

**Rapport**  
**om**  
**etablering af en offentlig domsdatabase**

*Afgivet af en projektgruppe  
nedsat af Domstolsstyrelsen*

---

København, januar 2004

<b>RAPPORT OM ETABLERING AF EN OFFENTLIGT TILGÆNGELIG DOMSDATABASE</b>	<b>4</b>
<b>1. Indledning</b>	<b>4</b>
1.1 Projektgruppens kommissorium	4
1.2. Projektgruppens sammensætning	5
<b>2 Resumé af rapportens kapitel 3 – 12</b>	<b>6</b>
<b>3. Historik</b>	<b>12</b>
3.1. Retsinformationsrådets betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase	12
3.2. Retsinformationsrådets betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser	12
3.3. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende formidling af retspraksis (Koktvedgaardrapporten)	14
3.4. Finansministeriets vurdering	16
3.5. Rapport fra Deloitte Consulting om brugerbetaling for domsdatabasen	16
3.6. Det videre forløb	17
<b>4. Princippet om offentlighed i retsplejen</b>	<b>19</b>
<b>5. Udenlandske domsdatabaser</b>	<b>22</b>
5.1. Finland	22
5.1.1. Indhold	22
5.1.2. Hvilke afgørelser	22
5.1.2.1. Udvælgelse	22
5.1.3.2. Redigering	23
5.1.4. Anonymisering	23
5.1.5. Økonomi	23
5.2. Norge	23
5.2.1. Indhold	23
5.2.2. Hvilke afgørelser	24
5.2.2.1. Udvælgelse	24
5.2.2.2. Redigering	24
5.2.3. Anonymisering	24
5.2.4. Økonomi	25
5.3. Sverige	25
5.3.1. Indhold	25
5.3.2. Hvilke afgørelser	25
5.3.2.1. Udvælgelse	25
5.3.2.2. Redigering	26
5.3.3. Anonymisering	26
5.3.4. Økonomi	26
5.4. Tyskland	27
5.4.1. Indhold	27
5.4.2. Hvilke afgørelser	27
5.4.2.1. Udvælgelse	27
5.4.2.2. Redigering	28
5.4.3. Anonymisering	28
5.4.4. Økonomi	28

5.5. Sammenfatning – udenlandske domsdata-baser.....	29
<b>6. Statistiske oplysninger .....</b>	<b>30</b>
6.1. Antallet af domme afsagt ved de overordnede retter og byretterne.....	30
6.2. Antallet af domme afsagt ved de overordnede retter sammenholdt.....	31
med antallet af domme afsagt af byretterne .....	31
6.3. Antallet af domme afsagt ved de overordnede retter sammenholdt.....	31
med antallet af domme, der i dag offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen .....	31
og i juridiske specialtidsskrifter .....	31
6.3.1. Ugeskrift for Retsvæsen.....	31
6.3.2. Juridiske specialtidsskrifter.....	31
6.4. Sammenfatning – statistik.....	34
<b>7. Udvalgelse .....</b>	<b>35</b>
7.1. Begreber .....	35
7.2. Hvilke afgørelser ? .....	35
7.3. Sammenfatning – udvalgelse .....	37
<b>8. Redigering og søgning.....</b>	<b>38</b>
8.1. Generelle forhold. ....	38
8.2. Fritekstsøgning.....	38
8.3. Strukturerede søgedata, som hentes automatisk fra sagsbehandlingssystemerne.....	39
8.4. Strukturerede søgedata, som manuelt knyttes til dommen i forbindelse med skrivningen.....	40
8.4.1. Generelle forhold .....	40
8.4.2. Rubricering .....	40
8.4.3. Kursivlinje.....	41
8.4.4. Domsresumé – og et alternativ.....	41
8.4.5. Lovhenvisninger.....	42
8.4.6. Henvisninger til lovforarbejder, domme og litteratur .....	43
8.5. Sammenfatning – redigering og søgning .....	43
<b>9. Anonymisering .....</b>	<b>43</b>
9.1. Indledning .....	43
9.2. Regler om beskyttelse af fortrolige oplysninger i domstolsafgørelser .....	44
9.3. Datatilsynets vilkår for retsinformationssystemer .....	46
9.4. Kategorisering af domme før anonymisering .....	47
9.5. Generelle forudsætninger for tilrettelæggelse af anonymiseringen .....	50
9.6. Tilrettelæggelse af den konkrete anonymiseringsopgave .....	51
9.7. Anonymisering af byretsdommen .....	53
9.9. Central (efterfølgende) eller decentral (samtidig) anonymisering .....	55
9.10. Overgangsløsning .....	55
9.11. Sammenfatning – anonymisering.....	57
<b>10. Domsdata-basens placering .....</b>	<b>59</b>
<b>11. Andre retlige spørgsmål .....</b>	<b>60</b>
11.1. Hjemmelsspørgsmål.....	60
11.2. Generel formidling af retspraksis.....	61
11.3. Betaling .....	62

11.4. Den konkurrenceretlige regulering .....	63
11.4.1. Indledning .....	63
11.4.2. Spørgsmål fra Folketinget.....	64
11.4.3. Konkurrencestyrelsens vurdering .....	64
11.4.4. Kammeradvokatens vurdering .....	65
11.5. Sammenfatning – andre retlige spørgsmål.....	69
<b>Kapitel 12 Omkostninger .....</b>	<b>71</b>

**Bilag:**

Datatilsynets meddelelse af 26. september 2002 om retsinformationssystemer.

I tilknytning til denne rapport har Devoteam, Fischer & Lorenz udarbejdet rapporten ”Offentlig domsdatabase: Skitse til løsning”, januar 2004.

# Rapport om etablering af en offentligt tilgængelig domsdatabase

## 1. Indledning

### 1.1 Projektgruppens kommissorium

Domstolsstyrelsen skrev den 17. februar 2003 til præsidenterne for de overordnede retter og Den Danske Dommerforening:

”Bestyrelsen for Domstolsstyrelsen besluttede i maj 2000, at der skal arbejdes videre med planerne om at etablere en domsdatabase med uredigerede domme og andre afgørelser fra de overordnede retter.

At afgørelserne er uredigerede indebærer, at der ikke foretages en udvælgelse af de retsafgørelser, der offentliggøres i domsdatabase, samt at afgørelserne ikke suppleres med hoveder eller noter. Udsøgningen af afgørelser sker i stedet ved hjælp af de elektroniske søgeværktøjer, som anvendes på databasen. Dog er det tanken, at afgørelserne skal forsynes med rubra, ligesom domme og andre afgørelser, formentlig i forbindelse med selve skrivningen, identificeres med visse stamoplysninger.

Domstolsstyrelsen ønsker derfor nu at igangsætte et analysearbejde, som skal afdække, hvordan en løbende overførsel af afgørelserne fra de overordnede retter til en domsdatabase teknisk og organisatorisk kan tilrettelægges. Analysen vil både fokusere på mulighederne for overførsel af data fra de nuværende og fra fremtidige IT-systemer ved de overordnede retter. Endvidere skal de økonomiske konsekvenser for domsdatasens etablering og drift belyses.

Hensigten er umiddelbart at gøre adgangen til domsdatabase gratis for den enkelte bruger. Alene den systematiske, kommercielle udnyttelse af domsdatabase tænkes pålagt brugerbetaling; eksempelvis fra forlag, som ønsker at forædle basens indhold med henblik på fremstilling af domssamlinger m.v.

Det er hensigten at lade analysearbejdet gennemføre af en projektgruppe i samarbejde med konsulentfirmaet Devoteam, Fischer & Lorenz.

.....

Når analysen foreligger, vil den indgå i et forslag til etablering af en domsdatabase, der vil blive forelagt for Domstolsstyrelsens bestyrelse.

.....”

## 1.2. Projektgruppens sammensætning

Projektgruppen har haft følgende sammensætning:

Vicedirektør Henrik Hasseri Olesen, Domstolsstyrelsen, formand

Højesteretsdommer Niels Grubbe

Landsdommer Helle Bertung, Vestre Landsret

Landsdommer Finn Morten Andersen, Østre Landsret

Dommer Jes Schiøler, Retten i Rødovre

Justitssekretær Mette Bøcher, Sø- og Handelsretten

Kontorchef Hanna Ege, Domstolsstyrelsen

IT-driftschef Ulla Elmquist Nielsen, Domstolsstyrelsen

Sekretariatet har bestået af:

Fuldmægtig Christina Ringvard, Domstolsstyrelsen

Kontorleder Kirsten Friis Johansen, Domstolsstyrelsen

Analysearbejdet er gennemført i samarbejde med konsulentfirmaet Devoteam, Fischer & Lorenz.

## 2 Resumé af rapportens kapitel 3 – 12

### Kapitel 3

Kapitel 3 beskriver de hidtidige overvejelser om etablering af en offentlig domsdatabase. I 1983 anbefalede Retsinformationsrådet, at en kommende lovdatabase blev forberedt til udbygning med domme. I 1988 anbefalede Retsinformationsrådet, at staten tog initiativ til at etablere en redigeret domsdatabase i Retsinformation. I 1997 besluttede Justitsministeriet at etablere en statslig database med uredigerede retsafgørelser i Retsinformation. En arbejdsgruppe med professor, dr. jur. Mogens Kockvedgaard som formand fik til opgave at analysere de tekniske, retlige og økonomiske spørgsmål, som beslutningen gav anledning til. Arbejdsgruppen anbefalede, at arbejdet med at anonymisere retsafgørelserne blev varetaget af et centralt, offentligt organ. Finansministeriet meddelte i september 1998, at der som udgangspunkt skal kræves betaling for adgang til domsdatabase. Et konsulentfirma konkluderede siden, at der ikke kan forventes tilstrækkelige indtægter i form af brugerbetaling til at dække omkostningerne, såfremt man vælger den løsning, der blev foreslået i Kockvedgaardrapporten.

### Kapitel 4

Kapitel 4 beskriver princippet om offentlighed i retsplejen. I tilknytning hertil omtales Retsplejerådets betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II og forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (offentlighed i retsplejen)<sup>1</sup>.

### Kapitel 5

Kapitel 5 beskriver de elektroniske domsdata-baser i Finland, Norge, Sverige og Tyskland. Der er etableret generelle, internetbaserede domsdata-baser i Finland, Norge, Sverige og Tyskland.

I Finland og Sverige er det kun udvalgte afgørelser, der offentliggøres. I Norge tager man udgangspunkt i et totalitetsprincip, idet alle afgørelser fra den norske højesteret og de seks lagmannsretter principielt skal offentliggøres. I praksis udelades afgørelser med meget korte begrundelser. I Tyskland er det som udgangspunkt alle afgørelser fra Bundesverfassungsgericht og de fem øverste Bundesgerichte, der offentliggøres.

---

<sup>1</sup> Lovforslag L 23. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love ( offentlighed i retsplejen). Fremsat den 8. oktober 2003.

Der er i alle fire lande tale om domsdatabaser med redigerede afgørelser. I Finland, Sverige, og Tyskland udarbejdes domsresuméerne ved den domstol, der har truffet afgørelsen. I Norge skrives resuméer af afgørelser fra lagmansretterne ligeledes ved den domstol, der har truffet afgørelsen, mens sammendrag af Højesterets afgørelser skrives af redaktøren for Retstidende.

I Finland og Sverige stilles domsdatabaserne gratis til rådighed, mens domsdatabaserne i Norge og Tyskland i vidt omfang er betalingsdatabaser.

## Kapitel 6

Kapitel 6 indeholder statistiske oplysninger. De overordnede retter afsiger ca. 6.000 domme om året. Heraf er ca. 5.000 ankedomme.

En væsentlig del af disse domme offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen og i juridiske specialtidsskrifter. Samlet anslås det, at i størrelsesordenen 20 – 30 % af dommene fra de overordnede retter på nuværende tidspunkt publiceres i Ugeskrift for Retsvæsen eller i de juridiske specialtidsskrifter, som er omtalt i kapitlet. Dommene i disse tidsskrifter offentliggøres i redigeret form med resumé og noter.

## Kapitel 7

Kapitel 7 indeholder projektgruppens overvejelser om udvælgelse af retsafgørelser til domsdatabasen.

Det fremgår af kommissoriet, at samtlige domme fra de overordnede retter skal offentliggøres i domsdatabasen. Projektgruppen har lagt denne afgrænsning til grund for sit arbejde. Løsningsforslaget indebærer, at alle de ca. 6.000 domme, som årligt afsiges af de overordnede retter, offentliggøres i en domsdatabase.

Der afsiges et stort antal kendelser ved de overordnede retter, og offentliggørelse af kendelser i domsdatabasen rejser efter projektgruppens opfattelse særlige problemer. Projektgruppen anbefaler, at kendelser ikke medtages i første omgang, men at spørgsmålet om udvælgelse af kendelser til databasen overvejes på ny.



Projektgruppen finder, at beslutninger ikke bør medtages i domsdatabasen.

Projektgruppen anbefaler, at domsdatabasen udformes sådan, at en eventuel udvidelse af domsdatabasen med visse byretsdomme eller med historiske afgørelser ikke er udelukket af tekniske årsager.

## Kapitel 8

Kapitel 8 indeholder projektgruppens overvejelser om redigering og søgning af domme i domsdatabasen.

Projektgruppen konkluderer for det første, at det bør være muligt at foretage fritekstsøgning på dommenes fulde tekst. For det andet bør der kunne søges på embede/afdeling, journalnummer, dato, sagstype, domstype og instans. For det tredje bør dommene forsynes med rubrum og kursivlinje. I tilknytning hertil finder projektgruppen, at dommeren bør kunne vælge at lade et afsnit i dommen, som beskriver sagens hovedproblemstillinger, indgå i præsentationen af dommen i domsdatabasen.

Det følger af kommissoriet, at dommene i domsdatabasen ikke skal forsynes med resumé og noter.

Projektgruppen finder ikke, at der bør etableres mulighed for søgning på lovhenvvisninger.

## Kapitel 9

Kapitel 9 indeholder projektgruppens overvejelser om tilrettelæggelse af anonymiseringsopgaven.

Projektgruppen har i forbindelse med sine overvejelser lagt vægt på, at der bliver tale om en enkel og effektiv løsning, der letter arbejdet med at foretage anonymiseringen.

Projektgruppen har endvidere lagt vægt på, at dommene bør kunne offentliggøres i basen umiddelbart efter domsafsigelsen.

Projektgruppens overvejelser hviler endvidere på den forudsætning, at løsningen ikke må få nogen indflydelse på den enkelte dom. Dommeren skal således fortsat frit kunne bestemme, hvordan en dom struktureres og affattes.

Projektgruppen har endvidere tillagt det afgørende betydning, at det stadig skal være muligt at skrive domme off-line, det vil sige uden on-line adgang til sagssystemerne. Det er en forudsætning for, at der kan arbejdes med domsskrivningen andre steder end ved embedet.

Automatisk anonymisering i forbindelse med domsskrivningen forudsætter, at det, inden den enkelte dom skrives, er vurderet, om dommen skal anonymiseres. Projektgruppen har derfor foretaget en gruppering af de domme, der som altovervejende hovedregel skal anonymiseres.

Tre typer af kriterier kan efter projektgruppens opfattelse føre til, at en dom skal anonymiseres. Det drejer sig om 1) sager der er behandlet efter bestemte kapitler i retsplejeloven eller efter anden lovgivning, der indikerer at sagen indeholder fortrolige oplysninger 2) sager hvor der er nedlagt en bestemt type påstand, og 3) sager hvor bestemte offentlige råd eller nævn optræder som part i sagen.

Projektgruppen anbefaler, at arbejdsgange og systemunderstøttelse tilrettelægges således, at domsskrivning og automatisk anonymisering udføres i en sammenhængende proces ved det embede, som afsiger dommen. Den såkaldte anonymiseringstabel, som anvendes i forbindelse med anonymiseringen, vil lette domsskrivningen. Den automatiske anonymisering skønnes ikke at medføre merarbejde.

