundet af registre, der i sagens natur er begrænsende og samtidig konservative. Dette adskiller fritekstsøgning fra menustyrede systemer, hvor søgebegreberne på forhånd er fastlagt i f.eks. en thesaurus.[51]

46. Jfr. Jon Bing: Handbook p.52-53.

47. Hos Werner R. Svoboda p.58-59 anføres, at fuld tekst ikke er nødvendig ved love, men kun ved underordnede retsforskrifter. Dette er ikke dækkende for danske forhold, selv om love er bedst dokumenterede i det trykte system.

48. Ifølge Jon Bing: Handbook p.152 udgår stopord 35-45 pct. af en tekst.

49. Jfr. William G. Harrington, Law Library Journal vol.77 p.548.

50. Jfr. Jon Bing, Yearbook vol.2 p.28-29, der nævner, at trunkering, jfr. nedenfor, kan betyde, at sådanne ord inkluderes.

51. Se i denne forbindelse Jon Bing, Lov og Rett 1970 p.379, hvorefter et nøgleordssystem vil være for dyrt, da mange kvalificerede jurister skulle beskæftiges.

Der er dog også ulemper forbundet med denne form for informationssøgning. Problemerne har bl.a. deres rod i den almindelige forudsætning om, at antallet af søgebegreber i teksten bestemmer dennes relevans.

For det første forudsætter denne søgning en vis forståelse for den terminologi, der er benyttet i de enkelte dokumenter. For juridiske baser gælder, at der ikke findes en egentlig juridisk synonymordbog, der er vanskelig at udvikle grundet synonymernes ustabilitet.[52] Der kan i en vis udstrækning udvikles thesauri med stikord og emneord, men dette er en vanskelig og tung opgave. Fritekstsøgning er derfor specielt egnet for retssystemets professionelle adressater.[53]

For det andet stiller netop denne metode særlig store krav til formuleringen af adækvate søgeargumenter. Der består således en risiko for, at man enten ikke finder alle de relevante oplysninger eller samtidig får mange overflødige, irrelevante, oplysninger frem, jfr. ovenfor. Fritekstsøgning er derfor ikke i sin rene form egnet til den almindelige borgers brug af informationssystemet, jfr. under 6 vedrørende videotex.

Det er derimod ikke et problem, at det kan være svært at vide, i hvilken form de enkelte ord optræder i dokumenterne. Dette skyldes, at der normalt findes en trunkeringsfacilitet, hvorved opnås, at der kan søges på ord uanset endelser etc. ved anvendelse af en speciel markering, ofte en stjerne, efter ordet.[54] I nogle systemer sker trunkering automatisk, hvilket er en fordel, da dette sikrer lingvistisk korrekthed. Skal man således finde oplysninger om registre, kan man søge på regist*, hvorved man får alle de steder frem, hvor et ord indledes med disse 6 bogstaver. I nogle systemer kan der også venstretrunkeres, således at søges der på *skat, fås information om kildeskat, selskabsskat etc. Selv om der også til trunkering er knyttet visse faldgrupper,[55] er denne en nødvendig hjælpefacilitet for at fritekstsøgning kan foregå på en meningsfuld måde.

52. Jfr. om synonymproblemer og thesauri Jon Bing, Computers and Law vol.55 (1988) p.22-26.

53. Fritekstsøgning foretrækkes af juristerne, jfr. Michael Lloyd p.81.

54. Jfr. om trunkering Jon Bing: Handbook p.181-82, hvor det fremhæves, at venstretrunkering er vigtig i skandinaviske sprog med mange sammensatte ord.

55. Jfr. herom Cecilia Magnusson, IRI-Rapport 1985:7.

3. Juridiske databaser

Anvendelse af datateknologi til at formidle juridisk information er oprindeligt udviklet i USA,[56] hvor afhængigheden af domstolsafgørelser som den primære retskilde og det store antal jurister skaber en særlig favorabel grobund for databaser.[57] Hertil kommer, at i common law landene kan en afgørelse i en jurisdiktion være af interesse i et andet land, hvorfor der er et stort potentielt marked.[58] Dette fænomen kendes også i de nordiske lande på områder med fællesnordisk lovgivning, f.eks. inden for ophavsretten,[59] men er langt fra så udpræget, at et elektronisk informationssystem kan baseres herpå.

Oprindelig tjente databaserne primært interne formål enten i henseende til udformning af retsforskrifter, jfr. også under 7, eller som teknologisk basis for trykte publikationer (WESTLAW). De første spæde forsøg finder sted i 1955 i Pennsylvania, hvor et enkelt begreb i statens lovgivning »retarded child« skulle ændres til »exceptional child«, hvilket viste sig alene med sikkerhed at kunne gennemføres, når hele lovgivningen var overført til et maskinlæsbart medium, der kunne gennemsøges af en datamaskine. Via denne proces havde man fået hele statslovgivningen indlagt i fuld tekst, og det var følgelig naturligt at begynde at overveje, hvilke andre formål dette materiale kunne benyttes til.

Inden for denne afhandlings rammer er det upåkrævet nærmere at beskrive den amerikanske udvikling, hvor det første tilgængelige system, LITE (nu FLITE), blev udviklet i 1961.[60] I dag findes 2 store konkurrerende databasesystemer, LEXIS og WESTLAW.[61] Specielt førstnævnte er vel nok - sammen med det italienske ITALIGURE-system, der drives af den italienske højesteret[62] - det mest raffi-

56. En oversigt over den historiske udvikling findes hos Jon Bing: Handbook p.249-71. Se også Peter Seipel, Festskrift til Jan Hellner (Stockholm 1984) p.518 ff og Werner Svoboda p.15.

57. Jfr. DS:Ju 1984:3 p.70 og Raymond V. Walsh, Yearbook vol.1 p.102.

58. Jfr. Jon Bing, Nordisk Årbok 1987 p.112.

59. Jfr. Mogens Koktvedgaard: Lærebog i immaterialret (København 1988) p.40. - I almindelighed kan man få et indtryk af disse retsområder via de afgørelser, der er optaget i Nordisk Domssamling.

60. Jfr. herom Jon Bing: Handbook p.473-76.

61. Se om disse systemer Jon Bing: Handbook p.484-504.

62. En gennemgang af systemet, der startede 1963-64 og blev tilgængeligt for alle i 1981, med en omtale af de problemer, der er taget stilling til, findes hos Ettore Ginnantonio: Italian legal information retrieval (Milano 1984). Se også Jon Bing: Handbook p.399-407.

nerede system i verden og er samtidig verdens største juridiske database, der i begyndelsen af 1980'erne omfattede 40 milliarder tegn.

LEXIS har som målsætning at blive et verdenssystem, dvs. at dække alle landes nationale ret. Selv om denne ambition kan forekomme vildt overdreven, peger sådanne målsætninger på risikoen for ekspansion af databaser, der er entydigt kommercielt orienteret. Det er af afgørende betydning, at det enkelte land kontrollerer sit eget retlige informationssystem.[63]

I og med at der er betydelige forskelle mellem det amerikanske og danske retssystem, kan der ikke fra disse databaser hentes elementer af særlig nytteværdi for den danske situation.

3.1. Sverige: RÄTTSDATA

Fra slutningen af 1960'erne begyndte man i Europa[64] at interessere sig for at opbygge juridiske databaser. I Skandinavien[65] var Sverige foregangslandet,[66] eftersom man allerede i 1966 igangsatte opbygning af det databasesystem, der i dag går under fællesbetegnelsen Rättsbanken. Systemet er reguleret i SFS 1970:517 med senere ændringer. Systemets udvikling forestås af Samarbetsorganet för Rättsväsendets informationssystem (SARI). Rättsbanken indeholder primært 2 juridiske databasesystemer, RÄTTSDATA[67] og FORVALTNINGSDATA.

RÄTTSDATA blev on line tilgængelig den 1/1 1981. Systemet er reguleret af en særlig retsforskrift, SFS 1980:628 med senere ændringer. Af § 5 (SFS 1986:587) fremgår, at enhver brug af systemet er afgiftsbelagt.

RÄTTSDATA har specielt interesse, eftersom alle retsforskrifter i fuld tekst, bl.a. SFS (jfr. også SFS 1985:819 § 24a), er optaget her. Databasen er tilgængelig for enhver og udgør således et alternativ til den trykte formidling. Systemet er dog primært anvendeligt for pro-

63. Jfr. Martin Felsky, Canadian Computer Law Reporter vol.4 (1986) p.30 om LEXIS' betydning i England for behandlingen af skotsk ret.

64. Det første system var CREDOC, der blev udviklet i Belgien 1967, jfr. om systemet Jon Bing: Handbook p.299-305.

65. Jfr. oversigt over den historiske udvikling i Norden med undtagelse af Sverige hos Peter Seipel, IRI-Rapport 1986:10 p.44-52. - Om FINLEX, der ikke inddrages her, se særlig Turanka Hellström m.fl., IRI-Rapport 1986:3 p.14-16.

66. Den tidlige svenske udvikling er omtalt af Sven Karnov 1976 p.67-93.

67. Se om systemet DS.Ju 1984:3, Peter Seipel, IRI-Rapport 1986:10 p.72-73 og Jon Bing: Handbook p.431-39.

fessionelle brugere med forkundskaber.[68] I DS.Ju 1984:3 oplyses (p.58-59), at der er ca. 5000 forespørgsler til systemet per måned, idet langt de fleste kommer fra informationsleverandørerne (offentlige myndigheder) og kun ca. 10 pct. fra eksterne brugere. Peter Seipel antager i IRI-Rapport 1986:10 (p.77), at den eksterne brug udgør ca. 20 pct.

Det er i denne forbindelse interessant, at der efter ønske fra brugernes side er udviklet en alternativ version af basen på skatteområdet. Denne er menustyret og illustrerer således de under 2.5.1 nævnte problemer i forbindelse med fritekstsøgning.

RÄTTSDATA-systemet har været præget af en række vanskeligheder, der primært har bestået i en manglende koordination af materialeindlæggelsen, hvilket har givet ujævnheder mellem de enkelte myndighedsområder.[69]

Det er et generelt karakteristisk træk ved de skandinaviske databaser, at de er paraplysystemer, dvs. at de er struktureret i delbaser svarende til ressortopdelingen mellem myndighederne, hvilket selvsagt stiller store krav til overordnet koordinering og styring. Behovet herfor er nu blevet erkendt i Sverige, hvor der udfoldes store bestræbelser i disse år på at reformere RÄTTSDATA. Disse vanskeligheder har været en af årsagerne til, at det svenske system ikke har kunnet danne et direkte forbillede for den danske databaseopbygning.

3.2. Norge: LOVDATA

Et forbillede er derimod det norske system, LOVDATA,[70] der blev udviklet i slutningen af 70'erne på baggrund af et initiativ fra Oslo Universitet 1976 med henblik på opdatering af samlingen Norges Lover, jfr. om denne p.361. I 1979 nedsatte justitsministeriet Rådet for Rettsinformasjon. Systemet blev on line tilgængeligt i maj 1983. LOVDATA indeholder i fuld tekst bl.a. alle love og centrale forskrifter, og man er i disse år ved at udbygge systemet til også at omfatte lokale forskrifter.

Der kan søges i fri tekst oprindelig baseret på søgelogikken Nova Status, men i dag har man udviklet et nyt og vistnok mere bruger-

68. Jfr. Peter Seipel, Nordisk Årbok 1987 p.99.

69. Jfr. om konflikter mellem forskellige informationsleverandører Peter Seipel, Festskrift til Hellner p.559-61. Om koordinationsvanskelighederne se også Jon Bing, Nordisk Årbok 1984 p.22-23.

70. Jfr. om systemet Jon Bing: Handbook p.418-26. Se også om den tidlige udvikling Sven Karnov 1976 p.32-61.

venligt sprog, SIFT (»Søkning i fri tekst«).[71] På grundlag heraf er et mere brugervenligt interface, SIR, opbygget.[72] Det er karakteristisk for det norske system, at der arbejdes meget med at udvikle systemets logik og kommunikationsform med henblik på at øge dettes almindelige tilgængelighed.

Den organisatoriske opbygning af det norske system er af særlig interesse, idet systemet ikke formelt ejes af staten, men derimod af en selvstændig stiftelse oprettet i 1979 og gjort selvstændig i 1981. Der er ganske vist i stiftelsen en betydelig offentlig repræsentation, men fordelene ved stiftelsesformen er, at databasesystemet ikke er underlagt det sædvanlige statslige administrative hierarki og ej heller statens undertiden stive budgetsystem, jfr. også under 4.3. Denne organisationsform indebærer endvidere, at informationssystemet er uafhængig af regelproducenterne. For de skandinaviske databasesystemer, der faktisk har en monopollignende position, er det væsentligt at sikre organisatorisk uafhængighed af regelproducenterne, således at systemerne f.eks. ikke bruges som propagandamiddel. Den norske model tilvejebringer denne uafhængighed samtidig med det nødvendige tætte samarbejde med regelproducenterne.[73]

3.3. DATALEX/DC-JURA

Den danske udvikling på dette område startede i slutningen af 60'erne ligeledes på privat initiativ. I 1967 nedsatte Juristforbundet et udvalg, der skulle vurdere informationssystemet.[74] I 1971 blev en brugerundersøgelse foranstaltet. Denne viste forbavsende stor tilfredshed med de daværende søgningsmuligheder, hvorved dog må bemærkes, at der kun var en svarprocent på 10.[75]

I 1975 iværksatte Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd en større undersøgelse.[76] I denne forbindelse blev der ligeledes gen-

71. Jfr. nærmere om dette sprog Trygve Harvold, Nordisk Årbok 1987 p.83-87. En aktuel status er givet af Kjetil Johnsen, Lov og Data nr.11/1987 p.5-6.

72. Jfr. Jon Bing, Computers and law p.26.

73. Anvendelse af denne organisationsform er under overvejelse i Sverige, jfr. Peter Seipel, IRI-Rapport 1986:10 p.117-29 og Nordisk Årbok 1987 p.106-107. - Stiftelsen för rättsinformation oprettes 1.7.1989.

74. Se om udvalgets arbejde, der bl.a. medførte et forsøg med overførsel af dele af færdselsloven til edb, Poul Eefsen, J 1970 p.97-106, og især Uffe Kornerup, J 1970 p.229-37.

75. Jfr. Sven Karnov 1976 p.13.

76. Undersøgelsen er refereret i Bet.1001/1984 p.25-26.

nemført en brugerundersøgelse,[77] hvor 1000 jurister - alle fra retssektoren, hvilket selvsagt indebar en indsnævring - blev udspurgt om deres vurdering af det eksisterende informationssystem. Undersøgelsens konklusion var, at systemet ikke tilfredsstillede behovet for et overblik over gældende ret, ikke gav adgang til al relevant information og ej heller gav denne adgang tilstrækkeligt hurtigt. Af detailresultater af særlig interesse kan nævnes, at jurister gennemsnitligt bruger 3,5 timer per uge til informationssøgning, at 23 pct. havde problemer med at skaffe al information om love, medens 35 pct. havde problemer med bekendtgørelser.

I en afsluttende rapport[78] blev det anbefalet, at et juridisk tekstsøgesystem skulle forberedes, idet det dog blev understreget, at trykte publikationer også i fremtiden vil udgøre et vigtigt supplement til tekstsøgesystemerne, jfr. under 4.4 og 8.

Det er karakteristisk, jfr. også nedenfor, for disse indledende overvejelser, at det er juristernes informationsbehov, der er i fokus. Det er juristernes behov, der motiverer datateknikkens anvendelse.[79] Den almindelige befolknings behov for regelinformation inddrages ikke.

I begyndelsen af 80'erne blev 2 juridiske databaser tilgængelige for offentligheden.

Det første af disse to systemer var udviklet af Schultz' Forlag under betegnelsen DATALEX. Systemet blev åbnet i 1982.[80] DATALEX var ikke i fuld tekst, men indeholdt referencer til gældende retsforskrifter. Ved at bruge DATALEX kunne man hurtigt orientere sig om eksistensen af en bestemt retsforskrift, men dens indhold måtte efterses i Lovtidende. På skatteområdet var databasen særlig udviklet og i vidt omfang i fuld tekst.

Karakteristisk for DATALEX var, at der var tale om en generelt dækkende database, der således omfattede alle retsområder. Det valgte udgangspunkt, at der skulle være tale om en referencedatabase, blev efterhånden fraveget, således at love og enkelte bekendtgørelser blev indlagt i fuld tekst. Endvidere må det bemærkes, at databasen var særdeles let at benytte, selv om dens troværdighed ikke altid var tilfredsstillende. Et væsentligt formål med denne database var at danne grundlag for udgivelse af trykte publikationer, hvoraf

77. Sven Karnov: Det juridiske informationssystem. En brugerundersøgelse (København 1978).

78. Sven Karnov: Det juridiske informationssystem. Afsluttende rapport (København 1979).

79. Det er generelt karakteristisk, at juridiske databaser retter sig til professionelle brugere, jfr. David Davis, Yearbook vol.3 p.169.

80. Jfr. vedr. systemet Bet.1001/1984 p.124-28.

særlig må fremhæves Lovnøglen, der er et referencesystem til gældende retsforskrifter.

Det andet system var udviklet af Datacentralen under betegnelsen DC-JURA. Systemet blev alment søgbart i foråret 1982.[81] Det var et fuldtekst system med fritekstsøgning. Denne database var ikke generel, men specialiseret til et enkelt retsområde, skat, idet basen blev etableret i et samarbejde med Statsskattedirektoratet. Baggrunden herfor var, at man først ville udbygge ét retsområde fuldstændigt, dvs. ikke blot med retsforskrifter, men også med de øvrige dokumenterbare retskilder. På baggrund af erfaringerne hermed kunne systemet sidenhen spredes til andre retsområder. Valget af skatteområdet var betinget af, at der netop på dette område sker mange og hurtige regelændringer, hvorved databasens opdateringskapacitet kunne afprøves. Herudover har det sikkert spillet en rolle, at skat er et kommercielt rationelt retsområde at opbygge en database indenfor.

Dette databasesystem har særlig interesse for den videre udvikling, idet det danner udgangspunkt for opbygningen af det statslige databasesystem, der har erstattet de to private systemer.

4. RETSINFORMATION

Ved regeringsbeslutning af 13/4 1982 oprettedes der af justitsministeriet et rådgivende organ, Retsinformationsrådet,[82] der skulle beskæftige sig med statens anvendelse af moderne teknologi i forbindelse med formidlingen af retsforskrifter, jfr. herved Cirkulære nr.34 af 18/3 1983.

Det første spørgsmål, som Retsinformationsrådet underkastede en nærmere undersøgelse, var de juridiske databaser. Ud fra en almindelig forudsætning om, at databaseanvendelse ville være en fordel for informationssystemet, måtte det vurderes, hvorvidt opbygningen af databaserne fortsat skulle overlades til det private initiativ, eller om det offentlige skulle engagere sig i denne opgave. I modsætning til den trykte regelformidling, der supplerer Lovtidende, er databaser meget ressourcekrævende, samtidig med at der er tale om investeringer, som først over en længere årrække vil kunne vise sig pro-

81. Se vedr. systemet Bet.1001/1984 p.105-20.

82. Dette var anbefalet af Sven Karnov 1979 p.34.

```
DI-05/VIS                R E T S I N F O R M A T I O N                10/11-88
                                                                      11.24.50
------ ---------- ---- --- D O K U M E N T L I S T E     ---      --      --
   DOK 1 ---- ---------- ------------------- -- -- --
AUDATO     19860915
NR         617
AR         1986
BKGDATO    19860927
ED         19880521
DOKNAVN    J LBK   617 19860915
EMNE       Bekendtgørelse af
           lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende
           (Lovtidendelov)
           Nr   617 af 15/09/1986
           BKG i LT A: 27/09/1986                                        (JLOV)
REDOPL     Herved bekendtgøres lov af 25. juni 1870 om udgivelsen af en
           Lovtidende og en Ministerialtidende med de ændringer, der følger
           af lov nr. 467 af 14. december 1923 og lov nr. 279 af 18. juni
           1951.
 DL=00001/00079 DOK=00001/00001  --  ------  -----  -  -  - ------ SKRUL =.> SIDE

 SKRIV==>
```

Første tekst i Retsinformation ved søgning på lovtidendeloven.

fitable. Det er derfor ved denne teknologi særlig nødvendigt at overveje, om staten skal spille en aktiv rolle.[83]

Resultatet af disse overvejelser blev fremlagt i Betænkning 1001/1984, der danner grundlag for den videre udvikling på dette område.

Det blev foreslået, at staten skulle opbygge en lovdatabase i fuld tekst med fritekstsøgefaciliteter, hvilket reelt indebar, at staten skulle overtage den videre udvikling af DC-JURA. Baggrunden for at staten skulle engagere sig i denne opgave var dels ønsket om at få etableret en generel database, der dækker alle retsområder, dels en erkendelse af at en sådan database på et lille marked som det danske ikke kunne etableres på privat basis.[84]

Selv om private ikke kan forbydes at opbygge egne databaser, tilsigtede forslaget at skabe ét databasesystem for Danmark, hvilket indebærer en række fordele set under en brugersynsvinkel. Primært medfører denne model, at brugeren alene skal lære ét kommandosprog og således ikke - som man kender fra andre områder - belastes med at skulle tilegne sig flere kommandosprog.[85] For at opnå dette

83. I DS.Ju 1984:3 p.81 bemærkes, at der ikke kan opstilles en almindelig regel om at staten skal opbygge et retligt informationssystem.

84. Jfr. Bet.1001/1984 p.36 og 43, hvor det i relation til DC-JURA bemærkes, at opbygningen af en privat database vil være langsommelig og markedsbestemt.

85. Jfr. Bet.1001/1984 p.43-44. - Det ideelle mål er generelt at komme tilbage til situationen før Babelstårnet også voksede op inden for edb-verdenen. *»Hele menneskeheden havde ét tungemål og samme sprog«* (1. Mosebog kap.11 vers 1.9).

formål er systemet opbygget som et paraplysystem, der er åbent for private informationsleverandører.

Konsekvensen af de stillede forslag blev, at de eksisterende databaser, jfr. ovenfor under 3.3, skulle nedlægges. Dette blev da også resultatet. Det er generelt et karakteristisk træk ved udviklingen, at selv om datateknologien indebærer en større spredning af information, bliver selve informationsressourcerne centraliseret.[86] Der er normalt kun basis for en juridisk database per jurisdiktion.[87] Det statslige system får dermed en monopollignende stilling, hvilket indebærer at der kan stilles særlige krav til denne database.[88]

Her må særlig fremhæves kravet om objektivitet, der indebærer, at de kilder systemet dokumenterer ikke må være udvalgt med henblik på at favorisere bestemte interesser. Dette objektivitetskrav giver ikke vanskeligheder i de tilfælde, hvor alle retskilder af samme type, f.eks. retsforskrifter, optages i databasen, idet det først for alvor aktualiseres, når en udvælgelse finder sted.[89] Den monopollignende position indebærer derimod i almindelighed, at der må ses særligt opmærksomt på de økonomiske betingelser for at bruge databasen, jfr. under 4.3, samt at det bliver et alment krav, at alle har adgang til at bruge databasen, hvilket selvsagt også har en vis sammenhæng med de økonomiske betingelser for databasernes brug.

Efter en del overvejelser i regeringen især vedrørende valg af edb-servicebureau[90] tiltrådte denne i maj 1985 betænkningens forslag. Dette meddeltes ved en pressemeddelelse af 30/5, hvor der som begrundelse for systemet lagdes vægt på det stigende antal retsforskrifter, jfr. foran p.248-52. I august oprettedes sekretariatet for retsin-

86. Jfr. Kevin Robins, Frank Webster i Bäckstrand, Fürth p.65.

87. Jfr. Michael Lloyd p.7.

88. Dette er endnu mere udpræget i Sverige, hvor antallet af informationsleverandører er begrænset via opregning af disse i Rättsdataförordningen, jfr. Peter Seipel, Nordisk Årbok 1987 p.103-104.

89. Jfr. om objektivitetsbegrebet Jon Bing: Handbook p.63-66.
Et eksempel på en uhensigtsmæssig udvælgelse kendes fra Frankrig, hvor en kommerciel database, UIMM, alene indeholdt de afgørelser, der gav arbejdsgiverne medhold, hvilket afholdt fagforeninger fra at anlægge sager. Der er nu oprettet en offentlig database på området.

90. I Bet.1001/1984 var der p.79 stillet forslag om Datacentralen begrundet med hensynet til, at det offentlige kunne have kontrol med den edb-tekniske drift. Dette forslag, der ganske vist strider mod privatiseringsbestræbelser, blev tiltrådt. En kopi af databasen ligger hos Kommunedata, der betjener de kommunale brugere, herunder folkebibliotekerne.

formation, og formelt[91] åbnede systemet d. 1. februar 1986, hvor skatteområdet blev søgbart. Databasesystemet har fået betegnelsen RETSINFORMATION.

Dette databasesystem, der på regelområdet er fuldt udbygget medio 1989, danner herefter et supplement og alternativ til den trykte regelformidling,[92] hvorfor systemet i det følgende skal analyseres og beskrives nærmere med særligt henblik på formidling af love og bekendtgørelser.

4.1. Indhold

Databasesystemets indhold er mere omfattende end Lovtidende afdeling A.[93] I databasen er således i fuld tekst indlagt alle love og alle bekendtgørelser med undtagelse af registerforskrifter, der kun findes i oversigtsform (jfr. i denne forbindelse orl § 8 stk.2). Dette indebærer således, at direktorats- og anstaltsbekendtgørelser samt de bekendtgørelsesområder, der ved kgl. anordning er undtaget fra kravet om kundgørelse i Lovtidende, jfr. p.213-20, findes i RETSINFORMATION. Dette forhold illustrerer den omstændighed, at databasen har en betydelig større og mere rationel lagringskapacitet end et bogtrykt værk.

De enkelte love er repræsenteret i deres gældende ordlyd, hvilket betyder, at nye enkeltregler indplaceres på deres rette plads i retsforskriften. Med andre ord er lovbekendtgørelsesformen nu den almindelige. Det må hertil tilføjes, at også de oprindelige ændringslove optages som et selvstændigt dokument. I de tilfælde, hvor der ikke findes en formel lovbekendtgørelse, vil den »sammenskrevne« retsforskrift være betegnet som en datasammenskrivning. Denne fremgangsmåde er en væsentlig praktisk fordel ved databasen, idet det letter genfindingen af de enkelte gældende regler.

I Betænkning 1001/1984 (p.65-67 samt især 72) anbefales, at også bekendtgørelser præsenteres i gældende ordlyd. I praksis sker dette ikke, jfr. Vejledning nr.153 af 22/9 1987 punkt 126. Dette skyldes et

91. Reelt var de første baser DC-JURA's skattebasser.

92. Selv om forudsigelsen ikke var helt ved siden af, var Sven Karnov, UfR 1981 p.426, nok for optimistisk i sin prognose om, at databasen i slutningen af 1980erne ville være den væsentligste del af det juridiske informationssystem.

93. EF-retsforskrifter er alene medtaget, såfremt de enkelte informationsleverandører ønsker dette. De optages således ikke systematisk, jfr. herved også Bet.1001/1984 p.71-72.

Bevillingslove medtages ikke, idet dog tekstanmærkninger af materiel lovgivningsmæssig karakter bliver indlagt, jfr. herom Peter Christensen J.1988 p.58-59.

ønske om, at man ikke udsteder ændringsbekendtgørelser, jfr. også p.242, og at man derfor ikke vil benytte databasen til at reparere på en uønskelig regeludstedelse, som regelproducenterne måske af denne grund kunne være fristet til at fortsætte. Det forekommer ikke hensigtsmæssigt på denne måde at begrænse edb-teknikkens anvendelighed. Det kan være uheldigt at bruge informationssystemet som pressionsmiddel og set fra brugernes synsvinkel er denne praksis uheldig.

Opdateringsmæssigt er der oprindeligt fastsat den retningslinje, at love og bekendtgørelser skal være indlagt i databasen senest 5 dage efter deres kundgørelse i Lovtidende.[94] Denne retningslinje, jfr. nedenfor om RETSINFORMATIONs retlige betydning, er på sin vis mærkværdig, idet man traditionelt fremhæver, at databaseteknologien har en bedre opdateringsfrekvens end bogtrykket. Det vil derfor være ønskeligt, at retsforskrifter i det mindste optrådte i RETSINFORMATION samtidig med, at de fremkom i Lovtidende. Efterhånden får flere myndigheder muligheder for selv at indtaste deres retsforskrifter, hvorfor disse vil kunne være i systemet samtidig med deres udstedelse. Det tidsmæssige efterslæb forsvinder.

4.2. Delbaseopdeling

RETSINFORMATION er opbygget som et delbasesystem med udgangspunkt i de enkelte ministerier som ansvarlige for de retsforskrifter, der hører under deres ressort, og altså som informationsleverandører af disse.[95] Hvert ministerium er ansvarlig for en flerhed af delbaser, eftersom retsforskrifterne indplaceres i 3 baser, en for love, en for bekendtgørelser og en for cirkulærer/vejledninger. I modsætning til Lovtidende har man således valgt at adskille love og bekendtgørelser, jfr. p.170.

Da de enkelte delbaser er logisk sammenhængende, kan brugeren vælge at søge i flere delbaser på en gang, hvorfor det ikke er påkrævet at drøfte adskillelsen af love og bekendtgørelser nærmere. Det bør dog nævnes, at der retskildemæssigt ikke er nogen særlig grund til denne opdeling, der kan forvirre ikke-professionelle brugere.

Afhængig af det til enhver tid værende antal ministerier[96] konfron-

94. Jfr. Lene Engelbrecht, Administrativ Debat nr.2/1986 p.3.

95. Jfr. herom Bet.1001/1984 p.60,72.

96. Når ressortfordelingen ændres, omstruktureres det allerede indlagte materiale, således at de enkelte retsforskrifter altid vil være placeret under det ministerium, der aktuelt administrerer dem. Det er altså ikke nødvendigt for brugerne at bekymre sig om de ressortændringer, der sker i tidens løb.

teres brugeren således af et større antal delbaser indeholdende gældende retsforskrifter.[97] Denne systematiske opdeling har primært været begrundet i praktiske hensyn i forbindelse med databasens opbygning, der således kunne ske trinvis, og beror endvidere på, at databasen reguleres som en form for indtægtsdækket virksomhed med de enkelte ministerier som økonomiske enheder, jfr. nærmere nedenfor.

For brugerne betyder delbaseopdelingen, uanset mulighederne for at søge på tværs af baserne,[98] at det er en betydelig fordel at vide, under hvilket ressort et bestemt regelområde henhører. Dette gælder ikke mindst i henseende til nye retsforskrifter, hvor en sådan forforståelse nærmest er en forudsætning for at man med sikkerhed kan finde de nye regler.

Delbaseopdelingen er således et væsentligt moment i forbindelse med en vurdering af, i hvilket omfang RETSINFORMATION kan varetage en kundgørelsesfunktion, jfr. under 5, og ved bedømmelsen af systemets anvendelighed for ikke-professionelle brugere.

4.3. Økonomi

Organisatorisk er databasen som nævnt for den statsejede dels vedkommende opbygget således, at hvert enkelt ministerium er ansvarlig for indlæggelsen af sine retsforskrifter, afholder omkostningerne herved, og er ejer af sine delbaser. Hele systemet er dog tilgængeligt under de samme betingelser, der er formuleret i den brugerkontrakt, som underskrives for at opnå adgang til systemet.

Den organisatoriske opbygning har væsentlig betydning for systemets økonomi, der fastlægges »udfra omkostningsmæssige synspunkter« (Bet.1001/1984 p.84). For at benytte systemet betales ingen fast abonnementsafgift, men derimod en søgeafgift der beregnes ud fra den tid systemet er blevet brugt, for tiden 500 kr. i timen. Denne pris er relativ lav, da den gennemsnitlige søgepris i Europa er omkring 800 kr. Indtægterne fordeles således, at ca. 120 kr. tilfalder Datacentralen for brug af datakraft m.v., medens de resterende ca. 380 kr. tilfalder det ministerium, i hvis delbase der er søgt.[99]

97. Der er oprettet 3 tilsvarende historiske delbaser, hvor retsforskrifter, der ophæves, placeres.

98. Denne på tværs-søgning (*-søgning) giver som resultat en listning af de retsforskrifter, der findes i de enkelte baser. Det er herefter nødvendigt at gå ind i den enkelte base for at se retsforskriftens indhold. Metoden ophæver altså ikke fuldstændigt ulemperne ved delbaseopdelingen.

99. Opkrævningen koordineres af sekretariatet for Retsinformation, jfr. Bet.

Søgeprisen gælder for alle, dvs. både for private og for offentlige myndigheder af enhver art.[100] Dette har specielt den betydning, at også folkebiblioteker skal betale afgiften, hvilket igen kan indebære, at det afhænger af de kommunale bevillinger, i hvilket omfang der kan gives bibliotekets lånere uhindret adgang til at benytte systemet, eller adgang kun opnås via en bibliotekar efter dennes skøn over behovet. Selv om 1 times søgning for den trænede er meget lang tid, er der ikke tvivl om, at denne afgift virker prohibitiv i forhold til de reelle muligheder for at benytte systemet.[101]

Det kan i almindelighed som et ideal lægges til grund, at adgangen til at gøre sig bekendt med gældende retsforskrifter bør være uafhængig af den enkeltes privatøkonomiske formåen. Retlig information bør ikke behandles som et rent markedsprodukt.[102] På denne baggrund er det uheldigt, at søgeprisen gælder for alle, idet dette forhold sætter fokus på statens forpligtelse til at stille sine retsforskrifter frit til rådighed for befolkningen.[103] Det kunne anføres, at ej heller Lovtidende er gratis, men abonnementsprisen for Lovtidende kan ikke anses prohibitiv, jfr. p.255, og i hvert fald svarer et årsabonnement til 1 times søgning. Under alle omstændigheder er Lovtidendes pris ikke til hinder for, at biblioteker o.lign. problemfrit kan formidle denne informationskilde.

En differentieret prispolitik,[104] der f.eks. kunne bestå i at biblioteker og andre dokumentationscentraler gratis kunne benytte RETSINFORMATION, er vanskelig at gennemføre, fordi denne som udgangspunkt forudsætter en aftale med samtlige ministerier. Det vil således være nødvendigt med en regeringsbeslutning herom.

En anden mulighed består i at benytte en fast årspris, der giver

1001/1984 p.87. Det fulde beløb udbetales til det pågældende ministerium, der herefter afregner med Datacentralen.

100. Dette indebærer bl.a., at søgeafgiften også skal betales af universiteterne. Dette har i praksis den konsekvens, at RETSINFORMATION ikke systematisk kan inddrages i det juridiske studium, der således producerer kandidater, der ikke er bekendt med elektronisk informationssøgning. En særdeles utilfredsstillende og uholdbar situation. - Se i denne forbindelse alment om undervisningssektoren, Barbara Melchior p.19.

101. Jfr. Peter Seipel, IRI-Rapport 1986:10 p.37. I Festskrift til Jan Hellner bemærker Seipel p.570, at der let kan foreligge en modsætning mellem myndighederne og brugerne vedr. omkostningerne.

102. Jfr. Werner Svoboda p.110.

103. I DS.JU 1984:3 p.111-13 argumenteres for en lav søgepris for eksterne brugere, men også for at databaser må være økonomisk rationelle for det offentlige.

104. En sådan anbefales af Michael Lloyd p.12.

adgang til at søge i meget lang eller ubegrænset tid. Et sådant system vil have den fordel, at de enkelte biblioteker m.fl. vil kunne budgettere sikkert med denne udgift.[105]

På længere sigt er den eksisterende situation uholdbar. I takt med at elektronisk informationsformidling vokser i omfang og erstatter papirudgaver, jfr. under 8, trues den frie og lige adgang til retlig information. Italien kan i denne forbindelse fremhæves som et forbillede, eftersom brug af ITALIGURE er gratis. Det ville være ønskeligt, om i det mindste biblioteker gratis kunne benytte RETSINFORMATION eller som et minimum alene skulle betale de edb-mæssige udgifter. I de kommende år er dette et af de centrale retspolitiske mål inden for informationsområdet.

Det må indtil videre konstateres, at de økonomiske betingelser for at benytte RETSINFORMATION udgør et væsentligt problem i forbindelse med mulighederne for at benytte systemet til kundgørelse af retsforskrifter, jfr. under 5.1.

4.4. Andre funktioner

I forbindelse med opbygningen af RETSINFORMATION havde andre momenter end systemets karakter af informationssystem betydning. Det var, jfr. under 2.2, en overordnet målsætning, at regelsanering skulle gennemføres med det formål at reducere det samlede antal retsforskrifter. Denne målsætning var især knyttet til cirkulæreniveauet, men havde dog også en vis betydning for bekendtgørelser.

Opbygningen af RETSINFORMATION tjener således også andre formål end det direkte informatoriske. Det må sikkert også anses nødvendigt at benytte databasesystemet til mere end et direkte informationssystem. I modsat fald vil de store investeringer være ude af proportion med den indtil videre ringe brug af databasen, jfr. herom under 8.[106]

En væsentlig anvendelsesmulighed er således, at der kan udprintes oplysninger, som kan bearbejdes videre i en sagsbehandlingssituation.

I og med at der er tale om en ny teknologi, der endnu ikke er fuldt ud gennemprøvet og som af mange opfattes som fremmed, lægges der vægt på, at RETSINFORMATION primært dels kan tjene som værktøj i den offentlige sagsbehandling, dels kan danne basis for en mere

105. Jfr. hertil Peter Blume, Nordisk Årbok 1987 p.41. Det kan tilføjes, at en sådan ordning kendes i de amerikanske databaser.

106. Jfr. Peter Seipel, IRI-Rapport 1986:10 p.59.

nuanceret og differentieret papirpublikation.[107] Specielt designede regelsamlinger, der løbende holdes à jour med nye udgaver, er således en væsentlig funktion af RETSINFORMATION. I almindelighed indebærer et databasesystem væsentlige muligheder for at forbedre det trykte informationssystem.[108]

Det er sandsynligt, at der endnu vil gå en del år, inden RETSINFORMATION vil få nogen særlig fremtrædende betydning som egentligt informationssystem, jfr. også under 8. Det må dog forventes, at dette vil kunne ske inden for en overskuelig årrække, hvorfor systemet må indrettes med særlig hensyntagen til at det er egnet som informationssystem. Det er denne anvendelsesmulighed, der har særlig interesse i henseende til formidling af retsforskrifter. Der forekommer ikke at være tvivl om, at databasesystemet vil kunne være et værdifuldt instrument til at effektivisere denne formidling.

5. Retlige virkninger ved databasepublikation

5.1. Kundgørelse

Det blev ovenfor p.252-55 konstateret, at Lovtidende som informativt organ havde en meget ringe betydning. Det er derfor naturligt at overveje, om der findes alternative formidlingsformer, der kan benyttes til kundgørelse, og i denne forbindelse inddrage databaser som en mulighed.

Spørgsmålet blev behandlet af Retsinformationsrådet i Betænkning 1001/1984 (p.49-50), hvor lovdatabasens retlige status søgtes fastlagt. Det blev her lagt til grund, at der ikke kunne knyttes retlige virkninger til offentliggørelse i RETSINFORMATION, hvilket havde den praktiske implikation, at Lovtidende og lovtidendeloven forblev uforandret. Begrundelsen for dette resultat er i betænkningen todelt.

For det første antages, at databaseteknologien fortsat må betragtes som eksperimenterende i den forstand at man endnu ikke har til-

107. Jfr. hertil Bet.1001/1984 p.35,40.

108. Jfr. om udgivelse af samling af centrale forskrifter og registre over forskrifter i Norges Lover, der grundet LOVDATA er indsat fra 1985, Einar Høgetveit, Jussens Venner 1985 p.340 og Torstein Eckhoff: Rettskildelære (2.udg. Oslo 1987) p.34 og 36. - Se også Bo Svenson, SvJT 1974 p.325-31 om registre til SFS på grundlag af RÄTTSBANKEN.

strækkelige praktiske erfaringer til at kunne basere kundgørelsen på denne teknologi. Hertil kommer, at det selvsagt ikke ville være forsvarligt at benytte denne metode, forinden databasesystemet var fuldt ud udbygget og afprøvet i praksis. I denne forbindelse bør databasernes sårbarhed også fremhæves.[109] Svigtende datakraft, arbejdskonflikter[110] m.v. kan medføre, at en database er »nede« i en periode. Selv om alternativ kundgørelse i så fald ville kunne benyttes, må det selvsagt sikres, at risikoen for afbrydelser er så lille som mulig.

For det andet blev der lagt vægt på, at de teknologiske forudsætninger på adressatsiden ikke er til stede. En forudsætning for at benytte databaser til kundgørelse måtte være, at alle havde reel mulighed for at bruge databasen, og man må derfor afvente den dag, hvor benyttelse af databaser er blevet lige så almindelig som f.eks. brug af telefonen. Udgangspunktet i gældende ret er derfor, at der ikke er knyttet kundgørelsesvirkninger til databasepublikation, jfr. dog videre nedenfor.

Den refererede argumentation for ikke at kundgøre i databaseform er tidsbestemt i den forstand, at der kan være mulighed herfor på et fremtidigt tidspunkt. Teknisk ville der ikke være vanskeligheder hermed, idet det f.eks. ved starten af første skærmbillede for den enkelte retsforskrift kunne angives, hvornår den var optaget, hvorved ikrafttrædelsestidspunktet kunne fastslås. Der kunne oprettes en særlig nyhedsbase på tværs af den almindelige delbaseopdeling. En anden - omend næppe hensigtsmæssig - mulighed er at benytte emnefeltet i de enkelte delbaser til at meddele kundgørelsen.

Selv om det derfor - uanset de store mangler ved Lovtidende - ikke i dag vil være tilrådeligt at lade kundgørelsen ske i RETSINFORMATION, vil dette kunne ske på et senere tidspunkt med positive informationsmæssige virkninger især pga. den jobnærhed, der karakteriserer databaserne, jfr. dog under 6.1 om Teledata, der muligvis bør foretrækkes.

Den danske position er ikke unik, idet der vistnok ikke er noget sted i verden, hvor den egentlige kundgørelse sker i databaser.

Den omstændighed, at RETSINFORMATION ikke benyttes til kundgørelse, udelukker ikke nødvendigvis, at der kan knyttes retsvirkninger til databasepublikation. Man kunne således forestille sig, at der blev opereret med en såkaldt negativ kundgørelsesvirkning,

109. Jfr. Maurice B. Line i Philip Hills (ed.): The future of the printed word (London 1980) p.30.

110. RETSINFORMATION var således »nede« grundet strejke 1/7-20/8 1987. En sådan situation adskiller sig i øvrigt fra en typografstrejke etc. ved at alt materiale, dvs. også det hidtil offentliggjorte, bliver utilgængeligt.

hvilket for så vidt angår forskrifter er under aktuel overvejelse i Norge. En sådan ordning ville indebære, at den omstændighed at en i øvrigt ikrafttrådt retsforskrift ikke er optaget i databasen medfører, at den ikke kan håndhæves. Denne virkning kunne indskrænkes til kun at gælde for retsforskrifter, der kan håndhæves til ugunst for borgerne. Retsforskrifternes ikrafttræden ville fortsat være betinget af kundgørelsen i Lovtidende. I praksis ville denne ordning ligestille Lovtidende og RETSINFORMATION, idet der kunne tages det forbehold, at indlægning i databasen alene er en forudsætning for håndhævelse, når dette faktisk kan ske, dvs. at systemet ikke er »nede«.

En sådan retsstilling, der kan begrundes med databasens status som statsligt system, ville nok især have praktisk betydning på bekendtgørelsesniveau, hvor det i dag kan være vanskeligt centralt at kontrollere, at alle retsforskrifter rent faktisk bliver indlagt i RETSINFORMATION. Den ville afgørende forbedre databasens brugsværdi og troværdighed uden at Lovtidendes værdi forringes.

For de bekendtgørelser, der i dag er undtaget fra kundgørelse i Lovtidende, ville en sådan ordning have særlig stor betydning.

Det er nærliggende at indføre en sådan ordning på det tidspunkt, hvor regelbasen er fuldt ud udbygget og har været afprøvet i nogen tid. Dette kunne være et første skridt i retning af at lade databasen erstatte Lovtidende.

I Betænkning 1001/1984 (p.51) blev det overvejet, om der skulle produceres et register over retsforskrifter med gyldighedsvirkning, jfr. også p.362, men man afstod fra at stille forslag herom, da der først skulle indhøstes erfaringer med systemet. Spørgsmålet bør overvejes nærmere på det tidspunkt, hvor RETSINFORMATION har været anvendt i et passende tidsrum. Fremfor et register vil det dog nok være mere nærliggende i et fuldtekstsystem at benytte det ovenfor omtalte princip om negativ gyldighedsvirkning.

5.2. Retligt ansvar

Det antages sædvanligvis, at staten vil kunne ifalde et erstatningsansvar for tab opstået grundet dispositioner foretaget på grundlag af retsforskrifter i Lovtidende, hvori der har været trykfejl etc.

I Bet.1001/1984 (p.52-53) blev det lagt til grund, at et objektivt erstatningsansvar ikke på tilsvarende måde burde være knyttet til databasen, da denne er et hjælpemiddel ved siden af Lovtidende, der indeholder den autoritative tekst. Denne opfattelse er næppe hensigtsmæssig. Databasens officiøse præg gør det naturligt, at brugerne vil have en særlig tillid til indholdet af basen, og at det derfor vil

blive oplevet som mindre rimeligt, at staten skulle være ansvarsfri for fejl i basen. Det vil i øvrigt i sig selv være fremmende for brugen af databasen, om et ansvar ikke var udelukket.

De til nu gjorte bemærkninger angår i første række personer, der benytter RETSINFORMATION uden selv at have indgået en brugerkontrakt, f.eks. lånere der gives adgang til basen på et bibliotek. For de der benytter RETSINFORMATION som kontrahent via brugerkontrakten afhænger retsstillingen som udgangspunkt af kontraktens bestemmelser,[111] som i øvrigt må bedømmes ud fra de almindelige obligationsretlige regler.

