

Samenvatting van het Agora-Lex project

Het project "**Elektronisch ter beschikking stellen van de bijgewerkte teksten van de Belgische federale wetgeving en reglementering**" of kortweg het **Agora-Lex** project werd van januari 1999 tot december 2000 uitgevoerd door de Katholieke Universiteit Leuven (K.U.Leuven) en de Université Libre de Bruxelles (ULB). De opdrachtgever van dit project was het DWTC, de federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden. De algemene coördinator van het project en promotor van het onderzoek aan de K.U.Leuven was Prof. Dr. Jos Dumortier. De promotor van het onderzoek aan de ULB was Prof. Dr. Jean-Pierre Devroey. Het onderzoek aan de K.U.Leuven werd geleid door Dr. Marie-Francine Moens. De heren Maarten Logghe, Kris Van de Kerckhove en Dirk Keymis maakten deel uit van het onderzoeksteam. De leden van het onderzoeksteam van de ULB, Mevrouw Caroline Allard en de heer Marc Albert, werden gesuperviseerd door Mevrouw Anne Spoiden en later door Prof. Dr. Hervé Gilson. Het project werd begeleid door een stuurgroep waarin personen van het DWTC, de Kanselarij van de Eerste Minister, de Raad van State, het Ministerie van Justitie, de werkgroep "wetgevingstechnieken" en het Belgisch Staatsblad zetelden.

De voornaamste realisatie van het Agora-Lex project is de **ontwikkeling van een model en prototype voor het elektronisch beheer en ter beschikking stellen van historische versies van wetgeving**.

Wanneer men wetgeving wil modelleren voor elektronisch beheer, wordt men geconfronteerd met haar grote complexiteit. De huidige wetgevingstechnieken zijn opgesteld om een kwaliteitsvolle, op papier gedrukte versie te bekomen, maar houden te weinig rekening met een kwaliteitsvolle elektronische versie. De Belgische situatie maakt het beheer van wetgeving nog complexer door het gebruik van verscheidene talen en het bestaan van verschillende toepassingsgebieden.

Het Agora-Lex project is er in geslaagd het beheer van historische versies te modelleren in een relatief eenvoudig relationeel datamodel, dat ook rekening houdt met een groot aantal complexe gevallen.

Het model heeft belangrijke voordelen waarmee het de functionaliteit van de bestaande systemen die werden ontwikkeld door de overheid en bedrijven, overtreft. Ten eerste laat het model toe de tekst van de akte te genereren zoals die geldt op een **bepaald moment in de tijd**. Hierbij wordt de tekst opgebouwd uit zijn individuele componenten (artikels en rubrieken in de juiste volgorde), die geldig zijn voor het gekozen moment in de tijd. Ten tweede, in dit model zijn historische versies van artikels opvraagbaar zoals zij gelden in **gekozen toepassingsgebieden** van de Belgische staat. In de complexe Belgische situatie is deze benadering noodzakelijk, omdat bijvoorbeeld twee versies van een akteonderdeel op hetzelfde moment geldig kunnen zijn, maar in een verschillend gebied. Ten derde, het model is in staat om een overzicht van **de geschiedenis van een artikel** of ander wijzigbaar akteonderdeel te genereren, waarbij elke versie wordt verantwoord met een referentie naar de wijzigende akte. Om tegemoet te komen aan de arbeidsintensieve taak van het ingeven en onderhouden van de data werd een **gebruiksvriendelijke onderhoudsinterface** ontworpen die met behulp van intelligente componenten de manuele invoer tot een minimum herleidt en een zeer efficiënte datainvoer mogelijk maakt. Het lastige onderhoud belemmert namelijk in belangrijke mate de groei van de bestaande wetgevingsdatabanken. Het Agora-Lex model legt de nadruk op het

zoeken via referenties (bijvoorbeeld datum van geldigheid en toepassingsgebied). Klassieke mechanismen voor het doorzoeken van teksten (zoeken via woorden van de tekst of via toegekende trefwoorden) kunnen aan het model toegevoegd worden.

