

Retsinformationsrådets
betænkning
om
databaser med
konkrete afgørelser



Betænkning nr. 1144
København, september 1988

ISBN 87-503-7417-6
Ju 00-204-bet.
Schultz Grafisk A/S

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
I. Indledning	1
II. Resumé	3
III. Det eksisterende retlige informationssystem	23
III. 1. Indledning	23
III. 2. Regelgrundlaget vedrørende formidling af oplysning om judicielle og administrative afgørelser	23
111.3. Det traditionelle, papirbaserede informationssystem	25
111.3.1. Baggrunden for undersøgelserne	25
111.3.2. Statslige myndigheders nuværende distribu- tion af konkrete afgørelser	25
111.3.2.1. Generelt	25
111.3.2.2. Distribution fra de enkelte myn- digheder	27
111.3.3. Den nuværende private distribution af konkre- te afgørelser	35
111.3.4. Offentliggørelse af afgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen	36
III.3.4.1. Generelt om Ugeskrift for Rets- væsen	36
III.3A2. Undersøgelsen	37
111.3.4.3. Borgerlige sager	40
111.3.4.4. Offentliggjorte sagstyper	41
111.3.4.5. Strafferetsplejen	41
111.3.4.6. Tidsperiode fra afsigelse til offent- liggørelse	42
111.3.4.7. Afgørelsens udformning i Uge- skrift for Retsvæsen	42
111.4. Det elektroniske system	43
111.4.1. Indledning	43
111.4.2. Retsinformationsprojektet	44
111.4.2.1. Status	44
111.4.2.2. Konkrete afgørelser	45
III.5. Udgifter ved det eksisterende informationssystem	46
III.6. Nogle nyere initiativer vedrørende retlig information	46
111.6.1. Ændring af registerlovgivningen	46
111.6.2. Betænkning nr. 1117/1987 om Offentlig infor- mation	47

	III.6.3.	Europarådets arbejde vedrørende retsafgørelser i edb-informationssystemer.	47
IV.		Udenlandske informationssystemer med enkeltafgørelser.	49
	IV. 1.	Indledning.	49
	IV.2.	England	49
	IV.3.	Frankrig	50
	IV.4.	Holland	51
	IV.5.	Italien	52
	IV.6.	Norge.	53
	IV.7.	Sverige.	54
	IV.8.	Vesttyskland	54
	IV.9.	Østrig.	56
	IV.10.	EF	57
	IV. 11.	Europarådet	57
	IV. 12.	Sammenfatning.	58
V.		Generelle overvejelser.	59
	V.1.	Indledning	59
	V.2.	Behovet for databaser med konkrete afgørelser.	59
	V.3.	Principielle spørgsmål.	60
	V.4.	Det offentliges rolle.	61
	V.5.	Organisatoriske forhold.	62
	V.6.	Private informationsleverandører.	63
	V.7.	Brugerkredsen.	63
	V.8.	Rådets nærmere overvejelser.	64
VI.		Retsafgørelser.	65
	VI.1.	Indledning	65
	VI.2.	Udvælgelse.	65
	VI.3.	Bearbejdelse (redaktion).	73
	VI.4.	Historik (Ældre afgørelser og udskillelse af uaktuelt stof).	73
	VI.5.	Organisation.	76
VII.		Administrative afgørelser.	79
	VII.1.	Indledning	79
	VII.2.	Udvælgelse.	80
	VII.3.	Historisk udskillelse.	82
	VII.4.	Organisation.	82
	VII.5.	Etablering	83
	VII.6.	Teknisk etablering og ajourføring.	84
VIII.		Personbeskyttelse (Anonymisering).	87
	VIII.1.	Indledning	87
	VIII.2.	Problemstillingen	87

VIII.3.	Retspraksis	88
VIII.3.1.	Det nuværende informationssystem	88
VIII.3.2.	De enkelte hensyn	89
VIII.3.2.1.	Offentlighedsprincippet	89
VIII.3.2.2.	Personbeskyttelse	90
VIII.3.2.3.	Retsinformatriske hensyn	93
VIII.3.3.	Konklusion	95
VIII.4.	Administrativ praksis	96
VIII.4.1.	Det eksisterende informationssystem	96
VIII.4.2.	De enkelte hensyn	97
VIII.4.2.1.	Offentlighedsprincippet	97
VIII.4.2.2.	Personbeskyttelse	97
VIII.4.2.3.	Retsinformatriske hensyn	98
VIII.4.3.	Konklusion	98
IX.	Den teknologiske udvikling	101
IX. 1.	Eksperterssystemer og videnbaserede systemer	101
IX.1.1.	Status	101
IX. 1.2.	Eksperterssystemer	101
IX. 1.3.	Videnbaserede systemer	102
IX. 1.4.	Udviklingen	103
IX.2.	CD-ROM	104
X.	Rådets forslag	107
XI.	Indledning	107
X.2.	Modellen for praksis databaser	107
X.3.	Nærmere om databaser med retsafgørelser	108
X.4.	Nærmere om databaser med administrative afgørelser	110
X.5.	Database- og dokumentstruktur	111
X.5.1.	Ensartethed	111
X.5.2.	Databasestruktur	112
X.5.3.	Dokumentstruktur	113
X.6.	Private informationsleverandører	114
X.7.	Økonomi	115
X.7.1.	Indledning	115
X.7.2.	Udgifterm.v.	115
X.7.3.	Indtægter og rationalisering m.v.	118
X.7.4.	Konklusion	120
X.8.	Handlingsplan	121

BILAG

Bilag 1.	Kommissorium af 28. oktober 1987 til Retsinformationsrådet vedrørende den videre udvikling af det retlige informationsystem med særlig henblik på judicielle og administrative afgørelser samt udarbejdelse af udkast til retningslinier for optagelse af retskildemateriale i Retsinformation, særligt i relation til anonymisering og integritetsbeskyttelse	123
Bilag 2.	Justitsministeriets cirkulære nr. 34 af 18. marts 1983 om den tekniske produktion af retskildemateriale samt om oprettelse af databaser og tekstsøgningssystemer til juridisk informationssøgning	125
Bilag 3.	Notat af 21. marts 1988 vedrørende distribution af retsforskrifter fra Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation	127
Bilag 4.	Oversigt over private publikationer, bortset fra Ugeskrift for Retsvæsen, hvori administrative og judicielle afgørelser offentliggøres. ..	141
Bilag 5.	Undersøgelse vedrørende retsafgørelser og Ugeskrift for Retsvæsen.	147
Bilag 6a.	Notat af 30. oktober 1986 vedrørende regelsanering fra Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation	153
Bilag 6b.	Notat af 18. november 1987 vedrørende regelsanering fra Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation	157
Bilag 7.	Dokumenter fra det italienske »Enlex«	175
Bilag 8.	Registerlovændringen pr. 1. april 1988.	181
Bilag 9.	Justitsministeriets cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation	185
Bilag 10.	Dokumentstruktur	191
Bilag 11.	Eksempler på dokumentstruktur fra Retsinformation	193

KAPITEL I

Indledning

Retsinformationsrådet afgav i januar 1984 Betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase. I betænkningen stillede rådet forslag om etablering af et statsligt, juridisk edb-informationssystem med i første række generelle retsfor skrifter. Ved forslaget forudsatte rådet, at der på et senere tidspunkt kunne tages stilling til den videre udvikling med hensyn til andet retskildemateriale end retsfor skrifter.

I overensstemmelse med betænkningens forslag tog Justitsministeriet i 1985 skridt til etablering af Retsinformation, hvis grundindhold er søgedatabaser for alle ministerområder med gældende love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. Opbygningen heraf skrider planmæssigt frem, og allerede nu er hovedparten af ministerområdernes regelsæt tilgængelige for terminalsøgning m.v. Alle ministerområder vil være dækket medio 1989. Hermed vil der for første gang være skabt en komplet dansk samling af gældende retsfor skrifter, og den første fase af Retsinformationsprojektet vil være tilendebragt

En kortfattet statusredegørelse for Retsinformation er indeholdt i kapitel III.

Ved skrivelse af 28. oktober 1987 **har** Justitsministeriet herefter anmodet Retsinformationsrådet om en redegørelse vedrørende den videre udvikling af det retlige informationssystem med særlig henblik på judicielle og administrative afgørelser. Redegørelsen skal efter kommissoriet omfatte de principielle og praktiske spørgsmål, der knytter sig til den videre udvikling, samt forslag vedrørende de initiativer, som efter rådets opfattelse bør tages med henblik på en forbedret formidling af retlig information i form af judicial og administrativ praksis. Kommissoriet er optaget som bilag 1.

Som det fremgår af kommissoriet, anmodede Justitsministeriet samtidig rådet om at udarbejde et udkast til de retningslinier vedrørende personbeskyttelse, som er forudsat ved de nye bestemmelser om retsinformationssystemer i medfør af lov nr. 383 af 10. juni 1987 om ændring af registerlovene.

Ved afgivelsen af denne betænkning har rådet afsluttet sine overvejelser om de spørgsmål, der er rejst i kommissoriet.

Betænkningen falder i tre dele. Den beskrivende del omfatter teksten til og med kapitel IV, medens rådets overvejelser og vurderinger er gengivet i kapitlerne IV-IX. Endelig indeholder kapitel X en samlet fremstilling af de initiativer, som rådet stiller forslag om.

Rådets overvejelser vedrørende spørgsmålet om personbeskyttelse er indeholdt i kapitel VIII. På grundlag af et udkast fra rådet, der hviler på de i kapitel VIII anførte synspunkter, har Justitsministeriet udstedt et cirkulære om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation. Cirkulæret er optaget som bilag 9 til denne betænkning.

Som det nærmere fremgår af kapitel X, stiller rådet forslag om, at der nu tages skridt til etablering af databaser med retsafgørelser og med administrative afgørelser i Retsinformation.

Retsinformationsrådet vil på et senere tidspunkt påbegynde nærmere overvejelser med hensyn til en række andre spørgsmål vedrørende udviklingen af retlige informationssystemer, herunder juridisk litteratur og de såkaldte ekspert- og videnbaserede systemer.

Ved afgivelsen af denne betænkning har Retsinformationsrådet følgende sammensætning:

Professor, dr. jur. Mogens Kockvedgaard (formand).

Advokat Henrik Andersen, Advokatrådet.

Retspræsident Knud Arildsen, Den danske Dommerforening.

Kommitteret Ruth Christensen, Statsministeriet.

Departementschef Michael Christiansen,
Forsvarsministeriet (udpeget af Justitsministeriet).

Sekretariatschef Benedicte Federspiel, Forbrugerrådet.

Konsulent Jan Steen Jensen, Skatteministeriet.

Afdelingschef Mogens Brabrand Jensen, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns og Frederiksbergs kommuner.

Afdelingschef Erik Juul, Folketingets Bureau og Folketingssekretariatet

Kst. retsassessor Pia Petersen, Danmarks Jurist- og Økonomforbund.

Udviklingschef Bo Smith, Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet.

Kst. kontorchef Hanne Willumsen, Indenrigsministeriet.

Sekretariatsopgaverne er varetaget af direktør L. Engelbrecht, Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation, og konsulent Chr. Bache, Justitsministeriet.

KAPITEL II

Resumé

Betænkningens kapitler III-X falder i 3 dele. Således indeholder kapitel III og IV betænkningens beskrivende afsnit, medens Retsinformationsrådets vurderinger og overvejelser findes i kapitel V-IX. Endelig indeholder kapitel X en samlet, udførlig fremstilling af de forslag til initiativer m.v., som rådet stiller.

I kapitel III gennemgås med særlig henblik på judicielle og administrative afgørelser nogle træk af det eksisterende informationssystem — såvel det traditionelle som det elektroniske. Kapitlet indeholder en statusredegørelse for Retsinformation, herunder også for regeldatabaserne. Derefter gengives resultaterne af en nærmere undersøgelse af, hvorledes oplysning om judicielle og administrative afgørelser for tiden distribueres af offentlige myndigheder såvel som af private forlag m.fl. Et særligt afsnit er reserveret Ugeskrift for Retsvæsen, der i dag er den eneste eksisterende, almindelige domssamling herhjemme. Der er i den forbindelse optaget en række statistiske oplysninger om indholdet af ugeskriftet samt generelt om de afgørelser, der træffes ved domstolene.

Beskrivelsen af det eksisterende informationssystem suppleres med nogle skønsmæssige opgørelser af udgifterne til dette system. Sådanne opgørelser, der bl.a. involverer abonnental og priser m.v., kan efter sagens natur ikke foretages med større præcision. De gennemførte undersøgelser viser dog, at der samlet anvendes ganske betydelige beløb ikke blot til retlig information i almindelighed, men også til information om juridicel og administrativ praksis.

Kapitel III slutes med en kort omtale af nogle nyere initiativer af betydning for betænkningens emnekreds. Det drejer sig om registerlovgivningens nye regler om Retsinformation og andre retsinformationssystemer, om Betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information samt om Europarådets arbejde med spørgsmålet om retsafgørelser i edb-informationssystemer.

Kapitel IV indeholder en beskrivelse af forholdene i udlandet med hovedvægten på europæiske retsinformationssystemer med konkrete afgørelser. Det fremgår af kapitlet, at sådanne systemer i betydeligt omfang allerede er etableret og i anvendelse i vesteuropæiske lande. Der findes i disse lande såvel statslige systemer som systemer, der udelukkende drives på privat basis. De omtalte systemer er på mange måder forskellige, men fælles for dem synes at være, at der på den ene eller den anden måde foretages en udvælgelse af det materiale i form af konkrete afgørelser, der optages i databaserne, og at denne udvælgelse er et af de helt centrale spørgsmål i forbindelse med de konkrete afgørelser. Endvidere forekommer i lande med flere, herunder private edb-informa-

tionssystemer, i vidt omfang såvel overlapninger mellem systemerne som retsområder, der slet ikke dækkes.

Kapitel V indeholder rådets generelle overvejelser vedrørende spørgsmålet om oprettelse af databaser med konkrete afgørelser.

Efter rådets opfattelse bør regeldatabaserne i Retsinformation ikke stå alene. Den fulde værdi af regeldatabaserne opnås først, når disse kan anvendes i sammenhæng med oplysninger om den konkrete retsanvendelse. For en ganske bred kreds af brugere, herunder ikke mindst advokaterne og dommerne, er retspraksis om muligt af større praktisk interesse i et edb-informationssystem end de generelle retsfor skrifter.

På retsområder med få domstolsafgørelser må de praktisk set væsentligste fortolkningsbidrag hentes i administrationens ledende afgørelser. Skal det moderne retsinformationssystem give et komplet billede af retsanvendelsen — uden favorisering af de områder, hvor forekommende tvister typisk fører til egentlige retssager — er det derfor en forudsætning, at såvel retspraksis som administrativ praksis optages.

Som berørt i Betænkning nr. 1001/1984 har udviklingen i retssystemet ført til stadig stigende vanskeligheder med at holde styr på nutidens komplicerede retsstof. Når regelværket bliver mere og mere finmasket, øges helt naturligt behovet for oplysninger om retsanvendelsen.

Ønsket om at tilvejebringe en central indgang til oplysning om administrationens praksis er ikke ny. Lovtidendelovens bestemmelse om optagelse af administrative afgørelser af almindelig interesse i Ministerialtidende stammer fra 1870. Behovet er ikke blevet mindre siden. Imidlertid kunne lovtidendeudvalget i 1975 konstatere, at ordningen ikke virker, og udvalget understregede behovet for bedre information om administrativ praksis.

Databaser med retlig og administrativ praksis må antages at have et betydeligt markedspotentiale.

Da anvendelsen af edb til tekstbehandling indebærer, at afgørelsernes originale tekster i fremtiden vil foreligge på maskinlæsbart medium fra starten, vil indlæggelsen i søgedatabaser i øvrigt billiggøres væsentligt.

Udviklingen i udlandet viser, at konkrete afgørelser, herunder navnlig retsafgørelser, indtager en meget fremtrædende plads i stort set alle vesteuropæiske edb-informationssystemer.

Også en samlet økonomisk betragtning, der indbefatter såvel indtægter som interne og eksterne rationaliseringsfordele, taler for etablering af databaser med konkrete afgørelser, jf. nærmere i kapitel X.

Retsinformationsrådet har bl. a. på denne baggrund fundet, at der i lyset af den tekniske udvikling fortsat bør ske en udbygning af retsinformationssystemet, og at det næste led i denne udvikling bør være søgedatabaser med konkrete afgørelser — først og fremmest retspraksis, men også administrativ praksis.

Rådet har endvidere overvejet spørgsmålet om betydningen for retsudviklingen af, at der gennem etablering af databaser med retsafgørelser skabes en langt større gennemsigthed i forhold til tidligere praksis. Bl. a. på baggrund af erfaringerne fra udlandet har rådet imidlertid ikke fundet betænkeligheder ved, at enkeltafgørelser i stort omfang optages i edb-informationssystemer.

På samme måde som med hensyn til de generelle retsforskrifter i Betænkning nr. 1001/1984 har rådet overvejet, hvorvidt praksisdatabaser bør søges etableret ved et generelt, statsligt initiativ eller på anden måde, herunder eventuelt i form af private informationsleverandørers databaser under Retsinformation.

I denne forbindelse kan for det første anføres de samme synspunkter som vedrørende **forskrifterne**, jf. Betænkning nr. 1001/1984, side 35 ff. Praksisdatabaser må således under alle omstændigheder ventes at opstå. Hvis dette område i det hele overlades til det private initiativ, vil systemerne givet blive ukomplette, idet kommercielle synspunkter naturligt vil være bestemmende for, hvilke områder der dækkes. Erfaringerne fra udlandet peger på, at private systemer virker i retning af en skæv fordeling af indsatsen på forskellige retsområder, uens kvalitet og manglende sammenhæng. En sådan tendens må ventes at være så meget desto stærkere i et lille retsområde som det danske.

Med hensyn til det offentlige gælder, at myndighederne (domstole og forvaltningen) efterhånden selv bruger edb i en sådan udstrækning, at praksisdatabaser — uden et centralt initiativ — vil opstå som delsystemer etc.

For det andet kan det anføres, at praksisdatabaser fremover vil være et meget slagkraftigt instrument i al retlig argumentation. Det offentlige bør derfor sikre objektivitet og lige vilkår for alle brugere.

Til forskel fra generelle retsforskrifter gør sig i øvrigt med hensyn til judiciel såvel som administrativ praksis det særlige forhold gældende, at udvælgelse under én eller anden form må anses for nødvendig. Denne udvælgelse er bestemmende for, hvilket billede af retstilstanden og -udviklingen, brugerne præsenteres for. Det er efter rådets opfattelse en både praktisk og principiel nødvendighed, at vedkommende myndigheder inddrages i arbejdet med udvælgelse og redaktion, og at myndighederne tillægges ansvaret herfor.

Rådet har på denne baggrund fundet, at grundlæggende hensyn til objektivitet og repræsentativitet klart taler for, at staten påtager sig opgaven med etablering af grundlæggende databaser med praksis.

Rådet har endvidere fundet, at oprettelsen af praksisdatabaser bl.a. i overensstemmelse med de synspunkter, der ligger bag det eksisterende Retsinformation, samt de synspunkter, der er anført i Betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information, bør ske ved videre udbygning af Retsinformation. Der er herved navnlig lagt vægt på betydningen af, at der fra én indgang kan søges oplysninger i flere databaser. Det er således en afgørende styrke ved Retsinformation, at systemet ikke blot indeholder statslige retsforskrifter men også andet retskildemateriale, herunder materiale fra Folketinget i form af lovforslag, de private databaser vedrørende skatteret m.v.

Der bør bygges videre på den eksisterende organisatoriske struktur fra Retsinformation, således at Justitsministeriet får ansvaret for databaser med retsafgørelser, og det enkelte ministerium får ansvaret for databaser med administrative afgørelser inden for det pågældende ressortområde.

Af placeringen af databaserne under Retsinformation følger, at edb-servicebureau bliver I/S Datacentralen af 1959. Ved etablering af praksisdatabaser under Retsinformation opnås endvidere den fordel, at den eksisterende organisation og det eksisterende aftalekompleks, herunder vedrørende markedsføring, kan anvendes.

Generelt bør databaser med konkrete afgørelser indrettes efter fælles retningslinier på grundlag af betænkningens synspunkter og i det enkelte tilfælde efter forelæggelse for og i samråd med Retsinformationsrådetj. i øvrigt Justitsministeriets cirkulære nr. 34 af 18. marts 1983. Rådet bør have indsigt med, at formålet med den foreslåede ordning opfyldes, således at objektivitet og repræsentativitet sikres.

Den skitserede ordning udelukker ikke, at der også med hensyn til konkrete afgørelser bliver mulighed for, at private informationsleverandører kan etablere databaser under Retsinformation. Ministeriernes »officielle del« kan således suppleres af private databaser med yderligere materiale, bearbejdede eller kommenterede udgaver m.v. Efter rådets opfattelse nødvendiggør de særlige udvælgelsesproblemer vedrørende praksis imidlertid, at rådet også i forhold til private informationsleverandørers databaser bør kunne påse, at der følges retningslinier, som harmonerer med grundprincipperne og intentionerne bag Retsinformation.

På samme måde som i det eksisterende Retsinformation skal der være almindelig adgang til mod betaling at søge via terminal m.v. i de foreslåede databaser med konkrete afgørelser.

Et af hovedformålene med etableringen af Retsinformation er at gøre adgangen til at fremfinde information vedrørende retskilder nemmere og at sikre, at flere informationer offentliggøres. På denne måde rummer systemet fordele for alle brugere. Denne nemmere adgang til juridiske informationer vil, såfremt bibliotekerne anvendte Retsinformation i langt højere grad end tilfældet er for tiden, også blive en fordel for den enkelte borger, der via bibliotekerne søger at indhente juridisk information. For så vidt angår den ikke-professionelle bruger, vil problemer med hensyn til de tekniske søgefærdigheder i vidt omfang netop kunne løses ved søgning på biblioteker med bistand fra personalet.

Kapitel VI indeholder rådets nærmere overvejelser vedrørende retsafgørelser, herunder spørgsmålet om udvælgelse, historik, redaktion og organisation.

Det principielt væsentligste problem er at sikre en såvel dækkende, som repræsentativ og objektiv udvælgelse af stoffet.

I Ugeskrift for Retsvæsen offentliggøres årligt ca. 400 domme og kendelser fra Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten i København. Der afsiges ved disse retter årligt ca. 9.000 domme og kendelser, heraf ca. 3.000 i den civile og ca. 6.000 i den kriminelle retsplejes former. Ved opgørelsen af disse tal er alene medregnet sager, der

afgøres efter domsforhandling eller sædvanlig kæremålsbehandling m.v., og således ikke sager, der hæves eller afgøres ved udeblivelsesdom, afvisning forud for domsforhandling m.v. Der sker således en meget betydelig frasortering ved udvælgelsen af de afgørelser, der optages i ugeskriftet.

Medens langt de fleste af Højesterets afgørelser bortset fra sagsomkostningsafgørelser mil., offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen, optages en langt mindre andel af afgørelserne fra landsretterne og SØ- og Handelsretten. For de civile sagers vedkommende optages mellem 10-15 % af afgørelserne fra landsretterne og SØ- og Handelsretten i København. Afstraffesagerne ved landsretterne offentliggøres under 1 %.

På samme måde som redaktionsopgaverne for så vidt angår højesteretsdomme udføres af højesteretsdommere, foretages udvælgelsen af afgørelser fra landsretterne og SØ- og Handelsretten af medlemmer af disse retter. Udvalgelsen sker efter et skøn, der ikke er bundet af faste, skrevne retningslinier.

Det er efter rådets vurdering en almindelig opfattelse — blandt såvel dommere, advokater som anklagere — at der er behov for formidling af flere afgørelser end de, der for tiden optages i Ugeskrift for Retsvæsen.

Der føres såvel ved landsretterne som ved SØ- og Handelsretten i København kartoteker, hvori optages resumeer eller »hoveder« for en række af disse retters afgørelser, som ikke optages i ugeskriftet, men som findes at være af interesse som fortilfælde.

Rådet kan tiltræde, at der er behov for formidling af væsentlig flere afgørelser end hidtil. Rådet har endvidere fundet, at der med hensyn til udvælgelsen bør tages udgangspunkt i ugeskriftets praksis.

Efter en nærmere gennemgang af den nuværende udvælgelsespraksis har rådet konkluderet, at alle højesteretsafgørelser bør optages. Afgørelser fra landsretterne og SØ- og Handelsretten i København bør udvælges efter et negativt udvælgelseskriterium, således at en afgørelse optages, medmindre den må anses for værende uden retsinformativ interesse, fordi den alene bekræfter en tilstrækkelig belyst, fast praksis, herunder vedrørende strafudmåling, udeblivelse, afvisning m.v., eller fordi den alene er et eksempel på konkret bevisbedømmelse, kontraktfortolkning, misligholdelse og lign., som ikke bør optages som eksemplifikation herpå. Det er herved forudsat, at afgørelser vedrørende bl.a. strafudmåling optages i videre omfang end hidtil, således at der herved skabes et klart billede af den glidende udvikling i udmålingspraksis, herunder at afgørelser vedrørende de enkelte lovovertrædelsestyper optages med passende mellemrum. På visse områder, f.eks. særlovsområder som færdsels- og miljølovgivningen, kan der være anledning til en særligt intensiv dækning.

Med hensyn til forlig i civile sager bør oplysning alene optages om sager, der efter dom i første instans forliges i ankeinstansen, og under forudsætning af, at appelrettens skriftligt nedfældede tilkendegivelse går ud på, at dommen ville blive stadfæstet uden ændringer - også med hensyn til begrundelsen.

Rådet har derimod ikke fundet, at byretsafgørelser bør optages i almindelighed. Selvom der meget vel kan forekomme endelige byretsafgørelser, der falder under det almindelige udvælgelseskriterium, må det for en gennemsnitsbetragtning være afgørende, at retsspørgsmål typisk afgøres ved landsret eller Højesteret. Der bør dog iværksættes forsøg med en særlig database for strafferetlige byretsafgørelser. Et sådant forsøg bør gennemføres i samarbejde med domstolene, forsvarsadvokaterne og anklagemyndigheden.

Det er forbundet med stor vanskelighed at skønne over, hvor væsentlig en stigning i antallet af offentliggjorte retsafgørelser rådets forslag vil medføre. Der må dog samlet påregnes noget i retning af en fordobling i forhold til det nuværende niveau.

Under hensyn til anvendelsen af de ovenfor foreslåede kriterier finder rådet det afgørende, at redaktionsopgaverne varetages af medlemmer af de pågældende retter. Afgørelserne bør i almindelighed optages i fuld tekst og forsynes med »hoveder«, emnerubricering og noter, der udarbejdes af redaktørerne. I tilknytning til den enkelte afgørelse bør anføres, hvorvidt afgørelsen er appelleret eller tredjeinstansbevilling afventes.

Rådet har fundet, at der ved etableringen af systemet bør indlægges materiale om ældre praksis i et sådant omfang, at systemet fra starten kan anvendes som den almindelige indgang til oplysning om retspraksis. Efter nærmere overvejelse af de spørgsmål, der knytter sig til denne problemstilling, har rådet fundet, at der for det første bør indlægges afgørelser — typisk fra Ugeskrift for Retsvæsen — i fuld tekst m.v. for en kortere periode, f.eks. de seneste 10 år før systemets etablering. For det andet bør ældre praksis optages i form af »hoveder« for en længere periode tilbage i tiden. Indlæggelsen heraf kan ske på grundlag af de håndbøger, der anvendes i praksis, d.v.s. for så vidt angår civile afgørelser realregistrene til domssamlingerne i civile sager, og for så vidt angår kriminelle sager »Systematisk oversigt over domme i kriminelle sager«.

Rådet har lagt vægt på, at man med den foreslåede løsning for ældre praksis henholder sig til en allerede foretaget udvælgelse, som gennem længere tid har dannet grundlaget for søgning efter retspraksis. Forslagets gennemførelse forudsætter en aftale med udgiveren af ugeskriftet, realregistrene og domsoversigterne.

Særligt for så vidt angår skatteret bemærkes, at udvalget i Ugeskrift for Retsvæsen i hvert fald gennem nogen tid er foretaget i lyset af, at civil skatteretlig praksis er veldokumenteret i andre publikationer. Det bør derfor sikres, at der fortsat i Retsinformation findes et bredere udvalg på dette område.

Spørgsmålet om udskillelse af uaktuelt stof af databaser med retsafgørelser rejser problemer af såvel praktisk som principiel krakter. I princippet vil den ideelle løsning bestå i, at der løbende tages stilling til hver enkelt sag med henblik på udskillelse og eventuel overførsel til en historisk base, således som der i Retsinformation findes databaser for tidligere gældende generelle retsforskrifter. En sådan løsning er imidlertid ikke realistisk.

Rådet har derfor rundet, at der — i hvert fald indtil videre — ikke bør foretages nogen egentlig løbende udskillelse. Derimod bør afgørelserne opdeles i databaser på en sådan måde, at man vil kunne vælge, om man vil søge i praksis for perioder på henholdsvis 1, 5 eller 25 år. Dette udelukker ikke, at man inden for hver af disse tidsmæssige rammer begrænser sin søgning yderligere ved hjælp af supplerende søgekriterier, f.eks. afgørelser truffet efter en bestemt dato.

At det redaktionelle ansvar henlægges til dommere, udelukker ikke, at andre inddrages i udvælgelsen. Det vil efter rådets opfattelse være af stor betydning både af principielle hensyn og af hensyn til den praktiske gennemførelse af udvælgelsen, at en bredere, kvalificeret kreds kan medvirke ved valget af den praksis, der optages. Det bør derfor overvejes at etablere et formaliseret samarbejde med sådanne brugere af retskildemateriale. Navnlig kan advokaterne og anklagemyndigheden komme på tale.

Løbende drøftelse af mere generelle redaktionelle spørgsmål, herunder anvendelse af de foreslåede udvælgelseskriterier, forudsættes at forblive i Retsinformationsrådet.

Kapitel VII indeholder rådets nærmere overvejelser vedrørende administrative afgørelser, herunder spørgsmålet om udvælgelse, historisk udskillelse, organisation, etablering og ajourføring. Et af de vanskeligste spørgsmål vedrørende administrativ praksis består i at fastlægge, hvad der er relevant praksis, og dermed hvad der bør indlægges i baserne. På dette område findes der ikke for tiden nogen mere almindelig samling af enkeltafgørelser, som tilfældet er vedrørende judicielle afgørelser, hvor der kan tages udgangspunkt i Ugeskrift for Retsvæsen. Udvalgesspørgsmålet forekommer således endnu vanskeligere med hensyn til administrativ praksis end med hensyn til retspraksis.

I forbindelse med rådets overvejelser om etablering af databaser med konkrete afgørelser er der foretaget en undersøgelse såvel af statslige myndigheders distribution af konkrete afgørelser som af den private distribution af konkrete afgørelser. Denne undersøgelse viser ikke nogen entydig tendens, idet der hovedsagelig kun foretages distribution af konkrete administrative afgørelser indenfor ganske specifikke områder. Endvidere er mængden af offentliggjorte afgørelser forsvindende lille i forhold til det faktiske antal afgørelser. Udvælgelsen af afgørelser forekommer dernæst tilsyneladende noget usystematisk, og udvælgelseskriterierne er ikke altid umiddelbart indlysende. Der er dog såvel indenfor den statslige som den private distribution enkeltområder, hvor der foregår en systematisk distribution af afgørelser, og endelig udgiver nogle offentlige institutioner årsberetninger indeholdende konkrete afgørelser.

En øget og langt mere systematisk offentliggørelse af konkrete administrative afgørelser, herunder også fra klagenævn, er der blevet udtrykt ønske om fra forskellig side. Den meget spredte offentliggørelse af administrative afgørelser betyder, at det ikke er muligt umiddelbart for den enkelte sagsbehandler, såvel offentlig som privat, f.eks. advokater og andre, at finde praksis frem på et givent område. Rådet er af den opfattelse, at en systematisk offentliggørelse af centraladministrationens, herunder klagenævns afgørelser, vil kunne betyde en lettelse i sagsbehandlingen. Endvidere vil det kunne have betydning for, hvor mange sager der forelægges for centraladministrationen eller

de særlige klageinstanser. Såfremt den administrative praksis er veldokumenteret i form af en øget, løbende offentliggørelse i struktureret form, vil såvel private som offentlige sagsbehandlere ad denne vej kunne få afklaret mange sager og dermed undlade at forelægge disse for myndighederne eller siden indbringe dem for klageinstanser. Dette ville tillige i højere grad give sagsbehandlerne mulighed for overfor den sagen vedrørende at give et mere klart svar angående sagens problemstilling. Efter rådets opfattelse bør der således offentliggøres afgørelser indenfor langt flere områder, offentliggørelsen bør ske systematisk, og der bør ske en meget hurtig opdatering af baserne.

Det er ikke muligt på samme måde som ved retsafgørelserne at opstille nogle skarpe kriterier for, hvilken udvælgelse der bør ske på de enkelte ministeriers områder. Det må overlades til de enkelte ministerier at udvælge, hvilke afgørelser der skal ind i basen under forudsætning af, at der her tilgodeses behovet for en øget distribution af konkrete afgørelser, samt at udvælgelsen er bred, at den foretages systematisk, og det sikres, at ny praksis indlægges. Det er i den sammenhæng endvidere af afgørende betydning, at udvælgelsen foretages af personer med god juridisk indsigt indenfor de enkelte fagområder. Mængden af administrative afgørelser gør, at der bør anvendes et positivt udvælgelseskriterium, da det er af afgørende betydning for basens værdi for brugerne, at det alene er afgørelser af relevant betydning, der indlægges. De afgørelser, der er vigtigst at få offentliggjort, er de afgørelser, der afspejler væsentlige konflikter mellem borgerne og det offentlige, hvorfor der bør vises en vis tilbageholdenhed med at offentliggøre afgørelser, der ikke er truffet af den øverste rekursmyndighed.

Rådet har endvidere rundet, at der ved etablering af systemet — på samme måde som med hensyn til retsafgørelser — kan være behov for allerede fra starten at optage afgørelser, der er truffet før systemets etablering. Bestemmende for udvalg og omfang må være, at databaserne såvidt muligt fra først af bør kunne anvendes som almindelig indgang til søgning af oplysning om praksis. Omfanget kan således variere efter de enkelte sektorområders beskaffenhed. Generelt vil der formentligt kunne nøjes med materiale for kortere perioder end foreslået med hensyn til retsafgørelser.

For så vidt angår spørgsmålet om udskillelse af uaktuelt stof fra databaserne har rådet fundet — på samme måde som ved de judicielle afgørelser — at der ikke bør foretages nogen egentlig løbende udskillelse indtil videre. Derimod bør der ske en markering på allerede indlagte afgørelser af, at de regler, afgørelsen vedrører, eventuelt er ændret i forhold til de fra starten på dokumenterne anførte henvisninger.

Rådet finder, at der ved etableringen af baser med administrative afgørelser bør følges den samme organisatoriske model som ved etablering af baser med generelle retsfor skrifter. Dette indebærer, at det enkelte ministerium får ansvaret for ministerområdets administrative praksis, og redaktionsopgaven bør udføres i ministerierne af specialister indenfor de enkelte forvaltningsgrene. Det bør i øvrigt betragtes som en del af ministeriernes informationsforpligtelse at formidle administrativ praksis, hvad enten formidlingen sker på papir eller edb.

For så vidt angår særlige klageinstanser, hvis afgørelser er af judiciel karakter, finder rådet, at det på samme måde som ved domstolene bør overlades til klageinstansen at

udvælge afgørelserne, såfremt klageinstansen har domstolslignende karakter, som f.eks. Monopolankenævnet og Registerrådet.

I de tilfælde hvor den myndighed, der afgør sagen, principielt må betragtes som part, typisk afgørelser i 1. instans, kan der være anledning til at formidle et nærmere samarbejde med f. eks. kommunale og private brugere, herunder eventuelt advokater, revisorer, partsorganisationer m. fl.

Rådet finder, at etableringen af baser med administrative afgørelser bør ske etapevis, således at ministerierne får til opgave at gennemgå det enkelte ministeriums område, for så vidt angår administrativ praksis og i den forbindelse tage stilling til, i hvilket omfang der skal indlægges administrative afgørelser i databaserne. Ved gennemgangen bør ministerierne især have opmærksomheden henledt på, om ministeriernes afgørelser skal lægges ind som en samlet enhed, eller om der skal splittes op i deldatabaser, således at det dog fortsat er muligt at søge på alle baserne på én gang under det enkelte ministerium. Under denne gennemgang bør ministerierne ligeledes tage stilling til etablering af baser med afgørelser fra samtlige de klageinstanser, der i henhold til lovgivningen henhører til det pågældende ministerium, hvilket bør ske i tæt samarbejde med klageinstanserne. Denne gennemgang bør for alle ministeriernes områder tilendebringes indenfor en kortere periode. Retsinformationsrådet vil herefter rette henvendelse til de enkelte ministerier med henblik på at få fastlagt de generelle kriterier for det enkelte ministeriums indlæggelse af administrative afgørelser. Den koordinerende planlægning af etableringen og den senere styring af den faktiske etablering af baserne bør ske i Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Når de enkelte ministeriers opklaringsfaser er overstået, bør der udarbejdes en tidsplan, der tilrettelægges på samme måde som ved etableringen af baser med retsfor skrifter. Det kunne være hensigtsmæssigt, at de områder, hvor der allerede foretages en systematisk distribution af administrative afgørelser på tryk, etableres tidligt i fasen.

Det er af stor betydning, at etableringsfasen bliver relativt kort. Det bør i første fase sikres, at der ved etableringen af baser med administrative afgørelser bliver en rimelig bred repræsentation af administrativ praksis af hensyn til brugerne. Ministerierne vil have mulighed for i en anden fase at udbygge baserne i de enkelte områder, f.eks. ved indlæggelse af flere enkelte afgørelser.

Rådet finder endvidere, at retningslinierne til de enkelte ministerier med henblik på at foretage en gennemgang i det enkelte ministerium samt de videre hovedprincipper for etableringen af baserne bør fastsættes i cirkulære udstedt af Justitsministeriet.

Grundet det meget forskellige teknologiske niveau de enkelte statslige myndigheder befinder sig på — i modsætning til domstolene — vil der være mange forskellige måder, såvel etablering som ajourføring af baser med administrative afgørelser kan ske på. Dette vil bl.a. afhænge af, om afgørelserne allerede forefindes på edb-læsbart medium, f.eks. fordi der allerede forefindes trykte samlinger af afgørelserne, eller fordi ministerierne indskrifer afgørelserne på tekstbehandling. Forefindes afgørelserne på et konverterbart edb-medium, bør det på samme måde som ved etablering af regelbaserne efter rådgivning af Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation være ministeriets

eget valg, om ministeriet selv vil indskrive afgørelserne, lade f.eks. I/S Datacentralen, J. H. Schultz Grafisk A/S eller andre indskrive teksterne. Ajourføring af baserne med administrative afgørelser bør — lig domsdatabaserne — derimod integreres som en del af den proces, der sker i forbindelse med, at afgørelsen træffes, således at afgørelserne kan lægges over i Retsinformation on-line eller eventuelt via disketter umiddelbart i forlængelse af, at afgørelserne træffes.

I kapitel VIII behandles spørgsmålet om personbeskyttelse i forbindelse med optagelse af konkrete afgørelser i edb-informationssystemer.

Ved lov nr. 383 af 10. juni 1987 foretoges forskellige ændringer i registerlovene. I denne forbindelse indførtes en særlig ordning med hensyn til retlige informationssystemer, herunder Retsinformation, hvorved sådanne systemer blev frigjort fra registerlovgivningens almindelige regelsæt. De nye regler og baggrunden herfor er nærmere beskrevet i betænkningens bilag 8.

Rådet har i marts 1988 efter Justitsministeriets anmodning afgivet en redegørelse vedrørende spørgsmålet om behandling af personoplysninger i Retsinformation. Redegørelsen indeholdt et udkast til retningslinier med bemærkninger. På grundlag heraf og efter forelæggelse for Registertilsynet har Justitsministeriet udstedt cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation, der svarer til rådets udkast. Betænkningens kapitel VIII gengiver rådets redegørelse. Cirkulæret er sammen med rådets bemærkninger til udkastet optaget som bilag 9.

En række modsat rettede hensyn gør sig gældende vedrørende formidling af personoplysninger i tilknytning til konkrete afgørelser i Retsinformation eller lignende systemer. Der kan anføres på den ene side hensynet til beskyttelse af enkeltpersoner og på den anden side princippet om offentlighed i retsplejen og i forvaltningen, myndighedernes informationsforpligtelse samt retsinformatiske hensyn til teksternes forståelighed og anvendelighed, ressourceindsatsen ved systemets opbygning og vedligeholdelse, ajourføringstiden m.v.

Retsinformationsrådet har efter en nærmere vurdering af de nævnte hensyn fundet, at man dels bør bygge videre på den anonymiseringspraksis af domme m.v., der følges i Ugeskrift for Retsvæsen, dels bør forstærke beskyttelsen i et edb-system ved at gøre alle personnavne m.m. usøgbare.

Dette forslag omfatter således egentlig anonymisering i et omfang, der svarer til anonymiseringen i ugeskriftet, hvilket bl.a. indebærer anonymisering af ægteskabssager, faderskabssager, sager om administrativt bestemt frihedsberøvelse og sager om adoption uden samtykke samt straffesager. Rådet har i denne forbindelse lagt vægt på, at denne anonymiseringspraksis, der ikke har givet anledning til kritik, er fastlagt af medlemmer af de overordnede domstole.

Ved teknisk at forhindre, at søgesystemet anvendes til automatiseret fremfindning af oplysninger om bestemte personer, eftersom der ikke vil kunne søges på personnavne, griber man endvidere direkte om dét, der er kernen i problemet omkring edb-registrering af personoplysninger.

Klare retsinformatoriske hensyn taler for, at journalnumre i form af saglistenumre m.v. optages i edb-systemet. De enkelte dokumenter bør under alle omstændigheder indeholde en entydig identifikation. Rådet foreslår derfor, at afgørelserne i edb-systemet optages med angivelse af journalnumre i form af saglistenumre m.v. i søgbar form.

På det organisatoriske plan foreslår rådet, at opgaven med stillingtagen til den egentlige anonymiserings omfang placeres dér, hvor ansvaret for den enkelte afgørelse findes, d.v.s. hos retten. Herved sikres bl.a., at spørgsmålet kan afgøres efter et førstehåndskendskab til den enkelte sag.

Retsinformationsrådet har fundet, at spørgsmålet om anonymisering af administrative afgørelser i princippet bør behandles på ganske samme måde som med hensyn til retsafgørelser. Rådet har derfor ved udformningen af reglerne vedrørende administrative afgørelser i alt væsentligt opstillet samme regler som for retsafgørelserne.

Kapitel IX indeholder rådets overvejelser vedrørende den fremtidige eventuelle videre udbygning af Retsinformation i relation til en eventuel ændret teknologi, i forbindelse med såvel den måde systemet opbygges på som den måde, hvorpå informationerne lagres og sidenhen søges frem. Det er specielt de såkaldte eksperter-systemer og videnbaserede systemer samt lagringsmediet CD-ROM, der i den sammenhæng har interesse.

Selv om eksperter-systemer og videnbaserede systemer på nuværende tidspunkt efter rådets opfattelse må karakteriseres som værende på et eksperimentelt stadium på de fleste områder, må det forventes, at de vil udvikle sig rimeligt hurtigt i løbet af de næste år. Udviklingen har dog ikke på indeværende tidspunkt nået et sådant niveau, at det er muligt at anvende disse systemer, måske bortset fra nogle meget specifikke og klart afgrænsede områder, hvor den information, der ligger til grund, er præcis og grunder sig i megen lang erfaring. Til gengæld har systemerne meget ofte mindre interesse på netop de områder, hvor informationen er præcis og grundet i lang praksis. En forestilling om, at det at træffe afgørelser i løbet af ganske få år skulle kunne erstattes af at indkode faktum, eventuelt i form af besvarelser af nogle af maskinen stillede spørgsmål, og derefter udtrække den endelige afgørelse, må betragtes som helt uden for rækkevidde. En edb-mæssig systematisering af det juridiske skøn må anses for umuligt uanset den fremtidige teknologiudvikling, ligeså vel som edb-systemerne ikke vil kunne afgøre bevisspørgsmål. Såfremt skønnet systematiseres i regelbundet form, vil der ikke længere være tale om et skøn. Disse systemer vil derimod formentlig med megen stor gavn kunne anvendes af sagsbehandlere som støtte i sagsbehandlingen.

Rådet følger nøje udviklingen indenfor denne type systemer i og med, at sådanne systemer på det juridiske område skal forelægges rådet. Dernæst følger rådet tillige udviklingen af disse systemer indenfor andre fagområder.

Rådet finder, at det vil være en naturlig fortsættelse efter etableringen af baser med konkrete afgørelser, at rådet undersøger mulighederne for en overbygning på baserne i form af videnbaserede eller eksperter-systemer med henblik på, at de kan anvendes som sagsstøttesystemer.

I kapitel IX er endvidere beskrevet lagringsmediet CD-ROM, hvilket medium giver mulighed for, at baser kan etableres og ajourføres centralt, hvorefter de kan distribueres til brugerne på eget anlæg under visse tekniske forudsætninger. Dette lagringsmedium har dog for nærværende størst interesse i forbindelse med baser, der indeholdsmæssigt er af mere stationær karakter, eftersom der ikke kan rettes på den enkelte diskette og ej heller overskrives. Grundet den meget hyppige opdatering, der sker af regelbaserne og også ville skulle ske af baser med konkrete afgørelser — samt de hermed forbundne omkostninger i forbindelse med en lagring løbende på CD-ROM med henblik på distribuering af konstant opdaterede udgaver af baserne — finder rådet ikke, at det på indeværende tidspunkt vil være hensigtsmæssigt at iværksætte en sådan distributionsform. Derimod kan CD-ROM tænkes anvendt som distributionsform for databaser, der ikke skal opdateres. Rådets opfattelse er, at den fremtidige teknologiske udvikling indenfor CD-ROM bør følges meget nøje med henblik på overvejelser om, hvorvidt der eventuelt senere bør iværksættes et forsøgsprojekt med henblik på distribution af visse typer baser på CD-ROM.

Kapitel X indeholder en samlet fremstilling af de forslag, som rådet stiller med henblik på oprettelse af databaser med konkrete afgørelser.