Formålet med at anonymisere en dom er at sikre, at der ikke offentliggøres oplysninger i sagen, der kan henføres til en identificerbar, fysisk eller juridisk person. Den automatiske anonymisering af dommene, der foretages ved hjælp af anonymiseringstabellen, er ikke tilstrækkelig til at sikre dette formål. Projektgruppen finder, at den efterfølgende kvalitetskontrol - som består i, at det ved en gennemgang af den anonymiserede dom kontrolleres, om den automatiske anonymisering er gennemført korrekt, og om der er andre fortrolige

oplysninger i domsteksten, som skal anonymiseres – bør foretages på en dommers ansvar ved det embede, som drager omsorg for publiceringen af dommen i domsdatabasen.

Den beskrevne løsning til anonymisering af dommene forudsætter, at der er indført nye fælles sagsbehandlingssystemer ved domstolene og kan derfor først etableres i 2007.

Hvis man ikke vil afvente dette, kan man vælge at gennemføre den overgangsløsning, der er beskrevet i afsnit 9.10.

## Kapitel 10

Kapitel 10 indeholder projektgruppens overvejelser om domsdatabasens placering. Projektgruppen finder, at retsinformatiske og organisatoriske hensyn klart taler for, at en domsdatabase bør etableres under Retsinformation.

## Kapitel 11

Adgang til retsafgørelser er reguleret i retsplejelovens §§ 41-41a om udskrifter. Generel adgang til retsafgørelser, herunder adgang til retsafgørelser med henblik på formidling af retspraksis, er i dag ikke særskilt reguleret. Projektgruppen finder, at der i forbindelse med etablering af en offentlig domsdatabase, bør tilvejebringes et klart retsgrundlag for databasen (afsnit 11.1).

Det fremgår af projektgruppens kommissorium, at det er hensigten at gøre adgangen til domsdatabasen gratis for den enkelte bruger. Kun den systematiske, kommercielle udnyttelse af domsdatabasen tænkes pålagt brugerbetaling (afsnit 11.3.).

I rapporten fra Udvalget om Digital Forvaltning anbefales det, at en myndighed, der giver adgang til data, der er produceret som led i myndighedens udførelse af bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, som udgangspunkt alene skal have betaling for de yderligere omkostninger, der opstår i forbindelse med distributionen<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Jf. s. 79-80 i rapport fra Udvalget om Digital Forvaltning. (2001)

Devoteam har oplyst, at der ikke kan antages at være særlige distributionsomkostninger forbundet med masseudtræk af en domsdatabase eksempelvis fra forlag, som ønsker at fremstille domssamlinger på grundlag af basens indhold.

En udtalelse fra Kammeradvokaten vedrørende de konkurrenceretlige aspekter peger i retning af, at man vil kunne udvikle, etablere og drive en offentligt finansieret domsdatabase, såfremt tre betingelser vedrørende domsdatasens retlige grundlag, formål og finansiering opfyldes.

Med hensyn til udbudsreglerne synes Kammeradvokatens konklusion at være, at det vil være nødvendigt at sende disse opgaver i udbud, medmindre opgaverne henlægges til Retsinformation, og man kan opnå Kommissionens godkendelse af, at opgaverne ikke sendes i udbud (afsnit 11.4.4).

## Kapitel 12

Som anført i kapitel 12 er de økonomiske konsekvenser af projektgruppens forslag til domsdatasens etablering og drift følgende:

Etableringsomkostningerne for løsningsforslaget beløber sig til 3 - 4 mio. kr., hvortil kommer den interne omkostning til medarbejdernes tidsforbrug til uddannelse i forbindelse med, at løsningen tages i brug, beregnet til 1300 kursusdage, svarende til knap 6 årsværk<sup>3</sup>. De årlige driftsomkostninger skønnes at udgøre ca. 175.000 kr., hvortil kommer interne ressourcer på 1,2 - 1,7 årsværk ved domstolene og 0,25 årsværk ved Domstolsstyrelsen<sup>4</sup>.

Meromkostningerne ved etablering af overgangsløsningen er opgjort til 0,8 - 1,1 mio. kr., hvortil kommer medarbejdernes yderligere tidsforbrug til uddannelse i forbindelse med, at overgangsløsningen tages i brug, 1,5 årsværk<sup>5</sup>. Det årlige merforbrug af interne ressourcer svarer til 1 årsværk ved domstolene<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Jf. Rapport fra Devoteam, Fischer & Lorenz. Offentlig domsdatabase: Skitse til løsning punkt 7.1.

<sup>4</sup> Jf. Rapport fra Devoteam, Fischer & Lorenz. Offentlig domsdatabase: Skitse til løsning punkt 7.2.

<sup>5</sup> Jf. Rapporten fra Devoteam punkt 8.3.1. og bilag 1.

<sup>6</sup> Jf. Rapporten fra Devoteam punkt 8.3.2.

### 3. Historik

#### 3.1. Retsinformationsrådets betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase

Retsinformationsrådet fik i maj 1983 til opgave at udrede de juridiske, økonomiske og tekniske forhold i forbindelse med oprettelse af en lovdatabase.

På baggrund af denne udredning anbefalede Retsinformationsrådet, at det offentlige tog initiativ til at udvikle og etablere en database med generelle retsforskrifter i form af love, bekendtgørelser og cirkulæreskrivelser m.v. på alle sektorområder, således at der blev etableret en komplet dansk lovdatabase<sup>7</sup>.

Rådet anbefalede endvidere, at lovdatabase blev forberedt for udbygning i en senere fase med andet retskildemateriale i form af domme, administrative afgørelser m.v.<sup>8</sup> Etablering af en database med afgørelser forudsatte imidlertid efter Retsinformationsrådets opfattelse afklaring af en række praktiske og principielle spørgsmål.

#### 3.2. Retsinformationsrådets betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser

I oktober 1987 anmodede Justitsministeriet Retsinformationsrådet om en redegørelse vedrørende den videre udvikling af det retlige informationssystem med særlig henblik på judicielle og administrative afgørelser.

Retsinformationsrådets betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser bygger på den forudsætning, at der i Danmark er behov for en database med konkrete afgørelser på linie med de baser, der allerede dengang var i drift i andre europæiske lande. Rådet lagde i den forbindelse vægt på, at retspraksis udgør et centralt element i den traditio-

---

<sup>7</sup> Jf. s. 70, 2. afsnit i betænkning nr. 1001/1984

<sup>8</sup> Jf. s. 71, 2. afsnit i betænkning nr. 1001/1984

nelle retskildelære, og at den fulde værdi af regeldatabasen først opnås, når den kan anvendes i sammenhæng med den konkrete retsanvendelse<sup>9</sup>.

Retsinformationsrådet overvejede endvidere, om det kunne anses for at være en statslig opgave at etablere en database med retspraksis. Grundlæggende hensyn til objektivitet og repræsentativitet talte efter rådets opfattelse for, at staten burde påtage sig opgaven med at etablere en grundlæggende database med retspraksis.

En udvælgelse af relevant retspraksis under én eller anden form måtte efter Retsinformationsrådets opfattelse anses som nødvendig. Denne udvælgelse ville være bestemmende for, hvilket billede brugerne præsenteres for af retstilstanden på et givet område. Det var efter rådets opfattelse en praktisk og principiel nødvendighed, at vedkommende myndigheder blev inddraget i arbejdet med udvælgelsen og fik ansvaret herfor<sup>10</sup>.

Retsinformationsrådet anbefalede, at databasen blev etableret under Retsinformation. Dermed ville det blive muligt at anvende databasen med retspraksis i sammenhæng med lovdata-basen og at bygge videre på den eksisterende organisatoriske struktur for Retsinformation<sup>11</sup>.

Rådet anbefalede, at samtlige højesteretsafgørelser inkl. sagsomkostningsafgørelser skulle offentliggøres i domsdatabasen, medens byretsdomme med nogle få undtagelser ikke burde offentliggøres. For så vidt angår afgørelser fra landsretterne og Sø- og Handelsretten anbefalede Retsinformationsrådet en udvælgelse på baggrund af et negativt kriterium, således at samtlige afgørelser fra disse retter som udgangspunkt skulle optages i databasen, medmindre de måtte vurderes som værende uden retsinformatorisk interesse.

Retsinformationsrådet anbefalede endvidere, at afgørelserne i almindelighed blev optaget i domsdatabasen i fuld tekst og i redigeret form, hvilket blandt andet indebærer, at der udarbejdes domshoveder til afgørelserne.

---

<sup>9</sup> Jf. s. 59 i betænkning nr. 1144/1988

<sup>10</sup> Jf. s. 61-62 i betænkning nr. 1001/1984.

<sup>11</sup> Jf. s. 62, 5 i betænkning nr. 1001/1984.

### **3.3. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende formidling af retspraksis (Koktvedgaardrapporten)**

Justitsministeriet besluttede i 1997 at etablere en statslig database med uredigerede retsafgørelser i Retsinformation.

Justitsministeriet nedsatte i den anledning en arbejdsgruppe med repræsentanter fra domstolene, Advokatrådet, anklagemyndigheden og Justitsministeriet. Professor, dr. jur. Mogens Koktvedgaard blev formand for arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen fik til opgave at analysere de tekniske, retlige og økonomiske spørgsmål, som beslutningen om at etablere en statslig database gav anledning til<sup>12</sup>.

Arbejdsgruppen skulle i forbindelse med sin udredning lægge til grund, at afgørelser fra byretterne ikke skulle indlægges i domsdatabase, og at afgørelserne skulle være uredigerede.

På baggrund af de to tidligere betænkninger lagde arbejdsgruppen endvidere til grund, at det er en statslig opgave at etablere en domsdatabase.

Arbejdsgruppen pegede på, at en øget adgang til retsafgørelser vil være i overensstemmelse med udviklingen med hensyn til offentlighed i forvaltningen, som i nyere tid er udvidet betydeligt. Det anførtes tillige, at der efter arbejdsgruppens opfattelse ikke er væsentlige hensyn, der taler mod at give offentligheden adgang til retspraksis i en domsdatabase, da den persondataretlige regulering vil medføre, at oplysningerne i domsdatabase i vidt omfang vil skulle anonymiseres.

Ved regeringsbeslutning af 28. august 1997 blev det bestemt, at Retsinformation med virkning fra 1. januar 1998 skulle stilles gratis til rådighed, således at offentligheden fik gratis og ubegrænset adgang til regeldatabasen i Retsinformation. Hensynet til offentlighedsprincippet i retsplejen og retsinformatiske hensyn måtte efter arbejdsgruppens opfattelse føre

---

<sup>12</sup> Jf. s. 6 i Koktvedgaardrapporten (1998, Koktvedgaardrapporten)

til, at offentligheden på tilsvarende måde gives gratis og ubegrænset adgang til en database med retsafgørelser under Retsinformation<sup>13</sup>.

Borgernes frie adgang til regeldatabasen indebar imidlertid ikke en fri adgang til enhver hverdagsmæssig udnyttelse, herunder videregivelse af databasens indhold i sin helhed eller i væsentlige dele. Arbejdsgruppen fandt, at tilladelse til eksemplarfremstilling i kommercielt øjemed af væsentlige dele af en domsdatabase i forbindelse med produktion af skriftlige eller elektroniske publikationer, informationssystemer m.v., kun burde gives mod betaling. Prisen for en sådan professionel benyttelse af databasens indhold burde fastsættes ud fra de særlige omkostninger, der er ved at stille informationerne til rådighed for forlag m.v., men ikke de generelle omkostninger til drift af databasen.<sup>14</sup>

Retsinformationsrådet havde som nævnt anbefalet i betænkning nr. 1144/1988, at alle afgørelser fra Højesteret skulle optages i domsdatabase, mens landsretterne og Sø- og Handelsrettens afgørelser skulle optages, medmindre de måtte antages at være uden retsinformatisk interesse.

En sådan udvælgelse på baggrund af subjektive kriterier ville efter arbejdsgruppens opfattelse kunne medføre en for uensartet udvælgelse af de retsafgørelser, der optages i domsdatabase. Arbejdsgruppen anbefalede derfor, at der i stedet tages udgangspunkt i et totalitetsprincip ved afgrænsningen af, hvilke retsafgørelser der skulle optages i en domsdatabase<sup>15</sup>.

Totalitetsprincippet indebærer, at samtlige domme og kendelser fra Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten skal optages i en statslig domsdatabase. Undtaget bør alene være sager vedrørende overtrædelser af straffelovens kap. 12 og §§ 111-115 og § 118, der efterforskes af Politiets Efterretningstjeneste<sup>16</sup>. Kendelser afsagt under en strafferetlig efterforskning for lukkede døre eller under referatforbud bør endvidere først optages i domsda-

---

<sup>13</sup> Jf. s. 15-16 i rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende formidling af retspraksis 1998 (Koktvedgaardrapporten)

<sup>14</sup> Jf. s. 16-17 i Koktvedgaardrapporten (1998, Koktvedgaardrapporten)

<sup>15</sup> Jf. s. 22, 3. afsnit i Koktvedgaardrapporten (1998, Koktvedgaardrapporten)

<sup>16</sup> Jf. s. 22, 1. afsnit i Koktvedgaardrapporten (1998, Koktvedgaardrapporten)



tabasen, når dette kan ske uden skadevirkninger for efterforskningen<sup>17</sup>. Endelig anbefalede arbejdsgruppen, at afgørelser, der træffes som beslutninger, som hovedregel ikke bør indlægges i domsdata-basen<sup>18</sup>

Arbejdsgruppen anbefalede, at arbejdet med at anonymisere retsafgørelserne blev varetaget af et centralt, offentligt organ. Anonymiseringen af domme og kendelser skulle altså ikke ske i forbindelse med domsskrivningen, men i en efterfølgende, selvstændig proces. Arbejdsgruppen foreslog, at denne opgave blev henlagt til Sekretariatet for Retsinformation.

### **3.4. Finansministeriets vurdering**

Arbejdsgruppens rapport blev sendt til høring i samtlige ministerier. Finansministeriet meddelte ved brev af 1. september 1998, at formidling af uredigerede domsafgørelser via et edb-medie ikke kan siges at være myndighedsudøvelse, men må sidestilles med virksomhedsudøvelse.

Finansministeriet vurderede tillige, at udgifterne forbundet med etablering og drift af en domsdatabase måtte anses som distributionsomkostninger i forbindelse med virksomhedsudøvelsen, hvorfor der som udgangspunkt skulle kræves betaling for adgang til domsdata-basen.

### **3.5. Rapport fra Deloitte Consulting om brugerbetaling for domsdata-basen**

Justitsministeriet anmodede i maj 1999 konsulentfirmaet Deloitte Consulting om at vurdere, i hvilket omfang udgifterne til etablering og drift af en domsdatabase kunne forventes dækket ved brugerbetaling.

Konsulentfirmaet konkluderede, at der ikke kan forventes tilstrækkelige indtægter i form af brugerbetaling til at dække omkostningerne ved udvikling og løbende drift af en domsdatabase, såfremt man vælger den løsning, som blev foreslået i Koktvedgaardrapporten,<sup>19</sup> det

---

<sup>17</sup> Jf. s. 21. 6. afsnit Koktvedgaardrapporten (1998, Koktvedgaardrapporten)

<sup>18</sup> Jf. s. 22-23 i rapporten.