Problemet er behandlet i den eksisterende kontrakts § 5, hvori det siges, at »*ansvaret for redaktionen af basernes indhold under Retsinformation påhviler det enkelte ministerium respektive den enkelte eksterne informationsleverandør. JM/SFR påtager sig intet ansvar for indholdet i baserne under Retsinformation*«. Bestemmelsen må vist nok forstås således, at den enkelte informationsleverandør kan gøres ansvarlig for fejl, der har medført en tabsgivende disposition. Bestemmelsen angiver intet om ansvarsgrundlag og øvrige ansvarsbetingelser. Det må nok antages at være et almindeligt kontraktculpaansvar, jfr. dog nedenfor. Bestemmelsen er dermed på baggrund af de ovenfor anførte synspunkter ikke tilfredsstillende.

Selv om også private informationsleverandører vil kunne ifalde et ansvar, er der grund til at formode, at der vil blive anlagt en særlig streng bedømmelse af fejl i delbaser, som det regelproducerende ministerium er leverandør til. Nogen praksis på området foreligger ikke, og det må da også antages, at det vil være yderst sjældent, at sådanne fejl vil foreligge.

6. Anvendelse af andre teknologier

Som det er fremgået af redegørelsen ovenfor under 2.5.1 er det væsentligste problem for en videre udbredelse af juridiske databaser, at det i dag kan være vanskeligt at gennemføre tilstrækkeligt præcise søgninger. Det er derfor ønskeligt, at databaserne også i teknisk henseende udvikles på et demokratisk grundlag.[112] På denne baggrund

111. Der tages i Bet.1001/1984 p.54-55 afstand fra vidtgående ansvarsfraskrivelser, der svækker tilliden til systemet.

112. Jfr. Elvin B. Parker i Manfred Kochen (ed.): Information for action (New York 1975) p.28.

er det hensigtsmæssigt at inddrage brugerne i informationssystemets opbygning, drift og udvikling.[113] En mulighed er dannelse af brugergrupper, der på formaliseret måde kan give feedback til databaseproducenten.

De tekniske vanskeligheder er især aktuelle for den almindelige borger,[114] der er uden juridiske forudsætninger og som derfor mødes af den traditionelle retlige sprogbarriere.[115] Det er derfor et meget væsentligt spørgsmål, på hvilken måde man teknologisk kan forbedre databaserne.

En mulighed består i at udforme specielt designede terminaler således at tastaturet indrettes med særligt henblik på søgninger i RETSINFORMATION. Dedikerede terminaler vil utvivlsomt øge effektiviteten, men brugerne foretrækker maskinel der kan benyttes til mange forskellige funktioner.[116] I betragtning af, hvor mange forskelligartede formål terminaler/PC'ere i dag benyttes til, er dette således næppe en farbar vej. Sådanne terminaler er især blevet anvendt ved søgninger i den amerikanske database, LEXIS, hvilket netop var begrundet med juristernes skræk for edb-terminaler.[117] Denne terminal, UBIQ, har den skavank, at forhåndsbindingen af tastaturet begrænser den variationsbredde forespørgsler kan gives.[118] Medens brug af dedikerede terminaler tidligere var en betingelse for at benytte LEXIS, kan andre terminaler i dag også benyttes. Det kan tilføjes, at også til WESTLAW findes der en dedikeret terminal, WALT, som blev introduceret august 1983. En fakultativ mulighed for at anvende en dedikeret terminal til at søge i RETSINFORMATION ville være ønskelig.

I dette afsnit vil to muligheder til at fremme brugsværdien af elektronisk information blive skitseret. Den første tager særlig sigte på den almindelige borger, medens den anden specielt vil kunne være til gavn for professionelles anvendelse af den databaselagrede information.[119]

113. Jfr. Peter Canisius p.66.

114. I Bet.1001/1984 p.37 udtrykkes en forventning om, at RETSINFORMATION vil kunne benyttes af ikke-jurister.

115. I Bet.1001/1984 p.59 nævnes f.eks. behovet for listning af synonymer.

116. Jfr. Alan F. Smeaton p.13-14. Jon Bing, Computers and law p.26 er positiv over for anvendelsen af dedikerede terminaler.

117. Jfr. William G. Harrington note 4.p.552.

118. Jfr. Trygve Harvold, Nordisk Årbok 1987 p.81.

119. Også ved databaser må der skelnes mellem professionelle og ikke-professionelle brugere, jfr. Peter Seipel, IRI-Rapport 1986:10 p.29.

6.1. Videotex

To forudsætninger må være opfyldt for at almindelige borgere umiddelbart kan få adgang til juridisk information i elektronisk form. De økonomiske investeringer i apparatur og søgninger må være små. Søgeproceduren må være enkel og simpel samt ikke forudsætte en forud erhvervet juridisk viden. På denne baggrund er det nærliggende at overveje, om videotex[120] kan være løsningen. Afgørende for denne teknologis udvikling har netop været, at det skulle være et meget enkelt system, således at enhver borger kan bruge det.[121] Selv informationssvage grupper i befolkningen skulle i et vist omfang kunne benytte videotex.[122]

Videotex-systemet, der efterhånden foreligger i mange forskellige variationer, består af en særlig terminal, som har indbygget en dekoder, hvorved der ved hjælp af infrarødt lys kan kommunikeres via en hvilken som helst skærm, f.eks. et fjernsyn. Kommunikationen foregår via telefonnettet, hvorfor et modem skal benyttes, idet dette kan være separat eller mere praktisk være indbygget i terminalen.[123] Apparaturet er karakteriseret ved at være billigt og efterhånden forventes udgifterne at blive for svindende i forhold til anskaffelsesprisen for et fjernsyn, hvori videotex-dekodere i fremtiden vil være indbyggede.[124] Et problem er dog, at videotex kan skabe et behov for en ekstra telefon.[125]

Pointen i systemet er således, at det er muligt at sprede elektronisk information til de enkelte hjem, da de fleste mennesker har et fjernsyn.[126] Dette var grundtanken bag denne oprindelige engelske idé, men efterhånden er det mere blevet erhvervslivet, der opfattes som den primære adressatgruppe, ligesom det i højere grad er hjem-

120. Jfr. i almindelighed Leif Drambo p.85-86.

121. Roger Woolfe: Videotex (London 1980) anfører p.19, *»that videotex should be workable by a person who is willing, and is of average intelligence but without any computer experience, is fundamental to the videotex concept«.*

122. Jfr. hertil Lars Junberger p.9 og især 88-89.

123. Jfr. hertil Bet.935/1981 p.11.

124. Jfr. Bet.935/1981 p.34-35.

125. Jfr. Niels Jørgen Jensen m.fl.: Teletekstsystemer (København 1980) del 1 p.92, Steen Hildebrandt, Sigurd Bennike: Hvordan gik teledataforsøget (København 1984) p.358.

126. Jfr. Teledata. Bibliotek på TV (København 1985) p.123, der fremhæver at opkaldsproceduren må være meget enkel og helst ske på lignende måde som man skifter kanal på et fjernsyn.

mecomputeren end fjernsynet, der er blevet den centrale modtagerskærm.[127] Denne ændring i forhold til de oprindelige intentioner[128] stiller sig ikke hindrende i vejen for at benytte videotex til formidling af retsforskrifter. Videotex vil fortsat være medieegnet i forhold til ikke-professionelle adressater.

Søgningen sker ved hjælp af et særligt tastatur knyttet til terminalen. Dette kan være numerisk eller alfanumerisk. I det første tilfælde, der bliver lagt til grund i det følgende,[129] har hver database (og hver side) i systemet et nummer, der benyttes ved søgningens begyndelse. De enkelte basers nummer kan fremgå af en trykt manual[130] eller af en oversigtsbase.

Informationen i den enkelte base er indlagt i en hierarkisk træstruktur,[131] hvor brugeren styres fra det ene skærmbillede til det næste og dermed frem til mere og mere specificeret information. Dette meget strukturerede menusystem befinder sig således i den anden ende af skalaen i forhold til den frie tekstsøgning. Selv denne simple struktur kan dog være vanskelig at bruge for nogen.[132]

Videotex-systemet er som nævnt en engelsk idé udviklet i midten af 1970'erne af Sam Fedida under betegnelsen Viewdata.[133] Under systemet PRESTEL findes i dag en juridisk database LAWTEL, idet et tidligere system, INFOLEX, nu er ophørt. I dag findes sådanne systemer i mange europæiske lande.[134] I 1985 var der ca. 1,3 millioner videotex-terminaler i Europa, og det forventes, at der i 1990 vil være ca. 10 millioner.[135]

Især i Frankrig har videotex fået udbredelse.[136] Der gennemføres

127. Herved adskilles underholdning og informationsformidling, jfr. Roger Woolfe p.60.

128. Jfr. Ann-Charlotte Helm: Teledata för konsumenter (Göteborg 1981) p.49 om den manglende opfyldelse af aspirationerne bag det engelske forsøg.

129. Dette beror på, at denne metode er den mest simple og dermed bedre egnet for almindelige borgeres søgninger. Det kan diskuteres, om tal eller bogstaver er lettest at huske, men når man kan støtte sig til en trykt basefortegnelse, må tal efter mit skøn foretrækkes.

130. Jfr. Bet.935/1981 p.12.

131. Se om denne metode Mogens Boman p.28-30.

132. Jfr. Roger Woolfe p.53.

133. Jfr. omtale hos Jon Bing: Handbook p.461-64, SOU 1981:45 p.73-76, Lars Junberger p.20-28 og Niels Jørgen Jensen m.fl. del 2 p.60-65.

134. Jfr. oversigt over udenlandske systemer i Bet.935/1981 p.58-60.

135. Jfr. Ritva Juntunen, Nordisk Årbok 1987 p.62.

136. Se til det følgende Steen Hildebrandt, Sigurd Bennike p.41-42, Barbara Melchior p.9, Anders Larsen m.fl. p.84-100 og især Andre R. Bertrand i Distribu-

i disse år et ganske enestående eksperiment med hensyn til formidling af elektronisk information. I 1978 blev det besluttet at igangsætte et fransk videotexsystem, Teletel, der betjenes via en særlig terminal, Minitel (skærm og tastatur). Systemet begyndte at fungere i 1981, hvor 2200 terminaler blev distribueret til indbyggerne i Velizy. Det tog for alvor fart, da postvæsenet udviklede den elektroniske telefonbog og besluttede at uddele Minitel-terminaler gratis til alle abonnenter, hvis eneste modydelse består i, at de skal afstå fra at modtage en trykt telefonbog. I dag er der uddelt 3,5 millioner terminaler, dvs. at ca. 50 millioner mennesker har adgang til systemet.

Teletel består af mere end 8000 forskellige baser, der registreres i den jævntligt udgivne fortegnelse, Listel. I 1988 er der registreret 50 millioner forespørgsler på gennemsnitligt 3 minutter pr. måned, dvs. 1 pr. beboer i Frankrig. Brug af systemet betales over telefonregningen, idet der er stor forskel på, hvad de enkelte baser koster. Blandt disse er basen LEX, der indeholder de retsforskrifter, som er optaget i Journal Officiel. Retsforskrifterne befinder sig i basen i 6 dage efter det pågældende nummer er udkommet.

For så vidt angår anvendelse af elektronisk information er Frankrig således et foregangsland, hvorved bemærkes, at det er almindeligt anerkendt, at det netop er brug af datateknologi i dagligdagen, der udgør en hovedforudsætning for at bl.a. databaser kan vinde virkelig indpas.

I de skandinaviske lande er man derimod ikke langt fremme, og der forventes ikke nogen særlig ekspansion i den nærmeste fremtid.[137] I Danmark blev et forsøg med videotex, Teledata, gennemført i perioden 1/4 1982-1/4 1984.[138] Teledata er nu i permanent funktion. I 1988 er der indført et nyt og mere avanceret system, der styres af de danske televirksomheder. For brug af det nye Teledata betales en kvartalsafgift på 75 kr. og minutprisen, incl. telefon, er 1 kr., hvortil kommer eventuelle afgifter til de enkelte databaseudbydere. Selv om systemet er designet med henblik på en terminal som skærm, kan et farvefjernsyn fortsat benyttes til bl.a. Prestel-formatet. Der er ikke

tion, access and communications (The Computer Law Association, Amsterdam 1988) p.286-87.

137. Jfr. f.eks. SOU 1981:45 p.128, hvor det skønnes at der i 1990 vil være 10.000 terminaler i Sverige.

138. Jfr. om forsøget Bet.1029/1985 p.182-83. I 1982-83 var der 6 mio. opkald, dvs. 8200 pr. dag. Private brugeres andel var 21 pct., jfr. Steen Hildebrandt, Sigurd Bennike p.145-49.

Der var i Mediekommissionen stærkt delte meninger om Teledata's fremtid, jfr. Bet.1029 p.185-88. Et af stridsspørgsmålene angår brug af reklamer i systemet, hvilket det selvsagt falder uden for denne afhandlings rammer at beskæftige sig med.

indtil nu et særligt stort antal brugere,[139] men potentialet er efter mit skøn stort.[140]

Ved vurderingen af dette systems anvendelighed til formidling af retsforskrifter må man være opmærksom på, at den hierarkiske menustruktur indebærer, at brugeren ikke kan definere et selvstændigt problem, men er bundet af den på forhånd foretagne strukturering af de indlagte informationer.[141] Strukturen er statisk og tilpasses kun vanskeligt ændringer.[142] Systemet er karakteriseret ved at man ikke kan adskille indhold fra struktur, hvilket uanset den lettelse indholdsfortegnelser kan medføre indebærer, at brugeren passivt må gennemse mange skærmsider.[143] Søgetiden forlænges for hver skærmside man skal igennem, hvorfor en høj transmissionshastighed er væsentlig.[144] Disse begrænsninger i forhold til fritekstsøgning er dog ikke afgørende, når det betænkes, at denne form for regelformidling primært, men ikke nødvendigvis udelukkende, tager sigte på retssystemets ikke-professionelle adressater.[145] Netop her er det afgørende, at søgeproceduren er uendelig simpel,[146] og det kan derfor ikke være afgørende, at den ikke kan blive så nuanceret og aktiv som ved den almindelige juridiske database.[147]

En simpel opbygning er en forudsætning for at Teledata kan mindske forskellene i adgangen til information.[148] Selv om der ikke er enighed om, at træstrukturen er simpel, idet der er peget på at mange trin med tilsvarende fejlmuligheder skal gennemløbes for at få fat på den ønskede information,[149] vil denne form for informationssøg-

139. Anders Larsen m.fl. regner p.83 med, at der i 1990 vil være 30.000 brugere.

140. Mogens Boman p.108 er meget optimistisk og forudser, at Teledata i år 2000 vil være lige så brugt som telefonen.

141. Jfr. Marit Thorvaldsen, Complex 5/1981 p.3.

142. Jfr. Teledata. Bibliotek på TV p.116.

143. Jfr. Ritva Juntunen, Nordisk Årbok 1987 p.68-69.

144. Jfr. Niels Jørgen Jensen m.fl. del 1 p.91.

145. Steen Hildebrandt, Sigurd Bennike p.359-60 forventer, at Teledata vil sprede sig efter en social skala og at dette vil ske langsomt.

146. Jfr. Ann-Charlotte Helm p.9.

147. SOU 1981:45 p.138: »*Teledata får inte ställa så stora intellektuella, språkliga eller andre färdighetskrav att stora delar av allmänheten utestängs från mediet*«.

148. Jfr. Mogens Boman p.106-108.

149. Jfr. Morten Giersing: Om forbrugeroplysning og teledata (København 1981) p.20-21, hvor det endog hævdes, at der kan være en risiko for at informationskløfterne øges, fordi Teledata erstatter personlig vejledning fra bibliotekarer m.fl.

ning være anvendelig for store dele af befolkningen. Selv om de egentligt informationssvage, jfr. p.394, næppe vil benytte systemet, der forudsætter et personligt initiativ, vil dets spredningseffekt være stor.

På denne baggrund forekommer det nærliggende at søge opbygget en version af RETSINFORMATION, der kan indpasses i videotex-modellen. Dette må foretrækkes fremfor at man blot som i dag via Teledata kan kobles op til eksterne databaser. En sådan version kan teknisk opbygges ved at informationen konverteres til dette format, hvilket vil kunne ske ved hjælp af en redigeringsterminal.[150] Der er ikke grund til at skjule, at en række tekniske vanskeligheder skal overvindes. Et væsentligt problem er, at der er begrænsede muligheder for at vise store tekster på det enkelte skærmbillede.[151] Det normale skærmbillede indeholder 24 linjer å 40 tegn, hvoraf de 2 linjer er til redaktionel brug, hvilket betyder at der skal bruges et meget stort antal tekstsider. Udgangspunktet bør dog være, at der opbygges en række videotex-baser med hierarkisk træstruktur, der korresponderer med delbaseopdelingen i RETSINFORMATION.

Det må for en god ordens skyld præciseres, at for den almindelige borger er det ikke tilstrækkeligt, men dog et væsentligt skridt på vejen, at gengive hele regeltekster, dels fordi andre retskilder har betydning for den borger, der ønsker at kende gældende ret på et bestemt område,[152] dels fordi borgeren konfronteres med den juridiske sprogbarriere. Teledata vil da også kunne benyttes til faktisk regelformidling, hvilket sker i dag ved at der leveres information til systemet af Statens Informationstjeneste[153] Denne problemstilling omtales nærmere p.394.

Uanset de foreliggende vanskeligheder forekommer det muligt at opbygge en række oversigtsbilleder, der fortæller brugeren, dels hvilke emner der findes retsforskrifter om inden for den pågældende base, dels titlerne på de enkelte retsforskrifter, således at en af disse to muligheder kan benyttes som indfaldsvinkel til den videre søgning. Inden for hvert emne/titel kan der herefter opbygges en videre menu over en række skærmbilleder, der leder frem til mere og mere præciserede niveauer og til sidst til de enkelte regler, der er særlig relevante ud fra den interesse brugeren har.

Selv om man ej heller ved hjælp af denne metode kan ophæve springet mellem kilde og norm, jfr. p.91-93, vil det enkelte skærmbillede i en udbygget version kunne beriges med fortolkningsdata såsom hen-

150. Jfr. Bet.935/1981 p.13.

151. Jfr. Peter Seipel, Festskrift til Jan Hellner p.523.

152. Jfr. Marit Thorvaldsen p.17.

153. Jfr. Bet.1117/1987 p.79.

visninger til lovforarbejder, praksis og litteratur. Der er således potentielt tale om en teknologi, der effektivt vil kunne kommunikere regelinformation til den almindelige borger.[154]

6.1.1. Kundgørelse

Videotex-metoden vil også kunne benyttes til at foretage kundgørelse af retsforskrifter.[155] Man kunne således tænke sig en base i systemet, som indeholdt de retsforskrifter, der var udsendt f.eks. inden for den sidste måned. Disse retsforskrifter må selvsagt også indplaceres i de enkelte specialbaser. I kundgørelsesbasen, hvis benyttelse bør være gratis, jfr. nedenfor, kunne der dels være en række oversigtskærmbilleder, der dag for dag med den nyeste dag først angav titlen på de retsforskrifter, der var udstedt, deres ikrafttrædelsesdato og nummeret på den specialbase retsforskriften er placeret i. Tilknyttet hertil skulle det være muligt at få retsforskriftens fulde tekst frem ved angivelsen af dens nummer, hvorimod den, der ønsker at foretage en detaljeret søgning i retsforskriften måtte henvises til den pågældende specialbase.

Et sådant system ville således medføre, at de retlige virkninger af en retsforskrifts offentliggørelse var knyttet til dens optagelse i Teledata og ville således retligt gøre Lovtidende overflødig. Denne ordning kan først gennemføres på det tidspunkt, hvor Teledata er almindeligt udbredt og kendt, jfr. også under 5.1. Der ville nok fortsat af sikkerhedsmæssige grunde være behov for en løbende kronologisk papirudgave af de nye retsforskrifter.

Den skitserede model forudsætter som nævnt, at videotex er alment udbredt f.eks. ved hjælp af den franske metode, hvorved bemærkes, at apparaturet som nævnt bliver stadig billigere. Dens fordel vil være, at alle kan få nem adgang til at blive bekendt med, hvilke nye retsforskrifter der er udstedt. Dette vil indebære, at kundgørelsen også vil varetage en informativ funktion. Det må i denne forbindelse særlig fremhæves, at information bliver tilgængelig uanset geografiske afstande[156] samt også for personer med fysisk handicap.[157]

Det oplyses i Betænkning 935/1981 (p.27), at ca. 10 pct. af husstandene ikke har fjernsyn og/eller telefon. Da Teledata også forudsættes

154. Metoden er på samme måde som den almindelige database fordelagtig for fysisk handicappede, der er bundet til hjemmet, jfr. Bet.935/1981 p.26.

155. Jfr. herved Ritva Juntunen, Nordisk Årbok p.73, der finder, at videotex er velegnet til nyhedsformidling af retligt materiale.

156. Jfr. Lars Junberger p.90.

157. Jfr. Marit Thorvaldsen p.76.

at kunne benyttes via biblioteker, forekommer dette ikke at være afgørende.[158] Udbredelsen vil alligevel kunne blive langt større end tilfældet er med Lovtidende, jfr. foran p.254.

6.1.2. Økonomiske forhold m.v.

Gennemførelsen af den her skitserede model forudsætter en række investeringer fra det offentliges side, idet der især må lægges vægt på, at det bliver gratis i hvert fald at benytte kundgørelsesbasen. Statens udgifter til formidling af regelinformation vil blive væsentligt forøget. Ses der bort fra selve etableringen af Teledata, der beror på andre hensyn, anslås prisen per skærmbillede i Betænkning 935/1981 (p.32-35) til 200-400 kr. pr. år.[159] Det bør endvidere fremhæves, at opdateringen grundet de faste skærmbilleder vil være meget ressourcekrævende.[160] I betragtning af de stadige statsfinansielle problemer vil disse nye udgifter kunne give anledning til betænkeligheder.[161]

Vurderingen af denne problemstilling afhænger i sidste instans af en almindelig politisk bedømmelse, men desuagtet kan enkelte hovedsynspunkter fremføres.

Det kan for det første hævdes, at staten har en almindelig forpligtelse til at gøre sine retsforskrifter tilgængelige for befolkningen.[162] Både folketing og forvaltning fungerer på vegne af befolkningen, der således har en ideel interesse i at kende de retsforskrifter, som den enkelte borger som udgangspunkt er forpligtet til at efterfølge.

For det andet er en effektiv kommunikation en forudsætning for, at retsforskrifter får virkninger efter deres hensigt. Der er ikke megen (rationel) mening forbundet med retsforskrifter ingen kender. Der kan således være en almen interesse i at fjerne sig fra den fiktion om formidling af regelkundskab, som Lovtidende er baseret på. Ej heller i et teledatasystem vil borgerne løbende læse alle nye retsforskrifter. Dette ville være naivt at tro, men borgernes reelle mulig-

158. I Teledata. Bibliotek på TV fremhæves p.136, at biblioteker bør kunne anvende Teledata gratis, jfr. også nedenfor.

159. Prisen i det nye teledatasystem er ikke fastsat på nuværende tidspunkt.

160. Jfr. Marit Thorvaldsen p.4.

161. Jfr. Teledata. Bibliotek på TV p.41, hvor man af økonomiske grunde foreslår opkobling fremfor ny version.
Udstrakt brug af Teledata vil muligvis kunne overbelaste telefonsystemet, således at dette må udvides.

162. Jfr. f.eks. Bet.641/1972 p.11, hvor der tales om en ideel pligt. Se også Lars Ag, bilag 8 til 27.nordiske juristmøde 1975 p.5, hvor der tales om et videregående informationsansvar.

heder for at se, hvilke nye retsforskrifter der er udstedt og herefter at tage stilling til, om de kan være relevante, vil blive væsentligt forbedrede.

Over for disse synspunkter står, jfr. p.268-70, det forhold, at det fra regelproducenternes side ikke altid reelt er ønsket, at retsforskrifterne bliver kendt. En effektiv regelkommunikation kan derfor være en udfordring til de skjulte og falske lodder, der ofte ligger i regelproducenternes skål.

Informationspolitikken må negligere disse modstående hensyn, der ud fra en ideel betragtningsmåde ikke er acceptable. Man må være opmærksom på, at en gennemførelse af en sådan informationspolitik kan have som konsekvens, at materielle regelændringer, der f.eks. forringer sociale ydelser, implementeres, men dette er en pris der må betales for at opnå et »ærligt« retssystem.

Konklusionen på disse overvejelser er herefter, at staten bør afsætte betydeligt flere ressourcer til formidling af retsforskrifter i forbindelse med en udnyttelse af den moderne teknologis muligheder.

6.2. Kundskabsbaserede systemer

Et centralt problem ved anvendelsen af de traditionelle juridiske databaser er som foran nævnt at udnytte de søgningsmuligheder der foreligger til at opspore den relevante information. Dette sætter fokus på det ønskværdige i, at der etableres en aktiv dialog mellem bruger og system, hvilket i første omgang særligt vil være til gavn for de professionelle databaseanvendere.

Det er her naturligt at inddrage de såkaldte kundskabsbaserede systemer[163] til at foretage mere præcise begrebsbestemte søgninger. Jon Bing har i denne forbindelse talt om »conceptual retrieval«.[164] Der kan bl.a. peges på behovet for at databasen automatisk foretager en semantisk analyse af de stillede forespørgsler (indkredser synonymer og relaterede termer), således at informationsbehovet på denne måde bedre kan tilfredsstilles.[165] Databasen bør i almindelighed søges tilføjet en form for intelligens, der gør den i stand til at foretage vurderinger i forhold til den information der bearbejdes. Vigtigt i denne sammenhæng er relevans feedback, hvor systemet efter

163. Jfr. Jon Bing, Nordisk Årbok 1987 p.128-29 om repræsentation af juridiske begreber og deres relationer.

164. Jfr. Jon Bing: Conceptual text retrieval for legal information retrieval systems (Rom-konference 1988 VIII nr.4) p.2-6, hvor et norsk forsøg med udvikling af en norm-orienteret thesaurus beskrives.

165. Jfr. David Davis, Yearbook vol.3 p.174-75.

den første søgning viser nogle dokumenter som relevante og dermed spørger brugeren, om dette er en korrekt vurdering.[166] Et andet mål er, at databasen kan svare på upræcise spørgsmål, hvor der f.eks. bruges begreber, der ikke har en entydig repræsentation (»fuzzy terms«).[167] I en vidensbase må der findes en logik, der kan behandle disse forespørgsler. Denne må være koblet til databasens dokumentbase.

Det ovenfor antydede udviklingsarbejde har sin baggrund i den almindelige forskning vedrørende kunstig intelligens, der i de senere år har gjort store fremskridt.[168] Denne forskning er baseret på den nok i sidste instans uholdbare opfattelse, at den menneskelige hjerne kan anskues som en computer og omvendt computeren som en hjerne,[169] men selv om de mest visionære mål således næppe kan realiseres, vil man utvivlsomt kunne komme langt ad denne vej. På juraens område befinder forskningen sig i det store og hele på eksperimentalt niveau.

Resultatet kan blive ekspertsystemer.[170] Disse vil på mere eller mindre snævert afgrænsede områder kunne bistå f.eks. juristen med at træffe afgørelser eller ligefrem i et vist omfang selv træffe dem. Ekspertsystemet med dets indlagte viden kan endvidere kombineres med den juridiske database og dermed berige og kvalificere de søgninger, der faktisk foretages.[171]

Et ekspertsystem[172] kan kort defineres som et dataanlæg med programmer, der har en indbygget viden, der gør det i stand til at fungere på samme eller ligefrem et højere niveau end eksperter på det pågældende område. Systemet opbygges ved, at den viden, som de virkelige eksperter har, formaliseres og overføres til systemet, der herudover har den egenskab, at det kan optage ny viden i forbindelse med de opgaver det foretager. Ekspertsystemer angår derfor spe-

166. Jfr. Jon Bing, Yearbook vol.2 p.31.

167. Jfr. Gautam Biswas, Information Science vol.38 (1987) p.84.

168. Jfr. Richard Susskind: Expert systems in law (Oxford 1987) p.6-7.

169. Jfr. Ronald Stamper m.fl.: Expert systems - Lawyers beware! (Rom-konference 1988 X nr.42) p.17-19.

170. Et vigtigt mål er at udvikle en ekspertsystemskal, der er særlig indrettet med henblik på juridiske systemer, jfr. Richard Susskind p.155-57.

171. Jfr. Alan F. Smeaton p.10-11. - Et forsøg med integration af database og ekspertsystem i et system er beskrevet af Gian Piero Zarri: Knowledge bases: A new tool for »advanced« information processing (Rom-konference 1988 X nr.26).

172. Se i almindelighed Peter Blume, UfR 1987 p.65-72.

cielle områder i modsætning til databaser, der er generelle.[173] Benyttes samtidig en dialog baseret på naturligt sprog kan systemet koblet til f.eks. RETSINFORMATION benyttes til at udsøge og bearbejde de retsforskrifter, der er relevante i forhold til den efterspurgte problemstilling. Det er således fortolkede juridiske data ekspertsystemet leverer til brugeren.[174]

En vellykket anvendelse af kundskabsteknologien kan indebære, at den usikkerhed, der i dag næsten altid vil være tilstede ved en databasesøgning, hvor det kan være uklart om al relevant information er fundet, vil forsvinde. De i databasen indlagte informationer vil således kunne gøres mere tilgængelige og brugbare end tilfældet er i dag. Det må således især fremhæves, at de brister, der kan være forbundet med fritekstsøgning, vil blive væsentligt minimeret.

Som nævnt foran er de kundskabsbaserede systemer rettet til retssystemets professionelle adressater og tager således sigte på den fagligt kvalificerede brug af retlig information.[175] Der er ganske store omkostninger forbundet med opbygningen af sådanne systemer, hvorfor det indtil videre ikke forekommer realistisk at forvente, at disse vil kunne udvikles til brug for den almindelige borgers anvendelse af regelinformation. Denne vurdering er sikkert holdbar for dette århundrede, men det kan ikke afvises, at teknologien engang i fremtiden vil være så veludviklet, at den også vil kunne anvendes til fremme af den almindelige anvendelse af regelinformation, og dette måske endda på en mere effektiv måde end det ovenfor omtalte videotexsystem.[176]

Den store utopiske mulighed, der åbner sig med denne teknologi, består i en nedbrydning af skellet mellem kilde og norm, jfr. om dette p.91-93, og dermed en kvalitativ forandring af de opgaver, som et (retligt) informationssystem vil kunne varetage. Hvis en lægmand således i et naturligt sprog kan præsentere sit retlige problem for datasystemet, der herefter automatisk efter eventuelt at have stillet supplerende spørgsmål til brugeren, finder frem til de relevante regler m.v., bearbejder disse ved hjælp af anerkendt fortolkning, og derefter besvarer problemet, vil anvendelse af retlig information for alvor være demokratiseret.

173. Jfr. Helene Bauer-Bernet p.451.

174. Se i denne forbindelse Richard Susskind p.62, der fremhæver, at det er fagligt ønskeligt at bruge databasen med de primære kilder og ekspertssystemet samtidig, da man herved bedre får mulighed for at kontrollere ekspertsystemet og ikke bliver blindt afhængig af dette.

175. Jfr. Richard Susskind p.12.

176. En af de særlig interessante metoder består af en udbygget kobling af begreber i databasen ved hjælp af synonymforbindelser, jfr. Gautam Biswas p.98.

Der er mange og store ubesvarede spørgsmål, som skal løses, forinden en sådan mulighed kan realiseres. Det må særlig fremhæves, at disse systemer, herunder ikke mindst ekspertsystemer, er baseret på forudsætninger om rettens natur og juridisk argumentations karakteristika, hvorom der jo langt fra er universiel koncensus.[177] Det er langt fra alle, der mener at sådanne systemer overhovedet kan udvikles, idet der især peges på at juridiske normer er åbne og dynamiske. De vil ikke kunne håndteres af et lukket edb-system.[178] Der er ej heller som foran nævnt endnu udviklet et i praksis operationelt ekspertsystem. Det er blevet kritiseret, at ideen om ekspertsystemer m.v. er funderet på en form for naturvidenskabeligt paradigma, hvorefter virkeligheden er objektiv og kan forstås samt kontrolleres af en individuel ekspertintelligens.[179]

Selv om det er vanskeligt at bedømme, om sådanne systemer overhovedet vil kunne udvikles, og om det ud fra en overordnet samfundsmæssig vurdering overhovedet er ønskeligt, er der ikke tvivl om, at kundskabsteknologien kan forbedre databasesøgningen. De nævnte systemer er ej heller længere ren science fiction, men derimod en utopi hvis opfyldelse ikke fuldt ud kan afvises.

7. Det juridiske sprog

Datateknologien kan benyttes til at forbedre det juridiske sprog. Som påpeget p.32 er det fundamentalt, at informationssystemet ikke påvirker indholdet eller formen af de informationer det formidler, hvorfor man skulle tro, at dette ikke var en aktuel problemstilling.

Selve den omstændighed, at retsforskrifter lagres i elektronisk form, kan dog som nævnt under 2.3 motivere til at regeltekstene ændres. Der vil således kunne være behov for en standardisering af udformningen, således at mere sikre søgninger kan gennemføres.[180] I takt med at det ovenfor skitserede videotex-system måtte blive udviklet, vil det kunne være hensigtsmæssigt at harmonisere den juridiske sprogbrug, således at reglerne tvangfrit lader sig indpasse i denne teknologi.

Databaser som lagringsmedium medfører, at den samlede regelin-

177. Jfr. Richard Susskind p.20 og om problemet med åbne normer p.186-93.

178. Jfr. f.eks. Rajko Pirnat: On scientific paradigms, law and legal information systems (Rom-konference 1988 VII nr.19) p.12-13.

179. Jfr. Ronald Stamper m.fl. især p.1-3.

180. Jfr. Bet.1001/1984 p.58.

formation bliver mere overskuelig.[181] Det bliver hermed lettere at sammenligne forskellige retsforskrifter, og det bliver ikke mindst mere enkelt at gennemføre sproglige ændringer af reglerne.

Ses der således i første omgang bort fra de formelle kompetencenormer og procedurenormer i forbindelse med regelproduktion, vil man hurtigt kunne erstatte forældede eller inadækvate udtryk i retsforskrifter ved at lade datasystemet finde frem til alle de regler, hvori et sådant udtryk indgår, og erstatte dette med nye udtryk. Dette var som nævnt under 3 den oprindelige anledning til anvendelse af datateknologien.

Den elektroniske lagring og datamaskinernes evne til informationsbehandling medfører endvidere, at der opstår forbedrede muligheder for at analysere og vurdere den normative struktur i de retlige regler. Muligheden for på dette grundlag at udforme en deontisk logik, der kan være redskab for en sproglig forbedring af retsforskrifterne, er således rykket betydeligt nærmere.[182] Der pågår derfor i disse år mange forsøg med omformning af regeltekster, normalisering, således at reglerne dels tvangfrit kan indgå i den elektroniserede forvaltning[183] og her f.eks. håndteres af ekspertsystemer, dels hvilket er af størst interesse her blive mere læseværdige.[184]

I denne forbindelse må det fremhæves, at der kun bør være én original regeltekst.[185] Selv om det informatorisk kunne være tillokkende med flere regeltekster afpasset de enkelte adressatgrupper, vil dette let kunne give anledning til retlige problemer, da der uvilkårligt sker glidninger i meningsindholdet mellem to tekster, selv om disse tilsigter at være identiske.

En mulighed, der er knap så ambitiøs som de ovenfor skitserede, men som vil kunne være af stor praktisk betydning, består i ved anvendelse af det adækvate dataprogram at foretage en automatisk lix-

181. Jfr. Bet.1001/1984 p.38.

182. Jfr. i denne forbindelse Layman E. Allen i Allen, Mary Galdwell (ed.): Communication sciences and law (New York 1965) p.87-110, der med en række eksempler illustrerer, hvorledes bl.a. regeludformningen kan forbedres.

183. Jfr. Helene Bauer-Bernet p.452.

184. Se i denne forbindelse Grayfred B. Gray i Charles Walter (ed.): Computing power and legal reasoning (St.Paul 1985) p.467-93 vedr. forsøg i Tennessee. Det er interessant, at det p.486 bemærkes, at disse normaliserede regler bliver større og derfor dyrere at trykke. Dette kan være en bagside ved elektronisk tilpassede regler.

Se også Marek Sergot m.fl., Yearbook vol.2 p.40-52 vedr. The British Nationality Act, hvor det p.51 anføres, at normalisering også letter den materielle regeludformning.

185. Jfr. Erik Mosesson, IRI-Rapport 1986:7 p.58-59.

prøve på de foreliggende retsforskrifter, hvorved man vil kunne indkredse de regler, der særlig »fortjente« at blive underkastet en sproglig revision. Det vil ikke for tiden, så vidt det kan vurderes, være muligt at lade datamaskinen selv foretage denne revision, men den vil altså kunne indkredse problembørnene.

De her skitserede muligheder lader sig uden formelle retlige anfægtelser anvende i forbindelse med en ordinær gennemførelse af nye retsforskrifter, hvor det forekommer nærmest åbenbart at det er hensigtsmæssigt at benytte moderne teknologi til sproglige forbedringer. Denne bør på længere sigt være et obligatorisk hjælpemiddel for regelproducenterne. Der kunne f.eks. fastsættes en vejledende lixgrænse, hvis overskridelse forudsatte en særlig begrundelse.

For så vidt angår allerede gennemførte retsforskrifter giver især love problemer. I grundloven er der fastlagt bindende processuelle kompetencenormer, hvorefter lovregler skal underkastes 3 behandlinger af folketinget, jfr. grl § 41 stk.2. Ændringer af lovregler kan medmindre der foreligger en form for derogatorisk hjemmel kun ske på denne måde, uanset at revisionen er udelukkende formel, dvs. sproglig. Dette er en alvorlig hæmsko for en gennemgribende reform af det samlede regelsprog.

Uanset at indretning af en særlig lovgivningsprocedure forudsætter en grundlovsændring og derfor ikke umiddelbart er gennemførlig, skal en sådan dog skitseres i det følgende.

Et forbillede for at have forskellige lovgivningsprocedurer kan findes i engelsk ret, jfr. p.238-39. Her, hvor man ikke er bundet af en skreven forfatning, har man således en særlig og mere enkel behandlingsmåde for de såkaldte consolidation acts, der i deres rene form alene består i en kompilation af flere love, dvs. en formel revision af lovværket.

På tilsvarende måde kunne man forestille sig, at lovændringer af denne type blev forelagt det relevante folketingsudvalg, der foretog den egentlige gennemgang af forslaget, som herefter alene undergik en forhandling i folketingssalen. Udvalget skulle have kompetence til at vurdere, om betingelserne for denne behandlingsform er opfyldt, idet det selvsagt fra Folketingets side må kontrolleres, at der ikke af regeringen søges indsmuglet indholdsmæssige ændringer i loven. Finder udvalget at dette er tilfældet, må forslaget afvises og eventuelt henvises til at gennemgå den ordinære lovgivningsproces. Den foreslåede procedure forudsætter således en vis selvdisciplin fra regeringens side.

Konklusionen er, at den moderne teknologi giver forøgede muligheder for at forbedre sproget i retsforskrifter. Dette kan især ske for nye retsforskrifters vedkommende, medens en gennemgående sprog-

lig revision af ældre love forudsætter en ændret lovgivningsprocedure. Sidstnævnte er således et spørgsmål man må være opmærksom på i forbindelse med en eventuel fremtidig grundlovsrevision.

Det skal tilføjes, at forventningerne ikke bør skrues op i overdrevne højder. Det vil næppe nogensinde kunne blive således, at skellet mellem kilde og norm fuldstændigt kan ophæves. Målet kan realistisk alene være at mindske afstanden, hvorfor der kan afsluttes med den standspolitiske parantes, at selv en gennemførelse af radikale sproglige forbedringer ikke vil indebære, at jurister bliver gjort overflødige.

8. Data/papir

En traditionel problemstilling i forbindelse med anvendelsen af datateknologi til informationsformidling er, om papiret som bærende medium forsvinder. Som nævnt ovenfor har den første virkning været den stik modsatte, idet antallet af papirpublikationer er forøget. Dette er betænkeligt, da papirmængden uanset udvikling af kunstprodukter sætter en grænse for massekommunikation.[186] Denne udvikling udelukker dog ikke, at papiret på længere sigt vil forsvinde. Sammenlignes der med overgangen mellem håndskrift og bogtryk kan det konstateres, at afskaffelsen af håndskriftet som andet end en kuriøs form for formidling var en langsommelig proces, men at det dog blev slutresultatet. Det er væsentligt at understrege, at sådanne forandringer ikke bør ske som en ureflekteret proces. Man må være bevidst om man ønsker en sådan ændring af kommunikationsformerne.[187]

Problemstillingen dækker over 2 hovedspørgsmål. Det første angår den øjeblikkelige situation, hvor enkelte retsforskrifter allerede nu udelukkende forefindes praktisk tilgængelige i elektronisk form. Dette er tilfældet for de bekendtgørelser, der ikke optages i Lovtidende, jfr. under 4.1. Denne situation er i og for sig uheldig, fordi kun et mindretal i dag har de materielle og psykologiske forudsætninger for at tilegne sig datainformation.

Selv om det er udmærket, at disse retsforskrifter gøres mere tilgængelige, er det ønskeligt at dette medfører, at de pågældende retsforskrifter også optages i Lovtidende, jfr. også foran p.220.

186. Jfr. Mogens Boman p.13, hvorefter hver borger i Nordeuropa i 1980 brugte 145 kg papir.

187. Jfr. således Maurice B. Line p.27: »*Before we allow technology to change communication, we should first consider whether we want this to happen*«.

Det andet og mere interessante spørgsmål angår udviklingen på længere sigt, dvs. nærmere bestemt på det tidspunkt hvor datasøgning er lige så almindelig som telefonanvendelse.

En række stoflige forhold medfører, at det ikke forekommer sandsynligt, at trykte retsforskrifter vil forsvinde.[188] Selv om det til en vis udstrækning er betinget af en lang kulturtradition er papir mere indbydende at arbejde med.[189] Det er mindre krævende at læse regler fra papir end fra en dataskærm.[190] Hertil kommer, at man bedre kan sætte sit personlige præg på informationerne via understregninger, marginnoter etc.

Selv om printerteknologien er blevet stadig forbedret og i dag kan producere virkelig gode udskrifter, er det sandsynligt, at trykte regelsamlinger også vil bestå fremover, selv om at datateknologien bliver den dominerende formidlingsform.

Dette er dog langt fra sket endnu. For de professionelle adressater, der må forventes at være de første brugere af en juridisk database, må det konkluderes, at der i dag er en meget lav benyttelse.[191] I Betænkning 1117/1987 (p.121) oplyses således, at der er tegnet ca. 800 brugerkontrakter med RETSINFORMATION. Der er i dag (1988) indgået ca. 1700 brugerkontrakter (incl. 500 kommunale). Selv om det faktiske antal brugere er større, og det må tages i betragtning, at systemet ikke er fuldt ud udbygget i dag, er der tale om en meget lav benyttelsesgrad.[192]

Den nuværende situation kan bero på, at brugerne ikke er tilfredse med databasernes præstationer.[193] Det er under alle omstændigheder vigtigt, at man vurderer den ringe benyttelse ud fra informationssystemet og ikke fokuserer på adressaterne, når den manglende brug skal forklares. Det vil være en uheldig tendens at se på personerne fremfor på systemerne.[194] De forskellige forbedringer af databaserne, der er skitseret ovenfor, er derfor nødvendige for at disse en dag kan blive et udbredt direkte informationssystem.

188. Jfr. DS.Ju 1984:3 p.89, hvor det antages, at bogtrykket i hvert fald i resten af dette århundrede vil spille en central rolle.

189. Jfr. Michael Lloyd p.72.

190. Jfr. Maurice B. Line p.31-32.

191. Michael Lloyd oplyser p.62, at det kun er 10-20 pct. af slutbrugerne, der har en terminal på deres kontor og dermed udnytter databasernes jobnærhed.

192. Når retsforskriftsdelen er færdig medio 1989, vil en særlig markedsføringsindsats blive iværksat. En endelig vurdering må afvente, at systemet har fungeret i nogen tid.

193. Jfr. hertil Jon Bing, Nordisk Årbok 1987 p.114-15.

194. Jfr. Colin Harris i van der Laan, Winters p.72.

I dag må det konstateres, at de juridiske databaser ikke har fået deres gennembrud i Europa.[195] Antallet af brugere er i alle lande lavt. Simple og enkle søgeprocedurer, let telekommunikation og tilfredsstillende dækningsgrad for alle dokumenterbare retskilder er sikkert de tre momenter, der i fremtiden vil kunne føre til et sådant gennembrud.

For så vidt angår kundgørelse og videreformidling af retsforskrifter er det sandsynligt, at datateknologien en dag vil overtage papirets rolle. Der bliver tale om en fager ny verden, men den vokser ud af den gamle verdens skød og vil stadig have noget af den gamle i sig.

195. Jfr. Michael Lloyd p.1 samt 3,5.

Retspolitisk mellemspil

I det følgende sammenfattes og konkretiseres de retspolitiske synspunkter, der er gjort gældende i kapitel 3 og 4. Det skitseres, hvorledes de lovregler der nomerer kundgørelsen af bindende retsforskrifter på dette grundlag kunne udformes. Afsnittet er således opbygget som et lovudkast med motiver.

En sådan fremgangsmåde er nyttig, fordi udformning af retsregler gør det nødvendigt særlig nøje at gennemtænke de foreliggende problemer, samtidig med at denne metode på den klarest tænkelige måde kommunikerer det budskab, der ønskes formidlet. Der kan selvfølgelig være en risiko for at diskussionen afspores ved at blive koncentreret omkring den konkrete formulering, der er givet de enkelte bestemmelser, men denne risiko er dog ikke tilstrækkelig tungtvejende til at metoden ikke bør anvendes.

1. Ny grundlovsbestemmelse

Det kan forekomme mindre meningsfuldt at udforme en ny grundlovsbestemmelse. Den sidste grundlovsrevision fandt sted i 1953, og således som ændringsproceduren er udformet i § 88 er der opstillet en meget væsentlig barriere for gennemførelsen af nye grundlovsbestemmelser. Den nuværende grundlov vil dog ikke bestå i al evighed. I den senere tid er der fra en del sider fremkommet ønsker om at grundloven revideres.[1] Dette vil nok blive en langstrakt proces, men det forekommer ikke usandsynligt at Danmark omkring århundredskiftet har fået en ny grundlov.

Det nedenfor formulerede forslag til ændret formulering af § 22 er ment som et bidrag til de overvejelser, der må gøres i forbindelse med en fremtidig grundlovsrevision.