Databaser med judiciel og administrativ praksis bør efter rådets forslag oprettes ved et generelt, statsligt initiativ i form af en videre udbygning af Retsinformation.

Der bør fra starten sigtes mod en generel model, d.v.s. at alle retsområder bør søges dækket. Dette gælder fuldt ud for retsafgørelser. Med hensyn til administrative afgørelser må der derimod navnlig af praktiske årsager nødvendigvis arbejdes med en vis prioritering. Dette ændrer ikke, at databasesystemet også for så vidt angår administrationens afgørelser bør være generelt, men det kan føre til, at opbygningen fordeles over visse etaper.

Af systemets placering under Retsinformation følger, at edb-servicebureau bliver I/S Datacentralen af 1959, medens opgaverne vedrørende gennemførelse og koordinering af det foreslåede projekt udføres af Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Det er herved forudsat, at principielle spørgsmål og lignende, der måtte opstå under projektet, af Sekretariatet forelægges for Retsinformationsrådet.

Det er en del af rådets forslag, at der på det organisatoriske plan følges samme principper, som gælder for forskriftsdatabaserne i Retsinformation, jf. Betænkning nr. 1001/1984. Dette indebærer, at det enkelte ressortministerium får ansvaret for opbygning og drift af databaser inden for sit område. Således bør databaser vedrørende retsafgørelser forestås af Justitsministeriet, medens databaserne vedrørende administrative afgørelser bør forestås af de enkelte ministerier for hver deres område.

Databaser med retsafgørelser bør i princippet indeholde oplysninger om retspraksis i et sådant omfang, at de kan danne grundlag for al retskildesøgning i bred forstand. Systemet bør derfor indeholde følgende materiale fra tiden før etableringen:

Realregistre 1917-1976.

Oversigter over domme i kriminelle sager 1953-76.

Ugeskrift for Retsvæsen (Domssamlingerne) 1977 til tidspunktet for systemets etablering.

Løbende optagelse af afgørelser bør ske i overensstemmelse med de udvælgelseskriterier, der er foreslået i kapitel VI. Dette indebærer, at alle højesteretsafgørelser optages. Afgørelser fra landsretterne og Sø- og Handelsretten optages efter et negativt udvælgelseskriterium. En given afgørelse fra disse retter bør således optages, medmindre den må anses for værende uden retsinformatorisk interesse. Byretsafgørelser optages som udgangspunkt ikke. Derimod bør der sideløbende med systemets etablering iværksættes forsøg med en særlig database for strafferetlige byretsafgørelser.

Der gennemføres ikke løbende udskillelse af stof, der måtte være uaktuelt, men der bør med hensyn til det fremadrettede indhold etableres databaser for hvert år samt overordnede (logiske) databaser for hver 5. og hver 25. år.

Retsafgørelser bør udvælges og redigeres af medlemmer af de pågældende retter. Afgørelserne bør optages i fuld tekst og forsynet med »hoveder« som i Ugeskrift for Retsvæsen. Redaktionsarbejdet bør endvidere omfatte en emnerubricering, noteapparat og oplysning om eventuel appel m.v.

Afgørelserne anonymiseres i overensstemmelse med reglerne herom i Justitsministeriets cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation.

Det bør overvejes at etablere et mere formaliseret samarbejde omkring udvælgelsen med væsentlige brugergrupper såsom advokaterne, anklagemyndigheden m.fl. Løbende drøftelser af mere generelle redaktionelle spørgsmål, forudsættes at forblive i Retsinformationsrådet.

Ajourføring af databaserne bør ske løbende og så hurtigt som muligt efter, at der er truffet afgørelse i den enkelte sag. Der bør ved den pågældende domstol foretages klarlægning med henblik på ajourføring allerede i forbindelse med affattelsen af den enkelte afgørelse. Der bør så vidt muligt udarbejdes resumé m.v. samtidig med, at selve dommen konciperes og renskrives, med henblik på at afgørelsen kan overføres til Retsinformation hurtigt efter afsigelsen.

Databaser for administrative afgørelser bør indrettes således, at der herved skabes en almindelig indgang til søgning efter oplysning om administrationens praksis. Udgangspunktet må derfor være, at der optages principielle administrative afgørelser inden for alle sektorområder.

Der bør først og fremmest indlægges afgørelser fra de højere trin i forvaltningshierarkiet, således navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser m.v. Derimod vil afgørelser truffet i 1. instans kun sjældent være relevante. Der bør udformes et positivt udvælgelseskriterium, cfr. ovenfor om retsafgørelser. Det er ikke muligt på samme måde som med hensyn til retsafgørelser at udforme generelle udvælgelseskriterier for administrative afgørelser. Det centrale led i fastlæggelsen af indholdet af databaserne vedrørende administrative afgørelser bør derfor være den almindelige, systematiske gennemgang af de enkelte ministerområder, som rådet har foreslået i kapitel VII.

Behovet for materiale vedrørende afgørelser truffet før systemets oprettelse kan variere efter det enkelte sektorområdes beskaffenhed. Generelt vil man formentlig kunne nøjes med materiale for kortere perioder end foreslået med hensyn til retsafgørelser.

Retsinformationsrådet vil på et senere tidspunkt nærmere overveje spørgsmålet om udskillelse af uaktuelt stof af databaser med administrative afgørelser. Indtil videre vil man således kunne undlade udskillelse. Der bør dog i tilfælde, hvor relevante regler ændres, foretages en markering herom i tilknytning til de paragrafhenvísninger, som forudsættes anført ved hver enkelt afgørelse allerede ved den oprindelige indlægelse.

Opgaverne med udvælgelse og redaktion af administrative afgørelser bør foretages af personer med god juridisk indsigt. Udgangspunktet bør være, at opgaverne udføres ved den pågældende myndighed. I en række tilfælde kan der dog være behov for at inddrage også andre i fastlæggelse af kriterier og i selve udvælgelsesarbejdet, således f.eks. kommunale brugere, advokater, revisorer og brancheorganisationer m.fl.

Afgørelserne bør optages i en form, der sikrer dels muligheden for hurtig stillingtagen til afgørelsens relevans dels en præcis formidling af afgørelsens indhold. I alle tilfælde bør der udarbejdes »hoveder« på samme måde som med hensyn til retsafgørelser. Endvidere bør der indrettes hensigtsmæssige systemer for emnerubricering, noteapparat og oplysning om klage eller indbringelse for domstolene m.v. Redaktionsarbejdet vil endelig omfatte anonymisering m.v. i overensstemmelse med Justitsministeriets cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988.

Der bør på samme måde som med hensyn til retsafgørelser vedrørende såvel redaktionsarbejdet som den tekniske forberedelse m.v. indrettes arbejdsgange, der sikrer, at afgørelserne løbende kan indrapporteres hurtigt til Retsinformation.

Rådet har generelt overvejet spørgsmålet om database- og dokumentstruktur i forbindelse med konkrete afgørelser. Rådet har fundet, at den eksisterende struktur i Retsinformation med nogle nærmere angivne modifikationer bør anvendes.

Allerede i det eksisterende Retsinformation er det et grundlæggende princip, at private virksomheder m.fl. ved siden af de officielle, statslige baser kan oplægge databaser med juridisk information under det samlede Retsinformationssystem. Efter rådets forslag skal denne ordning videreføres, således at private databaser som hidtil og på samme måde som de statslige databaser skal godkendes af Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Det bør i denne forbindelse være en forudsætning, at udvælgelse af konkrete afgørelser til sådanne databaser følger kriterier, der sikrer en rimelig kvalitet. Afgørelse om godkendelse af private informationsleverandørers databaser bør ske efter høring af vedkommende ressortministerium. Principielle spørgsmål bør som hidtil forelægges Retsinformationsrådet.

Rådet har nærmere overvejet de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget.

Udgiftsberegningerne hviler på en række til dels tekniske forudsætninger, herunder vedrørende database- og dokumentstruktur. Der er endvidere taget udgangspunkt i de

nuværende priser og prisstruktur for edb-tydelser til brug for Retsinformation m.v. Det bemærkes herved, at priser og prisstruktur bl.a. i tilknytning til det nyudviklede databasevedligeholdelsessystem (DBV) for tiden er under revision.

For så vidt angår baser med retsafgørelser viser en summarisk beregning, at det ældre materiale, som efter forslaget skal indlægges ved etableringen, omfatter ca. 37.000 dokumenter med i alt ca. 67 mio. karakterer. Under forudsætning af sådanne datamængder, der ikke forinden detailplanlægning kan opgøres præcis, må etableringsomkostningerne antages at andrage i størrelsesordenen kr. 11 mio. (prisniveau juli 1988 ekskl. moms).

Etableringen, herunder konvertering, forberedelse og afprøvning vil tage ca. 1 år fra det tidspunkt, hvor planlægningen er afsluttet, og de fornødne aftaler er indgået.

Etableringsudgifterne til databaser for retsafgørelser med det ovenfor beskrevne grundindhold kan eventuelt fordeles over en længere periode ved en hensigtsmæssig etapeopdeling. Man bør imidlertid være opmærksom på, at man derved udskyder det tidspunkt, hvor systemet er fuldt anvendeligt som central indgang til oplysning om retspraksis.

Ved beregningen af driftsudgifterne for databaser med retsafgørelser er det forudsat, at de i kapitel VI foreslåede kriterier for den løbende udvælgelse af nye afgørelser fører til årlig optagelse af et antal afgørelser, der nogenlunde svarer til de dobbelte af ugeskriftets, d.v.s. ca. 800-900 afgørelser om året.

Det er endvidere forudsat bl.a., at afgørelserne ved domstolene skrives på tekstbehandlingsanlæg og klargøres til direkte nedlæggelse i databaserne, og at denne nedlæggelse sker on-line ved de enkelte domstoles foranstaltning. På denne måde kan den én gang skrevne tekst genbruges i forbindelse med optagelsen i Retsinformation.

Under de anførte forudsætninger kan de årlige driftsudgifter til ajourføring af databaserne med retsafgørelser anslås til i størrelsesordenen kr. 1,5 mio. (prisniveau juli 1988 ekskl. moms). Dette beløb udgør de rene udgifter vedrørende databaseajourføring. Hertil kommer således udgifter til planlægningsopgaver og konsulentbistand fra edb-servicebureauet m.v. Disse poster må dog antages at ville være beskedne.

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt nærmere at opgøre udgifterne ved det foreslåede forsøg med strafferetlige byretsafgørelser. Udgifterne til forsøget må dog antages at blive endog ganske væsentligt mindre end de ovenfor nævnte udgifter til de egentlige databaser med retsafgørelser. Set i forhold til det øvrige projekt vil forsøget således ikke økonomisk spille nogen nævneværdig rolle.

Som følge af den model for etablering af databaser med administrative afgørelser, som rådet har foreslået, er det heller ikke muligt på forhånd at udarbejde nærmere overslag vedrørende udgifterne til etablering og drift af sådanne databaser. Udgifterne vil bero på navnlig dokumentmængder og disses samlede omfang, men også på den nærmere databaseopdeling samt ikke mindst på, om de pågældende tekster allerede findes og løbende udarbejdes på maskinlæsbart medium.

Resultaterne af den foreslåede, systematiske gennemgang af de enkelte ministerområder vil være bestemmende for databasernes indhold og struktur m.v. Det enkelte ministerium vil derfor selv have en afgørende indflydelse på, hvorledes og i hvilken takt databaser med administrative afgørelser oprettes inden for ministerområdet — og dermed på udgiftsniveaet.

For det enkelte ministerium vil der inden for projektets første faser næppe blive tale om udgifter, der meget væsentligt afviger fra ministeriets udgifter til regeldatabasen. Det kan i den forbindelse nævnes, at etableringsomkostningerne for et ministerområdes samlede regelsæt hidtil i alle tilfælde har været under kr. 1 mio. Etableringsudgifterne med hensyn til databaser med administrative afgørelser for det enkelte ministerium kan således tænkes at svinge fra nogle hundrede tusinder til omkring kr. 1 mio., men størrelsen vil som nævnt ovenfor helt bero på resultatet af gennemgangen i form af en udviklingsplan for ministerområdet.

Til illustration af udgiftsstørrelserne kan det i øvrigt nævnes, at databaser for et ministerområde med i alt f.eks. 1.000 dokumenter og i alt 4 mio. tegn under en række nærmere forudsætninger kan andrage ca. kr. 300.000 i etableringsomkostninger og med en årlig tilvækst på ca. 10 % ca. kr. 100.000 i årlige driftsomkostninger.

En vurdering af rentabiliteten ved et projekt af den foreslåede karakter må nødvendigvis omfatte såvel indtægtsmuligheder som driftsbesparelser og produkt- og servicekvalitetsforbedringer m.v.

Med hensyn til indtægterne følger det af forslaget, at praksisdatabaserne vil indgå under Retsinformations prisstruktur, markedsføring m.v. Efter priserne for det eksisterende Retsinformation betales i almindelighed for terminalsøgning kr. 500 pr. time (ekskl. moms), hvoraf de kr. 180 går til edb-servicebureauet for de ydelser, der specifikt vedrører søgningen. Det bemærkes, at prisstruktur og priser for servicebureau-ydelser m.v. for tiden er under revision.

Det er ifølge sagens natur ikke muligt på forhånd at foretage nærmere beregninger vedrørende de indtægter, der kan ventes. Indtægterne vil helt afhænge af det fremtidige forbrug. De forsigtige skøn, som er foretaget i kapitel III med hensyn til beløb, der for tiden anvendes herhjemme til oplysning om konkrete afgørelser, viser imidlertid, at den samlede efterspørgsel efter information om retsanvendelsen er ganske stor. Erfaringerne fra forskriftsdatabaserne tyder i øvrigt nok på, at der kan ventes ikke ubetydelige indtægter, men størrelsen heraf kan ikke nærmere vurderes, førend regeldatabase-systemet er komplet og gennem nogen tid har været markedsført som sådan.

Der må endvidere antages at være en sammenhæng mellem forbrug af forskriftsdatabaserne og forbrug af nye praksisdatabaser. For så vidt som etableringen af praksisdatabaser får en gunstig effekt også på forbruget af forskriftsdatabaserne, må dette indgå i vurderingen af det enkelte ministeriums samlede fordele ved projektet.

Sammenfattende må det — på samme måde som med hensyn til forskriftsdatabaserne — lægges til grund, at der ikke inden for en overskuelig tid vil blive tale om indtægter, der kan dække de samlede udgifter, herunder navnlig etableringsudgifterne.

Med hensyn til driftsudgifterne må det derimod antages, at der vil være gode muligheder for inden for kortere tid at opnå en betydelig indtægtsdækning fra såvel søgning som salg til trykkeopgaver. Dette gælder formentlig ikke mindst retsafgørelser, men givet også f.eks. for afgørelser fra centrale klageinstanser inden for en række områder.

Det kan ikke udelukkes, at der kan vise sig betydelige forskelle med hensyn til efterspørgslen efter forskellige deldatabaser afhængig af retsområdet, indholdet m.v. Imidlertid vil selve det forhold, at systemet omfatter alle retsområder, være af væsentlig markedsmæssig betydning. Hertil kommer, at rådets forslag rummer et betydeligt spillerum for de enkelte ministerier til at tage hensyn også til de markedsmæssige muligheder i forbindelse med prioritering, opbygning og indhold m.v.

Projektet må antages at give betydelige muligheder for besparelser og rationalisering for det enkelte ressortministerium. Dette vil for det første berøre udgifterne til fremstilling af eksisterende praksissamlinger og lignende, idet en hensigtsmæssig tilrettelæggelse vil indebære, at samme tekst anvendes til trykning og opdatering af databaserne.

Hertil kommer rationaliseringsmæssige fordele i forbindelse med ministeriers og styrelsers løbende sagsbehandling. Det siger sig selv, at effekten heraf er vanskelig at gøre op. Imidlertid må det antages, at tidsforbruget med at fremfinde og dokumentere tidligere praksis i forbindelse med sagsbehandling inden for det offentlige er meget betydeligt, og at anvendelse af de foreslåede søgedatabaser kan nedsætte dette tidsforbrug ganske væsentligt.

Anvendelsen af databaser med oplysning om tidligere praksis giver endvidere klare muligheder for kvalitetsforbedring af sagsbehandlingen og dermed forøgelse af retssikkerheden.

Under alle omstændigheder må den igangværende udvikling med hensyn til anvendelse af edb til sagsbehandlings- og dokumentationsfunktioner antages at føre til investeringer i elektronisk retsinformation, visdomssystemer o. lign. Rådets forslag vil i denne henseende indebære en række stordriftsfordele, idet der set fra det enkelte ministeriums side spares udviklings-, planlægnings- og maskinelomkostninger som følge af, at der i Retsinformation etableres et fælles system også for konkrete afgørelser.

Et væsentligt formål med projektet er at forbedre serviceniveauet for den statslige, retlige information. I forhold til borgere og virksomheder, herunder en lang række professionelle brugere af juridisk information som f.eks. advokater, revisorer og pengeinstitutter m.fl. vil de foreslåede databaser kunne føre til en væsentligt lettere og sikrere søgning efter retskildeoplysninger. En gennemgribende effektivisering på dette område vil ikke blot kunne påvirke omfanget af det arbejde, som de pågældende brugere udfører for at finde oplysning om retlig og administrativ praksis. Gennem en generelt bedre gennemsigtighed i regelværket vil de nye edb-systemer kunne føre i retning af hurtigere konfliktløsninger, øget forligsfrekvens, færre klagesager m.v. Der er således efter rådets opfattelse over et bredt spektrum ganske betydelige samfundsmæssige fordele ved gennem etableringen af databaser med enkeltafgørelser at gøre Retsinforma-

tion til et mere komplet juridisk informationssystem. Derimod er det naturligvis ikke muligt at opgøre værdien af sådanne fordele i eksakte tal.

Som følge af at udgifterne ved databaserne med administrative afgørelser ikke kan opgøres nærmere, kan en vurdering af rentabiliteten ved det foreslåede projekt være vanskelig. Rådet er imidlertid ved sine overvejelser gået ud fra, at databaser med administrative afgørelser i første fase primært indrettes på områder, hvor der samlet er en betydelig intern og ekstern anvendelse i bred forstand for information om forvaltningens praksis. Anskuet på denne måde må det være forsvarligt at gå ud fra, at der med hensyn til databaser med administrative afgørelser for en gennemsnitsbetragtning kan ventes nogenlunde samme forhold mellem på den ene side udgifter og på den anden side indtægter samt andre fordele i form af rationalisering, kvalitetsløft m.v., som med hensyn til databaserne med retsafgørelser.

Dette udelukker selvsagt ikke, at man på delområder vægter rationalisering og ideelle fordele højere end indtægtsmuligheder, eller at principielle overvejelser kan føre til etablering af databaser på særlige områder, hvor den ovennævnte forudsætning ikke måtte holde stik.

Sammenfattende kan det anføres, at der overfor nogle betydelige investeringer og de løbende driftsudgifter står dels nogle i forhold til driftsudgifterne ganske gode indtægtsmuligheder samt en række klare rationaliseringsmæssige fordele for myndighederne. Endelig vil der kunne påvises nogle betydelige samfundsmæssige fordele af både praktisk ressourcemæssig og ideel art.

Efter en samlet vurdering af de ovenfor nærmere beskrevne indtægtsmuligheder og andre fordele må oprettelsen af de foreslåede praksisdatabaser efter Retsinformationsrådets opfattelse klart anses for at være en lønsom investering. Dette gælder for det første databaser med retsafgørelser, men også hensigtsmæssigt udformede databaser med administrative afgørelser. Når endvidere de generelle samfundsmæssige fordele vurderes under ét med indtægter og myndighedernes interne fordele m.v. må det antages, at forholdet mellem udgifterne og projektets værdi med sikkerhed vil opfylde, hvad der almindeligvis kræves med hensyn til statslige investeringsprojekter.

Gennemførelse af projekter, der forudsætter investeringer af den her nævnte størrelsesorden, må under hensyn til bevillingsmæssige forhold nødvendigvis kræve et solidt grundlag. Rådet finder i denne forbindelse anledning til at påpege, at det foreslåede projekt ikke mindst udmærker sig ved at indebære en helt generel rationalisering, der påvirker ikke blot alle ministerområder — men også hele samfundet.

Rådet kan på den anførte baggrund anbefale, at de for projektet fornødne udgifter afholdes. Et hovedelement i den økonomiske model for regeldata-baserne i det eksisterende Retsinformation er, at etablering og drift betales af vedkommende ressortministerium. På samme måde som edb-formidling af retsfor skrifter i det moderne samfund bør anses for en integrerende del af regeludstedelsen, bør grundsynspunktet vedrørende de konkrete afgørelser være, at edb-formidling heraf betragtes som en integrerende del af retsanvendelsen og forvaltningens virksomhed.

Rådet finder derfor, at der også med hensyn til de foreslåede databaser med konkrete afgørelser bør følges en økonomisk model, hvorefter det enkelte ressortministerium får det økonomiske ansvar for sit område. Medens ministeriernes løbende bevillinger i et vist omfang allerede anvendes til information om administrativ praksis m.v., gælder traditionelt noget andet for domstolene. Der skal derfor med hensyn til databaserne med retsafgørelser særlige bevillinger til. Rådet kan anbefale, at der fremskaffes sådanne særlige bevillinger også i lyset af, at databaserne med retsafgørelser vil være af generel beskaffenhed i den forstand, at de — i modsætning til de enkelte ministeriers databaser med administrative afgørelser — vil omfatte brugere på alle retsområder, ligesom databaser med retsafgørelser vil være et arbejdsredskab for i princippet alle offentlige myndigheder.

Rådet finder endvidere, at der på samme måde som med hensyn til regeldatabaserne ved prisfastsættelse m.v. bør bortses fra etableringsudgifterne, som således endeligt afholdes af det offentlige. Etableringen af databasernes grundindhold bør anses for en offentlig opgave, som i et land af Danmarks størrelse er nødvendig for at bringe udviklingen det afgørende skridt videre og for at realisere de fordele, herunder for erhvervslivet, der er beskrevet ovenfor.

Det er også i dette lys, at forslaget om at lade databaserne med konkrete afgørelser indgå under Retsinformations eksisterende prisstruktur m.v. skal ses. Dette udelukker naturligvis ikke, at der fremover ved prisjusteringer m.v. tages særligt hensyn til omkostnings- og efterspørgselsforhold vedrørende databaserne med konkrete afgørelser.

Projektet med afgørelsesdatabaser bør gennemføres i umiddelbar forlængelse af færdiggørelsen af forskriftsdatabaserne pr. ca. medio 1989. Allerede i løbet af 1989 vil det forberedende arbejde med hensyn til Justitsministeriets databaser for retsafgørelser i givet fald kunne påbegyndes, således at etableringsudgifterne hertil i det væsentlige vil falde i 1990-91. Samtidig med det forberedende arbejde vedrørende databaser med retsafgørelser bør der tages skridt til den foreslåede, systematiske gennemgang af samtlige ministerområder med henblik på planlægning af etableringen af databaser med administrative afgørelser.

Sideløbende med etableringen af de foreslåede databaser for afgørelser fra de overordnede domstole bør der i samarbejde med domstolene og advokaterne m.fl. forberedes og iværksættes forsøg med databaser for strafferetlige byretsafgørelser.

Rådet vil endvidere underkaste spørgsmålet om historik i forbindelse med databaser for konkrete afgørelser nærmere overvejelser.

I lyset af de forslag, der er fremsat i denne betænkning, og af den tekniske udvikling, herunder vedrørende database- og tryktechnik, kan der være anledning til på et tidspunkt at revidere Justitsministeriets cirkulære nr. 34 af 18. marts 1983, som bl.a. indeholder bestemmelser om Retsinformationsrådets arbejdsområde. Rådet vil senere vende tilbage til dette spørgsmål.

Rådet vil endvidere på et senere tidspunkt påbegynde sine nærmere overvejelser vedrørende de spørgsmål, der er omtalt i kapitel IX, herunder om ekspert- og videnbase-

rede systemer. I Betænkning nr. 1001/1984 er det forudsat, at rådet i forlængelse af arbejdet med retsforskrifter og konkrete afgørelser beskæftiger sig med spørgsmålet om doktrinen og retsinformationssystemet. Det kan være hensigtsmæssigt at tage disse spørgsmål op i sammenhæng med overvejelserne om ekspert- og videnbaserede systemer.

KAPITEL III

Det eksisterende retlige informationssystem

III. Indledning

I Betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase anvendtes udtrykket »det eksisterende retsinformationssystem« som et samlebegreb for alle faktisk forekommende retsinformatoriske tiltag m.v., herunder såvel traditionelle publikationer i form af f.eks. lov- og domssamlinger som edb-informationssystemer o.lign. Nedenfor gennemgås nogle træk af dette system med særlig henblik på judicielle og administrative afgørelser.

Indledningsvis berøres kort de regler, der gælder med hensyn til formidling af retskildemateriale i form af judicielle og administrative afgørelser. Derefter behandles først den papirbaserede formidling af enkeltafgørelser og dernæst den elektroniske. I forbindelse med omtalen af Retsinformation gives en statusredegørelse for det samlede Retsinformationsprojekt, herunder forskriftsdata-baserne. Afslutningsvis omtales nogle initiativer m.v. af betydning for betænkningens emnekreds.

111.2. Regelgrundlaget vedrørende formidling af oplysning om judicielle og administrative afgørelser.

Medens grundlovens kundgørelsespåbud er et centralt element i regelfastsættelsen, findes der ikke almindelige regler, der foreskriver offentliggørelse af retskildemateriale i form af retsafgørelser. Formidlingen af kendskabet til domme og kendelser hviler da også for tiden helt primært på privat initiativ.

Retsplejens offentlighedsprincip, der er fastsat i grundloven, spiller naturligvis i forbindelse med spørgsmålet om information om retsafgørelser en vigtig rolle. Hensynet til udbredelsen af kendskabet til retsreglerne er imidlertid kun et af de formål, som offentlighedsprincippet skal tilgodese. Medens offentlighed i retsplejen giver adgang til retsmøderne, er den retsinformatoriske interesse først og fremmest knyttet til afgørelsernes tekst og derigennem til de retsregler, der kan udledes heraf.

Efter retsplejeloven forudsætter udlevering af domme og kendelser til andre end sagens parter en retlig interesse. Det har dog stedse været antaget, at også mere systematisk udlevering af originale retsafgørelser kan finde sted, når det sker med henblik på offentliggørelse i juridiske tidsskrifter o.lign. Der kan om offentlighedsprincippet m.v. nærmere henvises til kapitel VIII, afsnit 3.2.1.

Særligt for så vidt angår administrative afgørelser findes i Lovtidendeloven en bestemmelse, hvorefter afgørelser, der kan have almindelig interesse, optages i Ministerialti-

dende, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986, § 5. Offentliggørelse af konkrete afgørelser i Ministerialtidende har imidlertid gennem mange år haft et faldende omfang, og nu offentliggøres alene enkelte afgørelser fra Valgbarhedsnævnet.

Spørgsmålet om offentliggørelse af administrative afgørelser er behandlet i Betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende, side 38 f. Lovtidendeuudvalget henviste til, at man flere gange ved cirkulære forgæves havde indskærpet ministerier og styrelser vigtigheden af optagelse af afgørelser i Ministerialtidende. Også lovtidendeuudvalget selv havde tidligere peget på betydning heraf, ligesom man i den retsvidenskabelige teori havde understreget behovet for en sådan offentliggørelse. Under henvisning til Betænkning nr. 657/1972 om Begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v. anførte udvalget endvidere, at offentliggørelse kunne have betydning gennem muligheden for at henvise til trykt praksis i begrundelser for forvaltningsafgørelser. Efter en gennemgang af den daværende praksis for optagelse af konkrete afgørelser i Ministerialtidende (ca. 40 afgørelser årligt) anførte Lovtidendeuudvalget:

»Udvalget finder, at det er af væsentlig betydning, at konkrete principielle afgørelser publiceres i langt større omfang end hidtil. Ved principielle afgørelser tænkes navnlig på afgørelser, der fastlægger rækkevidden af en bestemmelse i en lov eller bekendtgørelse. Endvidere kan nævnes afgørelser, der er udtryk for almindelige forvaltningsgrundsætninger eller giver retningslinier for udøvelsen af en skønsmæssig beføjelse. Offentliggørelse af disse afgørelser medvirker til at sikre, at borgeren får kendskab til de retningslinier, der følges af administrationen, ligesom han får mulighed for at vurdere, om en afgørelse bør påklages. Endvidere vil offentliggørelse af vejledende afgørelser kunne lette arbejdet for underordnede myndigheder. Imod at publicere konkrete afgørelser anføres undertiden, at en offentliggørelse på uheldig måde binder administrationen. Denne betragtning har dog næppe større vægt. Dels følger administrationen i vidt omfang sin interne, ikke offentliggjorte praksis, hvilket den efter almindelige ligheds-synspunkter må være forpligtet til. Dels vil en ledende afgørelse ikke binde administrationen i et konkret tilfælde, hvis der foreligger særlige hensyn, der taler for en anden afgørelse.«

Lovtidendeuudvalget fandt det imidlertid vanskeligt at pege på forholdsregler, der afgørende kan forøge antallet af offentliggørelser. Man nævnte i tilknytning til udvalgets forslag om nedlæggelse af Ministerialtidende muligheden af en ordning med udgivelse af halvårslige hæfter som tillæg til Lovtidende, eventuelt kombineret med udpegelse af en bestemt medarbejder i de enkelte styrelser som ansvarlig for forbindelsen til denne del af Lovtidende.

Også udvalget til revision af offentlighedsloven tilsluttede sig det ønskelige i, at offentligheden i højere grad end hidtil informeres om de principielle afgørelser, der træffes af forvaltningsmyndighederne, jf. Betænkning nr. 857/1978, side 73.

Spørgsmålet om information om forvaltningens praksis er tillige berørt i Betænkning nr. 787/1977 om Udvidet statslig information om love m.v., side 31 f. Der kan endvide-

re henvises til omtalen nedenfor i afsnit 6.2. om Betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information.

Der er ikke på grundlag af Betænkning 740/1075 gennemført ændringer af lovtidendeloven, jf. nærmere Betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase, side 46-51. Som foreslået heri er det tanken, at spørgsmålet om Ministerialtidendes fremtid overvejes nærmere i lyset af erfaringerne med Retsinformation, når systemet har fungeret en passende tid.

Med hensyn til princippet om offentlighed i forvaltningen henvises til kapitel VIII, afsnit 4.2.1.

III.3. Det traditionelle, papirbaserede informationssystem.

111.3.1. Baggrunden for undersøgelserne.

Forinden der kan tages stilling til hvilke initiativer, der bør tages med henblik på en forbedret formidling af retlig information i form af juridicel og administrativ praksis, er det nødvendigt at undersøge den nuværende distribution af konkrete afgørelser. Herunder i hvilket omfang såvel statslige myndigheder som private virksomheder forestår distribution af domstolsafgørelser og administrative afgørelser.

Der er således foretaget en undersøgelse af de statslige myndigheders distribution, jf. afsnit 3.2., private virksomheders distribution jf. afsnit 3.3. og endelig er Ugeskrift for Retsvæsen gjort til genstand for en selvstændig undersøgelse, jf. afsnit 3.4.

Med henblik på fastlæggelse af retningslinierne for anonymisering ved optagelse i Retsinformation er det også vigtigt at undersøge den nuværende praksis på papir. Denne praksis har udviklet sig gennem tiden og kan således antages at afspejle behovet for integritetsbeskyttelse, hvorfor dette spørgsmål tillige har været inddraget i de foretagne undersøgelser.

111.3.2. Statslige myndigheders nuværende distribution af konkrete afgørelser.

III.3.2.1. Generelt.

Retsinformationsrådet har anmodet samtlige ministerier om en redegørelse for distributionen af konkrete afgørelser indenfor ministeriets ressort. Ministerierne er blevet anmodet om at give oplysning om distributionen af såvel egne administrative afgørelser, nævnsafgørelser o.lign som domstolsafgørelser indenfor ministeriets ressort, samt oplyse hvorvidt distributionen sker ved ministeriets egen udgivelse, ved udgivelse i samarbejde mellem ministeriet og andre, f.eks. private forlag, eller ved udgivelse af andre med bistand fra ministeriets sagsbehandlere. Endelig er ministerierne blevet anmodet om at oplyse, i hvilket omfang de konkrete afgørelser anonymiseres forinden videredistribution.

I forbindelse med forespørgslen vedrørende distribution af konkrete afgørelser anmodede rådet tillige ministerierne om en skriftlig redegørelse for distribution af retsfor-

skrifter, udover gennem Lov- og Ministerialtidende. Resultatet af denne forespørgsel fremgår af bilag 3.

Distributionen af konkrete administrative afgørelser sker i meget begrænset omfang og meget spredt. En gennemgang af praksis viser ikke nogen entydig tendens, idet der hovedsageligt kun foretages distribution af konkrete administrative afgørelser indenfor ganske specifikke områder.

Også distributionsmåden er forskellig fra område til område. Nogle institutioner udgiver egne samlinger, andre medvirker ved udgivelse af private samlinger/tidsskrifter, mens andre blot leverer en kopi af afgørelsen til en privat udgiver, der forestår udgivelsen i eget navn og for egen regning.

Af statslige institutioner, der på enkelte områder udgiver egne afgørelsessamlinger, kan f.eks. nævnes Indenrigsministeriet, Forbrugerstyrelsen, Monopoltilsynet, Politiet, Kirkeministeriet, Planstyrelsen, Overfredningsnævnet, Skattedepartementet, Tolddepartementet og Socialministeriet.

Andre institutioner udgiver årsberetninger indeholdende konkrete afgørelser. Dette gælder f.eks. Tilsynet med Realkreditinstitutter, Forbrugerklagenævnet, Monopoltilsynet, Flygtningenævnet, Rigsadvokaturen og Registertilsynet. En del af disse institutioner har i henhold til lov pligt til at offentliggøre oplysning om deres praksis i årsberetninger, og i disse tilfælde er det muligt nøje at følge institutionens praksis.

Endelig medvirker enkelte institutioner til udgivelse af fagtidsskrifter eller privat udgivne samlinger, enten som medlem af redaktionen eller blot ved at sende afgørelserne til redaktionerne. Det gælder f.eks. Byggestyrelsen, Matrikeldirektoratet, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Familieretsdirektoratet, Kirkeministeriet, Landbrugsministeriet, Overfredningsnævnet, Miljøankenævnet, Skattedepartementet og Trafikministeriet.

Domstolsafgørelser distribueres i endnu mindre omfang af statslige institutioner end administrative afgørelser og oftest kun til en meget begrænset kreds.

Ekstern distribution af domstolsafgørelser er systematiseret i f.eks. Byggestyrelsen, Bولigstyrelsen, Monopoltilsynet, Overfredningsnævnet, Skattedepartementet og Tolddepartementet. Socialministeriet udsender resuméer af ganske få domstolsafgørelser i »Sociale Meddelelser«. Endvidere udsender Justitsministeriet højesteretsafgørelser og afgørelser truffet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som findes at være af særlig betydning for andre myndigheders praksis, til de respektive myndigheder.

Intern distribution af domstolsafgørelser er systematiseret i f.eks. Fiskeriministeriet, Generalauditørembedet, Rigsadvokaturen, Politiet og Planstyrelsen.

Den nuværende distribution af konkrete administrative afgørelser er som ovenfor nævnt meget spredt. Det forekommer endvidere ganske tilfældigt på hvilke områder, der foretages en sådan distribution.

Princippet om offentlighed i forvaltningen bør medføre en øget distribution og systematiseret information om statslige myndigheders konkrete administrative afgørelser.

For så vidt angår domstolsafgørelser, må den begrænsede statslige distribution antages at skyldes, at der i dag foretages en løbende distribution via det private tidsskrift Ugeskrift for Retsvæsen samt via diverse fagskrifter på specialområder.

For så vidt angår anonymisering, er tendensen i den nuværende praksis, at konkrete administrative afgørelser oftest anonymiseres inden videredistribution, dog undtaget henvisning til journalnummer.

Praksis er imidlertid også her forskellig fra område til område. Der foretages f.eks. ikke nogen egentlig anonymisering af Monopoltilsynets afgørelser. I tilfælde af klagesager anonymiseres klagerens navn, og i øvrigt følges reglerne i offentlighedsloven samt reglerne om tavshedspligt i monopollovens §21.

I andre tilfælde foretages overhovedet ingen anonymisering, dette gælder f.eks. offentliggørelse af Overfredningsnævnets og Miljøankenævnets afgørelser i »Kendelser om fast Ejendom«.

Tillige i de tilfælde, hvor der foretages en vis anonymisering, er praksis svingende fra fjernelse af alle personhenførbare oplysninger til alene en fjernelse af parternes navne. Dog er henvisning til journalnummer oftest bibeholdt

Domstolsafgørelser distribueres normalt i form af et anonymiseret resumé. I enkelte tilfælde, f.eks. ved offentliggørelse i Skattedepartementets publikation »Skat«, foretages offentliggørelsen i fuld tekst og uden anonymisering, bortset fra straffedomme. Således anvendes her samme anonymiseringspraksis som i Ugeskrift for Retsvæsen.

III.3.2.2. Distributionen fra de enkelte myndigheder.

I nærværende afsnit er omhandlet den distribution, der foretages af konkrete afgørelser indenfor den enkelte myndigheds område.

Byggestyrelsen.

Administrative afgørelser fra Byggestyrelsen distribueres i et vist omfang enten ved direkte distribution fra kontoret af afgørelser af generel interesse til samtlige kommuner og amter eller ved udgivelse i »Håndbog for bygningsmyndigheder« og »Byggedata«. Disse to håndbøgers redaktionsudvalg tager på baggrund af de administrative afgørelser, der formodes at have en generel interesse, stilling til hvilke afgørelser, der skal udsendes i form af orienteringskort. Afgørelserne modtager redaktionsudvalgene fra Byggestyrelsen, bygningsinspektoater m.v.

Disse afgørelser anonymiseres forinden videredistribution, idet der slettes navne på personer, firmaer, kommuner og amter.

Domstolsafgørelser distribueres ligeledes via »Håndbog for bygningsmyndigheder« og »Byggedata«, idet de enkelte redaktionsudvalg på baggrund af Ugeskrift for Retsvæsen bliver gjort bekendt med relevante afgørelser. Det er de relevante dommes »hoveder«, der refereres.

Boligstyrelsen.

Boligstyrelsens 5. kontor distribuerer såvel egne administrative afgørelser, nævnsafgørelser o.lign. som domstolsafgørelser gennem kontorets udgivelse af årsberetningen fra Tilsynet med Realkreditinstitutter. Heri gives oplysning om alle de væsentlige, principielle forhold inden for kontorets ressortområde, som Tilsynet med Realkreditinstitutter finder egnede til videredistribution.

Distributionen sker ved Boligstyrelsens egen udgivelse, og de konkrete afgørelser foreligger i en anonymiseret form, forinden videredistribution finder sted.

Matrikeldirektoratet.

For så vidt angår Matrikeldirektoratets område kan oplyses, at Landinspektørforeningen udsender tidsskriftet »Landinspektøren«. Tidsskriftet udkommer med ca. 5 hæfter om året.

I tidsskriftet optages administrative afgørelser, der skønnes at have generel interesse for landinspektører. Endvidere refereres domme, der har relation til Matrikeldirektoratets sagsområde. Endelig optages alle kendelser, der er afsagt af landinspektørnævnet.

Alle afgørelser anonymiseres.

Energistyrelsen.

Energistyrelsen overvejer at etablere en elektronisk database, hvori principielle afgørelser vedrørende lov om varmforsyning bliver indlagt. Databasen er således tiltænkt en principiel funktion som visdomsbog, hvori der søges ved hjælp af nøgleord i foreløbig under 100 principielle afgørelser truffet siden 1985. Søgning i første fase vil kun være mulig for Energistyrelsen, men andre vil eventuelt senere kunne få adgang til den via Retsinformation. Der arbejdes med planer om på samme vis at registrere principielle administrative afgørelser inden for projektbekendtgørelsen samt tilslutningsbekendtgørelsen ligeledes vedrørende varmforsyning. Der foretages således endnu ingen eksternt distribution af de administrative afgørelser.

Administrations- og Personaledepartementet.

For så vidt angår Administrations- og Personaledepartementets område, har domme fra Tjenestemand retten af mere principiel betydning hidtil været offentliggjort i Arbejdsretligt Tidsskrift, hvilken udgivelse imidlertid er ophørt i efteråret 1987.

Visse afgørelser fra Statens Samarbejdsudvalg omtales i »Meddelelser fra Centralrådet«, der trykkes i Finansministeriet og distribueres til alle Samarbejdsudvalg i staten.

Generalauditørembedet.

Ved generalauditørembedet under Forsvarsministeriet distribueres alle by- og landsretsdomme vedrørende militær retspleje- og straffelov, som skønnes at have interesse for forsvarrets rettergangschefer.

Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet udgiver årligt Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold, der indeholder anonymiserede resuméer af tilsynssager af almen kommunal interesse. Hæftet redigeres af ministeriet, trykkes af et privat firma og videredistribueres gennem Statens Informationstjeneste.

Forbrugerklagenævnet.

Forbrugerklagenævnets principielle afgørelser offentliggøres i årsberetningen »Råd og Resultater«, som udgives af Forbrugerstyrelsen. Klager og indklagede anonymiseres sædvanligvis. Disse afgørelser udsendes endvidere til en særlig kreds af interesserede uden anonymisering.

Monopoltilsynet.

For så vidt angår Monopoltilsynet, offentliggøres ankenævns- og domstolsafgørelser i publikationen »Kendelser og domme« og omtales desuden kort i årsberetningen.

Rådsafgørelser i sager af almindelig interesse offentliggøres i Monopoltilsynets meddelelser, i årsberetningen samt via pressemeddelelse.

Der sker ikke nogen egentlig anonymisering af konkrete afgørelser. I tilfælde af klagesager udelades dog i visse tilfælde klagerens navn, og i øvrigt følges reglerne i offentlighedsloven samt reglerne om tavshedspligt fastlagt i monopollovens § 21.

Flygtningenævnet.

Flygtningenævnets formandskab har for perioden 1. oktober 1983 til 31. marts 1987, der udgør de første 3 1/2 år af nævnets funktionstid, afgivet en beretning til justitsministeren om nævnets virksomhed. Beretningen, som er offentliggjort, indeholder bl.a. en gennemgang af nævnets praksis, hvorunder der er refereret et betydeligt antal konkrete afgørelser. Disse afgørelser er anonymiserede, og endvidere er der ved gengivelsen af den enkelte afgørelse udeladt faktiske oplysninger, som eventuelt ville kunne afsløre den pågældendes identitet. Det bemærkes i denne forbindelse, at hensynet til den pågældendes anonymitet er tillagt afgørende betydning ved udarbejdelsen af det enkelte sagsreferat.

Domstolene.

Landsretspræsidenterne har i en række tilfælde udsendt fællesskrivelser af orienterende karakter til byretterne, f.eks. vedrørende udmålingspraksis i spiritussager. Det kan nævnes, at disse fællesskrivelser normalt formidles til advokaterne gennem optagelse i Advokatbladet.

Dommerforeningens Informationsudvalg udarbejder en række domsoversigter i et særligt ringbindsystem. Oversigterne ajourføres med tiden. Oversigterne indeholder bl.a. korte, anonymiserede domsreferater. Domsoversigterne bekostes af Justitsministeriet.

Endvidere medvirker dommerne ved redaktion af Ugeskrift for Retsvæsenets domssamling, hvilket imidlertid ikke sker som en embedshandling.

Anklagemyndigheden.

I Anklagemyndighedens årsberetning bringes hvert år udvalgte afgørelser om tiltalefrafald i medfør af retsplejelovens § 723, stk. 2. De pågældende afgørelser refereres i anonymiseret form.

På tilsvarende måde bringes i forbindelse med artikler i årsberetningen om diverse emner afgørelser på andre områder, f.eks. i årsberetningen 1985 vedrørende omgørelsesfristen i retsplejelovens § 749, stk. 3.

I forbindelse med artikler i Anklagemyndighedens Årsberetning vil der ligeledes kunne medtages referat af domme, der ikke er offentliggjort på anden måde, hvilket sker i samme anonyme form som ved gengivelse af administrative afgørelser.

Endelig har der siden august 1986 i Politifuldmægtig- og Dommerfuldmægtigforeningens blad »Fuldmægtigen« været gengivet landsretsafgørelser af mere almindelig interesse. Disse afgørelser indsendes af statsadvokaterne til Rigsadvokaturen, hvor der sker en udvælgelse og udfærdiges et anonymiseret referat af de afgørelser, der indsendes til bladet. Der er kun delvis sammenfald med de afgørelser, der bringes i Ugeskrift for Retsvæsenet.

Rigspolitechefen.

Konkrete afgørelser af politimæssig interesse distribueres til politiet gennem Rigspolitechefens Landsarbejdskartotek (LAK).

Landsarbejdskartoteket er et kartotek bestående af et omfattende stikordsregister samt emnekort med systematiske henvisninger og noter til love, administrative forskrifter og konkrete afgørelser m.v. af betydning for politiets arbejde.

Landsarbejdskartoteket ajourføres løbende på grundlag af en række trykte kilder, Lov- og Ministerialtidende m.v. og materiale fra offentlige myndigheder. I forbindelse med ajourføringen udsendes fra Rigspolitechefen løbende LAK-orientering med information af almen karakter, konkrete afgørelser og administrative bestemmelser af interesse for politiet. Hvert tredje år bliver disse informationer indarbejdet i tillæg til Samlingen af Ministerielle Skrivelser. På de enkelte polititjenestesteder er placeret et eller flere LAK-kartoteker.

LAK's emnekort indeholder — om end i begrænset omfang — referater af konkrete afgørelser, der ikke på anden måde er offentliggjort.

LAK distribueres i det hele ved Rigspolitechefens egen udgivelse.

Det overvejes for tiden at lægge LAK op som database under Retsinformation.

Familieretsdirektoratet.

Familieretsdirektoratet udsender en årlig rapport fra det pågældende års Skarrildhus-kursus for statsamtsjurister. Denne rapport kan indeholde korte referater af konkrete administrative afgørelser eller domme i anonymiseret form.

Endelig forekommer det undertiden, at Familieretsdirektoratet bistår med oplysning om administrative afgørelser ved udarbejdelse af kommenterede love og lærebøger på det familieretlige område. Disse udgivelser indeholder ligeledes anonymiserede referater af domstolsafgørelser inden for familieretten.