<sup>19</sup> Jf. s. 47 i Rapport om brugerbetaling for domsdatabase 2000

vil sige en model, hvor dommene skrives i de eksisterende IT-systemer, hvorefter de udskrives på disketter og sendes til den centrale organisation, der står for anonymisering, produktion og vedligeholdelse af domsdatabasen. Konsulentfirmaet skønnede i den forbindelse, at denne løsning ville kræve 10,4 årsværk til anonymisering og tilknyttede opgaver i forbindelse med indlæggelse af afgørelserne i domsdatabasen.<sup>20</sup>

Konsulentfirmaet anbefalede i stedet en integreret løsning, hvor domstolene indskrifter dommene i det ønskede format fra starten og i den forbindelse sørger for at anonymisere dommene og tilføje de nøgler, der skal kunne søges på.<sup>21</sup> Denne model forudsætter imidlertid ifølge konsulentfirmaet, at der foretages en betydelig investering i nye IT-systemer ved Danmarks Domstole, som kan understøtte den integrerede proces.<sup>22</sup>

### 3.6. Det videre forløb

Bestyrelsen for Domstolsstyrelsen besluttede i maj 2000, at der bør arbejdes videre med planerne om at etablere en offentligt tilgængelig, uredigeret domsdatabase, og at det i den forbindelse skal undersøges, om det ved hjælp af nye sagsbehandlingssystemer vil være muligt at nedbringe omkostningerne til anonymisering af retsafgørelserne i en domsdatabase.

I januar 2001 besluttede bestyrelsen for Domstolsstyrelsen, at der bør udvikles nye, fælles IT-sagsbehandlingssystemer for Danmarks Domstole, som gør domstolene parate til fuld digital sagsbehandling. Disse systemer vil, når de over en årrække udvikles og tages i brug, muliggøre en integration af domsskrivningen, anonymiseringen af dommene og den løbende overførsel til en domsdatabase. Arbejdet med udvikling af nye systemer er indledt med den igangværende overflytning af fogedsystemet til en moderne, teknisk platform. Den videre modernisering af systemerne i form af et nyt fælles civil- og straffesystem for alle retsinstanser vil kunne indledes i 2005 med ibrugtagning i 2007. Dette næste led i udviklingen afventer dog fortsat bevilling.

<sup>20</sup> Det bemærkes, at forslaget i Koktvedgaardrapporten både omfatter domme og kendelser fra de overordnede retter.

<sup>21</sup> Jf s. 22 i Rapport om brugerbetaling for domsdatabase

<sup>22</sup> Jf s. 48 i Rapport om brugerbetaling for domsdatabase

Denne ret lange tidshorisont er baggrunden for, at Domstolsstyrelsen i begyndelsen af 2003 besluttede at analysere, hvordan en løbende overførsel af domstolenes afgørelser til en domsdatabase kan tilrettelægges, såvel fra domstolenes nuværende som fra fremtidige IT-sagsbehandlingssystemer.

Konkurrencestyrelsen og Kammeradvokaten foretog i 2002 på foranledning af Domstolsstyrelsen en vurdering af de konkurrencemæssige aspekter ved etablering og drift af en offentligt finansieret domsdatabase. Disse vurderinger er gengivet i afsnit 11.4.

#### 4. Princippet om offentlighed i retsplejen

Efter grundlovens § 65 skal offentlighed i retsplejen gennemføres i videst mulige omfang.

Princippet om offentlighed i retsplejen følger ligeledes af artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der bestemmer, at enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang både i civile sager og straffesager.

Princippet om offentlighed i retsplejen skal overordnet set tilgodeses to formål.

For det første skal offentlighed i retsplejen sikre, at de involverede parter ikke bliver udsat for en hemmelig retspleje med en deraf følgende risiko for, at der bliver lagt vægt på uvedkommende hensyn i forbindelse med sagens afgørelse. For det andet skal kravet om offentlighed styrke borgernes tillid til retssystemet ved at sikre offentligheden kendskab til, hvordan og på hvilken måde retssager finder deres afgørelse ved domstolene.

Retsplejerådet fik i januar 1998 til opgave blandt andet at undersøge, hvordan de hensyn, der ligger bag princippet om offentlighed i retsplejen, bedst tilgodeses efter nutidige betragtninger. Retsplejerådet afgav i februar 2003 Betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II (offentlighed i civile sager og straffesager). I denne betænkning foreslår Retsplejerådet en væsentlig udvidelse af adgangen til aktindsigt ved domstolene.

I betænkningen er indledningsvis<sup>23</sup> anført følgende generelle betragtninger om offentlighed i retsplejen:

”Offentlighed i retsplejen har til formål at styrke offentlighedens viden om og tillid til retsvæsenet og at beskytte parterne mod hemmelig retspleje. Hertil kommer det almindelige demokratiske princip, at borgerne bør have adgang til en så vid indsigt i myndighedernes, herunder domstolenes, virksomhed som muligt.

<sup>23</sup> Jf. s. 39 i betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II (offentlighed i civile sager og straffesager)

Åbenhed styrker tilliden til retsvæsenet og bidrager dermed til at befæste domstolenes legitimitet. Offentlighed er med til at sikre en betryggende retspleje gennem den mulighed, der hermed er for kontrol og kritik fra mediernes og offentlighedens side...

Offentlighed kan udbrede kendskabet til ret og retsregler. En velinformeret og offentlig debat er en vigtig faktor i retsplejen og i retsudviklingen. Offentlighed omkring straffesager og straffedomme tjener endvidere generalpræventive formål.”

Særligt i forhold til spørgsmålet om aktindsigt for andre end parter er anført følgende i betænkningen:

”Princippet om offentlighed i retsplejen er fastslået i grundlovens § 65, og efter en nutidig betragtning kan dokumentoffentlighed ikke anses som blot et accessorium til mødeoffentlighed, men bidrager selvstændigt i væsentlig grad til offentlighedens indsigt i retsplejen...

...

Retsplejerådet finder, at aktindsigt hos domstolene for andre end parter ikke længere generelt skal være betinget af ”retlig interesse”. Som dette kriterium er blevet fortolket i retspraksis, giver det efter en nutidig betragtning ikke tilstrækkelig mulighed for aktindsigt.”<sup>24</sup>

Retsplejerådet foreslår med dette udgangspunkt en videre adgang til aktindsigt, end tilfældet er i dag. Retsplejerådet finder dog, at aktindsigt fortsat skal være betinget af, at ansøgeren har et velbegrundet behov for at få kendskab til dokumenterne.

Justitsministeren fremsatte den 8. oktober 2003 forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (lovforslag nr. L 23), der bygger på Retsplejerådets ovennævnte betænkning. Hvis lovforslaget vedtages, vil adgangen til aktindsigt i retsafgørelser således blive udvidet. Det er dog stadig en betingelse for aktindsigt, at en borger retter en konkret henvendelse til en domstol med anmodning om aktindsigt i en bestemt retssag. Lovforslaget tager således ikke stilling til spørgsmålet om at skabe en generel videre adgang til indsigt i domstolsafgørelser i form af en domsdatabase.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget anmodede Folketingets Retsudvalg den 8. december 2003 justitsministeren om at redegøre for, hvad der er til hinder for, at domstolene offentliggør alle domme på internettet<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Jf. s. 121 i betænkning nr. 1427/2003 Reform af den civile retspleje II offentlighed i civile sager og straffesager

Justitsministeren svarede Retsudvalget således:

”Til brug for besvarelsen af spørgsmålet har Justitsministeriet indhentet en udtalelse fra Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen har oplyst følgende:

”Offentliggørelse af domme på internettet rejser en række spørgsmål af persondataretlig, teknisk og økonomisk karakter.

.....

Da udviklingen af nye systemer [...] vil tage flere år, besluttede Domstolsstyrelsen i 2003 at analysere, om en løbende overførsel af domstolenes afgørelser fra de nuværende sagsbehandlingssystemer til en domsdatabase teknisk og organisatorisk kan tilrettelægges på en økonomisk forsvarlig måde.

.....

Domstolsstyrelsen forventer, at dette analysearbejde i løbet af foråret 2004 resulterer i et konkret forslag til, hvordan en offentlig tilgængelig domsdatabase på internettet kan etableres inden for en kort tidshorison.” ”

---

<sup>25</sup> Spørgsmål nr. 14 af 8. december 2003 fra Folketingets retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. (Bilag 23.)

## **5. Udenlandske domsdatabaser**

### **5.1. Finland**

#### **5.1.1. Indhold**

Finlex er navnet på det centrale websted, der formidler retlig information i Finland. Det indeholder både lovgivning og retspraksis. Det finske justitsministerium ejer retsinformationssystemet og indholdet i databaserne.

#### **5.1.2. Hvilke afgørelser**

##### **5.1.2.1. Udvalgelse**

Finlex indeholder domme fra Högsta Domstolen, Högsta Forvaltningsdomstolen, forvaltningsdomstolene, hovrätterne og flere specialdomstole. Kun domme offentliggøres i Finlex.

Dommene fra Högsta Domstolen offentliggøres i Finlex i overensstemmelse med principper for offentliggørelse, som domstolen har besluttet.

Den afdeling ved Högsta Domstolen, som har truffet afgørelsen, beslutter, om den skal offentliggøres. Som udgangspunkt offentliggøres alle domme fra Högsta Domstolen på Finlex.

Högsta Förvaltningsdomstolen har også fastsat sine egne retningslinier for offentliggørelse af domme på Finlex. Kun domme, der vurderes at være af principiel karakter, medtages, og der offentliggøres kun referater af disse domme. Ca. 3 % af afgørelserne fra Högsta Förvaltningsdomstolen offentliggøres på Finlex.

Der foreligger ingen skriftlige retningslinier for de øvrige domstoles offentliggørelse af domme i Finlex. Det finske justitsministerium oplyser, at nogle af specialdomstolene, herunder Arbejdsretten, offentliggør alle domme. De øvrige domstole offentliggør alene de afgørelser, de mener har retsinformatisk interesse.

### **5.1.3.2. Redigering**

Domme fra Högsta Domstolen offentliggøres enten på Finlex i fuld tekst eller i uddrag. Dommene forsynes med et resumé, før de offentliggøres på Finlex. Resuméet formuleres af den afdeling, der har afgjort sagen, eller af plenum, såfremt sagen er afgjort der. Resuméet forsynes med opslagsord.

Der offentliggøres kun referater af afgørelser fra Högsta Förvaltningsdomstolen. Referatet formuleres af den afdeling, der har afgjort sagen, eller af plenum, såfremt sagen er afgjort der.

I Finlex er det muligt at søge på emner, opslagsord, sagsnummer og afgørelsesdato. Derudover er det muligt at foretage fritekstsøgning. Dommene fra Högsta Domstolen er lagt ind i et system med opslagsord, der ikke er nummererede. Dommene fra Högsta Förvaltningsdomstolen er systematiseret i et overordnet rubriceringssystem med nummererede retsområder.

### **5.1.4. Anonymisering**

Dommene anonymiseres manuelt. Anonymiseringen foretages ved den domstol, hvor dommen er afsagt.

### **5.1.5. Økonomi**

Driften af Finlex finansieres af det finske justitsministerium. Finlex stilles vederlagsfrit til rådighed til privat brug. Kommerciel udnyttelse af Finlex kræver særlig tilladelse.

## **5.2. Norge**

### **5.2.1. Indhold**

Lovdata er navnet på det centrale websted, der formidler retlig information i Norge. Det omfatter både lovgivning og retspraksis. Lovdata ejes af en privat, erhvervsdrivende stiftelse.



## **5.2.2. Hvilke afgørelser**

### **5.2.2.1. Udvælgelse**

I Lovdata offentliggøres der afgørelser fra den norske højesteret og de seks lagmannsretter. Samtlige domme og kendelser fra den norske højesteret offentliggøres i Lovdata.

Lovdata har oplyst, at samtlige domme og kendelser fra lagmannsretterne i princippet skal offentliggøres i Lovdata. I praksis fremsender lagmannsretterne imidlertid ikke afgørelser, som kun indeholder en helt kort begrundelse. Det er uoplyst, hvor stor en andel af afgørelserne fra lagmannsretterne, der ikke offentliggøres i Lovdata.

### **5.2.2.2. Redigering**

I Lovdata offentliggøres domme og kendelser i fuld tekst. De er alle forsynet med et sammendrag af afgørelsen. Afgørelserne sendes løbende til Lovdata i elektronisk form.

Det er redaktøren for Retstidende, der udarbejder sammendrag af Højesterets domme og kendelser.

Afgørelser fra lagmannsretterne sendes til Lovdata med et sammendrag, der skrives af den førstvoterende dommer.

Afgørelser, som Lovdata modtager, kontrolleres, kodes og henvisninger til love og andre afgørelser standardiseres. I Lovdata er det muligt at søge på retsområde, stikord, sagsnummer, parter, lovhenvvisninger, publikationsoplysninger og afgørelsesdato. Endvidere er det muligt at foretage fritekstsøgning. Afgørelserne er ikke rubriceret med et nummer og en emnekategori.

### **5.2.3. Anonymisering**

Lovdata har oplyst, at afgørelserne anonymiseres forud for offentliggørelsen. Anonymiseringen sker manuelt. Den norske højesteret anonymiserer selv en del af sine afgørelser. Resten anonymiseres af medarbejdere hos Lovdata.

#### **5.2.4. Økonomi**

I 1981 blev der indgået en aftale mellem den norske stat v/ Justitsdepartementet og Lovsamlingsfondet ved Det Juridiske Fakultet i Oslo om oprettelsen af stiftelsen Lovdata.

Vedtægterne for Lovdata pålægger stiftelsen at drive Lovdata efter forretningsmæssige principper. Lovdata har oplyst, at Lovdata i dag ikke modtager økonomisk støtte, hverken fra private eller det offentlige.

Nye afgørelser fra Højesteret og lagmannsretterne er gratis tilgængelige på webstedet til privat brug. Lovdata tilbyder mod betaling særlige abonnementsystemer med avancerede søge- og fremfindingsmuligheder.

### **5.3. Sverige**

#### **5.3.1. Indhold**

Lagrummet er navnet på det centrale websted, der formidler retlig information i Sverige. Webstedet indeholder både lovgivning og retspraksis. Retspraksis offentliggøres i databasen "Domstolsväsendets Rättsinformation", der er en del af Lagrummet. Domstolsväsendets Rättsinformation drives af det svenske Domstolsverket.

#### **5.3.2. Hvilke afgørelser**

##### **5.3.2.1. Udvalgelse**

Domstolsväsendets Rättsinformation indeholder oplysninger om vejledende afgørelser fra Högsta Domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna, kammerrätterna, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen og Patentbesvärsrätten.

Både domme og kendelser offentliggøres.

Det er den domstol, der har truffet afgørelsen, der vurderer, hvorvidt den er af vejledende karakter og dermed skal offentliggøres i Domstolsväsendets Rättsinformation.

Det er som udgangspunkt samtlige afgørelser fra Högsta Domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen og Marknadsdomstolen, der offentliggøres i Domstolsväsendets Rättsinformation. Sager fra disse domstole, der er blevet tilbagekaldt, forligt eller hvor en af parterne har taget bekræftende til genmæle, offentliggøres imidlertid ikke.

Domstolsverket har oplyst, at det kun er en meget begrænset andel af afgørelserne fra hovrätterna, kammerrätterna og Patentbesvärsrätten, der offentliggøres i systemet.

#### **5.3.2.2. Redigering**

Afgørelserne offentliggøres ikke i fuld tekst. Der offentliggøres kun en såkaldt rubrik (resumé) om hver afgørelse. I resuméet angives de hovedspørgsmål, som har ført til offentliggørelsen og sagens udfald. I tilknytning til resuméet oplyses det, hvilken domstol og hvilken afdeling der har truffet afgørelsen, sagens journalnummer og afgørelsens dato. Der henvises endvidere til den relevante lovgivning og retspraksis. Afgørelserne rubriceres ikke under et nummer og en emnekategori.

Resuméerne skrives ved domstolene. I Högsta Domstolen udarbejdes resuméet af den afdeling, der har behandlet sagen. Ved andre retter er denne opgave henlagt til sagens referent.

Domstolsverket vil i januar 2004 påbegynde en videreudvikling af Domstolsväsendets Rättsinformationssystem. Det er tanken, at systemet skal udbygges med domme, der er offentliggjort i forskellige juridiske tidsskrifter fra 1994 og fremefter. I disse tidsskrifter gives dommene i fuld tekst.

#### **5.3.3. Anonymisering**

Afgørelserne anonymiseres manuelt. Anonymiseringen foretages ved den domstol, der sender afgørelsen til Domstolsväsendets Rättsinformationssystem.