1. Jfr. f.eks. reportage i Politiken 17/7 1988. I den folketingssamling, der begynder oktober 1988, vil nedsættelsen af en forfatningskommission blive overvejet.

   En grundlovsrevision bør omfatte en gennemgang af alle grundlovens bestemmelser og ikke blot omfatte enkeltstående problemer. Det bør bl.a. overvejes, om mulighederne for at ændre grundloven bør gøres lettere, således at grundloven uden at miste sin særlige karakter løbende kan følge med udviklingen.

Ved udformningen af bestemmelsen er det tilstræbt at bevare den grundstruktur, der findes i den nuværende grundlov, således at der bl.a. også her bruges terminologien »kongen«, selv om man meget vel, jfr. også p.96-97, kunne tænke sig en modernisering af grundlovens sprogbrug. Systematisk er forslaget baseret på den idé, at § 22, 1.punktum bevares uændret, men at 2.punktum ændres og udskilles som et nyt stk.2 i bestemmelsen. På denne baggrund foreslås følgende formulering.

§ 22 stk.2: *Love og bekendtgørelser kundgøres af Kongen. Love skal kundgøres senest 8 dage efter stadfæstelsen. Bekendtgørelser kundgøres hurtigst muligt efter deres udstedelse. Kundgørelse skal være sket for at en lov eller en bekendtgørelse kan anvendes over for borgerne.*

Med denne formulering forlades den sprogbrug, der oprindeligt stammer fra DL 1-3-7, idet det nu af 1.punktum klart fremgår, at regeringen har pligt til at kundgøre. Den sproglige uklarhed, der i dag består med hensyn til om regeringen kan vælge at undlade kundgørelse, er således fjernet.

Centralt er det endvidere, at bekendtgørelser, hvorved forstås enhver form for centralt administrativt fastsatte retsforskrifter, jfr. også 2.1 § 2, er medtaget. Enhver bindende retsforskrift skal kundgøres. Selv om der kan være knyttet forskellige retsvirkninger til kundgørelse, jfr. nedenfor om 3.punktum, indebærer bestemmelsen således en pligt for regeringen til at kundgøre alle love og bekendtgørelser.

Det er forudsat, jfr. p.246-48, at der med begrebet kundgørelse forstås en fuldstændig offentliggørelse af en retsforskrifts tekst. Summarisk kundgørelse vil således ikke være grundlovsmæssig.

Kompetencen til at kundgøre er som nævnt fortsat placeret hos regeringen, hvilket for loves vedkommende opretholder skellet mellem regelproduktion og -formidling. Hvorvidt dette er hensigtsmæssigt er et vanskeligt spørgsmål. Ideelt bør de to stadier, jfr. herom p.383-84 være styret af den samme myndighed, men dette vil for loves vedkommende indebære, at folketinget fik pålagt egentlige administrative opgaver, hvilket næppe er ønskeligt. Da det samtidig forekommer hensigtsmæssigt, at love og bekendtgørelser kundgøres af samme instans, er regeringens kompetence opretholdt. Det må blot i praksis tilstræbes, at regelproduktion og -formidling ses som et hele, hvilket skulle fremmes af 3.punktum i forslaget.

Selve kundgørelsesformen er fortsat uomtalt. I betragtning af de teknologiske forandringer, der kan finde sted i løbet af en grundlovs levetid, er det ikke fornuftigt at fastsætte en bestemt form for kund-

gørelse. Det må forudsættes, dels at love og bekendtgørelser normalt kundgøres på samme måde, dels at der vælges en fremgangsmåde, der er adækvat i henseende til at bibringe borgerne kundskab om retsforskrifterne. Det er dog ikke udelukket for specielle retsforskrifters vedkommende, at der ved lov kan fastsættes en afvigende kundgørelsesmåde, hvilket især kan være aktuelt for lokalt gældende retsforskrifter og for anstaltsbekendtgørelser.

I forslagets 2. og 3.punktum er der fastsat regler for, hvornår kundgørelse skal ske, jfr. foran p.156-57. Den eksakte tidsangivelse kan selvsagt altid diskuteres, men det afgørende er, at det af grundloven fremgår, at kundgørelse skal ske hurtigt. Da regelproduktionen afsluttes på forskellig måde ved love og bekendtgørelser, er det fundet hensigtsmæssigt med to typer af regler. For så vidt angår love kan udgangspunktet tages i stadfæstelsen, således at en præcis frist kan fastsættes. Bekendtgørelsers udstedelse kan ikke tidsmæssigt fastslås så eksakt, at en tilsvarende regel kan gælde for disse. Det er forudsat, at bekendtgørelser kundgøres hurtigst muligt, og det må forventes, at dette normalt kan ske inden 8 dage.

For loves vedkommende må det overvejes, hvorvidt fristens overholdelse skal anses for en gyldighedsbetingelse, således at en lov kundgjort senere end 8 dage efter stadfæstelsen skulle være ugyldig. I og med at lovproduktionen er afsluttet med stadfæstelsen, idet der herved er opnået formel lovkraft efter den nuværende § 22, 1.punktum, vil en egentlig gyldighedsvirkning, således at loven bortfalder, ikke kunne knyttes til fristen, hvorimod en overtrædelse af denne vil kunne få disciplinære konsekvenser for embedsmænd (og eventuelt ministre). Tilsvarende gælder med endnu større klarhed for 3.punktum, hvor fristen ikke er eksakt.

Bestemmelserne er således retligt set i det væsentlige af moralsk karakter, men må dog antages at ville få praktisk betydning, da regeringen vil tilstræbe at overholde grundloven. Ved den praktiske tilrettelæggelse af kundgørelsen må det sikres, at fristkravet kan opfyldes, jfr. i denne forbindelse foran p.181 om ordinære udsendelsesdage for Lovtidende.

I 4.punktum tages der stilling til kundgørelsens retsvirkninger.[2] I overensstemmelse med de p.190-91 gjorte bemærkninger fastslås, at det er en forudsætning for at håndhæve en bindende retsforskrift over for borgerne, at denne retsforskrift er kundgjort. Med den valgte terminologi »anvendes« tænkes således alene på den formelle ikrafttræden, idet bestemmelsen således ikke udelukker, at retsfor-

2. Jerzy Sawicki: Kundgørelse og ikrafttrædelse af love og anordninger (København 1984) anfører p.20, at de mange tvivlsspørgsmål i retsvidenskabelig teori vil kunne løses af en ny forfatningsregel. Se også p.122 om behovet for en ny lovtidendelov.

skrifter fortsat kan gives (materiel) tilbagevirkende kraft. Det erindres, at der p.211 er stillet forslag om, at der i grundloven indsættes et forbud mod strafferetlige retsforskrifter med tilbagevirkende kraft.

Bestemmelsen er begrundet i almindelige retssikkerhedshensyn, der dels taler for, at der udformes en klar regel, dels for at kundgørelse alene er en gyldighedsbetingelse for så vidt angår retsforskrifter, der direkte påvirker det enkelte individs retsposition. Håndhævelse af retsforskrifter, der udelukkende virker internt i det offentlige, behøver ikke at være betinget af, at kundgørelse er sket. Tages f.eks. finansloven som eksempel, vil dennes fastlæggelse af statens budget kunne håndhæves over for de offentlige myndigheder fra lovens stadfæstelse, hvorimod håndhævelse af tekstanmærkninger, der har karakter af materielle lovregler over for borgerne, vil være omfattet af kravet om kundgørelse.

De retssikkerhedsmæssige hensyn, der bærer kravet om kundgørelse, har alene tvingende karakter i forhold til retsforskrifter, der påvirker borgernes retsposition i negativ retning. Under denne kategori falder også retsforskrifter, der er til fordel for nogen borgere og til ulempe for andre. Udenfor falder retsforskrifter, der entydigt forbedrer borgernes forhold, f.eks. en forøgelse af folkepensionen. Det kunne derfor overvejes, om anvendelse af sådanne begunstigende retsforskrifter skulle undtages fra et absolut krav om kundgørelse. Når en sådan regel ikke er medtaget i den foreslåede lovtekst, skyldes dette, dels at det er meget vanskeligt at formulere bestemmelsen med tilstrækkelig skarphed, således at der ikke opstår for megen fortolkningstvivl, dels at et absolut krav om kundgørelse tilvejebringer den sikreste og klareste retstilstand. Kundgørelse som betingelse for håndhævelse gælder således for både begunstigende og bebyrdende retsforskrifter.

I almindelighed vil den foreslåede bestemmelse være en markant opfordring til regelproducenterne om at gennemføre regeldannelsen på en sådan måde, at retsforskrifterne faktisk kan træde i kraft på det ønskede tidspunkt.

2. Ny lovtidendelov

Udformningen af et forslag til en ny lovtidendelov er på mange måder et mere realistisk retspolitisk projekt. For det første er det mere enkelt at gennemføre en ny lov end en ny grundlov. For det andet er en lovrevision et nærliggende ønske i og med at loven bortset fra de

mindre - omend principielt vigtige - ændringer i 1923 og 1951 nu er over 100 år gammel og er præget af datidens sprog og problemstillinger. Som beskrevet i kapitel 3 har denne lovs anvendelse givet anledning til mange tvivlsspørgsmål i retsvidenskabelig teori på samme måde som retspraksis ikke kan siges at have et fuldt ud afklaret forhold til loven. For det tredje vil en række af de retspolitiske synspunkter, der er omtalt i de forudgående kapitler, kunne imødekommes ved en ny lovtidendelov.

Ved den nærmere udformning af en ny lov kan der, jfr. dog bemærkningerne til § 1 stk.1 nedenfor, bortses fra indholdet af kundgørelsesreglen i grundloven i den forstand, at det er vanskeligt at komme i modstrid med den i dag gældende § 22, og da der intet er i vejen for at man i en lov kan formulere strengere krav end i grundloven. Et forbillede herfor haves i den norske forvaltningslovs regulering af forskrifters tilbagevirkende kraft som beskrevet p.229 og 234.

Loven er således udformet som om det ovenfor skitserede forslag til en ny grundlovsbestemmelse er blevet gennemført, men vil også kunne fungere under dagens grundlov, idet dette blot betyder, at overtrædelse af i § 1 stk.1 i lovudkastet alene vil være lovstridigt og ikke grundlovsstridigt, jfr. herom nedenfor.

2.1. Udkast (nr.1) til lov om kundgørelse af love og bekendtgørelser (Lovtidende)

§ 1 : Love, kgl. anordninger og bekendtgørelser kundgøres i Lovtidende, jfr. grundlovens § 22 stk.2. Samtidig bekendtgøres de nævnte retsforskrifter i RETSINFORMATION.

§ 1 stk.2: Undtaget fra kravet om kundgørelse i Lovtidende og bekendtgørelse i RETSINFORMATION er retsforskrifter, der er udstedt af lokale myndigheder, og retsforskrifter der er begrundet i en bestemt offentlig indretnings eksistens. Den ansvarlige minister kan bestemme, at sådanne retsforskrifter skal kundgøres i overensstemmelse med stk.1.

§ 1 stk.3: Kundgørelse af de i stk.2 nævnte retsforskrifter skal ske på en sådan måde, at adressaterne kan få kendskab til disse regler.

§ 1 stk.4: Retsforskrifter kundgjort efter stk.2 skal af den udstedende myndighed indberettes til Lovtidendes udgiver, der en gang om året i Lovtidende lader optrykke en fortegnelse over disse retsforskrifter.

§ 2: Retsforskrifter, der medfører rettigheder eller pligter for private, må kun udstedes under betegnelserne lov, kgl. anordning eller bekendtgørelse.

§ 3: Andre retsforskrifter end de i § 1 nævnte kan undtagelsesvist offentliggøres i Lovtidende, når dette enten er bestemt ved lov eller efter bestemmelser fastsat af justitsministeren, jfr. § 7.

§ 3 stk.2: Kundgørelse af de i § 1 nævnte retsforskrifter på anden måde end i Lovtidende kan kun ske efter bestemmelser i en lov.

§ 4: Retsforskrifter træder i kraft ved døgnets begyndelse 4 ugers dagen efter kundgørelsen i Lovtidende. Ikrafttrædelse på et tidligere tidspunkt kan kun ske, når dette er bestemt ved lov eller med hjemmel i lov. Det kan i en kgl. anordning eller bekendtgørelse bestemmes, at en retsforskrift træder i kraft senere end 4 ugers dagen.

§ 4 stk.2: Træder en retsforskrift i kraft tidligere end 4 ugers dagen anses ikrafttrædelsen for sket ved afslutningen af det pågældende døgn.

§ 4 stk.3: I alle retsforskrifter skal ikrafttrædelsestidspunktet angives med en bestemt dato. Denne indsættes om fornødent af Lovtidendes udgiver.

§ 5: Er en retsforskrift ikke bekendtgjort i RETSINFORMATION, kan denne ikke anvendes til ugunst for borgerne.

§ 6: Lovtidende udgives ved justitsministeriets foranstaltning.

§ 6 stk.2: Hver retsforskrift skal have et nummer og en dato. Hvert hefte af Lovtidende skal dateres.

§ 6 stk.3: Regler om betaling for Lovtidende og om friabonnementer fastsættes af justitsministeren.

§ 6 stk.4: Bestemmelser om kronologiske og systematiske registre til Lovtidende fastsættes af justitsministeren.

§ 7: I en særskilt afdeling af Lovtidende offentliggøres lovbekendtgørelser.

§ 8: Loven gælder ikke for Grønland og Færøerne.

§ 9: Loven træder i kraft den 1. januar 19xx.

§ 9 stk.2: Fra 1/6 19xx finder § 5 anvendelse også på retsforskrifter ikrafttrådt før lovens ikrafttræden.

2.1.1. Bemærkninger til udkastet

Stilistisk fremtræder dette lovudkast meget anderledes end den gældende lov, hvis referencer til tiden før 1. januar 1871 i dag er upåkrævede og belastende for lovteksten.

Udkastet omhandler alene Lovtidende, medens Ministerialtidende ikke omtales. Dette skyldes, dels at en regulering af offentliggørelsen af cirkulærer og vejledninger falder uden for denne afhandlings rammer, dels at det kunne være hensigtsmæssigt at udskille denne publikation, der har en anden retlig karakter end Lovtidende, til en kort særskilt regulering. Dette forekommer systematisk hensigtsmæssigt, men der er selvsagt intet til hinder for, at der til det forelagte udkast kan tilføjes bestemmelser angående Ministerialtidende.

I enkelte bestemmelser er RETSINFORMATION omtalt, hvorved bemærkes, at det herved er forudsat, at der i bekendtgørelsesform er fastsat mere detaljerede regler om systemet, således som det er tilfældet for det svenske RÄTTSDATA-system. For så vidt angår en mulig regulering af kundgørelse i Teledata henvises til næste afsnit.

Det kunne overvejes som i svensk ret, jfr. p.225, at opdele reguleringen af kundgørelsesmediet og ikrafttrædelsesproblemerne i to retsforskrifter. Dette er ikke skønnet ønskeligt, jfr. § 6 stk.4, i og med at dette kan virke hæmmende på den løbende udvikling af registre m.v. En lovregulering er i hvert fald ikke påkrævet.

I det følgende kommenteres de enkelte bestemmelser i lovudkastet.

ad § 1 stk.1: Bestemmelsen må sammenholdes med §§ 2 og 3 stk.2. Som det antydes i Vejledning nr.153 af 22/9 1987 punkt 3, kunne det overvejes, hvorvidt kgl. anordninger fortsat bør udstedes. De medtages dog her, eftersom det ikke er opgaven at tage stilling til dette spørgsmål. Begrebet »kundgørelse« benyttes, da dette er entydigt, således at det ikke er påkrævet at tale om bindende offentliggørelse o.lign. Det er med den ændrede grundlovsbestemmelse unødvendigt direkte at omtale de retlige virkninger af kundgørelse. Gennemføres en lovændring inden en grundlovsrevision, bør det i loven fastslås, at kundgørelse er nødvendig for retsforskrifternes håndhævelse over for borgerne.

Det må fremhæves, at begrebet ministerielle bekendtgørelser ikke

benyttes i 1.punktum. Dette betyder, at også direktoratsbekendtgørelser er omfattet af reglen, idet de reale hensyn taler med styrke for, at disse undergives samme kundgørelseskrav som øvrige bekendtgørelser.

Betydningen af 2.punktum er, at det her fastslås som en pligt, at disse retsforskrifter også gøres tilgængelige i RETSINFORMATION, dels at dette skal ske samtidig med kundgørelsen. Sidstnævnte regel skal forstås således, at dette er den sidste frist. Det er ikke udelukket, at retsforskrifterne kan optræde i RETSINFORMATION før kundgørelsen. Reglen vil kunne fraviges ved lov, hvilket i praksis indebærer, at såfremt den nuværende holdning med hensyn til registerforskrifters manglende optagelse i RETSINFORMATION, jfr. p.311, ønskes opretholdt, må dette fastslås ved en ændring af orl § 8.

Medtagelsen af RETSINFORMATION i lovteksten er i almindelighed udtryk for en styrkelse af dette systems status og indebærer, at systemet nu kun kan begrænses/stoppes ved en lovændring i modsætning til i dag, hvor regeringen frit kan skønne, om systemet skal opretholdes. Retsvirkningen af bekendtgørelse i RETSINFORMATION er omtalt i § 5, jfr. nedenfor.

ad § 1 stk.2: I enkelte tilfælde er anvendelse af Lovtidende og RETSINFORMATION normalt ikke hensigtsmæssigt. Dette gælder for lokale bekendtgørelser og anstaltsbekendtgørelser, der er omtalt i denne bestemmelse, som i det store og hele opretholder gældende ret, jfr. for de lokale retsforskrifters vedkommende lovtidendelovens § 4. Der gives den enkelte ressortmyndighed kompetence til at bestemme kundgørelse i Lovtidende og/eller bekendtgørelse i RETSINFORMATION. Tilsvarende kan selvfølgeligt bestemmes ved lov.

Disse undtagelser fra den almindelige kundgørelsesordning er uproblematiske, da disse retsforskrifter sjældent vil have almen interesse og samtidig har en adressatkreds, der lader sig præcist afgrænse, jfr. stk.3. I de tilfælde hvor en bredere interesse foreligger, imødekommes denne i hvert fald til en vis grad af stk.4. Anstaltsbekendtgørelser vil som nævnt ligeledes fortsat kunne optages i RETSINFORMATION, jfr. p.311.

Retssikkerhedsmæssigt og informatorisk vil det normalt være mere hensigtsmæssigt at benytte andre former for kundgørelse end Lovtidende. De retlige virkninger af kundgørelse er ikke påvirket af den form, der benyttes.

ad § 1 stk.3: Der er efter stk.2 overladt den regelproducerende myndighed et frit skøn med hensyn til, på hvilken måde de nævnte retsforskrifter skal kundgøres. Formålet med denne bestemmelse er at

opstille en retningslinje i henseende til, på hvilken måde dette skøn bør udøves. Kundgørelse bør således ske på den informatorisk set mest hensigtsmæssige måde. Kundgørelsesmetoden må således afpasses de enkelte retsforskriftstyper, hvilket f.eks. indebærer, at lokale retsforskrifter kan kundgøres i lokalblade, medens det på anstalter kan være hensigtsmæssigt direkte at udlevere de enkelte retsforskrifter til de berørte adressater. Da metoderne således kan være meget forskelligartede er det ikke muligt med fornuft at søge at normere denne form for kundgørelse i en almen lovtekst.

ad § 1 stk.4: Denne bestemmelse tager sigte på at varetage den interesse almenheden kan have i at blive bekendt med retsforskrifter, der ikke er kundgjort i Lovtidende. I fortegnelsen bør det angives, hvilken myndighed der har udstedt den enkelte retsforskrift, således at borgeren ved henvendelse til myndigheden kan få kendskab til dennes indhold.

ad § 2: Den almindelige regel i § 1 er udformet på en langt mere enkel måde end lovtidendelovens § 2. Det er dog på samme måde tilstræbt udtømmende at opregne de bindende retsforskrifter. Det er for at understrege dette, at § 2 er medtaget, idet der sker en lovmæssig binding af de titelbetegnelser der kan anvendes. Bestemmelsen er i overensstemmelse med Vejledning nr.153 af 22/9 1987 punkt 1.

Det er ikke påkrævet at give nogen legal definition af de tre begreber, hvilket også kan være meget vanskeligt. Konsekvensen af denne bestemmelse er principielt, at det er en gyldighedsbetingelse, at en af de nævnte titler er benyttet. Dette spørgsmål bør dog ikke kunne aktualiseres i praksis, idet Lovtidendes udgiver vil kunne kontrollere bestemmelsens overholdelse og i givet fald få en myndighed til at ændre en ukorrekt betegnelse.

Bestemmelsen indebærer dermed en kompetence for udgiveren til at nægte at optage retsforskrifter med en ukorrekt titel i Lovtidende, jfr. herved også § 3 stk.1.

ad § 3 stk.1: Det er principielt ønskeligt, at Lovtidende er ren, dvs. alene indeholder retsforskrifter, der er bindende for borgerne, jfr. herom p.168-69. Det kan dog ikke afvises, at der kan foreligge situationer, hvor det kan være hensigtsmæssigt at publicere andre retsforskrifter i Lovtidende. Der åbnes derfor med denne bestemmelse mulighed for, at dette kan ske enten med hjemmel i lov eller efter bestemmelser fastsat af justitsministeren.

I betragtning af den lovmæssige binding af retsforskrifternes titler, der er gennemført i § 2, vil optagelse af sådanne retsforskrifter

næppe kunne give anledning til forvirring, men det bør dog tilstræbes, at denne form for publicering kun benyttes undtagelsesvist.

ad § 3 stk.2: Bestemmelsen er først og fremmest en præcisering af § 1 og indebærer i modsætning til den gældende regel i lovtidendelovens § 2, at det kræver lovhjemmel at undlade kundgørelse i Lovtidende, jfr. p.220. Det er en central fordel for borgernes muligheder for at skaffe sig kundskab til gældende retsforskrifter, at disse altid er kundgjort samme sted. Det er derfor en principiel vigtig beslutning ikke at benytte Lovtidende, hvorfor det er ønskeligt, at denne træffes af lovgivningsmagten og ikke overlades til et mere eller mindre frit administrativt skøn.

En yderligere konsekvens af reglen er, at i tilfælde, hvor Lovtidende i en længere periode ikke kan udkomme, må en anden form for kundgørelse fastsættes ved lov på samme måde som det skete i 1947, jfr. dog herved ovenfor under 1 vedrørende fuldstændig kundgørelse. Det er ikke fundet nødvendigt på forhånd at regulere denne situation, da den nærmere ordning vil afhænge af de konkret foreliggende omstændigheder. I situationer (f.eks. krig/besættelse), hvor det ikke er muligt at få gennemført en sådan midlertidig lovgivning, vil regeringen ud fra almindelige nødretssynspunkter kunne gennemføre en regulering.

ad § 4 stk.1: I denne bestemmelse gennemføres en række væsentlige ændringer i forhold til den gældende ordning. For det første ændres det ordinære ikrafttrædelsestidspunkt fra ugedagen til 4 ugers dagen. Formålet med kundgørelse er at borgerne får en mulighed for at gøre sig bekendt med de udstedte retsforskrifter, og dette sker mest hensigtsmæssigt således, at der er en passende frist mellem kundgørelse og ikrafttrædelse. Den eksisterende frist forekommer alt for snæver, men den nærmere fastsættelse af fristens længde er selvsagt udtryk for et skøn. For de retsforskrifter, der er omfattet af §§ 1 stk.2 og 3 stk.2, gælder ingen almindelige regler. Principielt kan de træde i kraft ved deres udstedelse. Det anbefales, at der også her fastsættes en rimelig frist og at ikrafttrædelsesdatoen, jfr. herved stk.3, fremgår af den enkelte retsforskrift.

Det er ikke i dag klart, på hvilket tidspunkt af ikrafttrædelsesdagen en retsforskrift kan anvendes. Dette bliver derfor for det andet præciseret i bestemmelsen, hvorved bemærkes, at det med den udvidede frist er uproblematisk at lægge sig fast på døgnets begyndelse, jfr. nedenfor vedrørende stk.2.

For det tredje foreslås en væsentlig ændring i adgangen til at fastsætte et andet ikrafttrædelsestidspunkt, idet dette alene bør kunne

ske med klar hjemmel i lov. Ikrafttrædelsesfristen må anses for så principiel vigtig, at det for bekendtgørelsers vedkommende ikke bør være administrationen, der frit træffer bestemmelse om en kortere frist. Gennemføres den foreslåede bestemmelse er det således nødvendigt, at der i den lov som giver adgang til at udstede den pågældende bekendtgørelse er givet administrationen kompetence til at fravige den ordinære frist.

Denne stramning af den gældende ordning er kun nødvendig, når fristen forkortes, hvorimod en længere frist kan være informatorisk og retssikkerhedsmæssig fordelagtig. En forlænget frist bør derfor fortsat kunne fastsættes i en bekendtgørelse uden egentlig lovhjemmel herfor.

Den foreslåede ordning bringer en vis stivhed ind i systemet, men udelukker ikke, f.eks. på skatte- og afgiftsområdet, muligheden for at foretage hurtige regulerende indgreb.

ad § 4 stk.2: Ikrafttrædelse ved døgnets begyndelse i tilfælde, hvor retsforskriften træder i kraft tidligere end på det ordinære tidspunkt, kan være uheldig. Det er ikke blot ved ikrafttrædelse samtidig med kundgørelsen, men også ved meget korte ikrafttrædelsesfrister, at der let kan optræde en form for tilbagevirkende kraft. Dette er baggrunden for denne regel, hvorefter tidspunktet er sat til døgnets afslutning i disse tilfælde. Er ikrafttrædelsesdagen f.eks. den 23/3, træder retsforskriften i kraft denne dag kl. 24.00. Det tilføjes, at bestemmelsen selvsagt kan fraviges ved lov og således ikke hindrer hurtige lovgivningsmæssige indgreb.

Man kunne tænke sig den indvending, at to forskellige begyndelsestidspunkter kan give anledning til forvirring. Dette vil næppe være tilfældet, da det klart er reguleret, hvilken frist der i hver enkel situation gælder. Håndhævende myndigheder vil hurtigt lære disse regler.

ad § 4 stk.3: Informatorisk er det som nævnt p.174-75 uheldigt, hvis en retsforskrift blot henholder sig til lovtidendelovens regel eller angiver et tidspunkt efter at Lovtidende er udkommet. De, der ser retsforskrifter andre steder end i Lovtidende, og de, der ikke kender lovtidendelovens regel, vil ikke vide, hvornår retsforskriften er ikrafttrådt. Af disse grunde bør en præcis ikrafttrædelsesdato angives i alle retsforskrifter. I de tilfælde hvor dette ikke på forhånd er sket, bemyndiges Lovtidendes udgiver, der jo ved, hvornår det pågældende nummer af Lovtidende udkommer, til at indsætte datoen i retsforskriften. Denne bemyndigelse gælder også i forhold til love, hvilket

ikke kan antages at krænke Folketingets enelovgivningskompetence.

ad § 5: Der er tale om en nydannelse, der tillægger bekendtgørelse i RETSINFORMATION en vis retlig betydning, idet en manglende overholdelse af § 1 vil indebære, at den pågældende retsforskrift ikke kan finde anvendelse. Det er tilstrækkeligt, at denne virkning rammer retsforskrifter, der kan håndhæves til skade for borgerne. Længere behøver den informatorisk begrundede regel ikke at strækkes. Selv om en sådan afgrænsning som nævnt under 1 kan give anledning til fortolkningstvivl, er den nok i det store og hele ubetænkelig, når den ikke vedrører selve kundgørelsen.

Den negative gyldighedsvirkning, jfr. herved også p.317-18, vil medføre, at der bliver større almen tillid til RETSINFORMATION og i og for sig alene adskille databasesystemet fra Lovtidende ved, at det er kundgørelse i sidstnævnte, der er afgørende for retsforskrifternes ikrafttræden.

I forhold til § 1 bemærkes, at det er tilstrækkeligt at retsforskrifter er tilgængelige inden deres ikrafttræden, således at manglende overtrædelse af samtidighedskravet i denne bestemmelse ikke i sig selv har betydning for retsforskriftens håndhævelse.

I relation til den sårbarhed, der er karakteriserer databaserne, må to forhold fremhæves. Hvis basen er »nede« på et senere tidspunkt end indlægningen og tilgængeliggørelsen, er § 5 opfyldt, idet det således ikke er noget krav, at retsforskriften faktisk er tilgængelig på det i det konkrete tilfælde retligt relevante tidspunkt. Er basen »nede« for en længere periode på det tidspunkt, hvor indlægningen skal ske, vil der foreligge en nødretssituation, således at den angivne negative gyldighedsvirkning ikke indtræder. Det må i dette tilfælde forudsættes, at retsforskrifterne hurtigst muligt indlægges, efter at sårbarhedsfaktoren er fjernet.

Med de her angivne modifikationer vil en regel af denne karakter så vidt det kan bedømmes ikke få utilsigtede konsekvenser. I praksis må det endvidere antages, at der ikke lægges nogen ny byrde på RETSINFORMATION, da det også i dag tilstræbes, at alle gældende retsforskrifter er optaget i systemet.

ad § 6: Det følger i og for sig af forholdets natur, at regeringen må stå som ansvarlig for Lovtidende, og bestemmelsen angiver blot, at det er justitsministeriet der er ansvarlig for udgivelsen. I lovtidendelovens § 1 tales om regeringen, men det er fundet mest hensigtsmæssigt direkte i loven at udpege justitsministeriet som ansvarlig. Bestemmelsen vil ganske vist nok kunne ændres ved kgl. anordning,

jfr. grl § 14 2.pkt., men det er ikke usædvanligt at sådanne regler optages i lovgivningen.

Bestemmelsen udelukker ikke, at tidsskriftet fortsat kan trykkes af et privat forlag, hvilket i praksis ikke har givet anledning til vanskeligheder.

ad § 6 stk.2: Denne vigtige ordensforskrift, der dels sikrer at retsforskrifter let kan entydigt identificeres og citeres, dels at ikrafttrædelsesfristen kan beregnes, jfr. også § 4 stk.3, svarer for 2.punktums vedkommende til lovtidendelovens § 3 sidste punktum. Da bestemmelsen i det hele opretholder gældende ret, giver den ikke anledning til yderligere kommentarer.

ad § 6 stk.3: I forhold til lovtidendelovens § 7 er adgangen til friabonnement for offentlige myndigheder fjernet, samtidig med at betalingsreglerne nu kan fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse. Spørgsmålet om, hvilke myndigheder der eventuelt skal have et friabonnement, er i realiteten et almindeligt budgetspørgsmål, og det er derfor mest hensigtsmæssigt på samme måde som i Norge, jfr. note 378 p.254, at overlade dette til administrativ bestemmelse. Det tilføjes, at i dag har ingen privat friabonnement. Det er vanskeligt at se en begrundelse for et sådant abonnement, men bestemmelsen udelukker ikke dette.

For så vidt angår prisen bør der gælde den retningslinje, at Lovtidende ikke skal være en indtægtskilde, og at prisen bør holdes så lav, at den ikke hindrer nogen i at blive abonnent. Det kunne overvejes at indføre denne retningslinje i selve lovteksten, men dette er næppe påkrævet. Ideelt bør Lovtidende være gratis, men dette er nok den rene utopi.

ad § 6 stk.4: I den gældende lovtidendelov er der ingen bestemmelser vedrørende registre. En nærmere regulering heraf i loven er som nævnt foran næppe hensigtsmæssigt, da en sådan kan virke hæmmende for gennemførelsen af adækvate ændringer. Derimod vil en administrativ regulering næppe have denne virkning, hvorfor bestemmelsen indebærer, at en sådan regulering skal fastsættes. Endvidere forudsætter bestemmelsen, at der skal være et kronologisk og systematisk register. Dette elementære krav kan uden problemer angives i selve loven.

ad § 7: I dag er der i og for sig ikke nogen hjemmel til at publicere lovbekendtgørelser i Lovtidende. Den fulgte praksis er dog ikke blevet bestridt, og der er ikke tvivl om at den er berettiget. I den fore-

slåede bestemmelse konfirmeres denne praksis. Reglen har den konsekvens, at der bliver pligt til at offentliggøre lovbekendtgørelser i Lovtidende, hvilket ikke er tilfældet i dag.

Det bestemmes dog samtidig, at disse retsforskrifter, hvis retlige status selv blandt jurister ofte giver anledning til misforståelser, skal placeres i en særskilt afdeling, jfr. p.245, hvorved deres karakter af praktisk hjælpemiddel understreges. Dette vil yderligere medføre den fordel, at de »rigtige« retsforskrifter fremtræder på en mere informatorisk klar måde. Det tilføjes i denne forbindelse, at det ikke er udelukket, at der kan ske en yderligere opdeling i afdelinger.

ad § 8: I modsætning til lovtidendelovens § 8 bestemmes her, at loven ikke gælder for Grønland. Uanset at de trafikale forbindelser mellem København og Grønland er væsentlig anderledes i dag end i 1870 er kommunikationsforbindelserne og infrastrukturen i selve Grønland ikke veludbygget. Det spiller endvidere en rolle, at Grønlands statsretlige stilling ved indførelsen af hjemmestyreordningen er ændret i forhold til i 1870. Det forekommer derfor mest hensigtsmæssigt at undtage Grønland fra loven, således at der i en anden lov kan opbygges en særlig ordning. Umiddelbart vil § 8 betyde, at den i dag gældende lovtidendelov fortsat finder anvendelse i Grønland, men det er altså forudsat, at der samtidig gennemføres en ny lovtidendelov for Grønland.[3]

ad § 9: Af praktiske grunde er det mest hensigtsmæssigt at loven træder i kraft ved starten af et kalenderår, dvs. ved påbegyndelsen af en ny årgang af Lovtidende. Dette er endvidere informationsmæssigt en fordel, da det gør det nemmere at huske, hvornår den nye ordning er påbegyndt. Retsforskrifter udstedt før lovens ikrafttræden må optages i forrige årgang af Lovtidende, selv om dette indebærer, at de sidste hefter af denne udkommer efter den nye lovs ikrafttræden.

ad § 9 stk.2: Formålet med den negative gyldighedsvirkning, der er fastsat i § 5, er, at RETSINFORMATION kan benyttes som et pålideligt informationssystem. Det er derfor nødvendigt, at alle gældende retsforskrifter findes i systemet. Ordningen må derfor også gælde for retsforskrifter udstedt før lovens ikrafttræden. Dette skulle i

3. I samme forbindelse kan man overveje at revidere den færøske ordning. Det falder uden for denne afhandlings rammer at skitsere disse love, hvis udformning da også kræver et større kendskab end forfatterens til grønlandske og færøske forhold. Det er dog meget tænkeligt, at det her fremlagte udkast vil kunne benyttes som et udgangspunkt.

praksis ikke give anledning til problemer, men for at sikre tid til en gennemgang af indholdet af RETSINFORMATION er den 1. juni i ikrafttrædelsesåret sat som skæringslinje.

3. Teledata

På længere sigt kunne det som nævnt p.326-27 være hensigtsmæssigt at anvende Teledata til kundgørelse. I det følgende skitseres derfor, hvorledes en sådan ordning kunne reguleres. I henseende til de retlige virkninger er grundstrukturen i det nedenfor angivne lovudkast den samme som i udkastet til ny lovtidendelov.

På denne baggrund er lovudkastet noget mere lapidarisk, hvilket også beror på, at dets eventuelle implementering må afvente, at de nødvendige teknologiske forudsætninger er til stede.

3.1. Udkast (nr.2) til lov om kundgørelse af love og bekendtgørelser (Teledata)

§ 1: Love, kgl. anordninger og bekendtgørelser kundgøres i en særskilt database under Teledata, jfr. grundlovens § 22 stk.2. Samtidig bekendtgøres retsforskrifterne i RETSINFORMATION.

§ 1 stk.2: De kundgjorte retsforskrifter optrykkes i Meddelelser om nye retsforskrifter. I denne publikation kan endvidere optrykkes lovbekendtgørelser.

§ 2: = udkast nr.1 § 1 stk.2 og 3.

§ 2 stk.2: = udkast nr.1 § 1 stk.4 med indsættelse af ordet Teledata i stedet for Lovtidende.

§ 3: = udkast nr.1 § 2.

§ 4: = udkast nr.1 § 3 stk.2 med indsættelse af ordet Teledata i stedet for Lovtidende.

§ 5: = udkast nr.1 § 4 stk.1 med indsættelse af ordet Teledata i stedet for Lovtidende.

§ 5 stk.2: = udkast nr.1 § 4 stk.2.

§ 5 stk.3: = udkast nr.1 § 4 stk.3 med indsættelse af ordet Teledata i stedet for Lovtidende.

§ 6: = udkast nr.1 § 5.

§ 7: Kundgørelsesdatabasen administreres af justitsministeriet.

§ 7 stk.2: Hver retsforskrift skal have et nummer og en dato.

§ 7 stk.3: 4 uger efter at en retsforskrift er trådt i kraft slettes den i kundgørelsesbasen.

§ 8: Søgning i kundgørelsesbasen er gratis.

§ 9: Justitsministeriet fastsætter nærmere regler for opbygningen og driften af kundgørelsesbasen.

§ 10: = udkast nr.1 § 8.

§ 11: Loven træder i kraft d. 1. januar 19xx.

§ 11 stk.2: Fra 1. januar 19xx ophører Lovtidende med at udkomme.

§ 11 stk.3: Retsforskrifter optaget i Lovtidende, der ikke ved lovens ikrafttræden er trådt i kraft, indsættes pr. 1. januar 19xx i kundgørelsesbasen. De overførte retsforskrifter træder i kraft i overensstemmelse med de hidtil gældende regler.

§ 11 stk.4: = udkast nr.1 § 9 stk.2.

3.1.1. Bemærkninger til udkastet

Det ovenfor angivne lovudkast er baseret på den grundtanke, at der i Teledata-systemet findes dels en kundgørelsesbase, der reguleres i denne lov, dels en række andre baser, hvori retsforskrifterne permanent er placeret.

I det følgende kommenteres alene de bestemmelser, der afviger fra udkast nr.1 eller hvis medtagelse i dette udkast forudsætter en nærmere begrundelse.

ad § 1 stk.1: I denne bestemmelse fastslås dels parallelt til udkast nr.1, at kundgørelse sker i en særskilt database under Teledata, dels at retsforskrifterne skal optages i RETSINFORMATION. Sidst-

nævnte er fortsat hensigtmæssigt, selv om elektronisk kundgørelse benyttes, da især professionelle anvendere af retsforskrifterne kan forventes at benytte RETSINFORMATION, der med sine fritekstsøgefaciliteter giver bedre grobund for raffinerede søgninger i forbindelse med de øvrige retskilder.

ad § 1 stk.2: Når elektronisk kundgørelse benyttes, kan det overvejes, om en officiel papirudgave fortsat er nødvendig. Dette må nok anses for ønskeligt, da en sådan udgave tilvejebringer en særlig sikkerhed for, at retsforskrifterne konstant er tilgængelige, jfr. foran om databasers sårbarhed. Samtidig vil en sådan samling kunne varetage en arkiveringsfunktion.

Der er ikke knyttet kundgørelsesvirkninger til denne papirudgave, hvorfor den bør have et andet navn end Lovtidende, således at misforståelser undgås.

I meddelelsesbladet vil lovbekendtgørelser kunne optræde, medens de i Teledata bør placeres i de enkelte specialdatabaser.

ad § 5: Selv om retsforskrifter hurtigt bliver almindeligt tilgængelige ved elektronisk kundgørelse, bør den almindelige ikrafttrædelsesfrist også i dette tilfælde være 4 uger, da dette giver borgerne et rimeligt varsel således, at de kan indstille sig på en ny retstilstand.

ad § 7 stk.1: På samme måde som ved Lovtidende bør det være justitsministeriet, der administrerer kundgørelsesbasen, jfr. herved også nedenfor vedrørende § 9. Det er således fortsat nødvendigt at påse centralt, at de formelle krav til forskrifterne er opfyldt, jfr. §§ 3 og 7 stk.2.

ad § 7 stk.3: Kundgørelsesbasen bør alene indeholde nye retsforskrifter, da den ellers bliver for stor og uoverskuelig. Det bestemmes derfor her, at retsforskrifter slettes 4 uger efter at de er trådt i kraft, hvilket i praksis betyder, at de fra dette tidspunkt alene optræder i specialbaserne. Selv med denne frist, hvis længde selvfølgelig kan diskuteres og muligvis bør forkortes til 14 dage, vil der i perioder være mange retsforskrifter i kundgørelsesbasen, men den vil dog næppe få et uoverskueligt omfang.

ad § 8: Det er af afgørende betydning for en forbedret adgang for borgerne til nye retsforskrifter, at søgning i basen bliver gratis. Ved direkte informationsformidling er gratisprincippet mere væsentligt end ved Lovtidende. Alternativet bør i øvrigt være et ikke-prohibitivt fastprissystem og således ikke et minutprissystem, jfr. herved også

p.314-15. Gratisprincippet indebærer i praksis, at alene transmissionsudgifterne skal betales. Det vil øge det offentliges udgifter, men som der nærmere er argumenteret for p.327-28 bør staten i et demokratisk samfund påtage sig denne form for udgifter.

ad § 9: En nærmere regulering af kundgørelsesbasen vil være ønskelig. Regler herom bør fastsættes af justitsministeriet. Det vil være hensigtsmæssigt at denne base blev opbygget kronologisk, således at den bestod af skærmbilledefrekvenser for hver enkelt kundgørelsesdag kombineret med en indledende oversigt over, hvilke retsforskrifter der på den givne dag optræder i kundgørelsesbasen.

I forbindelse med et sådant regelsæt vil det være ønskeligt, at der samtidig blev angivet vejledende regler for opbygningen af de enkelte ministeriers specialbaser.

ad § 11 stk.2: Denne bestemmelse udelukker ikke, at enkelte afsluttende hefter af Lovtidende kan udsendes efter denne lovs ikrafttræden.

ad § 11 stk.3: Med overgangen til en ny form for kundgørelse er det nødvendigt med en overgangsordning, der angiver en klar og stringent skæringslinje mellem Lovtidende og Teledata. Der vil med stor sandsynlighed ved denne lovs ikrafttræden i Lovtidende være retsforskrifter, der endnu ikke er trådt i kraft. Disse bør overføres til Teledata, dog således at ikrafttrædelsestidspunktet beregnes efter den hidtidige gældende lov.

Lovudkastet finder således kun fuldstændig anvendelse for retsforskrifter udstedt efter dets ikrafttræden.

Kapitel 5
Faktisk regelinformation

1. Problemstillingen

1.1. Den umulige opgave

I langt de fleste livsforhold spiller retsforskrifter i det moderne samfund en væsentlig rolle. Behovet for information om samfundsmæssige forhold, herunder retsforhold, er vokset betydeligt.[1] Den markant udvidede regulering ved hjælp af retsforskrifter i nyere tid, jfr. p.248-52, har betydet, at kendskab til love og andre retsforskrifter er blevet betydeligt mere vigtigt end det var tidligere. Regelkendskab har betydning for den enkeltes retssikkerhed, men kan også medvirke til at reducere friktioner mellem borgere og myndigheder.[2] For opfyldelse af reglernes formål er det nødvendigt, at der sker en effektiv kommunikation af retsforskrifter, der direkte tager sigte på at påvirke borgernes adfærd.[3]

Det store antal retsforskrifter har medført, at muligheden for at udbrede kendskab til regelværket er blevet vanskeliggjort.[4] Det er samtidig et mindst lige så stort problem, at hastigheden hvormed ændringer sker er meget høj.[5] De hyppigt forekommende regelændringer skyldes i almindelighed, at udstedelse af af retsforskrifter i dag i højere grad end tidligere opfattes som et middel til gennemførelse af politiske, sociale og økonomiske forandringer.[6] Ændringstakten

1. Jfr. SOU 1969:48 p.9.
2. I Bet.1117/1987 p.24 betegnes disse sammenhænge som det klassiske paradigma for det offentliges informationsvirksomhed. Se også Bet.641/1972 p.9-10.
3. Jfr. Mogens Moe, NAT 1986 p.266: »*Det siger sig selv, at en retsregel, som aldrig når frem til en borger, ikke har nogen chance for at påvirke borgerens adfærd*«.
4. Jfr. Bet.787/1977 p.32 om krav om øget information.
5. Se om borgernes afledte informationsbehov Bet.641/1972 p.8.
6. Jfr. P.S. Atiyah: Law and modern society (Oxford 1983) p.116.

skaber den såkaldte »runaway-effekt«, hvor viden hele tiden forældes med et tilsvarende behov for ny viden.[7]

I takt med at samfundsforholdene er blevet mere komplekse er indholdet af mange retsforskrifter blevet mere indviklet og utilgængeligt. Denne kompleksitet, der også viser sig ved at flere retsforskrifter regulerer det samme samfundsmæssige område, medfører et uoverskueligt retssystem.[8] Det er ironisk, at den mest komplicerede lovgivning tit findes på områder, der berører mange borgere. Førstepladsen indtages således nok af skattelovgivningen, som praktisk talt alle borgere har interesse i at kende.[9]

Det er i dag hævet over enhver tvivl, at ingen dvs. ej heller den dygtigste jurist kan kende alle retsforskrifter, endsige enkeltregler.[10] Denne situation sætter et skarpt søgelys på det juridiske informationssystem, fordi det realistiske mål herefter må være, at enhver skal have en reel mulighed for at opnå kendskab til de retsforskrifter, der har betydning for den pågældende. Det er utopisk at forestille sig, at alle kender alle retsforskrifter, og det vil ej heller være fornuftigt at belaste den enkelte med en sådan viden. Målsætningen for de forskellige informationsforanstaltninger må herefter være at etablere gode muligheder for alle borgere til at opnå et relevant regelkendskab. Udgangspunktet for disse informationsforanstaltninger må være, at nye retsforskrifter betragtes som samfundsmæssig ny viden af relevans for deres adressater.[11]

1.2. Et demokratisk problem

Etablering af reelle muligheder for at opnå kendskab til retsforskrifter udgør på mange måder en central målsætning i forhold til et generelt dilemma, som samfundet konfronteres af. Dette dilemma består i, at der under en formel demokratisk styreform udstedes retsforskrifter, som borgerne ikke kender, endsige kan forstå, og som de - som situationen er i dag - ikke har mulighed for at kende.[12] Det er ikke

7. Jfr. Harry M. Kibirige: The information dilemma (Westport 1983) p.85.

8. Jfr. Bo Hillman m.fl.: Krångla lagom! (Stockholm 1978) p.14-17, hvor ændringstakten også omtales.

9. Jfr. C.G. Hellquist, Språkvård nr.3/1967 p.13-14.

10. Jfr. Bernhard Gomard, J.1960 p.602: *»Ingen dødelig kan overse, endsige beherske hele det vældige lovstof, som regulerer vort samfund«.*

11. Jfr. Fritz Machlup: The production and distribution of knowledge in the United States (Princeton 1962) p.343.

12. Jfr. Francis Bennion: Statute law (2.ed. London 1983) p.8: *»It is strange that*

muligt - og i øvrigt ej heller tilstrækkeligt - som det hævdes som ideal af Thomas Hobbes,[13] at alle borgere har et eget eksemplar af de udstedte retsforskrifter, jfr. dog p.321-28 vedr. muligheden for direkte adgang via Teledata.