Registertilsynet.

Distribution af Registertilsynets konkrete afgørelser sker i forbindelse med Registertilsynets årsberetning, der i henhold til lov om offentlige myndigheders registre § 28, stk. 1 skal afgives til Folketinget, og som offentliggøres. I forbindelse med årsberetningen publiceres eventuelle nye regler, der vedrører Registertilsynets virksomhed, som bilag til beretningen. Registertilsynet foretager som udgangspunkt en anonymisering af oplysninger om enkeltpersoner samt normalt også af oplysninger om private virksomheder m.v. i de konkrete sager, som omtales i årsberetningen.

Årsberetningen tilsendes offentlige myndigheder samt visse private virksomheder.

Registertilsynet har herudover i henholdsvis 1983 og 1987 udgivet en fortegnelse over offentlige myndigheders registre. Denne tilsendes offentlige myndigheder og er tilgængelig for offentligheden gennem bibliotekerne.

Registertilsynet kan i øvrigt i henhold til bestemmelsen i § 28, stk. 2 i lov om offentlige myndigheders registre offentliggøre udtalelser m.v., som tilsynet har afgivet til offentlige myndigheder.

Registertilsynet sørger selv for distributionen af årsberetning og fortegnelse.

Kirkeministeriet.

Kirkeministeriet har siden midten af forrige århundrede udgivet »Gejstlig Reskriptsamling« (Love og ekspeditioner vedrørende kirkelige forhold), der indeholder såvel retsforskrifter som konkrete afgørelser og i særlige tilfælde domstolsafgørelser inden for ministeriets ressort. Endvidere har Kirkeministeriet etableret et samarbejde med Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer og redaktionen af Retsregler for Menighedsrådsmedlemmer, der udgives af Kroghs Forlag A/S, Vejle. Også her optages såvel retsforskrifter som principielle afgørelser.

Ved optagelse i »Gejstlig Reskriptsamling« anonymiseres Kirkeministeriets afgørelser i det omfang, dette skønnes nødvendigt.

Kulturministeriet.

Kulturdepartementet distribuerer de årlige afgørelser om fordelingen af en række dispositionssummer, idet oversigter over modtagere og beløb offentliggøres i en særlig

publikation eller et meddelelsesblad. Det drejer sig om summer vedrørende biblioteksformål (Bibliotekstilsynet), museumsformål (Statens Museumsnævn), musikformål (Statens Musikråd) og teaterformål (Teaterrådet).

Planstyrelsen.

Planstyrelsen har siden maj 1986 løbende trykt og udsendt »Afgørelser og vejledende udtalelser«. I disse orienteres der på grundlag af konkrete afgørelser om fortolkning af lovene om fysisk planlægning m.v. »Afgørelser« sendes automatisk til kommuner og amter. Andre interesserede kan få gratis abonnement ved henvendelse til Planstyrelsens publikationsafdeling.

Afgørelserne er anonymiserede med henvisning til journalnummer.

Overfredningsnævnet.

Overfredningsnævnets Sekretariat har siden 1977 ca. 6 gange om året udsendt et orienteringsblad benævnt »Overfredningsnævnet orienterer«.

I »Overfredningsnævnet orienterer« optages i referatform de afgørelser af mere almindelig interesse, som træffes af Overfredningsnævnet og Taksationskommissionen vedrørende Naturfredning samt — undtagelsesvis — af de stedlige fredningsnævn. Endvidere refereres domme inden for sagsområdet. Undertiden forsynes den refererede afgørelse med en kommentar. Konkrete afgørelser er altid anonymiseret.

Overfredningsnævnets formand udvælger og kommenterer hvert år et antal af Overfredningsnævnets og Taksationskommissionens afgørelser i fredningssager til optagelse i »Kendelser om fast ejendom«, der udgives af DJØF's forlag. De deri optagne afgørelser er i princippet in extenso og er ikke anonymiseret.

Miljøankenævnet.

Miljøankenævnet distribuerer alene de konkrete afgørelser, som nævnet træffer. Afgørelserne sendes direkte til de i sagen interesserede. Nævnets afgørelser sendes endvidere til offentliggørelse i »Kendelser om fast ejendom«, der udgives af DJØF.

Der foretages ingen anonymisering af afgørelserne.

Skattedepartementet.

Judicielle afgørelser og administrative afgørelser indenfor Skattedepartementets område indeholdes nu i publikationen »Skat«, der udkommer 12 gange om året.

Fra februar 1986 har »Skat« afløst de tidligere publikationer Meddelelser fra Skattedepartementet, Meddelelser fra Landsskatteretten og Statsskattedirektoratets publikation »Skat«.

Administrative afgørelser anonymiseres inden offentliggørelsen i »Skat«. Dette gælder også kendelser fra Landsskatteretten. Hverken navn, bopæl eller cpr. nr. fremgår af

kendelserne, og der medtages i øvrigt kun de beløbsstørrelser, der er nødvendige for kendelsernes forståelse.

De civile skattedomme anonymiseres ikke, idet teksten tages i sin helhed fra domsudskriften. Med hensyn til skattestraffedomme sker anonymisering allerede i domsudskriften ved rettens foranstaltning.

Tolddepartementet, Direktoratet for Toldvæsenet.

Direktoratet for Toldvæsenet udgiver publikationen »Momsafgørelser«, der indeholder afgørelser af mere almen interesse fra Momsnævnet, Skatteministeriet, Direktoratet for Toldvæsenet samt domstolene om merværdiafgift. Navn og adresse på de virksomheder, som afgørelserne vedrører, offentliggøres ikke. Fortrolige oplysninger offentliggøres heller ikke.

Socialministeriet.

Socialministeriet offentliggør i et løbladssystem »SM — Sociale Meddelelser« konkrete afgørelser på det sociale område, hovedsagelig afgørelser fra Den Sociale Ankestyrelse, men også enkelte andre administrative afgørelser og enkelte domstolsafgørelser. Afgørelserne er anonymiserede bortset fra journalnummer. SM-systemet sendes gratis til de berørte myndigheder m.v. I øvrigt er det muligt at abonnere på systemet.

Sundhedsstyrelsen.

Sundhedsstyrelsen kan træffe konkret afgørelse om, at der til lægemidler, der er ordineret af en læge, men som ikke er optaget i den ifølge loven udsendte fortegnelse over tilskudsberettigende lægemidler, kan ydes amtskommunalt tilskud. Sådanne afgørelser offentliggøres i Statstidende ved styrelsens foranstaltning.

Levnedsmiddelstyrelsen.

Levnedsmiddelstyrelsen distribuerer afgørelser af generel interesse til en kreds af interessenter, der varierer efter afgørelsens indhold, men som normalt omfatter de lokale levnedsmiddelkontrolenheder samt den sædvanlige kreds af høringsinstanser vedrørende udstedelse af retsfor skrifter. Endvidere distribuerer styrelsen egne, principielle afgørelser samt vigtige domstolsafgørelser via de to publikationer »LKE-info«, der udsendes til levnedsmiddelkontrolenhederne, samt »Nyt fra LST«, der udsendes til en bredere kreds også omfattende organisationer og virksomheder. Det nævnte materiale omhandler konkrete dispensationer og afgørelser vedrørende tilsætningsstoffer, mærkning m.v. i henhold til levnedsmiddellovgivningen.

Trafik— og Kommunikationsministeriet.

Trafik- og Kommunikationsministeriet sender kopi af konkrete afgørelser af principiel karakter på **privatvej** sområdet til »Dansk Vej tidsskrift« og »Landinspektøren«. Herudover medvirker en medarbejder fra ministeriet til Dafolos udgivelse af håndbogen

»Vejlove«, der indeholder konkrete afgørelser af betydning for forståelsen af vejlovgivningen og anden lovgivning, der administreres i tilknytning til vejlovgivningen. De offentliggjorte afgørelser anonymiseres normalt således, at uvedkommende ikke vil kunne identificere berørte kommuner, personer, ejendomme m.v.

Ved offentliggørelsen i »Dansk Vejtidskrift« og »Landinspektøren« angives ministeriets journalnummer, således at sagen ved henvendelse kan identificeres. Herudover er anonymiseringen begrænset således, at der er muligt at identificere den pågældende vejbestyrelse.

Kendelser afsagt af ekspropriationskommissioner og taksationskommissioner sendes til professor, dr. jur. Orla Friis Jensen, Aalborg Universitet, med henblik på eventuel offentliggørelse i den af DJØF udgivne publikation »Kendelser om fast ejendom«.

Udsendelse af kendelser i øvrigt sker alene ved foranstaltning af henholdsvis vedkommende kommissarius og taksationskommissionernes sekretariat. Der foretages ikke anonymisering af kendelserne.

Distribution af domstolsafgørelser finder alene sted i begrænset omfang. Domme og udenretlige afgørelser **vedrørende** overtrædelser af luftfartslovgivningen offentliggøres i »Meddelelser fra Luftfartsdirektoratet«, der indgår som et særligt afsnit i »Efterretninger for luftfarende«. Afgørelserne anonymiseres.

I relation til det område, der reguleres af lov nr. 293 af 23. maj 1973 om godstransport med motorkøretøjer, udsendes årligt en beretning fra Vejtransportrådet, hvori der er redegjort for konkrete afgørelser og domstolsafgørelser. De enkelte afgørelser fremtræder i anonymiseret form.

ATP.

ATP videregiver kun konkrete afgørelser i meget begrænset omfang, f.eks. til offentliggørelse i Arbejdsretligt Tidsskrift. Der er alene tale om afgørelser fra ATP's Ankenævn om lønmodtager- og arbejdsgiverbegrebet. I det omfang der forekommer personhenførbare oplysninger i afgørelserne, anonymiseres disse forud for videregivelsen.

Arbejdsretten.

Arbejdsrettens domme offentliggøres i domssamlingen »Arbejdsretligt Tidsskrift«, der udgives en gang årligt af Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Der sker ingen anonymisering.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring udsender via publikationen »DFA Meddelelser« ved egen foranstaltning — efter forudgående drøftelser i en arbejdsgruppe med deltagelse af repræsentanter fra Arbejdsløshedskassernes Samvirke, ankenævnet og direktoratet — principielle afgørelser fra direktoratet og ankenævnet i anonymiseret form efter samme skabelon, som kendes fra »Sociale meddelelser«.

Domstolsafgørelser på arbejdsløshedsforsikringsområdet offentliggøres ikke samlet eller systematisk udover i Ugeskrift for Retsvæsen.

Da den almindelige klageadgang er A-kasserne — Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring — Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen, træffer departementet kun afgørelse i ganske få klagesager indenfor arbejdsløshedsforsikringsområdet, således f.eks. vedrørende A-kassernes sagsbehandling. Ingen af disse afgørelser distribueres på formaliseret vis.

Praksisændringer distribueres via DFA's rundskrivelser.

Direktoratet for Arbejdstilsynet.

Direktoratet for Arbejdstilsynet distribuerer ikke sine afgørelser. I det omfang en administrativ afgørelse har principiel betydning, kan den danne baggrund for udarbejdelse af cirkulære. Den administrative afgørelse indgår ikke i sin fulde ordlyd i cirkulæret.

Hvad angår domme, har direktoratet med mellemrum udsendt samlinger over udvalgte landsrets- og højesteretsdomme om arbejdsmiljø.

Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannelserne.

Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannelsernes administrative afgørelser distribueres ikke på formaliseret vis.

Afgørelser truffet af Kursusnævnet, jf. kap. 10 i lov om arbejdsmarkedsuddannelser, bekendtgøres for klageren, det involverede AF-kontor samt den involverede A-kasse.

Med udgangen af 1987 har forlaget Dafolo, Frederikshavn, i en regelsamling, der omfatter retsforskrifter udsendt i henhold til lov om arbejdsmarkedsuddannelser, påbegyndt en videre distribution af principielt vigtige kursusnævnsafgørelser.

Der er tale om et privat initiativ, der alene sker på Dafolos og redaktørernes ansvar.

III.3.3. Den nuværende private distribution af konkrete afgørelser.

Undersøgelsen vedrørende private publikationer er vist i oversigtsform i bilag 3. Ved »private publikationer« forstår i denne sammenhæng publikationer, der udgives løbende af private virksomheder. Betegnelsen omfatter tillige tilfælde, hvor udgivelsen måtte være sket i samarbejde med det offentlige med hensyn til den redaktionelle bearbejdelse af stoffet.

Undersøgelsen er tilvejebragt på grundlag af en gennemgang af de tidsskrifter, der pr. 1. april 1988 udgives i Danmark. Undersøgelsen omfatter herefter 22 publikationer, hvori ikke indgår Ugeskrift for Retsvæsen, der er gjort til genstand for en selvstændig undersøgelse, jf. nedenfor. For hver enkelt publikation er udgiveren noteret, og de offentliggjorte afgørelser er blevet rubriceret emnemæssigt. Derudover er det undersøgt, i hvilken form de enkelte afgørelser er offentliggjort. Formen kan være, at hele den autentiske afgørelse er offentliggjort og ledsaget af et resumé. Afgørelsen kan også væ-

re omskrevet og eventuelt tillige væsentligt forkortet. Det forekommer desuden, at afgørelsen alene er gengivet i resumé. Disse former for offentliggørelse kan i nogle tilfælde være kombineret med, at afgørelsen er rubriceret under en emnekategori.

For så vidt angår anonymisering, er tendensen specielt for administrative afgørelser, at afgørelserne som oftest anonymiseres inden offentliggørelsen, hvilket i høj grad hænger sammen med, at afgørelserne omskrives.

Undersøgelsen viser i øvrigt, at det tilsyneladende i vidt omfang er de samme typer afgørelser, der gøres til genstand for offentliggørelse, uden at der herved er nogen sikkerhed for, at samtlige relevante afgørelser bliver offentliggjort. Den private distribution af konkrete afgørelser kan således konstateres at være koncentreret om ganske få emneområder. For en stor del af afgørelserne gælder endvidere, at de samme konkrete afgørelser offentliggøres flere gange, blot i forskellige publikationer.

III.3.4. Offentliggørelse af afgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen.

111.3.4.1 Generelt om Ugeskrift for Retsvæsen.

Der findes for tiden kun én almindelig kilde til oplysning om retspraksis, nemlig Ugeskrift for Retsvæsen. I ugeskriftet optages således afgørelser inden for i princippet alle retsområder. Der optages afgørelser fra Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten i København, men ikke længere fra byretterne.

Afgørelserne optages enten i den fulde tekst eller — som det ofte sker — i let forkortet form, jf. nærmere nedenfor. Afgørelserne forsynes med en emnerubricering, der henfører den enkelte afgørelse til en eller eventuelt flere retlige emner. Emneinddelingen omfatter en række hovedemner, f.eks. aftaler, færdselsret, miljøret m.v. Ved anvendelse af decimalsystemet er hvert af disse hovedemner endvidere underopdelt på en sådan måde, at der let kan skaffes overblik over afgørelserne på det pågældende område. I overskriften til den enkelte afgørelse anføres emner med betegnelse og decimaler suppleret med en ganske kort angivelse af det eller de hovedproblemer, som afgørelsen angår. Den gældende rabinndeling, der er udarbejdet bl.a. med henblik på anvendelse af edb, er indført pr. 1. januar 1988. Der kan herom henvises til meddelelse i U.f.R 88.B.24, »Nyt registersystem for domssamlingen« og det samtidig udsendte særhæfte indeholdende hovedregister med systematisk emneinddeling og nøgleordsregister.

Afgørelserne forsynes endvidere med et resumé — de såkaldte »hoveder« — der i kort form gengiver det væsentlige, retlige indhold af afgørelserne. Nogle afgørelser optages i ugeskriftet alene i resumé.

Udvælgelse og redaktion, herunder anonymisering og fremstilling af »hoveder«, foretages af ugeskriftets domsredaktører, der alle er medlemmer af de pågældende retter. Domsredaktørerne foretager udvælgelsen i et samarbejde med vedkommende retsafdeling. En nærmere redegørelse for udvælgelseskriterierne er indeholdt i kapitel VI.

Ugeskriftets domssamling omfatter årligt i størrelsesordenen 1.000 sider. Ugeskriftet indeholder foruden domssamlingen en litterær afdeling.

Ugeskrift for Retsvæsen, der er udkommet siden 1865, udgives af G.E.C. Gads Forlag i samarbejde med Danmarks Jurist- og Økonomforbund.

HL.3.4.2. Undersøgelsen.

Til brug for sine overvejelser har rådet ladet foretage nogle nærmere undersøgelser af, hvorledes offentliggørelse af retsafgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen finder sted. Disse undersøgelser tilsigter bl.a. at belyse offentliggørelsesfrekvens, -hastighed og -form, herunder med hensyn til forkortelse.

Udgangspunktet for en talmæssig vurdering af offentliggørelsesfrekvensen er naturligvis de samlede mængder af retsafgørelser, der træffes. I tabel 1 og 2 er antallet af afgørelser offentliggjort i ugeskriftet sammenholdt med det samlede antal truffne afgørelser i civile og strafferetlige sager i 1986. Tabellerne viser, at der kun offentliggøres en beskedent del af de truffne afgørelser. Ved beregningen af procenttal for offentliggørelsesfrekvensen er de offentliggjorte afgørelser — såvidt statistikken tillader det — sammenholdt med de af de truffne afgørelser, der har reel retsinformatorisk interesse. På grundlag af den eksisterende retsstatistik for civile sager er der således taget udgangspunkt i de sager, der er pådømt efter domsforhandling, d.v.s. de afsluttede sager med fradrag af hævede, forligte og afviste sager samt sager, der er afsluttet med udeblivelsesdom, jf. tabel 1. Tabellerne viser, at antallet af egentlige afgørelser i alt udgør ca. 16.000 og ca. 64.000 i henholdsvis civile og strafferetlige sager. Holdes byretternes afgørelser udenfor, er antallet derimod i størrelsesordenen 3.000 i civile og 6.000 i strafferetlige sager.

Tabel 1
Oversigt vedrørende civile afgørelser 1986

Sager m.v.	Byretter	Landsretter og Sø- og Håndelsretten	Højesteret
<i>a. 1. instans</i>			
Domssager	184.515	2.175	—
<i>Heraf 1) Hævede, forligte, afviste</i>			
m.v.	171.123	1.540	-
2) Pådømte*	12.779	635	-
<i>b. Anke/kære</i>			
Sager i alt	—	4.214	264
<i>Heraf 1) hævede, forligte, afviste</i>			
m.v.	-	1.968	137
2) Pådømte*	—	2.246	127
c. Pådømte* i alt (a2 + b2)	12.779	2.881	127
d. Afgørelser i UfR**	0	151	155
e. Offentliggørelses %***	0	5,3	ca. 100

1) Kilde: Stat. Årb. 1987 og stat. Eft. 1987:6.

*) Pådømte efter domsforhandling, d.v.s. ekskl. udeblivelsesdomme.

**) Optælling på grundlag af ugeskriftet årgang 1986 — 87 af afgørelser, der er truffet i 1986.

***)) Offentliggørelsesprocenten afspejler forholdet mellem c. Pådømte i alt og d. Afgørelser i UfR. For Højesterets vedkommende vil denne beregning føre til et tal højere end 100. Dette har sammenhæng med, at også nogle afgørelser under b.1. Hævede m.v. kan være offentliggjort, ligesom visse opgørelsesmæssige usikkerheder kan gøre sig gældende. Offentliggørelsesprocenten i forhold til det samlede antal afsluttede sager ved Højesteret er 58,7.

Tabel 2
Oversigt vedrørende strafferetlige afgørelser 1986

Sager m.v.	Byretter	Landsretter	Højesteret
<i>a. 1. instans</i>			
Domssager	68.018	56	—
<i>b. Anke/kære</i>			
Sager i alt	—	5.538	57
Heraf anke	—	2.097	31
Herafkære.	—	33.441	26
c. Afgørelser i alt (a+ b).	68.018	5.594	57
d. Afgørelser i UfR	0	25	31
e. Offentliggørelses %	0	0,5	54,4

Kilde: **Stat.** Årb. 1987.

Nedenfor redegøres nærmere for de foretagne undersøgelser vedrørende offentliggørelse af retsafgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen.

Med henblik på at undersøge hvor stor en procentdel af domstolsafgørelserne, der for nærværende offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen, er der udarbejdet en statistik for 1985 og 1986, opdelt på sager indenfor den borgerlige retspleje og sager indenfor strafferetsplejen afgjort i første instans samt anke- og kæresager, bilag 5, tabel 1 og 2. Statistikken er udarbejdet med udgangspunkt i Danmarks Statistiks tal.

Endvidere er der udarbejdet statistik for afgørelser fra 1985, 1986 og 1987, der er offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen.

Eftersom Danmarks Statistik først medio 1988 har udarbejdet en oversigt over afgørelser afsagt i 1987, sammenholdt med at offentliggørelsen i Ugeskrift for Retsvæsen af afgørelser afsagt i 1987 endnu ikke er ophørt, har det ikke været muligt at udarbejde en endelig statistik for 1987.

Statistikken over Ugeskrift for Retsvæsen indeholder en gruppering af afgørelser efter type, bilag 5, tabel 3, oversigt over anke- og kæresager, tabel 4, gennemsnitlig tidsperiode fra afsigelsen til offentliggørelsen i Ugeskrift for Retsvæsen, tabel 5, og en oversigt over i hvilket omfang offentliggørelsen sker som fuld tekst, i redigeret form, herunder forkortet form, eller alene i resuméform, således at selve afgørelsens tekst er udeladt, tabel 6.

Der offentliggøres tillige domstolsafgørelser i mange andre publikationer, jf. ovenfor, men oftest alene indenfor specielle områder, hvorfor Ugeskrift for Retsvæsen er fundet mest egnet som sammenlignende grundlag under hensyn til, at der deri offentliggøres afgørelser fra alle juridiske emneområder.

III.3.4.3 Borgerlige sager.

1985

Det fremgår af bilag 5, tabel 1, at der i 1985 i borgerlige sager blev indbragt 182.347 sager i første instans, 3.720 anke- og kæremål for landsretterne og 260 anke- og kæremål for Højesteret, ialt 186.327.

Af disse blev 314 eller 0,17 % offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen. Herved bemærkes, at byretsafgørelser ikke offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen. En væsentlig faktor i forbindelse med denne meget lave offentliggørelsesprocent er i øvrigt, at hovedparten af afgørelserne er udeblivelsesdomme, hvilke ikke offentliggøres, samt at der hæves, afvises og indenretligt forliges en meget stor del af sagerne.

Landsretterne og Højesteret behandlede ialt 5.381 sager, hvoraf 2.396 sager blev pådømt fordelt på henholdsvis førsteinstanssager og anke- og kæremål. 2.985 eller 55 % af de indbragte sager blev forligt, hævet eller afvist.

Af de ialt 2.396 i 1985 pådømte sager blev 314 offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen.

De offentliggjorte afgørelser udgør for 1985 13,1 % af samtlige sager pådømt af landsretterne og Højesteret.

1986

Det fremgår af bilag 5, tabel 1, at der i 1986 i borgerlige sager blev indbragt 186.690 sager i første instans, 4.214 anke- og kæremål for landsretterne og 264 anke- og kæremål for Højesteret, ialt 191.168.

Af disse blev 306 eller 0,16 % offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen, jf. ovenfor ad 1985.

Landsretterne og Højesteret behandlede ialt 6.001 sager, hvoraf 2.865 sager blev pådømt fordelt på henholdsvis førsteinstanssager og anke- og kæremål. 3.136 eller 52 % af de indbragte sager blev forligt, hævet eller afvist.

Af de ialt 2.865 i 1986 pådømte sager blev 306 offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen.

De offentliggjorte afgørelser udgør for 1986 10,7 % af samtlige sager pådømt af landsretterne og Højesteret.

IH.3.4.4. Offentliggjorte sagstyper.

Danmarks Statistik grupperer landsretssagerne efter type. Denne gruppering grunder sig i den i lov om rettens pleje af hensyn til betaling af retsafgift anvendte opdeling.

Ved gennemgangen af de i Ugeskrift for Retsvæsen 1985-1987 offentliggjorte civile afgørelser er foretaget en til Danmarks Statistik svarende opdeling, jf. bilag 5, tabel 3.

Denne tabel viser, at af de i den angivne periode offentliggjorte afgørelser fra landsretterne vedrører 60 % sager med økonomisk værdi, 10 % boligsager, 2,5 % ægteskabs-sager og 27,5 % andre typer af sager.

Eftersom de to store hovedgrupper, henholdsvis sager af økonomisk værdi og andre sager, tilsammen udgør 87,5 %, kan der næppe af denne gruppering udledes noget af betydning om udvælgelsen af afgørelser til offentliggørelse.

Gennemgangen af Ugeskrift for Retsvæsen viste dog, at det generelt er kendetegnende, at det hovedsageligt er sager om retsspørgsmål, der offentliggøres, hvorimod der yderst sjældent offentliggøres sager om bevisspørgsmål.

III.3.4.5. Strafferetsplejen.

1985

I Strafferetsplejen blev der i 1985 afgjort 70.990 sager i første instans, 5.575 for landsretterne som anke- og kæremål og 72 for Højesteret som anke og kæremål, jf. bilag 5, tabel 2. Tallene er inklusive politisager.

Der blev af landsretterne i første instans afsagt dom i 52 sager, hvoraf 3,8 % blev offentliggjort.

Der blev ialt i 1985 af landsretterne afgjort 5.575 anke- og kæremål, hvoraf 0,7 % blev offentliggjort.

1986

I 1986 blev der afgjort 68.074 sager i første instans, 5.538 for landsretterne som anke- og kæremål og 57 for Højesteret som anke- og kæremål, jf. bilag 5, tabel 2. Tallene er inklusive politisager.

Der blev af landsretterne i første instans afsagt dom i 56 sager, hvoraf 7,1 % blev offentliggjort.

Der blev ialt i 1986 af landsretterne afgjort 5.538 anke- og kæremål, hvoraf 0,4 % blev offentliggjort.

111.3.4.6. Tidsperiode fra afsigelse til offentliggørelse.

Perioden fra afgørelsens afsigelse til offentliggørelsen i Ugeskrift for Retsvæsen fremgår af bilag 5, tabel 5 for afgørelser afsagt i 1985-1987.

Af tallene for 1985 og 1986 fremgår, at der forløber fra 3 måneder til 8 måneder, inden afgørelsen offentliggøres. Tendensen for både straffesager og borgerlige sager er, at Højesterets afgørelser offentliggøres hurtigst, idet der normalt forløber 3 måneder fra afsigelsen til offentliggørelsen. For landsretternes afgørelser er tidsperioden noget længere, idet der gennemsnitligt oftest forløber 6-7 måneder fra afsigelsen til offentliggørelsen.

I 1987 synes tendensen at gå mod en kortere periode fra afsigelse til offentliggørelse, idet perioden for offentliggørelsen af afgørelser fra Højesteret i straffesager og borgerlige sager i gennemsnit har været lidt mindre end 3 måneder, medens afgørelserne fra landsretterne offentliggøres ca. 6 måneder efter afsigelsen.

III.3.4.7. Afgørelsens udformning i Ugeskrift for Retsvæsen.

Afgørelser forekommer i Ugeskrift for Retsvæsen enten i fuld tekst med resumé, i forkortet form eller alene som et kort resumé, jf. bilag 4, tabel 6. Under afgørelser i forkortet form er rubriceret afgørelser, hvor dele af den originale tekst, for eksempel vidneforklaringer, er udeladt samt afgørelser, hvor den originale tekst er redigeret. Opsplitningen mellem fuld tekst og forkortet form må dog tages med et vist forbehold. Det er ikke i alle tilfælde muligt umiddelbart at konstatere, om der er foretaget redigering i en offentliggjort dom. En nøjagtig rubricering ville forudsætte, at hver enkelt afgørelse i Ugeskrift for Retsvæsen blev sammenlignet med den autentiske domstekst.

Af borgerlige sager offentliggøres ca. 1/3 i fuld tekst og således 2/3 i redigeret form eller som resumé. Sidstnævnte tal er dog faldende, eftersom Højesterets afgørelser i betydeligt mindre omfang end tidligere alene gengives som resumé.

For straffesager har der i perioden været en tendens til, at en større og større andel af afgørelserne offentliggøres i fuld tekst. I 1985 offentliggjordes alene 1/5 i fuld tekst. I 1987 offentliggjordes 1/2 i fuld tekst.

Tendensen går således i retning af, at en større og større del af de i Ugeskrift for Retsvæsen offentliggjorte afgørelser gengives i fuld tekst, medens en mindre del gengives i resumé. Andelen af forkortede gengivelser er, set i forhold til det samlede antal offentliggjorte afgørelser, næsten konstant.

111.4. Det elektroniske system.

III.4.1. Indledning.

Retsinformation er det eneste idag eksisterende generelle juridiske edb-baserede informationssystem, der giver mulighed for, at alle kan få adgang.

På baggrund af betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase og den senere regeringsbeslutning blev Retsinformation i første fase dannet ved en sammenlægning af de to på det tidspunkt værende juridiske edb-systemer, henholdsvis I/S Datacentralens DG-JURA og J. H. Schultz A/S' DATALEX. Herved blev opnået, at hidtidige og nye brugere kunne udnytte de væsentlige elementer fra begge systemer. Samtidig blev den omfattende udbygning af denne grundstamme til et generelt statsligt retsinformationssystem påbegyndt. Status på udbygningen af Retsinformation er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 4.2.

Såfremt statslige myndigheder planlægger at etablere databaser med juridiske tekster, herunder tekstsøgningssystemer til juridisk informationssøgning, skal disse planer inden oprettelsen forelægges Retsinformationsrådet. Der har for rådet i denne forbindelse specielt været forelagt sager om etablering af lokale udgaver af de af ministerierne under Retsinformation oplagte baser. Ministerierne har ønsket baserne etableret med henblik på selv at kunne søge i disse baser på egne anlæg.

Der har tillige været forelagt en enkelt sag om etablering af baser med konkrete afgørelser. Den vedrørte Socialministeriets ønske om etablering af baser med konkrete afgørelser såvel under Retsinformation som lokalt, jf. nedenfor. Andre ministerier har ligeledes overvejet etablering af baser med konkrete afgørelser, men disse projekter er endnu på et forberedende stadium. Samtidig har disse ministerier tilkendegivet, at de på grundlag af justitsministerens kommissorium til Retsinformationsrådet vedrørende baser med konkrete afgørelser vil afvente rådets betænkning, førend de går videre med planerne om etablering af baser med konkrete afgørelser.

Der pågår også i visse ministerier overvejelser om at etablere visdomsbøger på edb, men ingen af disse planer er endnu så konkrete, at de har været forelagt rådet.

Den meget øgede edb-mæssige kontorautomatisering — specielt til brug i forbindelse med journalisering — har i et vist omfang bevirket, at der automatisk dannes systemer til hurtigere fremfindning af paradigmer til brug for sagsbehandlingen. Disse systemer indeholder dog meget sjældent resultatet af en given afgørelse, men er nærmere at betegne som et elektronisk indeks til hurtigere at finde en tidligere sag om et givent emne.

Endvidere har den meget øgede brug af edb i forbindelsen med fremstilling af trykte værker bevirket, at der findes mange såvel regelsamlinger, herunder lovkommentarer, som samlinger med konkrete afgørelser på edb-medium. Disse trykte værker er dog meget sjældent lagret på en sådan måde, at de kan anvendes til egentlig edb-mæssig informationssøgning.

111.4.2. Retsinformationsprojektet.

III.4.2.1. Status.

Projektets første fase omfatter i overensstemmelse med Retsinformationsrådets forslag i Betænkning nr. 1001/84 om en lovdatabase etableringen af en statslig søge- og trykdatabase med generelle retsfor skrifter for samtlige ministerområder. Regeldatabasen vil være komplet medio 1989.

De enkelte ministerier har ansvaret for regelsættet på vedkommende ministerområde, og deltagelse for disse officielle informationsleverandører er ifølge en regeringsbeslutning obligatorisk. Udover de officielle informationsleverandører står det enhver åbent at etablere databaser med supplerende retskildemateriale.

Edb-servicebureau for Retsinformation er I/S Datacentralen af 1959. I henhold til kontrakterne om Retsinformation varetager I/S Datacentralen tillige markedsføringen af systemet overfor den offentlige sektor, og J.H. Schultz A/S varetager markedsføringen overfor den private sektor.

En af grundidéerne bag Retsinformationsprojektet er, at retskilddata kun skal skrives én gang, uanset hvilken anvendelse der senere vil blive aktuel. For i videst muligt omfang at tilgodese dette princip har I/S Datacentralen udviklet et databasevedligeholdelsessystem (DBV), der skal tjene som instrument til ajourføringen af Retsinformation. Kendetegnet for DBV er, at det muliggør kort sagt enhver kendt ajourføringsteknik, herunder indrapportering direkte fra et lokalt PG-baseret tekstbehandlingssystem i det enkelte ministerium til søgedatabasen. For så vidt angår de retskildetekster, der sættes af J.H. Schultz Grafisk A/S, følger det af den i 1987 fornyede statslige trykkekontrakt, at klargøring af disse tekster og overlægning til Retsinformation udføres af J.H. Schultz Grafisk A/S.

I overensstemmelse med tidsplanen for etableringen af regeldatabaserne resterer på indværende tidspunkt kun etableringen af baser fra Undervisningsministeriet, Departementet for Told- og Afgifter, Trafik- og Kommunikationsministeriet og endelig Udenrigsministeriet. Øvrige ministeriers baser med retsfor skrifter er etableret og åbnet for brugerne.

Retsinformationsrådet har i øvrigt i henholdsvis efteråret 1986 og 1987 på grundlag af forespørgsel til de enkelte ministerier undersøgt, hvilke regelsanerings tiltag etablering af baser under Retsinformation har givet anledning til. Resultatet af undersøgelserne fremgår af bilag 6 a og b.

Udover baserne med retsfor skrifter er der i Retsinformation af Folketinget oplagt baser med lovforslag, beslutningsforslag m.v. samt Folketingets forhandlinger. Disse baser forestår J.H. Schultz Grafisk A/S ajourføringen af.

III.4.2.2 Konkrete afgørelser.

Endvidere indeholder Retsinformation på nuværende tidspunkt allerede enkelte baser med konkrete afgørelser. Det drejer sig om afgørelser på det skatteretlige og sociale område. Baserne indeholdende skatteret blev oprindeligt etableret af I/S Datacentralen under det tidligere DG-JURA system. I forbindelse med nedlægningen af DC-JURA og etableringen af Retsinformation blev baserne med konkrete afgørelser overført til Retsinformation.

Skatteretsbaserne, der nu ejes af A/S Skattekartoteket, indeholder domme, landsskatteretskendelser og administrative afgørelser om materiel skatteret. Der er således ikke i disse baser indeholdt strafferetsdomme. Afgørelserne er opdelt i tre baser, **HD OM**, **HKEN** og **HAFG**, svarende til de tre nævnte afgørelsestyper. Der kan søges i den enkelte base eller i alle tre baser samtidig.

Baserne indeholder for nærværende ca. 7.300 dokumenter, fordelt med ca. 980 domme fra 1966 og frem, ca. 3.700 kendelser fra 1929 og frem, og ca. 2.620 administrative afgørelser fra 1970 og frem.

Endvidere ligger der i Retsinformation en base med A/S Skattekartotekets ringbindsværker indeholdende en teoretisk gennemgang af skatteretten samt konkrete afgørelser i forkortet form.

Derudover har Socialministeriet etableret baser med konkrete afgørelser, hovedsageligt indeholdende afgørelser af administrativ art, men dog også indeholdende enkelte domme. Disse afgørelser er ligeledes opdelt i tre baser **RDOM**, **RKEN** og **RAFG**.

Socialministeriets baser indeholder for nærværende ca. 760 dokumenter, fordelt med ca. 10 domme fra 1979 og frem, ca. 670 kendelser fra 1975 og frem og ca. 80 administrative afgørelser fra 1976 og frem. Basernes dokumenter er identiske med de i Socialministeriets publikation »Sociale Meddelelser« offentliggjorte domme, kendelser fra Den Sociale Ankestyrelse og administrative afgørelser.

Ajourføring af såvel Skattekartotekets baser som Socialministeriets baser sker på baggrund af de trykte publikationer i henholdsvis »Tidsskrift for Skatteret« og »Sociale Meddelelser«.

Ved fremstilling af begge publikationer anvendes edb, og den én gang indskrevne tekst genbruges til basen.

Afgørelser fra »Tidsskrift for Skatteret« overføres via datatransmission til baserne, og afgørelserne fra »Sociale Meddelelser« udskrives på disketter, som af I/S Datacentralen indlæses i baserne. Denne form for genbrug indebærer, at der ikke skal læses bogstavkorrektur i forbindelse med indlægningen. Endvidere spares der indskrivningsressourcer. Begge dele indebærer en økonomisk besparelse.

111.5. Udgifter ved det eksisterende informationssystem.

I betænkning 1001/1984 om en lovdatabase blev der på baggrund af en undersøgelse udført af Administrationsdepartementet foretaget en opgørelse af udgifterne til trykning og distribution af forskrifter, hvilket beløb, der delvist beroede på et skøn, udgjorde 54 mio. kr., fordelt med 44 mio. til de offentlige myndigheder og 10 mio. til private virksomheder.

I forbindelse med undersøgelsen af udgivelsen af private publikationer indeholdende konkrete afgørelser er det søgt oplyst, hvad omsætningen på disse udgør. Det har dog alene været muligt at få oplyst omsætningen på 15 af de i bilag 4 angivne publikationer. Omsætningen for disse 15 publikationer samt Ugeskrift for Retsvæsen udgør ca. kr. 20 mio. Det er dog således, at en del af publikationerne, der er medtaget i undersøgelsen, indeholder andet stof end afgørelser. Deroverfor står, at der er en del af publikationerne, der ikke foreligger omsætningstal på, samt at det kun er den private del, der er medtaget. Således er i beløbet ikke medtaget offentlige myndigheders udgivelse af konkrete afgørelser, herunder f.eks. årsberetninger fra Tilsynet med Realkreditinstitutter, Forbrugerklagenævnet, Monopoltilsynet, Flygtningenævnet, Rigsadvokaturen og Registertilsynet m.fl., jf. ovenfor under afsnit III.2. vedrørende statslige myndigheders distribution af konkrete afgørelser. Det må derfor antages, at det totale beløb for såvel privat som offentlig distribution af afgørelser skønsmæssigt udgør et væsentligt større beløb end det anførte beløb på ca. kr. 20 mio.

I forbindelse med Retsinformationsprojektet er det blevet opgjort, hvad driftsomkostningerne til regelbaserne beløb sig til i 1987. Det skal i den forbindelse **særligt** bemærkes, at kun 7 af de 14 baser, der er med i den opgørelse, var i drift i hele 1987. De resterende baser er blevet etableret successivt i løbet af 1987. Driftomkostningerne udgjorde ca. kr. 2,6 mio. i 1987. Omsætningen ved brugernes søgning i disse baser udgjorde i 1987 ca. kr. 1 mio. Forholdstallet mellem omsætning og driftudgifter kan næppe forventes at være stationært, under hensyn til at mange har angivet, at de færreste finder baserne fuldt anvendelige, før samtlige ministeriers retsfor skrifter er indlagt i systemet, hvorfor de først ønsker at blive tilsluttet, når alle regeldatabaserne er etableret medio 1989. I opgørelsen af omsætningen på 1 mio. er ikke inkluderet baserne med konkrete afgørelser på skatteretsområdet. Omsætningen på disse udgjorde alene i 1987 kr. 350.000.

111.6. Nogle nyere initiativer vedrørende retlig information.

111.6.1. Ændring af registerlovgivningen.

Optagelsen af konkrete judicielle og administrative afgørelser i retlige informationssystemer rejser spørgsmålet om beskyttelse af de ofte følsomme oplysninger om enkeltpersoner, der indeholdes i sådanne afgørelser. Erfaringerne fra tiden efter registerlovenes indførelse i 1978 har vist, at særlige hensyn kan gøre sig gældende med hensyn til spørgsmålet om personbeskyttelse i forhold til retsinformationssystemer. På denne baggrund er der i forbindelse med revisionen af registerlovgivningen ved lov nr. 383 af 10. juni 1987 om ændring af registerlovene indført bestemmelser, hvorefter retsinfor-

mationssystemer frigøres fra disse loves almindelige regelsæt. En nærmere redegørelse for de nye regler er indeholdt i bilag 8.

Spørgsmålet om personbeskyttelse er selvstændigt behandlet nedenfor i kapitel VIII.

111.6.2. Betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information.

I Betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information, afgivet af professor Lars Nordskov Nielsen i henhold til kommissorium fra finansministeren, gives der udtryk for, at distributionen af information fra det offentliges side til den enkelte borger bør forbedres såvel i relation til form og hurtighed som i relation til en udvidelse af informationen. Det samme synspunkt gør sig gældende for information fra statslige myndigheder til kommunale myndigheder.

I betænkningen anføres, at udviklingen i informationsteknologien har medført en revolution af muligheder for at søge information, og samtidig har det stærkt øgede antal af terminalarbejdspladser betydet, at adgangen til informationsudveksling og søgning i databaser er blevet udbredt til en meget stor brugerreds. Det er dog ikke den private borger, der søger i disse baser, men derimod sagsbehandlere indenfor såvel det offentlige som det private.

Retsinformation er fremhævet som en meget betydningsfuld nyskabelse, og udbygningen af Retsinformation betragtes som et meget vigtigt skridt, bl.a. fordi der fra én indgang kan søges oplysninger fra flere baser. Det anføres videre, at offentlige baser, herunder Retsinformation, ud fra en informationspolitisk synsvinkel især har interesse som redskaber for situationsinformation, og at en meget vigtig brugergruppe er sagsbehandlere i det offentlige. Disse kan ved brug af databaser hurtigt skaffe sig præcis, aktuel information og i den sammenhæng videregive relevant information til borgerne.

For så vidt angår brugen af databaser, konkluderes det, at det vil være af stor betydning, at der med henblik på at udnytte de muligheder som den nye teknologi giver for at forbedre den offentlige information, arbejdes videre med at udbygge de offentlige databaser, samt koordinerer søgningen i disse.

111.6.3. Europarådets arbejde vedrørende retsafgørelser i edb-informationssystemer.

Under Europarådet er etableret en ekspertkomité vedrørende juridisk databehandling med deltagelse af repræsentanter fra alle medlemslandene. Denne ekspertkomité har nedsat en arbejdsgruppe med den opgave nærmere at overveje spørgsmålet om udvælgelse, arkivering og præsentation af judicielle afgørelser i retlige edb-informationssystemer. Arbejdsgruppen skal bl.a. overveje, om der bør søges vedtaget en rekommandation om disse spørgsmål og i givet fald fremkomme med udkast hertil. Dette arbejde er nærmere omtalt nedenfor i kapitel IV.

KAPITEL IV

Udenlandske informationssystemer med enkeltafgørelser m.v.

IV. 1. Indledning.

Der findes i udlandet efterhånden adskillige juridiske edb-informationssystemer med bl.a. enkeltafgørelser. De ældste og største systemer findes navnlig i USA, herunder de store, privatejede systemer LEXIS og WESTLAW. En beskrivelse af de amerikanske systemer findes i delrapporten »Datateknikken« (1976) fra projektet »Det juridiske informationssystem«, som iværksattes af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (1975-79). Nedenfor gennemgås kort en række europæiske edb-informationssystemer, der indeholder enkeltafgørelser m.v.

IV.2. England.

England har en lang tradition for formidling af information om retsafgørelser. Udvalg og bearbejdelse foretages af såkaldte law reporters, der typisk er jurister, eventuelt procederende advokater (barristers). Ofte udarbejdes en form for resumé, men det er sædvanligt, at afgørelsernes tekst udleveres af retten til law reporters.

Afgørelser offentliggøres i forskellige publikationer, herunder i aviser fx. The Times Law Report, der er anerkendt af domstolene i den forstand, at der kan citeres fra den i retten. Blandt andre domssamlinger kan nævnes The All England Law Report, der indeholder afgørelser fra House of Lords, appelretterne og mere sjældent fra andre domstole. Indholdet omfatter såvel civil- som strafferetlige afgørelser. Civilretten er gennemgående langt mere grundigt dækket end strafferetten. Optagelsen af retsafgørelserne sker med en ikke ubetydelig forsinkelse, der ofte kan være på 8-9 måneder. Det årlige antal afgørelser i All England Law Report andrager ca. 500. Andre engelske tidsskrifter for retspraksis har et nogenlunde tilsvarende omfang.

Der er tradition for, at afgørelser optages med navns nævnelse i alle sager. En undtagelse gøres kun for så vidt angår tiltalte under 18 år. Denne retninglinie følges i såvel papirudgivelser som de elektroniske informationssystemer.

Der findes i England for tiden tre elektroniske informationssystemer, som indeholder retspraksis. Disse systemer er alle private. Indholdet i de tre systemer svarer til respektive papirudgivelser i form af tidsskrifter. Udvælgelsen til edb-systemet er således en gentagelse af det udvalg, der er foretaget i det pågældende tidsskrift. Generelt gælder det således, at andre afgørelser end højesterets- og appelretsgørelser kun forekommer i

systemerne i begrænset omfang. De tre elektroniske systemer, der er tilgængelige for on-line søgning, er LEXIS, LAWTEL og JUSTIS.

LEXIS er et datterselskab af det amerikanske LEXIS. I modsætning til f.eks. det franske LEXIS er LEXIS U.K. etableret ved overtagelse af et eksisterende, almindeligt tidsskrift for retspraksis. Udgivelsen heraf er opretholdt, således at indholdet af tidsskriftet tillige formidles gennem det elektroniske søgesystem. LEXIS indeholder afgørelserne i fuld tekst.

LAWTEL indeholder ligesom LEXIS i princippet praksis inden for alle retsområder. I modsætning til LEXIS optages afgørelserne i LAWTEL dog kun i resumé, ikke i fuld tekst.

JUSTIS omfatter bl.a. databaser med retspraksis i fuld tekst, men kun inden for afgrænsede områder, navnlig områder som ikke skønnes tilstrækkeligt dækket af de øvrige retsinformationssystemer. JUSTIS tilbyder i øvrigt gennemstilling til databaserne i EF's informationssystem, CELEX, herunder systemets databaser med retspraksis. JUSTIS har til denne brug udviklet et nyt brugergrænseflade-system med menustyring, som bevirker at betjening m.v. ikke forekommer væsentlig anderledes end i JUSTIS' egne databaser.

IV.3. Frankrig.