#### **5.3.4. Økonomi**

Udgifterne til udvikling og drift af Domstolsväsendets Rättsinformation afholdes af Domstolsverket over bevillingen til retsinformation.

Oplysningerne i Domstolsväsendets Rättsinformationssystem er gratis tilgængelige via internettet. Oplysningerne må anvendes til kommercielle formål, såfremt det oplyses, at oplysningerne kommer fra Domstolsverket, og oplysningerne ikke forvanskes.

## **5.4. Tyskland**

### **5.4.1. Indhold**

Juris er navnet på det centrale websted, der formidler retlig information i Tyskland. På dette websted offentliggøres der både lovgivning og retspraksis. Juris er organiseret i selskabsform som et GmbH med den tyske stat som den største anpartshaver.

### **5.4.2. Hvilke afgørelser**

#### **5.4.2.1. Udvalgelse**

Både domme, kendelser og beslutninger offentliggøres i Juris. Databasen med retspraksis indeholder retsafgørelser afsagt af den tyske Bundesverfassungsgericht og de fem øverste Bundesgerichte. Derudover indeholder databasen afgørelser fra flere specialdomstole.

Retsafgørelser udvælges til Juris ved såkaldte dokumentationscentre ved Bundesverfassungsgerichtshof og de fem øverste Bundesgerichte. Derudover er der dokumentationscentre ved en række specialdomstole, der udgør den øverste judicielle myndighed på deres område. Det er således som udgangspunkt den domstol, der har truffet afgørelsen, der vurderer, om afgørelsen skal medtages i Juris databasen. Dette er kun et udgangspunkt, idet alle afgørelser, der bliver offentliggjort i juridiske eller andre fagtidsskrifter, lægges ind i Juris.

Der optages årligt ca. 25.000 retsafgørelser i Juris. Dette svarer til ca. 1,25 % af de retsafgørelser, der træffes i Tyskland om året. Det er som udgangspunkt alle afgørelser fra den tyske Bundesverfassungsgericht og de fem øverste Bundesgerichte, der offentliggøres i Juris. Mere end 95% af disse afgørelser optages i Juris.

I øvrigt findes der i Juris links til en række databaser, der enten offentliggør retsafgørelser inden for et bestemt retsområde, eller som offentliggør afgørelser fra nogle af de underordnede retter i en delstat.

#### **5.4.2.2. Redigering**

Afgørelserne offentliggøres som hovedregel både med et resumé og i deres helhed. Enkelte beslutninger og afgørelser fra specialdomstolene offentliggøres dog kun i uddrag. Endelig findes de fleste af de ældre afgørelser kun i Juris i resumé. I de fleste tilfælde er det den dommer, der afsiger dommen, der skriver resuméet. Såfremt dommeren ikke har skrevet et resumé, udarbejdes det af dokumentationscentret ved den pågældende ret.

I Juris er det muligt at søge på retsområde, sagsnummer, lovhenvvisninger, publikationsoplysninger og afgørelsesdato. Afgørelserne i Juris er systematiseret i et rubriceringssystem med nummererede retsområder.

#### **5.4.3. Anonymisering**

Afgørelserne anonymiseres automatisk via en funktion i Word, der også er i stand til at genkende henvisninger til love og domme, der skal være links til i systemet. Efter at en afgørelse er blevet anonymiseret, bliver den gennemgået med henblik på at sikre, at kvaliteten af anonymiseringen er god nok. Det er dokumentationscentrene, der foretager anonymiseringen og bærer ansvaret for gengivelsen af afgørelserne i Juris.

#### **5.4.4. Økonomi**

Det var den tyske stat, der i 1986 grundlagde Juris GmbH. Udgifterne til driften af Juris afholdes af Juris GmbH. Den tyske stat er den største anpartshaver i dette selskab.

Bortset fra en testdatabase med IT-retlige afgørelser stilles retsafgørelserne i Juris alene til rådighed mod betaling. Dette gælder såvel for brugere, der ønsker at benytte Juris til private formål, som til kommercielle formål.

## 5.5. Sammenfatning – udenlandske domsdatabaser

Der er etableret generelle, internetbaserede domsdatabaser i Finland, Norge, Sverige og Tyskland.

I Finland og Sverige er det kun udvalgte afgørelser, der offentliggøres. I Norge tager man udgangspunkt i et totalitetsprincip, idet alle afgørelser fra den norske højesteret og de seks lagmanskretter principielt skal offentliggøres. I praksis udelades afgørelser med meget korte begrundelser. I Tyskland er det som udgangspunkt alle afgørelser fra Bundesverfassungsgericht og de fem øverste Bundesgerichte, der offentliggøres.

Der er i alle fire lande tale om redigerede domsdatabaser. I Finland, Sverige og Tyskland udarbejdes domsresuméerne ved den domstol, der har truffet afgørelsen. I Norge skrives resuméer af afgørelser fra lagmanskretterne ligeledes ved den domstol, der har truffet afgørelsen, mens sammendrag af afgørelserne fra den norske højesteret skrives af redaktøren for Retstidende.

I Finland og Sverige stilles domsdatabaserne gratis til rådighed, mens domsdatabaserne i Norge og Tyskland i vidt omfang er betalingsdatabaser.

## 6. Statistiske oplysninger

### 6.1. Antallet af domme afsagt ved de overordnede retter og byretterne

2002	Civile sager		Straffesager	
	Ankesager	1. instans	Ankesager	1. instans
Højesteret	225	---	47	---
Østre Landsret	830	391	1.805	56
Vestre Landsret	779	390	1.500	23
Sø- og Handelsretten	---	121	---	1
Overordnede retter, i alt	1.834	902	3.352	80
Byretter	---	96.925 <sup>26</sup>	---	120.071

I alt blev der i 2002 afsagt 6.168 domme ved de overordnede retter. Dommene fordeler sig på 3.432 straffedomme og 2.736 civile domme. Tallene for 2001 og 2003 ligger på et nogenlunde tilsvarende niveau.

<sup>26</sup> I dette tal indgår 82.181 udeblivelsesdomme og 4.696 erkendelsesdomme. (Tallet er eksklusiv sager, der er registreret i statistikkategorierne "andet og særlige sager". Det vil primært sige isoleret bevisoptagelse og private straffesager.

## **6.2. Antallet af domme afsagt ved de overordnede retter sammenholdt med antallet af domme afsagt af byretterne**

Der afsiges anke-dom i ca. 3 % af det samlede antal straffedomme (ca. 120.000 i 2002), der afsiges af byretterne.

Der afsiges anke-dom i ca. 2 % af det samlede antal civile byretsdomme (ca. 97.000 i 2002 incl. udeblivelsesdomme og erkendelsesdomme).

Ses der bort fra udeblivelsesdomme og erkendelsesdomme, afsiges der anke-dom i ca. 18 % af de civile byretsdomme.

## **6.3. Antallet af domme afsagt ved de overordnede retter sammenholdt med antallet af domme, der i dag offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen og i juridiske specialtidsskrifter**

### **6.3.1. Ugeskrift for Retsvæsen**

Forlaget Thomson A/S, som udgiver Ugeskrift for Retsvæsen, har oplyst, at antallet af domme, der offentliggøres i UfR, ikke har ændret sig væsentligt inden for de seneste år. Antallet af domme, der offentliggøres i UfR, udgjorde i 2000 ca. 8% af det samlede antal domme, som årligt afsiges af de overordnede retter.

I 2000 blev offentliggjort 725 afgørelser i UfR, fordelt på 500 domme og 225 kendelser. I 2002 blev der offentliggjort 692 domme og kendelser og i 2003 blev der offentliggjort 718 domme og kendelser, hvoraf 266 var afsagt af Højesteret, 258 af Østre Landsret, 180 af Vestre Landsret og 14 af Sø- og Handelsretten.

### **6.3.2. Juridiske specialtidsskrifter**

Domme og kendelser fra Danmarks Domstole offentliggøres også i juridiske specialtidsskrifter.



Tidsskrift for Bygge- og Boligret, Tidsskrift for Familie- og Arveret og Tidsskrift for Kriminalret udgives af forlaget Thomson A/S.

I Tidsskrift for Bygge- og Boligret blev der i 2003 offentliggjort 93 afgørelser ud over de 53 afgørelser, der også blev offentliggjort i UfR. Afgørelserne fordeler sig således:

2003	Højesteret	Østre Landsret	Vestre Landsret	Sø- og Handelsretten	Byretterne
Offentliggjort i T:BB	-	48	23	-	22
Offentliggjort i T:BB og UfR	3	27	23	-	-

I Tidsskrift for Familie- og Arveret blev der i 2003 offentliggjort 247 afgørelser ud over de resuméer af 56 afgørelser, der også blev offentliggjort i UfR. Afgørelserne fordeler sig således:

2003	Højesteret	Østre Landsret	Vestre Landsret	Sø- og Handelsretten	Byretterne
Offentliggjort i T:FA	1	139	107	-	-
Offentliggjort i T:FA (resumé) og UfR	9	31	16	-	-

I Tidsskrift for Kriminalret blev der i 2003 offentliggjort 626 afgørelser. Det er ikke oplyst, hvor mange af disse, der er resuméer af afgørelser bragt i UfR.

2003	Højesteret	Østre Landsret	Vestre Landsret	Sø- og Handelsretten	Byretterne
Offentliggjort i TfK	66	312	248	-	-

I disse tre tidsskrifter offentliggøres der således skønsmæssigt hvert år i alt ca. 600 domme fra de overordnede retter, som ikke offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen. Det svarer til ca. 10 % af det samlede antal domme, der årligt afsiges af de overordnede retter.

Tidsskrift for Skatter og Afgifter (TfS) udgives af Magnus Informatik A/S.

I Tidsskrift for Skatter og Afgifter blev der i 2003 offentliggjort i alt 194 afgørelser, svarende til godt 3 % af det samlede antal domme fra de overordnede retter. I 2002 blev der offentliggjort 234 afgørelser. I tallene kan der indgå et lille antal kendelser.

2003	Højesteret	Østre Landsret	Vestre Landsret	Sø- og Handelsretten	Byretterne
Offentliggjort i TfS	44	87	63	-	-

Forsikrings- og Erstatningsretlig Domssamling (FED) og Miljøretlige Afgørelser og Domme (MAD) udgives af Forlaget Vandkunsten K/S.

I Forsikrings- og Erstatningsretlig Domssamling blev der i 2002 (seneste komplette årgang) offentliggjort 397 domme fra landsretterne og Sø- og Handelsretten, tilsvarende ca. 6 % af det samlede antal domme fra de overordnede retter. Tidsskriftet indeholder ikke domme fra Højesteret.

I Miljøretlige Afgørelser og Domme blev der i 2001 (seneste komplette årgang) offentliggjort i alt 73 domme, svarende til ca. 1 % af det samlede antal domme fra de overordnede retter.

2001	Højesteret	Østre Landsret	Vestre Landsret	Sø- og Handelsretten	Byretterne
Offentliggjort i MAD	18	29	26	-	-

Der foreligger ikke oplysninger om, hvor mange af de domme, som er publiceret i FED, TfS og MAD, der også er offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen eller i andre juridiske tidsskrifter.

#### **6.4. Sammenfatning – statistik.**

De overordnede retter afsiger ca. 6.000 domme om året. Heraf er ca. 5.000 ankedomme.

I 2000 blev ca. 8 % af disse domme publiceret i Ugeskrift for Retsvæsen.

På baggrund af tal fra 2002 anslås det, at yderligere 10 % af dommene fra de overordnede retter publiceres i Tidsskrift for Bygge- og Boligret, Tidsskrift for Familie- og Arveret og Tidsskrift for Kriminalret.

I 2002 blev ca. 6 % af dommene fra de overordnede retter publiceret i Forsikrings- og Erstatningsretlig Domssamling, 1 % af dommene blev i 2001 publiceret i Miljøretlige Afgørelser og Domme, og ca. 3 % af dommene blev i 2003 publiceret i Tidsskrift for Skatter og Afgifter. Det er ikke oplyst, i hvilket omfang de domme, der publiceres i de nævnte specialtidsskrifter, også publiceres i Ugeskrift for Retsvæsen.

Det er endvidere uoplyst, hvor stor en andel af de afgørelser, som offentliggøres i Tidsskrift for Bygge - og Boligret, Tidsskrift for Familie- og Arveret, Tidsskrift for Kriminalret og Tidsskrift for Skatter og Afgifter, der er kendelser.

Samlet anslås det, at i størrelsesordenen 20-30 % af dommene fra de overordnede retter på nuværende tidspunkt publiceres i Ugeskrift for Retsvæsen eller i de juridiske specialtidsskrifter, som er omtalt i kapitlet. Dommene i disse tidsskrifter offentliggøres i redigeret form med resumé og noter.

## 7. Udvalgelse

### 7.1. Begreber

Projektgruppen har haft til opgave at analysere de tekniske, organisatoriske og økonomiske konsekvenser i forbindelse med etableringen af en domsdatabase med uredigerede domme og andre afgørelser fra de overordnede retter.

Af kommissoriet fremgår det, at udtrykket ”uredigeret” angiver to forhold, for det første at der ikke foretages en udvælgelse af de retsafgørelser, der offentliggøres i domsdatabase, og for det andet at afgørelserne ikke forsynes med hoveder eller noter.

I denne rapport anvendes begrebet ”uredigerede afgørelser” imidlertid alene til beskrivelse af det andet forhold, idet det betegner, at retsafgørelserne ikke skal forsynes med yderligere oplysninger i form af domshoveder og noter.

### 7.2. Hvilke afgørelser ?

Koktvedgaardrapporten anbefalede i konsekvens af totalitetsprincippet, at samtlige domme og kendelser fra Højesteret, landsretterne og SØ- og Handelsretten optoges i en statslig domsdatabase, mens afgørelser, der træffes som beslutninger, som hovedregel ikke skulle indlægges i domsdatabase<sup>27</sup>.

Det fremgår af kommissoriet, at Projektgruppen skal lægge til grund, at denne afgrænsning følges.

Projektgruppen har derfor ikke taget stilling til, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at offentliggøre samtlige domme fra Højesteret, landsretterne og SØ- og Handelsretten.

Projektgruppen er enig i, at byretsdomme som udgangspunkt ikke bør offentliggøres i domsdatabase.

---

<sup>27</sup> Jf. s. 22-23 i rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende formidling af retspraksis. (1998, Koktvedgaardrapporten)

De domme, som skal offentliggøres i domsdatabasen, kan herefter afgrænses til de ca. 6.000 domme, som de overordnede retter årligt afsiger. Af de grunde, som anføres i Koktvedgaardrapporten, bør sager vedrørende overtrædelse af straffelovens kap. 12 og §§ 111 – 115 og § 118, som efterforskes af Politiets Efterretningstjeneste, dog undtages for offentliggørelse i domsdatabasen.

Ankede byretsdomme og eventuelle § 366 a-redegørelser bør efter projektgruppens opfattelse, først offentliggøres i domsdatabasen, når der er afsagt dom i ankesagen, og kun i sammenhæng med ankedommen.

Offentliggørelse af kendelser i domsdatabasen rejser efter projektgruppens opfattelse særlige problemer.

Selvom kendelser kan have samme retsinformatoriske værdi som domme, vil mange være uden større retsinformatorisk værdi. Navnlig det forhold, at en række kendelser føres til retsbogen - og ikke til dombogen - indebærer, at et stort antal kendelser i praksis vil være uden den store retsinformatoriske interesse, idet retsbogskendelser normalt ikke indeholder en gengivelse af sagens faktiske omstændigheder eller af parternes påstande og anbringender, men kun selve kendelsens begrundelse og resultat. Hertil kommer, at det i mange tilfælde vil være vanskeligt at afgrænse kendelsen fra den øvrige tekst i retsbogen.