Den manglende udbredelse af regelinformation er et væsentligt problem for de idealer, som samfundet og retssystemet er baseret på.[14] Deltagelse i samfundets demokratiske processer forudsætter reel adgang til information,[15] og i og med at retssystemet spiller en så stor rolle i dag, er adgang til regelinformation af central betydning. Dilemmaet forstærkes af det stigende regelomfang og generelt af den store informationsstrøm i samfundet, der har til følge at den enkeltes viden falder nærmest proportionalt med den samlede sum af samfundsinformation.[16]

Det er et karakteristikon for det moderne regelstyrede samfund, at den store mængde retsforskrifter ikke kan formidles til befolkningen, og at den repræsentative styreform dermed har fået nogle dimensioner, som næppe svarer til dens oprindelige begrundelse.[17] Borgerne må se i øjnene, at deres repræsentanter hvad enten de er folkevalgte eller placeret i administrationen udsteder retsforskrifter, der ikke reelt formidles, og som får mere eller mindre direkte betydning for borgernes hverdag uden at de kender dem.

En del af de skitserede problemer består i retssystemets professionalisering.[18] Som redegjort for p.82 ff betjener retssystemet sig af et

free societies should thus arrive at a situation where their members are governed from cradle to grave by texts they cannot comprehend«.

Se også FT 1975/76 F sp.4788 (Poul Schlüter), hvorefter lovgivningen er baseret på den illusion, at borgerne kender loven.

13. Jfr. The English works of Thomas Hobbes vol.VI (London 1840) p.28, hvor der tales om de borgere, der kan læse. - Dette er en form for fremtidsmusik, jfr. Viggo Bentzon, UfR 1932 p.8.

    Det er praktisk umuligt at uddele almindelige retsforskrifter til alle de vedrører, jfr. SOU 1973:23 p.101, der fremhæver, at regler herved adskiller sig fra forvaltningsakter.

14. Jfr. herved Inger Maria Sørensen, NAT 1977 p.263 om regelinformation som grundlæggende for demokratiet.

15. Jfr. Emmette S. Redford: Democracy in the administrative state (New York 1969) p.8.

16. Jfr. herom Claus Mueller: The politics of communication (New York 1973) p.88 og Daniel Bell: The coming of post-industrial society (New York 1973) p.467.

17. Man er milevidt fra det gamle engelske ideal om at befolkningen ved, hvad der foregår i parlamentet, jfr. foran p.149.

18. Det store regelantal medfører sikkert en større afhængighed af juridiske rådgivere for at finde reglerne, jfr. Nils Christie i Natalie Rogoff Ramsøy (red.): Det norske samfunn (Oslo 1968) p.409.

sprog, der medfører at det reelt bliver utilgængeligt for personer, som ikke har lært dette sprog. Opgaven er således ikke løst ved at foretage en effektiv formidling af de primære retsforskrifter, da dette blot medfører, at man når frem til randen af den forståelsesbarriere, der omgiver retsforskrifterne. Skal man nå udover denne, er det nødvendigt enten at reformulere retsforskrifterne, jfr. herved p.95 ff og p.331-34, eller at søge disse formidlet i en anden form. Det må dog fremhæves, at retsforskrifternes antal som foran nævnt betyder, at ej heller professionelle kan kende alle retsforskrifter.[19]

Konstateringen p.252-55 af, at den officielle kommunikation via Lovtidende ikke fungerer, peger således alene i første række på et problem for de professionelle adressater, jfr. herom under 2 nedenfor. Dette er selvsagt et vigtigt problem, men er trods alt sekundært i forhold til den almindelige borgers informationsbehov.

1.3. Fremstillingen

På denne baggrund falder fremstillingen i dette kapitel i 3 hovedafsnit. I første afsnit behandles forskellige metoder til at effektivisere adgangen til det primære regelstof, dvs. først og fremmest de hjælpemidler der står til rådighed for de professionelle brugere. I andet afsnit drøftes den faktiske regelformidling til ikke-professionelle adressater, og endelig afsluttes afhandlingen med nogle reflektioner over den fremtidige udvikling.

2. Regelsamlinger/registre

Der er en lang tradition for, at der udgives regelsamlinger og registre, der supplerer den officielle kundgørelse af retsforskrifterne.[20] I den periode, hvor kundgørelse i form af tinglæsning var usikker og ustabil, kunne sådanne samlinger, som omtalt p.129, få særlig væsentlig betydning og være hovedkilden til regelkendskab. Efter Lovtidendes indførelse spiller disse samlinger også en central rolle.[21]

19. Der er langt til den klassiske rets idealer. Demosthenes fremhævede således, at love bør være simple, således at alle kan forstå dem, hvorfor juridiske eksperter alene skulle adskille sig fra lægmanden ved at kende alle love, jfr. George M. Calhoun: Introduction to Greek legal science (Oxford 1944) p.38.

20. Der er ikke i dag internationalt nogen fast opdeling mellem offentlig og privat publicering, jfr. J.J. Cherns: Official publishing (Oxford 1979) p.10-12.

21. Det oplyses i UfR 1904 p.558-59, at efter at Lovtidende og Ministerialtidende

Behovet for alternativer til Lovtidende[22] beror først og fremmest på dennes indretning som en kronologisk samling, der afsluttes med hvert kalenderår. Denne opbygning betyder, at det er meget vanskeligt ved hjælp af Lovtidende at skaffe sig et sikkert overblik over gældende retsforskrifter. I praksis forudsætter dette enten en mere eller mindre komplet samling af Lovtidende og dermed for de fleste adgang til et bibliotek eller brug af RETSINFORMATION, hvilket grundet fritekstsøgning som omtalt p.298-300 er problemfyldt for mange af adressaterne.

På denne baggrund er der et stort praktisk behov for regelsamlinger, der består af gældende retsforskrifter uden det døde stof, der fylder mange af Lovtidendes sider. Sådanne samlinger kan enten tilstræbe at være komplette eller med henblik på et specielt publikum bestå af et udvalg af retsforskrifterne.

2.1. Offentlige samlinger

2.1.1. Kleins lovsamling

En samling, der i forrige århundrede spillede en stor rolle, var den i 1864 påbegyndte såkaldte lille lovsamling eller efter udgiveren Kleins Lovsamling,[23] der som noget særegent blev udgivet ved indenrigsministeriets foranstaltning. Denne samling rettede sig specielt til ikke-jurister, idet den bestod af love, som især måtte være af interesse for almindelige borgere. I forbindelse med gennemførelsen af lovtidendeloven blev det diskuteret, hvorvidt denne lovsamling skulle fortsætte.[24] Fra tilhængernes side blev bl.a. fremhævet, at den

begyndte at udkomme, faldt abonnementstallet på Schous og Kleins lovsamlinger, jfr. om disse nedenfor. Behovet for sådanne lovsamlinger forsvandt dog ikke.

22. I Bet.740/1975 p.28-31 blev der stillet forslag om, at Lovtidende og Ministerialtidende skulle slås sammen til et nyt fælles organ. Forslaget, der var kombineret med at der i en række tilfælde skulle benyttes en anden offentliggørelsesform, er næppe hensigtsmæssigt. Denne form for reformer løser under alle omstændigheder ikke kommunikationsproblemerne.

23. Den officielle titel var »Samling af endnu gjældende Love og Anordninger m.m. af mere almindelig Interesse«. Udgiveren var oprindelig Christian Sophus Klein (1824-1900).

24. Se hertil RT 1869/70 Ordentlig Samling L sp.267 (N.P. Hansen), der fremhæver, at samlingen er billig og meget benyttet, sp.271 (Madvig), der vil lade Lovtidende erstatte den, sp.280 (justitsministeren), der vil lade samlingen ophøre, medmindre Lovtidende får et for stort omfang, sp.284-85 (N.P. Hansen), der kritiserer dette, hvoroverfor ministeren (sp.286) anfører, at den vil bort-

var meget benyttet især på landet. Uanset den udbredte tro på Lovtidendes informative værdi opretholdtes samlingen, der udkom indtil 1904.[25] Siden da har det offentlige ikke på nogen systematisk måde udgivet særlig redigerede regelsamlinger eller registre.

2.1.2. Statsligt monopol

Der har fra tid til anden været forslag fremme om, at det offentlige burde udgive en regelsamling. I 1916 foreslog Frederik Vinding Kruse[26] således, at der blev skabt et lovgrundlag, hvorefter staten fik monopol på at udgive en kronologisk samling med et udvalg af de vigtigste retsforskrifter. En komité bestående af repræsentanter fra de forskellige juristkredse skulle rådgive med hensyn til valget af retsforskrifter.

Forslaget gik ud på, at der skulle tillægges staten en eneret til udgivelse af denne samling, medens systematisk opbyggede samlinger fortsat skulle udgives af private. Forslaget, der er baseret på den opfattelse at det er uheldigt med flere konkurrerende lovsamlinger, hvorfra jurister kan hente deres viden om retsforskrifterne, blev ikke realiseret og forekommer ej heller særlig gennemtænkt. I en vis forstand er det overflødigt, at der udgives flere samlinger med det samme indhold, men fra brugernes synsvinkel er det svært at se, at der herved skulle kunne opstå egentlige skadevirkninger. Konkurrencen kan tværtimod medføre bedre regelsamlinger. Det må anses for heldigt, at der ikke i Danmark findes en crown copyright, jfr. p.70-71, der stiller sig hindrende i vejen for udbredelsen af regelstof.

Selv om denne idé således ikke forekommer anbefalelsesværdig, er dette ikke ensbetydende med, at et offentligt engagement generelt er uønskeligt.

lede opmærksomheden fra Lovtidende, sp.288 (Krieger), hvorefter samlingen bør ophøre, hvis Lovtidende bliver billig, sp.1511-13 (Bindesbøll), der finder at afskaffelse vil indebære et tilbageskridt, eftersom især mange på landet benytter denne, F sp.4576 (Tauber), der vil bevare den, da samlingen er billig, og sp.4603 (justitsministeren), der anfører, at staten ikke skal konkurrere med sit eget Lovtidende.

25. Se i denne forbindelse P. Johs. Jørgensen, UfR 1915 p.249-58, der omtaler en række private lovsamlinger og oplyser, at Kleins samling og en lovsamling udgivet af Algreen-Ussing i 1904 blev forenet i en ny lovsamling udgivet af Schultz Forlag.

    Fra 1904 til 1958 ved indenrigsministeriets foranstaltning og fra 1959 ved statsministeriets er der parallelt til Lovtidende afgivet en samling af love og anordninger.

26. UfR 1916 p.201-206, især p.205.

2.1.3. »Danmarks love«

I denne forbindelse er det nærliggende at overveje, hvorvidt der er behov for at det offentlige udgiver en samling af gældende retsforskrifter.[27]

Et vist forbillede herfor kan findes i de andre skandinaviske lande, hvor der dog er tale om private udgivelser. I Sverige[28] udgives hvert år Sveriges Rikes Lag, der består af gældende love og centralt udstedte författninger.[29] Samlingen er ikke komplet, da den særlig er indrettet med henblik på domstolenes behov.[30] Den har et halvofficielt præg og er professionelle adressaters hovedkilde til gældende retsforskrifter. I Norge udgives hvert andet år Norges Lover.[31] Denne samling opstod i 1930'erne på initiativ af det juridiske fakultet ved Oslos universitet. Staten ville ikke påtage sig opgaven, hvorfor samlingen udgives af Lovsamlingsfonden, der ejes af fakultetet. Også denne samling er en hovedkilde for professionelles anvendelse af regelinformation.[32] I 1984-86 er der på grundlag af Lovdata udgivet en samling af centrale forskrifter i 15 bind.

I Danmark har der i forskellige perioder ligeledes på privat initiativ været et tilløb til en sådan samling.[33] I 1937 udkom Danmarks love 1665-1937, der tilstræbte at være komplet.[34] Samlingen, der ud-

27. Se hertil H. Munch-Petersen, UfR 1914 p.50 med referat af et foredrag af Friedrich Stang, hvorefter en lovbog forudsætter en formel lovrevision.

28. Herfra kan også nævnes, at der 1949-1954 blev udsendt en svensk lagsamling i 24 bind. Denne samling, der ikke siden er blevet revideret, havde et langt større omfang end Sveriges Rikes Lag, jfr. nærmere Erik Hedfeldt, SvJT 1955 p.558-65.

29. Jfr. nærmere om samlingen Anders Victorin i Ulf Bernitz m.fl.: Finna Rätt (Stockholm 1985) p.74-80.

30. Jfr. kritisk Ulf Bernitz, SvJT 1976 p.84-88, der også finder systematikken uoverskuelig. Se herved Torkel Nordström, SvJT 1976 p.362, hvorefter lovbogen ikke bør være større end den kan være i ét bind.

31. Se om forløber til Norges Lover F. Hagerup, TFR 1909 p.281-83, hvor Almindelig Norsk Lovsamling, der omfatter gældende love 1660-1907 annoteret med henvisninger til andre regler, anmeldes.

32. Jfr. Kristin Kjelland-Mørdre: Om forenkling av regler (Oslo 1983) p.176.

33. Se f.eks. Karsten Meyer, TFR 1919 p.156-58, med anmeldelse af Kongeriget Danmarks Love (1910-14). Det er karakteristisk for den langsomme ændringstakt på dette tidspunkt, at det p.158 anbefales, at samlingen udkommer hvert 10. år.

34. Jfr. anmeldelse af 1.udgave af C. Popp-Madsen, J.1937 p.551-52, der anfører, at samlingen bør udkomme hvert år. 2.udgave er omtalt af Knud Jarner, UfR 1939 p.321. 3.udgave er anmeldt af Jørgen Berthelsen, J.1942 p.694, der især peger på jurister som abonnenter. 4.udgave er omtalt som uvurderlig for jurister af Erwin Munch-Petersen, J.1947 p.116.

kom i 5 udgaver, er ikke blevet videreført op til i dag. Nu, hvor regelstoffet befinder sig i elektronisk form, ville det være muligt for det offentlige at udsende Danmarks love, jfr. også p.316.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt der er behov for en sådan samling, når det tages i betragtning, hvad der ellers udbydes på markedet, her især Karnovs lovsamling, jfr. om denne under 2.2.3. Efter mit skøn vil en komplet samling indeholdende alle gældende love og bekendtgørelser, der kunne udkomme 1 gang om året, være et værdifuldt redskab. Samlingen, der kan produceres til en overkommelig pris, idet det herved forudsættes at staten ikke skal have et overskud, vil forsynet med adækvate registre kunne være nyttig og medvirke til en spredning af regelinformation.

2.1.4. Registre

I forbindelse med forslaget til ændring af lovtidendeloven i 1976 blev det overvejet, hvorvidt staten skulle udgive et officielt register, hvortil der skulle være knyttet gyldighedsvirkninger.[35] Manglende medtagelse af en retsforskrift i registeret ville således betyde, at denne ikke kunne anses for gældende. Gennemførelsen af en sådan ordning, der sammenknytter det informatoriske og retlige aspekt, forudsætter selvsagt, at registeret kan laves med stor sikkerhed.

Resultatet af overvejelserne i 1976 blev, at forslaget ikke gennemførtes, idet man ville afvente den kommende edb-udvikling.[36] På det tidspunkt hvor RETSINFORMATION er fuldt udbygget, vil et sådant register kunne produceres. Det er p.317-18 foreslået, at der knyttes negativ gyldighedsvirkning til optagelse af retsforskrifter i RETSINFORMATION. Et trykt officielt register vil være en hensigtsmæssig fornyelse, men det forekommer ikke hensigtsmæssigt at knytte gyldighedsvirkninger til dette register. Sådanne virkninger bør i givet fald kun anvendes i forbindelse med udgivelse af retsforskrifter i fuld tekst.

2.1.5. Retligt ansvar

Forinden spørgsmålet om statens informative formidling af originære retsforskrifter forlades, bør det fremhæves, at der uvilkårligt ved denne form for formidling sker en sammenblanding mellem det retlige og det informative niveau. Uanset at formålet er informativt, og den autoriserede kundgørelse fortsat sker i Lovtidende, vil denne for-

35. Jfr. Bet.740/1975 p.32.

36. Jfr. FT 1975/76 A sp.2967-68. Se også Forhandlinger sp.6016 (Gudme). I LF 172/1976 bilag 6 bemærker Karnovs Forlag, at et sådant register ikke vil betyde, at Karnov ikke selv skal lave sit eget register.

midling få en officiøs og autoritativ karakter særlig i de tilfælde, hvor den prætenderer at være fuldstændig. Da Lovtidende ikke fungerer som et informationsorgan, vil mange sætte deres lid til indholdet af sådanne publikationer, der således vil kunne få betydning i konkrete retsforhold.

Det er derfor nærliggende at antage, at staten må blive ansvarlig for indholdet af sådanne samlinger, således at ansvar for tabsgivende dispositioner må kunne gøres gældende, jfr. p.318-19 vedr. RETSINFORMATION. Eftersom der ikke i praksis er nogen større risiko for diskrepans mellem teksten i Lovtidende og de informative samlinger produceret på grundlag af RETSINFORMATION, vil det være sjældent, at et ansvarsgrundlag vil blive aktualiseret.

2.2. Private udgivelser

Det er hovedsageligt på privat initiativ, at regelsamlinger og registre formidles. Dette er ikke overraskende i den forstand, at disse oplysningstyper er en god salgsvare i betragtning af de mangler, der er forbundet med den officielle kundgørelse og formidling. Retligt er formidlingen i et vist omfang baseret på princippet i ophavsretslovens § 9, der undtager retsforskrifter fra ophavsretlig beskyttelse, jfr. herom foran p.70.

Betydningen af privat formidling er generelt afhængig af to hovedparametre. For det første hvor effektiv den officielle formidling er, og for det andet hvor omfattende det samlede regelmateriale er. Især sidstnævnte forhold indebærer, at de private samlinger i dag har overordentlig stor betydning.

2.2.1. Ældre samlinger

Det er ikke fundet nødvendigt i denne sammenhæng at omtale alle de forskellige lovsamlinger og registre, der i tidens løb er blevet udgivet.[37] For tiden indtil Lovtidende forudsatte udgivelse af disse samlinger et privilegium, jfr. p.69-70. Allerede før Danske Lov udkom så-

37. En oversigt over disse samlinger udgivet indtil 1849 findes i Bibliotheca Danica I sp.629-39 samt supplementsbind 1 sp.467-68. Se endvidere omtale af en række lovsamlinger OL, UfR 1892 p.384-90, Viggo Bentzon: Retskilderne (1907) p.50-51, Torben Lund: Juridiske litteraturhenvisninger (København 1950) p.10-11, Jens Søndergaard: Dansk juridisk bibliografi 1950 ff afsnit I, Lovgivningens publikationer før og nu (1985) p.19.

Se også i denne forbindelse Christian Elers Hertz: Bemærkninger til den første Bog af Kong Christian den Femtes Danske Lov (Odense 1839) p.2-3 om forholdet mellem hans værk og Petersens Lovleksikon.

danne samlinger.[38] For den ældre periode er det tilstrækkeligt at omtale to samlinger af særlig stor betydning.

I 1777 påbegyndte Jacob Henric Schou (1745-1840)[39] at udgive »Chronologisk Register over de Kgl. Forordninger og aabne Breve, som fra 1670 af ere udkomne«.[40] Denne samling, der fortsatte til 1867, var indtil Lovtidende ved siden af den årligt udgivne kvartsamling hovedkilden til de bindende retsforskrifter.

Tilsvarende betydning fik den af Laurits Fogtman (1748-1821)[41] i 1806 påbegyndte samling »Kongelige Rescripter, Resolutioner og Collegialbreve for Danmark og Norge, udtogsviis udgivne i chronologisk Orden«.[42] Denne samling fortsatte til 1870.

2.2.2. Juristforbundets lovsamling

Der findes som nævnt foran ikke i dag nogen komplet ukommenteret regelsamling. Enkelte forlag udsender samlinger med udvalg af retsforskrifter, hvoraf den mest kendte og benyttede nok er Juristforbundets Lovsamling, hvis førsteudgave udkom i 1959 med titlen Juristens Lovsamling.[43] Denne lovsamling, hvis primære adressatgruppe er jurastuderende, indeholder et meget bredt udvalg af retsforskrifter og holdes mellem de enkelte hovedudgaver ajour med supplementshefter. Lovsamlingen har fundet et bredere publikum, idet den også benyttes af jurister og andre, der har behov for hurtigt at kunne finde bestemmelser inden for den væsentligste del af lovgivningen. Udvalget af retsforskrifter foretages af lovsamlingens redaktion, idet samlingen tilpasses eventuelle ændringer i emnevalg i det juridiske studium.[44]

38. Se eksempelvis om Cassubens Corpus Juris Danici 1669, der indeholdt de vigtigste love med et alfabetisk register, hos Stig Juul: Kodifikation eller kompilation (1954) p.16.

39. Om Schou se Dansk biografisk leksikon bd.13 p.183.

40. Nærmere oplysninger findes i Bibliotheca Danica I sp.645-46.

41. Om Fogtman se Dansk biografisk leksikon bd.4 p.473.

42. Nærmere oplysninger findes i Bibliotheca Danica I sp.648.

43. I Poul Gaardens anmeldelse i J.1959 p.366-68 anføres, at samlingen er nyttig for jurister, da man inden for rækkevidde kan have alle vigtige love, men at den ikke kan erstatte Lovtidende. Se også omtale af 1.udgaven af Åge Spang-Hanssen, UfR 1960 p.23.

44. Det tilføjes for en god ordens skyld, at lovsamlingen ikke er pensum eller på anden måde er obligatorisk for de studerende.

„**Hvermands Lovbog**" udkommer i 12 mdl. Hefter à 80 Sider. **Prisen** er pr. Kvartal (3 Hefter) **3 Kr.** + Postpenge **50 Øre. Aarsabonnement** (12 Hefter) **12 Kr.** + Postpenge **1 Kr.** Abonnement tegnes paa alle **Posthuse** og hos **Landpostbudene.**

HVERMANDS LOVBOG

UDGIVET OG REDIGERET AF
OVERRETSSAGFØRER OG NOTAR
·M. KARNOV·

INDHOLD

I. Forfatningslove og Lov om Rigsdagsvalg. Side

1. Danmarks Riges Grundlov af 5/6 1915 med Ændringer af 10/9 1920 3
2. Lov af 23/6 1920 om Folkeafstemning i Anledning af Grundlovsforandringer 8
3. Dansk-Islandsk Forbundslov af 30. November 1918 10
4. Lov af 11/4 1920 om Valg til Rigsdagen, saaledes som den er ændret ved Lovene af 28/6 og 30/8 1920 12

II. Skattelove m. v.

1. Lov af 10/4 1922 om Indkomst- og Formueskat til Staten 32
2. Lov af 7/8 1922 om Beskatning til Staten af faste Ejendomme 49
3. Lov af 15/5 1903. Den kommunale Skattelov 54
4. Midlertidig Lov af 13/9 1922 om Ændringer i og Tillæg til de nugældende Regler for den kommunale Beskatning 60
5. Lov af 18/4 1910 om Indkomstskat til Københavns Kommune 64
6. Lov af 22/12 1919 om overordentlig Indkomstskat til Københavns og Frederiksberg Kommuner 70
7. Anordning af 20/7 1922 angaaende Regler for Paaligningen i København af Indkomst- og Formueskat til Staten 71
8. Anordning af 1/11 1922 ang. Ligningen og Opkrævningen af Indkomst- og Formueskat til Staten og personlig Kommuneskat i Frederiksberg Kommune 75

Se Omslagets 2., 3. og 4. Side.

1. HEFTE

„Hvermands Lovbog"s Forlag,
Adr.: Sønderborg.

Forside til 1. udgave af Karnovs Lovsamling 1924.

2.2.3. Karnovs lovsamling

Den centrale private regelsamling er Karnovs Lovsamling, der benyttes både af jurister og af personer uden juridisk uddannelse. Denne lovsamling har efterhånden fået en udbredelse og autoritet, der medfører at dens navn er kendt af meget store dele af befolkningen

Oprindelsen til lovsamlingen skal søges i genforeningen i 1920, hvor personer, der tidligere havde været underkastet tysk ret, var forundret over, at der ikke i Danmark fandtes en lovbog svarende til BGB.[45] De blev således nu konfronteret med en række informatoriske problemer, som de ikke havde været vant til. På denne baggrund udgav M. Karnov (1882-1962),[46] der var advokat, i 1924 en ukommenteret, systematisk lovsamling under titlen »Hver Mands Lovbog«, der i 2. udgave udkom i 1932. Modsat BGB omfattede samlingen også den offentlige ret. I denne tidlige periode var lovsamlingen ikke noget specielt og påkaldte sig ikke nogen særlig interesse i juridiske kredse.

Midt i 30erne fik Karnov den idé, at retsforskrifterne ligesom i BGB skulle være kommenterede, og under forsæde af Stephan Hurwitz blev dette projekt herefter gennemført, således at 3. udgave, der udkom i 1938, var en kommenteret lovsamling.[47] Den oprindelige modtagelse af denne lovsamling i juridiske kredse var positiv, omend man nok mente at dens primære publikum måtte blive ikke-jurister.[48] Siden denne 3. udgave er der oprindeligt hvert 6. år og i nyere tid hvert 4. år udkommet en ny udgave, idet udviklingen har været karakteriseret af, at der er sket en stadig uddybning af kommentarerne.[49]

Lovsamlingen holdes ajour med tillægshefter i løbet af året. I den nyeste udgave bliver disse tillægshefter hvert år integreret i hoved-

45. Se om forventningerne i Sønderjylland om en lovbog, Julius Lassen, SvJT 1919 p.233, Alexandersen, Forhandlingerne på det 12. nordiske juristmøde (1922) p.112. Specielt om Karnov se W.E. von Eyben i Danske opslagsværker (København 1974) p.611 og i Advokaten 1987 p.22.

46. Se om Søren Magnus Karnov Dansk Biografisk Leksikon. Supplementsbind p.314.

47. Erik Reizel-Nielsen taler i sin anmeldelse, J.1938 p.98-99, med rette om en banebrydende udgivelse. Se også J.1939 p.136. I Henry Ussings anmeldelse, UfR 1938 p.90-91, anføres, at eksperimentet næppe ville være lykkes, hvis specialister skulle have udarbejdet kommentarerne. Dette kom ikke til at holde stik for fremtiden.

48. Jfr. Knud Jarner, UfR 1939 p.322. I en omtale af 5.udgave anfører E. Munch-Petersen, J.1955 p.499-500, at lovsamlingen er et værdifuldt hjælpemiddel for alle jurister.

49. Fra 4.udgave begyndte man at benytte specialister som kommentatorer, jfr. W.E. von Eyben, Advokaten 1987 p.24.

samlingen, således at der udkommer et nyt hovedbind hvert år. Denne fornyelse har baggrund i brug af edb-teknik til produktion af lovsamlingen. Således som denne lovsamling har udviklet sig har den fået et stadig større publikum,[50] og dens autoritet er i og med at retsforskrifterne nu kommenteres af specialister inden for de enkelte retsområder ganske betydelig.

En generelt dækkende kommenteret lovsamling er noget ganske enestående og findes ikke i de øvrige nordiske lande. I henseende til hovedadressaterne for denne lovsamling er der sket visse forandringer siden dengang lovsamlingen var rettet til »hver mand«.[51] I dag er det først og fremmest jurister og til dels andre professionelle brugere af regelinformation såsom revisorer, der abonnerer på lovsamlingen.[52] Mange jurister betragter Karnov som nærmest en nødvendighed. Mange biblioteker abonnerer også på lovsamlingen,[53] således at også ikke-professionelle adressater har reel mulighed for at benytte denne. Der er dog næppe tvivl om, at samlingen i dag primært er et informationssystem for de professionelle brugere af regelinformation.

I forbindelse med drøftelsen af, hvad et juridisk informationssystem kan præstere, blev det p.91-93 påpeget, at der er et betydeligt spring fra kilde til norm, og at informationssystemet alene formidler førstnævnte. Set i forhold til det ikke-juridiske publikum kan en kommenteret lovsamling betragtes som et forsøg på at ophæve dette skel. I og med at man samtidig formidler både kilden og den juridiske fortolkning skulle der foreligge en mulighed for at bortoperere informationssystemets achilleshæl.

Vurderingen heraf afhænger primært af kommentarernes karakter. Disse indholder i vid udstrækning referencer til andet kildemateriale, hvilket selvsagt ikke løser det her foreliggende problem. Særligt må fremhæves, at der ikke i kommentarerne tages stilling til alle tænkelige fortolkningsproblemer, men snarere til de der kan forekomme juridisk vanskelige, omend det dog hertil straks må føjes, at denne vurdering er udtryk for en gennemsnitsbetragtning. Samtidig - hvilket ikke er det mindst vigtige - er kommentarerne ofte formuleret juridisk, således at de i sig selv præsenterer tolkningsproble-

50. Oplaget var i 1974 12.000, jfr. W.E. von Eyben i Danske opslagsværker p.628. I LF 172/1976 bilag 6 oplyser forlaget, at tallet er stigende. Oplaget på nyeste udgave er dog »kun« 10.000.

51. For så vidt angår 3.udgave oplyser E. Munch-Petersen, J.1950 p.100, at mellem 2/3 og 3/4 af oplaget blev afsat til ikke-jurister.

52. Dette er oplyst af forlagschef Jens Peter Nielsen.

53. I Bet.959/1982 oplyses p.17-18, at Karnov findes på 5/6 af alle hovedbiblioteker og i en 1/3 af kommunerne også på filialbibliotekerne.

mer for dem, der ikke mestrer det juridiske sprog. For at opnå den her skitserede målsætning vil det derfor være nødvendigt med kommentarer af en helt anden karakter og omfang.

Et andet moment har også betydning for vurderingen af, hvor langt man kan komme via den kommenterede lovsamling. Dette er det retlige systems dynamik, der indebærer at retsforskrifternes meningsindhold er under stadig forandring. Selv om en lov står uforandret gælder dette ikke ubetinget for dens juridiske mening i og med, at praksis enten af administrativ eller judiciel karakter hele tiden påvirker forståelsen af de enkelte retsforskrifters indhold.

Dette betyder, at kun en kommenteret lov i databaseform, hvor annoteringen hele tiden føres à jour, vil kunne være en fuldt ud tilfredsstillende løsning. En sådan database vil dog være meget ressourcekrævende, da den forudsætter en konstant overvågning af de enkelte lovområder,[54] og det er derfor næppe realistisk at forestille sig, at man ad denne vej vil kunne ophæve springet mellem kilde og norm.

2.2.4. Registre

Udover regelsamlinger, der kan træde i stedet for Lovtidende, spiller registre, der kan lette adgangen til Lovtidende, en væsentlig rolle.[55] De officielle registre er i sagens natur knyttet til den enkelte årgang af Lovtidende og udgør derfor ikke i sig selv nogen indgang til gældende retsforskrifter.

Dette hul må udfyldes af private registre, hvor især Topsøe-Jensens[56] Dansk Lovregister, der begyndte at udkomme i 1928, udgør et af de vigtigste hjælpemidler.[57] Dette register, der udkommer 1 gang om året, giver indgang til alle gældende retsforskrifter af bindende karakter med undtagelse af de, der ikke kundgøres i Lovtidende. Selv om dette register i løbet af året er udsat for forældelse, hvorfor det på biblioteker etc. må holdes løbende ajour, udgør det en hurtig indfaldsvinkel til regelstoffet.

54. I et sådant system er det ikke tilstrækkeligt som det sker i dag i de udsendte tillægshefter, at det er hovedredaktøren der som altovervejende hovedregel annoterer de nye retsforskrifter.

55. Som eksempler på ældre registre kan nævnes O.P. Schlichtkrull: Lovkomplekser, lovændringer og andre lovsupplementer (København 1929), der særlig var indrettet med henblik på opsporing af regelændringer, og Axel Nielsen, C. Kierulf Petersen: Realregister til samtlige love fra 1912 til 1929 incl. (København 1930).

56. Se om V. Topsøe-Jensen (1874-1953) Dansk Biografisk Leksikon bd.14 p.641-42.

57. 1.udgave er anmeldt af Jørgen Jensen, UfR 1929 p.208. Værket betegnes som uvurderligt for jurister af E. Munch-Petersen, J.1948 p.350.

Et sådant register er selvsagt af størst betydning for de professionelle brugere af regelinformation i og med, at det blot fører frem til kilden, der herefter præsenterer de sædvanlige forståelsesproblemer. Det er dog samtidigt et vigtigt hjælpemiddel for den sekundære regelformidling, der finder sted via biblioteker og andre informationscentre. På samme måde som andre registre - f.eks. Lovnøglen (Schultz Forlag), Kroghs Skolehåndbog - spiller det en vigtig rolle i formidlingen af regelinformation.

3. Formidling til ikke-professionelle

3.1. Det offentliges opgave

I betragtning af at Lovtidende ikke på en tilfredsstillende måde fungerer som informationskanal og i lyset af, at private lovsamlinger og registre primært tjener de professionelle brugeres interesser, foreligger der et stort og udækket behov for at kommunikere den information, der ligger i retsforskrifterne, ud til befolkningen. Regelinformation er en del af den samlede samfundsinformation,[58] som det er en offentlig opgave at formidle.

Det erkendes i almindelighed, at formidling af regelinformation er en vigtig opgave for det offentlige, uanset at det som anført p.268-70 meget vel kan diskuteres, hvor stor en effektivitet man egentlig ønsker. Her behandles den faktiske formidling under det måske noget ideale perspektiv, at der er et reelt ønske om at formidle regelinformation således, at adressaterne faktisk kender deres rettigheder og pligter.[59] Denne aspiration har støtte hos de folkevalgte politikere.[60]

Regelinformation hører til den del af den samlede samfundsinformation, der kan karakteriseres som ressourceøgende handlingsinfor-

58. Jfr. om dette begreb NOU 1978:37 p.10-11, SOU 1984:68 p.22.

59. Jfr. således Bet.469/1967 p.6: »*Uanset af offentliggørelsen i Lovtidende fra et rent retligt synspunkt er tilstrækkelig, har samfundet en væsentlig interesse i at bidrage til borgernes faktiske kendskab til indholdet af de retsregler, hvorunder de lever*«.

60. Anker Jørgensen (FT 1975/76 F sp.4781): »*Det er klart, at det såvel af sociale som af retssikkerhedsmæssige grunde er uacceptabelt, hvis manglende orientering medfører, at borgerne feks. ikke får de offentlige ydelser, som de nu engang har krav på. Men manglende orientering kan også medføre, at vore beslutninger ikke får den virkning, vi havde tilsigtet, ikke får den nødvendige effektivitet*«.

mation.[61] I denne forstand kan regelinformation opfattes som en form for retshjælp.[62] Informationsforanstaltninger behøver dog ikke nødvendigvis at indgå som et element i retshjælpsaktiviteter. De kan også have selvstændig værdi. Regelinformation tager således ikke udelukkende sigte på borgernes konkrete retsproblemer. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at behandle de informatoriske problemer blot som et aspekt af retshjælp. Udgangspunktet er derimod, at regelinformation dels kan være af selvstændig betydning for borgernes mulighed for at forstå de retsforskrifter der styrer deres liv, dels kan være en del af, et supplement eller et alternativ til retshjælp i henseende til konkrete rettighedsproblemer.

3.2. Neutralitet

Regelformidlingen må være neutral og objektiv. Den må således ikke have karakter af reklame for bestemte myndigheder eller retsforskrifter,[63] ligesom den ikke må udvikle sig til propaganda. De enkelte retsforskrifter må således ikke vurderes som særlig gode etc., jfr. herved også under 3.8.3 om situationsinformation. Informationsvirksomheden må ikke være ensidig eller passiviserende,[64] men derimod bl.a. skabe betingelser for aktiv feedback angående retsforskrifternes virkninger.

3.3. Formidlingsformer

Faktisk formidling kan principielt ske på 2 måder, idet der enten kan være tale om at den originale retsforskrift formidles ved hjælp af andre medier end Lovtidende, eller at formidlingen sker i omskrevet form, hvor kommunikationen søges tilpasset den enkelte adressatgruppes tilegnelsesforudsætninger.

Den første fremgangsmåde forudsætter for at være vellykket, at adressaterne har evne til at forstå den originale regeltekst, og kan

61. Jfr. Kenneth Abrahamsson, Nordicom-Nytt 2-3/1984 p.8-9 med forskellige kategoriseringer af samfundsinformation.

62. Jfr. Jon T. Johnsen, Forhandlinger på det 27. nordiske juristmøde (1975) p.288.

63. Jfr. Bet.787/1977 p.51. Se også Olaf Solumsmoen, NAT 1963 p.40, Inger Maria Sørensen, NAT 1977 p.256 samt FT 1975/76 F sp.4781-82 (Anker Jørgensen) og 4787-88 (Svend Andersen).

64. Jfr. herved Carl Johan Cosmo, Forhandlingerne på det 27. nordiske juristmøde p.285.

derfor normalt kun benyttes i forhold til retsforskrifter, der har et mindre udsnit af befolkningen som primær adressatgruppe. Den anden metode må anvendes i forhold til retsforskrifter, der er rettet til hele eller i hvert fald en ubestemt del af befolkningen. Målsætningen[65] her er, at informationsmaterialet er udformet således, at det er let tilgængeligt, overskueligt, tilpasset til adressaternes forudsætninger, jfr. nedenfor, og er egnet til at give borgerne relevant viden.

3.4. Udvalg af retsforskrifter

Ved tilrettelæggelsen af informationsvirksomheden er det nødvendigt at lægge til grund, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at søge at formidle den samlede regelinformation. Mere regelinformation medfører ikke nødvendigvis en mere sikker viden, men kan tværtimod være egnet til at skabe forvirring og usikkerhed, da det kan være svært at overskue sammenhængen mellem de forskellige oplysninger. Det må erkendes, at regelinformationens voldsomme omfang skaber en relativ uvidenhed. Denne »ignorance explosion«[66] der medfører, at alle uden for de områder de professionelt kender i stadig større udstrækning bliver uvidende,[67] bør ikke føre til overambitiøse informationsbestræbelser. Vises der ikke tilstrækkelig varsomhed kan der let opstå en risiko for informationsdød, hvor modtagerne overvældes af den store mængde information uden at være i stand til at adskille relevant fra irrelevant information.

Det er generelt i det moderne samfund vigtigt at besidde evnen til at kunne smide informationer væk.[68] Det enkelte individ har i dag ret til at holde sig uinformeret,[69] og det må ligeledes erkendes, at det ikke er alle borgere, der har lyst til at blive informeret.[70] Regelinformation skal derfor ikke pånødes borgerne, men derimod være et reelt tilbud, der tager hensyn til de forskellige tilegnelsesforudsætninger.

Som udgangspunkt for informationsforanstaltningerne må det så-

65. Jfr. kriterier for god samfundsinformation i SOU 1984:68 p.10,87-88.

66. Jfr. Harry M. Kibirige p.5.

67. Jfr. Göran Hägg i Inge Jonsson (red.): Språket i vårt språk (Stockholm 1980) p.36.

68. Jfr. Mogens A. Dalby m.fl.: Bogen om læsning I (1983) p.390-91. Se også Niels Jørgen Jensen m.fl.: Teletekstsystemer (København 1980) p.18, der fremhæver elektroniske medier som særlig egnede til denne udskillelsesproces.

69. Jfr. SOU 1984:68 p.36.

70. Jfr. Kenneth Abrahamsson p.7.

ledes lægges til grund, at det ikke er muligt eller tilstræbelsesværdigt at formidle alle retsforskrifter til alle. Det er nødvendigt at foretage et udvalg af den samlede informationsmasse.[71] Det er derfor et væsentligt præliminært problem at udvælge de retsforskrifter, der bør være genstand for særlige informationsforanstaltninger. Det er nødvendigt hverken at være for restriktiv[72] eller for liberal i denne udvælgelse.

3.5. Adressater

I forbindelse med denne udvælgelsesproces kan der som udgangspunkt skelnes mellem forskrifter, der er rettet til en særlig befolkningsgruppe, og retsforskrifter der er rettet til en ubestemt del af befolkningen.

I forbindelse med den første kategori kan det herefter inddrages i vurderingen, hvilke adressatgrupper der er tale om,[73] jfr. om adressatopdeling også p.86-88. I denne forbindelse må fremhæves, at det enkelte individ indtager forskellige roller som forbruger af information og dermed kan optræde i flere adressatgrupper.[74]

3.5.1. Offentlige myndigheder

Det er nærliggende først at udskille de retsforskrifter, der direkte retter sig til offentlige myndigheder. Dette vil typisk være dels økonomiske retsforskrifter der for det meste vil kunne kommunikeres enten direkte eller via cirkulærer, og dels forvaltningsretlige retsforskrifter der også vil kunne kommunikeres via cirkulærer, men som i øvrigt karakteriseres ved også at være rettet til andre adressatgrupper, idet de repræsenterer retssikkerhedsgarantier for borgerne.

Sidstnævnte forhold illustrerer, at der ved vurderingen af informationsbehovet i forbindelse med den enkelte retsforskrift meget vel

71. Jfr. i denne forbindelse Herbert A. Simon i Martin Greenberger (ed.): Computers, communications and the public interest (Baltimore 1971) p.41.

72. Henrik Zahle anfører i Dansk Forfatningsret 2 (1987) p.87, at »*de fleste love er irrelevante for de fleste*«. Tilsvarende synspunkt findes hos Mogens Moe, NAT 1986 p.268-69. Dette er efter mit skøn et for radikalt udgangspunkt.

73. Jfr. i denne forbindelse Mogens Moe, NAT 1986 p.267, der anbefaler de regelproducerende myndigheder at skaffe sig et overblik over, hvilke kommunikationskanaler der står til rådighed.

74. Jfr. hertil Niels Jørgen Jensen p.6, der skelner mellem borgeren som socialt væsen (familie/fritid), samfundsborger (deltagelse i politisk arbejde), forbruger og som deltager i produktionsprocessen.

kan forekomme forskelligartede behov, og at en del retsforskrifter som nævnt vil have flere adressatgrupper.

I forbindelse med den følgende drøftelse ses der i det hele bort fra offentlige myndigheder som direkte adressatgruppe. Det skyldes, at der rådes over formaliserede informationskanaler (vejledninger, cirkulærer m.m.), som er ret veludviklede. Det har stor betydning for borgernes retssikkerhed, at decentrale offentlige myndigheder er bekendt med gældende retsforskrifter. Der foreligger givetvis en selvstændig informationsopgave i forhold til myndigheder, men i overensstemmelse med afhandlingens almindelige afgrænsning underkastes denne problemstilling ikke en nærmere drøftelse.

Behovet for faktisk regelformidling[75] beror primært på, at vel nok størstedelen af regelanvendelsen er henlagt til det kommunale niveau, hvor mange ikke-jurister er beskæftiget.[76] Selv inden for den offentlige forvaltning set under ét er de officielle formidlingsmetoder ikke tilstrækkelige, ligesom de sproglige barrierer spiller en rolle.[77] Den kommunale forvaltnings betydning i forhold til regelformidling til borgerne inddrages nedenfor især i forbindelse med situationsinformation.

3.5.2. Professioner

Nogle retsforskrifter er karakteriseret ved at være rettet til udøverne af et bestemt erhverv.[78] Disse retsforskrifter kan enten direkte angå udøvelsen af et bestemt erhverv eller vedrøre emner, der har særlig betydning inden for en bestemt branche. I disse tilfælde vil særlige kommunikationskanaler sædvanligvis stå til rådighed, idet der kan være tale om brancheblade m.v.[79]

I og med at branchens udøvere ofte vil være fortrolige med de emner, der behandles i de enkelte retsforskrifter, vil kommunikationsopgaven i mindre udstrækning støde imod en sprogbarriere,[80] sam-

75. Mogens Moe, NAT 1986 p.269-70, fremhæver, at de lokale forvaltninger ikke i dag kan håndtere de mange retsforskrifter, der udsendes fra centrale myndigheder. Det nævnes, at der under miljøministeriet er ca. 1000 regelsæt (inkl. cirkulærer/vejledninger).

76. Jfr. herom Bet.469/1967 p.21-25.

77. Se i denne forbindelse Göran Hägg p.36, hvorefter juristsprogets tilbagegang i administrationen skyldes juristernes formindskede indflydelse.

78. Kristin Kjelland-Mørdre taler p.138 om professionelle lægmænd.

79. I Bet.469/1967 p.27 anbefales, at embedsmænd skriver artikler, der kommenterer nye retsforskrifter.

80. Også her kan det være nødvendigt, at nye retsforskrifter forklares nærmere, jfr. Bet.469/1967 p.14.

tidig med at faglige organisationer m.v. inden for området sædvanligvis kan have en selvstændig interesse i at medvirke til regelformidlingen.

Disse retsforskrifter repræsenterer således ikke et alvorligt formidlingsproblem under forudsætning af, at den regelproducerende myndighed er indstillet på at samarbejde med adressatsrepræsentanterne. Denne forudsætning vil sædvanligvis være opfyldt.

3.5.3. Ubestemte dele af befolkningen

De centrale formidlingsproblemer repræsenteres af de resterende retsforskrifter, der har en større del af befolkningen som adressatgruppe. Sådanne retsforskrifter kan være rettet enten til hele befolkningen eller til en stor og på mange måder inhomogen gruppe af denne, f.eks. pensionister, bistandsklienter etc. Problemerne er baseret på to alvorlige mangler.