Het model is geïmplementeerd in het database management system (DBMS) Informix omdat deze software bij één van de onderzoeksploegen beschikbaar was. Prototypes van de gebruikers- en onderhoudsinterface zijn geïmplementeerd als **web-gebaseerde interfaces** in de vorm van HTML-pagina's (*HyperText Markup Language*). De interfaces zijn geprogrammeerd in Java, een platform- en software-onafhankelijke programmeertaal die met de meeste relationele DBMSs functioneert. De interfaces kunnen gebruikt worden in de web-browsers Microsoft Internet Explorer 4 (of hoger) en Netscape Communicator 4.5 (of hoger). Hierdoor is het mogelijk de wetteksten en hun referentiegegevens op te vragen via toegang tot het World Wide Web (WWW). De **wetgeving kan dus ter beschikking gesteld worden aan iedere burger** met Internettoegang.

Het model werd getest met wetgeving uit het *Gerechtigd wetboek* en de Wet betreffende de jeugdbescherming van 8 april 1965. De belangrijkste factor in deze keuze van een testcorpus is de grote complexiteit van de wijzigingen in deze documenten. De historische versies van de teksten werden gereconstrueerd tot aan de originele versies, met als doel een zo goed mogelijk beeld te hebben van de moeilijkheden bij het archiveren en ondervragen van wetgeving. Deze taak heeft ons geleerd dat het manueel reconstrueren van alle historische versies van alle wetgeving en hun referentiegegevens een zeer arbeidsintensieve en waarschijnlijk onmogelijke opdracht is. Het Agora-Lex model laat echter toe dat vanaf een bepaald moment in zijn geschiedenis de versies van een akte worden opgebouwd.

Andere aspecten van het Agora-Lex project zijn het **onderzoek naar de koppeling van het Chrono-systeem van de Raad van State aan het Justel-systeem van het Ministerie van Justitie** en een beperkt onderzoek naar de haalbaarheid van **het informatiseren van de papieren geannoteerde *Pasinomie***. Er is ook een **inventaris van bestaande initiatieven tot consolidatie van Belgische wetgeving** opgesteld.

Het onderzoek naar de koppeling van het Chrono-systeem aan het Justel-systeem heeft het belang aangetoond van het gebruik van **unieke en uniforme identificatiecodes**. Wanneer men gegevens wil uitwisselen tussen databanken met geconsolideerde wetgeving, heeft het elementaire identificatiekader betrekking op een unieke benoeming van de akte, van het type akteonderdeel, van de rubrieken (bijvoorbeeld hoofdstukken) en hun artikels binnen de akte, en van de verschillende versies binnen een akteonderdeel. Agora-Lex heeft een voorstel voor een identificatiekader geformuleerd. Het is nuttig dat de wetgever dit identificatiekader zelf voorziet.

In België zijn er reeds **talrijke initiatieven voor de opslag en het ondervragen van geconsolideerde wetgeving**. Het onderzoek leert ons dat de hard- en software die men gebruikt, sterk varieert. De functionaliteit en de focus van de verschillende systemen zijn duidelijk verschillend. Bijvoorbeeld, bij Justel heeft men aandacht voor het vinden van de meest recente versies van teksten via een zoeken op woorden. Bij Chrono daarentegen ligt de nadruk op het archiveren van een geschiedenis van consolidaties en op het zoeken via referenties. Er is ook duidelijk een verschil in inhoud tussen de databanken. De systemen bevatten geselecteerde domeinen van het recht of een bepaald type wetgeving (een voorbeeld van dit laatste is Chrono, dat alleen wijzigende wetten bevat). Men voegt soms domeinspecifieke thesauri en classificaties toe om het zoeken te vergemakkelijken. De **eigenheid van de verschillende systemen biedt een grote meerwaarde** voor de gebruikers. Een andere belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de **huidige manuele invoer van**

teksten en referentiegegevens in de bestaande databanken ondanks de extra manuele controles helemaal **niet foutloos** is.