Der findes i Frankrig flere — såvel statslige som private — **edb-retsinformationssystemer**.

Det franske justitsministerium forestår et informationssystem CNIJ (Centre National d'Informatique Juridique), der hører under samme styrelse som det franske Lovtidende (Journal Officiel). Systemet omfatter foruden regeldatabaser afgørelser fra de 5 franske domstole med højesteretsstatus. Systemet indeholder såvel afgørelsernes fulde tekst som resuméer, der udarbejdes af dommere. Der er ved systemets udformning lagt betydelig vægt på disse resuméer, der skal sikre, at egnede søgekriterier bliver lagt ind i informationssystemet i form af præjudikater, lovhenvvisninger samt ikke mindst gængse fagudtryk m.v., der ikke indgår i afgørelsernes originale tekst. Først og fremmest på grund af arbejdet med udarbejdelse af resuméerne er det anset for urealistisk at optage alle afgørelser, selv alle højesteretsafgørelser, i systemet. Eksempelvis er antallet af civile afgørelser, der træffes af den almindelige højesteret (Cour de Cassation), ca. 18.000 årligt. Der foretages på denne baggrund en udvælgelse af de afgørelser, der er af egentlig interesse for retsudviklingen. Der indgår således ca. 5.000 afgørelser om året. Udvalgelsen er blevet kritiseret. Eksempelvis er det i debatten om databaser med retspraksis i Frankrig blevet påpeget, at de statslige databaser ikke i nævneværdig grad indeholder afgørelser om dommerhabilitet. Det er tanken, at systemet på et senere tidspunkt skal udvides med afgørelser fra appelretterne. Denne udvikling afventer for tiden, at ny tekstbehandlingsteknologi indføres ved disse retter.

Blandt andre informationssystemer med retspraksis kan nævnes et system SIDONI, der tidligere er drevet af de franske advokatsammenslutninger. Dette system omfatter indenfor specialområder resuméer og ekstrakter af afgørelser fra de overordnede dom-

stole. Endvidere kan nævnes JURISDATA, som drives af et privat forlag for retslitteratur. Dette system indeholder bl.a. appelretsafgørelser, der udvælges i et samarbejde med disse retter. I dette system har man lagt vægt på at kunne dokumentere praksis af takstpræget karakter, f.eks. erstatningsniveauet ved forskellige invaliditetsgrader, leje-fastsættelse inden for nærmere afgrænsede geografiske områder m.v.

Der er etableret et samarbejde mellem CNIJ, SIDONI og JURISDATA, som omfatter fælles markedsføring under navnet JURIDIAL, fælles abonnement for terminalbrugere, fælles brugervejledninger m.v. Det er sigtet at søge gennemført visse harmoniseringer af de 3 systemer, som i dag på flere måder er forskelligt indrettet, herunder med hensyn til overlapninger og brugergrænseflader.

Det amerikanske LEXIS driver i samarbejde med et fransk forlag et informationssystem, der omfatter retspraksis. Det franske LEXIS er terminaltilgængeligt over hele Frankrig. Prisen for søgning er 1.000 F pr. time incl. offentlige afgifter. Systemet indeholder fulde afgørelsestekster uden resuméer. Der findes afgørelser fra de sidste ca. 20 år. Systemet omfatter for tiden alle højesteretsafgørelser (Cour de Cassation og Conseil d'etat) samt alle civile afgørelser fra 4 af de største appelretter (Cour d' appel), herunder appelretterne i Paris og Bordeaux. Ved markedsføringen af systemet lægges der betydelig vægt på, at der på denne måde ingen udvælgelse foretages blandt afgørelserne fra den enkelte domstol. Der er for så vidt sikret objektivitet. Der er bl.a. hos advokater en betydelig interesse for systemet. Dette skyldes formentlig ikke mindst det forhold, at systemet også indeholder afgørelser, som falder udenfor dét, der kan beskrives som almindelig fast praksis.

Databaserne med retspraksis i LEXIS er etableret ved køb af retsbogsudskrifter fra de pågældende domstole. Efter franske regler har enhver ret til at få udskrift af retsafgørelser mod erlæggelse af et gebyr på 15 F pr. afgørelse. Konverteringen sker herefter ved indtastning, der udføres i det fjerne Østen. Databaserne i det franske LEXIS føres på edb-anlæg i Dayton, Ohio, hvorved forskydninger i spidsbelastninger som følge af tidsforskellen mellem Ohio og Frankrig udnyttes.

IV.4. Holland.

I Holland findes et større privat edb-informationssystem omfattende retsafgørelser. Dette system, der tilbyder on-line søgning til offentlige og private brugere, drives af forlaget KLUWER, der tillige udgiver en domssamling på papir. Edb-systemet omfatter retspraksis indenfor såvel civil- som strafferet. Systemet indeholder primært højesteretspraksis. Der gengives således ca. 60% af Højesterets afgørelser. Dette svarer nogenlunde til samtlige de afrettens afgørelser, som skønnes at være af egentlig interesse. Afgørelserne optages i fiild tekst forsynet med resuméer. Systemet, der indeholder praksis tilbage fra 1945, suppleres løbende. Søgnesystemet bruges i ikke ubetydeligt omfang af dommere i deres daglige arbejde.

Ved universitet i Groningen er i samarbejde med den hollandske regering iværksat et prøveprojekt vedrørende et søgesystem for strafferetlige afgørelser. Formålet med søgsprojektet er at tilvejebringe viden om, hvorledes systemer med retsafgørelser mest

hensigtsmæssigt kan indrettes. Resultaterne vil på et senere tidspunkt blive offentliggjort, således at de kan anvendes eksempelvis af private forlag m.fl., der ønsker at drive virksomhed på dette felt. Et driftsforsøg forventes igangsat i 1988. Forsøget skal omfatte retspraksis på alle niveauer, i forsøgssystemet fra Højesteret, Haags appelret og kredsretten i Groningen. Projektet gennemføres bl.a. ved hjælp af midler fra private forlag, der udgiver retsinformation, herunder KLUWER.

IV.5. Italien.

Ved den italienske højesteret er etableret et særligt edb-dokumentationscenter. Centret forestår et meget omfattende edb-informationssystem, ITALGIURE. Systemet indeholder mere end 40 forskellige databaser med i alt ca. 2,5 mio. dokumenter i form af lovgivning, retspraksis, og litteraturhenvisninger m.v. Blandt de databaser, der indeholder retspraksis, kan nævnes databaser for de civile højesteretsafgørelser (ca. 200.000 dokumenter fra tiden efter 1962) for de kriminelle højesteretsafgørelser (ca. 80.000 dokumenter fra tiden efter 1966) og databaser med afgørelser af særlig interesse fra andre italienske domstole (ca. 45.000 dokumenter). Der findes endvidere databaser med afgørelser fra den italienske forvaltningsdomstol, De Europæiske Fællesskabers Domstol, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol m.fl.

Afgørelserne fra de italienske domstole udvælges af medlemmer af de pågældende retter. Afgørelserne optages i forkortet, bearbejdet form, en såkaldt *massima*, der tilsigter at udlede de retlige principper af den enkelte afgørelse. Eksempler på sådanne *massima* fremgår af bilag 7. Også arbejdet med fremstillingen af *massima* udføres af dommere, dels i den italienske højesterets dokumentationscenter dels i dokumentationscentre ved appelretterne.

Der forberedes for tiden i tilknytning til ITALGIURE en **særlig** nyhedstjeneste, hvorved brugerne kan få hurtig, summarisk information om nyt stof, herunder retsafgørelser, som endnu ikke er optaget i systemet i endelig form.

ITALGIURE er tilgængeligt for fuldtekstsøgning on-line via terminal. Der er for tiden tilkoblet ca. 2.000 brugere, heraf ca. 500 private brugere. Antallet af foretagne søgninger androg i 1986 mere end 1,0 mio.

ITALGIURE indeholder nogle særlige databaser vedrørende miljøretlige emner, herunder den såkaldte ENLEX (ca. 6.000 dokumenter), som indeholder miljøretlig retspraksis fra EF-domstolen og domstole i medlemslandene. Afgørelserne fra medlemslandene udvælges i samarbejde mellem Det Europæiske Universitet i Firenze og kontaktpersoner i de enkelte lande, således også Danmark. Afgørelserne optages — på originalsproget og på engelsk — på samme måde som i baserne vedrørende italiensk ret i form af særlige resuméer (*massima*). Disse *massima* søges udarbejdet efter en fælles standard. Nogle offentliggjorte eksempler synes dog at antyde visse stilforskelle fra land til land, jf. bilag 7.

IV.6. Norge.

Det norske Lovdata drives af en selvejende institution, der er oprettet i et samarbejde mellem det norske justitsministerium og Oslo universitet. Lovdata forestår dels udgivelsen, herunder indtastning, af den norske lovtidende og af lovsamlingen »Norges Lover«, dels driften af generelle søgedatabaser med love og administrative forskrifter. Edb-systemet indeholder endvidere højesteretsafgørelser. Disse afgørelser indlægges i fuld tekst bl.a. ved hjælp af disketter fra Højesterets tekstbehandlingsanlæg. Dette indebærer, at afgørelserne er tilgængelige i systemet kort tid efter afsigelsen, medens afgørelserne i »Norsk Retstidende« offentliggøres med ca. 2 måneders forsinkelse.

Lovdatas databasesystem omfatter et fuldtekst-søgesystem, der er tilgængeligt for offentligheden via terminal.

Spørgsmålet om edb-formidling af retsafgørelser er behandlet i en rapport med titlen »Publisering af rettsavgjørelser« (serien Complex nr. 2/87) af Jon Bing og Jon Bonnevie Høyer, Universitetsforlaget, Oslo. Rapporten bygger på det synspunkt, at optagelse i retsinformationssystemer af højesteretsafgørelser er utvivlsom, medens udvælgelsesproblemer klart gør sig gældende med hensyn til appelretterne og byretterne. Det foreslås i rapporten, at disse retter fremover skal udfærdige resumé af alle afgørelser, som herefter indsendes sammen med afgørelserne til et centralt arkiv i maskinlæsbar form. Arkivet skal tjene såvel almindelige arkiv- og statistiske formål som retsinformatiske formål. Samtidig med indsendelsen bør retten klassificere de enkelte afgørelser i én af 3 kategorier:

- a) Afgørelser, der alene er af interesse for parterne og for statistikken.
- b) Afgørelser, som har betydning som præjudikater, og som derfor bør publiceres i trykte domssamlinger.
- c) Afgørelser, der falder imellem de 2 kategorier a)-b).

a)-afgørelserne tænkes optaget i et **edb-søgesystem** alene med resuméet, medens b)-afgørelserne bør optages med såvel resumé som med den fulde tekst. c)-afgørelserne bør optages med resumé, og efter en eventuel nærmere vurdering i fuld tekst. Synspunktet er herefter, at alle resuméerne bør være tilgængelige for on-line søgning, med henblik på at brugerne kan vurdere repræsentativiteten i databasen med afgørelser i fuldtekst. Ligeledes kan man fra et centralt system rekvirere den fulde tekst af afgørelser, der i søgesystemet alene er optaget i resumé.

Rapporten har været til høring hos en række myndigheder og organisationer m.fl. Høringssvarene er overvejende positive overfor rapportens forslag. Den norske højesteret har i sit svar bemærket, at lands- og byretsafgørelser er uden betydning for denne domstol som retskilde, men at et informationssystem omfattende lands- og byretsafgørelser kan være af værdi for en række brugere som de pågældende retter selv og advokaterne. Afgørelser fra landsret (lagmannsrett) bør efter den norske højesterets opfattelse prioriteres.

Det norske advokatsamfund, der forestår udgivelsen af landsrets- og byretsafgørelser i tidsskriftet *Retten Gang*, har bl.a. anført, at der i et edb-informationssystem er behov også for byretsafgørelser.

Der er endnu ikke taget initiativer på grundlag af forslagene i rapporten. Det forventes dog, at Lovdata med tiden vil optage appelretsafgørelser i betydeligt omfang. Det er derimod tvivlsomt, hvorvidt noget lignende med tiden vil ske med hensyn til byretternes afgørelser.

Vedrørende Lovdata kan henvises til Retsinformationsrådets betænkning nr. 1001/1984, bilag 2.

IV.7. Sverige.

Det omfattende svenske statslige retsinformationssystem RÄTTSDATA omfatter en række databaser, der er tilgængelige for almenheden ved on-line terminalsøgning. I systemet findes således databaser med retsafgørelser fra de overordnede retter, herunder Högsta domstolen, **appelretterne**, forvaltningsdomstolene og arbejdsretten. Ansvar for oprettelsen og vedligeholdelsen af databaserne med retsafgørelser påhviler Domstolsverket.

Det er i Sverige de enkelte domstole selv, der træffer afgørelse om, hvilke afgørelser der bør publiceres. Det udvalg, der offentliggøres i trykte samlinger, svarer til det, der indgår i Rättsdata. Det kan nævnes, at man ved **Kammarrätterne** — der behandler skattesager — har besluttet, at alene de afretternes sager, der når til Högsta Domstolen, bør offentliggøres.

Der findes ikke i Rättsdata afgørelser fra byretterne.

Afgørelserne optages i Rättsdata alene i resumé, ikke i fuld tekst.

Antallet af terminaler tilsluttet RÄTTSDATA er omkring 300, heraf ca. 200 hos eksterne brugere.

IV.8. Vesttyskland.

Det vesttyske retsinformationssystem JURIS er organiseret i form af et selskab (GMBH), hvori staten har majoriteten. Systemet omfatter flere databaser med retspraksis, retslitteratur, retsforskrifter på forbundsniveau samt yderligere retsforskrifter indenfor specialområder såsom skatteret, arbejdsret og socialret. Systemet er åbent for terminalsøgning for såvel offentlige som private brugere.

Systemets databaser for retspraksis indeholder fortrinsvis, men ikke udelukkende, afgørelser fra de højere domstole. Databaserne for retspraksis indeholder i alt ca. 250.000 afgørelser. Afgørelser optages dels i resumé dels i fuld tekst. For tiden er ca. 35.000 retsafgørelser optaget i fuld tekst.

Eksempelvis kan nævnes, at systemet indeholder ca. 4.600 forfatningsretlige afgørelser, hvoraf ca. 3.600 hidrører fra forbundsforfatningsdomstolen. Indenfor den almindelige

højesterets kompetenceområde (Bundesgerichtshof) er optaget ca. 112.000 afgørelser, hvoraf ca. 32.000 afgørelser stammer fra denne ret selv .

Der træffes i Forbundsrepublikken i størrelsesordenen ca. 3 — 4 mio. retsafgørelser årligt. Udvælgelsen af de retsafgørelser, der skal optages i JURIS sker ved dokumentationscentre ved Bundesgerichtshof og ved de specialdomstole, der indenfor hvert sit område har rang af højeste judicielle myndighed. Der optages såvel højesteretsafgørelser som afgørelser truffet af domstole i 1. og 2. instans. Udvælgelsen ved dokumentationscentrene bygger på 4 kriterier:

1. Højesteretsafgørelser. Afgørelser fra domstole med rang som højeste judicielle myndighed optages med den undtagelse, at afgørelser om admittering eller afvisning af appel, der ikke kræver begrundelse, udelades.

2. Afgørelser fra andre domstole, som efter disses eget skøn bør optages. Til systemet indsendes fra andre domstole end de, der er nævnt ovenfor, afgørelser, som efter vedkommende domstols skøn bør optages. De hidtidige erfaringer med denne ordning vurderes som positive. Risikoen for, at der indsendes afgørelser, som er mindre egnede til optagelse, skønnes at være minimal og underordnet i forhold til risikoen for, at der uden en sådan ordning opstår en skævhed i det billede af retsudviklingen, som højesteretsafgørelser kan give. Der foretages således ingen udvælgelse blandt de fra andre domstole indsendte afgørelser.

3. Afgørelser, der gengives i fagtidsskrifter m.v. Dokumentationscentrene gennemgår løbende ca. 400 juridiske og andre fagtidsskrifter m.v. med henblik på optagelse i retsinformationssystemet af retsafgørelser, som refereres i disse tidsskrifter. Heller ikke i forbindelse med dette kriterium foretages i dokumentationscentrene nogen vurdering af de pågældende retsafgørelses egnethed til optagelse i retsinformationssystemet. Ved denne ordning lægges der vægt på, at den private sektor inddrages som en modvægt til domstolenes egen udvælgelse. Eksempelvis gennemgås tidsskrifter udgivet af såvel lejer- som udlejerorganisationer.

4. Afgørelser, der i øvrigt er af almindelig interesse. Andre afgørelser, som kommer til dokumentationscentrenes kendskab, optages efter dokumentationscentrenes vurdering af, om de pågældende afgørelser er af almindelig interesse. Det skønnes, at afgørelserne i denne gruppe udgør under 5% af samtlige de afgørelser, der optages i retsinformationssystemet.

Fremover vil højesteretsafgørelser blive optaget i fuld tekst, medens andre domstoles afgørelser vil blive optaget i forkortet form. Den forkortede udgave af afgørelserne omfatter dels selve afgørelsen (d.v.s. konklusionen i modsætning til sagsfremstilling og præmisser) dels et resumé, der udarbejdes af en jurist i det pågældende dokumentationscenter.

Alle afgørelser anonymiseres ved udeladelse af originale navne, bortset fra særlige tilfælde, hvor vedkommende domstol finder, at navne har forståelsesmæssig betydning, f.eks. i visse konkurrencesager.

Der foretages ingen fjernelse af sager, der måtte være blevet uaktuelle som følge af ændringer i retstilstanden. Systemet muliggør imidlertid, at søgninger begrænses til en nærmere periode tilbage i tiden.

Søgesystemet er det såkaldte GOLEM, som er udviklet af Siemens. Det er et fuldtekst-søgesystem, der er kombineret med gennemsnitligt 20 nøgleord pr. dokument. Nøgleordene udvælges af dokumentationscentrene.

Systemet blev terminaltilgængeligt for eksterne brugere i hele Forbundsrepublikken i august 1987. På dette tidspunkt var der tilsluttet i alt 220 brugere, heraf ca. 70 brugere med mere end én terminal.

Der findes i Forbundsrepublikken udover JURIS visse andre retlige edb-informations-systemer. Det amerikanske LEXIS driver således databaser vedrørende skatteret, som bl.a. indeholder retsafgørelser. Endvidere findes en række mindre systemer, hvor f.eks. de enkelte appelretter primært til eget brug lagrer egne afgørelser.

IV.9. Østrig.

Det østrigske forbundskancelli forestår et større edb-retsinformationsprojekt (RIS), som skal sikre, at forskellige eksisterende og planlagte databaser fremstår som et sammenhængende retsinformationssystem over for brugerne.

Projektet, der omfatter såvel lovgivning som retspraksis og -litteratur, er endnu i en indledende fase. Færdige on-line databaser findes kun inden for specialområder som f.eks. socialret, forvaltningsret, skatteret og toldregler. Såvel disse som planlagte databaser anvender søgesystemet STAIRS.

Blandt de igangværende udviklingsprojekter er et edb-system for forfatningsdomstolen (Bundesverfassungsgerichtshof) og forvaltningsdomstolen (Bundesverwaltungsgerichtshof). Disse domstole har status som højesteret indenfor hvert sit område.

I projektet indgår såvel rationalisering af domstolenes registrerings- og dokumentationsfunktioner som retsinformation med et mere alment sigte.

Programmeringsarbejdet ventes afsluttet i 1988, hvorefter konvertering af tidligere afgørelser påbegyndes. Nye afgørelser overføres fra domstolenes tekstbehandlingsanlæg. Systemet vil omfatte afgørelser i fuld tekst, et registreringssystem for løbende sager, henvisninger til tidligere afgørelser, retslitteratur m.v.

Der påregnes konverteret i størrelsesordenen 300.000 eksisterende dokumenter (domme m.v.) og løbende indlagt omkring 15.000 dokumenter årligt.

Alle nye afgørelser fra de to specialdomstole, bortset fra rent processuelle afgørelser, vil blive indlagt. Der er endnu ikke taget stilling til, i hvilket nærmere omfang ældre praksis vil blive optaget i systemet.

I første omgang vil systemet alene være tilgængeligt for en udvalgt brugerkreds udover domstolenes eget personale.

Senere ventes et tilsvarende system udviklet for den almindelige Højesteret. Der er endnu ikke konkrete planer om systemer for de underordnede domstoles afgørelser.

Som et led i det samlede, østrigske retsinformationssystemprojekt har det østrigske statstrykkeri i samarbejde med forbundskancelliet udbudt retsinformation på laserdisk (CD-ROM) til anvendelse på personlige computere af gængs type (IBM XT/AT m.fl. og kompatible). Der kan søges i teksterne på skærm ved hjælp af et særligt udviklet program og teksterne kan viderebearbejdes (download), ligesom de kan printes ud.

De to første disketter omfatter et systematisk register over gældende forbundsforskrifter (INDEX 1987) samt forfatningsdomstolens afgørelser i resumé (VfGH 1919-1986).

INDEX 1987 indeholder klassifikationsnummer, lovtidendehenvisning, titel på hovedforskrifter (ændringer alene angivet ved lovtidendehenvisning) samt emneord (f.eks. forfatningsret). INDEX 1986 omfatter ca. 6.000 forskrifter. Prisen er 1.200 öS.

VfGH 1919-1986 indeholder de tidligere papirudgivne resuméer (Kurzfassung) af forfatningsdomstolens afgørelser med henvisning til den officielle domssamling (Amtliche Sammlung), journalnummer og afgørelsens dato samt emneord. Disketten indeholder ca. 8.500 afgørelser fra 1919-1986, svarende **til** de tidligere offentliggjorte resuméer, der igen svarer til ca. 80% af alle forfatningsdomstolens afgørelser. Prisen er 9.000 öS.

De nævnte priser inkluderer søgeprogram og betjeningsvejledning. En CD-ROM af den pågældende type kan indeholde 552 MB, svarende til ca. 270.000 maskinskrivne sider.

IV.10. EF.

EF driver et søgesystem, GELEX, der omfatter fællesskabsret. Systemet indeholder en række databaser med navnlig fællesskabets forordninger og direktiver samt EF-domstolens afgørelser. Databaserne forudsættes med tiden etableret i selvstændige versioner på hvert af fællesskabslandenes sprog. Systemet er også i øvrigt under videreudvikling. Således arbejdes der med overvejelser om at supplere systemet med henvisninger til nationale forskrifter og nationale retsafgørelser af betydning for fællesskabsretten.

IV.11. Europarådet.

Europarådets rekommandation af 22. februar 1983 vedrørende beskyttelse af brugere af juridiske informationssystemer (REC. N° R (83) 3) indeholder nogle retningslinier vedrørende juridiske edb-informationssystemer. Rekommandationen opstiller bl.a. en række principper vedrørende brugernes adgang til og anvendelse af sådanne systemer. Det anføres i denne forbindelse i rekommandationen bl.a., at udvælgelsen af dokumenter, herunder retsafgørelser, bør være repræsentativ og bør ske efter klart definerede retningslinier. Endvidere anbefales, at staterne bestræber sig på i nødvendigt omfang at sikre eller fremskynde dannelsen af databaser for så vidt angår informationskategorier og retsområder m.v. som ellers ikke ville blive dækket.

Under Europarådet er etableret en ekspertkomité vedrørende retlig edb-anvendelse. Ekspertkomitéen har nedsat en arbejdsgruppe, der har til opgave at afgive beretning med eventuelt rekommandationsudkast om udvælgelse, arkivering og præsentation af retsafgørelser i retlige edb-informationssystemer. I arbejdsgruppen deltager repræsentanter fra Danmark, Frankrig, Holland, Norge, Vesttyskland og Østrig. I forbindelse med arbejdsgruppens arbejde indsamles oplysninger med henblik på en nærmere sammenligning af forholdene på området i medlemslandene. Arbejdsgruppen ventes at afslutte sit arbejde i 1989.

IV. 12. Sammenfatning.

Som det fremgår ovenfor, er edb-retsinformationssystemer med konkrete afgørelser allerede i vidt omfang etableret og i anvendelse i udlandet, herunder i en række vesteuropæiske lande. Der findes i disse lande såvel statslige systemer som systemer, der drives udelukkende på privat basis. De omtalte systemer er på mange måder forskellige, men fælles for dem synes at være, at der på den ene eller den anden måde foretages en udvælgelse af det materiale i form af konkrete afgørelser, der optages i databaserne, og at denne udvælgelse er et af de helt centrale spørgsmål i forbindelse med konkrete afgørelser. Det er endvidere kendetegnende, at der i lande med flere, herunder private, edb-informationssystemer i ganske vidt omfang forekommer overlapninger mellem systemernes indhold, retsområder som slet ikke dækkes og forskelligheder med hensyn til brugergrænseflader m.v.

KAPITEL V

Generelle overvejelser

V.1. Indledning.

Arbejdet med regeldatabaserne i Retsinformation er nu så vidt, at der medio 1989 vil være etableret en komplet samling af gældende love, bekendtgørelser og cirkulærer m.v. Hermed vil der efter rådets opfattelse være nået et meget vigtigt punkt i udviklingen vedrørende anvendelse af ny teknik i forbindelse med retskildesøgning. Allerede det komplette regeldatabasesystem vil således være en indlysende mulighed for alle, der beskæftiger sig med retskilderne. Det er derfor væsentligt, at der nu — som forudsat i rådets betænkning nr. 1001/1984 — tages nærmere stilling til den videre udvikling.

V.2. Behovet for databaser med konkrete afgørelser.

Efter rådets opfattelse bør regeldatabaserne i Retsinformation ikke stå alene. Systemet bør også rumme oplysninger om andre retskilder, herunder navnlig retspraksis. Den fulde værdi af regeldatabaserne opnås først, når disse kan anvendes i sammenhæng med oplysninger om den konkrete retsanvendelse. For en ganske bred kreds af brugere, herunder ikke mindst advokaterne og dommerne, er retspraksis om muligt af større praktisk interesse i et edb-informationssystem end de generelle retsforskrifter.

På en række retsområder forekommer kun få domstolsafgørelser. På sådanne områder må de praktisk set væsentligste fortolkningsbidrag hentes i administrationens ledende afgørelser. Skal det moderne retsinformationssystem give et komplet billede af retsanvendelsen — uden favorisering af de områder, hvor forekommende tvister typisk fører til egentlige retssager — er det derfor en forudsætning, at såvel retspraksis som administrativ praksis optages. Hertil kommer, at der på en række områder er tradition for en vis styring eller regulering særligt gennem enkeltafgørelser, jf. nærmere Betænkning nr. 1001/1984, side 71.

Som berørt i Betænkning nr. 1001/1984 har udviklingen i retssystemet ført til stadig stigende vanskeligheder med at holde styr på nutidens komplicerede retsstof. Når regelværket bliver mere og mere finmasket, øges helt naturligt behovet for oplysninger om retsanvendelsen. Det samme gælder en stigende, mere generel interesse for, hvorledes domstolene og administrationen behandler enkeltsager, som synes at have gjort sig gældende i de senere år.

Ønsket om at tilvejebringe en central indgang til oplysning om administrationens praksis er ikke nyt. Lovtidendelovens bestemmelse om optagelse af administrative afgørelser af almindelig interesse i Ministerialtidende stammer fra 1870. Behovet er ikke blevet mindre siden. Imidlertid kunne lovtidendeudvalget i 1975 konstatere, at ordningen ikke virker, og udvalget understregede behovet for bedre information om administrativ praksis, jf. ovenfor i kapitel III.

Databaser med retlig og administrativ praksis må antages at have et betydeligt markedspotentiale. Dette vil ikke blot have betydning for anvendelsen af sådanne databaser, men formentlig også for anvendelsen af regeldatabaserne. Da anvendelsen af edb til tekstbehandling indebærer, at afgørelsernes originale tekster i fremtiden vil foreligge på maskinlæsbart medium fra starten, vil indlæggelsen i søgedatabaser i øvrigt billiggøres væsentligt. Databaser med praksis vil på samme måde som med hensyn til retsforskrifterne give mulighed ikke blot for hurtig og sikker retskildesøgning, men også for billig fremstilling af trykte samlinger, registre m.v.

Udviklingen i udlandet viser, at konkrete afgørelser, herunder navnlig retsafgørelser, indtager en meget fremtrædende plads i stort set alle vesteuropæiske edb-informationssystemer, jf. nærmere ovenfor i kapitel IV.

Også en samlet økonomisk betragtning, der indbefatter såvel indtægter som interne og eksterne rationaliseringsfordele, taler efter rådets opfattelse for etablering af databaser med konkrete afgørelser, jf. nærmere nedenfor i kapitel X. Det er her bl.a. anført, at sådanne databaser efter en samlet vurdering klart må anses for en god investering, og at et sådant projekt udmærker sig ved at indebære en helt generel rationalisering, der påvirker ikke blot alle ministerområder, men også hele samfundet.

Retsinformationsrådet finder på denne baggrund, at der i lyset af den tekniske udvikling fortsat bør ske en udbygning af retsinformationssystemet, og at det næste led i denne udvikling bør være søgedatabaser med konkrete afgørelser — først og fremmest retspraksis, men også administrativ praksis.

V.3. Principielle spørgsmål.

Det er indlysende, at retsinformatriske hensyn med stor styrke taler for, at alle relevante retskildeoplysninger bringes frem i lyset, og at man i denne forbindelse udnytter edb-teknikkens mangfoldige muligheder. Som berørt ovenfor, er man mange steder i udlandet nået langt med udviklingen af edb-informationssystemer med retsafgørelser m.v. I debatten om sådanne systemer — her som i udlandet — har der imidlertid været udtrykt bekymring med hensyn til virkningerne for retsudviklingen af den langt større gennemsigtighed, som vil følge af et omfattende edb-system. Det synspunkt har således været fremført, at effekten kan blive, at praksis »stivner«. Rådet har særligt overvejet dette spørgsmål, der i princippet kan stilles på samme måde for administrative afgørelser som for judicielle afgørelser.

Rådet finder ikke betænkeligheder ved, at enkeltafgørelser i stort omfang optages i edb-informationssystemer. Det er naturligt nok aldrig blevet fremstillet som noget problem, at retspraksis på visse områder allerede i det traditionelle informationssy-

stem er veldokumenteret, f.eks. højesteretspraksis eller skattepraksis. Lige såvel som at pege på en risiko for at retsudviklingen stagnerer, kunne man i øvrigt fremhæve det forhold, at et edb-system vil kunne bringe en mangfoldighed af mere eller mindre overensstemmende afgørelser for dagen. På denne baggrund kan man på det teoretiske plan også forestille sig en tendens i retning af, at man føler sig mere ubundet af praksis. Under alle omstændigheder peger erfaringerne fra udlandet med ikke ubetydelig styrke i retning af, at frygten for, at retsudviklingen skal gå i stå, er overdrevet. De betænkeligheder, der fra tid til anden er fremkommet, synes da også i de seneste år at være trængt i baggrunden i forhold til diskussionen om, hvorledes systemer med praksis nærmere bør indrettes.

Om de nævnte principielle spørgsmål kan henvises til Bing og Bonnevie Høyer: »Publisering av rettsafgjørelser« (Universitetsforlaget, Oslo, 1987), side 9-16.

V.4. Det offentliges rolle.

På samme måde som med hensyn til de generelle retsforskrifter i Betænkning nr. 1001/1984 har rådet overvejet, hvorvidt praksisdatabaser bør søges etableret ved et generelt, statsligt initiativ eller på anden måde, herunder eventuelt i form af private informationsleverandørers databaser under Retsinformation.

I denne forbindelse kan for det første anføres de samme synspunkter som vedrørende **forskrifterne**, jf. Betænkning nr. 1001/1984, side 35 ff. Praksisdatabaser må således under alle omstændigheder ventes at opstå. Hvis dette område i det hele overlades til det private initiativ, vil systemerne givet blive ukomplette, idet kommercielle synspunkter naturligt vil være bestemmende for, hvilke områder der dækkes. Erfaringerne fra udlandet peger på, at private systemer virker i retning af en skæv fordeling af indsatsen på forskellige retsområder, uens kvalitet og manglende sammenhæng, jf. nærmere i kapitel IV. En sådan tendens må ventes at være så meget desto stærkere i et lille retsområde som det danske. I Europarådets rekommandation No. R (83)3 om beskyttelse af brugere af juridiske edb-informationssystemer er som et almindeligt princip anført, at staterne bør sikre eller tilskynde til etablering af databaser med information for områder, der ikke på anden måde dækkes.

For det andet kan det anføres, at praksisdatabaser fremover vil være et meget slagkraftigt instrument i al retlig argumentation. Det offentlige bør derfor sikre objektivitet og lige vilkår for alle brugere.

Med hensyn til det offentlige gælder, at myndighederne (domstole og forvaltningen) efterhånden selv bruger edb i en sådan udstrækning, at praksisdatabaser — uden et centralt initiativ — vil opstå som delsystemer etc. Således må myndighederne ventes at tage søgesystemer med enkeltafgørelser i brug med henblik på at opnå nødvendige produktivitetsforbedringer og at kunne yde en bedre service. For tiden er flere ministerier allerede langt med planer om praksisdatabaser eller lignende. Efter cirkulæret om retsinformation **m.v.**, **Justitsministeriets** cirkulære nr. 34 af 18. marts 1983, skal sådanne planer forelægges Retsinformationsrådet. Rådet skal ved sin behandling heraf ikke mindst søge at sikre ensartethed og lige vilkår med hensyn til adgang m.v. Denne op-

gave må antages at blive særdeles vanskelig at varetage fremover, såfremt der ikke tilvejebringes en fast ramme omkring statslige praksisdatabaser.

Til forskel fra generelle retsfor skrifter gør sig i øvrigt med hensyn til judiciel såvel som administrativ praksis det særlige forhold gældende, at udvælgelse under én eller anden form må anses for nødvendig. Denne udvælgelse er bestemmende for, hvilket billede af retstilstanden og -udviklingen, brugerne præsenteres for. Det er efter rådets opfattelse en både praktisk og principiel nødvendighed, at vedkommende myndigheder inddrages i arbejdet med udvælgelse og redaktion, og at myndighederne tillægges ansvaret herfor.

Rådet finder på denne baggrund, at grundlæggende hensyn til objektivitet og repræsentativitet klart taler for, at staten påtager sig opgaven med etablering af grundlæggende databaser med praksis. Dette er ikke ensbetydende med, at staten i det hele skal stå for edb-formidling af praksis, jf. nærmere nedenfor i afsnit 6.

V.5. Organisatoriske spørgsmål.

I Betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information lægges i forbindelse med informationsdatabaser bl.a. vægt på mulighederne for koordineret søgning i offentlige databaser, således at der fra én indgang kan søges oplysninger i flere databaser, jf. nærmere ovenfor i kapitel III. Retsinformationsrådet kan tilslutte sig dette synspunkt, som fuldt ud harmonerer med den model, der anvendes for Retsinformation. Det er således en væsentlig styrke ved Retsinformation, at systemet ikke blot indeholder statslige retsfor skrifter men også andet retskildemateriale, herunder materiale fra Folketinget i form af bl.a. lovforslag, de private databaser vedrørende skatteret m.v. I forbindelse med behandlingen af sager i Retsinformationsrådet om godkendelse af offentlige myndigheders etablering af databaser med juridiske tekster har rådet lagt afgørende vægt på, at sådanne baser i videst muligt omfang gøres tilgængelige under Retsinformation, hvor såvel offentlige som private har mulighed for at søge. Samtidig har rådet betonet vigtigheden af, at struktur med hensyn til såvel opbygning som søgning er ensartet.

Rådet finder, at disse principper også bør ligge til grund for den videre udbygning af det juridiske informationssystem. For at sikre brugerne mulighed for på hensigtsmæssig måde at anvende **praksisdatabaser** i sammenhæng med regeldatabaserne m.v. bør databaser med retlig og administrativ praksis derfor etableres under Retsinformation. For sådanne databaser bør vedkommende myndighed tillægges ansvaret. Dette indebærer, at der kan bygges videre på den eksisterende organisatoriske struktur fra Retsinformation, således at Justitsministeriet får ansvaret for databaser med retsafgørelser, og det enkelte ministerium får ansvaret for databaser med administrative afgørelser inden for sit ressortområde.

Af placeringen af praksisdatabaser under Retsinformation følger, at edb-servicebureau bliver I/S Datacentralen af 1959. Om synspunkterne vedrørende valg af servicebureau kan henvises til Betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase, side 79. Som det fremgår heraf, gør i vidt omfang de samme synspunkter sig gældende med hensyn til regel- og praksisdatabaser. Ved etablering af praksisdatabaser under Retsinformation opnås

endvidere den fordel, at den eksisterende organisation og det eksisterende aftalekompleks, herunder vedrørende markedsføring, kan anvendes.

Retsinformation vil efter rådets forslag — ligesom med hensyn til retsforskrifterne — få en »officiel del« for enkeltafgørelser bestående af praksisdatabaser under de forskellige ministeriers ansvar. Med hensyn til indhold og opbygning m.v. henvises til overvejelserne i de følgende kapitler om retspraksis og administrativ praksis. Generelt bør sådanne databaser indrettes efter fælles retningslinier på grundlag af betænkningens synspunkter og i det enkelte tilfælde efter forelæggelse for og i samråd med Retsinformationsrådet, jf. i øvrigt Justitsministeriets cirkulære nr. 34 af 18. marts 1983. Rådet bør på denne måde have indsigt med, at formålet med den foreslåede ordning opfyldes, således at objektivitet og repræsentativitet sikres.

V.6. Private informationsleverandører.

Den skitserede ordning indebærer, at der også med hensyn til praksis fortsat vil være mulighed for, at private informationsleverandører kan etablere databaser under Retsinformation. Den »officielle del« kan således suppleres af private databaser med yderligere materiale, bearbejdede eller kommenterede udgaver m.v. Hertil kommer, at der med henblik på trykkeopgaver m.v. kan købes kopier af materiale fra Retsinformation. Der kan i øvrigt henvises til de synspunkter, der er anført i Betænkning nr. 1001/1984. Efter rådets opfattelse nødvendiggør de særlige udvælgelsesproblemer vedrørende praksis imidlertid, at rådets rolle understreges også i forhold til private informationsleverandørers databaser, som gennem Retsinformation vil få en vis blåstempling. Rådet bør derfor i forbindelse med indgåelse af aftaler om private databaser med retspraksis kunne påse, at der følges retningslinier, som harmonerer med grundprincipperne og intentionerne bag Retsinformation. Der henvises til kapitel X, der indeholder rådets nærmere forslag.

V.7. Brugerkredsen.

På samme måde som i det eksisterende Retsinformation skal der være almindelig adgang til mod betaling at søge via terminal m.v. i de foreslåede databaser med konkrete afgørelser. Adgang til at bestille papirudskrifter af bestemte afgørelser kan også komme på tale. Specielt om videregivelse på CD-ROM henvises til kapitel IX. 2.

I Betænkning nr. 1117/1987 om offentlig information anskues Retsinformation som et led i statens samlede informative indsats overfor borgerne m.fl., jf. ovenfor i kapitel III. Retsinformationsrådet kan tilslutte sig, at også informationsdatabaser som Retsinformation bør indgå i almindelige overvejelser om øget og forbedret offentlig information. Med hensyn til Retsinformation bør man imidlertid være opmærksom på, at et informationssystem, hvis grundindhold er autentiske retskildeoplysninger, kun til en vis grad vil være umiddelbart anvendeligt for den almindelige borger. På samme måde som det eksisterende Retsinformation vil et udbygget system med såvel retsforskrifter som enkeltafgørelser således først og fremmest være et instrument for den professionelle bruger. For den ikke-professionelle bruger vil muligheden for on-linesøgning være af mindre betydning, både fordi anvendelse af søgesystemet forudsætter et vist

basalt kendskab til systemet og en vis rutine, og fordi selve anvendelsen af retskildemateriale ofte kræver juridisk træning. Disse forhold er berørt i betænkningen om offentlig information. Rådet finder det imidlertid vigtigt i forbindelse med diskussionen om Retsinformations rolle i den samlede offentlige information at understrege det for så vidt banale forhold, at databaser med retsafgørelser og anden juridisk information ikke i sig selv sætter borgerne i stand til at tage stilling til juridiske problemer, som de ikke i forvejen har kunnet tage stilling til på grundlag af det trykte materiale.

Dette udelukker naturligtvis fortsat ikke, at en bredere kreds drager nytte af systemet, herunder gennem biblioteker og lignende. Et af hovedformålene med etableringen af Retsinformation er at gøre adgangen til at fremfinde information vedrørende retskilder nemmere og at sikre, at flere informationer offentliggøres. I denne forstand rummer systemet fordele for alle brugere. Denne nemmere adgang til juridiske informationer vil, såfremt bibliotekerne anvendte Retsinformation i langt højere grad end tilfældet er for tiden, også blive en fordel for den enkelte borger, der gennem bibliotekerne søger at indhente juridisk information. For så vidt angår den ikke-professionelle bruger, vil problemet med hensyn til de tekniske søgefærdigheder i vidt omfang netop kunne løses ved søgning på biblioteker med bistand fra personalet.

V.8. Rådets nærmere overvejelser.

Nedenfor behandles nærmere i kapitel VI spørgsmålet om retspraksis og i kapitel VII spørgsmålet om administrativ praksis. Sondringen mellem retspraksis og administrativ praksis bygger på den traditionelle sondring. Ved retsafgørelser forstås således judicielle afgørelser, d.v.s. afgørelser, der kun kan ændres ved omgørelse, genoptagelse og appel til højere ret efter retsplejelovgivningens regler.

Spørgsmålet om personbeskyttelse i forbindelse med optagelse af konkrete afgørelser i edb-informationssystemer er behandlet fælles for judiciel og administrativ praksis i kapitel VIII. I kapitel IX drøftes de fremtidige udviklingsperspektiver for retlige informationssystemer. Kapitel X indeholder rådets samlede forslag til initiativer vedrørende konkrete afgørelser m.v.

KAPITEL VI

Retsafgørelser

VI. 1. Indledning.

Retspraksis er et centralt element i den traditionelle retskildelære. Et egentligt juridisk informationssystem må nødvendigvis omfatte retspraksis.

På en række punkter er problemstillingen vedrørende retspraksis langt mere kompleks end med hensyn til retsforskrifter. Som det også fremgår af den norske rapport fra 1987 om »Publisering av rettsavgjørelser«, jf. ovenfor kapitel IV, rejser en mere generel optagelse af judicielle afgørelser i juridiske edb-systemer en række vanskelige, principielle spørgsmål. Disse spørgsmål vedrører navnlig udvælgelsen af de retsafgørelser, der bør optages, den nærmere redaktion af de udvalgte afgørelser og udskillelse af uaktuelt stof. Hertil kommer spørgsmålet om organisatoriske forhold vedrørende indsamling og bearbejdelse af materialet.

Spørgsmålet om personbeskyttelse er neden for i kapitel VIII behandlet fælles for retsafgørelser og administrative afgørelser.

VI.2. Udvælgelse.

I Ugeskrift for Retsvæsen offentliggøres årligt ca. 400 domme og kendelser fra Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten i København. Der afsiges ved disse retter årligt ca. 9.000 domme og kendelser, heraf ca. 3.000 i den civile og ca. 6.000 i den kriminelle retsplejes former. Ved opgørelsen af disse tal er alene medregnet sager, der afgøres efter domsforhandling eller sædvanlig kæremålsbehandling m.v., og således ikke sager, der hæves eller afgøres ved udeblivelsesdom, afvisning forud for domsforhandling m.v. Der sker således en meget betydelig frasortering ved udvælgelsen af de afgørelser, der optages i ugeskriftet, jf. nærmere ovenfor kapitel III.3.4.

Medens langt de fleste af Højesterets afgørelser bortset fra sagsomkostningsafgørelser m.fl., offentliggøres i Ugeskrift for Retsvæsen, optages en langt mindre andel af afgørelserne fra landsretterne og Sø- og Handelsretten. For de civile sagers vedkommende optages mellem 10-15 % af afgørelserne fra landsretterne og Sø- og Handelsretten i København. Afstraffesagerne ved landsretterne offentliggøres under 1 %.

På samme måde som redaktionsopgaverne for så vidt angår højesteretsdomme udføres af højesteretsdommere, foretages udvælgelsen af afgørelser fra landsretterne og Sø- og Handelsretten af medlemmer af disse retter.

Udvælgelsen sker efter et skøn, der ikke er bundet af faste, skrevne retningslinier. Efter drøftelse med domsredaktørerne kan udvælgelsen beskrives således:

Hovedkriteriet er, om afgørelsen har almindelig juridisk interesse. Udvælgelsen foretages i lyset af, at der er begrænset plads til rådighed i ugeskriftet, hvis årlige sidetal for domssamlingens vedkommende er omkring 1.000.

Ved den nærmere vurdering lægges primært vægt på afgørelser, der belyser retsspørgsmål. Afgørelser, der alene vedrører konkrete bevisspørgsmål eller konkret kontraktsfortolkning, optages således normalt ikke.

Det følger af det anførte almindelige kriterium, at de afgørelser, der optages, navnlig vedrører fastlæggelse af en bestemt fortolkning af en retsforskrift, giver vejledning til fastlæggelse af en bestemt praksis, ændrer en mere eller mindre fast praksis, supplerer den juridiske teori eller i øvrigt giver vejledning på et juridisk tvivlsomt område.

Som eksempler på grupper af afgørelser, der optages, kan nævnes stillingtagen til principielle bevisbyrdespørgsmål og afgørelser, der ændrer praksis på et område, hvor der anvendes standardtakster. Det tilstræbes endvidere at optage afgørelser inden for foged- og skifteret samt tinglysning, idet sådanne afgørelser må antages at have betydelig praktisk interesse.

Som eksempler på afgørelser, der ikke optages, kan nævnes straffesager, der alene vedrører strafudmåling, sager af speciel karakter — særligt hvor offentliggørelse sker ad anden vej, f.eks. skattesager — og en række civile domme om f.eks. misligholdelse og afvisningsdomme. Egentlige udeblivelsesdomme optages normalt aldrig.

Der optages endvidere ikke sager, der blot kan tages som udtryk for cementering af en i øvrigt fast praksis. Ligeledes optages ikke afgørelser, som nok kan være interessante for f.eks. unge jurister i oplæringsøjemed, men som ikke i øvrigt tilfører gældende ret noget nyt. Endvidere optages ikke afgørelser, der falder uden for almindelig praksis.