For det første rådes der ikke over en formaliseret informationskanal, hvor man med en rimelig grad af sikkerhed kan få informationsmaterialet frem til de pågældende.[81]

For det andet er tilegnelsesforudsætningerne vidt forskellige, hvilket betyder, at den samme grundinformation ofte må formidles på mange måder for at der skal være mulighed for et for disse adressater godt resultat.[82] Det er velkendt, at et fællesskab i kulturel henseende øger mulighederne for at kommunikere mere komplekse budskaber.[83] Det er ligeledes en fordel for en meningsfuld kommunikation, at der findes en vis fælles førviden mellem afsender og modtager af en bestemt oplysning.[84]

Sådanne forudsætninger er langt fra altid opfyldt, idet det er muligt at udskille en betydelig del af befolkningen som informationsfattige eller informationssvage.[85] Disse borgere har ikke nogen tilbøjelighed til at modtage regelinformation.[86] Den foran p.78-79 omtalte

81. Der findes ikke i dag noget, der svarer til tidligere tiders kirkeoplæsning, jfr. SOU 1970:48 p.101.

82. Dette betegnes af Jan Andersson, Mats Furberg: Språk och påverkan (Stockholm 1966) p.12 som princippet om adressatrelevans, dvs. at der dels må lægges vægt på adressatens interesse, dels ske en tilpasning af informationsindholdet til adressatens viden og evner.

83. Jfr. Ronald Stamper: Information in business and administrative systems (London 1973) p.26.

84. Jfr. Börje Langefors, Information age vol.9 (1987) p.90.

85. Jfr. hertil Bet.787/1977 p.30,44-45,119.

86. Ifølge Steen Hildebrandt, Sigurd Bennike: Hvordan gik teledata-forsøget (København 1984) p.50 kan man i henseende til informationsadgang opdele be-

funktionelle analfabetisme må således tages i betragtning ved valget af, hvilke informationsmetoder der skal benyttes. Det kan f.eks. betyde, at ugeblade kan være et velegnet medium til formidling af regelinformation.[87]

Det må nok lægges til grund, at der er en række borgere, som ingen informationsforanstaltninger kan nå.[88] Denne erkendelse bør dog ikke føre til en reduktion i det offentliges informationsforanstaltninger, men tværtimod være et incitament til at forstærke disse.

Informationsvirksomheden har næppe nogen særlig lighedsdannende virkninger,[89] idet mange erfaringer viser, at informationsforanstaltninger tværtimod udløser en form for Matthæus-effekt,[90] hvor informationskløfterne uddybes. Uligheder i informationsniveau forstærkes, da borgere, der er modtagelige for information, får det største udbytte af de forskellige foranstaltninger. Under alle omstændigheder bevarer de deres forspring.[91] Selv om mere information således ikke nødvendigvis fører til mere lighed betyder dette ikke, at disse foranstaltninger ikke bør iværksættes. Det må blot erkendes, at samfundsmæssigt betingede uligheder i det højeste kan reduceres, men ikke fjernes af offentlig information.

Enkelte befolkningsgrupper giver anledning til særlige problemer. Dette gælder således for indvandrere og handicappede.[92] For personer, der ikke har dansk som modersmål, må der laves særligt informationsmateriale afpasset efter disses særlige forudsætninger.[93] Tilsvarende gælder for personer, der er synshæmmede og læsesvage.[94]

Generelt konfronteres regelformidlingen af en lang række forskel-

folkningen i »*Seekers, givers and avoiders*«, hvor langt de fleste hører til sidstnævnte kategori.

87. Jfr. Bet.787/1977 p.128-30.

88. Jfr. Sven Heugren, Forhandlingerne på det 27. nordiske juristmøde p.291, hvorefter 20-30 pct. af befolkningen i praksis ikke er modtagelige for almene informationsforanstaltninger. Se også Ståle Eskeland samme sted p.277-78, der konkluderer, at aktiviserende hjælp og ikke information er det primære behov.

89. Se modsat Bet.798/1977 p.62-63.

90. Matthæus-evangeliet kap.13 vers 12: »*Thi den, som har, ham skal der gives, og han skal få overflod; men den, som ikke har, fra ham skal endog det tages, som han har*«.

91. Jfr. Kenneth Abrahamsson i Helge Omdal (red.): Informasjonskløftene og demokratiet (Oslo 1988) p.68: »*Staten kan inte konfiskera de resursstarkas kunskap och dela ut den till de resurssvaga*«.

92. Jfr. om disse grupper SOU 1984:68 p.49-53.

93. Jfr. f.eks. om særlige skærmsider i Teledata SOU 1981:45 p.194-95.

94. Jfr. om anvendelse af lydbånd Bet.1117/1987 p.113.

ligartede informationskløfter og -barrierer, som indebærer at en informationspolitik, der tilstræber at omfatte alle befolkningsgrupper, er særdeles ressourcekrævende.

3.6. Orienteringskendskab

Ved en vurdering af informationsopgaven må der indledningsvis tages stilling til, hvad der skal kommunikeres. Problemet her er for det første, om hele den udvalgte retsforskrift skal formidles. Med andre ord om målet er et fuldstændigt kendskab eller orienteringskendskab.

Ved bedømmelsen heraf må det som nævnt ovenfor tages i betragtning, at det er begrænset, hvor meget den enkelte informationsmodtager vil være i stand til at kapere, hvorfor det kan være ufrugtbart at overbelaste informationsvirksomheden med for mange detaljer.[95] Informationsmateriale af denne karakter kan let føre til det resultat, at væsentlige dele af informationen ikke bliver opfattet og forstået. Det vil derfor sædvanligvis være mest hensigtsmæssigt i forhold til den enkelte retsforskrift at udskille dens væsentlige dele og undlade at formidle detaljer.[96] Det er populære verioner af retsforskrifterne, der skal formidles.[97]

Denne udskillelsesproces er ikke altid ligetil, da der er risiko for at informationen ikke bliver korrekt.[98] Det er derfor påkrævet, at regelproducenten medvirker ved informationsformidlingen eller i hvert fald på det stadium, hvor informationens indhold skal formuleres. Den faktiske regelformidling er således ikke en opgave, der kan overlades kommunikationseksperter m.v.[99] Dette er dog ikke, jfr. nedenfor under **4.4**, til hinder for, at professionelle informatører selvstæn-

95. I Bet.787/1977 p.37 anføres således, *»at det er helt urealistisk at forestille sig, at befolkningen løbende i forbindelse med vedtagelse af de enkelte love m.v. og informationen herom kan erhverve et i og for sig rimeligt kendskab til disses indhold og bevare dette kendskab«.*

96. Jfr. herved SOU 1969:48 p.50 og Jan Hellner, IRI-Rapport 1986:8 p.2, hvorefter målet er, at borgerne får en *»orienteringssikkerhed«.*

97. Se herom Kristin Kjelland-Mørdre p.140-42.

98. Jfr. herved Jan Albrektsen, Lov og Rett 1974 p.467, hvorefter ufuldstændig omtale af retsforskrifter kan lede til misforståelser og være mere skadende end ingen information.
Kristin Kjelland-Mørdre p.165: *»Popularisering medfører således at man må akseptere en viss grad av ufullkommenhet og unøyaktighet«.*

99. Jfr. Olaf Solumsmoen, NAT 1963 p.43, hvorefter det er et grundprincip, at de der informerer selv må være informeret.

digt kan tage initiativ til at der skal informeres om bestemte retsforskrifter. I enkelte tilfælde kan det ej heller udelukkes, at de på egen hånd kan udforme informationsmaterialet.

3.6.1. Udvalgte retsforskrifter

Et centralt spørgsmål er, hvor mange retsforskrifter der skal søges formidlet. Selv med de udskillelser der er foretaget ovenfor, er udgangspunktet, at der foreligger et ganske betydeligt antal retsforskrifter, som det umiddelbart kunne være hensigtsmæssigt at formidle, og at der dermed foreligger en meget stor informationsmængde. Det er derfor af afgørende betydning at foretage en realistisk vurdering af modtagelseskapaciteten.

Det er, jfr. også foran under 3.4, ikke muligt at formidle alle retsforskrifter, selv om det alene er et orienteringskendskab der ønskes opnået.[100] Dette gælder specielt over for informationssvage, hvor en stor mængde information gør mere skade end gavn, da kravene til viden herved fremtræder alt for overvældende.[101]

Denne konklusion, der giver anledning til yderligere opdelinger af retsforskrifterne, jfr. nedenfor, nås normalt uden større anfægtelser i de officielle overvejelser vedrørende det offentliges informationsvirksomhed. Der er dog ret beset tale om en principiel meget skræmmende konklusion, fordi den dokumenterer, at det ikke i dag er muligt at formidle alle relevante retsforskrifter, jfr. herved ovenfor under 1.2.

3.7. Kontrol med informationsvirksomheden

De ovenfor omtalte vilkår for det offentliges informationsforanstaltninger indicerer, at der må lægges stor vægt på en offentlig og åben kontrol med den faktisk udførte informationsvirksomhed. Disse kontrolfunktioner, der kan have karakter af mere eller mindre formaliserede feedback-mekanismer,[102] er i dag ikke organiserede, men fungerer indirekte via den almindelige offentlighed (presse, radio, TV

100. Bet.1117/1987 p.29: »*Det er selvsagt naivt at forestille sig, at man ved iværksættelse af særlige informationsforanstaltninger i forbindelse med enhver regelproduktion så at sige løbende kan lære befolkningen indholdet af alle love eller blot de love, som de faktisk kan risikere at få brug for at kende*«.

101. Jfr. Stein Bråthen: Dialogens vilkår i datasamfunnet (Oslo 1983) p.42-43 og 91.

102. Se i denne forbindelse Kirsti Coward, Jussens Venner 1971 p.93-126, hvis fremstilling, jfr. p.99, særlig tager sigte på feedback vedr. lovgivningens virkninger til embedsmænd, men som i det hele illustrerer de her omtalte proble-

etc.) og ved den løbende indsigt med de enkelte forvaltningsområder, der finder sted i folketingsudvalgenes almindelige del, jfr. under 4 om mulighederne for at styrke Folketingets indsigt.

I almindelighed er det regelproducenterne selv i et mere eller mindre aktivt samarbejde med Statens Informationstjeneste, der bestemmer, hvilke retsforskrifter der skal underkastes en særlig informatorisk indsats.

3.8. Manifeste/latente informationsbehov

Når det ikke er muligt at informere om alle de retsforskrifter, der reelt kunne komme på tale, må udvælgelsen ske ved hjælp af en vurdering af informationsbehovet,[103] hvilket igen fører til differentierede former for informationsvirksomhed. Udgangspunktet for denne vurdering er en skelnen mellem manifeste og latente informationsbehov.

Under den første kategori falder retsforskrifter, der umiddelbart medfører pligter eller rettigheder for befolkningen og som gennemfører en faktisk regulering, der umiddelbart skal medføre en adfærdsforandring. Hovedeksempel her er forandringer i færdselslovgivningen, f.eks. nye hastighedsgrænser, men også ændrede almindelige strafferegler og nye ansøgningsbetingede sociale ydelser falder ind under denne kategori. I de tilfælde, hvor retsforskrifterne uden anden mellemkommende regulering medfører umiddelbare konsekvenser for borgerne,[104] vil der være behov for en informationsindsats, der kan virke med det samme.

Det er vigtigt i denne forbindelse at understrege, at denne kategori ikke bør afgrænses for snævert. Især for så vidt angår rettighedssiden kan der være en tendens til, at der ikke informeres tilstrækkeligt hurtigt, jfr. herved også p.269. Det er især for så vidt angår denne type retsforskrifter, at det er væsentligt med et højt opmærksomhedsniveau i relation til det offentliges foranstaltninger.[105]

Det latente informationsbehov dækker herefter retsforskrifter,

mer. Det påpeges p.105, at love kan forblive uændrede i mange år, selv om de er vanskelige/umulige at praktisere, og p.114, at der er et misforhold mellem den nøje regulering af lovtilblivelsen og den manglende regulering af undersøgelser af lovenes virkninger. Sådanne feedback-mekanismer kan netop fremmes af adækvate informationsforanstaltninger.

103. Borgerne har ikke på alle områder behov for samme informationsniveau, jfr. NOU 1978:37 p.33.

104. Jfr. Bet.469/1967 p.19-20.

105. Jfr. herved Ståle Eskelund, Just Finne: Rettshjelp (Oslo 1973) p.204 om information angående rettighedspositioners eksistens.

som den enkelte ikke umiddelbart har behov for at kende, men som under bestemte faktiske omstændigheder vil være relevante for borgeren. For sådanne retsforskrifter er behovet for en informatorisk indsats ikke presserende i den forstand, at indsatsen ikke behøver at blive koblet til retsforskrifternes ikrafttræden. Dette kan være en fordel, fordi der herved er bedre tid til at udforme informationsmaterialet, samtidig med at andet erfaringsmateriale, primært praksis, kan berige informationsindholdet.

Dette er dog ikke ensbetydende med, at informationsindsatsen kan stilles i bero, indtil den aktuelle situation opstår. Der bør således løbende produceres information om sådanne retsforskrifter, således at borgerne kan have et beredskabslager at trække på, når de får brug for information om disse, jfr. herved også nedenfor. Den efterfølgende informationsvirksomhed er således af samme vigtighed som den umiddelbare.

På baggrund af denne opdeling i manifeste og latente informationsbehov opstilles der traditionelt[106] en tredeling af informationsvirksomheden i de udredninger, der har beskæftiget sig med denne problemstilling.[107]

3.8.1. Nyhedsinformation

Nyhedsinformation angår i første række retsforskrifter, der er omfattet af det manifeste informationsbehov. Der er således tale om information vedrørende retsforskrifter normalt forinden eller på samme tid som disse træder i kraft. Ved udformningen af denne information kan man udover selve retsforskriften støtte sig til eventuelle forarbejder, men reglernes fortolkning og anvendelse i praksis kendes selvsagt ikke. Man er erfaringsløs.

Denne informationsvirksomhed vil sædvanligvis kunne synkroniseres med ikrafttrædelsen. Det er således ønskværdigt, at der sideløbende med retsforskriftens behandling og forberedelse udarbejdes det nødvendige informationsmateriale, således at dette er klart på ikrafttrædelsestidspunktet. Dette er selvsagt alene påkrævet i tilfælde, hvor retsforskriften træder i kraft i umiddelbar forlængelse af dens udstedelse.[108]

106. Jfr. Bet.787/1977 p.34 ff og Bet.1117/1987 p.27.

107. En anden opdeling går mellem direkte kommunikation, f.eks. besvarelse af konkrete forespørgsler, og indirekte kommunikation, f.eks. tryksager, jfr. SOU 1984:68 p.35.

108. Jfr. herved Bet.469/1967 p.19, hvor der for retsforskrifter, som træder hurtigt

3.8.2. Opfølgningsinformation

Ved opfølgningsinformation forstås en informationsindsats, der udfoldes efter at en retsforskrift har været virksom i nogen tid, og som således eventuelt supplerer den tidligere foretagne nyhedsinformation. Informationsvirksomheden tager sigte på både de manifeste og latente informationsbehov.[109]

Der er en række fordele ved opfølgningsinformation. For det første er det muligt at tage højde for den praksis, der måtte være opstået i forbindelse med reglerne, hvilket indebærer, at antallet af fortolkningsalternativer hermed kan reduceres. Informationen bliver mere sikker. Herudover er det muligt at informere om flere retsforskrifter på samme tid, således at samspilsproblemer kan inddrages. Der er således mulighed for mere dybtgående information, men samtidig stilles der hermed også store krav til, at informationsmaterialet udformes på en tilgængelig måde og især ikke overbelastes med detaljer, jfr. ovenfor under 3.6.

3.8.3. Situationsformation

Situationsinformation tager entydigt sigte på det latente informationsbehov, men aktualiseres først når dette er blevet manifest. Regelinformationen gives i forbindelse med et aktuelt foreliggende problem, og er dermed udtryk for aktiv brug af informationssystemet.[110] Denne virksomhed har den fordel, at adressaterne umiddelbart kan se nytten af den formidlede information og kan relatere den til deres egen situation. Samtidig er der gode muligheder for at tilpasse den afgivne information til de hastige regelændringer. Der er således for så vidt gunstige betingelser for et vellykket resultat.[111] På den anden side forudsætter denne informationsvirksomhed, at borgeren rent faktisk har erkendt et problem. Denne form for information indebærer således ikke i sig selv, at borgeren aktiviseres.

Det er fristende at lægge særlig vægt på situationsinformation, da

i kraft, allerede før dette tidspunkt bør informeres om de forventede ændringer.

109. I Bet.1117/1987 p.30 anbefales, at denne form benyttes ved love, der angår væsentlige rettigheder for borgerne.

110. I Bet.1117/1987 p.22 rubriceres situationsinformation som integreret information i modsætning til fritstående informationsforanstaltninger.

111. Jfr. i denne forbindelse H. Coltof i A. van der Laan, A.A. Winters (ed.): The use of information in a changing world (Amsterdam 1984) p.21, hvorefter information kun er af værdi, hvis den umiddelbart er af betydning i en form for beslutningsproces.

den kan forekomme at være den mest nyttige form for information.[112] Et alvorligt problem for gennemførelsen af denne form for information er dog, at den normalt forudsætter en henvendelse fra en borger til en myndighed. Dette udgør en væsentlig barriere for mange borgere. Barrierne er blevet større ved den befolkningskoncentration og nedlæggelse af små kommuner, der har fundet sted i moderne tid.[113] Det må nemlig nok antages, at denne metode er særlig velegnet i forbindelse med lokal og kommunal informationsformidling.[114]

Decentralisering af de kommunale myndighedsstrukturer er derfor et middel til at fremme situationsinformationen. Et eksempel herpå er det eksperiment, der i 1987 gennemførtes i Åbenrå Kommune, hvor der i et lokalsamfund (Løjt Kirkeby) er oprettet en såkaldt kommunal nærbutik, hvor der er udstationeret 3 sagsbehandlere. Ved hjælp af moderne teknologi[115] behandles her en række sager inden for især skatte- og socialområdet, og i denne forbindelse gives information til borgerne. Nærbutikken er placeret i lokalsamfundets bibliotek, hvilket også er medvirkende til at nedbryde barrierne.[116]

En vis støtte til ydelse af situationsinformation kan hentes i forvaltningslovens § 7 stk.1, hvorefter »*en forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde*«. Selv om denne regel ikke forudsætter, at borgeren er part i en sag,[117] gælder den dog alene i afgørelsessager, jfr. § 2 stk.1. Det følger dog nok af det almindelige princip om god forvaltningsskik, at der også skal ydes vejledning vedrørende forvaltningens faktiske virksomhed.[118] Under alle omstændigheder forudsætter bestemmelsen en henvendelse fra borgeren og de ovenfor nævnte barrierer begrænser dermed dens praktiske betydning.

I Bet.1117/1987 fremhæves situationsinformation som den væsentligste informationsaktivitet. I denne forbindelse opstilles som norm (p.32 og 94), at den enkelte embedsmand har to ligestillede opgaver. Dels skal der træffes korrekte afgørelser, dels skal der informeres om

112. Jfr. Bet.787/1977 p.45-48 og NOU 1978:37 p.34.

113. Jfr. om reduceret informel informationsformidling fra myndighed til borger Bet.787/1977 p.33. Se også SOU 1969:48 p.10.

114. Jfr. Bet.1117/1987 p.92-93.

115. Om problemer i forbindelse med registerlovgivningen se Peter Blume: Personregistrering (København 1987) p.125 og Registertilsynets Årsberetning 1987 p.37-39.

116. Se i almindelighed Bet.1117/1987 p.87-88.

117. Jfr. Bet.1117/1987 p.31-32.

118. Jfr. Asbjørn Jensen m.fl.: Forvaltningsloven (1987) p.89.

regelgrundlag m.v. En sådan norm er selvsagt meget vigtig og er udtryk for en moderne opfattelse af forvaltningens opgaver.

På den anden side er der grund til at pege på visse risici ved en overbetoning af situationsinformationen. For det første vil det kunne føre til, at der lægges mindre vægt på de andre former for informationsvirksomhed, der som deres force har, at de aktivt søger at nå adressaterne. Ved situationsinformation er det borgerne, der først må være i aktivitet, hvilket jo svarer til det klassiske paradigma for relationen mellem borger og myndighed. For det andet kan denne prioritering betyde, at informationsvirksomheden bliver meget myndighedsrelateret og især bliver karakteriseret ved at foregå i myndighedernes regie.

Det forekommer på denne baggrund tvivlsomt, hvorvidt metoden er adækvat til at reducere de foreliggende informationskløfter, da de nævnte barrierer først skal overvindes. Dette afhænger dog i et vist omfang af, på hvilken måde informationsvirksomheden faktisk gennemføres. Dette spørgsmål omtales under 5.5.

Der kan her yderligere være grund til at pege på en væsentlig stoflig forskel i forhold til de andre former for informationsvirksomhed. Medens informationsmaterialet i andre tilfælde er præfabrikeret, bliver det her sædvanligvis udformet på stedet. Dette har ganske vist den fordel, at informationen kan tilpasses individuelt, men samtidig er der også en risiko for, at indholdet påvirkes af den aktuelt foreliggende situation. Det er således næppe i almindelighed holdbart at betragte forvaltningsmyndigheder som uinteresserede i udfaldet af de sager, de behandler. Der vil ofte være en række alternative muligheder for en korrekt afgørelse på de områder, hvor en myndighed er tillagt en skønsmæssig beføjelse, og her kan myndigheden have en egen institutionel interesse i det konkrete resultat. Samtidig kan myndigheden være uvillig til at give information, der medfører en arbejdsmæssig belastning af denne.[119]

Bortset fra i de tilfælde, hvor der er tale om lovbestemt information såsom klagevejledning, er der ikke som hovedregel knyttet retlige virkninger til denne informationsvirksomhed. Også af denne grund kan der være en risiko for, at informationen præges af det resultat, som myndigheden gerne ser i den sag, der normalt vil være baggrunden for borgerens henvendelse. Den ovenfor omtalte nye norm for embedsmænds virksomhed kan dog på længere sigt tænkes at føre til, at der knyttes retsvirkninger til ukorrekt information, f.eks. bebyrdende afgørelsers ugyldighed.

Det kan kort udtrykt være risikabelt, at der er et sammenfald mellem den afgørende og den informerende myndighed. Disse bemærk-

119. Jfr. Jon T. Johnsen, Forhandlingerne på det 27. nordiske juristmøde p.290.

ninger må ikke misforstås således, at situationsinformation ikke bør gennemføres, men angiver blot, at man skal være varsom med at lægge overdreven vægt på denne virksomhed.

3.8.4. Konklusion

Det kan herefter konkluderes, at der i den faktiske regelformidling må lægges vægt på alle tre metoder. Det er centralt at erkende, at ingen af metoderne kan stå alene. Det må for hver enkelt retsforskrift vurderes, hvilken metode der er mest adækvat, på samme måde som valg af medier, jfr. under 5, også afhænger af den enkelte retsforskrifts karakter.

4. Beslutning om informationsforanstaltninger

4.1. Regelproduktion/regelformidling

Ved en bedømmelse af, hvorledes faktisk regelformidling udføres, er det af væsentlig betydning, hvorledes sådanne foranstaltninger besluttes. For loves vedkommende er det karakteristisk, at lovproduktion og lovformidling, jfr. grl § 22 sammenholdt med § 3, er adskilt. Det er ikke lovgivers opgave at formidle de gennemførte regler. Dette er principielt uheldigt, da lovgivers arbejde ikke er afsluttet, blot fordi nogle lovregler er vedtaget.[120] En sådan opfattelse ville være udtryk for manglende hensyntagen til at lovene skal virke i praksis. Jeremy Bentham[121] sammenligner en sådan lovgiver med strudsen, der efterlader sine æg i sandet uden at være klar over, at nogen kan træde på dem.

Det bør være et afgørende almindeligt udgangspunkt, at regelformidling i praksis anses for en integreret bestanddel af regelproduktion og ikke anskues som et herfra isoleret fænomen.[122]

For så vidt angår bekendtgørelser er dette udgangspunkt principielt ikke vanskeligt at realisere. Det væsentlige spørgsmål er såle-

120. Jfr. Berl Kutschinsky i Adam Pogdorecki m.fl.: Knowledge and opinion about law (London 1973) p.104, hvorefter lovgiver tit har en ambivalent holdning til spredning af lovkendskab.

121. Jfr. The works of Jeremy Bentham vol.1 (Edinburgh 1843) p.157.

122. Jfr. Bet.1117/1987 p.28 samt SOU 1973:23 p.104. Se også Jan Albrektsen, Lov og Rett 1974 p.461 og Kristin Kjelland-Mørdre p.179.

des i første række, hvorledes det kan sikres, at der bliver politisk indflydelse på informationsvirksomheden, hvilket også grundet dennes ressourcekrævende karakter forekommer ønskeligt.

I overensstemmelse med dansk tradition vil det uanset det ovenfor anførte ikke være hensigtsmæssigt, at Folketinget selv skulle være direkte ansvarlig for informationsvirksomheden, hvilket også beror på at det er mest hensigtsmæssigt, at den samme myndighed er ansvarlig for informationen om alle retsforskrifter inden for det pågældende retsområde. Målet må således være kontrol og indsigt.

4.2. Oplysninger i lovforslag

På denne baggrund er det naturligt at se på proceduren i forbindelse med gennemførelse af lovforslag. Af de almindelige regler for udarbejdelse af lovforslag, jfr. Cirkulære nr. 195 af 16/9 1966 § 2 stk.1, følger, at der i bemærkningerne skal være en opgørelse af, hvilke omkostninger forslagets gennemførelse vil medføre. I denne forbindelse vil det blive oplyst, om der forventes udgifter til informationsforanstaltninger, jfr. oprindeligt Cirkulære nr. 237 af 3/11 1972 § 2 stk.2 vedrørende annoncering og nu Cirkulære nr. 129 af 30/6 1978 § 6 stk.2 om informationsudgifter generelt. I perioden 1983-1985 var der kun i 8 lovforslag optaget sådanne oplysninger.[123] Denne ordning har således ikke givet Folketinget noget særligt grundlag for at bedømme informationsforanstaltningerne. Hertil kommer, at oplysningerne alene angår det påtænkte ressourceforbrug og dermed ikke, hvorledes eventuelle informationsforanstaltninger tænkes gennemført.

Det er på denne baggrund nærliggende - således som det også i et vist omfang foreslås i Bet.1117/1987 (p.138) - at gå videre ad denne vej og stille yderligere krav til oplysninger i bemærkningerne til lovforslag.[124] Det kunne gøres til en pligt, at det af bemærkningerne fremgår, på hvilken måde man forestillede sig informationsvirksomheden gennemført. Herudover skulle de indeholde en begrundelse for den prioritering disse forslag er udtryk for. Det skulle være pligtigt at oplyse om informationsforanstaltninger også i de tilfælde, hvor regeringen[125] ikke finder, at særlige informationsforanstaltninger er påkrævede. Denne opfattelse skulle således begrundes i bemærknin-

123. Jfr. Bet.1117/1987 p.59 og 184.
I perioden 1974-76 var det tilfældet i 10 lovforslag, jfr. FT 1975/76 B sp.829-30.

124. Jfr. i tilsvarende retning Bet.787/1977 p.56.

125. Det er næppe muligt at stille tilsvarende krav til private lovforslag, men det er yderst sjældent, at sådanne lovforslag bliver vedtaget.

gerne til lovforslaget. Der er således ikke grund til som i Bet. 1117/1987 på forhånd at indsnævre området til de særlig borgervendte love, da det er ønskværdigt, at det i alle tilfælde er op til Folketinget at vurdere, om sådan informationsvirksomhed er påkrævet.

En sådan nyordning vil medføre, at der bliver større offentlighed omkring informationsspørgsmålet, og selvsagt sikre, at der politisk bliver taget stilling til problemet. Det er klart, at en sådan ordning vil sætte fokus på de love, hvor regeringen måske ikke reelt er interesseret i at informere, men som omtalt p.270 kan en informationspolitik ikke lægges an på de falske lodder i retssystemet.

4.3. Bekendtgørelser

Medens det således er muligt at anvise en metode til at fremme offentlig indsigt omkring information vedrørende love, er dette mere vanskeligt i forbindelse med bekendtgørelser, hvor ressourceforbruget til informationsforanstaltninger dækkes af det enkelte ministeriums driftbevilling, jfr. Cirkulære nr. 129 af 30/6 1978 § 8 stk.1. Principielt har Folketinget i forbindelse med behandlingen af finansloven mulighed for at påvirke disse dispositioner, men der er en nærliggende risiko for at informationsspørgsmålet drukner i denne lovs detailrigdom.

Udover den almindelige offentlighed, som nok aktiveres mere eller mindre tilfældigt, er det nærliggende at inddrage folketingsudvalgene, der i deres almindelige del fører kontrol med administrationen af det enkelte lovområde. Udvalgene har mulighed for at stille spørgsmål til ministeren om informationsvirksomheden og ligeledes at anbefale bestemte foranstaltningers gennemførelse. Samtidig kan det selvsagt også allerede under behandlingen af hjemmelsloven være bestemt, at der også for bekendtgørelsers vedkommende skal gennemføres bestemte informationsforanstaltninger. Dette vil dog sjældent kunne angives med samme præcision som for loves vedkommende.

4.4. Statens Informationstjeneste

Placeringen af informationsopgaver hos de almindelige administrative myndigheder er ikke ubetinget fordelagtigt, fordi disses hensigtsmæssige udførelse forudsætter kendskab til informativt arbejde. Dette problem kan i et vist omfang løses ved at ansætte særlige informationsansvarlige medarbejdere hos de enkelte myndighe-

der,[126] men det kan være mere nærliggende at udskille informationsopgaven til en særlig myndighed.

I Norge oprettedes et sådant organ i 1965. Efter en række overvejelser[127] med baggrund i folketingsbeslutning af 9/4 1976 om udvidet statslig information[128] blev Statens Informationstjeneste oprettet i 1978, jfr. i almindelighed Cirkulære nr. 129 af 30/6 1978.[129] Informationstjenesten har som sin hovedopgave at koordinere statens informationsvirksomhed og at bistå de enkelte myndigheder med at udforme materiale etc. Statens Informationstjeneste indtager således en central rolle i den statslige informationsvirksomhed.

Det er karakteristisk, at informationstjenesten ikke har nogen selvstændig kompetence til at informere, men langt overvejende fungerer som et serviceorgan for de regelproducerende myndigheder. I Cirkulære nr. 129 § 5 er det fastslået, at det er den enkelte myndighed, der afgør om der skal informeres. En servicefunktion er væsentlig, da det som nævnt sædvanligvis kræver en særlig kompetence og erfaring at udarbejde et adækvat informationsmateriale. Samtidig har informationstjenesten mulighed for at opfordre regelproducenterne til at underkaste bestemte regelsæt en særlig indsats og vil dermed kunne medvirke til en styrkelse af den informative virksomhed

Det forekommer dog at være en svaghed i systemet, at informationstjenesten ikke på egen hånd kan gennemføre informationsvirksomhed. I Bet.787/1977 (p.53-54) blev spørgsmålet drøftet, idet et mindretal (E. Ninn-Hansen) gik ind for, at informationstjenesten skulle være den drivende kraft, medens flertallet fandt, at den kun skulle have rådgivende funktioner.

Afhængigheden af regelproducenterne er ikke uden videre betryggende.[130] Det er derfor nærliggende at tillægge Statens Informationstjeneste en egentlig selvstændig kompetence. Ganske vist vil regelproducenterne besidde en særlig sagkundskab, der kan sikre et korrekt informationsindhold, jfr. foran under 3.6, men en selvstændig kompetence er ikke til hinder for at den relevante myndighed konsulteres med hensyn til informationsmaterialets korrekthed. Sådan-

126. I Bet.1117/1987 oplyses p.57, at sådanne medarbejdere er ansat i 6 ministerier og 20 direktorater/styrelser.

127. Jfr. Bet.469/1967 p.28-29 samt Bet.787/1977 p.18-19 om Statens Informationskontor.

128. Om folketingsbeslutningen se FT 1975/76 A sp.2079-80, F sp.4780-4802, 8511-16, B sp.815-38, C sp.391-92.

129. Se generel redegørelse om informationstjenestens virksomhed Bet.1117/1987 p.60-80.

130. Se modsat Bet.1117/1987 p.143, der vil bevare kompetencen hos de administrative myndigheder.

ne konsultationer er nok særlig påkrævede i forbindelse med opfølgningsinformation, hvis grundlag ofte kan være stort og komplekst.

For nyhedsinformations vedkommende kan man derimod i højere grad forestille sig, at informationstjenesten selvstændigt tager initiativer. Såfremt denne kompetence forbindes med et større selvstændigt budget,[131] vil man samtidig i hvert fald i et vist omfang kunne nå udover den snævre binding til det almindelige driftbudget, hvor der kan være en risiko for at informationsindsatsen ikke bliver tillagt høj prioritet.

Det konkluderes derfor, at det vil være en hensigtsmæssig institutionel forbedring af informationsvirksomheden, om Statens Informationstjeneste blev tillagt en mere selvstændig status.

5. Medier

Ved tilrettelæggelsen af konkrete informationsforanstaltninger kan en række forskellige medier benyttes.[132] Ved valg af medium er det vigtigt at være opmærksom på, at regelinformation konkurrerer med andre former for information.[133]

Det er hensigtsmæssigt i fremstillingen at omtale de enkelte medier hver for sig, men det må understreges, at man selvsagt konkret kan benytte flere forskellige medier på samme tid,[134] og at det kan være hensigtsmæssigt, at der anlægges en differentieret politik. Det vil ligeledes ofte være ønskeligt, at informationsvirksomheden gentages med jævne mellemrum.[135]

5.1. Pjecer m.v. (biblioteker)

En metode, der har en lang tradition bag sig, er udgivelse af pjecer, brochurer m.v., hvor en retsforskrift præsenteres i et let tilgængeligt

131. I dag finansierer informationstjenesten OBS-indslag samt uforudsete eller tværinstitutionelle informationsforanstaltninger, jfr. Cirkulære nr.129 af 30/6 1978 § 8.

132. Se oversigt over statens anvendelse af de forskellige medier 1975-76 i Bet.787/1977 p.16-17 samt 110-14,121.

133. Jfr. SOU 1969:48 p.13.

134. Kombination af tryksag og fjernsynsudsendelse fremhæves i Bet.1117/1987 p.63 som en ideel metode.

135. Jfr. NOU 1978:37 p.35.

Fremlægning af offentlig information på Københavns hovedbliotek.

sprog.[136] Denne metodes effektivitet afhænger under forudsætning af at pjecen er adækvat udformet i det væsentlige af, at den bliver distribueret hensigtsmæssigt, dvs. at den rent faktisk når frem til adressaterne. Da husstandsomdeling er en særdeles bekostelig affære[137] og derfor kun kan bruges i særlige tilfælde, må andre formidlingskanaler benyttes. Disse må primært lægges uden for den offentlige forvaltning grundet de barrierer, der er omtalt under 3.8.3.

Folkebibliotekerne[138] indtager en meget central rolle, jfr. herved folkebiblioteksloven § 1 stk.2, hvorefter *»Folkebibliotekerne skal formidle kommunal og statslig information og information om sam-*

136. I forbindelse med folketingsbeslutning 1976 blev der lagt vægt på at trykt information skal spille en væsentlig rolle, da oplysningerne herved kan fastholdes, jfr. FT 1975/76 B sp.816-17.

137. I 1976 blev det beregnet, hvad et månedligt oplysningsblad uddelt til alle husstande årligt ville koste, jfr. FT 1975/76 B sp.837-38. Med et omfang på 8 sider var prisen 11 millioner og på 12 sider 14 millioner. Et sådant oplysningsblad ville næppe medføre et i forhold til udgifterne tilstrækkeligt hævet informationsniveau.

138. Jfr. generelt om anvendelse af bibliotekerne Bet.798/1977 p.75-76 og Bet.1117/1987 p.110-16. Se endvidere SOU 1972:20 p.28-30, SOU 1984:68 p.65.

fundsforhold i øvrigt.« Der er, jfr. p.68-69, en lang tradition for at det er via biblioteket, at samfundsinformation formidles.[139]

Bibliotekernes effektivitet afhænger først og fremmest af, hvor mange der faktisk benytter disse. En undersøgelse[140] foretaget i 1979 viste, at ca. 48 pct. af alle voksne jævnligt benyttede et folkebibliotek, og at der i øvrigt kunne konstateres et stigende udlån.[141] En ny undersøgelse foretaget december 1985[142] viste, at 55 pct. af befolkningen brugte biblioteket mindst 1 gang om året og heraf 38 pct. 1 gang om måneden. De unge var de største biblioteksbenyttere.

Selv om det styrker biblioteksbenyttelsen, at man bor tæt ved et bibliotek, idet der kan konstateres en større brug i byer end på landet, kan dette fænomen reduceres noget ved anvendelse af mobile biblioteker i form af bogbusser.[143] En vis geografisk skævhed er dog uundgåelig.

Mere problematisk er det dog, at det er vanskeligt via bibliotekerne at nå den informationssvage del af befolkningen.[144] Der kan især være grund til at fremhæve, jfr. også nedenfor under 6, at der synes at være en sammenhæng mellem uddannelsesniveau og biblioteksbenyttelse, hvilket i og for sig ikke er overraskende, idet bibliotekerne er forankret i den boglige kultur.[145] Avendelse af bibliotekerne

139. I forbindelse med 2 kurser afholdt i foråret 1987 for referencebibliotekarer foretog jeg en miniundersøgelse af erfaringerne med regelinformation. 45 besvarerede det uddelte spørgeskema. 38 opgav, at mange lånere havde forståelsesproblemer i henseende til lovstof. I 36 biblioteker fremlagdes brochurer ofte med en stor anvendelsesfrekvens til følge. Der blev i øvrigt givet udtryk for den opfattelse, at det var bedre med grundige publikationer fremfor små pjecer.

140. Jfr. P.H. Kühl, Jens Kristian Munk: Folkebiblioteket og befolkningen (1979) p.37. Det oplyses, at 1/3 voksne benytter det nærmeste bibliotek.

141. Jfr. Mogens A. Dalby m.fl. p.30 om udviklingen 1968-1978.

142. Markedsundersøgelse. Folkebibliotekerne (Danmarks Biblioteksforening, København 1986) bd.1 p.14-15 18-20 og vedrørende de ældre bd.2 p.70-71.

143. Jfr. om geografiske forholds betydning Kühl, Munk p.29,71-73,148-49, Markedsundersøgelse bd.1 p.37-52.

144. Jfr. Bet.787/1977 p.48-50 og Markedsundersøgelse bd.1 p.24 (ufaglærte arbejdere/landmænd).

145. Se om problemet Kühl, Munk p.12-13 og 38-41, idet der dog p.17 peges på en tendens til at flere lavtuddannede benytter biblioteket. Se også SOU 1972:20 p.266,452-53. I Markedsundersøgelse konstateres bd.1 p.21-23 en klar sammenhæng mellem uddannelsesniveau og biblioteksbenyttelse.

Kühl, Munk p.137 udtrykker forholdet således: *»Den væsentligste baggrundsfaktor for ikke-benyttelse er kort skoleuddannelse. Biblioteket er traditionelt og funktionelt dybt forankret i en sproglig kultur, og fortrolighed med sprogets symbolverden erhverves i stigende grad ved længere skolegang«.*

fjerner ikke i sig selv de eksisterende informationskløfter. Informationsformidling via bibliotekerne når frem til mange, der ellers ville have været uinformerede, men de der er placeret lavest på informationsskalaen nås næppe ad denne vej.

Allerede dette indebærer, at metoden ikke kan stå alene. Hertil kommer, at der selvsagt ikke er noget nødvendigt sammenfald mellem den omstændighed, at man kommer på et bibliotek for at låne bøger, læse aviser etc., og at man medtager en pjece med regelinformation og herefter læser denne.[146] Sammenfaldet er i hvert fald ikke 100 pct., selv om det er en almindelig erfaring på bibliotekerne, at disse pjecer benyttes i vid udstrækning. Regelformidlende pjecer er i øvrigt også en fordel for bibliotekarerne, der ofte konfronteres af spørgsmål der angår konkrete retsforskrifter.

5.2. Annoncering

En anden velkendt metode er annoncering i dagspressen, hvis kapacitet til informationsformidling er stor.[147] Historisk er aviser blevet benyttet til at formidle regelinformation, jfr. foran p.71-72. Aviser, herunder distrikts- og lokalblade[148] samt ugeblade, er fortsat et adækvat medium,[149] selv om visse reservationer er på sin plads.

Det er langtfra alle, der til daglig læser en avis, selv om der ikke er noget sammenfald mellem en avis' oplagstal og antallet af læsere, som sædvanligvis vil være større. De egentlige informationssvage nås næppe ved annoncering i dagspressen. Der er ydermere en nærliggende risiko for, at regelinformation drukner i det redaktionelle stof, der kan fremtræde mere indbydende og som også er årsagen til at man læser en avis. Antallet af læsere er således ikke identisk med det antal, der læser regelstoffet.

Det er ønskværdigt, at de regelproducerende myndigheder jævnligt forsyner pressen med oplysninger om nye retsforskrifter,[150] men

146. Jfr. i denne forbindelse Bet.959/1982 p.24-25 vedr. spørgsmålet om, hvor i biblioteket statslige brochurer fremlægges.

147. Ifølge Niels Jørgen Jensen m.fl. p.30 fylder den tale, der indgår i en TV-avis på en halv time, 1/8 avisside i Politiken.

148. Se i denne forbindelse Jan Albrektsen, Lov og Rett 1974 p.464-66 med omtale af norsk undersøgelse af lokalavisers omtale af retsforskrifter.

149. Jfr. hertil Bet.787/1977 p.39-41 samt SOU 1970:48 p.102-104. Der gives i Bet.1117/1987 p.197-205 oplysninger om anvendelse af annoncer i perioden 1978-85, idet det p.54-55 oplyses, at benyttelsen af annoncer har været faldende i de senere år.

150. Jfr. Bet.469/1967 p.9 og 31 og Bet.787/1977 p.17-18.

den redaktionelle behandling vil selvsagt være præget af den enkelte avis' holdning til det pågældende retsområde.[151] Det er netop karakteristisk for annoncer, at de giver det offentlige kontrol med informationen.[152]

For at regelinformationen ikke skal forsvinde i den øvrige informationsstrøm er det nødvendigt, at disse annoncer udformes på en sådan måde, at informationen fremtræder indbydende og læseværdig. Der er således nok særlig her behov for professionel assistance til regelproducenterne.

Når disse forbehold er taget, må det også fastslås, at annoncer har mulighed for at nå frem til mange mennesker og dermed må anvendes.

Ved udvælgelse af de retsforskrifter, der skal annonceres om, kan der særligt peges på retsforskrifter med en kort ikrafttrædelsesfrist,[153] hvor annoncer som et hurtigt virkende middel er velegnede. Ifølge Vejledning nr. 238 af 3/11 1972 bør annoncer endvidere anvendes i forhold til retsforskrifter, der først træder i kraft lang tid efter udstedelsen, jfr. nu Cirkulære nr. 129 af 30/6 1978. I disse tilfælde vil man ved annoncer kunne gøre opmærksom på, at nu træder den pågældende retsforskrift i kraft. Ifølge vejledningens afdeling I § 2 skal annoncering i øvrigt særligt ske, når borgernes medvirken til retsforskriftens gennemførelse er nødvendig (nye ydelser etc.), og når nye pligter, sanktioneret med strafansvar, pålægges.

5.2.1. Totalitetsprincippet

Ved udformningen af en politik for brugen af annoncering spiller traditionelt andre hensyn end de strengt informatoriske en rolle. Offentligt finansierede annoncer betragtes som en mulighed for at støtte dagspressen og dermed til at fremme udgivelsen af aviser, der er vigtige for en demokratisk debat og for ytringsfrihedens reelle vilkår i samfundet. Metoden forekommer tillokkende, fordi annoncering udgør en indirekte støtte og dermed ikke medfører nogen særlig risiko for statslig kontrol med pressen, hvilket ville føre til det stik modsatte resultat end det tilsigtede. Under en informatorisk synsvinkel kan hensynet til pressestøtte være tiltalende, såfremt det motiverer til en ekstra indsats på dette område, men selvsagt alene under denne forudsætning. Det kan være svært at bedømme, om informationsvirksomheden faktisk af denne grund er større end den ellers ville have været.

151. Jfr. Vilhelm Aubert: Rettens sosiale funksjon (Oslo 1976) p.133-34.

152. Jfr. Bet.641/1972 p.10.

153. Jfr. Bet.469/1967 p.32.

Medaljen har også en bagside, der går under betegnelsen totalitetsprincippet. Ifølge Vejledning nr. 238 af 3/11 1972 I § 5 skal det lægges til grund, at den enkelte kun læser én avis. Annoncering skal derfor ske i samtlige dagblade, hvilket yderligere begrundes med, at man netop hermed undgår at det offentlige på denne måde favoriserer bestemte aviser på andres bekostning. Ifølge vejledningen kan der dog ske en udskillelse af retsforskrifter, der kun vedrører en klart afgrænset del af landet.

Totalitetsprincippet er ikke ubetinget informatorisk fordelagtigt, idet der meget vel kan foreligge retsforskrifter, hvor det er mest hensigtsmæssigt at gennemføre en selektiv annoncering. Denne vil også ressourcemæssigt have den fordel, at der vil kunne informeres om flere retsforskrifter. På den anden side er det utvivlsomt rigtigt, at det i dag er de færreste personer der dagligt læser 2 aviser. Samtidig kan selektiv annoncering let medføre en Matthæus-effekt, således at det er de store aviser der opnår annonceindtægterne.

Regelinformerende annoncer bør ikke være den ordinære måde at yde pressestøtte på, hvorfor totalitetsprincippet uanset de ovenfor nævnte betænkeligheder - i overensstemmelse med Bet.1117/1987 (p.109) - ikke bør opretholdes fuldstændigt. Det bør således være muligt på baggrund af en informationsmæssig vurdering af retsforskriftens adressatkreds at annoncere i udvalgte aviser.

5.3. Radio/TV

Ved tilrettelæggelsen af den faktiske regelformidling må der tages bestik af ændringer i mediebilledet, og nye teknologiers muligheder bør udnyttes. Det er derfor naturligt at inddrage radio og TV i denne virksomhed. Anvendelsen af disse medier kan umiddelbart forekomme oplagt, fordi antallet af borgere, der benytter dem, er meget stort. Der er således gode muligheder for at få et budskab ud til mange adressater.