Tenslotte hebben de ervaring van het Agora-Lex project en het bestuderen van buitenlandse voorbeelden geleid tot het **opstellen van belangrijke richtlijnen voor het toekomstig beheer van Belgische wetgeving en reglementering.**

Het Agora-Lex project heeft voorbeelden van het beheer van wetgeving uit Australië, Canada, Oostenrijk en Zwitserland bestudeerd. Het voorbeeld van de Australische deelstaat Tasmanië (EnAct) toont de verbondenheid aan van een aantal taken wanneer men elektronische documenten beheert: het opstellen van wetgeving, het verbeteren van de teksten in volgende versies, kwaliteitscontrole (vooral van de formele kenmerken), en het opstellen van correcte meta-data of referentiegegevens die essentieel zijn voor het beheer van historische versies van wetgeving. EnAct bewijst **het nut van een gecentraliseerde aanpak voor het genereren van correcte teksten en hun essentiële referentiegegevens** (bijvoorbeeld identificatiecodes en datum van inwerkingtreding van een versie) **in een elektronisch formaat** en van hun officiële elektronische publicatie.

De laatste jaren neemt de omvang van de wetgeving in België exponentieel toe. Dit maakt het onderhoud en opstellen van juridische databanken niet makkelijker. Agora-Lex benadrukt de noodzaak van een **grotere automatisering in de volledige levenscyclus van een wetgevingsdocument** (inclusief automatisch ondersteunen en kwaliteitscontrole bij het opstellen van teksten en referentiegegevens, publicatie in verschillende formaten, archivering en ondervraging).

Het Agora-Lex project heeft ons geleerd dat de **correcte teksten (originele en geamendeerde) en hun essentiële referentiegegevens het best via een centraal orgaan elektronisch worden gepubliceerd.** De referentiegegevens (bijvoorbeeld de inwerkingtreding, de draagwijdte en de identificatiegegevens) worden gemarkeerd in een formaat dat documentuitwisseling vergemakkelijkt, bijvoorbeeld in XML (eXtensible Markup Language). Departementen (en tegen betaling eventueel ook bedrijven) kunnen de elektronische versies van originele en gewijzigde teksten in hun gemarkeerde elektronische vorm krijgen en **automatisch de teksten en essentiële referentiegegevens in hun databanken invoeren.** Een dergelijke werkwijze heeft een aantal **belangrijke voordelen**:

1. een reductie van het huidige manuele (soms redundante) werk van het consolideren en invoeren van de teksten en van de essentiële referentiegegevens;
2. de garantie dat de teksten en hun referentiegegevens in de databanken correct zijn;
3. de garantie dat de gewijzigde teksten raadpleegbaar zijn op het ogenblik van hun publicatie.

Zoals in het buitenland moet men in België streven naar een **officiële elektronische publicatie**. Dit is al gerealiseerd in de Tasmaanse deelstaat van Australië. In Canada wordt hieraan gewerkt. In geval van een officiële elektronische publicatie moet de beveiliging van de data centraal staan. Voor het garanderen van de authenticiteit zijn in België wetswijzigingen nodig.

Departementen, instellingen en bedrijven kunnen eigen wetgevingsdatabanken beheren waaraan een meerwaarde wordt toegevoegd door bijvoorbeeld te zoeken met domeinspecifieke thesauri of classificatieconcepten opgesteld door experts. Een instelling kan dan zelf een eigen klemtoon leggen in de aangeboden zoekfuncties en eigen referentiegegevens toevoegen. Een dergelijke werkwijze laat ook toe dat meerdere departementen eenzelfde wetgeving aanbieden in overlappende domeinen zonder dat hierbij redundant manueel werk moet worden verricht. De automatische invoer van de elektronische publicaties vermijdt ook inconsistenties tussen

dezelfde versies van wetteksten in verschillende departementen wat betreft de tekst of essentiële referentiegegevens.