Disse forhold - sammenholdt med det store antal kendelser – nødvendiggør efter projektgruppens opfattelse fornyede overvejelser om udvælgelse af kendelser, som skal offentliggøres i en database. Disse overvejelser bør imidlertid ikke standse offentliggørelsen af dommene. En database med domme fra de overordnede retter bør således efter projektgruppens opfattelse kunne etableres før eller samtidig med, at spørgsmålet om udvælgelse af kendelser genovervejes.

Koktvedgaardrapporten har anbefalet, at beslutninger som hovedregel ikke bør offentliggøres i databasen.

Efter projektgruppens opfattelse skal beslutninger ikke offentliggøres i databasen.

Det kan ikke udelukkes, at det på sigt kan vise sig hensigtsmæssigt at indlægge visse endelige byretsafgørelser i databasen, ligesom der senere kan opstå behov for at indlægge domme og andre retsafgørelser, som er afsagt før databasens etablering (historiske afgørelser). Projektgruppen anbefaler, at domsdatabase udformes sådan, at en eventuel udvidelse af domsdatabase med visse byretsdomme eller med historiske afgørelser ikke er udelukket af tekniske årsager.

### **7.3. Sammenfatning – udvælgelse**

Med udgangspunkt i det totalitetsprincip, som blev anbefalet i Køktvedgaardrapporten, er det lagt til grund, at alle de ca. 6.000 domme, som årligt afsiges af de overordnede retter, offentliggøres i en domsdatabase.

Projektgruppen anbefaler, at kendelser ikke medtages i første omgang, og at spørgsmålet om udvælgelse af kendelser til databasen overvejes på ny.

Efter projektgruppens opfattelse skal beslutninger ikke offentliggøres i databasen.

Projektgruppen anbefaler, at domsdatabase udformes sådan, at en eventuel udvidelse af domsdatabase med visse byretsdomme eller med historiske afgørelser ikke er udelukket af tekniske årsager.

## 8. Redigering og søgning

### 8.1. Generelle forhold.

Kommissoriet forudsætter, at afgørelser i domsdatabasen ikke suppleres med hoveder eller noter. Udsøgningen af afgørelser sker i stedet ved hjælp af de elektroniske søgeværktøjer, som anvendes på databasen. Dog er det tanken, at afgørelserne skal forsynes med rubra, ligesom domme og andre afgørelser, formentlig i forbindelse med selve skrivningen, identificeres med visse stamoplysninger.

### 8.2. Fritekstsøgning

I overensstemmelse med kommissoriet anbefaler projektgruppen, at det gøres muligt at foretage fritekstsøgning på dommenes fulde tekst.

Fritekstsøgning betyder, at man kan søge på alle ord. Søgning i fri tekst har den fordel, at brugeren kan søge på tværs af de på forhånd fastlagte, strukturerede søgedata. Fritekstsøgning udgør derfor et væsentligt supplement til struktureret søgning, jf. nedenfor.

Projektgruppen har overvejet, om det giver anledning til betænkeligheder, at der ved fritekstsøgning kan søges på personnavne, som ikke skal anonymiseres.

I den forbindelse har behovet for teknisk anonymisering af domsdatabasen været drøftet. Teknisk anonymisering indebærer, at de pågældende data (navne) forsynes med en kode, der gør, at de ikke kan søges ved fritekstsøgning. I Kockvedgaardrapporten blev det anbefalet, at der skulle anvendes teknisk anonymisering i domsdatabasen som supplement til den egentlige anonymisering af personoplysninger i henhold til persondatalovgivningen.<sup>28</sup>

Den tekniske udvikling har imidlertid medført, at en teknisk anonymisering i dag forholdsvis let kan omgås. Datatilsynet stiller på den baggrund ikke længere krav om teknisk anonymisering i elektroniske systemer med personoplysninger, selvom der er mulighed for fri-

---

<sup>28</sup> Jf. s. 33 i rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende formidling af retspraksis. (1998, Kockvedgaardrapporten)

tekstsøgning. Hensynet til persondataskyttelsen varetages alene gennem den egentlige anonymisering af personoplysninger, der er beskrevet i kapitel 9 nedenfor.

Hensynet til åbenhed om domstolenes virksomhed peger også i retning af, at der ikke bør foretages teknisk anonymisering.

På denne baggrund anbefales det, at den egentlige anonymisering af personoplysninger i dommene ikke suppleres med teknisk anonymisering.

### **8.3. Strukturerede søgedata, som hentes automatisk fra sagsbehandlingssystemerne**

Retternes IT-sagsbehandlingssystemer indeholder en række oplysninger, som automatisk vil kunne følge dommen over i domsdatabasen.

Disse stamdata vil danne grundlag for struktureret søgning i domsdatabasen, og vil - sammenstillet efter brugerens ønske - kunne indgå i præsentationen af de domme, som en given søgning har resulteret i. Disse stamdata vil endvidere altid følge den enkelte dom, når den præsenteres på skærmen.

Projektgruppen finder, at det skal være muligt at søge og systematisere de fundne domme ud fra følgende strukturerede data, som hentes automatisk fra sagsbehandlingssystemerne:

- Det embede og den afdeling, der har afsagt dommen
- Sagens journalnummer (saglistennummer)
- Datoen for dommens afsigelse
- Sagstype (civil- eller straffesag)
- Domstype (dom eller anke-dom)
- Instans



## **8.4. Strukturerede søgedata, som manuelt knyttes til dommen i forbindelse med skrivningen**

### **8.4.1. Generelle forhold**

De strukturerede søgedata bør i videst mulige omfang automatisk følge dommen over i domsdatabasen.

Af hensyn til domsdatabasens anvendelighed er det imidlertid nødvendigt, at dommen i forbindelse med skrivningen manuelt suppleres med yderligere strukturerede data, således at dommene kan præsenteres for brugerne på en overskuelig og informativ måde.

I henhold til kommissoriet skal dommene rubriceres i et juridisk emneregister.

Det anbefales, at dommene - udover rubriceringen - forsynes med en ”kursivlinie”, ligesom det anbefales, at det gøres muligt at opmarkere et eventuelt felt i domsteksten, som på få linier redegør for, hvad dommen drejer sig om. Dette felt vil herefter kunne indgå i præsentationen af de domme, en given søgning i domsdatabasen har resulteret i.

### **8.4.2. Rubricering**

Projektgruppen har drøftet, hvilket rubriceringssystem det vil være mest hensigtsmæssigt at anvende.

I Kockvedgaardrapporten blev det anbefalet, at man nærmere undersøgte mulighederne for at benytte det rubriceringssystem, som anvendes i Ugeskrift for Retsvæsen. Baggrunden var, at den rubricering, der anvendes i Ugeskrift for Retsvæsen, er den mest udførlige og den, der er bedst kendt blandt de professionelle brugere<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Jf. s. 35-36 i Kockvedgaardrapporten.

Hertil kommer, at dette rubriceringssystem synes at blive stadig mere gængs ved formidling af retspraksis, idet der dog også anvendes andre rubriceringssystemer, herunder i specialtidsskrifter vedrørende skatteret, forsikringsret og miljøret.

Det er på denne baggrund også projektgruppens opfattelse, at det er mest hensigtsmæssigt at benytte den rubricering, som anvendes i Ugeskrift for Retsvæsen. Domstolsstyrelsen har haft en helt foreløbig drøftelse med Ugeskriftets udgiver om et muligt samarbejde om fælles anvendelse og udvikling af dette rubriceringssystem. Disse tanker blev umiddelbart modtaget positivt af forlaget.

Det er imidlertid også projektgruppens vurdering, at det - eventuelt i samarbejde med Advokatrådet og anklagemyndigheden - vil være muligt at udvikle et anvendeligt, nyt rubriceringssystem til brug for domsdata-basen.

### **8.4.3. Kursivlinie**

I Ugeskriftet er dommene forsynet med en såkaldt kursivlinie, der på én enkelt linie angiver, hvad dommen drejer sig om. Kommissoriet tager ikke stilling til, om dommene skal forsynes med kursivlinie. Projektgruppen finder det imidlertid nødvendigt, at dommene forsynes med en kursivlinie, fordi en kursivlinie i sammenhæng med rubriceringen giver mulighed for at identificere relevante domme i domsdata-basen.

### **8.4.4. Domsresumé – og et alternativ**

Alle domme, der offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen, er forsynet med et kort resumé, som redegør for dommens hovedproblemstillinger og resultat. Efter kommissoriet skal domsdata-basen imidlertid indeholde uredigerede afgørelser, hvilket indebærer, at der ikke udarbejdes resuméer til dommene. Projektgruppen er enig i denne afgrænsning, blandt andet fordi det vil være arbejdskrævende at udarbejde resuméer.

Projektgruppen har derfor overvejet, om de hensyn, der taler for at forsyne dommene med resuméer, i hvert fald delvis kan tilgodeses på anden måde.

Mange domme indeholder et afsnit, hvor der kort redegøres for sagens hovedproblemstillinger. Projektgruppen anbefaler, at det gøres muligt at opmarkere op til 10 linier i dommen, som herefter automatisk overføres til et felt i domsfølgesedlen, benævnt ”sagen vedrører”. Indholdet af disse felter, som imidlertid ikke gengiver dommens resultat, vil herefter kunne indgå ved præsentationen af den eller de domme, som en søgning har resulteret i. Denne mulighed vil ikke medføre nævneværdigt merarbejde.

#### **8.4.5. Lovhenvisninger**

Kommissoriet nævner ikke spørgsmålet om lovhenvisninger.

I nogle tilfælde vil det være ønskeligt at kunne foretage en struktureret søgning i domsdata-basen ved hjælp af lovhenvisninger, enten ved at angive lovens navn eller populærbetegnel-se/kaldenavn, lovens nummer eller ved at angive bestemte paragraffer. Dette behov kan for eksempel opstå, hvis en bruger ønsker at indhente oplysninger om straffniveauet i relation til bestemte lovovertrædelser.

I Ugeskrift for Retsvæsen findes der en søgefunktionalitet, der gør det muligt at finde relevan-te domme ved at søge på en lovs ”kaldenavn” og på bestemte paragraffer.

Projektgruppen har overvejet, om det bør gøres muligt at søge domme via sådanne lovhen-visninger.

Gruppens vurdering er, at det vil være problematisk at anvende paragraffer som søgekriteri-um, fordi paragrafnumre (særligt i særlovgivningen) ændrer sig over tid som følge af lovænd-ringer. Hertil kommer, at en dom ikke sjældent vedrører flere lovbestemmelser. Lovens kalde-navn er heller ikke entydigt og vil derfor skulle suppleres med lovnummer og året for lovens vedtagelse.

Arbejdet med at fremfinde og knytte de relevante domshenvisninger til dommen ville indebære en del ekstra arbejde i forbindelse med, at dommene gøres klar til offentliggørelse i doms-databasen. Denne søgefacilitet vil derfor også indebære en forøgelse af driftsomkostningerne for en domsdatabase.

Når dette sammenholdes med, at fritekstsøgningen åbner mulighed for at søge på lovhenvi-  
sninger i domsteksten og med muligheden for søgning gennem et realregister (rubricering  
og kursivlinie), kan det ikke anbefales, at der etableres mulighed for struktureret søgning på  
lovhenvi-  
sninger.

#### **8.4.6. Henvisninger til lovforarbejder, domme og litteratur**

I henhold til kommissoriet skal dommene i en domsdatabase med uredigerede afgørelser ikke  
forsynes med noter, og projektgruppen er enig i denne afgrænsning.

#### **8.5. Sammenfatning – redigering og søgning**

Projektgruppen konkluderer for det første, at det bør være muligt at foretage fritekstsøgning  
på dommenes fulde tekst. For det andet bør der kunne søges på embede/afdeling, journal-  
nummer, dato, sagstype, domstype og instans. For det tredje bør dommene forsynes med  
rubrum og kursivlinie. I tilknytning hertil finder projektgruppen, at dommeren bør kunne  
vælge at lade et afsnit i dommen, som beskriver sagens hovedproblemstillinger, indgå i præ-  
sentationen af dommen i domsdatabase.

Det følger af kommissoriet, at dommene i domsdatabase ikke skal forsynes med resumé og  
noter.

Projektgruppen finder ikke, at der bør etableres mulighed for søgning på lovhenvi-  
sninger.

## **9. Anonymisering**

### **9.1. Indledning**

Domme indeholder ofte oplysninger af fortrolig karakter, som skal anonymiseres inden of-  
fentliggørelse, herunder i en domsdatabase. Derfor må det overvejes, hvordan man på en

hensigtsmæssig måde kan anonymisere de mange domme, som skal lægges i domsdata-basen.

Koktvedgaardrapporten tog udgangspunkt i, at anonymiseringen skulle udføres manuelt af en central, offentlig instans. Anonymiseringen skulle med andre ord ikke foretages i forbindelse med domsskrivningen.

Omkostningerne forbundet med at foretage en efterfølgende, manuel anonymisering vil imidlertid være betydelige, jf. herved afsnit 3.5 om Deloitte Consultings rapport om brugerbetaling for domsdata-basen. I denne rapport anføres det også, at omkostningerne ved anonymiseringen vil kunne nedbringes betydeligt, hvis der indføres IT-løsninger, som gør det muligt at foretage en automatisk anonymisering af dommene i forbindelse med skrivningen. Dermed vil det også være muligt at offentliggøre dommene i databasen kort tid efter, at dommene afsiges.

Projektgruppen har på denne baggrund lagt vægt på at beskrive en anonymiseringsproces, som hviler på en automatiseret anonymisering, og som kan foretages i forbindelse med domsskrivningen. Det er gruppens opfattelse, at det er muligt at gøre denne proces enkel og effektiv.

Projektgruppens forslag til automatisk anonymisering tager udgangspunkt i de nye fælles sagsbehandlingssystemer, som, afhængig af de nødvendige bevillinger, vil kunne tages i brug i 2007. På det tidspunkt vil alle retsinstanter – byretterne, landsretterne, Sø- og Handelsretten og Højesteret – kunne anonymisere dommene automatisk i forbindelse med skrivningen.

En tidligere implementering kræver en overgangsløsning. I afsnit 9.10 er projektgruppens forslag til en sådan overgangsløsning omtalt.

## **9.2. Regler om beskyttelse af fortrolige oplysninger i domstolsafgørelser**

Den persondataretlige regulering indeholder særlige regler for, i hvilket omfang personoplysninger skal anonymiseres, før de kan offentliggøres i en offentligt tilgængelig domsdatabase, jf. kapitel 9.3 nedenfor.

Lov om behandling af personoplysninger (persondataloven) trådte i kraft den 1. juli 2000. Loven opstiller en generel ramme for behandling af personoplysninger i den offentlige og den private sektor. Loven gælder både for elektronisk behandling af personoplysninger og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Loven omfatter alle personoplysninger, men da alle typer af personoplysninger ikke er lige beskyttelsesværdige, bygger loven på en overordnet sondring mellem almindelige og følsomme oplysninger.

Efter persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 5, kan behandlingen af almindelige personoplysninger finde sted, såfremt behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse. Almindelige personoplysninger kan på denne baggrund behandles i forbindelse med etablering og drift af en offentligt tilgængelig domsdatabase.

Domme vil imidlertid ofte indeholde oplysninger af fortrolig eller følsom karakter. Persondataloven opstiller mere restriktive betingelser vedrørende denne type oplysninger.

I databeskyttelsesretlig sammenhæng er en offentligt tilgængelig domsdatabase et eksternt retsinformationssystem. Persondataloven indeholder i § 9 særregler for behandling af personoplysninger, der foretages med henblik på at føre eksterne retsinformationssystemer, jf. kapitel 9.3 nedenfor.

Persondataloven omhandler som hovedregel kun behandling af personoplysninger. De vilkår, som Datatilsynet har fastlagt for behandling af personoplysninger, skal derfor suppleres med de almindelige regler om tavshedspligt, herunder reglerne om tavshedspligt i retsplejelovens §§ 29 – 31 og straffelovens §§ 152 – 152 f. Disse almindelige regler om tavshedspligt

hedspligt kan for eksempel føre til, at en dom skal anonymiseres for at beskytte juridiske personers erhvervshemmeligheder.