Det er efter rådets vurdering en almindelig opfattelse — blandt såvel dommere, advokater som anklagere — at der er behov for formidling af flere afgørelser end de, der for tiden optages i Ugeskrift for Retsvæsen.

Eksistensen af dette behov kan bl.a. dokumenteres ved at påpege, at der såvel ved landsretterne som ved Sø- og Handelsretten i København føres kartoteker, hvori optages resuméer eller »hoveder« for en række af disse retters afgørelser, som ikke optages i ugeskriftet, men som dog findes at være af interesse som fortilfælde. Disse kartoteker er noget forskelligt indrettede, men fælles for dem er, at de indeholder et talmæssigt betydeligt supplement til de afgørelser, der optages i ugeskriftet. For så vidt angår straffesager, føres tilsvarende i anklagemyndigheden visdomskartoteker over betydeligt flere retsafgørelser end de, der optages i ugeskriftet. I tidsskriftet »Fuldmægtigen« optages regelmæssigt referater af i øvrigt utrykte landsretsafgørelser. Det samme gælder i et vist omfang en række fagtidsskrifter. I det praktiske retsliv og i retslitteraturen er det et udbredt fænomen, at utrykte afgørelser påberåbes, for så vidt sådanne kan fremskaffes fra visdomskartoteker, kolleger m.v.

Rådet kan tiltræde, at der er behov for formidling af væsentlig flere afgørelser end hidtil. Det er imidlertid vanskeligt nærmere at angive hvilke yderligere afgørelser, der bør formidles til en bredere kreds — og dermed optages i et retsinformationssystem.

Det vil fortsat være naturligt at tage udgangspunkt i ugeskriftets udvælgelsespraksis. Denne praksis hviler på årelang erfaring og dækker utvivlsomt de basale behov.

Uanset at ugeskriftets udvælgeskriterier — som de er angivet ovenfor — er relativt upræcise og rummer et betydeligt skønselement, rammer disse kriterier efter rådets opfattelse det centrale område for formidling af retsafgørelser. Der bør således under alle omstændigheder optages alle afgørelser, der vedrører egentlige retsspørgsmål på områder, hvor der kan antages at herske tvivl om gældende ret, eller hvor der indtræder ændringer heri.

Efter rådets opfattelse kan man imidlertid — som nævnt — ikke blive stående herved. Således bør alle højesteretsafgørelser inkl. sagsomkostningsafgørelser m.v. optages. På den anden side vil det klart føre for vidt at optage alle afgørelser fra landsretterne og Sø- og Handelsretten. Dette ville på grund af det samlede antal retsafgørelser ved disse retter føre til ophobning af meget store mængder af reelt uinteressant stof. Noget sådant ville igen føre til betydelige ulemper ved søgning i informationssystemet. Ved en i øvrigt korrekt tilrettelagt søgning efter et givet tema ville der således fremkomme et efter omstændighederne betydeligt antal uanvendelige afgørelser, hvis frasortering først kan ske efter en nærmere undersøgelse af alle de fremkomne afgørelser. Følgen vil være forøgede søgetider og dermed udgifter, ligesom det kan frygtes, at der slet ikke opnås reelle fordele ved anvendelsen af edb ved retskildesøgning, hverken i form af effektivisering eller i form af kvalitetsforbedring.

Rådet kan endvidere tiltræde, at der ikke i almindelighed bør optages byretsafgørelser. Selv om der meget vel kan forekomme endelige byretsafgørelser, der falder under det almindelige udvælgeskriterium, må det for en gennemsnitsbetragtning være afgørende, at retsspørgsmål typisk afgøres ved landsret eller Højesteret. Dette må antages også at være tilfældet, selv om en retsplejereform måtte føre til, at stort set alle sager starter ved byret, jf. Retsplejerådets betænkning om retternes saglige kompetence i civile sager (Betænkning nr. 1130/ 1988). Straffesagerne rejser dog et særligt problem, jf. nedenfor, litra f.

Endelig finder rådet, at det — også på grund af de forskellige antal — ikke bør udelukkes at anlægge en forskellig betragtning med hensyn til henholdsvis civile og kriminelle sager.

De foranstående bemærkninger vedrører alene afgørelser. En lang række sager finder deres afslutning ved forlig. Rådet anser imidlertid ikke denne afgørelsesmåde velegnet til, at der optages oplysning om sådanne sager i informationssystemet — og heller ikke i almindelighed i de tilfælde, hvor sagen forliges efter rettens tilkendegivelse. Derimod kan der være grund til at optage oplysning om sager, der efter dom i første instans forliges i ankeinstansen under forudsætning af, at appelrettens tilkendegivelse går ud på, at dommen ville blive stadfæstet uden ændringer — også med hensyn til begrund-

delsen. Denne tilkendegivelse bør dog være manifest — enten skriftligt overfor parterne eller tilført retsbogen.

Efter de anførte synspunkter består problemet vedrørende udvælgelse i at angive praktisk anvendelige retningslinier for, hvilke afgørelser fra landsretterne og Sø- og Handelsretten, der bør optages. Da sigtet er, at der bør optages flere afgørelser, end tilfældet hidtil har været i ugeskriftet, kan udgangspunktet for denne vurdering naturligt tages i de sagskategorier, som for tiden ikke optages. En sådan vurdering foretages straks nedenfor. Det bør i denne forbindelse holdes for øje, at den redaktionelle udvælgelsesopgave må indebære en konkret stillingtagen til det enkelte tilfælde, og at retningslinier herfor nødvendigvis må blive relativt upræcise. For at sikre, at der gennemføres en reel udvidelse af antallet af retsafgørelser, således at alle afgørelser af interesse optages, finder rådet, at udvælgelseskriteriet i princippet bør udformes negativt. Dette vil indebære, at en given afgørelse optages, medmindre den kan betegnes som værende uden retsinformatisk interesse.

De kategorier af landsrets- og sø- og handelsretsafgørelser, der for tiden ikke optages i ugeskriftet, kan i grove træk betegnes således:

- a. Specielle sagsområder.
- b. Konkret bevisbedømmelse.
- c. Konkret kontraktsfortolkning/misligholdelse.
- d. Udeblivelse og afvisning.
- e. Fast praksis.
- f. Strafudmåling m.v.
- g. Oplæringsdomme.
- h. Atypiske afgørelser.
- i. Meget omfattende afgørelsestekster.

Ad a. Specielle sagsområder.

Når der i ugeskriftet i dag kun i begrænset omfang optages afgørelser indenfor en række specielle retsområder, hænger det navnlig sammen med, at der på sådanne områder forekommer forskellige specialsamlinger af retsafgørelser, f.eks. på skatteretsområdet.

Et automatiseret informationssystem bør omfatte alle sagsområder. Afgørelser på specielle sagsområder bør derfor indgå efter i princippet samme kriterier som afgørelser indenfor de centrale retsområder. Særlige forhold på det enkelte specialområde kan dog føre til, at anvendelsen af disse kriterier giver forskelligt resultat med hensyn til, hvor mange af de på området forekommende afgørelser, der bør optages. F.eks. kan det nævnes, at der på skatteretsområdet i dag finder en omfattende offentliggørelse af retsafgørelser sted. Således optages i Skattedepartementets tidsskrift »Skat« alle civile domme i skattesager, og det samme er tilfældet i det privatudgivne »Tidsskrift for Skatteret«. Rådet finder, at denne praksis er naturlig på baggrund af de særlige processuelle regler for skattesager, herunder behandling ved Landsskatteretten, som indebærer, at der kun afsiges relativt få civile domme på skatteretsområdet. Man finder således, at den totale videregivelse bør kunne fortsættes også i et elektronisk system. Alle civile

skattedomme bør derfor indgå i Retsinformation, uanset at de alle tillige offentliggøres i tidsskrifter o.lign.

Ad b. Konkret bevisbedømmelse.

Sager, hvis udfald i alt væsentligt beror på en konkret bevisbedømmelse, kan godt have mere almindelig interesse, nemlig som eksemplifikation af de principper, hvorefter bevisbedømmelse foretages. Under alle omstændigheder vil det være et problem, såfremt afgørelser vedrørende konkret bevisbedømmelse aldrig optages. Der kan derfor være behov for, at sådanne afgørelser optages i retsinformationssystemet også i tilfælde, hvor en afgørelse ikke belyser andre spørgsmål. På den anden side vil det føre meget vidt generelt at optage denne kategori.

Det må imidlertid erkendes at være vanskeligt at angive retningslinier, der kan sikre, at sager vedrørende konkret bevisbedømmelse optages i et passende, repræsentativt omfang. Der bør lægges vægt på afgørelser, der rummer en klar og instruktiv eksemplifikation af konkret bevisbedømmelse.

Såfremt man vælger en negativ udformning af det almindelige udvælgelseskriterium, jf. ovenfor, vil dette formentlig også for så vidt angår den her omtalte kategori kunne medvirke til den rigtige afgrænsning.

Ad c. Konkret kontraktsfortolkning/misligholdelse.

For sager, der vedrører konkret kontraktsfortolkning og i øvrigt konkret stillingtagen til misligholdelsestilfælde, kan anføres de samme synspunkter som med hensyn til konkret bevisbedømmelse. Også i kontraktstilfældene bør man således søge et så vidt muligt repræsentativt udsnit af afgørelser optaget i informationssystemet.

Ad d. Udeblivelse og afvisning.

Når afgørelser i udeblivelsestilfælde samt afgørelser om afvisning i disse og andre tilfælde kan have mindre interesse, hænger det sammen med, at der i disse sager oftest er tale om mere eller mindre utvivlsom anvendelse af enkle, processuelle retsregler. Afgørelserne har af denne grund ikke almindelig juridisk interesse.

Afgørelser i udeblivelsessager er således i almindelighed uinteressante for informationssystemet. Efter rådets opfattelse bør informationssystemet imidlertid belyse processuelle såvel som materielle retsspørgsmål.

Dette fører til, at udeblivelses- og afvisningsafgørelser normalt ikke bør optages, medmindre sådanne sager falder under de kriterier, der i øvrigt opstilles.

Ad e. Fast praksis.

Optagelse af afgørelser, der falder indenfor fast praksis tilfører i sig selv ikke informationssystemet noget nyt. Skønt det ofte vil kunne diskuteres, hvornår der foreligger en »fast praksis«, og om en given afgørelse falder under en sådan praksis, finder rådet, at det bør undgås at optage afgørelser, der alene har betydning som en bekræftelse af en

fast praksis. Det understreges, at der med »fast praksis« ikke alene tænkes på »takstmæssige« afgørelser, men alle tilfælde hvor praksis følger faste regler.

Rådet er opmærksom på, at der kan knytte sig principielle problemer til en regel om »fast praksis«. En praksis kan meget vel være fast — og stadig — selv meget længe efter, at der senest er offentliggjort eksempler herpå. Dette er muligt ikke noget problem for rutinerede praktikere, men informationssystemet bør også give andre et så klart billede af retstilstanden som muligt. Dette synspunkt bør imidlertid efter rådets opfattelse ikke føres så vidt, at undtagelsen »fast praksis« opgives.

De problemer, der kan knytte sig til den praktiske afgrænsning og til det principielle spørgsmål om, hvor længe en praksis udelukker optagelse af nye lignende afgørelser, bør således også her søges løst ved en negativ udformning af udvælgelseskriteriet. En given afgørelse bør således optages, medmindre den — utvivlsomt — alene bekræfter en fast praksis, der fremgår af systemet. Undtagelsen bør således ikke udelukke optagelse af »bekræftende afgørelser«, når der er gået længere tid, siden det sidste eksempel på den pågældende praksis blev optaget.

Ad f. Strafudmåling m.v.

Den konkrete sanktionsfastsættelse i straffesager er formentlig hovedeksemplet på en tilfældegruppe, der er af klar interesse, men hvor det lige så klart vil føre for vidt at optage alle afgørelser.

Udgangspunktet bør efter rådets opfattelse være, at strafudmåling er et væsentligt retligt spørgsmål, som i mange tilfælde er sagens hovedspørgsmål. Således er det ofte med henblik på strafudmålingsspørgsmål, at retsinformatiske tiltag gøres, f.eks. i Dommerforeningens Informationsudvalgs domsoversigter. Rådet finder således, at stillingtagen til strafudmåling i sig selv er et moment, der taler for optagelse i informationssystemet.

Meget store dele af den samlede mængde strafferetlige afgørelser falder inden for sags typer, hvor udmålingspraksis er forholdsvis fast. For disse tilfælde bør gælde de samme synspunkter som på områder, hvor der i øvrigt er tale om fast praksis, jf. punkt e. ovenfor. Ved denne regel må det antages, at et meget stort antal strafferetlige landsretsafgørelser er sorteret fra.

I andre tilfælde bør udmålingsafgørelser optages. Rådet forudsætter herved, at afgørelser vedrørende strafudmåling optages i et sådant omfang, at der herved skabes et klart billede af den glidende udvikling i udmålingspraksis, herunder at afgørelser vedrørende de enkelte lovovertrædelsestyper optages med passende mellemrum. Der kan herved i øvrigt henvises til de almindelige synspunkter ovenfor, litra e. På visse områder, f.eks. særlovsområder som færdsels- og miljølovgivningen, kan der være anledning til en særligt intensiv dækning. Der bør herved også tages hensyn til den løbende debat om strafferetlige spørgsmål. Miljøområdet er formentlig et eksempel på, at denne debat kan lide under mangel på fyldestgørende, tilgængelige oplysninger om praksis. Efter rådets opfattelse bør et elektronisk retsinformationssystem råde bod på også sådanne mangler ved den nuværende formidling af retsafgørelser.

Disse synspunkter udelukker ikke nødvendigvis, at udmålingsafgørelser indgår i informationssystemet på en anden måde end andre afgørelser. Særligt kunne det overvejes at optage udmålingsafgørelser alene i resumé eller »hoveder«, eventuelt i en særlig database. Den omkostningsmæssige forskel herved vil dog næppe være meget stor.

Også for så vidt angår udmålingsafgørelser, er rådet ikke utilbøjelig til at mene, at alene afgørelser fra de overordnede retter bør optages. Rådet er herved opmærksom på, at byretsafgørelser i strafudmålingssammenhæng ofte påberåbes. Det er imidlertid nok karakteristisk, at interessen og behovet på det enkelte retsområde skifter meget over tiden — afhængig af, om der er relevant praksis fra de overordnede retter. Heroverfor står imidlertid de hensyn, der er anført ovenfor vedrørende områder, der er genstand for debat.

Efter en samlet afvejning af de nævnte hensyn finder rådet, at udmålingsafgørelser bør optages alene for de overordnede retters vedkommende og i alle tilfælde i fuld tekst. Rådet finder imidlertid, at der sideløbende bør iværksættes forsøg med en særlig database for strafferetlige byretsafgørelser. Et sådant forsøg bør gennemføres i samarbejde med domstolene, forsvarsadvokaterne og anklagemyndigheden, jf. også nedenfor afsnit 5. Rådet finder det væsentligt, at der ad denne vej kan foranstalles nærmere undersøgelser af, hvorledes man på en hensigtsmæssig måde kan imødekomme det behov for oplysning om strafferetlig byretspraksis, som utvivlsomt føles i brede kredse. I denne forbindelse bør det overvejes at drage nytte af de oplysninger om retspraksis, der findes hos anklagemyndigheden.

Ved udvælgelse af byretsafgørelserne bør ikke anvendes de samme kriterier som ved udvælgelse af afgørelserne fra de højere retter. Udvælgelsen bør formentlig i stedet ske ud fra et positivt udvælgelseskriterium. Domstolene, forsvarsadvokaterne og anklagemyndigheden bør dog foretage en meget grundig analyse af, hvordan udvælgelsen bør ske, således at Retsinformationsrådet på dette grundlag kan tage stilling til spørgsmålet som led i forsøgsprojektet. Det skal ligeledes i den forbindelse overvejes, i hvilken form afgørelserne bør offentliggøres — eventuelt som resumé, omskrevet, sammenredigeret eller på lignende vis. Endvidere bør man være opmærksom på, at der bør ske en historisk udskillelse. Endelig bør det overvejes, om det er muligt at sikre en tilstrækkelig bred dækning af byretsafgørelserne ved at indlægge afgørelser fra nogle af de større byretter.

Med hensyn til andre spørgsmål end strafudmåling bør for strafferetlige afgørelser — herunder også kendelser af straffeprocessuel karakter — gælde de samme generelle udvælgelseskriterier som for civile afgørelser.

Ad g. Oplæringsdomme.

Afgørelser, der alene har interesse som en instruktiv eksemplifikation af i øvrigt utvivlsomt retsanvendelse, vil som oftest være et specialfald af kategorien »fast praksis«. Rådet finder derfor ikke, at der er grund til at optage afgørelser alene med den begrundelse, at de kan have uddannelsesmæssig betydning. Derimod er der naturligvis intet til

hinder for ved anvendelsen af udvælgelseskriterierne i almindelighed at skele til en afgørelses instruktive værdi.

Ad h. Atypiske afgørelser.

I de sjældne tilfælde, hvor en afgørelse ganske sikkert kan betegnes som uholdbar straks efter afsigelsen, f.eks. på grund af en mellemkommende højesteretsafgørelse, kan rådet tiltræde, at optagelse i informationssystemet undlades med denne begrundelse. Af indlysende principielle grunde bør denne undtagelse dog administreres med stor varsomhed.

Ad i. Meget omfattende afgørelsestekster.

I et elektronisk system bør en afgørelses sideantal ikke være afgørende for optagelse.

Sammenfatning.

Rådet finder, at alle højesteretsafgørelser bør optages i det fremtidige informationssystem, medens byretsafgørelser — med nogle nærmere angivne undtagelsesgrupper — generelt bør udelades. For så vidt angår afgørelser fra landsretterne og Sø- og Handelsretten i København, bør der foretages en udvælgelse.

Efter de ovenfor anførte synspunkter bør kriteriet for denne udvælgelse udformes således, at en afgørelse optages, medmindre den må anses for **værende** uden retsinformatisk interesse, fordi den alene bekræfter en tilstrækkelig belyst, fast praksis, herunder vedrørende strafudmåling, udeblivelse, afvisning m.v., eller fordi den alene er et eksempel på konkret bevisbedømmelse, kontraktsfortolkning, misligholdelse og lign., som ikke bør optages som eksemplifikation herpå. Endvidere udelades afgørelser i de tilfælde, der er omhandlet ovenfor under litra h.

Det er forbundet med stor vanskelighed at skønne over, hvor væsentlig en stigning i antallet af offentliggjorte retsafgørelser rådets forslag vil medføre. Der må dog samlet påregnes mindst en fordobling i forhold til det nuværende niveau.

Med hensyn til civile sager kan de kartotekssystemer, der føres ved landsretterne og Sø- og Handelsretten, formentlig give en vis fornemmelse af forøgelsen. Efter det for rådet oplyste om disse systemer vil en vurdering på dette grundlag pege i retning af et fremtidigt offentliggørelsestal svarende til ca. 3 gange det nuværende antal offentliggjorte civile afgørelser fra landsretterne og Sø- og Handelsretten.

For så vidt angår straffesager bemærkes, at rådet ikke er i besiddelse af nærmere oplysning om antallet af afgørelser, der optages i anklagemyndighedens forskellige kartoteker. Der forudsættes imidlertid ved rådets forslag en ganske betydelig forøgelse af antallet af strafferetlige afgørelser. På denne baggrund kan det være nærliggende at forestille sig et samlet tal for offentliggjorte retsafgørelser i retning af det dobbelte af det nuværende i Ugeskrift for Retsvæsen.

Anvendelsen af systemet i praksis vil give et godt grundlag for vurdering af, hvorvidt

der er indlagt for mange eller for få afgørelser i systemet, og dermed for de fornødne justeringer.

VI.3. Bearbejdelse (redaktion).

Under hensyn til anvendelsen af de ovenfor foreslåede kriterier finder rådet det afgørende, at redaktionsopgaverne varetages af medlemmer af de pågældende retter, jf. nærmere nedenfor afsnit 5.

Afgørelserne bør i almindelighed optages i fuld tekst og i alle tilfælde forsynes med »hoveder« og noter, der udarbejdes af redaktørerne. I en særlig database vedrørende strafudmåling i byretssager, jf. ovenfor afsnit 2., litra f, kan afgørelserne tænkes optaget alene i form af »hoveder«, men en sådan løsning bør på andre områder undgås.

»Hovederne« bør udformes i stil med dem, der kendes fra ugeskriftet, således at der tilstræbes en kort, oversigtlig form.

Afgørelserne bør rubriceres med henblik på at muliggøre søgning på relevante, generelle emnekategorier. Det kan i denne forbindelse overvejes, om man bør sigte mod en mere finmasket rubricering end ugeskriftets. Da imidlertid ugeskriftets nuværende rubricering er taget i brug pr. 1. januar 1988, taler meget for foreløbig at lægge sig op ad en sådan løsning. Spørgsmålet kunne så overvejes i lyset af erfaringerne, når inddelingen har været i brug i en passende periode. En eventuel anvendelse af ugeskriftets rubricering forudsætter en aftale herom med udgiveren. Med hensyn til særlige databaser for strafferetlig byretspraksis kan en mere nuanceret rubricering end ugeskriftets eventuelt være på sin plads.

Også med hensyn til noteapparatet kan udgangspunkt tages i ugeskriftets praksis. Ved optagelse af senere relevante afgørelser kan det i det elektroniske system overvejes at optage krydshenvisninger.

I tilknytning til den enkelte afgørelse bør anføres, hvorvidt afgørelsen er appelleret eller tredieinstansbevilling afventes.

Spørgsmålet om personbeskyttelse (anonymisering) er behandlet nedenfor i kapitel VIII. Som det fremgår heraf, indebærer rådets forslag om anonymisering, at der tages stilling til dette spørgsmål i forbindelse med den redaktionelle bearbejdelse af retsafgørelserne.

VI.4. Historik (Ældre afgørelser og udskillelse af uaktuelt stof).

Spørgsmålet om det tidsmæssigt bagudrettede indhold i et informationssystem med retsafgørelser kan deles i to. For det første må der tages stilling til, hvilke afgørelser truffet forud for systemets oprettelse, der bør indlægges. For det andet opstår fra starten spørgsmålet om udskillelse — eventuelt til en historisk del — af stof, der ikke længere er aktuelt.

I princippet kan disse spørgsmål siges at foreligge tilsvarende med hensyn til retsfor skrifter. I begge tilfælde består opgaven i at skabe et klart billede af gældende ret. Der

er imidlertid nogle væsentlige forskelle med hensyn til henholdsvis retsforskrifterne og retspraksis. I princippet — men ikke altid i praksis — er det en relativt enkel sag at afgøre, om en retsforordning formelt er gældende eller ej. Derimod kan det være ganske vanskeligt at fastslå, hvornår en konkret retsafgørelse ikke længere er af betydning for gældende ret. Visse tilfælde vil kunne være ret klare, f.eks. ved ophævede lovregler, eller hvor en praksis åbenbart er blevet tilsidesat af en højere instans. I mange tilfælde vil spørgsmålet dog kræve en nærmere undersøgelse, ligesom opgaven kompliceres af, at en retsafgørelse meget vel kan udtrykke almindelige retsprincipper, processuelle regler m.v., selv om retstilstanden med hensyn til sagens hovedspørgsmål måtte være ændret. Dette forhold er af betydning såvel for spørgsmålet om udvælgelse af afgørelser truffet før systemets etablering som for spørgsmålet om den løbende udskillelse af uaktuelt stof.

a. Udvalgelse af afgørelser truffet før systemets etablering.

Rådets forslag ovenfor, afsnit 2.1., vedrørende den fremadrettede udvælgelse tilsigter at give et så klart billede af gældende ret som muligt. For så vidt vil idealet med hensyn til den bagudrettede udvælgelse være, at ganske samme kriterier anvendes.

Noget sådant ville imidlertid indebære, at i princippet alle afgørelser truffet i en ganske lang periode bagud i tiden skulle gennemgås. Dette er ikke realistisk. Man må derfor efter rådets opfattelse ved den bagudrettede udvælgelse nødvendigvis basere sig på den udvælgelse, der allerede er foretaget i eksisterende domssamlinger m.v.

Endvidere bør man være opmærksom på, at de tidligere trufne afgørelser ikke i almindelighed foreligger i maskinlæsbar form. Konverteringsarbejdet vil derfor betyde, at indlæggelsesomkostningerne pr. afgørelse kan blive højere i den bagudrettede end i den fremadrettede del af systemet.

Endelig bør den bagudrettede udvælgelse foretages i lyset af, at indlæggelse af tidligere publicerede afgørelser en bloc vil indebære, at også »forældede« afgørelser kommer med fra starten.

Hovedsynspunktet bør være, at domsdatabasesystemet fra starten skal kunne anvendes af en bred kreds af brugere som den almindelige indgang til søgning efter retspraksis. Dette kunne tale for at inddrage stof fra en længere periode, men ikke nødvendigvis i fuld tekst.

Med hensyn til valget af afgørelser bør der lægges vægt på, at brugerne ud fra klare retningslinier kan vide, hvad der er at finde i systemet. Endvidere bør alle retsområder på samme måde som i den fremadrettede del af systemet dækkes.

Med hensyn til perioden bemærkes, at den virkeligt brede interesse for praksis antageligvis knytter sig til en begrænset årrække tilbage i tiden. Det hører således formentlig til sjældenhederne, at den gennemsnitlige bruger søger praksis længere end 5-10 år tilbage. Ældre praksis er ofte kendt eller veldokumenteret i retslitteraturen.

Rådet foreslår på denne baggrund, at der for det første indlægges afgørelser — typisk

fra Ugeskrift for Retsvæsen — i fuld tekst m.v. for en kortere periode, f.eks. de seneste 10 år før systemets etablering.

For det andet foreslår rådet, at ældre praksis optages i form af »hoveder« for en lang periode tilbage i tiden. Indlæggelsen kan eventuelt ske på grundlag af de håndbøger, der anvendes i praksis, d.v.s. for så vidt angår civile afgørelser realregistre til domsamlingerne i civile sager, og for så vidt angår kriminelle sager »Systematisk oversigt over domme i kriminelle sager«.

For civile afgørelses vedkommende forekommer det, at selv ganske gamle afgørelser er af interesse. Ved en begrænsning af teksterne til »hoveder« bliver datamængderne så små, at konverteringsomkostningerne pr. årgang reduceres betragteligt. Der opnås også klare fordele med hensyn til spørgsmålet om anonymisering. Man bør således overveje — eventuelt etapevis — at gå helt tilbage til f.eks. retsplejelovens ikrafttræden i 1919.

Særligt for så vidt angår skatteret bemærkes, at udvalget i Ugeskrift for Retsvæsen i hvert fald gennem nogen tid er foretaget i lyset af, at civil skatteretlig praksis er veldokumenteret i andre publikationer. Hertil kommer, at der i A/S Skattekartotekets databaser i Retsinformation allerede findes en omfattende samling af skatteretspraksis for en lang periode. Rådets forslag vil således føre til en vis dobbeltdækning, idet de nyere skatteretlige afgørelser fra realregistre tillige vil findes — men i fuld tekst — i A/S Skattekartotekets baser. Rådet finder, at hensynet til let at kunne overskue indholdet af baserne bør føre til, at denne dobbeltdækning tolereres. På grund af det begrænsede udvalg af skatteretspraksis i ugeskriftet bør det endvidere påhvile den myndighed, der bliver ansvarlig for det officielle domsbasesystem, d.v.s. Justitsministeriet, at sørge for, at en bred samling af skatteretspraksis fremover fortsat findes i Retsinformation. Der kan i denne forbindelse endvidere henvises til bemærkningerne i kapitel IV om forholdet mellem officielle og private informationsleverandørers databaser i Retsinformation.

Med hensyn til straffesager er det langt sjældnere end med hensyn til civile sager, at ældre afgørelser stadig har betydning. De systematiske domsoversigter, der indeholder »hoveder« for trykte såvel som visse utrykte afgørelser, vil eventuelt kunne anvendes som grundlag for indlæggelsen, f.eks. i form af oversigterne fra 1953 og frem.

Rådet har lagt vægt på, at man med den foreslåede løsning for ældre praksis henholder sig til en allerede foretaget udvælgelse, som gennem længere tid har dannet grundlaget for søgning efter retspraksis. Forslagets gennemførelse forudsætter en aftale med udgiveren af realregistre og domsoversigterne.

b. Løbende udskillelse af uaktuelt stof.

Som anført ovenfor i indledningen rejser spørgsmålet om udskillelse af uaktuelt stof særlige problemer med hensyn til praksis. Disse problemer er af såvel praktisk som principiel karakter. I princippet vil den ideelle løsning bestå i, at der løbende tages stilling til hver enkelt sag med henblik på udskillelse og eventuel overførsel til en historisk base, således som der i Retsinformation findes baser for tidligere gældende ge-

nerelle retsforskrifter. Herved undgås ophobning af uinteressant stof, som for søgning efter gældende ret blot vil besværliggøre og forlænge arbejdet med at fremfinde relevante oplysninger.

For så vidt angår et generelt informationssystem for retspraksis, er en egentlig løbende udskillelse imidlertid efter rådets opfattelse ikke realistisk. Når man hidtil har kunnet indrette sig med, at der ikke gennemføres udskillelse af de eksisterende papirsystemer, hænger det formentlig sammen med måden, der søges på. Det karakteristiske i denne forbindelse er, at man i det enkelte tilfælde på forhånd vurderer, hvilket åremål en given søgning efter retspraksis bør rettes mod, f.eks. et eller to af de nu femårige realregistre samt de senere afgørelser i ugeskriftet. I mange tilfælde kan en sådan vurdering foretages med ganske stor præcision. Ved på denne måde at søge omvendt kronologisk begrænses i meget vidt omfang ulemperne ved, at domssamlingerne indeholder såvel uaktuelle som aktuelle retsafgørelser.

Rådet finder, at udskillelsesproblemet — i hvert fald indtil videre — bør angribes på samme måde i Retsinformation. Der bør således ikke foretages nogen egentlig løbende udskillelse. Derimod bør praksis opdeles i nogle baser (fysiske baser) med afgørelser for visse tidsintervaller, og således at de ældste baser med tiden eventuelt kan opbevares på langsommere, men billigere lagringsmedium. Denne databasestruktur kunne indrettes således, at afgørelserne indlægges i særskilte baser for hvert år, medens der herudover etableres tværgående søgemulighed (logiske baser) for hver 5 år og hver 25 år. Hermed vil man kunne vælge, om man vil søge i praksis for perioder på henholdsvis 1, 5 eller 25 år. Dette udelukker ikke, at man inden for hver af disse tidsmæssige rammer begrænser sin søgning yderligere ved hjælp af supplerende søgekriterier, f.eks. afgørelser truffet efter en bestemt dato.

Den skitserede løsning bør gælde såvel for den løbende, fremadrettede udvælgelse, jf. afsnit 2, som for de ældre afgørelser, der indlægges i forbindelse med systemets etablering, jf. ovenfor a. Efter forslaget indrettes således ikke nogen »historisk del« som den, der kendes fra regeldatabaserne i Retsinformation.

På lang sigt skal den foreslåede ordning muligvis justeres. Der kan derfor eventuelt være anledning til at iværksætte driftsforsøg eller lignende med en mere avanceret løsning på afgrænsede områder.

VI.5. Organisation.

Rådet finder som tidligere nævnt, at det af hensyn til en forsvarlig og effektiv udførelse af såvel udvælgelsesopgaven som anonymiseringen af retsafgørelser er af afgørende betydning, at redaktionsarbejdet også i forbindelse med et elektronisk informationssystem varetages af medlemmer af de pågældende retter.

I dette arbejde bør kunne inddrages såvel de retsafdelinger, der træffer den enkelte afgørelse, som særlige domsredaktører. Man kan i denne forbindelse overveje den fremgangsmåde, at et udkast til »hoved« udarbejdes af retten allerede samtidig med selve afgørelsen. En sådan løsning vil også have betydning med hensyn til den hurtig-

hed, hvormed informationssystemet kan ajourføres. Rådet finder det således vigtigt, at offentliggørelse fremover sker væsentligt hurtigere end tilfældet er i dag.

At det redaktionelle ansvar henlægges til dommere udelukker ikke, at andre inddrages i udvælgelsen. Det vil efter rådets opfattelse være af stor betydning både af principielle hensyn og af hensyn til den praktiske gennemførelse af udvælgelsen, at en bredere, kvalificeret kreds kan medvirke ved valget af den praksis, der optages. Det bør derfor overvejes at etablere et formaliseret samarbejde med sådanne brugere af retskildemateriale. Navnlig kan advokaterne og anklagemyndigheden komme på tale. Man kunne f.eks. forestille sig, at Advokatrådet etablerede en arbejdsgruppe eller lignende med henblik på at stille konkrete forslag om supplerende optagelse af afgørelser. Også et samarbejde med universiteterne kunne overvejes.

En sådan ordning vil i øvrigt falde godt i tråd med det negative udvælgelseskriterium, som rådet har foreslået ovenfor, afsnit 2. Et formaliseret samarbejde med f.eks. anklagemyndigheden og advokaterne bør bygge på, at forslag om optagelse af afgørelser i almindelighed tages til følge.

Løbende drøftelse af mere generelle redaktionelle spørgsmål, herunder anvendelsen af de foreslåede udvælgelseskriterier, forudsættes at forblive i Retsinformationsrådet.

KAPITEL VII

Administrative afgørelser

VIM. Indledning.

For så vidt angår etablering af baser med administrative afgørelser, gør en del af de problemstillinger, der er behandlet under kapitel VI ovenfor vedrørende judicielle afgørelser, sig ligeledes gældende. Dette gælder i vidt omfang udvælgelse, redaktion, historik og organisation. For så vidt angår spørgsmålet om anonymisering m.v. af baser med konkrete afgørelser, er dette behandlet i kapitel VIII.

I forbindelse med rådets overvejelser om etablering af databaser med konkrete afgørelser er der foretaget en undersøgelse såvel af statslige myndigheders distribution af konkrete afgørelser som af den private distribution af konkrete afgørelser, jf. kapitel III. Undersøgelsen viser, at distributionen af konkrete administrative afgørelser sker i meget begrænset omfang og meget spredt. Gennemgangen viser ikke nogen entydig tendens, idet der hovedsageligt kun foretages distribution af konkrete administrative afgørelser indenfor ganske specifikke områder. Mængden af offentliggjorte afgørelser er i øvrigt forsvindende lille i forhold til det faktiske antal afgørelser. I henhold til lovtidendeloven, jf. lovebekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986, § 5, skulle i Ministerialtidende offentliggøres administrative afgørelser, der kan have almindelig interesse. Som det fremgår af kapitel III, afsnit 1, efterleves denne bestemmelse ikke, idet den eneste myndighed, der fortsat offentliggør afgørelser i Ministerialtidende, er Valgbarehedsnævnet.

Udvælgelsen af afgørelserne er endvidere tilsyneladende noget usystematisk og udvælgelseskriterierne er ikke altid umiddelbart indlysende. Den private distribution vedrører hovedsageligt afgørelser med erhvervs- og skatteretligt indhold, der har særlig interesse for advokater, revisorer o.lign. Der er dog såvel indenfor den statslige som den private distribution enkelte områder, hvor der foregår en systematisk distribution af afgørelser. Endelig er der nogle offentlige institutioner, der udgiver årsberetninger indeholdende konkrete afgørelser.

Nedenfor i afsnit 2,3 og 4 behandles de samme problemstillinger som under kapitel VI om retsafgørelser. Grundet de særlige forhold, der gør sig gældende for administrative afgørelser, er yderligere særskilt i afsnit 5 og 6 behandlet spørgsmålene om etableringen og ajourføringen, herunder den tekniske side.

VII.2. Udvælgelse.

Et af de vanskeligste spørgsmål vedrørende administrativ praksis består i at fastlægge, hvad der er relevant praksis og dermed, hvad der bør indlægges i baserne. På dette område findes der ikke for tiden nogen mere almindelig samling af enkeltafgørelser, som tilfældet er for så vidt angår judicielle afgørelser, hvor der kan tages udgangspunkt i Ugeskrift for Retsvæsen. Udvælgelsesspørgsmålet forekommer således endnu vanskeligere med hensyn til administrativ praksis end med hensyn til retspraksis. Dette hænger sammen med såvel forskellen i domstolenes og administrationens statsretslige rolle som med mængderne af afgørelser. På nogle områder kan det dog være nærliggende ved overvejelserne at tage udgangspunkt i eksisterende praksissamlinger, i det omfang offentliggørelsen sker systematisk, og der ved udvælgelsen er taget hensyn til at sikre såvel bredde som formidling af ny praksis. Det vil dog ofte være således, at disse samlinger alene kan danne udgangspunkt for, hvad der som minimum bør indlægges i baserne. Dertil kommer, at det ligesom ved retspraksis vil være de højere trin i myndighedshierarkiet, der er af særlig interesse, nemlig centrale anke- eller klageinstanser m.v.

En øget og langt mere systematisk offentliggørelse af administrative afgørelser, herunder også fra klagenævn, er der bl.a. udtrykt ønske om fra såvel den kommunale side som fra Advokatrådets side. På nogle områder sker der ingen offentliggørelse af administrativ praksis, hvilket fremgår såvel af undersøgelsen vedrørende den private distribution som af undersøgelsen vedrørende centraladministrationens distribution af konkrete afgørelser. Det betyder, at det ikke er muligt umiddelbart for den enkelte sagsbehandler, såvel offentlig som privat, f.eks. advokater og andre, at finde administrativ praksis frem på et givent område. Dernæst synes såvel udvælgelsen som offentliggørelsen indenfor de områder, hvor der sker en offentliggørelse, oftest ikke at være tilstrækkeligt systematisk eller tilstrækkeligt bred.

Den kommunale sektor har specielt henledt opmærksomheden på, at den har et meget stort behov for den systematiske offentliggørelse af centraladministrationens, herunder klagenævns, afgørelser, idet det vil betyde en lettelse i sagsbehandlingen.

En øget offentliggørelse vil tillige kunne have betydning for, hvor mange sager der forelægges for centraladministrationen eller de særlige klageinstanser. Såfremt den administrative praksis var mere veldokumenteret i form af en øget løbende offentliggørelse i struktureret form, ville såvel private som offentlige sagsbehandlere ad denne vej kunne få afklaret mange sager og dermed undlade at forelægge disse for myndighederne eller siden indbringe dem for klageinstanser. Det ville endvidere i højere grad give sagsbehandlerne mulighed for, overfor den hvem sagen vedrører, at give et mere klart svar angående sagens problemstilling.

Dette forudsætter ikke blot, at der offentliggøres afgørelser indenfor flere områder, men tillige at offentliggørelsen sker systematisk, herunder at myndighederne sikrer en meget hurtig opdatering af baserne, således at afgørelser, der eventuelt ændrer tidligere praksis, meget hurtigt er tilgængelige i baserne.

Dernæst skal der ved udvælgelsen af hvilke administrative afgørelser, der skal offentliggøres, sikres en bred dækning af de enkelte områders praksis.

Rådet finder således, at der bør ske en offentliggørelse af langt flere administrative afgørelser, samt at det sker indenfor betydelig flere emneområder. Der er herved et særligt behov for at foretage en væsentlig bredere og mere systematisk udvælgelse og gengivelse af administrative afgørelser til sikring af, at samtlige afgørelser, der ud fra saglige, organisatoriske og tidsmæssige kriterier må anses for relevante, gøres tilgængelige på en overskuelig og instruktiv måde.

Det er ikke muligt at opstille nogle skarpe kriterier for, hvilken udvælgelse der skal ske på de enkelte ministeriers område. Det må overlades til de enkelte ministerier at udvælge, hvilke afgørelser der skal ind i baserne under forudsætning af, at der herved tilgodeses behovet for en øget distribution af konkrete afgørelser, samt at udvælgelsen er dækkende, sker systematisk, og det sikres, at ny praksis indlægges. Der kan indenfor det enkelte ministerium være stor forskel på, hvilke behov der er for distribution på enkeltområder. Det må dog være en betingelse, såfremt ministerierne finder, at forskellige sagsområder i relation til etablering af databaser skal behandles individuelt, at der defineres klart afgrænsede områder af hensyn til basernes værdi for brugerne. Det er endvidere af afgørende betydning, at udvælgelsen foretages af personer med god juridisk indsigt indenfor de enkelte fagområder. Mængden af administrative afgørelser gør, at der bør anvendes et positivt udvælgelseskriterium, da det er af afgørende betydning for basens værdi for brugerne, at det alene er afgørelser med relevant information, der indlægges.

De afgørelser, det er vigtigst at få offentliggjort, er afgørelser, der afspejler væsentlige konflikter mellem borgeren og det offentlige. Der bør derfor vises en vis tilbageholdenhed med at offentliggøre afgørelser, der ikke er truffet af den øverste rekursmyndighed. Administrative afgørelser, der kun har været behandlet af første administrative instans, bør i vidt omfang på samme måde som byretsafgørelser udelades. Dette vil f.eks. gælde statsamternes afgørelser, hvorimod Familieretsdirektoratets afgørelser bør medtages.

Ved etablering af baser med konkrete afgørelser bør der også sikres en repræsentation af ældre afgørelser, det vil sige afgørelser fra før basen blev etableret. Hvor langt tilbage der skal indlægges konkrete afgørelser fra vil afhænge af det konkrete område, specielt henset til hvornår reglerne, der regulerer det pågældende område, er udstedt eller ændret. Det er muligt, at det ikke er nødvendigt at gå så langt tilbage som ved de judicielle afgørelser, men på den anden side skal ministerierne være opmærksomme på, at en vis repræsentation af ældre afgørelser er et nødvendigt led i at sikre basernes informationsbredde.

Database- og dokumentstruktur for baser med konkrete afgørelser er beskrevet i kapitel X, afsnit 5.

VII.3. Historisk udskillelse.

Af cirkulæret om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation fremgår, at afgørelserne ikke slettes, men med tiden kan overføres til historiske databaser. Spørgsmålet om denne udskillelse af uaktuelt eller historisk retskildestof rummer dog en række vanskelige problemstillinger. Der er derfor endnu ikke taget stilling til, hvorledes udskillelse af forældet stof af databaser med konkrete afgørelser bør ske. Derfor kan afgørelser opbevares uden sletning indtil videre. Det er dog vigtigt, at der i forbindelse med ajourføringen som minimum sker en markering på allerede indlagte afgørelser af, at de regler, afgørelsen vedrører, eventuelt er ændret siden de fra starten af basens etablering anførte regelhenvisninger.

Retsinformationsrådet vil på et senere tidspunkt overveje spørgsmålet om etablering af historiske baser med henblik på særlige retningslinier herfor. Disse retningslinier vil være en del af de vilkår, der vil gælde for databaser, der er eller vil blive etableret under Retsinformation.

VII.4. Organisation.

Ved etableringen af baser med administrativ praksis bør organisatorisk følges den samme model ved etableringen af baser med generelle retsforskrifter. Dette indebærer, at det enkelte departement far ansvaret for ministerområdets administrative praksis, og redaktionsopgaven bør udføres af specialister indenfor de enkelte forvaltningsgrene. Det bør i øvrigt betragtes som del af ministeriernes informationsforpligtelse at formidle administrativ praksis, hvad enten der er tale om en formidling på papir eller edb.

For så vidt angår særlige klageinstanser, hvis afgørelser er af juridisk karakter, bør det på samme måde som ved domstolene overlades til klageinstansen at udvælge afgørelserne, såfremt klageinstansen har domstolens karakter, som f. eks. Monopolankenævnet og Registerrådet. I de tilfælde hvor den myndighed, der afgør sagen, principielt må betragtes som part, typisk administrative afgørelser i 1. instans, kan der være anledning til at formidle et nærmere samarbejde med f.eks. kommunale og private brugere, herunder eventuelt advokater, revisorer, brancheorganisationer m.fl.

Ved etableringen af regeldatabasen har hvert ministerium udpeget en person, der har været kontaktperson mellem Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation og ministeriet. Kontaktpersonens opgave er at formidle retningslinierne for etablering o. lign. videre i ministeriet, forestå koordineringen af etablering og ajourføring af ministeriets baser og i øvrigt forelægge Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation de spørgsmål, etableringen og den løbende ajourføring måtte give anledning til. Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformations opgave er — udover koordinering og standardisering — at yde ministerierne den fornødne bistand i forbindelse med såvel etablering som ajourføring samt rådgive ministerierne i relation til den praktiske gennemførelse af projektet. Dette betyder bl.a., at der i Sekretariatet er en betydelig ekspertise i relation til etablering og ajourføring af baser grundet i erfaringen via ministeriernes regelbaser.

Der bør derfor arbejdes videre efter den samme organisatoriske struktur, der er anvendt ved etableringen af baser med retsforskrifter, således at hvert ministerium overfor justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation udpeger en kontaktperson, der skal sikre, at de retningslinier, der gives overfor ministeriet, tilkendegives videre i institutionen og i øvrigt overholdes. Det enkelte ministerium bør derfor udpege én person, der i ministeriet har det overordnede ansvar for koordineringen af det enkelte ministeriums etablering af baser med konkrete afgørelser. Det er allerede i forbindelse med de af Justitsministeriet givne regler for indlæggelse af konkrete afgørelser i Retsinformation, jf. bilag 9, § 12, fastsat, at der skal udpeges en bestemt medarbejder til at være ansvarlig for, at disse regler iagttages.

VII.5. Etablering.

Rådet har i kapitel V redegjort for de generelle overvejelser, der efter rådets opfattelse ligger til grund for, at det bør være det offentliges opgave at etablere baser med praksis. Dertil kommer, at det er det offentlige, der fagligt har de bedste forudsætninger for at forstå etableringen og ajourføringen af baserne.

Eftersom afgørelserne træffes af det offentlige, må det — lige såvel som ved etablering af baser med retsforskrifter — være det offentliges opgave at etablere baserne med konkrete afgørelser og dermed stille den relevante information til rådighed for såvel de offentlige sagsbehandlere som de private. Da det er den enkelte offentlige myndighed, der har kendskab til hvilke administrative afgørelser, der træffes og de afgørende forudsætninger for at foretage en hensigtsmæssig udvælgelse af de afgørelser, der skal indlægges i baserne, må ansvaret for indlæggelsen påhvile de enkelte myndigheder.