Medierne er særlig velegnede i forhold til den del af befolkningen, der ikke er læseorienteret.[154] De kan derfor have en vis informationsudlignende funktion bl.a. ved at geografiske forskelle i informationsadgangen ikke findes.

Mediets flygtige form sætter dog visse begrænsninger for den regelinformation der kan formidles.[155] Det er vanskeligt at formidle me-

154. Jfr. SOU 1972:20 p.304. Se også SOU 1984:30 p.47 om de varierende læsevaner i befolkningen.

155. Se i denne forbindelse diskussion af radioen som kundgørelsesmedium Werner May: Die Gesetzespublikation im modernen Staatsrecht (Dresden 1937)

re komplicerede retsforskrifter, fordi kommunikationens succes forudsætter, at budskabet umiddelbart forstås. Selv om TV kan udnytte muligheder for tekstning etc.,[156] sætter kompleksiteten bestemte begrænsninger.

Uanset disse reservationer er der betydelige informatoriske fordele ved anvendelsen af radio og TV.[157]

Traditionelt er disse medier kun i relativ mindre udstrækning blevet benyttet, idet det især er sket i små udsendelsesenheder OBS (Orientering-Borger-Samfund), der som selvstændig udsendelsesform startede i 1977. Det er karakteristisk, at en meget stor del af sendetiden i disse udsendelser benyttes til andre former for samfundsinformation.[158] Ses der alene på formidlingen af retsforskrifter, hvilket er denne afhandlings emne, bruges de luftige medier forbavsende lidt.[159] Dette gælder både i henseende til den anvendte sendetid og til de enkelte indslags længde. Den benyttede komprimerede form betyder, at der sættes meget snævre grænser for regelkommunikationens indhold.

Det er derfor nærliggende at foreslå, at der købes større sammenhængende udsendelsesflader, hvor det er muligt at give en mere dybtgående orientering.[160] Disse udsendelser må placeres på et adækvat tidspunkt, således at muligheden for at man kan nå de potentielle adressater i hvert fald ikke allerede af denne grund bliver forskærtset.

Vurderingen af om en udvidelse af det offentliges udsendelser vil være et hensigtsmæssigt skridt afhænger af, i hvor vidt omfang sådanne udsendelser kan forventes at blive hørt/set. Dette vil i et vist omfang være betinget af, hvor professionelt og indbydende de er produceret. Det er klart, at programfladen ikke må overbelastes af denne type udsendelser,[161] men placeret med omtanke forekommer det ikke usandsynligt, at de vil kunne få et stort publikum.

p.48-52 og Erik Fahlbeck: Förvaltningsrättsliga studier (Stockholm 1938) p.259-64.

156. I SOU 1984:68 p.101 fremhæves tekst-TV som en god metode.

157. Jfr. hertil SOU 1970:48 p.104-105.

158. Se herom Bet.1117/1987 p.54,61-64 med statistik, og især p.206-14 med oversigt over indslag i perioden 1978-1985.

159. I Bet.469/1967 p.32-33 blev det fremhævet, at disse medier burde anvendes i meget vid udstrækning.

160. Jfr. Peter Blume, Retsvidenskabeligt Institut B. Studier nr.26 (København 1988) p.96-97.

161. Et eksempel på en for ekstensiv brug af TV/radio er et forslag fra partiet Fælles Kurs, Beslutningsforslag 123, FT 1987/88, om at Folketingets forhandlinger permanent skulle transmitteres direkte over særlige kanaler. Forslaget,

Det vil under alle omstændigheder være ønskeligt, om man fremover i højere grad satsede på de medier, der er mest benyttet af befolkningen.

5.4. Teledata

Det nyeste medium, der kan benyttes til faktisk regel formidling, er datateknologien, hvor det især er nærliggende at inddrage Teledata,[162] jfr. p.321 ff om denne teknologi. Især i de kommende år, hvor der kan være grund til at forvente at teledata-dekodere vil være indbygget i fjernsyn, og antallet af hjemmecomputere vil stige voldsomt, vil denne teknologi med de faste skærmtekster være velegnet til at formidle regelinformation. Geografiske forskelle i informationsadgangen er ophævet.

I Teledata er der gode muligheder for på en simpel måde at formidle komplekse retlige budskaber. Teledata vil således kunne benyttes til både nyheds- og opfølgningsinformation.

Anvendelse af denne teknologi er dog ikke på alle måder ideel selv i den situation, hvor størsteparten af befolkningen er i stand til at bruge Teledata. Den væsentligste begrænsning er, at det kræver et individuelt initiativ at skaffe sig den indlagte information. Man skal søge på de relevante skærmsider, hvilket forudsætter at man er klar over, at man har eller kan have behov for denne information. Disse begrænsninger foreligger, selv om det forudsættes, at brug af disse baser er gratis.

Forudsætningen om aktiv brug af informationssystemet indebærer, at Teledata ikke er velegnet for de egentlige informationssvage, der ikke er klar over, at de har et behov eller er i stand til at benytte teknologien, uanset hvor simpel denne måtte være, jfr. også p.325.

Teledata bør fremover benyttes, men det er ikke en teknologi, der med et slag løser den faktiske regelformidlings problemer.

5.5. Mundtlig formidling

Det har været et gennemgående træk ved omtalen af de forskellige medier, at man ikke kan være sikker på, at adressaterne rent faktisk bliver nået. Ved de mere formaliserede former for kommunikation er

der led en krank skæbne i Folketinget, ville næppe have givet befolkningen noget synderligt større indblik i Folketingets arbejde.

162. Jfr. Bet.1117/1987 p.79. I Bet.935/1981 p.23 fremhæves, at samfundsinformation er et vigtigt område for Teledata.

en sådan usikkerhed uundgåelig, selv om sociologiske undersøgelser vil kunne give et vist fingerpeg om effekten af de forskellige foranstaltninger. I visse tilfælde vil man også kunne måle effekten indirekte ved den praksis, der udfolder sig i forbindelse med retsforskriften. Dette vil nok være mest udtalt ved ansøgningsbetingede ydelser.

Ved den formaliserede faktiske regelformidling er målet som anført under 1.1 ganske vist alene at give muligheder for at blive informeret og ikke at pålægge borgerne en pligt til at være informeret. Det er dog fortsat ønskværdigt, at der bliver benyttet differentierede metoder, således at man ikke for de alment orienterede retsforskrifter lægger sig fast på en bestemt informationskanal.

De manglende feedback-mekanismer indicerer, at en effektiv formidling vil kunne ske ved direkte mundtlig kommunikation, hvor adressaterne med det samme vil kunne få afklaret eventuelle tvivlsspørgsmål.[163] Denne formidlingsform er især egnet ved situationsinformation, men også ved de andre former for regelinformation er denne mulighed i et vist omfang anvendelig.

Offentligt ansatte, der arbejder i marken, f.eks. hjemmehjælpere og andre socialarbejdere, bør i deres virksomhed inddrage at give information om relevante retsforskrifter. De vil have gode muligheder for at kunne nå ud til de egentlige informationsfattige.[164]

Denne decentrale form for informationsvirksomhed er på samme måde som den lokale (kommunale) situationsinformation betinget af, at de der skal informere selv er velorienterede og forstår de retsforskrifter, der skal formidles.[165]

Dette er den første forudsætning for, at denne form for informationsvirksomhed kan blive vellykket. Der foreligger således en vigtig intern informationsopgave, jfr. under 3.5.1.

I Bet.1117/1987 (p.94 og 122) peges bl.a. på, at databaser på dette område kan indtage en væsentlig rolle, fordi disse decentralt kan formidle ajourført information. RETSINFORMATION og Teledata kan således blive et vigtigt hjælpemiddel,[166] men dette forudsætter, at de pågældende er i stand til at bruge databasen. De ulemper ved brug

163. Hos Bernhard S. Jackson: Semiotics and legal theory (London 1985) fremhæves p.287-89, at det er en myte, at lovene kommunikeres kollektivt. Det er den interpersonelle kommunikation, der er afgørende.

164. Jfr. Bet.1117/1987 p.95. Se også Carl Axel Petri, Forhandlinger på det 27. nordiske juristmøde p.287 og Arne Simonsen, Ivar Korsbakken, NAT 1986 p.86-87.

165. Jfr. herved Claes Eklundh, SvJT 1985 p.155-56, hvorefter en forståelig lovtekst er særlig vigtig for den, der skal videreinformere om bestemmelserne.

166. I Bet.1001/1984 p.29-31 fremhæves, at RETSINFORMATION vil være af særlig betydning for kommunerne.

af fritekstsøgning, der er omtalt p.298-300, vil også være virksomme her på samme måde som de sproglige barrierer giver vanskeligheder. Bestræbelserne på at forenkle databasesøgningen vil således kunne tjene som støtte for faktisk regelformidling.

Disse vanskeligheder skal ikke skjule, at den lokale, umiddelbare mundtlige regelformidling er meget væsentlig. Ved normeringen af arbejdsopgaverne bør der tages højde for at der skal bruges tid til at give regelinformation.

Denne fremgangsmåde illustrerer også den p.47 gjorte iagttagelse om, at mundtlig kommunikation fortsat i det moderne teknologiske samfund spiller en meget vigtig rolle for den retlige kommunikationsproces.

6. Uddannelse

En af de centrale målsætninger for faktisk regelformidling er at reducere de eksisterende informationskløfter. Dette er en meget vanskelig opgave, da en forstærket informatorisk indsats i første række kommer de velinformerede til gode, og i virkeligheden i en vis forstand uddyber kløfterne. Som nævnt under 3.5.3 foreligger der i praksis en Matthæus-effekt.

Det er ligeledes i forbindelse med omtalen af de forskellige regelformidlingsmedier ovenfor blevet antaget, at disse måske bortset fra den umiddelbare mundtlige kommunikation ikke når ud til de informationssvage.

Disse forhold kan have mange forklaringer, men en af årsagerne er utvivlsomt manglende uddannelsesmæssige forudsætninger for at tilegne sig regelinformation og herunder overhovedet at være klar over den nytteværdi, der kan være forbundet med at være i besiddelse af denne form for information.[167]

På denne baggrund er det nærliggende at sætte fokus på det almindelige uddannelsessystem,[168] dvs. den undervisning der gives i den lovpligtige skoleuddannelse, jfr. herved p.65-88. I betragtning af den retlige regulerings betydning i nutidens samfund skulle man i og for sig tro, at retsforhold indgik i skolen som et af de videnselementer alle skulle have med sig efter deres skolegang.[169]

167. Jfr. Berl Kutschinsky: Den almindelige retsbevidsthed (Stockholm 1970) p.91, Bet.641/1972 p.9, Kenneth Abrahamsson i Helge Omdal p.59-61.

168. Jfr. Inger Maria Sørensen, NAT 1977 p.264-65.

169. Allerede Jeremy Bentham anbefalede, at retsregler af almen betydning burde læres i skolen, jfr. The works of Jeremy Bentham vol.I p.158.

Dette er dog ikke tilfældet. Retsforhold er ikke noget fag i skolen og inddrages ej heller i nogen særlig udstrækning i andre af skolens fag. Dette er overraskende, når et af folkeskolens erklærede formål er at forberede *»eleverne til medleven og medbestemmelse i et demokratisk samfund og til medansvar for løsningen af fælles opgaver«* (folkeskolelovens § 2 stk.3).

Et naturligt sted for undervisning i retsforhold i det eksisterende udbud af skolefag er samtidsorientering,[170] der efter sit formål bl.a. skal give eleverne *»lyst til at arbejde videre med samfundsspørgsmål som aktive borgere«* (Bekendtgørelse nr.676 af 26/10 1987 § 11 stk.4). I de detaljerede planer for faget udformet af undervisningsministeriet omtales retsforhold stort set ikke.[171] En meget vigtig del af de samfundsforhold, der møder alle borgere, er reelt negligeret i nutidens skole.

Når man først har fået den tanke, at retsforhold burde indgå i det almindelige uddannelsessystem er emnets manglende tilstedeværelse i virkeligheden ganske forbløffende.

Dette gælder specielt, når det betænkes, at man ellers på andre områder - datalogien er et oplagt eksempel - forsøger at tilpasse skolen til den virkelighed, der konfronterer eleverne efter at de har forladt skolen.

Inddragelse af jura i skolen i den form, at der skulle undervises i retssystemets organisatoriske opbygning, juridisk sprog og terminologi[172] samt adgangsveje til retlig information,[173] vil kunne medvir-

170. I den oprindelige plan for faget, Undervisningsvejledning for folkeskolen. 3. Samtidsorientering (Undervisningsministeriet 1977) indgår kun ganske få retlige elementer i beskrivelsen af den problemorienterede undervisning.

I en konferencerapport udgivet af Danmarks Lærerhøjskole: Om samtidsorientering (1977) fremhæver Bent Nielsen p.4-5, at fagets formål bl.a. er at opdrage eleverne til demokratiske borgere, men det er karakteristisk for alle konferencens indlæg, at retsforhold ikke nævnes.

Af en undersøgelse af undervisningen i faget: Hans Jørgen Kristensen: Samtidsorienteringsundervisning - forskelle og sammenhænge (København 1984) fremgår bl.a. p.140-41, at det i denne forbindelse mest relevante problemfelt, politiske og økonomiske forhold, har mindre vægt i undervisningen, og der peges på at en styrkelse forudsætter en forbedring af lærernes kompetence via efteruddannelse.

171. Jfr. Undervisningsvejledning for folkeskolen 1987/2: Samtidsorientering især p.8-11,24.

I Undervisningsministeriets vejledning 14/12 1987 om samtidsorientering nævnes *»samfundets opbygning og virkemåde«* som arbejdsområde, men herudover antydes retsforhold ikke.

172. Jfr. Olof Tranell, Forhandlingerne på det 27. nordiske juristmøde p.295.

173. Formålet med jura i skolen skal ikke være at lære bestemte retsregler. Se illustrerende allerede Nils Treschow: Om Norges Grundlov (Christiania 1834)

ke til at begrænse virkningerne af sprogbarrieren. og give eleverne redskaber til brug for tilegnelse af regelinformation. Samtidig vil et sådant fag kunne føre til en reduktion af informationskløfterne.[174]

Dette uddannelseselement bør placeres i den sidste del af folkeskoleuddannelsen, men herudover også videreføres i gymnasiet.[175]

En sådan reform ville ikke kunne gennemføres her og nu, fordi den forudsætter, at der gives lærerne en uddannelse, som gør dem i stand til at formidle dette stof, men en beslutning herom vil sikkert kunne effektueres i løbet af en kortere årrække.

Inddragelse af retsforhold i skolen vil kunne betyde, at det voldsomme gab mellem de professionelle og de ikke-professionelle, der i dag eksisterer, vil kunne formindskes noget.[176] Den lukkethed, der karakteriserer retssystemet og som faktisk retlig informationsvirksomhed forsøger at gennemtrænge, vil ligeledes blive noget mindre udtalt. Samtidig vil udbredelse af viden om retssystemet give flere muligheder for at deltage i den offentlige debat om ændringer af retssystemet og dermed bidrage til en bredere retspolitisk debat.[177]

Inddragelse af retsforhold som fag idet almindelige skolesystem er dermed en vigtig retspolitisk opgave i de kommende år.[178]

7. Et åbent retssystem?

Retlig informationsvirksomhed har som sin overordnede målsætning at åbne og demokratisere retssystemet. Det er måske ikke nødvendigt for det demokrati vi kender i dag, at borgerne forstår og kender

p.29: »*Er almindelig Oplysning i nogen Henseende gavnlig, saa synes den især at være det hvad Statens Love angaar. Men fordi man, som tilforn hos Romerne, i Barndommen lærer dem udenad, derfor bliver man ei oplyst*«.

174. Jfr. herved Joseph E. Murphy, Fordham Law Review vol.51 (1982) p.288, hvor det oplyses, at skoleundervisning i jura bl.a. kendes i Philadelphia.

175. Af Undervisningsvejledning for historie og samfundskundskab i gymnasiet (København 1984) fremgår, at 20 pct. af undervisningen i dette fag skal bruges til samfundskundskab.

176. Jfr. Jon T. Johnsen, Forhandlingerne på det 27. nordiske juristmøde p.289.

177. Jfr. Emmette S. Redford p.201-202.

178. Se herved også Jon T. Johnsen: Retten til juridisk bistand (Oslo 1987) p.546-47 og især 549-51, hvorefter uddannelse til at løse juridiske problemer kan være et alternativ til retshjælp. Som her lægger Johnsen vægt på, at videnselementerne skal være problemløsningsmetoder og ikke eksakte juridiske kundskaber, da disse hurtigt forældes.

love og andre retsforskrifter,[179] men samfundets aktuelle styreform er ikke nødvendigvis ideel. Den kan stadig forbedres.

Målet er at skabe et retssystem, som kan forstås af alle samfundets borgere, der samtidig har reel mulighed for at skaffe sig kendskab til deres rettigheder og pligter.[180] I modsat fald bliver retsforskrifterne en form for undertrykkelse.[181]

Målet er afprofessionalisering, dvs. at borgeren ikke skal være afhængig af retssystemets præsteskab, juristerne. Opdelingen mellem »know and know nots« må søges fjernet. Et sådant mål opnås ikke blot ved at gøre love og bekendtgørelser alment tilgængelige. Dette er kun det første skridt på vejen. De andre retskilder må følge efter. Hele »sandheden« har ikke kunnet fortælles i denne bog.

Er dette mål nu blot en utopi, en urealistisk drøm, en fantasi, der ikke kan virkeliggøres? Eller er det en mulighed, der kan ligge i fremtiden, i det næste årtusind? Jeg tror på muligheden, på visionen, men der er mange svære og tunge trin at tage, forinden målet kan realiseres. Teknologiske nyskabelser skal udvikles og udnyttes til gavn for befolkningens retskundskab og retssikkerhed. Åbne og skjulte politiske og systemmæssige barrierer skal over vindes. Det er *»such stuff as dreams are made on«*.[182]

Retssystemets eksklusivitet giver magt, og de der har magt vil altid være interesseret i at beholde denne magt. Det vil derfor være en pinefuld proces, fordi den sætter projektørlyset på modsætninger mellem retssystemets idealer om lighed og retfærdighed og systemets virkelighed. Sætter fokus på uærligheden i retssystemet, på de falske lodder i retsforskrifternes skål.

Det kan også være en usikker vej, fordi et åbent retssystem kan medføre ændrede retsforskrifter, der reducerer borgernes rettigheder, ja måske endda deres materielle retssikkerhed. Et ærligt retssystem er underlagt andre virkelighedskrav end et uærligt.

På vej mod år 2000 ligger der således mange skær forude. Sejladsen bliver usikker, og målets realisering kræver en bevidst og mål-

179. Jfr. Francis Bennion p.111-12.

180. *»Lagens tavlor får icke läggas under oöverskådlighetens eller obegriplighetens sju insegel. Medborgarnas väg till lagen måste vara kort och lättgången«* (Bengt Petri, Festskrift til Birger Ekeberg (Stockholm 1950) p.435).

181. Jfr. The preperation of legislation (London 1976) p.36: *»It is our firm view that legislation which is complex and obscure may for that very reason be oppressive«.*

Se også Inger Maria Sørensen, NAT 1977 p.60, hvorefter social kontrol kan udøves ved at information gives i et svært sprog og i svært tilgængelige medier. Der tales om tilbageholdt information.

182. William Shakespeare: The tempest act IV scene I.

rettet indsats. Tro kan flytte bjerge, men i dag kan reelt ingen vide, om det åbne, ærlige og informative retssystem er en utopi eller en mulighed.

The answer is blowing in the wind.

Efterskrift

Det kan være hensigtsmæssigt afslutningsvis at knytte tråden tilbage til de 4 problemstillinger, der blev skitseret p.27, og her kort søge at sammenfatte undersøgelsens resultater.

1. Sammenhængen mellem det retlige system og de forskellige kommunikationsmedier

Særlig i kapitel 1 er det illustreret, hvorledes udviklingen er forløbet fra en rent mundtlig kommunikationsform over håndskrifter til bogtryk og endelig til dataformidling. Særlig bogtrykket har betydet en langt mere effektiv formidling af retsforskrifter og har, som det er søgt påvist i kapitel 2, været et tjenligt middel til retssystemets centralisering, der for alvor tager fart under enevælden. Formelt tages bogtrykket først i anvendelse i forbindelse med lovtidendeloven 1870, men allerede i det 18. århundrede var denne teknologi grundlaget for den mundtlige tinglæsning. Udviklingen af kommunikationsmedier, der har større spredningseffekt, harmonerer med en mere intens retlig regulering, der bl.a. viser sig i et stærkt stigende antal retsforskrifter. Den almene konklusion er herefter, at disse kommunikationsmedier kan opfattes som en forudsætning for at et moderne komplekst retssystem kan fungere. Det må dog tilføjes, at også den oprindelige mundtlige kommunikationsform fortsat har stor betydning jfr. her særlig i kapitel 5.

2. Retten som formidlet information

Undersøgelsen har på dette punkt resulteret i 2 hovedkonklusioner. For det første at det sprog, som benyttes i de enkelte retsforskrifter, er komplekst og ikke tilgængeligt for den forudsætningsløse borger. For det andet er en hovedårsag til, at der foreligger en uløst kommunikationsopgave, at de uddannelsesmæssige forudsætninger ikke er

tilstrækkelige hos modtagerne. Løsningsmodeller er dels en forøget indsats for at forbedre regelsproget, hvorunder moderne teknologi kan tages i brug, dels indførelse af undervisning i retsforhold i den almindelige skoleuddannelse.

3. Rettens kommunikation

Den formelle kommunikationsform består i dag i distribution af Lovtidende. Det konstateres i kapitel 3, at dette er et relativt lidet anvendt informationssystem, der kun når ud til et begrænset antal adressater. Den juridiske database og særlig teledatasystemet har potentielt en betydelig større spredningseffekt, og bør derfor benyttes i langt større udstrækning i fremtiden. Disse informationssystemer bør således også benyttes i forbindelse med retsforskrifters kundgørelse. For dagens situation må det konstateres, at regelkendskabet er lavt og at det selv ved benyttelsen af de faktiske formidlingsmetoder som beskrevet i kapitel 5 ikke stiger særlig meget. Dette peger på behovet for en mere intensiv informationsvirksomhed.

4. Retssystemet som elitært eller demokratisk system

Den manglende formidling af retsforskrifter har generelle konsekvenser for den enkelte borgers retssikkerhed. Der foreligger en betydelig ulighed i retskendskabet, som bliver stadig øget i takt med væksten i antallet af retsforskrifter. Dette betyder endvidere, at retssystemet bliver elitært. En forudsætning for at retssystemet kan demokratiseres er en langt mere effektiv og nuanceret retlig kommunikation. Både informationssystemerne og tilegnelsesforudsætningerne hos adressaterne må altså forbedres, hvis et reelt demokratisk retssystem skal kunne opstå.

Summary
From Speech to Data

Studies with Regard to the Legal Information System

The general purpose of this thesis is to analyse the conditions for communication and distribution of legal information. In order to demonstrate coherences between different kinds of technology, forms of human communication, and in particular diffusion of legal rules a historical approach is implemented. An important starting point for the thesis is that problems of legal communication are not linked to one special form of technology and therefore should be understood irrespective of which technology is actually used. Although much has happened since the first legal systems emerged many of the problems and dilemmas facing society in this area have remained the same.

Today, at the beginning of the so-called information society, it is important to emphasize distribution of legal information to ordinary citizens. Although there are many different receiver groups for legal information it should be maintained that the non-professional citizen is a primary addressee and consequently that the gap between the »know« and »know nots« is an essential problem for legal policy. This thesis has accordingly both theoretical and practical aspirations and aims to be used in arguments of policy-making with regard to distribution of legal information.

As to the actual regulation of legal communication the thesis concentrates upon Danish law (mainly chapters 2 and 3) but also includes brief accounts of Norwegian, Swedish and English law. The problems are more or less the same in all Western countries but although legal information has become more international solutions must be founded on the individual countries legal and political traditions.

In the following the content of the thesis will be summarized chapter for chapter. Although many details have to be omitted it is intended that this summary can be read independently by non-Scandinavian speaking readers. Emphasis is accordingly laid on themes that can be of international interest.

Introduction

In the beginning was the word. The legal system consists of words and in many legal theories the system is conceived as a language system and the concept 'current law' is seen as a question of verification of certain sentences. In this thesis the legal system is understood as a communication system where certain pieces of information defined as legal are or should be communicated to addressees that have an interest in this information. This approach can to a certain degree be viewed as a practical development of the language perspective. It determines the subject matter discussed in this thesis.

Communication of legal information takes its true beginning with the development of written law. Especially in classical Greek law (Drakon/Solon) written rules were introduced as a method to diffuse information to all citizens thereby enabling them to control the administration of law and justice. Within a European perspective formalized legal communication originates from democratic Athens, where publication was thought necessary for a rule to be valid.

In respect to the importance laid on publication Greek law is superior to Roman law. Publication was important with regard to the Roman »constitution«, the twelve tablets, but during the republic and the first centuries of the imperial period publication was only or mainly seen as a method for preservation of rules and not as being necessary for their enforcement.

Classical law seems to show that principles such as publicatio legis and promulgatio legis to a certain degree are linked to a democratic form of government. It also demonstrates that it is the introduction of writing that creates the beginning of the present known legal communication process. This aspect is discussed in more detail in Chapter 1.

With this background the four main problem areas for the thesis are outlined. They are 1) coherences between the legal system and different forms of communication, 2) the law as diffused information, 3) the methods applied in communication of law, and 4) the dilemma between the legal system as an elitist and as a democratic system. The nature of the system is in many ways determined by the way its information is communicated. These 4 problems lead to several viewpoints that will be discussed throughout the thesis.

As a start it seems necessary to try to define what legal information is. The concept of information is strange. Everyone knows what it is but it is very difficult to define in a meaningful way. It is common to distinguish between data and information. The first being in-

dividual elements, e.g. a letter, the second being the sum of several data giving a meaningful message, e.g. a word. This distinction can be important in the construction of an electronic information system but in general it is not necessary to define information very precisely. It is sufficient to describe information as a message with a certain meaning.

Sometimes the concept information presupposes that the meaning has been understood by the receiver, but in my opinion it is enough that the message objectively has a human meaning. The question of the receivers ability to understand the message is on the other hand important as it indicates that information can have a meaning for some people and be without any meaning for others. It demonstrates that people can understand a message in different ways and accordingly get both a true and false meaning. These complications are of great interest for the legal communication process (see below).

Whether information is legal depends on its content. Information is legal when it consists of legal sources or restatements etc. of such sources. It depends on the actual legal system which pieces of information can be considered as legal sources. In Danish law these are mainly legal rules and decisions. It is not in this context necessary in detail to analyse the different sources. Legal theory can in this respect be taken at face value.

To start with the legal communication process appears as any other communication process. It consists of senders, distributors (the information system) and receivers. However there are many peculiarities with regard to this process. Often the sender is not an individual but an authority, the producer of the legal source. Direct communication is not common. On the other hand the sender can also be an individual, who first receives information and afterwards transmits it to others, e.g. lawyers, legal scholars. As the sender is often an authority legal information becomes abstract and normally there are few or no forms of feed-back.

Distribution takes place both in official publications and in private journals etc.

The main peculiarities are connected with the receivers and it is at this stage that problems normally arise. A major distinction must be made between professional and non-professional receivers. The professionals are people working within the legal system. Many of them have a legal education and are trained to understand legal terminology and legal language. For these receivers it is important that information is accessible while its meaning in principle does not present a problem. For the non-professional accessibility is important but not enough, as the wording of information makes it either meaning-

less or provides a false meaning. The variety of receivers is discussed in more detail in Chapter 1.

Each type of legal information presents to a certain degree special problems. For the purpose of this thesis it is not necessary to describe all kinds of information. Accordingly the legal rule is used as the theme throughout the thesis. Only legal rules that are binding for citizens are discussed. These are acts of parliament and subordinate legislation, including statutory instruments. It can sometimes in practice be difficult to know whether an actual rule is binding and at the same time internal or advisory rules can be of importance for citizens. Before the Constitution of 1849 the distinction was even more uncertain. Although this may be the case it is still possible to limit the analysis to rules that formally are binding for citizens.

The reason for selecting these rules as the theme for the thesis is partly that they are considered the primary legal source in Danish law and partly that they contain information of interest for all groups of receivers.

Finally four methods of strengthening the information value of rules are mentioned. Codification constitutes a general improvement of the legal information system as rules developed in custom and decisions are formalized. Codification can be of a mixed nature where new rules are also introduced. Compilation implies that rules appearing in different acts are united in one act. This procedure is today well-known in English law in the form of consolidation acts. In a coordination revoked rules within an act are replaced by new rules in a single document. Finally there is transformation where rules are communicated with the help of a new technology, e.g. datatechnology. These four methods are described throughout the thesis.

Chapter 1: The general background

In this chapter the general background for the communication of legal rules is discussed. The purpose is to present a framework for the detailed analysis of the legal communication process in the following chapters.

First the two fundamental communication methods are discussed. The first and primary method was oral communication. Man is homo loguens. Oral communication is direct and immediate but at the same time unstable and before other technologies were introduced the content of legal rules could not be controlled. It was common that the law was only known by a few people who had an obligation to memorise

the rules and at a later stage pass them on to the next generation. The preservation of law was uncertain. The purely oral system was only practical in small communities as it was first in this century that an oral message could be transmitted over long distances.

With this background it was a major step forward when writing was developed. Society now aquired a memory and legal rules could be fixed and preserved in a precise way for future generations. The monopoly of law knowledge could be broken and the question of legal communication gained new significance.

Writing makes a common legal system possible as legal rules can be communicated in an unambiguous way. It is especially important that communication can now take place over long distances. The art of writing is a condition for a modern legal system, but at the same time it is this method that creates difficulties for the communication process as sender and receiver are separated. At the same time written law, although it historically promoted change, in principle is less dynamic than oral law.

The usefulness of writing depended on the material written on. In the beginning stone, clay and wood were used. They were difficult to write upon and very difficult to transport. An important step was accordingly taken when movable materials were introduced.

The first of these in Europe was papyrus which originated from Egypt. Papyrus is not an ideal material as it is fragile, expensive and complicated to use. When reading a papyrus it is necessary to roll it out which means that it can only be read continuously and is almost impossible to use for reference. Although large libraries were established papyrus was unfit for mass distribution of legal information.

The next material was vellum which was used for the first written laws in Denmark. This material was more practical but still expensive and not suitable for mass communication.

A major step forward was the introduction of paper which was brought to Europe by the Arabs. Paper is easy to use, comparatively cheap and practical. Books in the format we know today could be produced. Until modern times paper has been the fundamental foundation for legal communication and is the basis for the art of printing.

Manuscripts were timeconsuming and expensive to produce and accordingly they were not suitable for mass communication. Legal knowledge was still the privilege of a small elite even though written information could be read out to many people. This can maybe explain the late invention of printing (see below). At the same time a written text does not with certainty contain the original legal text. The method of reproduction in itself allows for mistakes to occur and these can also be easily made intentionally. It is well-known that

there existed many different versions of legal manuscripts, e.g. statutes, and this of course is opposed to a harmonized and effective legal system. In many ways writing could not produce a sufficient legal communication.

With this background the introduction of printing in Europe in the middle of the 15. century was an outstanding technological event. It now became possible to produce unlimited exact copies of the same text at a much cheaper price than had previously been possible. A precise and controlled legal mass communication could now take place.

Formal publication was now possible. These advantages presupposed that people could read which for many years was not the case. It was printing that made the ordinary man wish to become literate (see below). It is interesting to note that the technique of printing from the beginning was fully developed but first became more effective during the industrial revolution.

From the end of the 19. century but mainly in this century new technologies have been developed. Radio and television make it possible to transmit oral messages over long distances and thus become a means for legal communication although their transient form limits their usefulness. Today it is possible to store these messages with the help of tape recorders and video. These technologies have their primary importance in the diffusion of legal information to ordinary citizens, which is discussed in Chapter 5.

The latest development is datatechnology which in the form of databases has been used within the legal field from the beginning of the 1960s. This technology makes it possible to transmit fixed information over long distances and its very large storage capacity enables much more information than previously to be distributed. As a direct dialogue between database and user is possible this technology combines oral and written communication. Although datatechnology in many ways is more effective than printing it is also more transient and does not solve all problems of legal communication.

The legal database can become the new primary medium for legal communication but the technology has not yet been so developed that this task can be fulfilled. These questions are discussed in detail in Chapter 4.

It is not enough to have a message and an informationtechnology. It is also necessary that the receivers can understand the message. Several institutions have played or play today an important role in this respect.

In Denmark -as in many countries - the church has played a very important role. Until the middle of the last century the church was

used to communicate legal rules. The role of the church is described in more detail in Chapter 2.

An institution of great importance for the diffusion of legal information is the educational system. In Denmark schools on a wide scale began to emerge late in the 17. century but it was first from the middle of the 18. century and more effectively in the 19. century after a major school reform in 1814, that an educational system for ordinary citizens was developed. The widespread illiteracy until the middle of the 19. century was due to the late development of schooling. Today schools are the fundamental basis for the legal communication process; a question that is discussed in Chapter 5.

Public libraries play an important role as they allow access to legal information regardless of citizens' economic and social status. Although libraries have been known from the early stages of written communication it is first in this century that the free public library emerges. Its importance is dealt with in Chapter 5.

The sale of books has also had some importance for diffusion of legal information. In Denmark it was first in the 18. century that big bookshops appeared where for example books of laws* were sold. Today bookshops only play a marginal role in the communication process.

Printers also play an important part in the communication process. As printing can mean distribution of undesired or incorrect information it was for a long time strictly controlled. It was necessary to obtain a licence to print the texts of laws and it was a normal condition that the text should be supervised by certain authorities, e.g. professors of law. After the Constitution of 1849 such a license was not necessary and in all copyright acts, including the one in force today, legal rules are exempt from copyright. No crown copyright is recognized in Danish law.

Use of newspapers can be a very effective form of mass communication. Newspapers began to appear from the 17. century and were used to make new laws and other forms of legal information known. However the number printed was not very large and until the constitution a licence was required. It should also be mentioned that use of newspapers was concentrated in Copenhagen as the infrastructure (roads etc.) was very undeveloped and the use of mail services also required a licence. These coherences demonstrate the importance of the transport system for legal communication.

In legal communication written language dominates and creates important problems. These are due to the fact that this language so

* The word 'law' is throughout this summary taken to mean both acts and subordinate legislation.

to speak stands alone. It is not aided by non-verbal communication acts and the reader must himself try to decode the words into a meaningful message. The invention of printing and the increased amount of written information revealed widespread illiteracy and at the same time was an incentive for learning to read. It now became a meaningful qualification to be literate.

Until the second half of the 19. century illiteracy was widespread in Denmark and accordingly constituted a barrier for distribution of legal information in written form. In this respect it must be kept in mind that in the world today about 1 billion people are illiterate and that legal information seen accordingly from a global perspective is still only communicated to a small elite. It can be added that even in the EEC-countries illiteracy exists today.

Although total illiteracy has disappeared in Denmark this does not imply that all written information has become accessible. Literacy is not an absolute concept but relative to individual types of texts. In accordance with a terminology developed by the American army during the 2nd world war the relevant concept is functional literacy, i.e. literacy related to special types of information. It is likely that widespread functional legal illiteracy exists today.

It should be added that special groups of the population, i.e. foreigners and people with certain physical handicaps have special difficulties in understanding legal information. Finally it should be mentioned that new technology also creates new forms of illiteracy, e.g. computer-illiteracy (see also Chapter 4).

Functional illiterary is in many ways due to the language of law that is a special variant of official language. It differs in many respects from ordinary language. It is abstract with an often complicated syntactic structure. It is the impossible search for absolute precision that creates the split between legal and ordinary language. It is a main barrier for understanding legal information and although it is a Utopian goal the aim must be to write rules in ordinary language.

A primary problem in this respect is the many different addressees of a legal rule. They can be the entire population, a selection of the population, a profession, public authorities, courts and lawyers. Often the same rule has several addressees.

It is important to note that a rule is a legal text with a special legal meaning that influences also ordinary words. The legal information system consists only of sources of law and not of legal norms. These must be found through legal interpretation, applying all legal sources and legal tradition. Improvements of legal language aim at nar-

rowing the gap between sources and norms thereby making the norms more accessible for non-professional citizens.

For many years efforts have been made to improve legal language. In 1893 a committee was established in Parliament to supervise the language of statutes but its work had no success. In 1969 the Ministry of Justice issued advisory rules concerning language of statutes etc. Some improvements have taken place but legal rules are still very special texts. This is demonstrated in the closing section of the chapter where different rules are analysed.

It is emphasized that the problems of the language-barrier should not be forgotten when legal information systems are discussed.

Chapter 2: Legal developments before the Constitution of 1849

There is an old tradition in Danish law for publishing rules that are accessible to all sections of the population. This aim is firmly stated in the preface of the Jutland Code 1241 and is maintained in prefaces of many of the great compilations of the 16. and 17. century leading up to the Danish Code 1683. The need to make laws known was only felt with regard to rules concerning private persons and not in respect to public rules. This is most clearly demonstrated in the story of The Crown Law of 1665, the constitution of absolutism, that was first printed in 1704.

The period described in this chapter is characterized by a movement towards centralisation of authority to make laws, resulting in the introduction of absolutism 1660. According to The Crown Law article 3 only the King could make and repeal rules and all laws had to be signed by the King, article 7. This rule was not always followed in practice but there was no doubt as to who dispatched laws.

As in all countries communication of legal rules in Denmark was originally purely oral. Rules were enacted by all free men of the local community at a meeting at a certain place, the 'ting', and as everybody participated further communication was in principle not necessary. At a later stage when rule-making had become centralized the 'ting' was used as a forum for communication and maybe it in some cases was necessary for the enforcement of the rules that they had been announced. While in Sweden and Norway one person had the position of law-narrator and at the same time could pronounce sentences in accordance with the narrated law it is doubtful whether such an institution has existed in Denmark. Such a system seems

likely but its existence cannot be verified. With regard to future developments it is interesting to note the use of the local 'ting' as a place for legal communication right up to 1871. Also the idea of the separate laws being proclaimed regularly has had a permanent place in Danish law.

From the 12. century written rules were introduced. None of the original texts have been preserved and it is uncertain whether they were mere codifications of customary law or also included new rules. They were in any case more like collections of rules than acts in a modern meaning. As mentioned in Chapter 1 only a very small proportion of the population was able to read the rules. They only existed in a few copies often kept in monasteries and churches, where they could be reproduced. The language used was originally Latin, this being the common scientific language. This of course constituted a barrier for ordinary citizens but already in 1396 the first national act in Danish appeared and since then all such acts have been written in Danish.

Most of the laws only covered certain parts of the country, the most famous being the Jutland Code 1241. There was a tendency towards this law being also used outside Jutland and in the years to come many thought of it as the good old law. In 1486 an edition was printed in Low German and in 1590 a Royal supported edition was issued in Danish which greatly increased its use.

Throughout the 16. century printing had a positive influence on the application of an act, the main example being the competition between two codes of Zealand. It was only old laws that were originally printed and as new editions were not published written versions had a renaissance in the second part of the century. The first law known to have originally been printed was an act concerning a wreck from 1521, issued by Christian II, who in this as in so many things was before his time. No copies of this act exist today. It was first in the 17. century printing was normally used with regard to new legal rules.

The first written rules were casuistic. This is probably due to the rules originally being oral and also to the fact that they had to be communicated orally. It is easier to remember a text with examples than an abstract text. The modern legal style can be viewed as a result of printing and literacy.

In 1683 the Danish Code was issued. The rules became in the centuries to come the fundamental law in Denmark. It is interesting to note that the law had an information purpose as it compiled all rules. This was an advantage in the beginning but as the rules were not amended but changed by other acts the system in the long run became a barrier. The Code was printed but came into force 3 months

after an open letter pronouncing the law had been read at the local 'ting'. Due to the length of the Code it was not practical to use the ordinary way of announcement as described below.

One of the new rules concerned announcement of new laws. In 1-3-7 it was stated that new laws when ordered should be read at the local 'ting', i.e. the local court. In practice no special order was necessary as the mere transmission of a law to the courts implied that it had to be proclaimed. 1-3-7 only covered laws from central authorities; other laws could in practice be read but this was not a general obligation. Also laws dealing with public law did not often have to be proclaimed. It is not clear whether reading had any legal consequences (see below).

The rule codified old practice and produced a system where laws were announced at different times throughout the country and as described below made it necessary to control that reading had actually taken place. At the same time already in 1683 it was clear that people did not any longer assemble at the local courts and announcement accordingly did not spread knowledge of rules to ordinary citizens. On the other hand formal announcement in 1683 had to be oral due to widespread illiteracy. Maybe the church would have been a better place to use; see below.

The method of local proclamation led to a heavy administrative burden. Many copies of the individual law had to be produced and distributed. It was uncertain whether the rules were actually read out and especially when this took place. It was necessary for it to be reported when each law had been read and also that the laws should be kept at the local court. These measures were not entirely effective and as a consequence a local judge could not be sure if a certain law had come into force within his jurisdiction. In court practice this was not a real problem but illustrates the defectiveness of this method of announcement.

Proclamation of a law meant that the rules could be enforced without it being necessary for a citizen to actually know the law. Proclamation constituted a supposition that citizens knew the rules. For a long time this was sufficient but in connection with national bankruptcy in 1813 it became necessary to consider whether proclamation was a necessary condition or was it enough for a person to know the rule although it had not been formally announced.

A new law decided how old debt should be treated with regard to the new currency. This law placed some debtors in a less favorable position than before. The new law was issued on 5. January and became known in Copenhagen on the 13. but was first proclaimed on the 18. The question was now whether debtors from the 13. to the 18.

could use the old rules or the new law was binding for those debtors who knew it.

The considerations resulted in a Royal Resolution of 27/5 1813. It stated that laws represent the will of the sovereign and those who knew the laws were obliged to follow the rules. The resolution was very strongly worded and its content was valid until the Law Gazette Act 1870 and perhaps even later; see Chapter 3 below.

It was stated firmly in a law of 8/10 1824 section 1 according to which proclamation made rules binding for everyone and excluded evidence as to lack of knowledge.

Ex post facto laws were not excluded but such rules were normally avoided. Laws should be interpreted if possible in such a way that no retroactive force occured. It is a consequence of absolutism that laws of this kind were not excluded.

As mentioned above it became more and more seldom for people actually to hear the official announcement of new rules. To strengthen the communication of rules to ordinary citizens it was necessary that supplementary methods were applied. It is important to note that these did not affect the commencement of a new law. The methods used included proclamation of rules in the streets, posters placed in strategic places and first of all the reading of rules in church.

In many laws it was prescribed that once or several times a year the vicar should read the law from the pulpit after the sermon, and at the same time warn the congregation that they must obey the rules. The vicar should also have the rules where citizens could see them. Reading of laws of course meant that the spiritual meaning of the service to some extent was upset. This was critized by the church and in the second half of the 18. century reading of laws took place in the churchyard after the service. Apart from rules of special importance to the common people reading in churches was stopped by a law of 8/10 1824.

Since 1670 laws were printed and issued in a special edition from the royal printer. These printed laws together with several editions, printed privately, acquired legal importance due to the inadequacy of the official proclamation. It was these that were used by the judges. Printed laws only served professional receivers of information.

The chapter ends with brief accounts on Swedish, Norwegian and English law. In Sweden it is interesting to note that reading of laws from the pulpit was the official announcement until 1894. This was necessary for commencement of rules, also after a law gazette had been started in 1824. Norway was from 1537 to 1814 a part of Denmark and similar rules as described above were used. In 1814 a written constitution was implemented. It contained no rule concerning

the announcement of laws which until 1876 were read at the local courts. In the constitution retroactive statutes were forbidden; see below in Chapter 3. In England no formal publication of statutes took place but sherifs were obliged to proclaim acts in local communities. It was first in the 19. century that official printed editions appear. Originally a statute came into force on the first day of the session in which Parliament had enacted it. This system could lead to unjust cases and in The Acts of Parliament (Commencement) act 1793 it was stated that acts came into force from the day they received royal assent. No formal publication was necessary. Acts of Parliament were normally published, while statutory rules and orders were seldom systematically published.

Chapter 3. From the Constitution to the legal database

The Constitution of 5. June 1849 abolished absolutism. Parliament and the Sovereign shared the right to enact statutes, with Parliament in the dominant role. In article 29 - today article 22 - it is stated that royal assent is necessary for a statute to become law and that the Sovereign i.e. the government has an obligation to annouce laws. The method of announcement is not stated and it is not clear whether announcement has any legal implications (see below). It is assumed that a law must be announced in the same way everywhere but also that it is prudent that the method is not fixed in the constitution as this enables new technologies to be used.

It is furthermore not clear whether constitutional obligation to announce only concerns acts of Parliament or if subordinate legislation such as statutory instruments are also covered. No guidance can be found in the debates leading up to the constitution. The drafting of article 22 makes it most likely that only acts are included but if emphasis is laid on the reasons for announcement it seems clear that all binding rules should be published. It is concluded that article 22 makes it a constitutional obligation to announce all binding rules.

The method of announcement was not affected by the constitution as reading at the local courts still took place. It was although clear that a reform was necessary and that the solution - originally developed in French law - should be an official gazette. It took 21 years before Parliament passed the act concerning the official gazette that came into force 1. January 1871. This delay was due to an unsettled

constitutional situation that was first solved after the war with Prussia in 1864.

The debates in Parliament concerning the Law Gazette Act are of great interest as the act in only one respect has been amended since 1870 (see below).

The main reason for using a gazette was that citizens could much easier obtain knowledge of rules. The communication aspect was given high priority and all in all there was great optimism with regard to a gazette's ability to diffuse information. This question is discussed at the end of this chapter and in Chapter 5.

Another advantage was that laws could commence at the same time in the whole country. This of course presupposes that the gazette is distributed efficiently and that the state has an obligation to ensure this.

It was also important that a gazette be fairly cheap. The economic aspect has been present from the start but it should be emphasized that the state has an obligation to announce its laws and that they must be accessible without economic barriers.

Finally it should be mentioned that emphasis was laid on the gazette being 'pure', i.e. only contain rules that are binding for citizens.