Det kan på den baggrund lægges til grund, at domme, der påtænkes offentliggjort i domsdatabasen, i vidt omfang skal anonymiseres, før de indlægges i domsdatabasen.

### **9.3. Datatilsynets vilkår for retsinformationssystemer**

Det følger af persondatalovens § 9, stk. 1, at følsomme personoplysninger kan behandles, hvis det sker med henblik på at føre et retsinformationssystem af væsentlig samfundsmæssig betydning. Det er projektgruppens opfattelse, at en domsdatabase, som understøtter princippet om offentlighed i retsplejen, opfylder denne betingelse i persondataloven.

Projektgruppen lægger derfor til grund, at følsomme personoplysninger kan behandles i forbindelse med etablering og drift af en offentligt tilgængelig domsdatabase, i det omfang behandlingen er nødvendig for, at domsdatabasen kan etableres og drives.

Det følger af § 9, stk. 3, i persondataloven, at tilsynsmyndigheden kan meddele nærmere vilkår for behandling af personoplysninger, der sker med henblik på at føre retsinformationssystemer af væsentlig samfundsmæssig betydning.

Datatilsynet har fastsat en række vilkår for offentliggørelse af domme i retsinformationssystemer<sup>30</sup>. Det følger af disse vilkår, at der generelt skal ske anonymisering af sagsparter, vidner og andre bipersoner i offentligt anlagte straffesager, ægteskabssager, sager om administrativ frihedsberøvelse, sager om prøvelse af tvangsindlæggelse på en psykiatrisk hospitalsafdeling, værgemålssager, sager om anbringelse af børn uden for hjemmet og i fogedsager. I fogedsager omfatter anonymiseringskravet imidlertid kun vidner og andre bipersoner, såfremt hensynet til en af sagens parter eller vidner undtagelsesvis tilsiger en sådan anonymisering.

---

<sup>30</sup> Vilkårene fremgår af Datatilsynets meddelelse af 26. september 2002 om retsinformationssystemer, bilag 1. Domstolsstyrelsen har ved cirkulæreskrivelse til domstolene af 25. september 2003 fastsat tilsvarende vilkår for de retsinformationssystemer, der offentliggøres på nogle embeders hjemmesider.

Derudover fremgår det af vilkårene, at der skal ske anonymisering i skattesager, ansættelsessager, erstatningssager og lejesager, såfremt sagerne indeholder personoplysninger om nærmere angivne forhold. I disse sager gælder anonymiseringskravet som udgangspunkt kun for sagens parter.

I øvrigt fremgår det udtrykkeligt af vilkårene, at de ikke er udtømmende, idet der tillige skal ske anonymisering i alle sager, der i øvrigt indeholder fortrolige oplysninger, hvis særlige forhold tilsiger det.

Ifølge vilkårene består en anonymisering i at udelade personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelle andre identifikationsoplysninger vedrørende personer. I personnumre skal løbenummeret udelades.

Inden behandling af personoplysninger påbegyndes med henblik på offentliggørelse i domsdatabasen, skal der imidlertid indhentes en udtalelse fra den relevante tilsynsmyndighed på persondataområdet. Tilsynsmyndigheden vil i den forbindelse principielt kunne opstille andre vilkår end dem, der fremgår af bilag 1<sup>31</sup>. Projektgruppen har imidlertid taget udgangspunkt i disse vilkår ved gruppens overvejelser om anonymisering af dommene med henblik på offentliggørelse i domsdatabasen.

#### **9.4. Kategorisering af domme før anonymisering**

Devoteam, Fischer & Lorenz har i rapporten ” Offentlig domsdatabase: Skitse til løsning” udarbejdet et forslag til, hvordan anonymiseringen kan foretages i forbindelse med domsskrivningen. Forslaget forudsætter, at det, inden den enkelte dom skrives, er vurderet, om dommen skal anonymiseres.

Projektgruppen har drøftet mulighederne for at fastlægge generelt, hvilke sagstyper der som altovervejende hovedregel indeholder fortrolige oplysninger, og som dermed skal anonymiseres.

---

<sup>31</sup> Datatilsynets meddelelse af 26. september 2002 om retsinformationssystemer.



Projektgruppen er opmærksom på, at en overordnet kategorisering af dommene kan indebære, at flere domme end lovgivningen foreskriver vil blive anonymiseret. Retsinformatiske hensyn taler for at begrænse anonymisering mest muligt. Dette hænger blandt andet sammen med, at anonymisering kan gøre det vanskeligere for domsdatasens brugere at få det fulde udbytte af dommene, fordi anonymisering i visse tilfælde vil forringe læsbarheden<sup>32</sup>.

Persondataloven indeholder en række retlige standarder, der forudsætter, at der foretages en konkret vurdering, når reglerne skal udmøntes i praksis. Projektgruppen finder imidlertid, at hensynet til enkle arbejdsgange med vægt taler for et system, der gør det muligt på en klar, hurtig og enkel måde at afgøre, om en dom skal anonymiseres, før den kan offentliggøres i domsdatasen

I forbindelse med udarbejdelsen af rapporten om ”Brugerbetalning for domsdatabase”, (se afsnit 3.5. ovenfor) gennemførte konsulentfirmaet Deloitte Consulting en interviewundersøgelse, der blandt andet havde til formål at afdække de potentielle brugeres ønsker til en offentligt tilgængelig domsdatabase. Undersøgelsens resultat indikerede, at tidsfaktoren er betydningsfuld for de professionelle brugere<sup>33</sup>. Det vil sige, at tiden fra domsafsigelsen til offentliggørelsen i domsdatasen helst skal være meget kort.

En forudgående udskillelse af de domme, der skal anonymiseres, vil bidrage til, at anonymisering kan ske så hurtigt, at offentliggørelse i domsdatasen kan ske i umiddelbar forlængelse af dommens afsigelse.

Samlet set finder projektgruppen på den baggrund, at der bør foretages en overordnet kategorisering af dommene, som gør det muligt på en hurtig og enkel måde at identificere de domme, der skal anonymiseres.

Projektgruppen har derfor foretaget en gruppering af de domme, der som altovervejende hovedregel skal anonymiseres.

---

<sup>32</sup> Jf. i øvrigt s. 30 i Koktvedgaardrapporten, hvor dette spørgsmål er mere udførligt behandlet.

<sup>33</sup> Jf. side 5 – 17 i Rapport fra Deloitte Consulting om brugerbetalning for domsdatabase.

Tre typer af kriterier kan efter projektgruppens opfattelse føre til, at en sag automatisk skal anonymiseres. Det drejer sig om:

- A. Sager der er behandlet efter bestemte kapitler i retsplejeloven eller efter anden lovgivning, der indikerer, at sagen indeholder personoplysninger af fortrolig karakter.
- B. Sager hvor der er nedlagt en bestemt type påstand.
- C. Sager hvor bestemte offentlige råd eller nævn optræder som part i sagen.

Ad A: Processuelle regler:

Sager behandlet efter:

- Retsplejelovens kapitel 42 - Sager om ægteskab eller forældremyndighed
- Retsplejelovens kapitel 42a - Faderskabssager
- Retsplejelovens kapitel 43 - Værgemålssager
- Retsplejelovens kapitel 43a - Prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse
- Retsplejelovens kapitel 43b - Prøvelse af beslutning om adoption uden samtykke
- Retsplejelovens Fjerde bog: Strafferetsplejen
- Retsplejelovens Tredje bog, tredje og femte afsnit: Tvangsfuldbyrdelse og de foreløbige retsmidler.

Samt:

- Sager i henhold til lov om social service
- Skiftesager
- Skattesager

Ad B: Parternes påstande:

Sager hvor der er nedlagt påstand om:

- Bortvisning og opsigelse i arbejdsforhold.
- Ophævelse og opsigelse af lejemål.
- Personskadeerstatning.

#### Ad C: Sagens parter

Sager hvor der er indbragt afgørelser fra følgende offentlige myndigheder:

- Adoptionsnævnet
- Arbejdsskadestyrelsen
- Den Sociale Ankestyrelse
- Den Sociale Sikringsstyrelse
- Flygtningenævnet
- Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser
- Sociale Nævn
- Sundhedsvæsenets Patientklagenævn
- Udlændingestyrelsen

Projektgruppen finder, at anonymisering af disse domme generelt kan bestå i at udelade personnavne, præcise adresseangivelser samt eventuelle andre identifikationsoplysninger vedrørende sagsparter, vidner, lægdommere og andre bipersoner, der er omtalt i dommen. Denne fremgangsmåde vil indebære, at der i forbindelse med anonymiseringen ikke skelnes mellem sagsparter og vidner, lægdommere og andre bipersoner. Dommene vil dermed blive anonymiseret i videre omfang, end hvad der følger af Datatilsynets vilkår for retsinformationssystemer. Det er imidlertid projektgruppens opfattelse, at fordelene ved en enklere arbejdsgang opvejer det – formentlig begrænsede - tab af information, der bliver tale om.

#### **9.5. Generelle forudsætninger for tilrettelæggelse af anonymiseringen**

Projektgruppen har i forbindelse med sine overvejelser om, hvordan anonymiseringen kan tilrettelægges, som nævnt lagt vægt på, at der bliver tale om en enkel og effektiv løsning, der letter arbejdet med at foretage anonymiseringen.

Projektgruppen har tillige lagt vægt på, at dommene skal kunne offentliggøres i basen umiddelbart efter domsafsigelsen.

Projektgruppens overvejelser hviler endvidere på den forudsætning, at løsningen ikke må få nogen indflydelse på den enkelte dom. Dommeren skal således fortsat frit kunne bestemme, hvordan en dom struktureres og affattes.

Projektgruppen har endelig tillagt det afgørende betydning, at det stadig skal være muligt at skrive domme off-line, det vil sige uden on-line adgang til sagssystemerne. Det er en forudsætning for, at der kan arbejdes med domsskrivningen andre steder end ved embedet.

## **9.6. Tilrettelæggelse af den konkrete anonymiseringsopgave**

Devoteam, Fischer & Lorenz har med udgangspunkt i nye, fælles sagsbehandlingssystemer udarbejdet et forslag til automatisk anonymisering af de domme, som skal indlægges i domsdatabasen<sup>34</sup>.

Forslaget forudsætter, at det enkelte embede forbereder dommen til den automatiske anonymisering i forbindelse med domsskrivningen; altså en decentral løsning.

Forslaget, som beskrives i detaljer i Devoteams rapport, har i hovedtræk følgende indhold:

### Før domsskrivningen

Navnene på sagens parter, vidner og lægdommere mv. er via journalsystemet automatisk indført i en såkaldt anonymiseringstabel. I anonymiseringstabellen skrives en forkortelse ud for hvert af navnene, for eksempel forkortelsen PJK for Per Juhl Kristensen. Der tildeles herefter hvert af navnene et alias, for eksempel A som alias for Per Juhl Kristensen.

---

<sup>34</sup> Jf. Devoteams rapport punkt 3

### Under domsskrivningen.

Når man skriver forkortelsen på et navn, der optræder i sagen, bliver forkortelsen automatisk erstattet af det fulde navn. Anonymiseringstabellen vil endvidere skulle suppleres med nye navne, som ikke er indført i tabellen i forbindelse med sagens oprettelse.

### Efter domsskrivningen

Herefter kan dommen anonymiseres ved et enkelt tastetryk, således at alle navne i anonymiseringstabellen automatisk erstattes med et alias i domsteksten. Dog skal det ved gennemgang af den anonymiserede dom (og i ankesager af den indankede automatisk anonymiserede dom fra første instans) kontrolleres, om den automatiske anonymisering er udført korrekt, og om der er andre fortrolige oplysninger i domsteksten, som skal anonymiseres. Gennemgangen af den anonymiserede dom forudsættes at foretages af dommeren umiddelbart efter den endelige gennemlæsning af den originale dom. Det vil sige på et tidspunkt, hvor sagen er i dommerens friske erindring, hvilket vil lette gennemgangen af anonymiseringen væsentligt.

Den beskrevne procedure for automatisk anonymisering vil indebære nogle afledte fordele.

For at projektgruppen kunne få et indtryk af omfanget af opgaven med anonymiseringen og den nødvendige kontrol af kvaliteten er der ved en enkelt afdeling i Vestre Landsret gennemført et forsøg, som har omfattet en simuleret, automatisk anonymisering af en række domme i forbindelse med skrivningen. Med udgangspunkt i disse domme er der herefter foretaget en kvalitetskontrol af anonymiseringen. Det første element i forsøget kan sammenlignes med forslaget til automatisk anonymisering.

Forsøget har kun kørt i ret kort tid og har følgelig kun omfattet et beskedent antal domme. Erfaringerne fra Vestre Landsret peger imidlertid i retning af, at brugen af anonymiseringstabellen vil lette domsskrivningen, fordi man ikke længere behøver at skrive det fulde navn på alle de personer, der optræder i sagen. Brugen af anonymiseringstabellen vil også kunne medføre en kvalitetsforbedring, fordi man undgår variationer i den måde, navnene staves på.

## **9.7. Anonymisering af byretsdommen**

Projektgruppens forslag til automatisk anonymisering forudsætter, at både byretter, Sø- og Handelsretten, landsretterne og Højesteret rutinemæssigt benytter anonymiseringstabellen i forbindelse med skrivningen af domme i de sagskategorier, som det vides skal anonymiseres forud for offentliggørelse i domsdata-basen, jf. afsnit 9.4.

Løsningsforslaget bygger altså på den forudsætning, at byretterne anonymiserer dommene automatisk i forbindelse med skrivningen, således at en anonymiseret dom med anonymiseringstabel elektronisk overføres til landsretten i forbindelse med anke. Landsretten vil herefter kunne bygge videre på den anonymiseringstabel, som byretten har oprettet.

Som det fremgår af kapitel 6.2., er det kun en beskedent del af byretternes domme, som ankes til landsretterne. Anonymiseringstabellen indebærer imidlertid en lettelse i forbindelse med domsskrivningen, hvorfor det ikke vurderes at være et problem rutinemæssigt at anvende anonymiseringstabellen i forbindelse med skrivningen af de mange byretsdomme, som ikke ankes.

Derved vil byretsdommene også være forberedt for anonymisering og dermed til udlevering i forbindelse med de kommende regler om udvidet adgang til aktindsigt i domme og kendelser (dokumentoffentlighed), jf. afsnit 11.1.

## **9.8. Kvalitetskontrol**

Formålet med at anonymisere en dom er at sikre, at der ikke offentliggøres oplysninger i sagen, der kan henføres til en identificerbar, fysisk eller juridisk person. Den automatiske anonymisering af dommene, der foretages ved hjælp af anonymiseringstabellen, er ikke tilstrækkelig til at sikre dette formål.

Når dommen er blevet anonymiseret automatisk, vil det være nødvendigt at sikre, at alle personnavne, præcise adresseangivelser samt eventuelt andre identifikationsoplysninger vedrørende sagsparter, vidner, lægdommere og andre bipersoner er udeladt af dommen.

Projektgruppen finder, at den efterfølgende kvalitetskontrol - som består i, at det ved en gennemgang af den anonymiserede dom kontrolleres, om den automatiske anonymisering er gennemført korrekt, og om der er andre fortrolige oplysninger i domsteksten, som skal anonymiseres – bør foretages på en dommers ansvar.

Blandt andet på baggrund af det beskrevne forsøg i Vestre Landsret må der forventes et vist merarbejde i forbindelse med den efterfølgende kvalitetskontrol, jf. herved beregningerne i Devoteams rapport, som også baseres på erfaringer fra Højesteret i forbindelse med kvalitetskontrollen af anonymiserede domme, som publiceres i Ugeskrift for Retsvæsen og i juridiske specialtidsskrifter.

Projektgruppen finder, at kontrollen af anonymiseringen bør foretages ved det embede, som drager omsorg for publiceringen af dommen i domsdatabasen.

Det betyder, at kontrollen påhviler den instans, der afsiger den dom, der lægges i domsdatabasen. I ankesager gælder dette også for så vidt angår indholdet af dommen fra tidligere instans, medmindre denne dom i forvejen er i domsdatabasen.