Retsinformationsrådet finder, at det må anbefales, at der ved regeringsbeslutning træffes bestemmelse om, at det enkelte ministerium skal gennemgå sit område for så vidt angår administrativ praksis og i den forbindelse tage stilling til, i hvilket omfang der skal indlægges administrative afgørelser i baserne. Ved gennemgangen bør ministerierne især have opmærksomheden henledt på, om ministeriets afgørelser skal lægges ind som en samlet enhed, eller der skal splittes op i delbaser, således at det dog fortsat er muligt at søge på alle baserne på én gang under det enkelte ministerium. Under denne gennemgang bør ministerierne ligeledes tage stilling til etablering af baser med afgørelser fra samtlige de klageinstanser, der i henhold til lovgivningen henhører under det pågældende ministerium, herunder uafhængige klageinstanser. Dette bør ske i samarbejde med klageinstanserne, jf. ovenfor. Denne gennemgang bør for alle ministeriernes områder være tilendebragt i løbet af en kortere periode. Retsinformationsrådet vil herefter rette henvendelse til de enkelte ministerier med henblik på at få fastlagt de generelle kriterier for det enkelte ministeriums indlægning af administrative afgørelser. Det følger af de almindelige vilkår for tilslutning til Retsinformation, at baserne skal godkendes af Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Det vil endvidere være et led i disse vilkår, at informationsleverandørerne iagttager retningslinierne vedrørende indlæggelse af afgørelser i Retsinformation. Det fremgår af § 11 i cirkulæret om indlæggelse af afgørelser — bl.a. af hensyn til ensartetheden i baserne og dermed søgeværdien — at såvel tilrettelæggelse som indhold og dokumentstruktur ved-

rørende baser med afgørelser skal godkendes. I kapitel X, jf. bilag 10 og 11, er beskrevet principperne for såvel strukturering af dokumenter som af baserne. Af kapitel VIII, jf. bilag 9, fremgår principperne for anonymisering.

Den koordinerende planlægning af etableringen af baserne bør ske i Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Når de enkelte ministeriers opklaringsfase er overstået, vil der blive udarbejdet en tidsplan, der tilrettelægges på samme måde som ved etableringen af baser med retsforskrifter. Den konkrete tidsplan for den enkelte myndigheds etablering af baser med konkrete afgørelser fastsættes ligeledes på samme måde som ved regelbaserne efter nærmere drøftelser med de implicerede myndigheder. Det kunne være hensigtsmæssigt, at baserne for de områder, hvor der allerede foretages en systematisk distribution af administrative afgørelser på tryk, etableres tidligst i fasen. Man bør i den forbindelse være opmærksom på den distribution, der foregår fra offentlige institutioners side i form af årsberetningen. Dette gælder for eksempel tilsynet med realkreditinstitutter, Forbrugerklagenævnet, Monopoltilsynet, Flygtninge-nævnet, Rigsadvokaturen, Registertilsynet og Folketingets Ombudsmand.

Retsinformationsrådet finder det hensigtsmæssigt, at retningslinierne for de enkelte ministerier med henblik på at foretage gennemgangen i det enkelte ministerium samt de videre hovedprincipper for etableringen af baserne fastlægges i cirkulære udstedt af Justitsministeriet. Dette cirkulære bør indeholde tidsrammerne for det samlede projekt. Det er af stor betydning, at etableringsperioden bliver relativt kort, og at tidsplanen meddeles ministerierne så tidligt som muligt. Kendskab til tidsplanerne er en forudsætning for ministeriernes planlægning, såvel ressourcemæssigt som budgetmæssigt. Endvidere vil det have indflydelse på, hvilket ambitionsniveau ministerierne vil vælge i første fase.

Det bør i første fase sikres, at der ved etableringen af baserne med administrative afgørelser bliver en rimelig bred repræsentation af administrativ praksis af hensyn til brugerne. Erfaringerne fra regeldatabasen har klart vist, hvad også var forventet, at brugerne ikke finder, at baserne er fuldt anvendelige før, at alle områder er dækket. Dette tilsiger også en **relativ** kort etableringsperiode. Ministerierne vil have mulighed for i en anden fase at udbygge baserne på de enkelte områder, f.eks. ved indlæggelse af flere ældre afgørelser.

VI 1.6. Teknisk etablering og ajourføring.

Grundet det meget forskellige teknologiske niveau de enkelte statslige myndigheder befinder sig på — i modsætning til domstolene — vil der være mange forskellige tekniske måder såvel etablering som ajourføring af baser med administrative afgørelser kan ske på. Det er derfor fundet hensigtsmæssigt specielt i relation til baser med administrative afgørelser nærmere at redegøre for disse muligheder.

Selve den tekniske etablering af baserne kan ske på forskellig måde. Såfremt afgørelserne, der skal indlægges i systemet, forefindes på edb-læsbart medium, således at de kan konverteres til Retsinformationsformat uden uforholdsmæssigt store omkostninger, vil de kunne indlægges direkte i en database. Der skal selvfølgelig inden indlæg-

ning tilføjes de redaktionelle oplysninger m.v. Selve konverteringen kan ske i det pågældende ministerium, såfremt de nødvendige konverteringsrutiner eksisterer og derefter enten afleveres på diskette eller on-line til I/S Datacentralen. I henhold til trykkekontrakten med Regering/Folketing og J.H. Schultz Grafisk A/S har J.H. Schultz Grafisk A/S forpligtet sig til med et vist varsel at kunne konvertere samtlige de i centraladministrationen eksisterende tekstbehandlingsformater. Ministeriet kan derfor eksempelvis lade konverteringen foretage af J.H. Schultz Grafisk A/S, såfremt ministeriet — hvilket oftest vil være tilfældet — ikke selv er i stand til at foretage konverteringen. J.H. Schultz Grafisk A/S overfører i øvrigt i henhold til trykkekontrakten retsfor skrifter, lovforslag m.v. og Folketingets forhandlinger til Retsinformation. Det vil således være muligt at anvende en tilsvarende fremgangsmåde ved indlægning af afgørelser i Retsinformation.

Såfremt teksten ikke forefindes på edb-læsbart medium, er det i visse tilfælde muligt at optisk indlæse teksten, forudsat at den trykte udgave har en vis kvalitet. Er det ikke muligt at optisk indlæse teksten, kan denne indskrives på tekstbehandling i **konverterbart** format, enten i ministeriet selv, hos f.eks. I/S Datacentralen eller J.H. Schultz Grafisk A/S på samme måde som ved etableringen af regeldatabasen.

Ajourføringen af baser med konkrete afgørelser bør — lig domsbaserne — integreres som en del af den proces, der sker i forbindelse med, at afgørelsen træffes. Afgørelserne bør indlægges i basen i umiddelbar forlængelse af, at de træffes. Dette forudsætter, såfremt afgørelsen skal indlægges i fuld tekst, at der ved renskrivning af afgørelsen anvendes et tekstbehandlingssystem, hvorfra der kan konverteres til Retsinformationsformat. Endvidere bør resuméet udarbejdes samtidig med, at afgørelsen træffes. I det omfang afgørelserne lægges ind i omskrevet form, bør selve omskrivningen ligeledes ske i forlængelse af, at afgørelsen træffes og resuméet bør stadig udarbejdes samtidig med, at afgørelsen træffes. Endvidere bør såvel resuméet som den omskrevne tekst ligeledes indskrives på tekstbehandlingsanlæg, der umiddelbart kan konverteres til Retsinformationsformat.

Selve vedligeholdelsen kan ske ved, at der sendes disketter med afgørelserne til I/S Datacentralen eller J.H. Schultz Grafisk A/S. Teksten kan tillige distribueres on-line af institutionen til I/S Datacentralen. Anvender ministerierne ikke tekstbehandlingsanlæg, kan indskrivningen på samme måde som ved etableringen ske hos f.eks. I/S Datacentralen eller J.H. Schultz Grafisk A/S, der i begge tilfælde kan lægge dokumenterne helt ned i baserne efter behørig korrekturlæsning fra ministeriernes side. Det bør dog af hensyn til ajourføringen samt ressourcebesparelse anbefales, at ministerierne anvender tekstbehandlingsanlæg til indskrivningen af de konkrete afgørelser, der skal ned i baserne.

KAPITEL VIII

Personbeskyttelse (Anonymisering)

Villa. Indledning.

Ved lov nr. 383 af 10. juni 1987 foretoges forskellige ændringer i registerlovene. I denne forbindelse indførtes en særlig ordning med hensyn til retlige informationssystemer, herunder Retsinformation, hvorved sådanne systemer blev frigjort fra registerlovgivningens almindelige regelsæt. De nye regler og baggrunden herfor er nærmere beskrevet i bilag 8.

I det kommissorium, der ligger til grund for nærværende betænkning, anmodede Justitsministeriet bl.a. rådet om at udarbejde et udkast til de retningslinier, som ved ændringen af registerlovene er forudsat udarbejdet vedrørende optagelse af retskildemateriale med personoplysninger i Retsinformation.

Rådet har herefter i marts 1988 til Justitsministeriet afgivet en redegørelse vedrørende spørgsmålet om behandling af personoplysninger i Retsinformation. Redegørelsen indeholdt et udkast til retningslinier med bemærkninger. På grundlag heraf og efter forelæggelse for Registertilsynet har Justitsministeriet udstedt cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation. Cirkulæret svarer til rådets udkast. Nedenfor gengives rådets redegørelse. Cirkulæret er sammen med rådets bemærkninger til udkastet optaget som bilag 9.

VIII.2, Problemstillingen.

Som det fremgår af bilag 8, gør en række modsat rettede hensyn sig gældende vedrørende formidling af personoplysninger i tilknytning til konkrete afgørelser i Retsinformation eller lignende systemer. Der kan anføres på den ene side hensynet til beskyttelse af enkeltpersoner og på den anden side princippet om offentlighed i retsplejen og i forvaltningen, myndighedernes informationsforpligtelse samt retsinformatiske hensyn til teksternes forståelighed og anvendelighed, ressourceindsatsen ved systemets opbygning og vedligeholdelse, ajourføringstiden m.v.

På denne baggrund gennemføres ved ændringsloven den ordning, at der — til afløsning af registerlovgivningens almindelige regler — udformes særlige retningslinier for behandlingen af personoplysninger i retskildemateriale, der indgår i Retsinformation, og som er offentligt tilgængelige. Det er ved loven forudsat, at sådanne retningslinier fastsættes af Justitsministeriet i samråd med Retsinformationsrådet og Registertilsynet. Nedenfor i afsnit 3 behandles først spørgsmålet om personoplysninger i relation til

retspraksis. Dernæst drøftes i afsnit 4, hvorvidt de foreslåede retningslinier vil kunne overføres til administrativ praksis.

VIII.3. Retspraksis.

VIII.3.1. Det nuværende informationssystem.

Retsafgørelser formidles her i landet i dag i det væsentlige på papirmedium. En undtagelse udgør A/S Skattekartotekets databaser i Retsinformation, der indeholder såvel judicielle som administrative afgørelser. Retsafgørelser i Skattekartotekets baser optages i uanonymiseret form. Skattekartoteket må som privat informationsleverandør i Retsinformation bedømmes efter lov om private registre m.v. Det er således tidligere antaget, at Skattekartotekets databaser ikke er omfattet af registerlovgivningen, jf. lov om private registre, § 2, stk. 2, om almindelige opslagsværker (Registertilsynets j.nr. 1981-100-42).

Registertilsynet har i forbindelse med den selvstændige edb-formidling af domme i det tidligere DC-JURA lagt afgørende vægt på det forhold, at retsafgørelser huskes og genfindes ved hjælp af navneoplysninger. Herefter og da de pågældende afgørelser tillige var tilgængelige i Skattekartoteket i ikke anonymiseret form, fandt Registertilsynet ikke anledning til at kræve anonymisering af civile skattedomme i DC-JURA (Registertilsynets j.nr. 1979-2000-13).

I Ugeskrift for Retsvæsen optages retsafgørelser dels i anonymiseret dels i uanonymiseret form. Udover de tilfælde, hvor udeladelse af parter m.fl. navne og adresser m.v. følger af lovgivningen, foretages anonymisering i ugeskriftet generelt for så vidt angår sigtede og tiltalte i straffesager. Endvidere sker anonymisering i tilfælde, hvor udeladelse af personidentifikationsoplysninger er særligt indiceret. Dette kan f.eks. være tilfældet med hensyn til vidner i straffesager og parter og andre i visse civile sager. Anonymisering forekommer således i fogedsager, skiftesager, gældssaneringsager, sager med indgående sygdomsbeskrivelse m.fl. Det følger af det anførte, at parter, vidner og andre i en lang række sager fremstår med angivelse af originale navne m.v. Ugeskriftets årsregistre omfatter et alfabetisk navnerregister.

I ugeskriftet refereres dommernes navne i alle højesteretsdomme og i civile landsrets- og sø- og handelsretsdomme, men ikke i øvrigt. Parternes advokater navngives, medens anklagemyndighedens repræsentanter ikke navngives.

Redaktionen af domssamlingen i Ugeskrift for Retsvæsen varetages af dommere. Redaktionsarbejdet, herunder i relation til spørgsmålet om anonymisering vedrørende de i samlingen optagne afgørelser, udføres således af medlemmer af de pågældende retter.

Der findes ikke herhjemme for tiden andre almindelige domssamlinger end Ugeskrift for Retsvæsen. Retsafgørelser refereres dog i varierende form og omfang i en række tidsskrifter, herunder »Advokaten«, »Fuldmægtigen«, Skattedepartementets publikation »Skat« m.fl. samt tillige i visse ikke-juridiske fagtidsskrifter. Det er karakteristisk for gengivelsen af retsafgørelser i en række af disse tidsskrifter, at afgørelserne optages

i et ofte stærkt forkortet resumé. Sådanne resuméer er oftest fuldt ud anonymiserede. I andre tilfælde gengives parternes m.fl. navne. Eksempelvis er domme — modsat administrative afgørelser — i »Skat« ikke anonymiserede.

Sammenfattende kan det konstateres, at uanonymiseret formidling af retsafgørelser sker i ret vidt omfang i dag, herunder såvel på papir som pr. edb.

VII.3.2. De enkelte hensyn.

Som anført i forarbejderne til lov nr. 383 af 10. juni 1987 om ændring af registerlovene må flere hensyn komme i betragtning vedrørende formidlingen af konkrete afgørelser med personoplysninger i et edb-system som Retsinformation, hvortil der er almindelig adgang. Nedenfor drøftes de centrale hensyn, der efter rådets opfattelse bør være afgørende for behandlingen af personoplysninger (anonymisering m.v.) i Retsinformation.

VIII.3.2.1. Offentlighedsprincippet.

Efter grundlovens § 65, stk. 1, skal offentlighed i retsplejen gennemføres i videst muligt omfang. Retsplejelovgivningen anerkender da også kun få undtagelser fra dette princip.

Efter hovedreglen i retsplejelovens § 29, stk. 1, er retsmøder offentlige, hvor ikke andet særligt er bestemt. Offentlighedsprincippet indebærer både, at offentligheden har adgang til at overvære retsmøder (umiddelbar offentlighed), og at enhver frit kan gengive forhandlingerne i retsmøder offentligt, f.eks. pressen, radio og TV (middelbar offentlighed). Efter retsplejelovens § 29, stk. 6, afsiges domme stedse i et offentligt retsmøde.

Retsplejeloven indeholder nogle særlige regler, der med hensyn til offentlig gengivelse af domme forbyder offentliggørelse af navn, stilling og bopæl for visse personer, der optræder i retssager.

Dette gælder i ægteskabssager, rpl. § 453, faderskabssager, rpl. 456 o, stk. 2, og sager om adoption uden samtykke, rpl. § 475 g, stk. 2, samt efter rettens bestemmelse i sager om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse, rpl. § 473.

I de tilfælde, hvor retsmøder afholdes for lukkede døre, er også den middelbare offentlighed udelukket, jf. retsplejelovens § 31, stk. 2. Efter denne bestemmelse er offentlig gengivelse af, hvad der forhandles i retsmøder, der holdes for lukkede døre, forbudt. Retten kan endvidere efter retsplejelovens § 31, stk. 3, i straffesager forbyde offentlig gengivelse af offentlige retsmøder, herunder i form af navneforbud vedrørende sigtede (tiltalte) eller andre personer. Disse regler ændrer dog ikke ved princippet om dommes offentlighed, jf. rpl. § 29, stk. 6. Et navneforbud efter § 31, stk. 3, kan således ikke udstrækkes længere end til ankesagens afslutning.

De særlige bestemmelser i § 1017b og § 1017c indeholder forbud mod offentliggørelse af identiteten af personer, der optræder som forurettet i sædelighedssager eller som lægdommer i straffesager.

Retsplejelovens §§ 29-31 angår direkte spørgsmålet om offentlig gengivelse af oplysninger, der erfare i retsmøder. Udlevering af domme og kendelser m.v. til private (andre end sagens parter) kræver efter retsplejelovens § 41 en retlig interesse. Om pressens adgang til domme kan henvises til jmskr. nr. 119 af 8. april 1942, hvorefter pressen ikke har krav på at få udskrift af domme. Der er derimod ikke noget til hinder for, at pressen efter domsafsigelsen på vedkommende dommerkontor får adgang til at gennemlæse dommen og gøre fornødne notater. I praksis sker det, at pressen også får udleveret domsudskrifter i konkrete sager. Derimod giver rpl. § 41 ikke en almindelig adgang for journalister til at få udskrifter, jf. U.79.531.H. En journalist havde således ikke ret til at få adgang til at gennemlæse samtlige domme bortset fra ægteskabssager m.v., som var afsagt ved en bestemt ret i en angiven uge.

For så vidt angår retsinformationssystemer, er situationen en anden. Løbende udlevering af retsafgørelser vil således kunne ske, som tilfældet er med Ugeskrift for Retsvæsen. Højesteret har i flere tilfælde, herunder til A/S Skattekartoteket, accepteret at udlevere udskrifter af retsafgørelser med henblik på edb-formidling. Spørgsmålet om, hvorvidt en anmodning om sådan udlevering bør efterkommes, afgøres af vedkommende retspræsident eller dommer.

VIII.3.2.2. Personbeskyttelse.

Registerlovgivningen (Lov om private registre m.v. og lov om offentlige myndigheders registre) stammer fra 1978. Lovene har — udover det at gælde for henholdsvis den private og offentlige sektor — et noget forskelligt anvendelsesområde og indhold. Det centrale, fælles område er imidlertid edb-personregistrering.

Efter lov om offentlige myndigheders registre bestemmes personregistre som registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af edb, og som indeholder oplysninger, der kan henføres til bestemte personer. Denne definition må antages at rumme de momenter, der for en legislativ betragtning afgørende skiller edb-registrering fra traditionel registrering af personoplysninger. Det centrale heri er de muligheder, som moderne teknologi giver for hurtigt og sikkert at fremfinde og sammenstille personidentifikationer og oplysninger om personer. At lov om private registre m.v. anvender en noget anden definition og i øvrigt også gælder for visse traditionelle registre, er for så vidt en anden sag.

Udviklingen efter 1978 har på flere måder været præget af en stigende bevågenhed over for edb-personregistrering. Revisionen af registerlovene ved lov nr. 383 af 10. juni 1987 omfatter da også en række skærper af de to loves bestemmelser. Formålet hermed er ifølge lovforslagets bemærkninger at sikre, at registrering og anvendelse af registrerede oplysninger fortsat sker på en sådan måde, at den enkeltes privatliv beskyttes mest muligt.

Erfaringerne med registerlovene har imidlertid også vist, at disse love ikke har været velegnede med hensyn til visse edb-systemer, som nok falder under lovenes anvendelsesområder, men som ikke nødvendigvis stiller krav om de beskyttelsesregler m.v., der er indiceret på lovens kerneområde.

Der er for så vidt tale om en tendens i modsat retning af den almindelige udvikling i synet på registerlovgivningen, når ændringsloven af 1987 frigør retsinformationssystemer fra registerlovgivningens almindelige, detaljerede regelsæt. Ved de nye bestemmelser fastslås, at spørgsmålet om personbeskyttelse i relation til retsinformationssystemer bør afgøres i lyset af de særlige hensyn, herunder retsinformationssystemer, der gør sig gældende på dette specifikke område.

De nye bestemmelser om Retsinformation og retsinformationssystemer er nærmere omtalt i bilag 8.

Domstolene er ikke omfattet af registerlovgivningen, jf. lov om offentlige myndigheders registre, § 1, og lov om private registre m.v., § 2, stk. 1. Et edb-system vedrørende retspraksis, der forestås af domstolene, vil derfor ikke være omfattet af loven og dermed heller ikke af den særlige ordning for retsinformationssystemer, som gennemføres ved lov nr. 383 af 10. juni 1987. Den organisatoriske tilrettelæggelse af systemet spiller i denne henseende dog reelt ikke den store rolle, idet registerlovændringen netop tilsigter, at hensynet til personbeskyttelse ved edb-formidling af enkeltafgørelser kan afvejes med retsinformationssystemer m.v. ud fra friere overvejelser. Denne afvejning må under alle omstændigheder ske i lyset af, at retsafgørelser kan indeholde følsomme personoplysninger.

Ved retsinformationssystemer formidling af enkeltafgørelser, der indeholder personoplysninger, er formålet ikke registrering og anvendelse af personoplysningerne som sådan, men derimod formidling af afgørelsernes retlige indhold. Det udelukker selvsagt ikke, at der — afhængig af systemets indretning — som et »biprodukt« kan opbevares og søges personoplysninger i et retsinformationssystem. For den, om hvem oplysninger fremkommer, kan det være af mindre betydning, at det sker gennem et system, hvis formål ikke er at registrere og anvende de pågældende oplysninger som oplysninger om denne bestemte person.

Ved vurderingen af personbeskyttelsehensynet i relation til formidling af retsafgørelser bør man være opmærksom på, at retsplejelovgivningen gennem undtagelserne fra offentlighedsprincippet, jf. ovenfor afsnit 3.2.1., allerede i vidt omfang har taget dette hensyn i betragtning.

Det siger således sig selv, at udgangspunktet for anonymisering af retsafgørelser må være disse regler, således som tilfældet er i Ugeskrift for Retsvæsen. Anonymisering m.v. må ske i overensstemmelse med lovregler om navneforbud og lign. Noget sådant gælder i forbindelse med ægteskabssager, faderskabssager, sager om administrativt bestemt frihedsberøvelse og sager om adoption uden samtykke samt i visse tilfælde i straffesager. Ligeledes kan der være behov for anonymisering i sager om forhold, der administrativt er undergivet særlige regler om tavshedspligt.

Der kan imidlertid være behov for at gå videre end til, hvad følger af særlige lovregler. Undtagelserne fra offentlighedsprincippet rammer ikke alle tilfælde af følsomme personoplysninger. Personoplysninger af mere eller mindre følsom karakter kan således forekomme i relation til såvel parter som vidner og andre personer, der optræder i retssager.

Retspraksis, som den kendes fra Ugeskrift fra Retsvæsen, frembyder et broget spektrum. Der kan således være meget stor forskel på, hvor stærkt hensynet til personbeskyttelse trænger sig på i de forskellige sagstyper, såsom på den ene side straffesager, fogedsager, sager om lægefejl og på den anden side sager af mere neutral, forretningsmæssig karakter.

Hensynet til personbeskyttelse gælder naturligvis kun for de fysiske personer. For så vidt angår juridiske personer, har spørgsmålet om anonymisering en anden valør. Juridiske personer er da også kun omfattet af registerlovgivningen i særlige relationer, jf. lov om private registre m.v., § 1.

Hensynet til personbeskyttelse kan teknisk varetages på flere måder. En egentlig anonymisering kan bestå i, at navne erstattes med andre benævnelser, typisk sagsøger, sagsøgte, hovedintervenient, tiltalte, sigtede o.s.v. I det omfang disse benævnelser anvendes i de originale tekster, vil arbejdet med anonymisering være tilsvarende begrænset. En anden mulighed er at anvende litrering, nummerering og lignende.

I visse tilfælde kan det være nødvendigt også at sløre eller udelade andre oplysninger end navn og cpr-nummer, såfremt fuldstændig ukendelighed skal opnås. Der kan være tale om stilling, alder, køn, bopæl, tid og sted m.v. På den anden side vil sådanne oplysninger kunne være af betydning for sagens afgørelse og dermed for forståelsen af teksten. Fuldstændig ukendelighed som generelt krav må formentlig erkendes at være urealistisk. Der vil i øvrigt heller ikke normalt være reelle muligheder for opsøgning af personoplysninger gennem de her drøftede data.

En mulighed er at optage de originale navne m.v., men således at disse navne ikke kan gøres til genstand for søgning. Dette kræver indsættelse af en kode ved hvert sted navnet optræder, men noget sådant vil i princippet kunne ske ved anvendelse af en enkelt tast allerede ved den første fremstilling af teksten. En sådan »teknisk anonymisering« har klare anvendelsesmæssige fordele. På den anden side prisgiver man selvfølgelig den pågældendes identitet over for den, som ad anden vej finder frem til den enkelte afgørelse. I den forbindelse bør man dog være opmærksom på, at den manglende søgbarhed — når bortses fra journalnumre o.lign. — bringer et sådant system uden for lovgivningens registerdefinition, jf. lov om offentlige registre, § 1, og bemærkningerne til lovforslaget i retsudvalgets betænkning af 27. maj 1987 (lov nr. 383 af 10. juni 1987). »Teknisk anonymisering« vil også kunne anvendes som et supplement til egentlig anonymisering i form af udeladelse af originale navne.

Personoplysninger er omfattet af registerlovgivningen også i anonymiseret form, såfremt der gennem journalnumre og lignende i systemet findes en nøgle til at knytte oplysningerne til bestemte personer, jf. lov om private registre m.v., § 1, stk. 2, og lov om offentlige myndigheders registre, § 1, stk. 3.

Netop dette forhold er en af årsagerne til gennemførelsen af de særlige regler om retsinformationssystemer ved lov nr. 383 af 10. juni 1987. Spørgsmålet om optagelse af journalnumre — søgbare eller usøgbare — må således i relation til sådanne edb-systemer vurderes ud fra den gene, som nummeridentifikationer reelt kan udgøre her. Personbeskyttelseshensyn kan næppe med vægt tale for udeladelse af journalnumre i et

offentligt tilgængeligt retsinformationssystem. Tekniske hensyn nødvendiggør under alle omstændigheder en entydig identifikation af den enkelte tekstenhed (dokument) i edb-systemet. Genfindning af den originale afgørelses tekst i vedkommende rets dombog kan ske ved hjælp af oplysning om rettens navn, eventuelt afdelingsnummer i kombination med afsigelsesdatoen. Hertil kommer, at alene personer med tavshedspligt i almindelighed vil have kendskab til forbindelsen mellem journalnumre og personnavne m.v.

VIII.3.2.3. Retsinformatiske hensyn.

Hensynet til god retsinformation kræver en vis bearbejdning af retsafgørelser. På samme måde som det sker i Ugeskrift for Retsvæsen, bør retsafgørelser i Retsinformation forsynes med resuméer eller »hoveder«, ligesom angivelse af emneord m.v. kan forbedre anvendeligheden af materialet. Resuméer kan imidlertid ikke stå alene. For en retsinformatisk betragtning må klart foretrækkes, at et edb-søgssystem indeholder den fulde, originale tekst af retsafgørelser. Dette er ikke blot et spørgsmål om læselighed og forståelse, men også i høj grad et vigtigt principielt synspunkt. Brugeren af retsinformationssystemet selv — og ikke andre — må i sidste ende vurdere hvilken lære, der kan uddrages af konkrete retsafgørelser.

Endvidere taler klare hensyn til brugeligheden af systemet for, at de originale sagslistennumre m.v. optages i dokumenterne, jf. ovenfor afsnit 3.2.2.

Medens retsinformatiske hensyn således taler for gengivelse af de originale domsteker uden indgreb, taler hensynet til personbeskyttelse, jf. ovenfor afsnit 3.2.2., i visse tilfælde for anonymiseringsforanstaltninger. Umiddelbart kunne anonymisering af personnavne måske forekomme at være et beskedent indgreb. En anonymisering, der består i, at originale personnavne og eventuelt andre identifikationsoplysninger erstattes med stereotype betegnelser, fingerede navne, litra, nummerering eller lignende giver imidlertid efter Retsinformationsrådets opfattelse klare og væsentlige retsinformatiske ulemper. Det drejer sig såvel om forringet læselighed og forståelighed samt vanskeligere anvendelse som om fordyrelse og forsinket opdatering.

Retsafgørelser indeholder ofte ganske komplicerede faktiske hændelsesforløb, særligt i civile sager. Forståelse af en afgørelses retlige rækkevidde kræver normalt en præcis tilegnelse af sådanne hændelsesforløb, i hvilke personer selvsagt spiller en fremtrædende rolle. Udeladelse og sløring af personnavne og andre identifikationsoplysninger kan efter den enkelte sags omstændigheder vanskeliggøre tilegnelsen endog ganske betydeligt. Optræder flere end blot nogle ganske få personer i et måske i forvejen kompliceret sagsforløb, siger det sig selv, at angivelse af personer som A, B, G etc., vidne 1-7 etc. ikke gør forståelsen lettere. Hertil kommer, at oplysninger af identifikationsmæssig betydning i sig selv kan være tillagt vægt ved sagens afgørelse. For fagfolk m.fl. er det i det daglige arbejde af afgørende betydning, at læsningen og vurderingen af retskildestof kan ske med rimelig hurtighed. For andre end fagfolk er en rimelig læselighed formentlig en forudsætning for forståelsen.

Det er endvidere et kendt forhold, at præjudikater i vidt omfang huskes og genfindes ved hjælp af parternes navne. Dette synspunkt er tidligere af Registertilsynet tillagt vægt med hensyn til spørgsmålet om anonymisering i forbindelse med det daværende DC-JURA, jf. ovenfor afsnit 3.1.

De anførte problemer kan anskues som værende af primært teknisk karakter. Formentlig kan man komme langt med en meget omhyggelig anonymiseringsindsats. Éntydig bliver opgaven dog næppe nogensinde. Hvorledes illustrerer man, at to personer med samme navn er ægtefæller eller beslægtede? Hvorledes anonymiseres en adresseoplysning, som rent faktisk er af betydning for sagens udfald? Under alle omstændigheder vil anonymiseringen rumme et moment af skøn. Dermed får problemerne tillige en vis principiel karakter. Anonymiseringen vil overfor brugeren af retsinformationssystemet fremstå som en ikke-autentisk bearbejdning, med hensyn til hvilken man kan have behov for eller anledning til at forholde sig kritisk. Efter Retsinformationsrådets opfattelse er der realitet i denne problemstilling — også selv om det vil være at skyde over målet at tale om en risiko for manipulation.

Hertil kommer endvidere, at en selv meget omhyggelig anonymiseringsteknik næppe vil kunne give fuld sikkerhed mod genkendelse i alle tilfælde.

En selv stærkt summarisk anonymiseringsteknik vil indebære et ikke ubetydeligt arbejde med bearbejdning af det originale tekstmateriale. For en realistisk betragtning må en egentlig anonymisering endvidere erkendes at være en ikke uvæsentlig forsinkende faktor i formidlingen af retsafgørelser.

Med hensyn til rækkevidden af ulemperne ved anonymisering kunne anføres, at man inden for et bredt felt har levet og fortsat må leve med en egentlig anonymisering med fjernelse af navne m.v. Dette gælder således de lovbestemte tilfælde og straffesager. En nærmere undersøgelse af disse sagstyper viser imidlertid, at der her er tale om gennemgående relativt enkle og standardprægede sagstemaer med nogenlunde faste partskonstellationer, således i ægteskabssager, faderskabssager, mange straffesager m.v. På de områder derimod, hvor der hidtil ikke er anonymiseret mere systematisk, forekommer ofte langt mere komplicerede sagsforløb og partskonstellationer, herunder i forretningsmæssige sager. Den retsinformativiske gene er således klart størst uden for det traditionelle område for anonymisering.

Til de anførte synspunkter kan i øvrigt føjes et mere generelt spørgsmål. Vanskelighederne og besværet ved anonymisering kan således bevirke, at den, der skal skrive en retsafgørelse, fristes til fra starten i stedet for personnavne at anvende de proces tekniske betegnelser, såsom sagsøger, hovedintervenient, biintervenient, ad citatus, rekvisitus, appelindstævnte etc. En konsekvent anvendelse af sådanne udtryk vil gøre teksterne tungt læselige og må befrygtes at kunne smitte af også på sproganvendelsen i øvrigt i retning af indforstået juridisk stil. Dette ville modvirke såvel de senere års tendens til modernisering af domssproget som de bredt anlagte bestræbelser, der efterhånden gøres for, at retskilderne kan blive reelt tilgængelige for en bredere kreds end hidtil.

Retsinformationsrådet har i denne forbindelse generelt fundet, at domstolene med fordel vil kunne fortsætte tendensen til modernisering af domssproget. Om debatten ved-

rørende domssproget kan i øvrigt henvises til Blume i U.85.B.313 og Spleth i U.85.B.345 og U.86.B.249.

Sammenfattende må anonymisering efter Retsinformationsrådets opfattelse anses for væsentligt forringende for retsafgørelsernes informative værdi. Retsinformatorens synspunkter taler således i sig selv for at begrænse anonymisering til et minimum.

VIII.3.3. Konklusion.

Retsinformationsrådet har fundet, at spørgsmålet om anonymisering af retsafgørelser er et vigtigt principielt problem, der bør løses ud fra en samlet afvejning af alle de hensyn, der er anført ovenfor. På den ene side taler således vægtige principielle og retsinformatorens hensyn for at ændre så lidt som muligt ved de originale retskildetekster. På den anden side taler hensynet til beskyttelse af enkeltpersoner i en række tilfælde for begrænsninger med hensyn til den måde, hvorpå retsafgørelser formidles.

Rådet har fundet, at denne konflikt bør løses ved, at man dels bygger videre på den anonymiseringspraksis, der følges i Ugeskrift for Retsvæsen, dels forstærker beskyttelsen i et **edb-system** ved at gøre alle personnavne m.m. usøgbare.

Dette forslag omfatter således egentlig anonymisering i et omfang, der svarer til anonymiseringen i ugeskriftet. Rådet har i denne forbindelse lagt vægt på, at denne anonymiseringspraksis, der ikke har givet anledning til kritik, er fastlagt af medlemmer af de overordnede domstole.

Det er indlysende, at man ved overgang til et **edb-søgesystem** accentuerer spørgsmålet om personbeskyttelse. Ved teknisk at forhindre, at søgesystemet anvendes til automatiseret fremfindning af oplysninger om bestemte personer, griber man imidlertid direkte om dét, der er kernen i problemet omkring **edb-registrering** af personoplysninger, jf. registerdefinitionen i lov om offentlige myndigheders registre. I et sådant system vil der ikke være plads for navneregistre, der indeholder personnavne.

De hensyn, der fører til begrænsninger vedrørende fysiske personer, gør sig ikke gældende med hensyn til juridiske personer. Rådet foreslår derfor, at oplysninger vedrørende juridiske personer ikke undergives anonymiseringsforanstaltninger. Herved undgås de retsinformatorens gener for en del i en lang række civile sager.

Klare retsinformatorens hensyn taler for, at journalnumre i form af saglistenumre m.v. optages i edb-systemet. De enkelte dokumenter bør under alle omstændigheder indeholde en entydig identifikation. Rådet foreslår derfor, at afgørelserne i edb-systemet optages med angivelse af journalnumre i form af saglistenumre m.v. i søgbar form. Rådet har herved lagt vægt på, at man på denne måde opnår nogle klare fordele for brugerne, uden at der derved opstår reelle problemer af personbeskyttelsesmæssig art.

På det organisatoriske plan foreslår rådet, at opgaven med stillingtagen til den egentlige anonymiserings omfang placeres dér, hvor ansvaret for den enkelte afgørelse findes, d.v.s. hos retten. Herved sikres bl.a., at spørgsmålet kan afgøres efter et førstehåndskendskab til den enkelte sag.

Retsinformationsrådet har ved udformningen af sit forslag lagt afgørende vægt på, at der sikres en rimelig personbeskyttelse uden unødige retsinformatriske forringelser. Forslaget indebærer en forøget beskyttelse i forhold til i dag, for så vidt som det i edb-systemet ikke vil være muligt systematisk at søge oplysninger ved hjælp af personnavne. Forslaget indebærer endvidere, at den egentlige anonymisering løbende kan tilpasses den almindelig samfundsudvikling.

I bilag 9 er optaget cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation, som Justitsministeriet har udstedt på grundlag af rådets udkast. Cirkulæret er ledsaget af rådets bemærkninger.

Der er ikke ved cirkulæret taget stilling til andet retskildemateriale end konkrete retsafgørelser og administrative afgørelser. Der kan således i forbindelse med senere udvidelser af Retsinformations dataindhold være anledning til at supplere reglerne.

Cirkulæret tager endvidere ikke stilling til spørgsmålet om andre retsinformationssystemer end de offentligt tilgængelige databaser i Retsinformation, jf. de nye bestemmelser i lov om private registre m.v., § 2, stk. 5, og lov om offentlige registre, § 1, stk. 5. Efter den nye ordning skal der for sådanne systemer af henholdsvis Registertilsynet (private registre) og Justitsministeriet (offentlige myndigheders registre) under visse nærmere betingelser kunne godkendes undtagelser fra registerlovgivningens bestemmelser. I sådanne sager kan de af Retsinformationsrådet anførte synspunkter være vejledende. Afhængig af det enkelte systems nærmere karakter kan der imidlertid være anledning til at fastsætte andre vilkår herfor end de, der fremgår af cirkulærets regler.

VII1.4. Administrativ praksis.

VIII.4.1. Det eksisterende informationssystem.

Administrative afgørelser publiceres på forskellig måde i en lang række afgørelsessamlinger, publikationer og meddelelsesblade m.v., typisk på foranledning af de pågældende offentlige myndigheder. Herudover gengives administrative afgørelser ofte i forskellige fagtidsskrifter. A/S Skattekartotekets baser i Retsinformation indeholder administrative skatteretlige afgørelser.

Der foretages i vidt omfang anonymisering ved formidlingen af administrative enkelt-afgørelser i særlige afgørelsessamlinger og publikationer m.v. Typisk indeholder den enkelte afgørelse sagens journalnummer.

Det er formentlig karakteristisk, at administrative afgørelser gengives ved relativt korte resuméer eller sammenskrivninger. Det kan således forekomme, at man ved formidling af administrative afgørelser allerede af hensyn til den originale afgørelses form — navnlig mangel af egentlig sagsfremstilling — foranlediges til at skrive afgørelsen om. I sådanne tilfælde er det nærliggende at gå videre i henseende til anonymisering end i andre tilfælde. Ofte vil på den måde også andre oplysninger end navn være sløret eller simpelthen udeladt.

I andre tilfælde gengives afgørelser uden egentlig anonymisering. Der er formentlig særligt tendens til at undlade anonymisering i tilfælde, hvor der er tradition for en mere omhyggelig sagsfremstilling i afgørelsernes tekst, således som tilfældet ofte er hos særlige klageorganer m.v. Ved sådanne myndigheder kan behandlingen af sagerne i øvrigt have et mere eller mindre domstolslignende præg.

VIII.4.2. De enkelte hensyn.

På samme måde som med hensyn til retsafgørelser bør overvejelser vedrørende behandlingen af personoplysninger i administrative afgørelser tage udgangspunkt i offentlighedsprincippet, behovet for beskyttelse af enkeltpersoner og retsinformatiske hensyn.

VIII.4.2.1. Offentlighedsprincippet.

Samtidig med at offentlighedsprincippet i retsplejen gennem årene har været fastholdt som den ubetingede hovedregel, er tendensen med hensyn til forvaltningen gået i retning af stadig større **offentlighed**, jf. senest lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.

Offentlighedsloven begrænser adgangen til aktindsigt på forskellig måde. Offentlighedsloven beskriver således, hvilken ret til aktindsigt borgerne har. Lovens regler forhindrer derimod ikke videregående aktindsigt, jf. det såkaldte meroffentlighedsprincip. Særlige regler om tavshedspligt kan derimod være til hinder for aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 14.

Efter lovens § 12 omfatter retten til aktindsigt bl.a. ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Bestemmelsen bør undergives en relativt snæver fortolkning, jf. Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen. På dette område kan særlige tavshedspligtregler imidlertid tænkes at hindre offentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

Som følge af meroffentlighedsprincippet kan administrative afgørelser efter vedkommende myndigheds bestemmelse udleveres også med henblik på informationsformidling, herunder i edb-systemer. Noget sådant forekommer allerede i dag. Bestemmelser om tavshedspligt kan imidlertid føre til krav om anonymisering m.v.

VIII.4.2.2. Personbeskyttelse.

Hensynet til personbeskyttelse gør sig i princippet gældende for administrative afgørelser på samme måde som hensyn til personoplysninger i judicielle afgørelser. Det, der er anført ovenfor i afsnit 3.2.2., har i det væsentlige tilsvarende gyldighed for administrativ praksis.

En forskel med hensyn til adgangen til henholdsvis administrative og judicielle afgørelser følger af offentlighedsloven. Medens retsplejelovens § 41 kræver retlig interesse, er udgangspunktet efter offentlighedsloven, at der ikke skal godtgøres nogen særlig interesse i at få aktindsigt. Det er efter offentlighedsloven i almindelighed tilstrækkeligt til specifikation af en begæring om aktindsigt i en konkret sag, at begæringen angir

ver sagens journalnummer. Via et edb-informationssystem, der indeholder journalnumre, vil man således ad denne vej kunne begære aktindsigt også med hensyn til afgørelser, der i øvrigt er anonymiseret. Offentlighedsloven indeholder imidlertid regler, der beskytter enkeltpersoner af samme grunde, som kan føre til anonymisering af de pågældende afgørelser i informationssystemet, jf. navnlig lovens §§ 12 og 14.

Det kan på denne baggrund ikke afvises, at optagelse af journalnumre i Retsinformation kan føre til en række begæring om aktindsigt, hvis imødekommelse vil stride mod hensynet bag en foretaget anonymisering. Som følge af offentlighedslovens regler om beskyttelse af enkeltpersoner vil dette forhold imidlertid ikke udgøre noget personbeskyttelsesmæssigt problem.

VI1.4.2.3. Retsinformatiske hensyn.

Også med hensyn til de retsinformatiske hensyn kan der i vidt omfang henvises til de synspunkter m.v., der er anført vedrørende retspraksis.

Den væsentligste forskel mellem judicielle og administrative afgørelses tekster er formentlig, at administrative afgørelser gennemgående er mere kortfattede, navnlig med hensyn til sagsfremstillingen, og at sådanne afgørelser også uden hensyn til anonymisering kan kræve bearbejdning med henblik på retsinforaiatorisk anvendelse. Altid gælder dette dog ikke. I en række tilfælde, typisk for så vidt angår centrale administrative klageorganer, forekommer afgørelser i ganske udførlig form, der kan være velegnet til umiddelbar videreformidling i Retsinformation.

Der er således snarere tale om en statistisk end om en principiel forskel med hensyn til henholdsvis den typiske judicielle og den typiske administrative afgørelse.

Anonymiseringsforanstaltninger er naturligt langt mindre generende, når der er tale om formidling i form af korte sammendrag, som alligevel skal udarbejdes. Imidlertid findes der — som beskrevet ovenfor — en række administrative sagsområder, hvor anonymiseringsforanstaltninger ud fra en retsinformatisk betragtning kan være lige så generende som med hensyn til retsafgørelser.

VIII.4.3. Konklusion.

Retsinformationsrådet har på baggrund af gennemgangen af de enkelte hensyn fundet, at spørgsmålet om anonymisering af administrative afgørelser i princippet bør behandles på ganske samme måde som med hensyn til retsafgørelser. Rådet har derfor ved udformningen af udkastet til regler vedrørende administrative afgørelser i alt væsentligt opstillet samme regler som for retsafgørelserne. Der er i denne forbindelse lagt vægt på, at de af rådet foreslåede regler har karakter af minimumsregler i den forstand, at en egentlig anonymisering kan foretages i videre omfang end hidtil efter et skøn, der løbende kan tilpasses samfundsudviklingen.

Visse forskelligheder mellem de to områder kræver særlige formuleringer. Justitsministeriets cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988, jf. bilag 9, indeholder derfor særskilte kapitler

om anonymisering m.v. af henholdsvis retsafgørelser og administrative afgørelser. Dette ændrer dog ikke, at det principielle indhold i de to regelsæt er det samme.

Med hensyn til spørgsmålet om andet retskildemateriale end konkrete afgørelser og spørgsmålet om andre retsinformationssystemer henvises til bemærkningerne ovenfor i afsnit 3.3.

KAPITEL IX

Den teknologiske udvikling

Den fremtidige eventuelle videre udbygning af Retsinformation bør ikke alene relatere sig til indlægning af yderligere typer af retskildemateriale i systemet, men også til overvejelser vedrørende en eventuel ændret teknologi i forbindelse med såvel den måde systemet opbygges på som den måde, hvorpå informationerne lagres og sidenhen søges frem.

Det er specielt de såkaldte ekspertsystemer og videnbaserede systemer samt lagringsmediet CD—ROM, der i den sammenhæng har interesse.

IX. 1. Ekspertsystemer og videnbaserede systemer.

IX.1.1. Status.

I de senere år har edb-branchen beskæftiget sig en del med ekspertsystemer og videnbaserede systemer. Disse systemer kan generelt karakteriseres som overbygninger på informationsdatabaser. Forskellen mellem systemerne kan kort beskrives således, at ekspertsystemet skal løse den konkrete opgave, hvorimod det videnbaserede system skal give sagsbehandleren den nødvendige information for at løse opgaven. De videnbaserede systemer betegnes derfor ofte tillige som støttesystemer til sagsbehandling.

Disse typer af systemer er i meget vidt omfang på forsøgs- eller forskningsstadiet og kan i relation til nuværende udviklingsniveau formentlig sammenlignes med det udviklingstrin, informationssøgnesystemer befandt sig på sidst i tresserne.

Beskrivelsen nedenfor af henholdsvis ekspertsystemer og videnbaserede systemer grunder sig i den herhjemme herskende begrebsmæssige differentiering af disse.

IX.1.2. Ekspertsystemer.

Ekspertsystemer er en del af det, der betegnes som »kunstig intelligens«. På en høring i september 1987 arrangeret af Teknologistyrelsen vedrørende emnet videnbaserede systemer udtalte en af specialisterne på området, professor H.B. Hansen, med citat af Elaine Rich, at »Kunstig intelligens er studiet af, hvordan man får datamaskiner til at gøre ting, som mennesker er bedre til for tiden«.