The Law Gazette is issued by the Ministry of Justice. The idea of a 'pure' journal is difficult to fulfil and no detailed control with the contents of the gazette is carried out. In practice the principle must be understood in such a way that if there is no special authority as to the contrary, binding rules have to be published in the gazette. It contains a chronological account of acts and subordinate legislation. Laws are numbered consecutively which is necessary when the commencement day has to be determined. Due to the method of publication the gazette contains a lot of 'dead' material and accordingly is a difficult information system to use (see below).

After Parliament has passed a bill royal assent is, according to article 22, necessary for it to become an act. Assent must be given within 30 days after the final vote in Parliament and in accordance with constitutional theory it is assumed that this time limit is absolute. After assent acts are binding for civil servants while, with respect to citizens, they probably have to be announced (see below).

After royal assent has been given acts and subordinate legislation are published in the gazette. In accordance with The Gazette Act section 3 the time for when laws come into force can be stated freely when this has authority. It can be a fixed date, the time of publication of the number of the gazette, or be left to the minister to decide at a later stage. There has been a tendency towards using a fixed date, which is recommendable from an information perspective, but

in recent years quite a lot of laws have not contained a commencement time which means that the Gazette Act section 3 is applied; i.e. the week-day after announcement.

In the deliberations before the act was passed in 1870 different time limits were suggested and it is of special interest to note that during the debate in Parliament the government stated that in practice knowledge of laws would be accessible before they came into force. This promise has not been thought binding in the years to come. It is discussed whether the limit should be extended to four weeks. This is proposed as it will give citizens better possibilities for adjusting to new rules. An inquiry concerning commencement rules in the Gazette 1983-85 shows that section 3 of the Gazette Act has a practical influence. Such a rule cannot of course bind future statutes but it is suggested that it should be binding for subordinate legislation. This would imply that there has to be authority for a shorter limit in the statute in accordance with which secondary rules are issued. Such a system would mean that the question was decided in Parliament.

An unsolved problem in the Gazette Act is at what time of the day a new law comes into force. It is very rare that the time is fixed in individual laws. In constitutional theory and probably in court practice it is assumed that a law comes into force at the beginning of the day. A consequence of this is that laws can be applied with a kind of retroactive force before anyone knows they exist. It is suggested that for laws that come into force before the ordinary week-day period the time should be set at the end of the day while in other situations it can still be at the beginning.

A vital question is what legal consequences announcement has. Is announcement a condition for the application of a law or is it just a formality? The Constitution and the Gazette Act are both silent in this respect. Court practice is not clear and the question must accordingly be answered on the basis of arguments. Some points are clear. Civil servants are obliged to follow new rules after their promulgation and there are also no real problems in connection with laws that only concern public authorities. It is in respect to the individual citizen that the problem exists. Two lines of thought can be compared. Seen from the necessity of an efficient social regulation announcement is a mere formality. As there is no prohibition in Danish law against retroactive statutes announcement cannot be absolutely necessary. On the other side announcement is seen as a procedure aimed at the protection of the individual citizen. In the thesis the last mentioned viewpoint is given priority. An absolute demand for announcement can in some instances be a very formalistic approach but this is necessary as citizens must know which rules are in force. It is

difficult to see any logical connection between retroactive force which concerns which facts a rule can be applied to and the necessity for publication. As the options are open, legal theory should take the viewpoint that favors the legal protection of citizens.

Enforcement is only one side of the application of a law which must be seen in connection with regulations concerning from the exact time that rules have an effect, i.e. on which facts they can be applied, and from when they can be used, i.e. the precise relationship to former rules. When these parameters are used the transition from an old to a new rule becomes very complicated and in some cases even diffuse. To illustrate these problems all laws published in the Gazette 1985 have been studied and especially 81 laws where the 3 time factors did not harmonize. The conclusions of this inquiry are partly that it is necessary to study each law individually to understand the true implications of its commencement and partly that the parameters are often used in a non-consistent way that gives rise to unnecessary problems of interpretation. Their information value can be quite low.

The gazette-method can in practice lead to situations where a law is announced later than it was estimated and where announcement takes place after the law should have come into force. There are two possible ways of solving this situation. Either the actual annoncement date must be set together with the commencement date or concrete interpretation must decide the problem, leaving room for a possible retroactive force. In accordance with the above mentioned general viewpoints the first alternative must be preferred.

As mentioned in Chapter 2 it was assumed before the constitutiton that if a citizen knew a rule it could be enforced even if it had not been announced which of course presupposed that it, according to its own wording had come into force. Before the Gazette Act i.e. 1849-1871 this view was still accepted due to the uncertainty reading of rules produced.

Today constitutional theory is of the opinion that this viewpoint cannot be accepted. This is partly due to the wording of section 2 in the Gazette Act partly to inequality and problems of evidence that this view would lead to. Court practice is not clear as the viewpoint is tempting. Even so it is concluded that actual knowledge of an unannounced rule is not relevant in current Danish law.

There is no constitutional prohibition in Danish law against rules with retroactive force. The European convention on the protection of human rights forbids criminal rules of this nature. In the penal code sections 3 and 4 such rules are forbidden but the code is not binding for Parliament. In particular rules implying criminal sanctions should not be given retroactive force and generally such rules should

only be applied when this is absolutely necessary. A constitutional prohibition is suggested. As a general prohibition often leads to many problems of interpretation, as seen for example in Norwegian law (see below), such a rule ought not be enacted but Parliament must show restraint in using such rules.

Announcement of subordinate legislation gives rise to special problems. Announcement is important as these rules are not openly prepared and accordingly appear unexpectedly. Although today this is not always the case as organizations or parliamentary committees can have played a role under the preparations, announcement is still to some extent more important than is the case with statutes.

It is not all secondary legislation that is announced in the gazette. Local decrees are according to section 4 normally not published in the gazette but only locally which also seems most adequate. Decrees whose authority depends on the existence of a public organization, e.g. a prison, are also exempt from the act. This is due to the act in section 2 using the terminology that decrees are issued by a minister. This has in modern times led to the assumption that decrees issued by directorates with direct authority in an act do not have to be announced in the gazette. This interpretation seems doubtful as directorates were unknown in 1870 and as this exemption is unfortunate it should disappear in a revised gazette act (see below).

The main exemption in section 2 is that in a royal decree it can be stated that rules concerning a certain subject matter should not be published in the gazette but announced in another way. This exemption that today covers quite important rules was enacted in 1923 linked to the rule that a list of the exempted decrees should appear in the gazette. This modification was removed in 1951 and today only the royal decrees and a list of them are published in the gazette.

These amendments of the Gazette Act have been motivated entirely by financial reasons and sadly demonstrates that such considerations play an important role in this field of law. It is remarkable that these amendments that undoubtedly have decreased the information value of the gazette has almost undebated passed through Parliament. In an unsuccessful attempt to amend the act in 1976 it was even suggested that this system be extended. In a future revision of the act the exemptions should be removed (see below).

The legal position in 3 foreign countries is outlined in the following. In Sweden it is interesting to note that the introduction of the gazette in 1824 did not lead to a change in the method of announcement as until 1894 this took place in churches. In general it is interesting that regulation of announcement and of the gazette are separated. It follows from the constitution ('regeringsformen') that

acts and secondary legislation of common interest have to be announced before rules can be applied. Announcement takes place in the gazette and the time of commencement must be fixed in the individual rules. The gazette is regulated in a special decree, 1976:725, where much emphasis is laid on registers etc.

Central authorities have their own gazette which is a complication with respect to the accessibility of laws. The system is due to the independent role these authorities play and is also a consequence of circulars also being published in the gazettes.

It should also be noted that authority is given in the gazette decree to issue consolidated acts in the gazette. It is not necessary to publish the amendment act independently.

Finally it must be mentioned that the constitution prohibits retroactive criminal laws and limits this kind of tax law.

Norway introduced the gazette in 1876. Today it is regulated in Act no.53 of 19/6 1969. Rules come into force a month after publication. It can also be noted that there is authority for publishing consolidated acts.

In the constitution there is no rule concerning announcement and laws can accordingly in principle come into force before announcement. In practice it is assumed that announcement is necessary unless citizens actually know the rules.

As for secondary legislation special rules have been enacted in The Administration Procedure Act where it can also be seen that knowledge of an unannounced rule in some instances can be sufficient. In section 38 there is authority for summary announcement and also for announcement outside the gazette.

In the constitution section 97 retroactive rules are forbidden. The prohibition is absolute but is interpreted in a way that limits it to rules that disfavor citizens and also does not exclude the legal qualification of existing facts being influenced. It is interesting to note that the dividing line is the enactment of rules, and not their announcement, although this is stated in section 39 of the Administration Procedure Act. It should also be noted that the principle has led to many problems for constitutional theory and all in all is quite vague.

English law differs from the Scandinavian system in many respects. There is no written constitution and a gazette-model is not applied. Acts of Parliament come into force at the beginning of the day royal assent is given and formal announcement is not necessary. In practice it is common that acts first commence at a later stage (2 months) and it is often delegated to the minister to fix the time. Acts are published individually by HMSO and can be found in the publi-

cation, 'Statutes in Force', which in many ways functions as a gazette. It is interesting to note that consolidation acts are used to modernize statute law the importance of which has increased in this century. It can also be seen that a printing clause in a single act is necessary if a consolidated act is to be issued.

As for statutory instruments they normally have to printed by HMSO before they can be enforced unless the citizen actually knows the rule, see Statutory Instruments Act 1946 section 3.

There is no prohibition against retroactive force but it is a leading principle of interpretation that unless the wording is absolutely clear a statute can be construed in such a way there is no retroactive force.

Use of consolidated acts is very common in Danish law and has after the introduction of the legal database (see Chapter 4) become the normal form for acts. The individual amendment acts are also published and as this is the authorative text this procedure should be continued. Consolidated decrees are not used. Consolidated acts are published in the gazette although they are not mentioned in the gazette act. There are no legal consequences connected with a consolidated act but as such an act is published in the gazette the state can become liable for damages as a result of mistakes in the text.

Use of consolidated acts is fairly new. Only 3 appear before 1900. Earlier a printing clause was necessary but today no special authority is necessary. All in all it is a recommendable procedure.

Situations can occur where the gazette due to a strike, a shortage of paper etc., cannot be published. The necessity for a speedy commencement can also make it feasible to use another method of announcement. These situations are not regulated in the gazette act.

In 1947 due to a printers' strike a temporary act was passed. It set up the system that the title of the law and its commencement date, if this was not the weekday, should be broadcast on the radio as sufficient announcement. A similar system, including the alternative choice of television, was included in the unsuccessful attempt to revise the Gazette Act in 1976. It is argued that such rules are unconstitutional as section 22 presupposes that the whole statute etc. is made known and accordingly in such situations be read out. It is also maintained that it is unnecessary to regulate such emergency situations.

In this century there has been a vast growth in the number of rules. This is illustrated with a survey of the number of laws published in the gazette within selected periods and the number of pages in each year's edition of the gazette. Although most new rules are amendments and there are few genuine new laws the situation illustrates the enormous information problems that confront citizens.

It is finally discussed whether the gazette has any real information value for citizens. Very few subscribe to the gazette although the price is fairly low and although all libraries have the gazette in reading rooms etc. it is concluded that it does not function as an adequate method of communication for statutes and secondary legislation.

This among other things implies that many of the afore discussed legal questions to a certain extent become theoretical and that the important issue is to develop another method that can combine legal announcement with true legal communication.

It should be added that it is important to answer the many unsolved problems in connection with announcement seen from an information perspective.

Excursus: Mistake of law

It is an old maxim, originating from Roman law, that mistake of law (*error juris*) is no excuse. The maxim was developed with regard to civil law in a system where there were few rules which were clear. Today the maxim is primarily applied within criminal law in a legal system with so many rules that no one can know them all. Its acknowledgement establishes a platform for a good legal information system.

Mistake of law can occur both in situations where a person does not know the existence of a rule and where the rule is misunderstood. It is the correct legal meaning of rules that citizens are supposed to know, which presupposes access to and understanding of the whole legal library. The maxim is based on an illusion.

As a starting point it is a contradiction of the idea of individual justice and founded on a postulate that it is necessary for the efficiency of the legal system.

Several reasons can form the background for mistake of law. It can be due to laws not being announced, which in Danish law will seldom constitute a problem as no valid law will exist. Another reason can be announcement very shortly before application or in a way that makes it practically impossible to retrieve the rule. Individual rules can also be placed in an act where it would seem unlikely they would appear. The barrier created by legal language will often lead to misunderstandings.

Research has shown that common knowledge of legal rules is rare and although people can know a norm without being aware that it occurs in a legal rule it seems very likely that ignorance of law is a

very widespread phenomenon. A more effective information system would reduce the occurrence of mistake of law.

Normally mistake of law is viewed as something undesirable which should be prevented. This can be questioned as the legal system in some quite important areas, as for example social welfare, seems to be founded on mistake of law occurring. An effective information system can compel the system to change rules, e.g. reduce social benefits. Although this might be the case a policy must be founded upon the necessity of diffusing knowledge of current rules to all citizens.

As mentioned above it is especially within criminal law that mistake of law has been discussed. It is common that a distinction is drawn between mistake of law and of fact, which falls without this thesis to analyse. Furthermore a distinction is drawn between mistakes in connection with prejudicial rules and on the other side the rule applicable to the actual case. This distinction is only relevant with regard to intentional crimes. Seen from an information perspective both kind of mistakes must be prevented although it is only mistakes of direct applicable rules that do not exclude responsibility. In this respect it has been argued that ordinary criminal rules are in harmony with common normal concepts indicating that mistakes cannot be accepted (see below).

In actual legal rules it is mistakes with regard to norms and not as to the unlawfulness of an act that is relevant.

In the first criminal code 1866 it was only mistakes concerning rules in the code that did not exclude responsibility whereas this was possible with regard to other criminal rules not so clearly in harmony with moral concepts.

In the existing code 1930 (section 84) mistakes in connection with all penal rules are covered. Mistake can, if it is excusable, lead to reduction and in clear cases remission of punishment but not to acquittal. Courts are given a very free hand in deciding whether mistake is excusable.

It is interesting to note that the expansion of the scope of section 84 takes place at the same time when the amount of rules increases and the probability of mistake is greater.

Some cases from new court practice are discussed. It is very difficult to know exactly which factors the courts take into consideration as the arguments are very brief or even non-existent. The fact that a decree is announced outside the gazette and accordingly becomes less accessible does not seem to have any importance. Information material from public authorities that misleads a citizen can have importance (see also Chapter 5). Most cases concern misunderstandings where the barrier of legal language demonstrates its importance. The

general attitude of the courts seem to be quite restricted and even when judges disagree on the meaning of a rule, excusable mistake of law is not always assumed. It is concluded that the best way to change practice would be to consider an amendment of the penal code.

When considering how mistake of law should be regulated it seems appropiate to distinguish between internal and external reasons for error juris.

Internal reasons are connected to misunderstandings due to legal language. A possibility for acquittal would not undermine the efficiency of the legal system if it is reserved for those situations where the citizen has clearly acted in good faith.

External reasons are linked to faults or deficiencies in the official information system, where the state must have a common obligation to secure good legal communication. Mistake of law should not be blamed upon citizens.

As a conclusion it is suggested that section 84 in the penal code be amended so that excusable mistake of law can result in an acquittal. It is important in this respect to note that this does not exclude the possibility of it being stated in a decision that a certain rule has a specific legal meaning. Acquittals will not lead to an ineffective legal system. Finally it is advocated that courts use the amended rule actively as a tool of criticism of rulemakers.

Chapter 4: Electronic legal communication

The most important innovation since printing has been the development of datatechnology. With the help of this technology legal texts can be automated. The chapter opens with a general discussion of the advantages and disadvantages of legal databases.

In this connection it is important to mention the ability to browse through large amounts of text very quickly which, especially when free text retrieval is used, makes it possible with great speed to retrieve information. At the same time a database has a very large storage capacity that enables it to contain in a concentrated form much more legal information than in the traditional printed system where it can be spread through editions of the official gazette. Furthermore the effective updating capacity must be emphasized.

These advantages provide a better general view of the legal rules thus giving possibilities for reorganization of rules and even deregu-

lation. Also constant production of consolidated acts becomes possible.

It is also important to note that information becomes physically unbound and geographical differences with regard to accesbility disappear.

As a temporary phenomenon the new medium creates a cultural barrier where certain sections of the population will have difficulties in retrieving information. This is important when new methods of announcement are considered; see below.

More important are the economic barriers. These are created partly through the equipment necessary for using databases and partly through the price set for retrieving information. This is a qualitative new dimension with respect to access to legal information as retrieval costs cannot be compared with the subscription price for a printed journal. In this connection it is also important to note that access to information now becomes contractual which is also quite a new situation.

It is a common experience that when using databases it is especially difficult to formulate an adequate search argument and that good results i.e. retrieval of sufficient relevant information presupposes constant use of the database. These coherences are partly the reason for databases today not being the dominant information system (see also below). A general problem in this respect is also that the concept 'relevance' is relative and its fulfilment presupposes an active dialogue between user and database.

The use of free text systems is normally founded on Booleian logic which means that only professional users of legal databases are able to retrieve sufficient information. It is clearly necessary to develop a much more user-friendly interface.

The conclusion of the general considerations is that a full text legal database founded upon free text retrieval can be a very good instrument for professional users of legal information but at the moment is unsuitable for ordinary citizens.

Legal databases were first developed in USA where the first system, LITE, became public in 1961. In the middle of the 1960s European countries began to develop systems.

In Scandinavia Sweden started first as the system today known as 'Rättsbanken' containing RÄTTSDATA started in 1966 and became public in 1981. It is interesting to note that this system, as the below mentioned databases, is an 'umbrella'-system consisting of many part-bases. A special feature is that it is regulated in a special decree which on the one hand gives it a legal status but on the other hand makes it more difficult to change the system.

In Norway the database LOVDATA became on line retrievable in 1983. This system has to some extent been the model for the Danish system. It is of special interest that LOVDATA is owned by a foundation and not by the state which gives it a more free and independent status. The problem of ownership is important in small jurisdictions as in practice it is not possible to have more than one general legal database which of course emphasizes the need for safeguarding objectivity.

Considerations with regard to developing a legal database began in Denmark in the late 1960s. In 1982 two private databases became on line retrievable and although they differed in many ways it was characteristic that they both concentrated on tax law. It seemed unlikely that a general full text database would emerge from one of these systems.

With this background it was considered in Report no.1001/1984 whether the state should create such a database system and a decision to go ahead was taken by the government in 1985 leading to the first part being opened in February 1986. In 1989 all current rules will be indexed in this database. Compared with the gazette it will contain more rules as only decrees concerning public electronic records will not appear in full text. The system is structured in partbases for each ministry and is also open for private information producers. For users the advantage of only having one system is mainly that only one searchlanguage has to be learned and as the state is database producer the demand for objectivity should be fulfilled.

The economic condition for using the system is that a search fee of 500 kr. per hour must be paid. This price applies to all users i.e. also to public libraries. A new economic dimension as to access to legal information has been created and a tendency to treat this kind of information as a common commodity can be seen. In the long run this is not an acceptable situation as it underlines that the legal database today is an information system for professionals and not for ordinary citizens.

The legal database, which is named RETSINFORMATION (abbreviated: RI), is not only used as a direct information system but at the same time is a basis for production of paper editions. Due to improved printer technology it is likely that RI among other things will result in more traditional editions of laws. Use of paper will not in the forseeable future disappear.

With this background it can be considered whether formal announcement can take place in RI instead of in the gazette. The question was discussed in Report 1001/1984, where the possibility for the time being was rejected. It is still a new technology whose reliability

is uncertain and at the same time it is vulnerable. More important is the fact that the database today is not easily accessible to all citizens. Before RI can be used for announcements, using a database must be as common as using a telephone. As a first step connecting negative consequences to laws not contained in the database could be considered as this would then imply that they could not be used. Such a system could be introduced within few years.

In connection with these problems it must be mentioned that the state must be liable for mistakes in RI and that it is unwise in the user contract to limit this possibility which will seldom occur in practice.

As indicated above there are still many problems in connection with use of legal databases. It would be expedient if users were involved in the planning and development of database systems. It must accordingly be considered whether other technologies can be implemented to increase the usefulness of the systems for both professional and non-professional users.

With regard to ordinary citizens a videotex system would be a possible solution. Such a system is very widespread in France (Teletel) where it has become a very commonly used system. The Danish system is called Teledata and has today only a few users. Videotex is characterized by a very controlled menu-directed retrieval system where the information is represented in a tree-structure.

The question is whether such a method can be applied with regard to legal rules. The problem is mainly connected with the large amount of information and the very inflexible method of retrieval that can be slow and tiresome. It should also be noted that the user cannot formulate his own searcharguments and is reduced to a passive position. On the other side a legal retrieval system for non-professional users must be extremely simple and should not presuppose any prior knowledge of law. With this background it is recommended that videotex is used and a second version of RI be developed.

It is suggested that rules are annonced in videotex as all citizens can be reached this way. This database should be free of charge. However the use of videotex for publication and announcement of rules will be very expensive and be an economic burden for the state. Whether the state should shoulder this burden is of course in the last instance a political problem but in general the state must have a common obligation to effectively communicate its legal rules. The conclusion is accordingly that videotex should replace the gazette as a forum for announcement and as mentioned a second version of RI should be developed.

Use of so-called artificial intelligence where a legal database is combined with a knowledge base can improve the professional use of databases. An active dialogue with for example feed back with regard to relevance can be established. The disadvantages of free text retrieval can be limited. These possible future developments, which also includes linkage between database and expert systems, will first benefit the professional user. At a later stage this technology might also be helpful for ordinary citizens and maybe establish a more effective system than the above discussed videotex system.

Datatechnology can be used to change and improve legal language. Storage of all rules in a database provides possibilities for harmonization. At the same time rules with the aid of adequate dataprograms can be simplified. It is suggested that a special procedure for linguistic changes of rules be implemented; with regard to acts through an amendment of the constitution.

Another kind of change can take place through formalization of rules where they are made more clear and explicit for use in expert systems and decision-supporting systems. Such transformations make rules more readable but also longer which as a consequence can lead to a situation where they are not published in a printed form. It is an important theme for legal policy in the future to make sure that rules are still made known to the public.

Improvement of language can imply that the gap between source and norm is reduced but it is not realistic to expect that it will be entirely closed.

Today legal databases, except in USA, only have a limited number of users. This is also the case for RI. A breakthrough is still awaited. Paper is the dominant medium due to a long cultural tradition and to it being easier to work with. It is not likely that paper will totally disappear but in the next century legal databases will probably be the most important information system. This of course presupposes that true user friendliness is implemented.

Interlude of legal policy

In this chapter a draft of new rules concerning announcement of rules is outlined. First a new rule in the constitution is presented. Although it is very difficult to change the Danish Constitution this will happen sometime in the future when the suggested rule can be taken under consideration. It should be an obligation for the government to announce all binding rules. The form of announcement is not deter-

mined. Announcement must take place quickly, for acts within 8 days of royal assent. It is emphasized that announcement is necessary before a rule can be applied to citizens.

A new Gazette Act is more realistic as acts are easier to change than the Constitution and it is also appropriate as the present act is very old and references to the situation before 1871 are not relevant anymore.

In the draft it is stated that all binding rules except local rules and rules with authority relating to a public organization must be announced in the gazette. Only if there is authority in an act can another method be used.

Laws should come into force 4 weeks after announcement at the beginning of the day. Commencement before this time can only take place when stated in an act. In these cases laws come into force at the end of the fixed date.

It is also stated that rules have to be published in RI at the same time as they are announced. If such rules do not appear in RI they cannot be applied to citizens.

Finally an act for announcement in Teledata is outlined. In a special database all new rules will be announced. They remain in this base until 1 month after coming into force, after which they are transferred to the database for the responsible ministry. Use of the announcement base is free of charge. With the same consequences as mentioned above rules are also published in RI. They are also published in a new journal which is without legal consequences but serves to preserve the rules. The rest of the rules in this draft are the same as in the suggested new gazette act.

Chapter 5: Distribution of information concerning legal rules

Modern society is characterized by an increasing number of legal rules. As a consequence knowledge of rules has become more important. At the same time rules are changed much more quickly than previously and finally many legal rules today are very complex. The result of these developments is that no one - not even the most able lawyer - knows all the rules. The task for the legal information system must accordingly be to make it truly possible for citizens to acquire knowledge of the rules they need to know.

Increased ignorance of legal rules implies that people more or less have to trust lawmakers blindly and that representative democracy

has acquired a new and different meaning. The situation in many ways presents dilemmas for a democratic society.

When dealing with these problems it is necessary to distinguish between professional and non-professional users of legal information. For ordinary citizens it is not enough to gain access to the actual rules as this just means a confrontation with the language barrier. It is accordingly necessary to discuss the information needs of these two groups seperately.

Distribution of legal rules has traditionally been carried out on private initiative. It is discussed whether the state should publish a complete collection of current rules. Such a collection, issued privately, exists in Sweden and Norway. As all rules can now easily be processed with the help of RI such a collection should be produced. This would be an appropriate addition to the information system even when it is taken into consideration that an almost complete private annotated collection exists; see below.

In connection with the attempt to ammend the Gazette Act in 1976 it was suggested that an official register concerning all current laws should be issued with the implication that rules not mentioned in the register would not be valid. After the development of RI such a register should be considered again.

As mentioned, nowadays collections of laws are issued privately. The most important is 'Karnovs lovsamling' which started in 1924 and from its 3. edition in 1938 has been an annotated collection. The main users of this outstanding collection are lawyers and other professionals but it is known to many ordinary citizens. Use of annotations can be seen as a method to resolve the dichtonomy between source and norm but as these annotations are written in legal language such a result is not achieved. Taking the constant changes of norms and sources in consideration such a goal could only be reached if the annotations were much broader and updated in a database. This is probably not realistic.

As a starting point it must be assumed that efficient information concerning rules is desirable and can provide citizens with resources to handle most situations. In this connection it is important to emphasize that information given by public authorities must be neutral and not in any way take the form of propaganda. Information can consist of the original rules, which is only appropriate for rules addressed to special sections of the population, or restatements when they are directed to an indefinite part or the entire population.

As mentioned it is not realistic to communicate all rules as this would only lead to so-called 'information-death'. At the same time access to legal information must be a real possibility but should not be

forced on citizens. Thus it becomes necessary to select which rules should form part of information activities.

The main problems are connected with information to the entire population. Information to civil servants can go through special channels and the same is the case with information to special professions. At the same time these groups have special qualifications with regard to understanding of the rules. Such advantages do not exist with regard to the entire population where the ability to comprehend legal information is very differentiated and where some groups are information-weak, e.g. foreigners and persons with physical handicaps. Information cannot have just one form or be communicated in the same way to all people.

All the information contained for example in an act should not be communicated. Many details should be excluded and the goal must be that the citizen acquires a broad and general knowledge as to which rules the act contains. Such a limitation is necessary.

When drawing up information activities it seems appropriate to distinguish between manifest information needs, e.g. rules that immediately should change behavior, and latent needs where the rule might in the future be relevant.

With this background 3 forms for information can be outlined. First news-information where information is given before or at the same time as when the rules come into force. Secondly follow-up-information where practice could also be communicated but where it is important to exclude details. Thirdly situation-information where the information is given in connection with an actual problem involving the citizen. This last form of information would seem the most effective but it is important to remember that many persons are afraid of public authorities and that a barrier accordingly has to be overcome. It is also important here that information in this case is not influenced by the interests of the authority.

A very important question is how decisions concerning communication of information are made. Traditionally the making and communication of statutes has been divided between Parliament and the administration. It is most practical that information problems are dealt with by the administration which is also responsible for diffusion of decrees etc. The division must be maintained but the influence of Parliament increased.

It is accordingly suggested that in statements following all bills the government should be obliged to address the information problem and state whether special activities are planned and of what they consist. In this way Parliament has a possibility of discussing the ques-

tion. As for decrees parlimentary committees should control, through questions to the relevant minister, what activities are pursued.

In 1978 a central information office was established. Today it has mainly advisory functions as the responsibility for activities lies in the individual ministries etc. As it is likely that this would strengthen information efforts it is suggested that the office on its own initative conduct information campaigns etc. and consequently be allocated a bigger independent budget. Different media and methods can be used to communicate legal information. It will often be appropriate to use several methods at the same time.

A common method is leaflets etc. distributed via public libraries. This can be a good method but as there is a clear coherence between degree of education and use of libraries this procedure will not transmit information to the information-weak.

Another method consists of advertisement in newspapers etc. It must here be taken into consideration that not everyone reads newspapers and also that these advertisements can easily disappear in the midst of all the other information a newspaper contains.

Use of radio/tv can be appropriate especially with respect to those persons who do not read very much. The set-back is the media's transient form that implies that more complex information cannot be transmitted. Even so it is suggested that more time is used in both radio and tv.

Modern technology such as videotex can transmit complex information but presupposes an initiative from the citizen seeking information and the information-weak will accordingly not be reached.

Finally direct oral communication is mentioned. Civil servants working in 'the field' as social workers should have responsibility to inform with regard to rules. This of course presupposes that they themselves are well-informed.

A main theme in this thesis has been the division in the ability to retrieve and understand legal rules. This undesirable situation is to a large extent due to lack of education. It is very strange that law is not an element in compulsory school education. This should be the case not so much with regard to exact rules but to the organization of the legal system, legal language, methods of retrieval, etc. Introduction of law in schools should be an important goal for legal policy.

In the long run legal rules must become accessible to the whole population. This goal may be just an unrealistic dream, an illusion, or it may in the future be a possibility. I believe in the dream and see it as the ultimate goal for the legal information system. Whether the goal be achieved only the future knows.

The answer is blowing in the wind.

Forkortelser

Bet:	Betænkning
BGB:	Bürgerliches Gesetzbuch
DL:	Danske Lov
DS.Ju:	Departementsserien. Justitsdepartementet
Fal:	Forsikringsaftaleloven
FOB:	Folketingets Ombudsmands Beretning
FT:	Folketingstidende
	A: Tillæg A
	B: Tillæg B
	C: Tillæg C
	F: Forhandlingerne
Grl:	Grundloven
H:	Højesterets dom
HK:	Højesterets kendelse
HMSO:	Her Majesty's Stationary Office
HRT:	Højesteretstidende
J:	Juristen
JD:	Juristens domssamling
JU:	Juridisk Ugeskrift
LF:	Lovforslag
LOHS:	Landsover- og Hof- og Statsretsdom
Lovbkg.:	Lovbekendtgørelse
Ltl:	Lovtidendeloven
NAT:	Nordisk Administrativt Tidsskrift
NOU:	Norges offentlige utredninger
NTFK:	Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab
NTFS:	Nordisk Tidsskrift for Strafferet
Orl:	Lov om offentlige myndigheders registre
OT.PRP:	Proposisjon fra regjeringen til Odelstinget

RF:	Regeringsformen
Rom-Konference:	4° Congresso Internazionale sul tema Informatica E Regolamentazioni Giurdiche, Roma 16-21 Maggio 1988
Rpl:	Retsplejeloven
Rt:	Norsk Retstidende
RT:	Rigsdagstidende
	A: Anhang (Tillæg) A
	B: Anhang (Tillæg) B
	C: Anhang (Tillæg) C
	F: Forhandlingerne i Folketinget
	L: Forhandlingerne i Landstinget
SFS:	Svensk Författnings Samling
SH:	Sø- og Handelsrettens dom
SOU:	Statens offentliga utredninger
Strfl:	Straffeloven
SvJT:	Svensk Juristtidning
Tgl:	Tinglysningsloven
TFR:	Tidsskrift for Rettsvitenskap
U:	Ugeskrift for Retsvæsen, afdeling A
U1:	Betænkning avgiven af Kommissionen nedsat til at foretage et Gennemsyn af den almindelige borgerlige Straffelovgivning (København 1912)
U2:	Carl Torp: Betænkning angaaende de af den under 11. August 1905 nedsatte Straffelovskommission udarbejdet Forslag indeholdende Udkast til Love vedrørende den borgerlige Straffelovgivning med Motiver (København 1917)
U3:	Betænkning afgiven af Straffelovskommissionen af 9. November 1917 (København 1923)
UfR:	Ugeskrift for Retsvæsen, afdeling B
V:	Vestre Landsrets dom
VLK:	Vestre Landsrets kendelse
Ø:	Østre Landsrets dom
ØLK:	Østre Landsrets kendelse

Domsregister

Højesteretsdomme 18. og 19.3.1813: 133
Juridisk Tidsskrift 1832 p.73: 129, 134

JU 1856 p.484: 202
1858 p.746: 137

HRT 1860 p.921: 202

U 1915 p.8 SH: 179
p.635 SH: 204
1921 p.357 Ø: 187
1923 p.995 H: 179, 188, 190, 204, 275, 278
1930 p.184 V: 187
1931 p.680 H: 191
1933 p.342 Ø: 208
p.887 Ø: 191
p.986 Ø: 208
1935 p.367 V: 208
p.549 H: 266
1936 p.1008 Ø: 208
p.1140 Ø: 208
1939 p.578 SH: 208
1940 p.114 V: 209
p.212 SH: 208
p.944 V: 187, 189, 204
p.1120 V: 208
p.1214 Ø: 208
1941 p.615 Ø: 191
1943 p. 398 Ø: 172, 179, 188, 189
p.1172 VLK: 173, 188, 189
1944 p. 941 Ø: 191
1947 p.167 V: 209
1948 p.294 Ø: 188, 189, 204
p.313 H: 209
1954 p.187
1958 p.955 Ø: 173, 178, 188-89, 190, 204, 223, 247
1959 p.554 Ø: 280
1960 p.874 Ø: 210
1961 p.364 H: 208
p.1047 Ø: 281
1962 p.134 H: 281

1963 p.679 Ø: 37, 169
1965 p.195 ØLK: 209
1966 p.415 HK: 209
1967 p.820 H: 208
1968 p.743 Ø: 191
1970 p.498 H: 282
1971 p.1 H: 282
1972 p.603 H: 208
p.696 Ø: 279
1974 p.824 Ø: 210
1975 p.474 Ø: 217, 279
p.475 Ø: 210
1976 p.741 V: 208
1977 p.831 H: 283
p.835 H: 283
1978 p.498 H: 209
p.926 H: 283
1979 p.1073 V: 281
1980 p.378 H: 284
p.457 Ø: 283
p.514 H: 283
1981 p.403 H: 263
p.722 V: 209
p.825 H: 283
p.829 H: 283
p.963 H: 209
p.1062 Ø: 209
1982 p.467 V: 209
p.663 V: 209
p.1029 V: 209
1983 p.738 V: 208
1985 p.71 V: 209
1988 p.119 H: 283

JD 1941 p.33: 284
1944 p.162: 281

VLT 1944 p.144: 204

Rt 1918 II p.287: 260
1919 p.307: 279
1937 p.42: 260
1950 p.609: 278
1953 p.1386: 265
1968 p.1311: 266
1982 p.542: 229
1984 p.901: 229

Fortegnelse over arkivalier

I: Vejledende Arkivregistraturer I: Danske Kancelli (København 1943):

Extraditionsbog 1682-84 (A 58)
Udsendelse af Regler (A 59)
Extraditionsbog 1691-1715 (A 60)
Afsendelsesbog for Danske Kancelli (A 61)
Uafsendte cirkulærer vedr. læsning (C 65)
Akter fra Komiteen til besvarelse af forespørgsler vedr. frd 5/1 1813 (G 141)

II: Øvrigt materiale fra Rigsarkivet

Danske Kancelli. Brevsager 2.dep. 1813 nr.2134
Kongl. Resolutioner og Forestillinger. 2.dep. 1813 nr.228
Justitsministeriet. 1.Kt. 1869 nr.2221
1923 nr.1284
1923 nr.7002

III: Folketingets Arkiv

Finansudvalgets Copiebog 1869/70
Finansudvalgets Forhandlingsprotokoller 1850-1870
Rigsdagens Bureausager 1869/70 C.141.04/72

Litteraturfortegnelse

Kenneth Abrahamsson: Medborgerkunskap, samhällsinformation eller »bara« kundservice?, Nordicom/Nytt 2-3/1984 p.7-27.

Lars Ag: Allmenhetens behov av rättsinformation, Bilag 8 ved det 27. nordiske juristmøde 1975 (Reykjavik 1977).

Jan Albrektsen: Lokalpressens omtale av lover og lignende regler, Lov og Rett 1974 p.461-67.

Algreen-Ussing: Om den simple mands læsning i Kjøbenhavn, Dansk Ugeskrift 1835 p.17-34,73-83.

C.K. Allen: Law in the making (7.ed. Oxford 1964).

Layman E. Allen, Mary C. Caldwell (ed.): Communication sciences and law (New York 1975).

Johs. Andenæs: Anmeldelse af Hans Thornstedt: Om rättsvillfarelse, TFR 1960 p.69-79.

Johs. Andenæs: Forsett og rettsvilfarelse i strafferetten, bilag 5 på det 22. nordiske juristmøde (København 1963).

Johs. Andenæs: Allminnelig strafferet (2.rev.udg. Oslo 1974).

Johs. Andenæs: Statsforfatningen i Norge (6.udg. Oslo 1986).

Mads T. Andenæs, Ingeborg Wilberg: Grunnloven (Oslo 1983).

Poul Andersen: Offentligretligt erstatningsansvar (København 1938).

Poul Andersen: Loves forberedelse, J 1946 p.325-40.

Poul Andersen: Dansk forvaltningsret (2.udg. København 1946).

Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret (København 1954).

Axel Andersson (udg.): David Svenssons Brevarium Juridicum Hallandicum (Uppsala 1895).

Jan Andersson, Mats Furberg: Språk och påverkan (Stockholm 1966).

Erik Anners: Den europeiske rättens historia bd.1 (Stockholm 1974).

J.L. Aranguren: Det kommunikerende menneske (København 1981).

T.H. Aschehoug: Norges nuværende statsforfatning bd.1-3 (Christiania 1891-93).

P.S. Atiyah: Law and modern society (Oxford 1983).

L.M.B. Aubert: De norske retskilder og deres anvendelse. 1.del (Christiania 1877).

L.M.B. Aubert: Til Christian V's lovbøgers historie, TFR 1893 p.237-41.

Wilhelm Aubert m.fl.: En lov i søkelyset (Oslo 1952).

Wilhelm Aubert: Rettssosiologi (Oslo 1968).

Wilhelm Aubert: Rettens sosiale funksjon (Oslo 1976).

Per Augdahl: Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft, TFR 1938 p.379-407.

Magnus Aarbakke: Anmeldelse af Jon Bing: Rettslige kommunikasjonsprosesser, Lov og Rett 1983 p.107-10.

N.H. Bache: Loves Antedatering, UfR 1917 p.169-72 samt 251-53.

Gustav Ludvig Baden: Den danske og norske lovkyndigheds historie (København 1809).

Peter Badura: Staatsrecht (München 1986).

J.H. Baker: Introduction to English legal history (2.ed. London 1979).

Jørgen Banke: Folkebibliotekernes historie i Danmark indtil aar 1920 (Hellerup 1929).

Daniel Bell: The coming of post-industrial society (New York 1973).

Jørgen Bengtsson: Juristernas behov av rättsinformation, SvJT 1975 p.754-56.

Francis Bennion: Statute law (2.ed. London 1983).

Francis Bennion: Statutory interpretation (London 1984).

Sven Benson: En studie i brottsbalkens språk, Arkiv för Nordisk Filologi vol.83 (1968) p.184-202.

Sven Benson: En studie i grundlagspropositionens språk, Arkiv för Nordisk Filologi vol.89 (1974) p.214-32.

Jeremy Bentham: Essay on the promulgation of laws and the reasons thereof, The works of Jeremy Bentham, published by John Bouring, vol.1 (Edinburgh 1843) p.155-63.

Viggo Bentzon: Retskilderne (København 1905).

Viggo Bentzon: Anmeldelse af Dansk Lovsamling 1665-1930, UfR 1932 p.7-9.

Adolf Berger: Encyclopedic dictionary of Roman law (Philadelphia 1953).

Svante Bergström: How to improve legal technique, Scandinavian Studies in Law 1977 p.13-22.

Knud Berlin: Om bekendtgørelsen af love og anordninger, UfR 1917 p.210-223 samt 225-33.

Knud Berlin: Om lovgivning paa finansloven efter dansk ret, TFR 1931 p.363-95.

Knud Berlin: Den danske statsforfatningsret 2.del (2.udg. København 1939).

Ulf Bernitz: Bättre rättskällor, SvJT 1976 p.81-109.

Ulf Bernitz m.fl.: Finna rätt (Stockholm 1985).

Jørgen Berthelsen: Anmeldelse af Danmarks love, J 1942 p.694.

André R. Bertrand: Liability issues in database services: The European perspective. Distribution, access and communications (Computer Law Association, Amsterdam 1988) p.285-96.

Betænkning avgiven af Kommissionen nedsat til at foretage et Gennemsyn af den almindelige borgerlige Straffelovgivning (København 1912).

Betænkning avgiven af Straffelovskommissionen af 9. November 1917 (København 1923).

Betænkning nr. 469/1967: Statens informationsvirksomhed.

Betænkning nr. 641/1972: Det offentliges annoncering i dagspressen.

Betænkning nr. 740/1975: Lovtidende og Ministerialtidende.

Betænkning nr. 787/1977: Udvidet statslig information om love m.v.

Betænkning nr. 935/1981: Teletekstsystemer.

Betænkning nr. 959/1982: Offentlig information via bibliotekerne.

Betænkning nr.1001/1984: En lovdatabase.

Betænkning nr.1029/1985: Om dansk mediepolitik.

Betænkning nr.1099/1987: Om strafferammer og prøveløsladelse.

Betænkning nr.1117/1987: Offentlig information.

Jon Bing: Elektronisk databehandling i rettsvitenskapen, Lov og Rett 1970 p.369-82.

Jon Bing: Rettslige kommunikasjonsprosesser (Oslo 1982).

Jon Bing (ed.): Handbook of legal information retrieval (Amsterdam 1984).

Jon Bing: Rettslige informasjonssystemer, Nordisk Årbok i Rettsinformatikk 1984 p.15-27.

Jon Bing: Om tolkning av enkeltord særlig i lovtekst, Festskrift til Torstein Eckhoff (Oslo 1986) p.131-43.

Jon Bing: The text retrieval system as a conversion partner, Yearbook of Law Computers and Technology vol.2 (1986) p.25-39.

Jon Bing: A background analysis for information law, International Computer Law Adviser vol.1 (1987) nr.12 p.12-19.

Jon Bing m.fl.: Strafferettslig vern av immaterielle goder, Complex 12/87 (Oslo 1987).

Jon Bing: Rettslige informasjonssystemer. Utviklingslinjer og utfordringer, Nordisk Årbok i Rettsinformatikk 1987 p.108-29.

Jon Bing: Performance of legal text retrieval systems: The curse of Boole, Law Library Journal vol.79 (1987) p.187-202.

Jon Bing: Conceptual text retrieval for legal information retrieval systems, Rom-Konference 1988 VIII nr.4.

Jon Bing: The law of the books and the law of the files, Computer and Law vol.55 (1988) p.22-27.

Gautam Biswas m.fl.: Knowledge-assisted document retrieval, Information Science vol.38 (1987) p.83-110.

Gro Bjerknes m.fl. (ed.): Computers and democracy (Aldershot 1987).

C.H. Björnsson: Læsbarhed (København 1971).

Carl Björkbom: Johan Gutenberg till 500 årsminnet av uppfinningen av boktryckarkonsten (Stockholm 1940).

Hugo Blomberg: Svensk Statsrätt 1-2 (Uppsala 1904).

Georg Blomqvist: Åtgårder i äldra tider för spridande av kännedom om lagarnas innehåll, SvJT 1947 p.341-45.

Peter Blume: Retsreglers adressat, UfR 1981 p.431-34.

Peter Blume: Dommens sprog, UfR 1985 p.313-20.

Peter Blume: Retlige informationssystemer. Anmærkninger til en bog, Retsvidenskabeligt Institut B. Studier nr.9 (1985) p.27-42.

Peter Blume: Personregistrering (København 1987).

Peter Blume: Loven som informationskilde, J 1987 p.139-46.

Peter Blume: Brugsværdien af elektronisk juridisk information, Nordisk Årbok i Rettsinformatikk 1987 p.27-42.

Peter Blume: Ekspertsystemer, UfR 1987 p.65-72.

Peter Blume: Lovsystematik, UfR 1988 p.113-17.

Peter Blume: Offentlig information, Retsvidenskabeligt Institut B. Studier nr.26 (1988) p.91-97.

Herluf Bohn: Fortolkningen af grundlovens § 22, 2.pkt. og forvaltningen, UfR 1962 p.233-42.

Mogens Boman: Teledata fremtidens informationssystem (København 1981).

Robert J. Bonner, Gertrude Smith: The administration of justice from Homer to Aristotle, vol.1 (Chicago 1930).

Frederik Christian Bornemann: Forelæsninger over den danske kriminalrets almindelige del (København 1866).

O.A. Borum: En »skønhedsfejl«, UfR 1946 p.200-202.

John Brigham: Constitutional language (Westport 1978).

Christian Brorson: Forsøg til den første bogs fortolkning i Christian den Femtes Danske og Norske lov bd.1 (København 1797).

Chr. Bruun: Aarsberetninger og meddelelser fra det store Kongelige Bibliotek bd.1 (1864-69), bd.2 (1875).

Sjur Brækhus: Sprogstrid og lovsprog, Jussens Venner serie K nr.6/1956.

Stein Bråthen: Dialogens vilkår i datasamfunnet (Oslo 1983).

J.L. Buch: Et usædvanligt Lov-Jubilæum, J 1941 p.230-39.

W.W. Buckland, Arnold D. McNair: Roman law and common law (Cambridge 1936).

Ivor Burton, Gavin Drewry: Legislation and public policy (London 1981).

Lars Busck: Folketingets stående udvalg, J 1977 p.125-46.

Lars Busck: Folketingets kontrol med forvaltningen (København 1988).

J. Bülow: Svar til højesteretssagfører Bache, UfR 1917 p.223-24.

G. Bäckstrand, T. Fürth: Röster om språket och den nya teknikken (Stockholm 1983).

George M. Calhoun: Introduction to Greek legal science (Oxford 1944).

Ylva Carlsson: Vuxnas kommunikationsfärdigheter (Linköping 1982).

John Carter, Brooke Crutschley: The printed book (Cambridge 1971).