Sager, som starter ved byretterne, udgør et særligt problem. Det skyldes, at kun en lille del af byretsdommene ankes til landsretterne; som beskrevet ca. 5.000 ud af mere end 200.000 domme årligt. Anonymiseringstabellen - som ikke medfører merarbejde – kan anvendes rutinemæssigt ved domsskrivningen.

Derimod vil det ikke være hensigtsmæssigt generelt at foretage en arbejdskrævende kvalitetskontrol af de godt 200.000 endelige byretsdomme.

Derfor kunne det i stedet overvejes at lade byretten foretage kvalitetskontrollen i forbindelse med fremsendelsen af den ankede dom til landsretten. Anke kan imidlertid foretages op

til fire uger efter byrettens domsafsigelse, på hvilket tidspunkt byretsdommen ikke vil være i frisk erindring. Dommeren vil med andre ord skulle sætte sig ind i sagen på ny. Hertil kommer, at en del ankesager hæves eller forliges. Der bør ikke bruges tid på kvalitetskontrol af anonymiseringen af en dom, som ikke offentliggøres i domsdatabasen.

Samlet er det projektgruppens anbefaling, at landsretten, som har ansvaret for at publicere sin egen og den indankede dom i domsdatabasen, også bør stå for sikringen af kvaliteten af anonymiseringen af den indankede byretsdom.

### **9.9. Central (efterfølgende) eller decentral (samtidig) anonymisering**

Økonomiske og kvalitative hensyn taler for, at arbejdsgange og IT-teknisk systemunderstøttelse tilrettelægges, således at domsskrivning og anonymisering udføres i en sammenhængende proces ved det embede, som afsiger dommen.

Forsøget i Vestre Landsret peger i retning af, at brugen af anonymiseringstabellen vil lette domsskrivningen. Dommeren vil i forbindelse med sit arbejde med dommen være opmærksom på anonymiseringskravet, herunder i de tilfælde, hvor der er "særlige identifikationsoplysninger" i dommen, som ikke vil blive fanget af den automatiske anonymisering.

En efterfølgende, central anonymisering må nødvendigvis bygge på en helt ny sagsbehandling. Som en konsekvens heraf må man først gøre sig bekendt med dommens indhold, hvorefter det vil være nødvendigt at anonymisere de relevante identifikationsoplysninger (delvist) manuelt, formentlig ved brug af en "søg- og erstat" funktion. Erfaringer fra Sø- og Handelsretten med brug af "søg- og erstat" har dokumenteret mangelfuld kvalitet på grund af uensartede stavemåder af navne m.v.

Hertil kommer, at en central instans vil have svært ved at se anonymiseringsproblemer, som opstår som en følge af "særlige identifikationsoplysninger" i domsteksten.

### **9.10. Overgangsløsning**



Løsningsforslaget bygger som nævnt på, at de nye, fælles sagsbehandlingssystemer med indbygget anonymiseringsfacilitet anvendes ved alle retsinstanser. Derved vil byretterne, Sø- og Handelsretten, landsretterne og Højesteret kunne anonymisere dommene i forbindelse med skrivningen.

Automatisk anonymisering som beskrevet af Devoteam, Fischer & Lorenz forudsætter, at sagsbehandlingssystemerne anvender Word 2003 eller en senere version som tekstbehandlingssystem.

Word er en integreret del af de overordnede retters eksisterende sagsbehandlingssystemer, og det kan lægges til grund, at de overordnede retter fra 2005 vil kunne anvende Word 2003 som tekstbehandler. Derfor kan der ret enkelt udvikles en automatisk anonymiseringsfacilitet i overensstemmelse med Devoteam, Fischer & Lorenz' forslag, som kan anvendes ved de overordnede retter i sammenhæng med de eksisterende sagsbehandlingssystemer.

Byretternes nuværende sagsbehandlingssystemer er baseret på DSI's tekstbehandlingssystem, og altså ikke på Word. Projektgruppen har overvejet, om dette midlertidige problem kan løses teknisk.

Det kunne således overvejes at udskifte DSI-tekstbehandleren i byretternes sagsbehandlingssystemer med Word 2003. Det vil være omkostningskrævende at gennemføre en så stor omlægning af byretssystemerne. Hertil kommer, at byretssystemerne benyttes af et par tusinde brugere. Ved siden af udgifter til programmering ville der derfor også være et stort behov for efteruddannelse af byretssystemernes brugere. Det er projektgruppens vurdering, at det ikke er hensigtsmæssigt at iværksætte en ny og omfattende udvikling af byretssystemerne med afledede behov for efteruddannelse samtidig med, at der arbejdes med udviklingen af helt nye systemer.

Det kunne endvidere overvejes at specialudvikle en anonymiseringsfacilitet, som kan anvendes af byretterne i forbindelse med DSI-tekstbehandleren, således at byretterne digitalt kunne fremsende ankede domme til landsretterne i anonymiseret form, hvorefter de alene

skulle "oversættes" fra DSI-tekst til Word. DSI har afgivet tilbud på udvikling af en sådan facilitet, og der er tale om en ret dyr udviklingsopgave. De væsentligste barrierer er imidlertid, at systemet ikke som forudsat af projektgruppen vil kunne anvendes off-line, ligesom det forekommer uhensigtsmæssigt at foreslå midlertidige løsninger, som er forbundet med ændringer af de daglige arbejdsgange for et stort antal systembrugere.

Samlet er det altså projektgruppens vurdering, at det ikke vil være muligt at opnå hensigtsmæssige resultater ved en ændring af byretternes eksisterende sagsbehandlingssystemer.

Derfor må det lægges til grund, at der - i tiden indtil de nye sagsbehandlingssystemer tages i brug - ikke kan foretages automatisk anonymisering af byretterne.

Hvis domsdatabase skal etableres, før de nye fælles systemer tages i brug, foreslår projektgruppen derfor i stedet, at byretterne fremsender den ankede dom i elektronisk form til landsretterne, som herefter konverterer dommen til Word og anonymiserer den. Denne opgave vil medføre et merarbejde ved landsretterne, som følgelig skal tilføres de fornødne ressourcer.

### **9.11. Sammenfatning – anonymisering**

Projektgruppen har i forbindelse med sine overvejelser om, hvordan anonymiseringen kan tilrettelægges, lagt vægt på, at der bliver tale om en enkel og effektiv løsning, der letter arbejdet med at foretage anonymiseringen.

Projektgruppen har endvidere lagt vægt på, at dommene bør kunne offentliggøres i basen umiddelbart efter domsafsigelsen.

Projektgruppens overvejelser hviler endvidere på den forudsætning, at løsningen ikke må få nogen indflydelse på den enkelte dom. Dommeren skal således fortsat frit kunne bestemme, hvordan en dom struktureres og affattes.

Projektgruppen har endvidere tillagt det afgørende betydning, at det stadig skal være muligt at skrive domme off-line, det vil sige uden on-line adgang til sagssystemerne. Det er en forudsætning for, at der kan arbejdes med domsskrivningen andre steder end ved embedet.

Automatisk anonymisering i forbindelse med domsskrivningen forudsætter, at det, inden den enkelte dom skrives, er vurderet, om dommen skal anonymiseres. Projektgruppen har derfor foretaget en gruppering af de domme, der som altovervejende hovedregel skal anonymiseres.

Tre typer af kriterier kan efter projektgruppens opfattelse føre til, at en sag skal anonymiseres. Det drejer sig om 1) sager der er behandlet efter bestemte kapitler i retsplejeloven eller efter anden lovgivning, der indikerer at sagen indeholder fortrolige oplysninger 2) sager hvor der er nedlagt en bestemt type påstand, og 3) sager hvor bestemte offentlige råd eller nævn optræder som part i sagen.

Projektgruppen anbefaler, at arbejdsgange og systemunderstøttelse tilrettelægges således, at domsskrivning og automatisk anonymisering udføres i en sammenhængende proces ved det embede, som afsiger dommen. Den såkaldte anonymiseringstabel, som anvendes i forbindelse med anonymiseringen, vil kunne lette domsskrivningen. Den automatiske anonymisering skønnes ikke at medføre merarbejde.

Formålet med at anonymisere en dom er at sikre, at der ikke offentliggøres oplysninger i sagen, der kan henføres til en identificerbar, fysisk eller juridisk person. Den automatiske anonymisering af dommene, der foretages ved hjælp af anonymiseringstabellen, er ikke tilstrækkelig til at sikre dette formål. Projektgruppen finder, at den efterfølgende kvalitetskontrol - som består i, at det ved en gennemgang af den anonymiserede dom kontrolleres, om den automatiske anonymisering er gennemført korrekt, og om der er andre fortrolige oplysninger i domsteksten, som skal anonymiseres – bør foretages på en dommers ansvar ved det embede, som drager omsorg for publiceringen af dommen i domsdatabasen.

Den beskrevne løsning til anonymisering af dommene forudsætter, at der er indført nye fælles sagsbehandlingssystemer ved domstolene og kan derfor først etableres i 2007.

Hvis man ikke vil afvente dette, kan man vælge at gennemføre den overgangsløsning, der er beskrevet i afsnit 9.10.

## **10. Domsdatabasens placering**

Retsinformationsrådet anbefalede i betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase, at databasen blev forberedt for udbygning i en senere fase med andet retskildemateriale i form af

domme, andre administrative afgørelser m.v.<sup>35</sup> I betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser tilkendegav Retsinformationsrådet også, at domsdatabase burde etableres under Retsinformation. Rådet lagde vægt på, at brugerne på den måde ville få mulighed for at anvende domsdatabase i sammenhæng med regeldatabase, og at der kunne bygges videre på den eksisterende organisatoriske struktur fra Retsinformation<sup>36</sup>.

I Koktvedgaardrapporten blev det ligeledes forudsat, at domsdatabase organisatorisk skulle placeres under Retsinformation, da formidling af retsafgørelser er et vigtigt og naturligt led i den statslige formidling af retskilder, som Retsinformation skal varetage<sup>37</sup>.

Projektgruppen finder, at retsinformatoriske og organisatoriske hensyn fortsat klart taler for, at en domsdatabase bør etableres under Retsinformation. Sekretariatet for Retsinformation har oplyst, at de løbende administrative opgaver i forbindelse med vedligeholdelsen af en domsdatabase formentlig vil kunne håndteres inden for rammerne af sekretariatets eksisterende, organisatoriske struktur.

## 11. Andre retlige spørgsmål

### 11.1. Hjemmelsspørgsmål

Adgang til retsafgørelser er reguleret i retsplejelovens §§ 41-41a om udskrifter. Disse regler bygger på en grundlæggende forudsætning om, at andre end parter kun har krav på udskrift af domme og kendelser, hvis de har en retlig interesse heri.

Som nævnt i kapitel 4 ovenfor har justitsministeren den 8. oktober 2003 fremsat lovforslag nr. L 23. Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love. Formålet med forslaget er blandt andet at udvide adgangen til aktindsigt ved domstolene. I lovfor-

<sup>35</sup> Jf. s. 71 i betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase.

<sup>36</sup> Jf. s. 62 – 63 i betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser.

<sup>37</sup> Jf. s. 14 i rapporten fra arbejdsgruppen vedrørende formidling af retspraksis.

slaget stilles der forslag om at ophæve §§ 41 og 41 a og i stedet indsætte et nyt kapitel 3 a om aktindsigt indeholdende §§ 41 – 41 g. Efter lovforslagets § 41 e, stk. 1, stilles der generelt det krav til enhver anmodning om aktindsigt, at ansøgeren kan identificere det dokument eller den sag, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Efter lovforslagets § 41 g, stk. 1, kan der gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i lovforslagets §§ 41 a- 41 f, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

I bemærkningerne til lovforslaget er anført følgende om lovforslagets administrative og økonomiske konsekvenser.

”Det foreslås bl.a., at der som udgangspunkt skal være fri adgang til aktindsigt i domme og kendelser. Det må derfor forventes, at domstolene vil modtage flere anmodninger om aktindsigt i domme og kendelser end i dag, uden at det dog er muligt at give et skøn over det forventede antal anmodninger.<sup>38</sup>”

Såfremt der etableres en offentligt tilgængelig domsdatabase med domme fra de overordnede retter, må det omvendt forventes, at en række henvendelser om udlevering af domsudskrifter vil bortfalde.

Lovforslaget indeholder ikke regler om generel formidling af retspraksis.

Projektgruppen finder, at det forud for etableringen af en offentlig domsdatabase vil være hensigtsmæssigt, at der tilvejebringes et klart retsgrundlag for databasen. Dette kan for eksempel ske ved at indsætte en bestemmelse i retsplejeloven.

Det vil blandt andet være relevant at regulere, hvilket indhold domsdatabase skal have, hvilken myndighed der er persondataansvarlig for databasen, hvor databasen organisatorisk skal placeres, og hvorvidt oplysningerne i domsdatabase generelt skal stilles vederlagsfrit til rådighed.

## 11.2. Generel formidling af retspraksis

---

<sup>38</sup> Jf. s. 31 i Lovforslag nr. L 23 Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love.

Generel adgang til retsafgørelser, herunder adgang til retsafgørelser med henblik på formidling af retspraksis, er i dag ikke særskilt reguleret. Det har imidlertid længe været antaget, at mere systematisk udlevering af originale retsafgørelser kan finde sted, når det sker med henblik på offentliggørelse i juridiske tidsskrifter eller lignende<sup>39</sup>. På denne baggrund har flere forlag i dag løbende adgang til retsafgørelser fra de overordnede retter.

### 11.3. Betaling

Det fremgår af projektgruppens kommissorium, at det er hensigten at gøre adgangen til domsdata-basen gratis for den enkelte bruger. Kun den systematiske, kommercielle udnyttelse af domsdata-basen tænkes pålagt brugerbetaling; eksempelvis fra forlag, som ønsker at fremstille domssamlinger på baggrund af basens indhold.

I Koktvedgaardrapporten blev det anbefalet, at databasen stilles gratis til rådighed via internettet<sup>40</sup>. Adgangen til mere systematisk at kopiere domme fra domsdata-basen skulle imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse kræve særskilt tilladelse, og arbejdsgruppen indstillede, at denne tilladelse normalt kun blev givet mod betaling. Arbejdsgruppen fandt, at prisen for en sådan professionel benyttelse af databasens indhold burde fastsættes ud fra de særlige omkostninger, der er ved at stille informationerne til rådighed for forlag m.v., men ikke de generelle omkostninger til drift af database<sup>41</sup>.

Finansministeriet meddelte ved brev af 1. september 1998, at formidling af uredigerede domme via et edb-medie efter ministeriets opfattelse ikke kan siges at være myndighedsudøvelse, men må sidestilles med virksomhedsudøvelse.

Finansministeriet lagde i den forbindelse vægt på, at borgerne ikke kan siges at have en pligt til at være bekendt med retspraksis, hverken i redigeret eller uredigeret form.

Ministeriet vurderede, at udgifterne forbundet med etablering og drift af en domsdatabase er at opfatte som distributionsomkostninger i forbindelse med virksomhedsudøvelsen, hvorfor der som udgangspunkt skal kræves betaling for adgang til domsdata-basen.

<sup>39</sup> Jf. s. 23 i betænkning nr. 1144/1988 om databaser med konkrete afgørelser.

<sup>40</sup> Jf. s. 16 og s. 25 i Koktvedgaardrapporten. (1998, Koktvedgaard)

<sup>41</sup> Jf. s. 16-17 i Koktvedgaardrapporten. (1998, Koktvedgaard)

I efteråret 2000 blev Udvalget om Digital Forvaltning nedsat under Finansministeriets formandskab. Rapporten fra udvalget blev fremlagt den 1. maj 2001. Rapporten indeholder blandt andet en række anbefalinger, der retter sig mod løbende at forbedre grundlaget for digital forvaltning. Anbefalingerne tager udgangspunkt i forholdet mellem myndigheder, men gælder også, hvor det er borgere og virksomheder, der efterspørger andres data<sup>42</sup>.