Opbygningen af ekspertsystemer sker med henblik på at løse opgaver på specifikke faglige områder i modsætning til de i dag fremherskende generelle standardsystemer. Formålet med et ekspertsystem er, at en person med almindelig faglig viden på et gi-

vent område skal være i stand til via systemet at løse en opgave med samme resultat, som en ekspert på det faglige område ville være nået frem til.

Ekspertsystemer grunder sig på menneskelig viden hentet fra faglitteraturen på området og fra ekspertens egen viden om sit fagområde. Den sværeste opgave i den forbindelse er at overføre ekspertens egen »private« viden til et edb-system. Samtidig er det den viden, der er den vigtigste i relation til ekspertsystemet. Den viden, der kan udtrækkes fra eksperten, skal senere gøres til genstand for en databehandlingsproces. Udviklingen af ekspertsystemer er derfor ikke en traditionel edb-udviklings opgave, men derimod en ny udvikling, der nærmer sig forskning for hvert nyt ekspertsystem, der ønskes etableret. En forudsætning, for at et ekspertsystem har nogen værdi, er, at al den relevante viden er i systemet, således at systemet kan give det korrekte resultat. Dette indebærer tillige, at der skal være et meget omfattende hjælpesystem, og at systemet skal kunne begrunde de hjælpeforanstaltninger, der anvises. Dernæst skal ekspertsystemet kunne besvare de samme materielle spørgsmål stillet på mange forskellige måder, afhængig af spørgsmålsstillerens forudsætninger. Derudover skal ekspertsystemet indeholde den nyeste viden på området, hvorfor systemet skal være i stand til at lagre ny viden samt stille spørgsmål med henblik på at forøge sin viden og selv generere ny viden.

Der er i udlandet udviklet ekspertsystemer på forskellige områder, blandt andet indenfor kemisk struktur, medicinsk diagnosticering og symbolsk matematik. Disse systemer anvendes dog alene i forskningsmiljøer. Der er adskillige andre systemer under udvikling, men mange af dem må karakteriseres som værende på eksperimentalstadiet. Der er to væsentlige årsager **til**, at ekspertsystemer ikke er almindeligt tilgængelige systemer i dag. Det er vanskeligt at få den viden, der ligger bag ekspertens arbejdsresultat beskrevet, og det er svært at sikre sig, at ekspertens fulde viden kommer med. Meget ofte er det nødvendigt at fremdrage ekspertens viden ved at give eksperten forskellige typer af opgaver for derefter at konstatere, hvordan opgaven blev løst og baggrunden for løsningen. Såfremt eksperten ikke er blevet præsenteret for alle de opgaver, der sidenhen forekommer, kan systemet enten ikke løse det givne problem eller løser det forkert. Dernæst forudsætter databehandlingen en høj disciplinering af denne viden, og det kan være forbundet med megen vanskelighed at få ekspertens overvejelser og begrundelser struktureret på en sådan måde, at edb-maskinen kan anvende det.

IX. 1.3. Videnbaserede systemer.

Terminologisk sker der ofte en sammenblanding af udtrykkene ekspertsystemer og videnbaserede systemer. De videnbaserede systemer, der i et vist omfang findes i dag, omtales således fejlagtigt ofte som ekspertsystemer. Det videnbaserede system skal til brug for løsningen af den konkrete opgave fremfinde informationer, der svarer til de informationer, eksperten ville have fundet frem til. Men det skal til forskel fra ekspertsystemet ikke angive løsningen. En anden afgørende forskel på ekspertsystemerne og de videnbaserede systemer er, at brug af videnbaserede systemer forudsætter stor faglig viden på det pågældende område.

Et eksempel på et videnbaseret system er det forsøgsprojekt, der har været iværksat vedrørende ferielovens § 1 under Arbejdsministeriet. Ved hjælp af et antal spørgsmål som sagsbehandleren skal svare ja, nej eller ved ikke på, kan systemet fremfinde tidligere afgørelser, der har lighed med den konkrete sag, der skal afgøres. De spørgsmål, der i den forbindelse skal besvares, kræver i flere tilfælde, at den, der anvender systemet, skal foretage en vurdering af sagens konkrete omstændigheder for at kunne besvare spørgsmålet. Et typisk spørgsmål i den forbindelse er, hvorvidt arbejdet udføres for arbejdsgivers regning og risiko. Dette spørgsmål kan ikke besvares uden at foretage en reel vurdering af sagens faktum.

De videnbaserede systemer kan, lige såvel som ekspertsystemerne, etableres på to måder. Enten ved at der i systemet lægges al den viden, der er på området i form af litteratur, afgørelser, retsfor skrifter o.lign., og deraf uddrages den relevante information. Den anden måde at etablere sådanne systemer på er ved på baggrund af den viden, der eksisterer, at udtrække nogle »regler«, der indkodes i systemet. Den første metode kaldes et induktivt system og er baseret på, at sagsbehandleren ved hjælp af den teoretiske viden og de praktiske eksempler, der er i systemet, ved besvarelse af spørgsmål stillet af systemet får den til brug for sagen relevante information. Det »regelbaserede« system forudsætter, at der lægges begreber, logiske regler o.lign. ind i systemet i modsætning til faktiske informationer.

Det ofte i praksis kendetegnende ved videnbaserede systemer med afgørelser er, at systemerne, når informationerne er fremfundet, giver oplysning om, hvilken procent sandsynlighed der er, for at informationerne kan bruges i den pågældende konkrete sag som paradigme for den afgørelse, der skal træffes. For så vidt angår systemet om ferielovens § 1, oplyser systemet, at sikkerheden, for at de paradigmer, der er fremfundet, svarer til den konkrete sag, er f.eks. 70 %. Netop på det juridiske område viser dette, at videnbaserede systemer ikke på nogen måde kan erstatte sagsbehandleren, fordi denne sandsynlighed på 70 % medfører, at sagsbehandleren er nødt til at gennemgå paradigmerne og den foreliggende sag, for at se i hvilket omfang sagsbehandleren selv finder, at paradigmerne kan anvendes i den konkrete sammenhæng. Dette hænger meget nøje sammen med, at afgørelsens indhold oftest er yderst vanskelig at systematisere i modsætning til mere eksakte områder.

IX.1.4. Udviklingen.

Selv om ekspertsystemer og videnbaserede systemer på nuværende tidspunkt må karakteriseres som værende på et eksperimentelt stadium på de aller fleste områder, må det forventes, at de vil udvikle sig rimeligt hurtigt i løbet af de næste år. For så vidt angår anvendelse af ekspertsystemer og videnbaserede systemer, har udviklingen på indværende tidspunkt ikke nået et sådant niveau, at det er muligt at anvende disse systemer, måske bortset fra nogle meget specifikke og klart afgrænsede områder, hvor den information, der ligger til grund, er præcis og grunder sig i megen lang erfaring. Til gengæld har systemerne meget ofte mindre interesse på netop de områder, hvor informationen er præcis og grundet i lang praksis.

En forestilling om at det at træffe afgørelser i løbet af ganske få år skulle kunne erstattes af at indkode faktum, eventuelt i form af besvarelse af nogle af maskinen stillede spørgsmål, og derefter udtrække den endelige afgørelse, må betragtes som helt udenfor rækkevidde. En edb-mæssig systematisering af det juridiske skøn må anses for umulig, uanset den fremtidige teknologiudvikling, lige såvel som edb-systemerne ikke vil kunne afgøre bevisspørgsmål. Såfremt skønnet systematiseres i regelbundet form, vil der ikke længere være tale om et skøn.

For så vidt angår statslige institutioners eventuelle planer om etablering af såvel eksperter-systemer som videnbaserede systemer indenfor det juridiske område, følger rådet nøje en sådan udvikling i og med, at sådanne systemer skal forelægges rådet til godkendelse i medfør af Justitsministeriets cirkulære om den tekniske produktion af retskilde-materiale samt om oprettelse af databaser og tekstøgningssystemer til juridisk informationssøgning, jf. bilag 2. Rådet følger tillige udviklingen af disse systemer indenfor andre fagområder, eftersom udviklingen i edb-branchen som oftest er uforudseelig. Problemer, der hidtil er forekommet uløselige, bliver det pludselig muligt at løse p.g.a. ny teknik. Ekspertsystemer og videnbaserede systemer kan ikke erstatte sagsbehandlaren, men sagsbehandleren vil formentlig i fremtiden kunne have nytte af denne type systemer som støtte i sagsbehandlingen.

Der er dog, som ved indlægningen af konkrete afgørelser, forbundet et meget stort problem med at foretage den korrekte og passende brede udvælgelse af de afgørelser eller informationer i øvrigt, der skal danne grundlag for systemets svar. Dette problem bliver væsentlig vigtigere og aflangt større vægt, specielt set ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt, særligt hvis man forestillede sig, at informationen skulle danne grundlag for et system til endelig løsning af konkrete sager.

Rådet finder derfor endvidere, at det vil være en naturlig fortsættelse efter etableringen af baser med konkrete afgørelser, at rådet undersøger mulighederne for en overbygning på baserne i form af videnbaserede systemer eller ekspertsystemer.

I forbindelse med overvejelser om udnyttelse af avanceret teknik er der foretaget en undersøgelse af muligheden for at fremstille automatiske lovbekendtgørelser. Denne undersøgelse er nærmere beskrevet i note 1.

IX.2. CD — ROM.

Lagringsmediet CD — ROM (Compact Disc — Read-only-memory) giver mulighed for, at baser kan etableres og ajourføres centralt, hvorefter de kan distribueres til brugere til oplægning på eget anlæg, såfremt brugerne har et basesystem implementeret, der er af samme type som det, de centrale baser er etableret under. Dette lagringsmedium har dog for næn/ærende størst interesse i forbindelse med baser, der indholdsmæssigt er af mere stationær karakter, eftersom der ikke kan rettes eller overskrives på den enkelte diskette.

Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation har nærmere undersøgt spørgsmålet om eventuel distribution af baser fra Retsinformation på CD — ROM. Disse undersøgelser har vist, at grundet den meget hyppige opdatering, der nødvendigvis skal

ske af regeldatabaserne, samt omkostningerne der er forbundet med at lagre baserne løbende på CD — ROM med henblik på distribuering af konstant opdaterede udgaver af baserne til brugerne, findes det ikke på indeværende tidspunkt at være hensigtsmæssigt at iværksætte en sådan distributionsform af regeldatabaserne. Derimod kan det tænkes, at CD-ROM vil kunne anvendes som distributionsform for baser, der ikke skal opdateres. Det er i den sammenhæng også af væsentlig betydning, at det er muligt at få adgang til Retsinformation på I/S Datacentralen ved næsten alle forekommende tekniske kommunikationsformer, hvilket gør interessen for lokale kopier af baserne væsentligt mindre.

Rådet finder, at den fremtidige teknologiske udvikling indenfor CD — ROM bør følges nøje med henblik på, at rådet på et senere tidspunkt overvejer, om den teknologiske udvikling inden for CD — ROM — og dermed det omkostningsmæssige grundlag — kan give grundlag for, at der eventuelt iværksættes et forsøgsprojekt med henblik på distribution af visse typer af baser via CD — ROM.

Disse eventuelle nærmere overvejelser finder rådet hensigtsmæssigt vil kunne kombineres med, at rådet på et senere tidspunkt, jf. ovenfor, undersøger mulighederne for overbygning af baserne med konkrete afgørelser i form af videnbaserede eller ekspert-systemer.

¹⁾ Et af de eksempler, der er blevet givet på anvendelse af ekspert-systemer i fremtiden, er automatisk fremstilling af lovbekendtgørelser, når ændringsloven foreligger i vedtagen form. Formålet med at udfærdige lovbekendtgørelser automatisk skulle primært være, at der tidsmæssigt og ressourcemæssigt kunne spares så meget, at der samtidig med ændringslovens kundgørelse i Lovtidende offentliggøres en lovbekendtgørelse, hvori ændringsloven er indarbejdet. Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation, har nærmere undersøgt mulighederne for at udarbejde et sådan system. Disse undersøgelser har vist, at denne opgave er langt vanskeligere at løse, end den for en umiddelbar betragtning forekommer at være.

Under forudsætning af at såvel hovedloven, respektive tidligere lovbekendtgørelser, som ændringsloven forefindes på samme edb-anlæg og i samme format samt med typografiske koder, vil der på indeværende tidspunkt kunne udarbejdes delvise automatiske lovbekendtgørelser under forudsætning af, at der udvikles specielt programmel hertil. Grundet den udformning ændringslovene i de fleste tilfælde har, kræves der dog tillige stadig en temmelig stor og omhyggelig manuel indsats. Som altid ved manuel indsats vil dette indebære fejlmuligheder og dermed være nødvendigt at kombinere den halvautomatiske fremstilling af lovbekendtgørelserne med et meget grundigt kontrolarbejde i det enkelte ministerium. En eventuel besparelse i ressourcemæssig henseende ét sted vil dermed blot medføre en forøget ressourceindsats et andet sted. Endvidere vil den tidsmæssige besparelse minimeres væsentligt på grund af, at den efterfølgende kontrol er nødvendig.

En afgørende forudsætning for fremstilling af automatiske lovbekendtgørelser er, at der anvendes en fuldstændig ens standard i ændringslovene for opstilling af tekst, samt at ændringerne udformes på en sådan måde, at ændringslovene indeholder hele det stykke af en paragraf, der måtte blive ændret. Dette betyder, at uagtet der i et enkelt stykke i en **paragraf alene** skal ændres kr. 680 til kr. 690, skal der i ændringsloven skrives »§ 6, stk. 1 affattes således«, hvorefter hele det »gamle« stykke skrives med det ændrede beløb indføjet.

Såfremt det vedtagne forslag til en ændringslov også skal være formuleret i hele stykker, må det forudsætte, at i hvert fald de ændringsforslag, der stilles til stykker, som ikke er omfattet af det fremsatte lovforslag, er affattet som hele stykker. Samme krav behøver man ikke stille til ændringsforslag til stykker, der er omfattet af lovforslaget, da vedtagne ændringsforslag i dette tilfælde efter indredigering vil indgå i et helt stykke.

Dernæst skal paragraffen stå i et bestemt felt inden i linien, idet maskinen skal instrueres om, at den skal gå ind i den første linie efter et givent mellemrum og gå ind i position nr. XX, læse hvilket paragraf-nummer, der står, for derefter at gå videre i position nr. xx for at checke, om der står et stk. nummer. Derefter skal den gå over i hovedloven, finde den pågældende paragraf, slette stykket, trække det nye stykke over og sætte det på plads. Endvidere skal ikrafttrædelsesbe-

stemmeiserne i ændringslove, der måtte vedrøre flere love, splittes op på en sådan måde, at hver enkelt lov har sin egen ikrafttrædelsesbestemmelse.

Selv om der eventuelt ville kunne udarbejdes ændringslove efter disse retningslinier, skal opmærksomheden henledes på, at det kan hænde, at disciplinen ikke overholdes i enkelte tilfælde, hvilket vil indebære, at lovbekendtgørelsen bliver forkert.

Endvidere vil det, for så vidt angår ændringslovene, indebære, at længden på disse bliver meget væsentligt øget, såfremt der indsættes et helt nyt stykke, hver gang en ændring sker. Et er dog den forøgede mængde, et andet er, at det vil være nødvendigt af hensyn til såvel Folketinget som borgerne at markere de ændringer, der foreslås og sidenhen vedtages. Det står Regeringen frit for at beslutte, hvorledes dens egne lovforslag skal opstilles, men en konsekvent gennemførelse af ordningen også for medlemsforslag må nok forudsætte en udtrykkelig bestemmelse herom i Folketingets forretningsorden. En ændret og fuldstændig standardiseret opstilling af lovforslag vil derfor antageligvis kræve en ændring af Folketingets forretningsorden.

Dernæst er der et ganske vigtigt spørgsmål i relation til Folketingets afstemning om ændringsforslag og antallet af disse. Når ændringsforslag i dag formuleres så kortfattet som muligt, skyldes det **primært** ønsket om at få et præcist afstemningstema, der er afgrænset til det mindst mulige. En udvikling, hvorefter ændringsforslag i større eller mindre omfang vil blive formuleret som hele stykker, kan få konsekvenser for afstemningerne om ændringsforslag, herunder for det antal ændringsforslag/underændringsforslag som partierne vil anse for nødvendige at stille, for at de gennem stemmeafgivningen vil kunne tilkendegive en lige så nuanceret opfattelse til foreslåede ændringer, som det er muligt i dag.

Den skitserede mulighed for fremstilling af automatiske lovbekendtgørelser har således meget væsentlige konsekvenser for såvel formulering af forslag som tilrettelæggelsen af afstemningerne.

Spørgsmålet om de automatiske lovbekendtgørelser har været drøftet indgående med J.H. Schultz Grafisk A/S, der i henhold til trykkekontrakten med Regering/Folketing forestår trykningen af bl.a. Lovtidende, herunder lovbekendtgørelser. J. H. Schultz Grafisk A/S er enig i, at der er langt flere fejkildemuligheder p.g.a. specialfald i teksternes udformning end de ovenfor beskrevne. Lige såvel som der formentlig skal stilles betydeligt flere krav til teksternes udformning, herunder kodeanvendelser, end de ovenfor beskrevne.

Justitsministeriet, herunder Sekretariatet for Retsinformation agter i samarbejde med Folketinget og J. H. Schultz Grafisk A/S nærmere at overveje mulighederne for udarbejdelse af såvel delvis automatiske lovbekendtgørelser som fuldstændigt automatiske lovbekendtgørelser. Undersøgelserne i forbindelse med disse overvejelser vil særligt tage sigte på opstilling af en såkaldt **»kravspecifikation«** til lovforslagenes udformning og typografering med henblik på at kunne danne lovbekendtgørelser fuldstændigt eller delvis automatisk. Endvidere vil det blive undersøgt, hvilke konsekvenser en ændret opstilling af lovforslagene kan have i relation til eventuel indsættelse af bestemmelser herom i Folketingets forretningsorden.

KAPITEL X

Rådets forslag

X.1. Indledning.

I kapitel V har rådet stillet forslag om, at der nu tages initiativ til oprettelse af baser med judicielle og administrative afgørelser. I kapitel VI—VIII er en række grundlæggende problemstillinger vedrørende sådanne databaser nærmere behandlet. Nedenfor gengives rådets forskellige forslag i sammenhæng. Der er ved udformningen heraf lagt vægt på, at forslaget kan danne grundlag for en beslutning om umiddelbar iværksættelse af et projekt for etablering af databaser vedrørende juridisk og administrativ praksis.

X.2. Modellen for praksisdatabaser.

Som anført i kapitel V bør databaser med juridisk og administrativ praksis oprettes ved et generelt, statsligt initiativ i form af en videre udbygning af Retsinformation. Herved opnås betydelige fordele ved etableringen, idet det eksisterende system teknisk og organisatorisk m.v. umiddelbart kan finde anvendelse. I alle tilfælde, hvor der ikke nedenfor er gjort særlige bemærkninger, er det således forudsat, at der forholdes i overensstemmelse med de retningslinier, der følges i det eksisterende Retsinformation.

Efter rådets forslag bør der fra starten sigtes mod en generel model, d.v.s. at alle retsområder bør søges dækket. Dette gælder fuldt ud for retsafgørelser. Med hensyn til administrative afgørelser må der derimod navnlig af praktiske årsager nødvendigvis arbejdes med en vis prioritering. Dette ændrer ikke, at databasesystemet også for så vidt angår administrationens afgørelser bør være generelt, men det kan føre til, at opbygningen fordeles over visse etaper, jf. nærmere nedenfor i afsnit 4.

Af systemets placering under Retsinformation følger, at edb-servicebureau bliver I/S Datacentralen af 1959, medens opgaverne vedrørende gennemførelse og koordinering af det foreslåede projekt udføres af justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Det er herved forudsat, at principielle spørgsmål og lignende, der måtte opstå under projektet, af Sekretariatet forelægges for Retsinformationsrådet.

Det er en del af rådets forslag, at der på det organisatoriske plan følges samme principper, som gælder for forskriftsdatabaserne i Retsinformation, jf. Betænkning nr. 1001/1984. Dette indebærer, at det enkelte ressortministerium får ansvaret for opbygning og drift af databaser inden for sit område. Således bør databaser vedrørende retsafgørelser forestås af justitsministeriet, medens baserne vedrørende administrative afgørelser bør forestås af de enkelte ministerier for hver deres område.

X.3. Nærmere om databaser med retsafgørelser.

Indhold:

Databaser med retsafgørelser bør i princippet indeholde oplysninger om retspraksis i et sådant omfang, at de kan danne grundlag for al retskildesøgning i bred forstand, jf. nærmere ovenfor i kapitel VI om udvælgelseskriterier m.v. Allerede fra starten bør der sigtes mod et indhold, der kan dække det typiske behov også for afgørelser fra tiden før oprettelsen. Systemet bør således indeholde:

Praksis før systemets oprettelse:

Realregistre 1917-1976.

Oversigter over domme i kriminelle sager 1953-76.

Ugeskrift for Retsvæsen (Domssamlingerne) 1977 til tidspunktet for systemets etablering.

Praksis efter systemets oprettelse:

Løbende optagelse af afgørelser bør ske i overensstemmelse med de udvælgelseskriterier, der er foreslået i kapitel VI. Dette indebærer, at alle højesteretsafgørelser optages. Afgørelser fra landsretterne og Sø- og Handelsretten optages efter et negativt udvælgelseskriterium. En given afgørelse fra disse retter bør således optages, medmindre den må anses for værende uden retsinformatisk interesse, fordi den alene bekræfter en tilstrækkelig belyst, fast praksis, herunder vedrørende strafudmåling, udeblivelse, afvisning m.v., eller fordi den alene er et eksempel på konkret bevisbedømmelse, kontraktsfortolkning, misligholdelse og lignende, som ikke bør optages som eksemplifikation herpå.

Byretsafgørelser optages som udgangspunkt ikke. Imidlertid foreslår rådet, at der sideløbende med systemets etablering bør iværksættes forsøg med en særlig database for strafferetlige byretsafgørelser, jf. nærmere ovenfor i kapitel VI.

Udskillelse af uaktuelt stof:

Under hensyn til såvel praktiske som principielle problemer foreslås indtil videre ikke gennemført løbende udskillelse af stof, der måtte være uaktuelt. Derimod bør systemet indrettes på en sådan måde, at søgninger ligesom i det traditionelle papirsystem nemt kan begrænses tidsmæssigt. Der bør således med hensyn til det fremadrettede indhold etableres databaser for hvert år samt overordnede (logiske) databaser for hver 5 og hver 25 år. Hertil kommer muligheden for at begrænse en given søgning til afgørelser truffet før eller efter en vilkårlig dato.

Med hensyn til materialet fra tiden før systemets etablering må en opdeling i nogle få databaser derimod anses for at være tilstrækkelig.

Redaktion:

Retsafgørelser bør udvælges og redigeres af medlemmer af de pågældende retter, jf. nærmere ovenfor i kapitel VI. Afgørelserne bør optages i fuld tekst og forsynet med »hoveder« som i Ugeskrift for Retsvæsen. Redaktionsarbejdet bør endvidere omfatte en emnerubricering, noteapparat og oplysning om eventuel appel m.v., jf. nedenfor i afsnit 5.

Afgørelserne anonymiseres i overensstemmelse med bestemmelserne herom i Justitsministeriets cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation, jf. bilag 9. Dette indebærer navnlig, at alle personnavne m.v. i forbindelse med den oprindelige fremstilling af teksterne ved indsættelse af tekniske koder gøres uanvendelige som søgekriterium i databaserne. Endvidere skal der som et led i redaktionsarbejdet tages stilling til, om der i det enkelte tilfælde bør ske en egentlig anonymisering ved udeladelse af navne m.v. Der kan herom i øvrigt henvises til kapitel VIII.

På visse områder kan der være behov for at inddrage andre end dommere i arbejdet med udvælgelse af de retsafgørelser, der bør optages. Rådet har ovenfor i kapitel VI foreslået, at der etableres et mere formaliseret samarbejde med væsentlige brugergrupper såsom advokaterne, anklagemyndigheden m.fl. Løbende drøftelse af mere generelle redaktionelle spørgsmål, herunder anvendelsen af de foreslåede udvælgelseskriterier, forudsættes at forblive i Retsinformationsrådet.

Tekniske forhold:

Forslaget forudsætter, at de praktiske arbejdsgange m.v. vedrørende fremstilling af domme indrettes således, at der på en enkel måde kan foretages ajourføring af databaserne. Dette angår i første række Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten, jf. ovenfor om udvælgelse. Spørgsmålet vil dog også have betydning for byretterne i det omfang, byretsafgørelser skal optages i systemet i forbindelse med appelsager. Hertil kommer det foreslåede forsøg med visse strafferetlige byretsafgørelser.

Der bør så vidt muligt ved de pågældende retter arbejdes med en tekstbehandlingsteknologi, der muliggør maskinel konvertering af teksterne til Retsinformations dokumentformat. Endvidere skal der indsættes koder som led i den »tekniske anonymisering«, jf. ovenfor om redaktion. Disse koder kan formentlig mest hensigtsmæssigt ind sættes allerede ved den oprindelige renskrivning af domme og kendelser.

Databaserne med konkrete afgørelser bør afspejle den til enhver tid gældende praksis, og brugerne bør have umiddelbar adgang hertil. Ajourføring af databaserne bør således ske løbende og så hurtigt som muligt efter, at der er truffet afgørelse i den enkelte sag. Derimod bør det undgås at samle afgørelser sammen over en kortere eller længere periode med henblik på ajourføring efter forud fastlagte terminer.

Ajourføringen bør på den baggrund tilrettelægges således, at der ved den pågældende domstol foretages klargøring med henblik på ajourføring allerede i forbindelse med affattelsen af den enkelte afgørelse. Der bør så vidt muligt udarbejdes resumé (»hoved«) og foretages teknisk eller eventuelt egentlig anonymisering m.v. samtidig med, at selve dommen konciperes og renskrives, med henblik på at afgørelsen kan overføres til Retsinformation hurtigt efter afsigelsen.

X.4. Nærmere om databaser med administrative afgørelser.

Indhold:

Databaser for administrative afgørelser bør indrettes således, at der herved skabes en almindelig indgang til søgning efter oplysning om administrationens praksis. Udgangspunktet må derfor være, at der optages principielle administrative afgørelser inden for alle sektorområder. Dette udelukker dog ikke, at særlige områder, der kan defineres tilstrækkeligt klart, foreløbig vil kunne prioriteres frem for andre. Der bør først og fremmest indlægges afgørelser fra de højere trin i forvaltningshierarkiet, således navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser m.v. Derimod vil afgørelser truffet i 1. instans kun sjældent være relevante. Det er vigtigt, at der inden for det enkelte område sikres en bred dækning gennem systematisk, løbende udvælgelse af alle principielle afgørelser. I denne forbindelse kan indholdet af eksisterende praksissamlinger o.lign efter omstændighederne være vejledende. Som følge af mængderne af administrative afgørelser må det anses for nødvendigt at udforme et positivt udvælgelseskriterium, cfr. ovenfor om retsafgørelser.

Det er i det hele taget ikke muligt på samme måde som med hensyn til retsafgørelser at udforme generelle udvælgelseskriterier for administrative afgørelser. Det centrale led i fastlæggelsen af indholdet af databaserne vedrørende administrative afgørelser bør derfor være den almindelige, systematiske gennemgang af de enkelte ministerområder, som rådet har foreslået ovenfor i kapitel VII. Ved fastlæggelse af tidsplanerne på det enkelte ministeriums område bør det særligt overvejes på et tidligt tidspunkt at optage afgørelser fra myndigheder, der allerede for tiden udgiver praksissamlinger o. lign., f.eks. Forbrugerklagenævnet, Monopoltilsynet og Folketingets Ombudsmand.

På samme måde som med hensyn til retsafgørelser kan der være behov for i databaserne med administrative afgørelser allerede fra starten at optage afgørelser, der er truffet før systemets etablering. Bestemmende for udvalg og omfang må være, at databaserne så vidt muligt fra først af bør kunne anvendes som den almindelige indgang til søgning efter oplysninger om praksis. Omfanget kan således variere efter det enkelte sektorområdes beskaffenhed. Generelt vil der formentlig kunne nøjes med materiale for kortere perioder tilbage i tiden end foreslået med hensyn til retsafgørelser.

Udskillelse af uaktuelt stof:

Retsinformationsrådet vil på et senere tidspunkt nærmere overveje spørgsmålet om udskillelse af uaktuelt stof af databaser med administrative afgørelser. Indtil videre vil man således kunne undlade udskillelse. Der bør dog i tilfælde, hvor relevante regler ændres, foretages en markering herom i tilknytning til de paragrafhenviisninger, som forudsættes anført ved hver enkelt afgørelse allerede ved den oprindelige indlæggelse, jf. nærmere kapitel VII.3.

Redaktion:

Opgaverne med udvælgelse og redaktion af administrative afgørelser bør foretages af personer med god juridisk indsigt. Udgangspunktet bør være, at opgaverne udføres

ved den pågældende myndighed. I en række tilfælde kan der dog være behov for at inddrage også andre i fastlæggelse af kriterier og i selve udvælgelsesarbejdet, således f.eks. kommunale brugere, advokater, revisorer og brancheorganisationer m.fl.

Afgørelserne bør optages i en form, der sikrer dels muligheden for hurtig stillingtagen til afgørelsens relevans dels en præcis formidling af afgørelsens indhold. Disse hensyn kan føre til, at administrative afgørelser i visse tilfælde bør omskrives, herunder således at en fyldestgørende gengivelse af sagens faktum anføres. I alle tilfælde bør der udarbejdes »hoveder« på samme måde som med hensyn til retsafgørelser. Endvidere bør der indrettes hensigtsmæssige systemer for emnerubricering, noteapparat og oplysning om klage eller indbringelse for domstolene m.v., jf. nærmere nedenfor i afsnit 5.

Redaktionsarbejdet vil endelig omfatte anonymisering m.v. i overensstemmelse med Justitsministeriets cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988.

Tekniske forhold:

Der bør med hensyn til såvel redaktionsarbejdet som den tekniske forberedelse m.v. indrettes arbejdsgange, der sikrer, at afgørelserne løbende kan indrapporteres hurtigt til Retsinformation. Der bør således så vidt muligt følges samme retningslinier for ajourføring, som er foreslået ovenfor med hensyn til retsafgørelser, jf. afsnit 3 i slutningen.

Opmærksomheden henledes endvidere på de forskellige tekniske muligheder, der er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel VII, afsnit 6.

X.5. Database- og dokumentstruktur m.v.

X.5.1. Ensartethed.

Ved etableringen af databaser med konkrete afgørelser er det ligesom ved regelbasen af stor vigtighed, hvorledes selve opbygningen af base- og dokumentstruktur foretages. Det er for brugerne af afgørende betydning, at struktureringen er hensigtsmæssig ud fra et søgemæssigt synspunkt, således at de brugere, der søger i baser med forskellige konkrete afgørelser, uanset hvilke baser der søges i, finder den samme struktur. Dette indebærer, at der bør tilstræbes størst mulig ensartethed i struktureringen, samt at dokumenterne underopdeles i afsnit, således at brugerne kan nøjes med at få vist enkelte afsnit af dokumenterne.

Under hensyn til at brugere af baser med konkrete afgørelser oftest tillige vil være brugere af Retsinformations regelbaser, bør struktureringen i videst muligt omfang være identisk med regeldatabasens struktur. Denne ensartethed er af afgørende betydning for basernes søgeværdi. Det ville være yderst u hensigtsmæssigt, i fald brugeren, afhængig af om der søges i regelbaserne eller baserne med konkrete afgørelser, skal anvende forskellige søgestrategier afhængig af strukturen.

X.5.2. Databasestruktur.

Dernæst er det væsentligt, at det gøres let for brugerne hurtigt at finde den information, der søges efter, uden at brugeren præsenteres for en masse »overflødig« information.

De konkrete afgørelser bør derfor inddeles i delbaser efter typer af afgørelse. Konkrete afgørelser falder naturligt i tre grupper: Administrative afgørelser, rekursmyndigheders afgørelser og judicielle afgørelser, hvorfor en grundstruktur baseret på delbaser, hver indeholdende én af ovennævnte typer afgørelser findes hensigtsmæssig set såvel fra brugernes side som fra informationsleverandørernes side.

De administrative afgørelser og rekursmyndigheders afgørelser bør principielt opdeles i baser på samme måde som regelbasen, d.v.s. opdelt på ministerieområder, hvilket allerede er tilfældet i dag for så vidt angår afgørelserne i Retsinformation på det skatteretlige og sociale område, jf. kapitel III, afsnit 4.2.2.

En sådan opdeling vil ligeledes korrespondere med, at det vil være forskellige informationsleverandører, der har ansvaret for baserne på de forskellige områder.

Der kan dog gøre sig særlige forhold gældende, således at opsplnitning ministerievis af baserne med rekursmyndigheders afgørelser ikke findes hensigtsmæssig. I de tilfælde, hvor en instans er rekursmyndighed for lovgivning, der henhører under forskellige ministeriers ressort, som til eksempel gælder Forbrugerklagenævnet, bør det dog i forbindelse med Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformations planlægning af etableringen overvejes, om det vil være formålstjenligt at etablere én base indeholdende afgørelser fra en sådan instans.

Dommene ville kunne nedlægges i en samlet base under forudsætning af, at der i et af dokumenternes afsnit er foretaget en gruppering efter emne, eventuelt identisk med den i Ugeskrift for Retsvæsen anvendte rubricering. Brugere ville dermed ved angivelse af en kombination af tal og bogstaver kunne begrænse deres søgning til alene at dreje sig om domme indenfor et bestemt emne. Dette vil dog indebære en begrænsning i de kommandoer, der kan anvendes ved søgninger. Endvidere vil det forudsætte, at brugere kan referencen af tal og bogstaver udenad, idet søgninger ellers vil forudsætte opslag i brugervejledningen, inden søgning påbegyndes. Rådet finder det derfor mest hensigtsmæssigt, at dommene nedlægges i delbaser efter emnegruppering. Det skal dog stadig være muligt at søge i alle baserne på én gang.

Opsplnitning i delbaser vil endvidere give den fordel, at brugerne kan søge i for eksempel 2 delbaser, hvis emnegruppering ligger tæt op ad hinanden.

Retsinformations nuværende databasestruktur for konkrete afgørelser er opdelt i baserne DOM, KEN og AFG, indeholdende henholdsvis afgørelser fra domstolene, afgørelser fra øverste rekursmyndighed og øvrige administrative afgørelser. Det er dog tilfældigt muligt via den logiske base DKA at søge i alle tre baser på én gang.

Ved fastlæggelsen af databasestrukturen, herunder databasenavnene, i Retsinformation, har der været en række forhold at tage hensyn til. Databasenavnene kan eksempelvis af tekniske årsager højst være på 4 bogstaver, inkluderet det enkelte områdes forbogstav, ligesom de skal være fonetiske og samtidig mnemotekniske. Af hensyn til

brugerne af Retsinformation har det desuden været af afgørende betydning, at dokumentstruktur, databasestruktur og databasenavne o.lign. er ens for alle baser med konkrete afgørelser, hvorfor såvel baserne på skatteretsområdet som det sociale område er opbygget ens.

X.5.3. Dokumentstruktur.

Grundenheden i en base er et dokument. Dette vil i denne sammenhæng betyde, at henholdsvis en administrativ afgørelse, en rekursmyndigheds afgørelse og en dom er et dokument. Domme i samme sag fra forskellige instanser bør være indeholdt i samme dokument for at lette brugerens søgning samt sikre, at brugeren altid gøres bekendt med den endelige afgørelse.

Det er derudover nødvendigt, at dokumenterne struktureres på en sådan måde, at brugeren på de samme steder i de forskellige dokumenter kan finde den samme type oplysninger.

Dette drejer sig for eksempel om, hvilken instans der har truffet afgørelsen, datoen for denne, om afgørelsen er indbragt for rekursmyndigheden, respektive domstolene, herunder om den er appelleret samt om appellen senere er frafaldet eller om sagen er forliget, indenretligt eller udenretligt.

Dernæst bør der i et af dokumentets afsnit være en emnerubricering af afgørelsen samt oplysning om den retsforskrift samt eventuelle paragraf, afgørelsen omhandler. Endvidere bør der være en henvisning til de(t) sted(er), afgørelsen er offentliggjort på tryk. Dette kan eventuelt ske ved, at der i emneafsnittet blot sættes en note, og i et noteafsnit angives de forskellige offentliggørelsessteder. På samme måde kan henvisninger til relevant litteratur og eventuelt tidligere afgørelser foretages.

Instansens journalnummer bør endvidere anføres.

Et afsnit med stikord bør etableres til at opsamle de ord, der ikke er indeholdt i selve afgørelsens tekst og ikke umiddelbart kan indgå i emnegrupperingen, men som vil være »populære« ord, som brugerne vil søge på. Derudover bør stikordsafsnittet søge at sikre, at synonymmer medtages.

Et af de væsentligste afsnit i relation til afgørelser er resuméer af afgørelserne a la »hovederne« i Ugeskrift for Retsvæsen. Disse er uhyre vigtige og bør udarbejdes med stor omhu, eftersom det oftest er resuméerne, en bruger vil 'grovsortere' de fremfundne afgørelser på. Er der ikke resuméer i basen, vil den ikke kunne anvendes som søgedatabase, eftersom det ville indebære, at brugeren skulle læse hver eneste afgørelse igennem, for at se om den har interesse.

I Retsinformations baser med afgørelser er den sædvanlige søgestrategi, at der søges i hele teksten efter de relevante ord, hvorefter brugeren beder om at få vist afsnit EMNE, hvori tillige afsigelsesdato og instans er indeholdt, og afsnit REDOPL hvori resumé af afgørelsen er indeholdt. Brugeren gennemgår herefter afgørelserne på grundlag af resuméet. Er en afgørelse relevant for søgeren, printes afgørelsen ud i sin helhed, med-

mindre den har været offentliggjort i en publikation, brugeren umiddelbart har adgang til.

Resuméerne bør indeholde en kort beskrivelse af sagens problemstilling, hvilke forhold der blev lagt vægt på i afgørelsen samt afgørelsens konklusion. Endvidere bør det altid fremgå, om en afgørelse er blevet appelleret eller påklaget. Udfaldet af behandlingen ved den overordnede instans skal ligeledes fremgå, herunder om afgørelsen er blevet ændret og i givet fald hvorledes.

Ved konciperingen af resuméerne bør det søges sikret, at der anvendes relevante synonymer set i sammenhæng med afgørelsens tekst.

Endelig er det i edb-mæssig sammenhæng nødvendigt, at hver enkelt afgørelse har en entydig identifikation, der er ensartet i sin opbygning for alle dokumenttyper.

Den nuværende struktur i Retsinformations afgørelsesbaser opfylder i meget vidt omfang ovenfor anførte beskrivelse af såvel base- som dokumentstruktur og korresponderer i øvrigt med regelbasens dokumentstruktur.

Baserne med domme, kendelser og afgørelser er struktureret fuldstændig ens og opbygget efter identisk dokumentstruktur, der er i overensstemmelse med den i Retsinformation i øvrigt anvendte dokumentstruktur. Hver dom, kendelse eller afgørelse udgør ét selvstændigt dokument, dog således at til eksempel en højesteretsdom og en landsretsdom i samme sag er medtaget som et samlet dokument med højesteretsdommen liggende først.

Dokumentstrukturen består af 11 forskellige afsnit, jf. bilag 10 og 11, der hver indeholder ganske bestemte informationer. Disse informationer er entydige, således at brugerne af systemet kan genfinde den samme type informationer indenfor de samme afsnit i de forskellige afgørelser.

Brugerne har fundet strukturen hensigtsmæssig, men har dog givet udtryk for, at der i afsnit EMNE bør være anført den retsforskrift, afgørelsen vedrører, samt at »resuméerne« i en del tilfælde er for intetsigende eller for korte, og at synonymer mangler.

Rådet finder, at den nuværende dokumentstruktur i Retsinformation vil kunne anvendes ved fremtidig etablering af databaser med konkrete afgørelser, under forudsætning af at der foretages de beskrevne justeringer, jf. ovenfor samt bilag 10 og 11.

X.6. Private informationsleverandører.

Allerede i det eksisterende Retsinformation er det et **grundlæggende** princip, at private virksomheder m.fl. ved siden af de officielle, statslige baser kan oplægge databaser med juridisk information under det samlede Retsinformationssystem. På denne måde kan private forlag o.a. — som det allerede er tilfældet — oplægge også databaser med konkrete afgørelser.

Efter rådets forslag skal denne ordning videreføres, således at private databaser som hidtil og på samme måde som de statslige databaser skal godkendes af Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation. Godkendelse skal endvidere ske efter tilsvarende

retningslinier som gælder for de statslige databaser. Det bør i denne forbindelse være en forudsætning, at udvælgelse af konkrete afgørelser til sådanne databaser følger kriterier, der sikrer en rimelig kvalitet. Der bør ligesom for de offentlige myndighedsbaser stilles krav om en dækkende, bred udvælgelse samt en opdatering, der sikrer, at nye afgørelser indlægges, når praksis ændres. Med hensyn til anonymisering m.v. vil reglerne i Justitsministeriets cirkulære nr. 85 af 8. juli 1988 finde anvendelse. Det følger af cirkulæret, at vedkommende myndighed skal inddrages med hensyn til anonymiseringen, medmindre alle afgørelser anonymiseres.

Afgørelse om godkendelse af private informationsleverandørers databaser bør ske efter høring af vedkommende ressortministerium, og principielle spørgsmål forelægges Retsinformationsrådet af Sekretariatet.

X.7. Økonomi.

X.7.1. Indledning.

Med henblik på en nærmere vurdering af konsekvenserne af forslaget om oprettelse af databaser med konkrete afgørelser har rådet ladet foretage nogle beregninger af etablerings- og driftsudgifterne, jf. nedenfor afsnit 2. I afsnit 3 behandles indtægts- og besparelsesmulighederne m.v., medens rådets konklusioner vedrørende projektets økonomiske organisation er gengivet i afsnit 4.

X.7.2. Udgifter m.v.

Udgiftsberegningerne nedenfor hviler på en række til dels tekniske forudsætninger, herunder vedrørende anvendelse af den database- og dokumentstruktur, der er foreslået ovenfor i afsnit 7.5. Der er endvidere taget udgangspunkt i de nuværende priser og prisstruktur for edb-tydelser til brug for Retsinformation m.v.. Det bemærkes herved, at priser og prisstruktur bl.a. i tilknytning til det nyudviklede databasevedligeholdelsessystem (DBV) for tiden er under revision.

a. Databaser med retsafgørelser.

Etableringsomkostninger.

Efter rådets forslag bør databaserne med retsafgørelser fra starten indeholde materialet fra Realregistrene 1917-76, Samlinger af Kriminelle Domme 1953-1976 samt Ugeskrift for Retsvæsen fra 1977 til systemets oprettelse. En summarisk beregning viser, at dette materiale omfatter ca. 37.000 dokumenter med i alt ca. 67 mio. karakterer. Under forudsætning af sådanne datamængder, der ikke forinden detailplanlægning kan opgøres præcist, må etableringsomkostningerne antages at andrage i størrelsesordenen kr. 11 mio. (prisniveau juli 1988 ekskl. moms).

Det er ved beregningen forudsat, at materialet opdeles i 3 databaser, nemlig for henholdsvis realregistrene, de kriminelle domsoversigter og materialet fra ugeskriftet. Der etableres herudover overordnede (logiske) databaser, således at der kan søges i alle databaser på én gang. Det er endvidere ved beregningen forudsat, at alle dokumenter

skal indskrives på edb-servicebureauet, idet kun en beskedent del af materialet efter det for rådet oplyste allerede findes på maskinlæsbart medium. Der indgår i øvrigt ikke beløb for planlægningsopgaverne, herunder konsulentbistand fra edb-servicebureauet, eller for erhvervelse af rettighederne til materialet fra ugeskriftet m.v. i beregningen.

Etableringen, herunder konvertering, forberedelse og afprøvning vil tage ca. 1 år fra det tidspunkt, hvor planlægningen er afsluttet, og de fornødne aftaler er indgået.

Etableringsudgifterne til databaser for retsafgørelser med det ovenfor beskrevne grundindhold kan eventuelt fordeles over en længere periode ved en hensigtsmæssig etapeopdeling. Man bør imidlertid være opmærksom på, at derved udskydes det tidspunkt, hvor systemet er fuldt anvendeligt som central indgang til oplysning om rets praksis.

Driftsudgifter.

Ved beregningen af driftsudgifterne er det forudsat, at de ovenfor i kapitel VI foreslåede kriterier for den løbende udvælgelse af nye afgørelser fører til årlig optagelse af et antal afgørelser, der nogenlunde svarer til det dobbelte af ugeskriftets, d.v.s. ca. 800-900 afgørelser om året. Afgørelserne inddeles i databaser for hvert år.

Det er endvidere forudsat, at afgørelserne ved domstolene skrives på tekstbehandlingsanlæg og klargøres til direkte nedlæggelse i databaserne, og at denne nedlæggelse sker on-line ved de enkelte domstoles foranstaltning. På denne måde kan den én gang skrevne tekst således genbruges i forbindelse med optagelsen i Retsinformation. Beregningen af driftsudgifterne omfatter således ikke udgifter vedrørende tekstbehandlingsudstyr m.v. og retternes øvrige ressourceforbrug.

Under de anførte forudsætninger kan de årlige driftsudgifter til ajourføring af databaserne med retsafgørelser anslås til i størrelsesordenen kr. 1,5 mio. (prisniveau juli 1988 ekskl. moms). Dette beløb udgør de rene udgifter vedrørende databaseajourføring. Hertil kommer således udgifter til planlægningsopgaver og konsulentbistand fra edb-servicebureauet m.v. Disse poster må dog antages at ville være beskedne.

b. Forsøgsdatabase med strafferetlige byretsafgørelser.

Iværksættelse af rådets forslag om et forsøg vedrørende strafferetlige byretsafgørelser, jf. ovenfor i kapitel VI, forudsætter nærmere forberedelse og planlægning i et samarbejde med domstolene og advokaterne m.fl. Det er derfor ikke muligt på nuværende tidspunkt at opgøre datamængder m.v. og dermed at udarbejde økonomiske overslag. Det er dog nærliggende, at der ikke i videre omfang bliver tale om at indlægge materiale fra før systemets start i forsøgsdatabase. Også på denne baggrund må udgifterne til forsøget antages at blive endog ganske væsentligt mindre end de ovenfor nævnte udgifter til de egentlige databaser med retsafgørelser. Set i forhold til det øvrige projekt vil forsøget således ikke økonomisk spille nogen nævneværdig rolle. Derimod kan forsøget føre til, at der på et senere tidspunkt stilles forslag om en mere omfattende løsning vedrørende byretsafgørelser.

c. Databaser med administrative afgørelser.