Frede Castberg: Nogen ord om maktfordelingsprincippet og dets stilling i fransk og norsk statsret, TFR 1918 p.243-96.

Frede Castberg: Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbagevirkende kraft (Kristiania 1919).

Frede Castberg: Den norske grunnlov og retssopgjøret, J 1948 p.113-22.

Frede Castberg: Norges statsforfatning I-II (3.udg. Oslo 1964).

Stuart Chase: The tyranny of words (London 1938).

J.J. Cherns: Official publishing: An overview (Oxford 1979).

Thomas Childers: The information-poor in America (New York 1975).

Hugo Christensen: Nogle bemærkninger om retsuvidenhedens betydning i krisesager, samt om beviset i visse af disse sager, UfR 1942 p.279-82.

Peter Christensen: Lovgivning på finansloven og tillægsbevillingsloven, J 1988 p.49-68.

Carlo M. Cipolla: Utbilding och utveckling (Lund 1970).

E.C. Clark: History of Roman private law part II vol.1 (Cambridge 1914).

Gustav Clemensson: En bok om papper (Stockholm 1944).

William S. Cooper: Foundations of logico-linguistics (Dordrecht 1978).

Kirsti Coward: »Feed-back« på lovgivningen, Jussens Venner 1971 p.93-126.

Craies on statute law (7.ed. ved S.G.G. Edgar, London 1971).

J.A. Crook: Law and life in Rome (London 1984).

Da menigmand i Norden lærte at skrive (Institut for dansk sprghistorie, Danmarks Lærerhøjskole 1985).

Sven Dahl: Bogens historie (2.udg. København 1957).

Svend Dahl, Thomas Døssing: Bogtrykkerkunsten (København 1940).

Erik Dal: Dansk provinstryk (København 1982).

Mogens A. Dalby m.fl.: Bogen om læsning - forudsætninger og status I (København 1983).

William Dale (ed.): British and French statutory drafting (London 1987).

Brenda Danet: Language in the legal process, Law and Society Review vol.14 (1980) p.445-564.

David Davis: Words statistics and the law: Information retrieval as an indexing process, Yearbook of Law Computers and Technology vol.3 (1987) p.168-80.

J.H. Deuntzer: Kort fremstilling af retssystemets navnlig privatrettens almindelige del (København 1875).

A.S. Diamond: Primitive law (Oxford 1935).

George E. Dix, M. Michael Sharlet: Basic criminal law (St.Paul 1980).

Lotte Dombernovsky: Lensbesidderen som amtmand (København 1983).

Leif Drambo: Infotopia (Stockholm 1985).

Elmer A. Driedger: Construction of statutes (2.ed. Toronto 1983).

G.R. Driver, John C. Miles: The Babylonian laws (Oxford 1952).

DS.Ju. 1984:3: Rättsdata. Utveckling, nuläge och framtid.

Hugh Dalziel Duncan: Symbols in society (New York 1968).

Inger Dübeck: Fra gammel dansk til ny svensk ret (København 1987).

Torstein Eckhoff: Anmeldelse af Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret 3.udg., NAT 1957 p.152-57.

Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett (2.udg. Oslo 1982).

Torstein Eckhoff: Rettskildelære (2.udg. Oslo 1987).

Poul Eefsen: Datamaskinen i retsvæsenets tjeneste, J 1970 p.97-106.

Per Olof Ekelöf: Telelogical construction of statutes, Scandinavian Studies in Law 1958 p.77-117.

Claes Eklundh: Anmeldelse af Britt-Louise Gunnarsson: Lagtexters begriplighet, SvJT 1985 p.145-56.

Carsten Elbro: Læseudvikling (København 1984).

Dermot Englefield: Parliament and information (London1981).

Kr. Erslev: Konge og lensmand i det sextende aarhundrede (København 1879).

Ståle Eskeland, Just Finne: Rettshjelp (Oslo 1973).

Ole Espersen: Lovskraft og kundgørelse, J 1967 p.237-44.

Jan Evers: Argumentationsanalys för jurister (Lund1970).

W.E. von Eyben: Juridisk stil og sprogbrug, Juridisk Grundbog (3.udg. 1975) p.489-536.

W.E. von Eyben: Karnovs lovsamling, i Danske opslagsværker (red. Axel Andersen, København 1974).

W.E. von Eyben: Lovorientering - Lovdesorientering, UfR 1981 p.93-96.

W.E. von Eyben: Karnovslave i 50 år, Advokaten 1987 p.21-25.

N. Faber: Forsøg til et overblik paa almueskolevæsenet i Danmark (Odense 1832).

Knud Fabricius: Kongeloven (København 1920).

Erik Fahlbeck: Förvaltningsrättsliga studier (Stockholm 1938).

C.M. Falsen: Norges grundlov gjennemgaaet i spørgsmaal og svar (Bergen 1817).

Martin Felsky: Toward a legal information policy for Canada, Canadian Computer Law Reporter vol.4 (1986) p.25-41.

Ole Fenger: Gammeldansk ret (København 1983).

Carl August Fleischer: Grunnlovens § 97, Jussens Venner 1975 p.183-251.

Forhandlinger paa det tolvte nordiske juristmøte i Kristiania 1922 (København 1923).

Forhandlingarna å det tjugorandra nordiska juristmötet i Reykjavik 1960 (København 1963).

Forhandlingerne på det syvogtyvende nordiske juristmøde i Reykjavik 1975 (Reykjavik 1977).

Harold G. Fox: The Canadian law of copyright and industrial designs (2.ed. Toronto 1967).

Jerome Frank: Law and the modern mind (5.opl. New York 1936).

Paulo Freire: The adult literacy process as cultural action for freedom, Harvard Educational Review vol.40 (1970) p.205-25.

Nils Frick, Sten Malmström: Språkklyftan (Kristianstad 1983).

Arvid Frihagen: Forvaltningsloven (2.udg. Oslo 1986).

Hartvig Frisch: Magt og ret i oldtiden (København 1944).

K.A. Frøbert: En lovkritisk teknik, J 1959 p.26-31.

Michael Gagarin: Drakon and early Athenian homicide law (New Haven 1981).

Michael Gagarin: Early Greek law (Berkeley 1986).

Gabriele Ganz: Quasi-legislation: Recent developments in secondary legislation (London 1987).

Peter Germer: Statsforfatningsret I (København 1988).

Morten Giersing: Om forbrugeroplysning og teledata (København 1981).

Ettore Ginnantonio: Italian legal information retrieval (Milano 1984).

Ole Gjems-Onstad: Om tilbakevirkende skattelover, TFR 1981 p.397-435.

Ole Gjems-Onstad: Anmeldelse af Per Odberg: Beskytter grunnlovens § 97 bestående rettigheder, TFR 1985 p.303-308.

P.R. Glazebrook (ed.): Reshaping the criminal law (London 1978).

Bernhard Gomard: Anmeldelse af Topsøe-Jensen: Dansk Lovregister, J 1960 p.602.

C. Goos: Den danske strafferets almindelige del II (København 1878).

C. Goos, Henrik Hansen: Grundtræk af den danske statsret (København 1890).

Martin Greenberger (ed.): Computers, communications and the public interest (Baltimore 1971).

Vagn Greve m.fl.: Kommenteret straffelov. Almindelig del (3.udg. København 1984).

Jørgen Gumbel: Debat om modermålsundervisningen 1900-1960, Det centrale uddannelsesråd. Modermålsopgaven. Arbejdspapir nr.5 (København 1981).

Britt-Louise Gunnarsson: Lagtexters begriplighet (Lund 1982).

Poul Gaarden: Anmeldelse af Juristens Lovsamling, J 1959 p.366-68.

Poul Gaarden: Loves forberedelse, NAT 1964 p.119-33.

P.K. Gaarder: Fortolkning over grundloven og de øvrige love, som danner Norges riges offentlige ret (Christiania 1845).

Vilhelm Haffner: Om Stortingets lovbehandling (Oslo 1960).

Gerhard Hafström: Landslagens tryckning Ett 350-årsminne, SvJT 1959 p.15-19.

Gerhard Hafström: De svenska rättskillornas historia (4.udg. Lund 1968).

F. Hagerup: Anmeldelse af Almindelig Norsk Lovsamling, TFR 1909 p.281-83.

Jan Anders Hagstedt: Retroaktiv skattelag (Stockholm 1975).

Jerome Hall: Living law of democratic society (Indianapolis 1949).

Halsbury's statutes of England vol.32 (3.ed. London 1971).

Halsbury's laws of England vol.9 (4.ed. London 1974), vol.44 (4.ed. London 1983).

Halsbury's statutory instruments vol.1 (grey volume) (London 1986).

Kai Fr. Hammerich: Den danske dommerstand under enevælden (København 1931).

Holger Hansen: Folketingets stående udvalg (København 1985).

J. Hansen: Tanker om den danske bondes oplysning (København 1792).

Ulf Hanson: Kvalitetskrav på informationstjänster, IRI-Rapport 1987:1 (Stockholm 1987).

David Harman: Illiteracy: An overview, Harvard Educational Review vol.40 (1970) p.226-43.

William G. Harrington: A brief history of computer-assisted legal research, Law Library Journal vol.77 (1985) p.543-56.

Trygve Harvold: Regeljungelen - myte eller realitet?, Lov og Rett 1985 p.182-85.

Trygve Harvold: Brukervenlige grensesnitt for tekstsøkesystemer, Nordisk Årbok i Rettsinformatikk 1987 p.80-94.

Erik Hedfeldt: Svensk lagsamling, SvJT 1955 p.558-65.

G. Heide-Jørgensen: Den nye straffelov i praksis, UfR 1935 p.9-21.

C.G. Hellquist: Lagspråk, Språkvård nr.3/1967 p.6-19.

Turanka Hellström m.fl.: Nordiska databaser. En förstudie, IRI-Rapport 1986:3 (Stockholm 1986).

Ann-Charlotte Helm: Teledata för konsumenter (Göteborg 1981).

Nicholas Henry: Copyright (New York 1975).

Nils Herlitz: Om lagstiftning genom samfällda beslut av konung och rigsdag (Stockholm 1926).

Nils Herlitz: Grunddragen av det svenska statsskickets historia (Stockholm 1946).

Nils Herlitz: Svenska statsrättens grunder (Stockholm 1948).

Nils Herlitz: Nordisk offentlig rätt (Stockholm 1958).

Gudmund Hernes: Makt og avmakt (Oslo 1975).

Christian Elers Hertz: Bemærkninger til den første bog af Kong Christian den Femtes Danske Lov (Odense 1839).

Ebbe Hertzberg: De nordiske retskilder (København 1890).

Emil Hildebrand: Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar (Stockholm 1896).

Steen Hildebrandt, Sigurd Bennike: Hvordan gik teledataforsøget (København 1984).

Bo Hillman m.fl.: Krångla lagom! (Stockholm 1978).

Philip Hills (ed.): The future of the printed word (London 1980).

Jens Himmelstrup, Jens Møller: Danske forfatningslove og forfatningsudkast (København 1932).

Jens Himmelstrup, Jens Møller: Danske forfatningslove 1665-1953 (2.udg. København 1958).

Harald Hjärne: Skandinavisk laghistoria, Svensk Tidsskrift för Literatur, Politik och Economi 1876 p.179-288.

Thomas Hobbes: A dialogue between a philosopher and a student of the common laws of England, The English works of Thomas Hobbes vol.VI (London 1840).

Carl Georg Holck: Den danske statsforfatningsret, 1.del (København 1869).

W.S. Holdsworth: Sources and literature of English law (Oxford 1925).

Erik Holmberg, Nils Stjernquist: Grundlagarna (Stockholm 1980).

Åke Holmbäck: Lag och balk, SvJT 1941 p.191-214.

A.M. Honoré: Kodifikationstanker i England i dag, TFR 1972 p.341-57.

Huddy: Introduction to legal practice vol.1 (2.ed. by Charles Blake, London 1985).

Dard Hunter: Papermaking (New York 1947).

F.T. Hurtigkarl: Den danske og norske private rets første grunde, 1.del (København 1813).

Stephan Hurwitz: Om strafforfølgning i Danmark efter okkupationen, SvJT 1944 p.833-52.

Stephan Hurwitz: Lovene af 1. Juni 1945 om tillæg til straffeloven og retsplejeloven, UfR 1945 p.129-45.

Stephan Hurwitz: Den danske kriminalret. Almindelig del (4.udg. ved Knud Waaben, København 1971).

Carsten Høeg: Skrifter og bog i den klassiske oldtid (København 1942).

Einar Høgetveit: Er der grunn til å revidere forvaltningslovens bestemmelser om forskrifter, Jussens Venner 1985 p.332-46.

Torleiv Høien (red.): Språk og lesning (Oslo 1982).

Niels Höjer: Norges Storting.1.del. Norska grundlagen och dess källor (Stockholm 1882).

Grethe Ilsøe: Vejen til embedet. En undersøgelse af udnævnelserne til kgl. retsbetjent- og magistratembede 1735-65 (Århus 1978).

David H. Ingvar: Människan som informationsmottagere, DS:Ju1973:23 p.78-91.

Stig Iuul: Grundrids af den romerske formueret (København1944).

Stig Iuul: Anders Sunesen som lovgiver og juridisk forfatter, SvJT 1948 p.6-21.

Stig Iuul: Kodifikation eller kompilation (København 1954).

Stig Iuul: Lov og ret i Danmark (2.udg. ved Claus Ulrich, København 1969).

Berhard S. Jackson: Semiotics and legal theory (London 1985).

Mogens Jansen, Svend Kreiner: Hvor meget dårligere eller bedre læser børn i dag?, Pædagogisk Forskningsrapport nr.36 (København 1986).

Knud Jarner: Moderne lovgivningsvirksomhed, UfR 1922 p.121-22.

Knud Jarner: To lovsamlinger, UfR 1939 p.321-22.

Asbjørn Jensen m.fl.: Forvaltningsloven (København 1987).

Jørgen Jensen: Anmeldelse af lovkomplekser, lovændringer og andre lovsupplementer, UfR 1929 p.208.

Niels Jørgen Jensen m.fl.: Teletekstsystemer - set i en samfundsmæssig belysning (København 1980).

Svend Gram Jensen: Kernepunkter i retskildelæren (København 1986).

Egil Johansson (ed.): Literacy and society in a historical perspective - A conference report (Umeå 1973).

Jon T. Johnsen: Retten til juridisk bistand (Oslo 1987).

Kjetil Johnsen: SIFT-Statusrapport, Lov og Data 11/1987 p.5-6.

Inge Johnsson (red.): Språket i vårt språk (Stockholm 1980).

H.F. Jolowicz, Barry Nicholas: Historical introduction to the study of Roman law (3.ed. Cambridge 1972).

J. Walter Jones: The law and legal theory of the Greeks (Oxford 1956).

Lars Junberger: Teledata för Sverige (Malmö 1983).

Ritva Juntunen: Videotex - en teknik som lämpar sig för rättslig informationsförmedling?, Nordisk Årbok i Rettsinformatikk 1987 p.62-74.

Emil Jürgensen: Vore samlinger af love og administrative bestemmelser, UfR 1892 p.209-16.

Harald Jørgensen: Tidsskriftspressen i Danmark indtil 1848 (København 1961).

Mogens Jørgensen: Bidrag til fortolkningen af retsplejelovens § 31 stk.4, J 1988 p.209-16.

Poul Johs. Jørgensen: Nogle bemærkninger om optrykning af ældre love i Lovtidende, UfR 1912 p.90-96.

Poul Johs. Jørgensen: Vore lovsamlinger, UfR 1915 p.249-63.

Poul Johs. Jørgensen: Dansk Retshistorie (København 1940).

Poul Johs. Jørgensen: Jyske Lov, UfR 1941 p.101-108.

Allan Karker: Ti år efter eller lovsprogets forandring, Festskrift til W.E. von Eyben (København 1982) p.191-207.

Sven Karnov: Det juridiske informationssystem og datateknikken (København 1976).

Sven Karnov: Det juridiske informationssystem. En brugerundersøgelse (København 1978).

Sven Karnov: Det juridiske informationssystem. Afsluttende rapport (København 1979).

Sven Karnov: Det juridiske informationssystem - en statusrapport, UfR 1981 p.426-30.

David St.L. Kelly: Legislative drafting and plain English, Adelaide Law Review vol.10 (1986) p.409-26.

Harry M. Kibirige: The information dilemma (Westport 1983).

Preben Kirkegaard: Folkebibliotekerne i Danmark (København 1948).

Irwin Kirsch, John T. Guthrie: The concept and measurement of functional literacy, Reading Research Quarterly vol.12 (1977/78) p.485-507.

Chr. Kirschoff-Larsen: Den danske presses historie bd.1 (København 1942).

Antti Kivivuori: Law drafting and sociology (Helsingfors 1985).

Kristin Kjelland-Mørdre: Om forenkling av regler, Complex 12/83 (Oslo 1983).

Lars Klasén: Juridisk databasbygge, Nordisk Årbok i Rettsinformatikk 1987 p.43-61.

Ragnar Knoph: Rettslige standarder (Oslo 1939).

Manfred Kochen (ed.): Information for action (New York 1975).

Mogens Koktvedgaard: Lærebog i immaterialret (København 1988).

F.L.A. Kolderup-Rosenvinge: Gamle danske domme bd.1 (København 1846).

F.L.A. Kolderup-Rosenvinge: Grundrids af den danske retshistorie (3.opl. København 1860).

Lauridts Laurberg Kongslev: Den danske og norske private rets første grunde (København 1781).

Henrik Koppel: Spredte træk af boghandelens historie (København 1932).

Uffe Kornerup: EDB-informationssøgning, J 1970 p.229-37.

Oluf H. Krabbe: Borgerlig straffelov af 15.April 1930 (4.udg. København 1947).

Hans Jørgen Kristensen: Samtidsorienteringsundervisning - forskelle og sammenhænge (København 1984).

Anders Vinding Kruse: Restitutioner (København 1950).

Frederik Vinding Kruse: En reform af vore lovsamlinger. En statsopgave, UfR 1916 p.201-206.

Berl Kutschinsky: Den almindelige retsbevidsthed (Stockholm 1970).

P.H. Kühl, Jens Kristian Munk: Folkebiblioteket og befolkningen, Socialforskningsinstituttets Publikation nr.89 (København 1979).

A. van der Laan, A.A. Winters (ed.): The use of information in a changing world (Amsterdam 1984).

Sheila Lambert: Bills and acts. Legislative procedures in eighteenth-century England (Cambridge 1971).

P.St.J. Langan: Maxwell on the interpretation of statutes (12.ed. London 1969).

Börje Langefors: Distinction between data and information/knowledge, Information Age vol.9 (1987) p.89-91.

Anders Larsen m.fl.: Brug af informationsteknologi - telehuse i Norden og videotex i Frankrig (København 1988).

J.E. Larsen: Samlede skrifter 1.afdeling (København 1857-61), 2.afdeling bd.1 (København 1857).

Joachim Larsen: Bidrag til den danske skoles historie bd.1 (København 1916).

Julius Lassen: En nordisk borgerlig lovbog, SvJT 1919 p.231-34.

Julius Lassen: Lærebog i den romerske privatret (4.udg. ved Frantz Dahl, København 1937).

Preben Stuer Lauridsen: Studier i retspolitisk argumentation (København 1974).

Preben Stuer Lauridsen: Retslæren (København 1977).

André Lestage: Literacy and illiteracy (Unesco 1982).

M.M. Lewis: The importance of illiteracy (London 1953).

Mikael H. Lie: Om virkningen af retsvildfarelse i civile forhold, TFR 1914 p.314-48.

Adolf Lindvik: Antikkens rettshistorie bd.II hefte 1 (Oslo 1936).

Per Linell: Människans språk (Lund 1982).

Frantz v.Liszt: Kritik af det norske straffelovsudkast, TFR 1889 p.356-92.

Harold A. Lloyd: Plain language statutes: Plain good sense or plain nonsense?, Law Library Journal vol.78 (1986) p.683-96.

Michael Lloyd: Legal databases in Europe. User attitudes and supplier strategies (Amsterdam 1986).

Dietrich André Loeber (ed.): Ruling communist parties and their status under law (Dordrecht 1986).

Lovgivningens publikationer før og nu (Schultz' Lovbibliotek, København 1985).

F. Lucas: Forholdet mellem borgerlig straffelov og særlovgivningen samt overgangsbestemmelserne, Tillæg til UfR1932 p.1-15.

Torben Lund: Juridiske litteraturhenvisninger (København 1950).

A. Lund-Sørensen: Vetoretten over for lovforslag, J 1964 p.353-60.

Ingvar Lundberg: Sprog og læsning (København 1985).

Douglas M. MacDowell: The law in classical Athens (London 1978).

Donald MacGregor m.fl.: Search success and expectations with a computer interface, Information Processing and Management vol.23 (1987) p.419-32.

Fritz Machlup: The production and distribution of knowledge in the United States (Princeton 1962).

J.N. Madvig: Die Verfassung und Verwaltung des römischen Staates. Erster Band (Leipzig 1881).

Cecilia Magnusson: Trunkering vid sökning i juridisk text, IRI-Rapport 1985:7 (Stockholm 1985).

Louis Le Maire: Om retsvildfarelse, NTFK 1949 p.227-42.

Robert Malmgren: Sveriges författning bd.2 (Malmö 1941).

Eva Malmquist: Developing reading ability - A worldwide challenge. The present situation and an outlook for the future (Linköping 1981).

Aage Marcus (red.): En bog om bogen (København 1950).

Markedsundersøgelse. Folkebibliotekerne (Danmarks Biblioteksforening, København 1986).

Ingrid Markussen, Vagn Skovgaard-Petersen: Læseindlæring og læsebehov i Danmark ca.1550-ca.1850, Studia Historica Jyvakyläensia 22,3 (Jyväskylä 1981).

A.A. Martino: F.S. Natalie (ed.): Automated analysis of legal texts (Amsterdam 1986).

William A. Mason: A history of the art of writing (New York 1920).

S. Matz: Hür skall författningsmaterialet göras lättare tilgängligt för administration och allmänhet, SvJT 1949 p.457-60.

Henning Matzen: Forelæsninger over den danske retshistorie. Indledning. Retskilder (København 1897).

Henning Matzen: Den danske statsforfatningsret. 1. og 2.del (4.udg. København 1908, 1910).

Werner May: Die Gesetzespublikation im modernen Staatsrecht (Dresden 1937).

Erskine May's Treasise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament (20.ed. by Charles Gordon, London 1983).

Denis McQuail: Communication (New York 1975).

Barbara Melchior: Databaser i undervisningen (København 1987).

David Mellinkoff: The language of the law (Boston 1978).

Alan W. Mewett, Morris Manning: Criminal law (Toronto 1978).

Karsten Meyer: Anmeldelse af Kongerigets Danmarks Love, TFR 1919 p.156-58.

David R. Miers, Allan C. Page: Legislation (London 1982).

Mogens Moe: Regelstyring - Realitet eller ritual, NAT 1986 p.263-78.

Bertil Molde, Margareta Westman: Offentlig svenska (Stockholm 1975).

Bredo Morgenstierne: Lærebog i den norske statsforfatningsret (2.udg. Christiania 1909).

Bredo Morgenstierne: Anmeldelse af Frede Castberg: Grunnlovens forbud måt å gi lover tilbakevirkende kraft, TFR 1922 p.421-36.

Erik Mosesson: Begriplighet, juridik och språk, IRI-Rapport 1986:7 (Stockholm 1986).

Erik Mosesson (red.): Juridisk språk, IRI-Rapport 1986:8 (Stockholm 1986).

Claues Mueller: The politics of communication (New York 1973).

James Muirhead: Historical introduction to the private law of Rome (3.ed. by Alexander Grant, London 1916).

E. Munch-Petersen: Anmeldelse af: Danmarks Love 1665-1946, J 1947 p.116.

E. Munch-Petersen: Anmeldelse af: Dansk Lovregister 1948, J 1948 p.350.

E. Munch-Petersen: Anmeldelse af: Karnovs lovsamling 4.udg. og Danmarks love 1665-1949, J 1950 p.100.

E. Munch-Petersen: Anmeldelse af: Karnovs lovsamling 5.udg., J 1955 p.499-500.

H. Munch-Petersen: Lovrevision, UfR 1914 p.49-50.

Joseph E. Murphy: The duty of the government to make the law known, Fordham Law Review vol.51 (1982) p.255-92.

J.G. Møller: Om almeenoplysning, dens grændser og værd, Videnskabelige Forhandlinger ved Fyns Stifts Landemode, bd.1 (Odense 1817).

Christian Naumann: Sveriges statsförfattningsrätt (Stockholm 1879-80).

Aksel H. Nellemann: Den danske skoles historie (København 1966).

Beth Grothe Nielsen: Om retsvildfarelse i Højesteret, UfR 1986 p.154-58.

Helge Nielsen: Folkebibliotekernes forgængere (København 1960).

L. Nordskov Nielsen: Anmeldelse af Alf Ross: Statsretlige studier og Dansk statsforfatningsret, UfR 1961 p.337-55.

Lauritz Nielsen: Dansk typografisk Atlas 1482-1600 (København 1934).

Lauritz Nielsen: Den danske bog (København 1941).

Rie Nielsen, Susan Møller: Svage læsere eller dårlige tekster - En undersøgelse af tekster og læsere på kurser for specialarbejdere, Pædagogiske Forskningsrapporter nr.35 (København 1986).

Thøger Nielsen: Anmeldelse af Stig Iuul: Kodifikation eller kompilation, UfR 1955 p.183-84.

Yngvar Nielsen: Bidrag til Norges historie i 1814 (Christiania 1882).

Marianne Nordman: Om juridisk svenska, SvJT 1984 p.955-68.

Torkel Nordström: Bättre rättskällor - Replikker til Bernitz, SvJT 1976 p.362-63.

NOU 1978:37: Offentlig informasjon.

NOU 1987:18: Forenkling av rettsregler og rettslig regulering.

Camillus Nyrop: Bidrag til den danske boghandels historie (København 1870).

Carl Aage Nørgaard: Anmeldelse af Poul Andersen: Dansk forvaltningsret 4.udg., J 1963 p.394-401.

Erik Nørr: Præst og administrator. Sognepræstens funktioner i lokalforvaltning på landet fra 1800-1841 (København 1981).

L. Nørregaard: Forelæsninger over den danske og norske private ret. 1.del (København 1784).

Per Odberg: Grunnlovens §§ 97 og 105, Lov og Rett 1967 p.231-37.

Per Odberg: Beskytter grunnlovens § 97 bestående rettigheter (Oslo 1982).

Eyvind Olrik: Kommentar til U 1923 p.995 H, NTFS 1924 p.100-101, TFR 1925 p.455-56.

Fr. Olsen: Postvæsenet i Danmark som statsinstitution indtil Christian VIIs død (København 1903).

Om samtidsorientering (Danmarks Lærerhøjskole, København 1977).

Helge Omdal (red.): Informasjonskløftene og demokratiet (Oslo 1988).

Ove Oskarsson: Begriplig svenska hos almänhetens tjänare, Nordicom-Nytt 2-3/1984 p.47-51.

Axel H. Pedersen: Birketing i Gl.Københavns amt 1521-1965 (København 1968).

Rollin M. Perkins, Ronald N. Boyce: Criminal law (New York 1982).

Petit Codes Dalloz: Code Civil (Paris).

Gustav Petrén, Hans Ragnemalm: Sveriges grundlagar (Stockholm 1980).

Bengt Petri: Lagens väg till folket, Festskrift til Birger Ekeberg (Stockholm 1950) p.425-35.

Rajko Pirnat: On scientific paradigms, law and legal information systems (Rom-Konference 1988 VII no.19).

Kjeld Philip: Staten og fattigdommen (København 1965).

O. Hood Philips: Constitutional and administrative law (7.ed. London 1987).

Oscar Platou: Forelæsninger over retskildernes theori (Kristiania 1915).

Christer Platzack: Språket och läsbarheten (Lund 1974).

Theodore F.T. Plucknett: Statutes and their interpretation in the first half of the fourteenth century (Cambridge 1922).

Adam Podgorecki m.fl.: Knowledge and opinion about law (London 1973).

C. Popp-Madsen: Anmeldelse af Danmarks Love 1665-1937, J1937 p.551-52.

Richard A. Posner: The decline of law as an autonomous discipline 1962-1987, Harvard Law Review vol.100 (1987) p.761-80.

Gaines Post: Studies in medieval legal thought (Princeton 1964).

Neil Postman: The politics of reading, Harvard Educational Review vol.40 (1970) p.244-52.

The Preparation of legislation, Report of a committee apointed by the Lord President of the Council (London 1976).

Walter Probert: Law, language and communication (Springfield 1972).

Friedman Quass: Nomos und Psephisma (München 1971).

Natalie Rogoff Ramsøy (red.): Det norske samfunn (Oslo 1968).

V. Ravnsholdt Rasmussen: Lidt om loves kundgørelse, J 1936 p.262-65.

V. Ravnsholdt Rasmussen: Læsning ved Kirkestævne, J 1937 p.525-30.

Emmette S. Redford: Democracy in the administrative state (New York 1969).

Registertilsynets Årsberetning 1987.

Erik Reizel-Nielsen: Anmeldelse af Samling af Danmarks love, J 1938 p.98-99.

Erik Reizel-Nielsen: Anmeldelse af Karnovs samling af danske love, J 1939 p.136.

Erik Reizel-Nielsen (red.): Med lov skal land bygges (København 1941).

Report on the fight against illiteracy, Social Europe Supplement 2/1988.

Alf Ross: Lovsjusk, UfR 1946 p.219-26.

Alf Ross: Om ret og retfærdighed (København 1953).

Alf Ross: En grundlovsstridig dom?, UfR 1959 p.24-30.

Alf Ross: Forsvar for et angreb, UfR 1959 p.116-20.

Alf Ross: Dansk statsforfatningsret (København). 1.udg. 1959/60, 2.udg. 1966, 3.udg. ved Ole Espersen 1980/83.

Else Ryen: Lov og lovmottaker, Complex 7/83 (Oslo 1983).

N. Rygg: Norges banks historie (Kristianstad 1918).

Anita Rønne: Betydningen af beretninger fra Folketingets energipolitiske udvalg, Retsvidenskabeligt Institut B. Studier nr.26 (København 1988) p.67-72.

Steen Rønsholdt: Om saglig kommunalforvaltning og kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet (København 1987).

Peter Rørdam: Om vildfarelse og forsøgsstraf, UfR 1976 p.137-45.

Helge Røstad: Rettsvillfarelse, Jussens Venner 1982 p.298-319.

E. Sand: Om bemyndigelse til optrykningsbekendtgørelser m.m., UfR 1924 p.2-5.

C. Dallas Sands: Statutes and statutory construction (4.ed. Chicago 1972).

Jerzy Sawicki: Kundgørelse og ikrafttrædelse af love og anordninger (København 1984).

Sven Scharling, Vibeke Iversen: Fra 1001 til virkelighed på 3 år, Administrativ Debat nr.2/1986 p.1-3.

A.W. Scheel: Privatrettens almindelige deel bd.1 (København 1865).

Frederik Scheel: Lagmann og skriver (Kristiania 1923).

Jon Scheie: Vildfarelse, særlig retsvildfarelse som straffrihedsgrund, TFR 1906 p.1-41.

A. Arthur Schiller: Roman law (New York 1978).

J.F.W. Schlegel: Danmarks og hertugdømmernes statsret 1.del (København 1827).

Otto Schlegel: Loves forberedelse, NAT 1933 p.217-36.

Egon Schmidt: Fra hieroglyffer til teledata (København 1984).

Folke Schmidt: Construction of statutes, Scandinavian Studies in Law 1957 p.157-98.

Fritz Schultz: Principles of Roman law (Oxford 1936).

Fritz Freiherrn von Schwind: Zur Frage der Publikation im römischen Recht (München 1940).

V.A. Secher: Om teksterne til Kong Christian den Femtes Danske Lov og lovens udgivelse, UfR 1878 p.737-66.

V.A. Secher, Chr. Stöchel: Forarbejderne til Kong ChristianVs Danske Lov (København 1891-94).

Peter Seipel: Rättsdata. Några vägmarken, Festskrift til Jan Hellner (Stockholm 1984) p.515-71.

Peter Seipel: Elektronisk rättsinformation, IRI-Rapport 1986:10 (Stockholm 1986).

Peter Seipel: Från Lagri till Rättsdata til vad?, Nordisk Årbok i Rettsinformatikk 1987 p.95-107.

Marek Sergot m.fl.: Formalisation of the British Nationality Act, Yearbook of Law Computers and Technology vol.2 (1986) p.40-52.

Allan Serlachius: Bristande lagkunskap (Helsingfors 1897).

Ursula Severin: Das Bundesgesetzblatt (Heidelberg 1962).

Joel Shurkin: Engines of the mind (New York 1975).

Poul Skadhauge: Lidt om rettens dynamik, UfR 1936 p.165-73.

Peter Skautrup: Det danske sprogs historie (København 1944-68).

Roar Skovmand: Politikens Danmarkshistorie bd.11 (København 1978).

Fridlev Skrubbeltrang: Det danske landbosamfund 1500-1800 (København 1978).

Alan F. Smeaton: Information retrieval advances in the last five years (Rom-Konference 1988 X nr.11).

P.F. Smith, S.H. Bailey: The modern English legal system (London 1984).

Olav Solumsmoen: Statens informasjonstjeneste i Norge, NAT 1963 p.39-45.

SOU 1963:17: Sveriges statsskick. Motiv. Förslag till regeringsform.

SOU 1969:48: Vidgad samhällsinformation.

SOU 1970:48: Svensk författningssamling

SOU 1972:20: Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen.

SOU 1973:23: Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser.

SOU 1981:45: Nya medier.

SOU 1984:30: Läs mera.

SOU 1984:68: Samordnad samhällsinformation.

SOU 1987:5: En ny kyrkolag m.m. del 2.

Aage Spang-Hanssen: Lovgivning i motiverne, J 1969 p.279-81.

Henrik Stampe: Erklæringer, breve og forestillinger. 3. og 4.del (København 1795/96).

Ronald Stamper: Information in business and administrative systems (London 1973).

Ronald Stamper m.fl.: Expert systems - Lawyers beware! (Rom-Konference 1988 X nr.42).

Friedrich Stang: Systematisk fremstilling af Kongerigets Norges constitutionelle eller grundlovsbestemte ret (Christiania 1835).

P. Stavnstrup: Dansk Tidehverv 1848-1864 (København 1941).

Statistiske Meddelelser bd.12 (København 1875).

K. Steglich-Petersen: Danske retsprincipper, J 1945 p.126-28.

S.H. Steinberg: Five hundred years of printing (London1955).

P.M. Stolpe: Dagspressen i Danmark (København 1878-1882, genoptryk 1977).

Tom Stonier: The wealth of information (London 1983).

Ivar Strahl: Till frågan om rättsvillfarelses betydelse i straffrätten, SvJT 1962 p.177-217.

Ronald Stroud: The axones and kyrbeis of Drakon and Solon (Berkeley 1979).

Håkan Strömberg: On the idea of legislation, Scandinavian Studies in Law 1964 p.223-42.

Håkan Strömberg: Sveriges Författning (Lund 1966).

Håkan Strömberg: Sveriges Författning (Malmö 1971).

Tore Strömberg: Om retroaktivitet, Festskrift til Per Olof Ekelöf (Stockholm 1972) p.664-70.

Michael Stubbs: Language and literacy. The sociolinguistics of reading and writing (London 1980).

Lovro Sturm: Interactions between information technology and law (Rom-Konference 1988 I nr.3).

Jacob W.F. Sundberg: Från Eddan till Ekelöf (Malmö 1978).

Richard Susskind: Expert systems in law (Oxford 1987).

Knud Erik Svendsen, Svend Aage Hansen: Dansk Pengehistorie I (København 1968).

Bo Svensson: Et register över SFS-författningar, SvJT 1974 p.325-31.

Werner R. Svoboda: Users of legal information systems in Europe (München 1981).

Sö-Rapport 29: Läs- og skrivfärdigheter hos vuxna (Stockholm 1973).

Jens Søndergaard: Dansk juridisk bibliografi (København 1973-87).

Inger Maria Sørensen: Den offentlige informationsvirksomheds muligheder og begrænsninger, NAT 1977 p.255-65.

Max Sørensen: Om loves bekendtgørelse og ikrafttræden, UfR 1959 p.112-16.

Max Sørensen: Et nyt forfatningsretligt værk, J 1959 p.441-57.

Max Sørensen: Kort bemærkning om loves ikrafttræden, UfR 1963 p.10-11.

Max Sørensen: Statsforfatningsretten (2.udg. ved Peter Germer, København 1973).

Ditlev Tamm: Romeret (København 1980).

Ditlev Tamm (red.): Danske og Norske Lov i 300 år (København 1983).

Björn Taras-Wahlberg: Lagstiftning til döds? (Stockholm 1980).

Teledata. Bibliotek på TV. Rapport fra en arbejdsgruppe under Danmarks Biblioteksforening (København 1985).

Henry Thejls: Kvaliteten af statens tryksager, NAT1955 p.108-20.

J.A.C. Thomas: Textbook of Roman law (Amsterdam 1976).

Hans Thornstedt: Om rättsvillfarelse (Stockholm 1956).

Hans Thornstedt: Rättsvillfarelse i straffrätten ett fall av rättsutveckling utan stöd av lag, Svensk rätt i omvandling (Stockholm 1976) p.553-75.

G.C. Thornton: Legislative drafting (3.ed. London 1987).

Marit Thorvaldsen: Teledata og rettsinformasjon, Complex 5/81 (Oslo 1981).

Frantz Thygesen: Kommentar til U1983 p.876H, UfR1984 p.54-59.

Alvin Toffler: Den tredje bølge (København 1981).

Ole Togeby: Sprog og læseproces (København 1971).

Hans Topsøe-Jensen: Lovrod - Lovraad, UfR 1943 p.117-21.

R.N. Torgersen: Kan bruken av Lovdata i forvaltningen trappes opp?, Lov og Data nr.13/1988 p.8.

Carl Torp: Den danske strafferets almindelige del (København 1905).

Carl Torp: Nogle bemærkninger om retsuvidenhedens betydning i strafferetten, TFR 1908 p.76-105.

Carl Torp: Betænkning angaaende de af den under 11. August 1905 nedsatte Straffekommission udarbejdet Forslag indeholdende Udkast til Love vedrørende den borgerlige Straffelovgivning med Motiver (København 1917).

Nils Treschow: Om Norges grundlov (Christiania 1834).

Jørgen Trolle: Anmeldelse af Johs. Andenæs: Almindelig straffe-rett, TFR 1957 p.263-72.

Udkast til straffelov for Kongeriget Danmark (København 1864).

Henry Ussing: Lidt om lovgiverhastværk og optrykning af love, UfR 1923 p.281-83.

Henry Ussing: Replik, UfR 1924 p.5-7.

Henry Ussing: En kommenteret lovsamling, UfR 1938 p.90-91.

E. Vedel, D. Brandis: Udvalg af forskellige constitutionelle forfatninger (København 1848).

Vejledende Arkivregistraturer I: Danske Kancelli (København 1943).

E.C.S. Wade, A.W. Bradley: Constitutional and administrative law (10.ed. London 1985).

Raymond V. Walsh: The 'Appropriate information system': User versus provider, Yearbook of Law Computers and Technology vol.1 (1984) p.101-11.

Charles Walter (ed.): Computing power and legal reasoning (St.Paul 1985).

Allan Watson: Sources of law, legal change and ambiquity (Philadelphia 1984).

Paul Watzlawick m.fl.: Pragmatics of human communication (New York 1967).

Erik Wellander: Förslaget till ny regeringsform. Några språkliga kommentarer, SvjT 1963 p.411-26.

Erik Wellander: Kommittésvenska (Stockholm 1974).

Leopold Wenger: Die Quellen des römischen Rechts (Wien 1953).

Elias Wessén: Jydske Lov. Ett 700-årsminne, SvJT 1944 p.494-96.

Elias Wessén: Svensk lagspråk (Lund 1965).

C.W. Westrup: Om den positive rets opstaaen, TFR 1934 p.325-35.

C.W. Westrup: De XII tavlers love, TFR 1947 p.36-95.

Whale on Copyright (Oxford 1983).

Norbert Wiener: Menneske og automat. Kybernetikken og samfundet (København 1963).

Glanville Williams: Textbook of criminal law (2.ed. London 1983).

Eve Wilson: Justus: A workstation for information retrieval in law (Rom-Konference 1988 X nr.21).

P.H. Winfield: Mistake of law, The Law Quarterly Review vol.59 (1943) p.327-42.

Hans Julius Wolff: Roman law (Norman, Oklahoma 1951).

Roger Woolfe: Videotex (London 1980).

Geir Woxholth: Forvaltningsloven (Oslo 1986).

R.A. Wrede: 1734 års lag, TFR 1933 p.249-57.

Knud Waaben: Anmeldelse af Hans Thornstedt: Om rättsvillfarelse, SvJT 1957 p.332-38.

Knud Waaben: Det kriminelle forsæt (2.opl. København1973).

Knud Waaben: Strafferettens ansvarslære (København 1987).

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret bd.1-3 (København 1986).

Gian Piero Zarri: Knowledge bases: A new tool for 'advanced' information processing (Rom-Konference 1988 X nr.26).

A.S. Ørsted: Om loves tilbagevirkende kraft, Juridisk Arkiv nr.27 og 28 (1811) p.257-300.

A.S. Ørsted: Over de første grundregler for straffelovgivningen, Eunomia bd.2 (1817) p.1-431.

A.S. Ørsted: Haandbog over den danske og norske lovkyndighed bd.1 og 3 (København 1822/1828).

A.S. Ørsted: Indledning til den danske og norske criminalret, Arkiv for Retsvidenskaben og dens Anvendelse bd.3 (1826) p.5-264.

P.A. Östergreen: Till historien om 1734 års lagreform (Lund 1902).

Ragnhild Øvrelid: Rettssikkerhed eller demokrati (Oslo 1984).

Årbog og registre for Folketingstidende, folketingsåret 1986-87 (København 1988).

Stikordsregister

Analfabetisme, 54, 63, 76, 77, 79, 113, 122, 136
Anstaltsbekendtgørelse, 215, 311, 339, 344
Autentisk fortolkning, 135, 198
Aviser, 70-72, 139, 224, 252, 279, 390-392

Balk, 144, 221
Bibliotek, 52, 68-69, 246, 297, 314, 315, 327, 387-390
Boolsk søgning, 300
Bulletin des lois, 163
Bundesgesetzblatt, 155

Cirkulære, 157, 168, 198, 224, 225, 230, 315, 372
Consolidation act, 35, 238-239, 333
Crown copyright, 69-70, 360

DATALEX, 307
DC-JURA, 308-309
Deregulering, 293, 294
Direktiver, 21, 30, 73, 84, 85
Direktoratsbekendtgørelse, 215-216, 311, 344

Edb-analfabetisme, 80, 296
Ekspertsystem, 329-331, 332
Enevælde, 37, 108, 109, 122, 152, 155, 201, 401
Erstatningsansvar, 245, 261, 264, 285, 286, 318, 363

Finanslov, 172, 183, 190
Frikommune, 174, 214
Fritekstsøgning, 102, 286, 301, 302, 308, 322, 324, 330, 359, 396
Funktionel analfabetisme, 78-79, 80, 81, 116, 375
Færøerne, 165, 350

Grønland, 165, 350
Grundlovsændring, 159, 228, 232
Græsk ret, 22-23, 24, 34, 47

Handicappede, 80, 266, 295, 326, 375

Indvandrere, 79, 266, 375
Informationsdød, 371
Informationssvage, 74, 286, 321, 325, 374, 377, 389, 390, 394, 395, 396
Infrastruktur, 32, 72, 136, 180, 350
ITALIGURE, 303, 315

Journal Officiel, 163, 180, 323

Kasuistisk lovstil, 25, 85, 116
Kgl. anordning, 36, 172, 213, 343
Kodifikation, 24, 34, 35, 105, 118

Kompilation, 35, 105, 106, 118, 238, 333
Kongelov, 106, 108, 109, 120
Kunstig intelligens, 62, 329

LEXIS, 303, 304, 320
Lovbekendtgørelse, 35, 169, 224, 230, 231, 239, 242, 243, 244, 245, 251, 311, 349, 350
LOVDATA, 293, 305, 361
Læsbarhed, 93, 94
Læselighed, 55, 93, 219

Non-verbal kommunikation, 45, 60
Normindsigt, 266, 273, 275
Nyhedsinformation, 379, 380, 387, 394

Opfølgningsinformation, 112, 380, 387, 394
Orienteringskendskab, 92, 376, 377

Postvæsen, 32, 71-72, 167, 181
Privilegium, 69-71, 72, 109, 127, 363
Promulgation, 24, 25, 36, 120, 147, 148, 171, 222, 228, 236, 237

Radio, 32, 60, 246, 247, 260, 279, 392, 393
Rammelov, 50, 97, 99, 100, 212, 249
Regelsanering, 238, 293, 294, 315
Retshjælp, 264, 269, 370
Retssikkerhed, 151, 158, 159, 182, 191, 197, 200, 205, 207, 234, 253, 340, 355, 372, 373, 399, 402
Romersk ret, 24-26, 257

Rättsbanken, 304
RÄTTSDATA, 304, 305, 343

Samfundsinformation, 72, 74, 297, 357, 369, 370, 389, 393
Situationsinformation, 373, 380-383, 395
Skole, 65-68, 147, 396-398, 402
Skreven ret, 22, 35, 48-50
Statens Informationstjeneste, 31, 325, 378, 385, 386, 387
Sædvaneret, 23, 46, 50

Teledata, 323, 326, 327, 351-354, 357, 394, 395
Teletel, 323
Tilbagevirkende kraft, 134-135, 160, 174, 179, 183, 186, 187, 189, 192, 200, 205-211, 226-227, 229, 232-235, 242, 267, 340, 347
Tinglæsning, 120, 121, 122, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 146, 147, 154, 156, 160, 163, 164, 165, 166, 173, 185, 202, 214, 231, 261, 358, 401
Tolv tavlers lov, 26, 48, 51
Trunkering, 301, 302
TV, 32, 60, 247, 260, 321, 392, 393

Ugeblade, 375, 390
Valghåndfæstning, 105, 108
Velfærdspolitisk paradoks, 269
Videotex, 253, 321-328, 331

WESTLAW, 303, 320

Ørsted, A.S., 132, 134, 135, 155, 163, 206, 259, 261, 264

Årstrycket, 145