I rapporten anbefales det, at en myndighed, der giver adgang til data, der er produceret som led i myndighedens udførelse af bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, som udgangspunkt alene skal have betaling for de yderligere omkostninger, der opstår i forbindelse med distributionen<sup>43</sup>.

Devoteam, Fischer & Lorenz har oplyst, at der ikke kan antages at være særlige distributionsomkostninger forbundet med masseudtræk fra en domsdatabase eksempelvis fra forlag, som ønsker at fremstille domssamlinger på grundlag af basens indhold.

## **11.4. Den konkurrenceretlige regulering**

### **11.4.1. Indledning**

Både i dansk ret og i EU-regi findes der regler, der har til formål at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence.<sup>44</sup> Regler, der blandt andet forbyder visse former for konkurrencebegrænsende aftaler og statsstøtte.

Som nævnt i afsnit 11.2. ovenfor har en række forlag i dag løbende adgang til retsafgørelser fra de overordnede retter. Disse retsafgørelser offentliggøres i juridiske tidsskrifter og lignende, der stilles til rådighed mod betaling. Der eksisterer således et marked for formidling af udvalgte, redigerede domme. Konkurrencevilkårene på dette marked vil eventuelt kunne blive påvirket, såfremt der etableres en domsdatabase med offentligt tilskud.

<sup>42</sup> Jf. s. 78 i rapporten fra Udvalget om Digital Forvaltning. (2001)

<sup>43</sup> Jf. s. 79-80 i rapporten fra Udvalget om Digital Forvaltning. (2001)

<sup>44</sup> Jf. § 1 i bekendtgørelse af konkurrenceloven. LBK nr. 381 af 28. juni 2002.



I forbindelse med de hidtidige overvejelser om etablering af en offentlig domsdatabase har man derfor søgt at belyse, hvorvidt konkurrencereglerne, herunder EF - konkurrencereglerne, stiller krav til etableringen og driften af en offentligt tilgængelig domsdatabase, såfremt det må lægges til grund, at domstolenes offentliggørelse af domme er virksomhedsudøvelse i konkurrenceretlig forstand.

#### **11.4.2. Spørgsmål fra Folketinget**

Folketingets Retsudvalg anmodede i december 2001 justitsministeren om at oplyse, hvorvidt ministeren ville tage initiativ til at få afklaret eventuelle EU-konkurrencemæssige problemer ved en eventuel etablering af en domsdatabase med redigerede domme<sup>45</sup>.

Justitsministeriet anmodede ved brev af 17. december 2001 Domstolsstyrelsen om et bidrag til ministerens besvarelse af dette spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg.

I den anledning rettede Domstolsstyrelsen den 19. december 2001 henvendelse til Konkurrencestyrelsen.

#### **11.4.3. Konkurrencestyrelsens vurdering**

Domstolsstyrelsen anmodede Konkurrencestyrelsen om en udtalelse om, under hvilke forudsætninger en offentlig domsdatabase med redigerede og udvalgte domme kan etableres og drives uden at være i strid med konkurrenceretlige regler, herunder EUs konkurrenceretlige regler.

Konkurrencestyrelsen er ved brev af 9. januar 2002 fremkommet med sin foreløbige vurdering af de konkurrenceretlige spørgsmål, som etablering af en domsdatabase giver anledning til.

Konkurrencestyrelsen tilslutter sig Finansministeriets opfattelse af, at etablering og drift af en domsdatabase ikke er myndighedsudøvelse, men derimod må anses for erhvervsvirk-

---

<sup>45</sup> Spørgsmål nr. 22 af 13. december 2001 fra Folketingets Retsudvalg. (Alm. del – bilag 61)

somhed. Der er ifølge udtalelsen fra Konkurrencestyrelsen tale om erhvervsudøvelse, uanset en sådan database bliver redigeret eller ej.

Det er imidlertid Konkurrencestyrelsens vurdering, at risikoen for at forvride konkurrencen er mindre, i jo højere grad dommene bliver offentliggjort som uredigerede rådata, der er frit tilgængelige for alle på lige vilkår.

For så vidt angår de nationale konkurrenceregler, er det Konkurrencestyrelsens vurdering, at styrelsen ikke vil kunne gribe ind over for eventuelle konkurrencebegrænsninger, såfremt en domsdatabase udvikles, etableres og drives på grundlag af en lovbestemmelse, og konkurrencen begrænses som følge af denne regulering.

Med hensyn til de regler om statsstøtte, som findes i fællesskabsretten, kan det ifølge Konkurrencestyrelsen ikke udelukkes, at en statslig finansiering af etablering og drift af en domsdatabase vil være i strid med disse regler. Dette hænger ifølge Konkurrencestyrelsen sammen med, at der i dag findes et marked for udvalgte, redigerede domme. Et marked hvor konkurrencevilkårene vil kunne blive forvredne, såfremt der etableres en domsdatabase med offentligt tilskud.

Konkurrencestyrelsen anbefaler på denne baggrund, at Domstolsstyrelsen tager kontakt til Kommissionen for at få afklaret, om tilskud til udvikling, etablering og drift af en offentligt tilgængelig domsdatabase vil rejse problemer i forhold til Danmarks fællesskabsretlige forpligtelser på dette område.

På baggrund af konkurrencelovens principper anbefaler Konkurrencestyrelsen tillige, at udvikling og etablering af en domsdatabase sendes i udbud. Konkurrencestyrelsen anbefaler ligeledes, at selve driften af domsdata-basen sendes i udbud med passende mellemrum.

#### **11.4.4. Kammeradvokatens vurdering**

Domstolsstyrelsen har i forbindelse med overvejelserne om etablering af en offentligt tilgængelig domsdatabase tillige anmodet Kammeradvokaten om en udtalelse. Kammeradvokaten er ved brev af 2. april 2002 fremkommet med sin vurdering af, om etablering af en

offentlig domsdatabase under Retsinformation med afgørelser fra Højesteret vil være i strid med konkurrence- eller statsstøttereglerne.

Som nævnt i afsnit 3.5. ovenfor har konsulentfirmaet Deloitte Consulting i en rapport om brugerbetaling for en domsdatabase vurderet, at der ikke kan forventes tilstrækkelige indtægter ved brugerbetaling til at dække omkostningerne ved udvikling og løbende drift af en domsdatabase.

Kammeradvokaten lægger derfor til grund for sin vurdering, at en domsdatabase ikke vil kunne finansieres ved brugerbetaling. Kammeradvokaten deler i øvrigt Konkurrencestyrelsens og Finansministeriets opfattelse af, at etablering og drift af en domsdatabase skal betragtes som erhvervsudøvelse.

Det er Kammeradvokatens vurdering, at en statslig bevilling til Retsinformation til etablering og drift af en domsdatabase må betragtes som statsstøtte i konkurrenceretlig forstand.

Det følger af EF-traktatens artikel 87, stk. 1, at statsstøtte under enhver tænkelig form og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene er uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang støtten påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

Endvidere følger det af artikel 88, stk. 3, at Kommissionen skal underrettes om indførelse af sådanne nye støtteforanstaltninger.

Det er Kammeradvokatens vurdering, at statsstøtte til etablering af en domsdatabase fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene.

Derimod anser Kammeradvokaten det for tvivlsomt, om etablering af en domsdatabase med offentlig støtte vil kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Såfremt dette ikke kan antages at være tilfældet, vil etablering af en domsdatabase allerede af denne grund falde uden for de fællesskabsretlige konkurrencereglers anvendelsesområde.

Selvom det må antages, at markedet for domme er så omfattende, at man ved at en eventuel forvridning af konkurrencevilkårene på dette marked kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, er det imidlertid Kammeradvokatens vurdering, at man vil kunne etablere og drive en domsdatabase med statsstøtte uden at komme i strid med fællesskabsrettens statsstøtte- og konkurrenceregler.

Kammeradvokaten henviser i den forbindelse til den særlige undtagelsesregel i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, der har følgende ordlyd:

”Virksomheder der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, eller som har karakter af fiskale monopoler, er underkastet denne traktats bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod fællesskabets interesse.”

Bestemmelsen indebærer ifølge Kammeradvokaten, at statsstøttereglerne kan fraviges til fordel for virksomheder, som har til opgave at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, hvis det er nødvendigt for opfyldelsen af de særlige opgaver, virksomheden skal udføre.

Det er overladt til medlemsstaterne at fastlægge, hvilke ydelser der må betragtes som værende af almen interesse således, at der kan pålægges en bestemt virksomhed en forpligtelse til at levere disse ydelser. Kommissionen og EF-Domstolen kontrollerer alene, om medlemsstaternes fastlæggelse af disse ydelser er behæftet med tydelige fejl.

Det er Kammeradvokatens vurdering, at hverken Kommissionen eller EF-Domstolen vil anfægte en afgørelse om, at etablering og drift af en domsdatabase er en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

Kammeradvokaten oplyser imidlertid, at offentlig støtte til etablering og drift af en domsdatabase kun vil være undtaget fra EU's konkurrence - og statsstøtteregler, hvis tre forhold bliver iagttaget i forbindelse med etablering og drift af en offentligt tilgængelig domsdatabase:

For det første er det en forudsætning, at opgaven med oprettelse og drift af domsdatabase er klart defineret og udtrykkeligt overdraget ved en offentlig myndighedsakt. Denne myndighedsakt kan være en lov, en bekendtgørelse eller et aktstykke til finansloven.

For det andet er det en betingelse for at kunne yde støtte til tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, at markedskræfterne ikke kan sikre en tilfredsstillende opfyldelse af de pågældende behov.

Kammeradvokaten anbefaler på denne baggrund, at man i den forbindelse med etableringen af en domsdatabase nærmere beskriver den samfundsmæssige interesse i at sikre offentligheden en billigere adgang til at gøre sig bekendt med domme fra Højesteret, end hvad markedskræfterne aktuelt kan sikre og fremover må forventes at kunne sikre uden offentlig støtte.

For det tredje gør Kammeradvokaten opmærksom på, at den statsstøtte, som bliver givet til den virksomhed eller den myndighed, der får til opgave at oprette en domsdatabase, ikke må overstige de nettoomkostninger, der er forbundet med den opgave som overdrages.

I relation til udbudsreglerne baserer Kammeradvokaten sin vurdering på, at udviklings- og etableringsomkostningerne vil overstige tærskelværdien i tjenesteydelsesdirektivet. Kammeradvokaten vurderer, at det muligvis ikke vil være nødvendigt at sende opgaven med etablering og drift af en domsdatabase i udbud, såfremt opgaverne henlægges til Retsinformation, og man kan opnå Kommissionens godkendelse af, at opgaverne ikke sendes i udbud<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Denne vurdering synes imidlertid at bygge på en forudsætning om, at det enkelte ministerområde med tilhørende styrelser betragtes som en enhed, fordi institutionerne er under en enkelt ministers instruktionsbeføjelse. Justitsministeren har ikke instruktionsbeføjelser i forhold til Domstolsstyrelsen. Det er derfor formentlig kun muligt at henlægge opgaven til Retsinformation uden udbud, såfremt det ikke er Domstolsstyrelsen, men derimod Justitsministeriet, der tager initiativ til etablering af en domsdatabase i Retsinformation.

Vælger man at overlade opgaven til tredjemand, skal den ifølge Kammeradvokaten bringes i udbud. Kammeradvokaten henviser i den forbindelse til Kommissionens rapport af 18. oktober 2001 til Det Europæiske Råd om forsyningspligtsydelser og Kommissionens meddelelse om forsyningspligtsydelser i Europa af 19. januar 2001.

Derudover er det Kammeradvokatens vurdering, at etablering og drift af en domsdatabase ikke vil være i strid med EF-traktatens artikel 81 og 82 om konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling.

Endelig har Kammeradvokaten vurderet etableringen af en domsdatabase i lyset af de nationale konkurrenceregler. Her er konklusionen, at de nationale konkurrencemyndigheder ikke vil kunne gribe ind, såfremt opgaven med etablering af en domsdatabase fastlægges i en myndighedsakt og i øvrigt opfylder de ovennævnte betingelser om nødvendighed og proportionalitet.

### **11.5. Sammenfatning – andre retlige spørgsmål**

Adgang til retsafgørelser er reguleret i retsplejelovens §§ 41-41 a om udskrifter. Generel adgang til retsafgørelser, herunder adgang til retsafgørelser med henblik på formidling af retspraksis, er i dag ikke særskilt reguleret. Projektgruppen finder, at der i forbindelse med etablering af en offentlig domsdatabase, bør tilvejebringes et klart retsgrundlag for databasen.

Det fremgår af projektgruppens kommissorium, at det er hensigten at gøre adgangen til domsdatabase gratis for den enkelte bruger. Kun den systematiske, kommercielle udnyttelse af domsdatabase tænkes pålagt brugerbetaling.

I rapporten fra Udvalget om Digital Forvaltning anbefales det, at en myndighed, der giver adgang til data, der er produceret som led i myndighedens udførelse af bevillings- eller gebyrfinansierede opgaver, som udgangspunkt alene skal have betaling for de yderligere om-

kostninger, der opstår i forbindelse med distributionen<sup>47</sup>. Der er ikke længere særlige distributionsomkostninger forbundet med masseudtræk af en domsdatabase eksempelvis fra forlag, som ønsker at forædle basens indhold med henblik på fremstilling af domssamlinger m.v.

Udtalelse fra Kammeradvokaten vedrørende de konkurrenceretlige aspekter peger i retning af, at man vil kunne udvikle, etablere og drive en offentligt finansieret domsdatabase, såfremt tre betingelser vedrørende domsdatasens retlige grundlag, formål og finansiering opfyldes.

Med hensyn til udbudsreglerne synes Kammeradvokatens konklusion at være, at det vil være nødvendigt at sende disse opgaver i udbud, medmindre opgaverne henlægges til Retsinformation af Justitsministeriet, og man kan opnå Kommissionens godkendelse af, at opgaverne ikke sendes i udbud.

Projektgruppen har ikke foretaget en selvstændig vurdering af de problemstillinger, der er beskrevet i dette kapitel.

---

<sup>47</sup> Jf. s. 79-80 i rapport fra udvalget om digital forvaltning. (2001)

## Kapitel 12 Omkostninger

Omkostningerne ved etablering og drift af en domsdatabase efter de retningslinier, der er beskrevet i nærværende rapport, er belyst i rapporten fra Devoteam, Fischer & Lorenz, Offentlig domsdatabase: Skitse til løsning punkt 7 og 8. Konklusionerne er følgende:

Etableringsomkostningerne for løsningsforslaget beløber sig til 3 - 4 mio. kr., hvortil kommer den interne omkostning til medarbejdernes tidsforbrug til uddannelse i forbindelse med, at løsningen tages i brug, beregnet til 1300 kursusdage, svarende til knap 6 årsværk<sup>48</sup>. De årlige driftsomkostninger skønnes at udgøre ca. 175.000 kr., hvortil kommer interne ressourcer på 1,2 - 1,7 årsværk ved domstolene og 0,25 årsværk ved Domstolsstyrelsen<sup>49</sup>.

Meromkostningerne ved etablering af overgangsløsningen er opgjort til 0,8 - 1,1 mio. kr., hvortil kommer medarbejdernes yderligere tidsforbrug til uddannelse i forbindelse med, at

---

<sup>48</sup> Jf. Rapport fra Devoteam, Fischer & Lorenz. Offentlig domsdatabase: Skitse til løsning punkt 7.1.

<sup>49</sup> Jf. Rapport fra Devoteam, Fischer & Lorenz. Offentlig domsdatabase: Skitse til løsning punkt 7.2.



overgangsløsningen tages i brug, 1,5 årsværk<sup>50</sup>. Det årlige merforbrug af interne ressourcer svarer til 1 årsværk ved domstolene<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Jf. Rapporten fra Devoteam punkt 8.3.1. og bilag 1.

<sup>51</sup> Jf. Rapporten fra Devoteam punkt 8.3.2.