De centrale dienst voor de (officiële) publicatie van de wetgeving kan ook waken over de **kwaliteit van zijn publicaties**. De kwaliteit betreft de inhoud en de technische aspecten van de wetteksten. Met deze laatste bedoelen we onder meer de formele aspecten en de correcte markeringen.

Het is niet de expliciete opdracht van het onderzoeksteam een uitspraak te doen over waar deze centrale dienst moet worden opgericht, maar we kunnen hier enkele voorstellen formuleren. De afdeling Wetgeving van de Raad van State is officieel verantwoordelijk voor het verstrekken van advies inzake wetgeving ten aanzien van de regering en haar leden, en van de parlementaire vergaderingen. Deze instelling zou dus deze taak op zich kunnen nemen. De dienst van het Belgisch Staatsblad binnen het Ministerie van Justitie heeft een zeer ruime ervaring in het verzamelen en publiceren van wetgeving en is dus een uitstekende kandidaat. De centrale dienst zou – zoals in voorbeelden uit het buitenland – ook binnen de Kanselarij kunnen opgericht worden, of hij zou de drie genoemde instellingen kunnen omvatten. In elk geval is het van groot belang dat de gewesten en gemeenschappen samenwerken met de federale overheid bij de oprichting van deze centrale dienst.

Wetgeving in elektronische vorm is momenteel een **zeer belangrijke informatiebron** voor juristen. De **correctheid van de teksten en bijhorende referentiegegevens is daarom van cruciaal belang**. Het is belangrijk dat deze teksten en hun referentiegegevens na kwaliteitscontrole officieel in elektronische vorm worden gepubliceerd. Documentaire databanken kunnen deze gegevens dan importeren zonder manuele interventies. Om geen fouten te maken bij een manuele consolidatie van wetteksten, worden geamendeerde teksten ook best officieel gepubliceerd.

De voorgestelde strategie sluit nauw aan bij de huidige ervaringen en richtlijnen voor de opslag en het opvragen van digitale informatie. **Internationale initiatieven voor het beheer van digitale bibliotheken** beklemtonen het belang van de **automatische ondersteuning van de volledige levenscyclus van documenten, vanaf de creatie van hun inhoud tot hun archivering**. Deze strategie bevelen we ook aan voor wetteksten.

Het voorstel tot elektronische publicatie van de wetteksten en hun referentiegegevens doet geen afbreuk aan de waarde van het in Agora-Lex voorgestelde datamodel voor de opslag en het ondervragen van wetteksten. Het model maakt een kwaliteitsvolle en efficiënte ondervraging van complexe wetten mogelijk. Bovendien zal het model zijn waarde blijven behouden in toekomstige wetgevingsdatabanken, waarin de invoer van de essentiële data volledig automatisch zal gebeuren.

Het is nu aan de overheid om het Agora-Lex prototype te valoriseren. Ten eerste kan men een afgewerkt product maken van het prototype en bij zijn ingebruikname historische versies van wetgeving aanbieden aan de burger via het World Wide Web. Ten tweede is het zeker belangrijk gevolg te geven aan het voorstel voor een grotere automatisering in de volledige levenscyclus van wetgevingsdocumenten, waarvan het databankmodel van het Agora-Lex prototype een niet te verwaarlozen onderdeel vormt. Dit voorstel voor automatisering heeft verschillende facetten die in belangrijke vervolprojecten van Agora-Lex kunnen uitgewerkt worden. Deze betreffen onder andere de automatische ondersteuning en kwaliteitscontrole bij het opstellen van wetgeving en amendementen, het definiëren van de elektronische uitwisselingsformaten van de teksten en hun markeringen, en het garanderen van de authenticiteit van de elektronische publicatie van wetgeving.