Som følge af den model for etablering af databaser med administrative afgørelser, som rådet har foreslået, er det ikke muligt på forhånd at udarbejde nærmere overslag vedrørende udgifterne til etablering og drift af sådanne databaser. Udgifterne vil bero på navnlig dokumentmængder og disses samlede omfang, men også på den nærmere databaseopdeling samt ikke mindst på, om de pågældende tekster allerede findes og løbende udarbejdes på maskinlæsbart medium. I den sidstnævnte forbindelse kan det spille en rolle, om de originale afgørelsestekster skal omskrives.

Det vil på denne baggrund ikke være muligt nærmere at skønne over de samlede datamængder m.v., før den foreslåede, systematiske gennemgang af de enkelte ministerområder er foretaget. Imidlertid vil netop resultaterne af denne gennemgang være bestemmende for databasernes indhold og struktur m.v. Det enkelte ministerium vil derfor selv have en afgørende indflydelse på, hvorledes og i hvilken takt databaser med administrative afgørelser oprettes inden for ministerområdet — og dermed på udgiftsniveauet.

Det er ikke utænkeligt, at det samlede system af databaser med administrative afgørelser for alle ministerområder med tiden vil få et omfang, der svarer til eller overstiger omfanget af de foreslåede databaser med retsafgørelser. De samlede udgifter til databaserne med administrative afgørelser vil dog under alle omstændigheder skulle fordeles over en længere periode end databaserne med retspraksis. For det enkelte ministerium vil der inden for projektets første faser næppe blive tale om udgifter, der meget væsentligt afviger fra ministeriets udgifter til regeldatabasen. Det kan i den forbindelse nævnes, at etableringsomkostningerne for et ministerområdes samlede regelsæt hidtil i alle tilfælde har været under kr. 1 mio. Etableringsudgifterne med hensyn til databaser med administrative afgørelser for det enkelte ministerium kan således tænkes at svinge fra nogle hundrede tusinder til omkring kr. 1 mio., men størrelsen vil som nævnt ovenfor helt bero på resultatet af gennemgangen i form af en udviklingsplan for ministerområdet.

Til illustration af udgiftsstørrelserne kan det i øvrigt nævnes, at en database for et ministerområde med i alt f.eks. 1.000 dokumenter og i alt 4 mio. tegn kan andrage ca. kr. 300.000 i etableringsomkostninger og med en årlig tilvækst på ca. 10 % ca. kr. 100.000 i årlige driftsomkostninger. Ved denne beregning er bl.a. forudsat, at indskrivning er nødvendig og foretages af edb-servicebureauet, I/S Datacentralen af 1959. Det bemærkes i denne forbindelse, at det på samme måde som ved etableringen og ajourføringen af regeldatabaserne efter rådgivning fra Sekretariatet for Retsinformation vil bero på det enkelte ministeriums eget valg, om indskrivningsopgaver skal foregå i ministeriet, på edb-servicebureauet, hos J. H. Schultz Grafisk A/S eller andre steder. Valget kan bl.a. afhænge af ministeriets egen tekstbehandlingsteknologi m.v.

d. Udgifterne vedrørende regeldatabaserne i Retsinformation.

Til sammenligning med de ovenfor gengivne beregninger kan det nævnes, at udgifterne til regeldatabaserne i Betænkning nr. 1001/1984 blev anslået til ca. kr. 10 mio. i

etablering (ca. 10.500 dokumenter med ca. 112 mio. karakterer) og ca. kr. 8,5 mio. i årlig drift (ca. 1.000 dokumenter med ca. 11 mio. karakterer). Beløbene er i prisniveau oktober 1983 og ekskl. moms. De faktiske udgifter ved regeldatabaserne vil efter de hidtidige erfaringer formentlig blive noget lavere end disse overslag.

For så vidt angår etableringsomkostninger, er overslaget vedrørende retsafgørelser således — til trods for et lavere samlet antal karakterer — højere end overslaget vedrørende regeldatabaserne. Dette hænger navnlig sammen med et større antal dokumenter i afgørelsesdatabaserne samt prisudviklingen.

Med hensyn til driftsomkostningerne skyldes den væsentlig lavere udgift til drift af databaserne med retafgørelser navnlig en anden databasestruktur (væsentlig mindre databaser) og en anden ajourføringsteknik (on-line).

X.7.3 Indtægter og rationalisering mv.

En vurdering af rentabiliteten ved et projekt af den foreslåede karakter må nødvendigvis omfatte såvel indtægtsmuligheder som driftsbesparelser og produkt- og servicekvalitetsforbedringer m.v.

Med hensyn til indtægterne følger det af forslaget, at praksisdatabaserne vil indgå under Retsinformations prisstruktur, markedsføring m.v.

Efter priserne for det eksisterende Retsinformation betales i almindelighed for terminalsøgning kr. 500 pr. time (ekskl. moms), hvoraf de kr. 180 går til edb-servicebureauet for de ydelser, der specifikt vedrører søgningen. Det bemærkes, at prisstruktur og priser for servicebureau-ydelser m.v. for tiden er under revision, jf. ovenfor.

Det er ifølge sagens natur ikke muligt på forhånd at foretage nærmere beregninger vedrørende de indtægter, der kan ventes. Indtægterne vil helt afhænge af det fremtidige forbrug.

Der findes således ikke erfaringsmateriale med hensyn til efterspørgslen efter et generelt informationssystem for konkrete afgørelser. De forsigtige skøn, som er foretaget ovenfor i kapitel III med hensyn til beløb, der for tiden anvendes herhjemme til oplysning om konkrete afgørelser, viser imidlertid, at den samlede efterspørgsel efter information om retsanvendelsen er ganske stor.

Erfaringerne fra det eksisterende Retsinformation, herunder forskriftsdatabaserne, tyder i øvrigt nok på, at der kan ventes ikke ubetydelige indtægter, men størrelsen heraf kan ikke nærmere vurderes, førend regeldatabasesystemet er komplet og gennem nogen tid har været markedsført som sådan.

Man bør endvidere være opmærksom på, at der må antages at være en sammenhæng mellem forbrug af forskriftsdatabaserne og forbrug af nye praksisdatabaser. For så vidt som etableringen af praksisdatabaser får en gunstig effekt også på forbruget af forskriftsdatabaserne, må dette indgå i vurderingen af det enkelte ministeriums samlede fordele ved projektet.

Sammenfattende må det — på samme måde som med hensyn til forskriftsdatabaserne — lægges til grund, at der ikke inden for en overskuelig tid vil blive tale om indtægter, der kan dække de samlede udgifter, herunder navnlig etableringsudgifterne.

Med hensyn til driftsudgifterne må det derimod antages, at der vil være gode muligheder for inden for kortere tid at opnå en betydelig indtægtsdækning fra såvel søgning som salg til trykkeopgaver. Dette gælder formentlig ikke mindst retsafgørelser, men givet også f.eks. for afgørelser fra centrale klageinstanser inden for en række områder.

Det kan ikke udelukkes, at der kan vise sig betydelige forskelle med hensyn til efterspørgslen efter forskellige deldatabaser afhængig af retsområdet, indholdet m.v. Imidlertid vil selve det forhold, at systemet omfatter alle retsområder, være af væsentlig markedsmæssig betydning. Hertil kommer, at rådets forslag rummer et betydeligt spillerum for de enkelte ministerier til at tage hensyn også til de markedsmæssige muligheder i forbindelse med prioritering, opbygning og indhold m.v.

Projektet må antages at give betydelige muligheder for besparelser og rationalisering for det enkelte ressortministerium. Dette vil for det første berøre udgifterne til fremstilling af eksisterende praksissamlinger og lignende, idet en hensigtsmæssig tilrettelæggelse vil indebære, at samme tekst anvendes til trykning og opdatering af databaserne.

Hertil kommer rationaliseringsmæssige fordele i forbindelse med ministerier og styrelseres løbende sagsbehandling. Det siger sig selv, at effekten heraf er vanskelig at gøre op. Imidlertid må det antages, at tidsforbruget med at fremfinde og dokumentere tidligere praksis i forbindelse med sagsbehandling inden for det offentlige er meget betydeligt, og at anvendelse af de foreslåede søgedatabaser kan nedsætte dette tidsforbrug ganske væsentligt.

Anvendelsen af databaser med oplysning om tidligere praksis giver endvidere klare muligheder for kvalitetsforbedring af sagsbehandlingen og dermed forøgelse af retssikkerheden.

Under alle omstændigheder må den igangværende udvikling med hensyn til anvendelse af edb til sagsbehandlings- og dokumentationsfunktioner antages at føre til investeringer i elektronisk retsinformation, visdomssystemer o. lign. Rådets forslag vil i denne henseende indebære en række stordriftsfordele, idet der set fra det enkelte ministeriums side spares udviklings-, planlægnings- og maskinelomkostninger som følge af, at der i Retsinformation etableres et fælles system også for konkrete afgørelser.

Et væsentligt formål med projektet er at forbedre serviceniveauet for den statslige, retlige information. I forhold til borgere og virksomheder, herunder en lang række professionelle brugere af juridisk information som f.eks. advokater, revisorer og pengeinstitutter m.fl., vil de foreslåede databaser kunne føre til en væsentligt lettere og sikrere søgning efter retskildeoplysninger. En gennemgribende effektivisering på dette område vil ikke blot kunne påvirke omfanget af det arbejde, som de pågældende brugere udfører for at finde oplysning om retlig og administrativ praksis. Gennem en generelt bedre gennemsigtighed i regelværket vil de nye edb-systemer kunne føre i retning af

hurtigere konfliktløsninger, øget forligsfrekvens, færre klagesager m.v. Der er således efter rådets opfattelse over et bredt spektrum ganske betydelige samfundsmæssige fordele ved gennem etableringen af databaser med enkeltafgørelser at gøre Retsinformation til et mere komplet juridisk informationssystem. Derimod er det naturligvis ikke muligt at opgøre værdien af sådanne fordele i eksakte tal.

X.7.4. Konklusion.

Som anført ovenfor i afsnit 7.2. må udgifterne ved etablering af de foreslåede databaser vedrørende retsafgørelser under en række nærmere angivne forudsætninger anslås til ca. kr. 11 mio., medens de årlige driftsudgifter må antages at andrage ca. kr. 1,5 mio. Hertil kommer udgifter til et forsøg med strafferetlige byretsafgørelser.

Udgifterne til databaserne med administrative afgørelser kan ikke opgøres, før det enkelte ministerområde er nærmere gennemgået. Etableringsudgifterne for det enkelte ministerium kan tænkes at svinge fra nogle hundrede tusinder til omkring kr. 1 mio., men størrelsen vil helt bero på resultatet af den systematiske gennemgang af ministerområdet.

En forhåndsvurdering af rentabiliteten for det samlede projekt kan på den baggrund være vanskelig. Rådet er imidlertid ved sine overvejelser gået ud fra, at databaser med administrative afgørelser i første fase primært indrettes på områder, hvor der samlet er en betydelig intern og ekstern anvendelse i bred forstand for information om forvaltningens praksis. Anskuet på denne måde må det være forsvarligt at gå ud fra, at der med hensyn til databaser med administrative afgørelser for en gennemsnitsbetragtning kan ventes nogenlunde samme forhold mellem på den ene side udgifter og på den anden side indtægter samt andre fordele i form af rationalisering, kvalitetsløft m.v., som med hensyn til databaserne med retsafgørelser.

Dette udelukker selvsagt ikke, at man på delområder vægter rationalisering og ideelle fordele højere end indtægtsmuligheder, eller at principielle overvejelser kan føre til etablering af databaser på særlige områder, hvor den ovennævnte forudsætning ikke måtte holde stik.

Sammenfattende kan det anføres, at de foreslåede nye databaser vil kræve nogle betydelige investeringer, som dog ikke fremstår som uforholdsmæssigt store i forhold til de samlede årlige udgifter til retlig information i form af enkeltafgørelser m.v. Overfor disse investeringer og de løbende driftsudgifter står dels nogle i forhold til driftsudgifterne ganske gode indtægtsmuligheder samt en række klare rationaliseringsmæssige fordele for myndighederne. Endelig vil der kunne påvises nogle betydelige samfundsmæssige fordele af både praktisk ressourcemæssig og ideel art.

Efter en samlet vurdering af de ovenfor nærmere beskrevne indtægtsmuligheder og andre fordele må oprettelsen af de foreslåede praksisdatabaser efter Retsinformationsrådets opfattelse klart anses for at være en god investering. Dette gælder for det første databaser med retsafgørelser, men også hensigtsmæssigt udformede databaser med administrative afgørelser. Når endvidere de generelle samfundsmæssige fordele vurderes under ét med indtægter og myndighedernes interne fordele m.v., må det antages, at

forholdet mellem udgifterne og projektets værdi med sikkerhed vil opfylde, hvad der almindeligvis kræves med hensyn til statslige investeringsprojekter.

Gennemførelse af projekter, der forudsætter investeringer af den her nævnte størrelsesorden, må under hensyn til bevillingsmæssige forhold nødvendigvis kræve et solidt grundlag. Rådet finder i denne forbindelse anledning til at påpege, at det foreslåede projekt ikke mindst udmærker sig ved at indebære en helt generel rationalisering, der påvirker ikke blot alle ministerområder — men også hele samfundet.

Rådet kan på den anførte baggrund anbefale, at de for projektet fornødne udgifter afholdes. Et hovedelement i den økonomiske model for regeldatabaserne i det eksisterende Retsinformation er, at etablering og drift betales af vedkommende ressortministerium. På samme måde som edb-formidling af retsfor skrifter i det moderne samfund bør anses for en integrerende del af regeludstedelsen, bør grundsynspunktet vedrørende de konkrete afgørelser være, at edb-formidling heraf betragtes som en naturlig del af retsanvendelsen og forvaltningens virksomhed.

Rådet finder derfor, at der også med hensyn til de foreslåede databaser med konkrete afgørelser bør følges en økonomisk model, hvorefter det enkelte ressortministerium får det økonomiske ansvar for sit område. Medens ministeriernes løbende bevillinger i et vist omfang allerede anvendes til information om administrativ praksis m.v., gælder traditionelt noget andet for domstolene. Der skal derfor med hensyn til databaserne med retsafgørelser særlige bevillinger til. Rådet kan anbefale, at der fremskaffes sådanne særlige bevillinger også i lyset af, at databaserne med retsafgørelser vil være af generel beskaffenhed i den forstand, at de — i modsætning til de enkelte ministeriers databaser med administrative afgørelser — vil omfatte brugere på alle retsområder, ligesom databaser med retsafgørelser vil være et arbejdsredskab for i princippet alle offentlige myndigheder.

Rådet finder endvidere, at der på samme måde som med hensyn til regeldatabaserne ved prisfastsættelse m.v. bør bortses fra etableringsudgifterne, som således endeligt afholdes af det offentlige. Etableringen af databasernes grundindhold bør anses for en offentlig opgave, som i et land af Danmarks størrelse er nødvendig for at bringe udviklingen det afgørende skridt videre og for at realisere de fordele, herunder for erhvervs livet, der er beskrevet ovenfor.

Det er også i dette lys, at forslaget om at lade databaserne med konkrete afgørelser indgå under Retsinformations eksisterende prisstruktur m.v. skal ses. Dette udelukker naturligvis ikke, at der fremover ved prisjusteringer m.v. tages særligt hensyn til omkostnings- og efterspørgselsforhold vedrørende databaserne med konkrete afgørelser.

X.8. Handlingsplan.

Rådet anbefaler, at der nu træffes beslutning om at etablere databaser med konkrete afgørelser under Retsinformation i overensstemmelse med de nærmere forslag ovenfor.

Projektet med afgørelsesdatabaser bør gennemføres i umiddelbar forlængelse af færdiggørelsen af forskriftsdatabaserne medio 1989. Allerede i løbet af 1989 vil det forberedende arbejde for Justitsministeriets databaser med retsafgørelser i givet fald kunne påbegyndes, således at etableringsudgifterne hertil i det væsentlige vil falde i 1990-91. Samtidig med det forberedende arbejde vedrørende databaser med retsafgørelser bør der tages skridt til den foreslåede, systematiske gennemgang af samtlige ministerområder med henblik på planlægning af etableringen af databaser med administrative afgørelser.

Sideløbende med etableringen af de foreslåede databaser for afgørelser fra de overordnede domstole bør der i samarbejde med domstolene og advokaterne m.fl. forberedes og iværksættes forsøg med databaser for strafferetlige byretsafgørelser.

Rådet vil endvidere underkaste spørgsmålet om historik i forbindelse med databaser for konkrete afgørelser nærmere overvejelser.

I lyset af de forslag, der er fremsat i denne betænkning, og af den tekniske udvikling, herunder vedrørende database- og trykkesystemer, kan der være anledning til på et tidspunkt at revidere Justitsministeriets cirkulære nr. 34 af 18. marts 1983, som bl.a. indeholder bestemmelser om Retsinformationsrådets arbejdsområde. Rådet vil senere vende tilbage til dette spørgsmål.

Rådet vil endvidere på et senere tidspunkt påbegynde sine nærmere overvejelser vedrørende de spørgsmål, der er omtalt i kapitel IX, herunder om ekspert- og videnbaserede systemer. I Betænkning nr. 1001/1984 er det forudsat, at rådet i forlængelse af arbejdet med retsforskrifter og konkrete afgørelser beskæftiger sig med spørgsmålet om doktrinen og retsinformationssystemet. Doktrinen bør i denne forbindelse opfattes i bred forstand, dvs. retslitteratur og andre former for bearbejdelse af retskildemateriale m.v. I overvejelserne bør således indgå alt andet retsinformationsmateriale end forskrifter og konkrete afgørelser. Det kan eventuelt være hensigtsmæssigt at tage disse spørgsmål op i sammenhæng med overvejelserne om ekspert- og videnbaserede systemer.

JUSTITSMINISTERIET

SLOTSHOLMSGADE 10

(01) 12 09 06

Retsinformationsrådet
Sekretariatet for Retsinformation
Vægtergården

Brev nr.

Journ. 1. afdeling j. nr. 1987-010-11

1216 København K., den 28 OKT. 1987

På grundlag af Retsinformationsrådets Betænkning nr. 1001/1984 om en lovdatabase iværksatte Justitsministeriet pr. 1. februar 1986 opbygningen af det edb-baserede retlige informationssystem, Retsinformation. Databaser med generelle retsforskrifter for samtlige ministerområder forventes at være etableret medio 1989.

I betænkningen forudsattes systemet senere udbygget med andet retskildemateriale.

På den baggrund skal Justitsministeriet anmode rådet om en redegørelse vedrørende den videre udvikling af det retlige informationssystem med særlig henblik på judicielle og administrative afgørelser.

Redegørelsen bør omfatte de principielle og praktiske spørgsmål, der knytter sig til den videre udvikling. Redegørelsen bør indeholde forslag vedrørende de initiativer, som efter rådets opfattelse bør tages med henblik på en forbedret formidling af retlig information i form af juridisk og administrativ praksis.

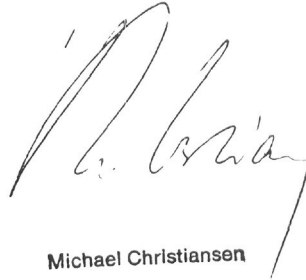
Ved lov nr. 383 af 10. juni 1987 blev i registerlovene indsat særlige bestemmelser vedrørende edb-registre med retskildemateriale, herunder edb-registre, som indgår i Retsinformation. Disse bestemmelser træder i kraft den 1. april 1988. Kopi af Retsudvalgets betænkning af 27. maj 1987 vedlægges. Som det fremgår heraf, er det forudsat, at der fastsættes nærmere retningslinier for optagelse af retskildemateriale i Retsinformation, her-

under om anonymisering og andre foranstaltninger med henblik på integritetsbeskyttelse. Justitsministeriet skal på den baggrund anmode rådet om i tilknytning til redegørelsen at udarbejde et udkast til sådanne retningslinier.

Redegørelsen bør i øvrigt foreligge så betids, at eventuelle initiativer vil kunne indpasses i planlægningen vedrørende Retsinformation.



Erik Ninn-Hansen



Michael Christiansen

Cirkulære om den tekniske produktion af retskildemateriale samt om oprettelse af databaser og tekstøgningssystemer til juridisk informationssøgning

(Til samtlige ministerier og styrelser m.v.)

Regeringen besluttede den 13. april 1982 at nedsætte et Retsinformationsråd under justitsministeriet. Rådet har til opgave at sikre styring og koordination af oprettelsen og anvendelsen af databaser med juridisk information samt undersøge de problemer, der måtte opstå i forbindelse med brugen af ny teknik.

I tilknytning til rådets nedsættelse fastsættes hermed følgende for statslige myndigheders og institutioners tekniske produktion af retskildemateriale og for oprettelsen af databaser, herunder tekstøgningssystemer til juridisk informationssøgning:

§ 1. Statslige myndigheder og institutioner skal ved indgåelse af enkeltkontrakter og løbende kontraktforhold om trykning af retskildemateriale sikre sig, at bestemmelsesretten over den fremtidige anvendelse af det medium, hvorpå sådanne retskilder er oplagret, tillægges det offentlige. Bestemmelser herom indeholdes i de standardindkøbsbetingelser vedrørende trykning, som kan rekvireres hos Direktoratet for statens indkøb. Direktoratet kan i øvrigt yde faglig bistand.

§ 2. Til fremstillingen af generelle retsfor skrifter samt andet retskildemateriale, f.eks. administrative afgørelser, der kan tænkes at blive omfattet af eventuelle tekstdatabaser, bør anvendes en teknik, der gør det muligt at indlægge teksten i en database ad maskinel vej. Dette gælder dog ikke, såfremt økonomiske eller andre særlige hensyn er til hinder herfor. **Tvivlsspørgsmål** forelægges Retsinformationsrådet, hvis adresse er justitsministeriet,

§ 3. Statslige myndigheders planer eller medvirken til oprettelse af juridiske tekstdatabaser, herunder tekstøgningssystemer til juridisk informationssøgning, skal i rimelig tid inden oprettelsen forelægges Retsinformationsrådet. Det samme gælder væsentlige ændringer af sådanne tekstdatabaser,

§ 4. §§ 1-3 medfører ændringer i de pligter, der følger af reglerne i finansministeriets cirkulære nr. 57 af 31. marts 1982 om anvendelse af edb og anskaffelse af edb-udstyr, herunder udstyr til elektronisk tekstbehandling,

§ 5. Cirkulæret træder i kraft den 1. april 1983.

Justitsministeriet, den 18. marts 1983

ERIK NINN-HANSEN

/ Michael Christiansen

Notat vedrørende distribution af retsforskrifter

1. Indledning

Sekretariatet for Retsinformation har ved skrivelse af 9. december 1987 anmodet samtlige ministerier om en skriftlig redegørelse for distributionen af retsforskrifter, udover via Lov- og Ministerialtidende. Endvidere er ministerierne blevet anmodet om at oplyse, hvorvidt distributionen sker ved ministeriets egen udgivelse, ved udgivelse i samarbejde mellem ministeriet og andre, f.eks. private forlag, eller ved udgivelse af andre med bistand fra ministeriets sagsbehandlere.

2. Distribution af retsforskrifter

2.1. Generelt

De indkomne høringssvar viser, at ministerierne udsender retsforskrifter ved ministeriets egen foranstaltning til en kreds af relevante institutioner og organisationer m.v. Dette uanset forskrifterne tillige offentliggøres i Lov- eller Ministerialtidende.

Et betydeligt antal forskrifter offentliggøres imidlertid hverken i Lov- eller Ministerialtidende.

I henhold til Lov om udgivelse af en Lovtidende og en Ministerialtidende kan bekendtgørelser undtages fra offentliggørelse i Lovtidende. En del bekendtgørelser er undtaget for offentliggørelse i Lovtidende, og en væsentlig del af disse for borgerne bindende forskrifter kan kun rekvireres mod særskilt betaling herfor. Dette gælder f.eks. fra Trafikministeriets område Bestemmelser for Civil luftfart, Gasreglementet og Stærkstrømsreglementet og fra Skatteministeriets område toldvæsenets Brugstarif.

Bestemmelser for Civil Luftfart udgives af Statens Luftfartsvæsen. Gasreglementet trykkes og udgives af Danmarks Gasmateriel Prøvning;. Stærkstrømsreglementet udgives af Elektricitetsrådet og trykkes og distribueres af J.H. Schultz A/S. Brugstariffen udgives af Direktoratet for Toldvæsenet og trykkes og distribueres af J.H. Schultz A/S.

Enkelte af de bekendtgørelser, der er undtaget for offentliggørelse i Lovtidende, kundgøres i stedet i Statstidende. Dette gælder f.eks. Monopolstilsynets bekendtgørelser, bekendtgørelser om isfredninger m.v. Statstidende indeholder en lang række meddelelser, som har begrænset tidsmæssig betydning, f.eks. stillingsopslag, indkaldelser

m.v., hvorfor Statstidende typisk ikke opbevares af abonnenterne i længere tid. Under hensyn til, at der ikke opnås nogen lettelse ved at indrykke bekendtgørelsen i Statstidende fremfor i Lovtidende, at Statstidende intet register har, samt at det ikke gemmes i længere tid, forekommer kundgørelse i Statstidende ikke at være en hensigtsmæssig fremgangsmåde for information om bindende forskrifter.

Statens Byggeforsknings Institut, der er en selvejende institution under Boligministeriets ressort, har bl.a. til opgave at indarbejde sine resultater gennem publicering, oplysningsvirksomhed og offentlige forskrifter. Det sker ved udgivelse af en række publikationer, f.eks. SBI-anvisninger, der kan købes hos Statens Byggeforsknings Institut.

Størstedelen af cirkulærer og vejledninger, hvilke forskriftstyper ikke er umiddelbart bindende for borgerne, distribueres udelukkende til en kreds af institutioner og organisationer m.v. ved udsendelse i medfør af en af det pågældende ministerium redigeret udsendelsesliste. F.eks. har Finansministeriet hidtil kun i yderst begrænset omfang offentliggjort cirkulærer, herunder vedrørende overenskomster, i Ministerialtidende, dog undtaget december 1987 og januar 1988, hvor Finansministeriet p.g.a. samspillet mellem Ministerialtidende og etableringen af Finansministeriets forskriftsbaser under Retsinformation har offentliggjort en stor del af disse cirkulærer i Ministerialtidende.

Med hensyn til regelsamlinger har enkelte ministerier etableret samlinger ved egen foranstaltning. Dette gælder f.eks. Fiskeriministeriet, enkelte direktorater under Undervisningsministeriet og for så vidt angår Justitsministeriets ressort: Rigsadvokaturen, Kriminalforsorgen og Rigspolicefen.

I Fiskeriministeriet er distributionen af nye forskrifter til regelsamlingen koordineret med ekspeditionen af forskrifter til Retsinformation, således at den regeludstedende enhed i forbindelse med ekspeditionen af en forskrift til Retsinformation samtidig tager stilling til forskriftens eventuelle placering i regelsamlingen.

Endvidere har enkelte ministerier etableret samarbejde med private forlag om udgivelse af regelsamlinger. Dette gælder f.eks. Justitsministeriet vedrørende færdselsområdet, Kirkeministeriet, Kultur- og Kommunikationsministeriet samt enkelte direktorater under Undervisningsministeriet.

Statens Informationstjeneste under Finansministeriet udgiver publikationen Status, der bl.a. indeholder løbende information om fremsatte lov- og beslutningsforslag, nye love, bekendtgørelser og cirkulærer. Status udgives hver 14. dag. De samme informationer findes som en del af Retsinformation og endda hurtigere, f.eks. er fremsatte lov- og beslutningsforslag tilgængelige i Retsinformation to timer efter fremsættelsen i Folketinget. Trykning af dele af Status på baggrund af udtræk fra Retsinformation vil således kunne forbedre denne information.

Nedenfor er gengivet de enkelte ministeriers svar på rådets forespørgsel.

2.2. Arbejdsministeriet

For så vidt angår ferielovsområdet, udsender Direktoratet for Arbejdstilsynet hvert år omkring april måned en cirkulæreskrivelse om attestation af Ferie-Giroanvisninger og

feriebeviser til samtlige bistandskontorer. Herudover udsender direktoratet løbende informationspjecer til interesserede. Pjecerne indeholder vejledninger om fortolkninger af ferieloven.

ATP har udarbejdet retsforskrifter, der ikke offentliggøres i Lov- og Ministerialtidende, men som udsendes af ATP til en forud fastlagt kreds (arbejdsgivere, organisationer og pressen) samt til andre efter begæring. (Disse forskrifter er indlagt i Retsinformation i Arbejdsministeriets cir-base).

På arbejdsløshedsforsikringens område gennemføres en distribution, ved at vejledninger til bekendtgørelser og cirkulærer omtales i »Status« og udsendes til regelsamlingen for arbejdsløshedsforsikringen. Abonnement på denne regelsamling kan tegnes af enhver ved henvendelse til Schultz' Boghandel. Herudover udsender Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen rundskrivelser til arbejdsløshedskasserne og arbejdsformidlingskontorerne om generelle emner.

Arbejdsdirektoratets administrative forskrifter udsendes til AF-kontorerne enten som **AF-cirkulærer** eller som rundskrivelser.

2.3. Boligministeriet

Boligministeriet udsender relevante forskrifter til en kreds af interesserede, f.eks. brancheorganisationer, i henhold til Boligministeriets udsendelsesliste. I øvrigt sælges en del af ministeriets publikationer gennem Statens Informationstjeneste.

Specielt vedrørende BBR-meddelelser, der er forskrifter for, hvorledes Bygnings- og Boligregistret skal føres, kan nævnes, at disse fotokopieres i ministeriet og udsendes til BBR-registerførerne i samtlige kommuner.

Endvidere kan nævnes, at Boligstyrelsens 5. kontor udgiver årsberetningen fra Tilsynet med Realkreditinstitutter.

I Boligministeriets svar er distributionen af anvisninger fra Statens Byggeforskningsinstitut uomtalt. Statens Byggeforskningsinstitut er en selvejende institution under Boligministeriets ressort.

I medfør af Byggestyrelsens regulativ af 1. februar 1983 § 5 skal Statens Byggeforskningsinstitut bl.a. indarbejde sine resultater gennem publicering, oplysningsvirksomhed, offentlige forskrifter eller på anden måde.

2.4. Energiministeriet

Energiministeriet har intet oplyst om distribution af retsforskrifter.

2.5. Finansministeriet

Retsforskrifter i Budgetdepartementets regi trykkes oftest hos J.H. Schultz A/S. Retsforskrifterne udsendes til ministerier og styrelser efter udsendelseslister.

Administrations- og Personaledepartementet

For så vidt angår 1. — 7. kontor (det »gamle« Lønnings- og Pensionsdepartement ekskl. 8. kontor (nu Planlægningsenheden), distribueres cirkulærer vedrørende overenskomster og aftaler m.v., d.v.s. retsfor skrifter af generel karakter. Cirkulærene offsettrykkes og distribueres via betjentstuen til ministerier og styrelser, kommunale organer, organisationer m.v. Ud over de distribuerede frieksemplarer kan ministerier rekvirere særskilt mod betaling ved henvendelse til betjentstuen.

Finansministeriet udgav i 1984 »Personaleadministrativ vejledning«. Vejledningen indeholder en samlet oversigt over en række regler på såvel tjenestemand- som overenskomstområdet. Den giver retningslinier for den nærmere anvendelse af regler af mere generel og tværgående karakter. Der optages i et vist omfang retsfor skrifter som bilag til vejledningen. Der er uddelt ca. 500 frieksemplarer til ministerier og styrelser, og den er indtil videre solgt i ca. 2.500 eksemplarer. Køberne er ministerier og styrelser, kommuner og amtskommuner samt private.

Tjenestemandsaftdelingens (5., 6. og 7. kontor) retsfor skrifter distribueres i et efter indholdet afpasset omfang til ministerier og visse styrelser, kommunale organisationer, telefonselskaber, eventuelle berørte organisationer samt egentlige abonnenter.

Generelle retsfor skrifter vedrørende Statstjenestemænd er optaget i »Personaleadministrativ vejledning«. Tjenestemandslvgivningen, de hertil knyttede bekendtgørelser samt cirkulærer af meget generel karakter er optaget i Karnovs Lovsamling med noter.

En meget stor del af 2. kontors retsfor skrifter sendes til Undervisningsministeriet, som er ansvarlig for at udsende cirkulærer om de af 2. kontor meddelte forhold.

Visse cirkulærer og vejledninger fra Udviklingsafdelingen (8. — 11. kontor) trykkes hos Schultz A/S og distribueres til ministerier og styrelser efter udsendelsesliste.

9. kontor oplyser, at ved fastsættelse af nye bekendtgørelser med forskrifter for fælleskommunale registre samt ændringer til eksisterende sendes forskrifterne til samtlige kommuner. Ændringer i eksisterende forskrifter indarbejdes ved en sammenskrivning.

Statens Informationstjeneste

Statstidende, der jf. ovenfor i et vist omfang indeholder retsfor skrifter, udgives af Statens Informationstjeneste. I høringsvaret fra Finansministeriet er Status, der udgives af Statens Informationstjeneste sammen med Statstidende, ikke nærmere omtalt. I Status gives bl.a. løbende information om fremsatte lov- og beslutningsforslag, nye love, bekendtgørelser og cirkulærer, hvilke er oplysninger, der tillige forefindes i Retsinformation.

Direktoratet for Statens Indkøb

Direktoratet for Statens Indkøb distribuerer egne cirkulærer til institutionerne, der er tilknyttet de statslige indkøbsordninger. Udover cirkulærer udsender direktoratet retsfor skrifter i form af vejledninger. Vejledningerne omtales i »Status« og distribueres

til de institutioner, som er tilknyttet de statslige indkøbsordninger. Vejledningerne sendes i øvrigt til interesserede, som måtte rekvirere dem.

2.6. Fiskeriministeriet

Samtlige forskrifter, der indgår i Fiskeriministeriets lovsamling for fiskerikontrollen, distribueres »centralt« til interne brugere d.v.s. indehavere af nævnte lovsamling i Fiskeriministeriet og til Fiskeriministeriets institutioner og fiskerikontrollen. Denne distribution er koordineret med ekspeditionen af forskrifter til Retsinformation, således at den regeludstedende enhed i forbindelse med ekspeditionen af en forskrift til Retsinformation samtidig tager stilling til forskriftens eventuelle placering i lovsamlingen.

Distribution af forskrifter til eksterne brugere, herunder organisationer, forestås af den regeludstedende enhed, som i forbindelse med forberedelsen af forskriften er den mest velegnede til at sikre, at de eksterne brugere, der måtte have behov for denne information, orienteres om forskriften.

Vedtægter og regulativer, som udarbejdes i henhold til saltvandsfiskeriloven og ferskvandsfiskeriloven, offentliggøres ikke i Lovtidende eller Ministerialtidende, men som foreskrevet i loven i de lokale blade i det område, for hvilket vedtægten eller regulativet skal gælde. Distributionen af disse forskrifter finder sted som anført ovenfor.

Meddelelse om fiskestop finder sted via de forskellige pressetjenester og kyststationerne, idet meddelelse samtidig tilgår hovedorganisationerne og fiskerikontrollen. Forordninger, som udstedes af EF-Kommissionen, vedrørende opfiskning af EF årskvoter distribueres som anført ovenfor.

2.7. Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriets egne retsforskrifter offentliggøres og distribueres via »Kundgørelser for Forsvaret«.

Endvidere findes Forsvarskommandobestemmelser, Farvandsmeddelelser, **cirkulæreskrivelser**, instrukser, reglementer og lignende. Disse forskrifter distribueres og administreres af de underlagte ressortmyndigheder.

2.8. Indenrigsministeriet

Indenrigsministeriet udsender løbende CPR-meddelelser, der indeholder vejledning og fortolkningsbidrag til cirkulærer m.v. af speciel interesse for kommunale folkeregistre. CPR-meddelelser redigeres og trykkes af Indenrigsministeriet.

2.9. Industriministeriet

Departementet foretager distribution af nye retsforskrifter til formodede interesserede myndigheder, organisationer m.v.

Monopoltilsynets bekendtgørelser er undtaget fra offentliggørelse i Lovtidende og offentliggøres i stedet i Statstidende, Monopoltilsynets meddelelser samt i tilsynets **prisberetning** og omtales eventuelt via pressemeddelelse.

Industri- og Handelsstyrelsen og de kollegiale organer, der af styrelsen betjenes, udarbejder i et vist omfang administrative forskrifter, som ikke optages i Lov- og eller Ministerialtidende.

Ifølge metrologiloven (lov nr. 173 af 28. april 1982) § 6, stk. 2 indføres de af Metrologirådet i medfør af lovens § 1, nr. 2, fastsatte tekniske forskrifter ikke i Lovtidende, men kan erhverves i Industri- og Handelsstyrelsen. Det fremgår endvidere, at styrelsen fastsætter betalingen herfor, og at oplysning om de tekniske forskrifter kan fås ved henvendelse til styrelsen.

De måletekniske forskrifter distribueres systematisk til en kreds af for tiden ca. 100 interesserede brugere.

I medfør af Industriministeriets bekendtgørelser nr. 646 og 647 af 8. december 1982 fastsætter Metrologirådet bestemmelser om gebyrer for foretagelse af måleteknisk kontrol. Bestemmelserne offentliggøres i medfør af kgl. anordning ikke i Lovtidende. Ifølge Industriministeriets bekendtgørelse nr. 958 af 15. december 1986 indrykkes der en meddelelse i Statstidende om udstedelsen af forskriften, herunder om forskriftens ikrafttrædelsestidspunkt og om, hvorledes interesserede kan skaffe sig kendskab til forskriftens indhold.

I medfør af kgl. anordning indføres de af Statens Tekniske Prøvenævn fastsatte almene bestemmelser for at opnå og bevare autorisation m.v. samt de af nævnet fastsatte gebyrstørrelser m.v. ikke i Lovtidende. Om bestemmelsernes offentliggørelse gælder de ovenfor nævnte regler i Industriministeriets bekendtgørelse nr. 958 af 15. december 1986. Styrelsen og de kollegiale organer, som styrelsen betjener, udsteder herudover vejledninger om, hvorledes der kan opnås tilskud/lån i henhold til de ordninger, styrelsen administrerer. Vejledningerne offentliggøres ikke systematisk, men sendes til interesserede, der retter henvendelse til styrelsen med henblik på at få nærmere information om en konkret ordning.

2.10. Justitsministeriet

2.10.1. Justitsministeriets departement m.v.

Der arbejdes ikke med en formaliseret distribution af retsforskrifter udover Lov- og Ministerialtidende, smh. dog nedenfor om færdselsområdet. De cirkulæreskrivelser, der ikke indrykkes i Ministerialtidende, udsendes til navnlig domstolene, politiet og anklagemyndigheden, Statens Bilinspektion m.fl. Sådanne cirkulæreskrivelser distribueres normalt ved kontorets egen udsendelse

I forbindelse med fremsættelse af lovforslag fremsendes et eller flere eksemplarer af et særtryk af lovforslaget til andre ministerier, politiet, domstolene samt andre myndigheder og private, der skønnes at have interesse i lovforslaget. Når lovforslaget er vedtaget i Folketinget, udsendes et særtryk af loven til alle, der har fået tilsendt lovforslaget. Anordninger, bekendtgørelser, lovbekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, der udarbejdes af lovafdelingen, sendes ligeledes i særtryk til andre ministerier, politi,

domstole samt andre myndigheder og private, der skønnes at have interesse i de pågældende retsfor skrifter.

Særligt vedrørende færdselsområdet findes nogle særlige, formaliserede distributionsformer vedrørende generelle retsfor skrifter.

Justitsministeriet deltager således i et samarbejde med DJØF's forlag om udgivelse af Juristforbundets Færdselslovsamling, der i et løb system indeholder en systematisk gengivelse af love, bekendtgørelser, cirkulærer og andre generelle for skrifter på færdselsområdet.

Justitsministeriet udgiver endvidere årligt i bogform bekendtgørelser om Detailfor skrifter for køretøjers indretning og udstyr, som på grund af sin stærkt tekniske karakter er undtaget fra kundgørelse i Lovtidende.

Justitsministeriet udsender ved egen foranstaltning til politiet og bilinspektionen m.fl. to typer af meddelelser på færdselsområdet, nemlig dels Meddelelser om køretøjers indretning og udstyr dels »Intern Meddelelse til Statens Bilinspektion« vedrørende andre forhold.

2.10.2. Rigsadvokaten

Distributionen af retsfor skrifter, udover via Ministerialtidende, sker udelukkende i form af »Meddelelser fra Rigsadvokaten«, der trykkes ved rigspolitichefembedet og derfra udsendes til politikredsene, statsadvokaturerne og Advokatrådet, medens udsendelse til dommerembederne og diverse særmyndigheder sker fra Rigsadvokaturen.

2.10.3. Politiet

Efter retsplejeloven er en række overordnede opgaver vedrørende den almindelige tilrettelæggelse af politiets arbejde m.v. henlagt til Rigspolitichefen. Med henblik på disse opgaver udarbejder og distribuerer Rigspolitichefen en række retsfor skrifter til politiet og anklagemyndigheden. Langt den overvejende del af disse for skrifter har karakter af generelle tjenestebefalinger til politiets ansatte, men enkelte af for skrifterne indeholder også en beskrivelse af rettigheder og pligter for andre.

1. Rigspolitichefens kundgørelser

Generelle bestemmelser af mere blivende karakter vedrørende tilrettelæggelsen af politiets arbejde m.v. meddeles gennem Rigspolitichefens kundgørelser. Kundgørelserne er fremstillet i løb system og optages i Rigspolitichefens kundgørelsessamling, der i nærmere antal er placeret på de enkelte polititjenestesteder.

Kundgørelserne indeholder nærmere for skrifter om eksempelvis :

Personalet (bestemmelser i tjenestemandsløvgivningen m.v.)

Tjenesten (instruktoriske bestemmelser om tjenestens udførelse og personalets uddannelse)

Centrale organer (Centralbureauet for Identifikation., Rigsregistraturen, Teknisk Afdeling m.v.)
Udlændinge og paskontrol
Centralregistret for Motorkøretøjer
Kriminalregistrering.

I kundgørelsessamlingen er ligeledes optaget generelle retsfor skrifter vedrørende polititjenesten, der er udarbejdet af andre myndigheder, f.eks. Justitsministeriets departement. Som eksempler på denne type retsfor skrifter kan nævnes kundgørelse II nr. 37 om stavens brug og kundgørelse II nr. 55 om detentionsanbringelse. Kundgørelserne udgives ved Rigspolitichefens egen foranstaltning. Det er Rigspolitichefens vurdering, at retsfor skrifter af den omtalte art kun i yderst begrænset omfang har interesse for personer uden for politiet.

2. Rigspolitichefens rundskrivelser

Rigspolitichefens rundskrivelser til politiet supplerer Rigspolitichefens kundgørelser. Rundskrivelserne distribueres ved Rigspolitichefens egen udgivelse.

3. Rigspolitichefens Samling af Ministerielle Skrivelser m.v.

Samlingen udgives til brug i forbindelse med Rigspolitichefens Landsarbejdskartotek, jf. nedenfor vedrørende konkrete afgørelser. Samlingen indeholder i kronologisk rækkefølge de i Landsarbejdskartoteket anførte skrivelser, der udsendes fra ministerier og andre offentlige myndigheder uden at være optrykt i Ministerialtidende.

En del af samlingens skrivelser indeholder generelle retsfor skrifter, der enten er rettet til politiet eller i øvrigt er af politimæssig interesse.

4. Rigspolitichefens oversigt over tvangsru ter for transport af farligt gods ad vej i Danmark.

Oversigten udarbejdes årligt i henhold til bekendtgørelse nr. 2 af 2. januar 1987 om national vejtransport, § 20. Dette sker på grundlag af de bestemmelser om tvangsru ter, som politiet fastsætter og offentliggør i lokale bekendtgørelser.

Oversigten ligger til gennemsyn hos politiet og ved grænseovergangene. Oversigten distribueres af Vejdirektoratet efter aftale med Rigspolitichefen. I den forbindelse sælges oversigten til private i abonnement.

2.10.4. **Kriminalforsorgen**

Generelle for skrifter optages i kriminalforsorgens cirkulæresamling, der er udleveret til samtlige af kriminalforsorgens tjenestesteder, politiet og domstolene m.fl.

2.10.5. Statens Brandinspektion

Statens Brandinspektion forestår distribution af tekniske forskrifter for brandfarlige væsker m.v., der udstedes i medfør af en bekendtgørelse fra Justitsministeriet og som ikke optages i Lovtidende. Brandinspektionen distribuerer endvidere Statens Brandinspektions vejledende regler og driftsmæssige forskrifter.

De ovennævnte regler og forskrifter forhandles gennem Schultz Boghandel.

Den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej (ADR-konventionen) er udsendt i medfør af en bekendtgørelse fra Justitsministeriet og sælges af Statens Brandinspektion.

Statens Brandinspektion udsender desuden regelmæssigt »Meddelelser fra Statens Brandinspektion« direkte til brandinspektørerne, politimyndigheder m.v. Disse meddelelser kan indeholde fortolkninger af de ovennævnte forskrifter, afgørelser truffet af brandinspektionen i sager, der har principiel karakter samt meddelelser om udsendelse af nye tekniske forskrifter m.v.

2.10.6. Registertilsynet

Registertilsynet udsender cirkulæreskrivelser til myndigheder om forhold af mere principiel karakter. Desuden udsendes også i et vist omfang retningslinier i cirkulæreskrivelsesform til f.eks. kreditoplysningsbureauerne via disses forening.

2.11. Kirkeministeriet

Samtlige de af Kirkeministeriet udstedte retsforskrifter, sendes til de underordnede kirkelige myndigheder, faglige organisationer samt andre særligt interesserede, jf. ministeriets udsendelsesliste. Ministeriet skønner i hvert enkelt tilfælde, hvorvidt de på listen optagne adressater må betegnes som særligt interesserede.

Siden midten af forrige århundrede har Kirkeministeriet udgivet »Gejstlig reskriptsamling« (Love og ekspeditioner vedrørende kirkelige forhold), der indeholder såvel retsforskrifter som konkrete afgørelser og i særlige tilfælde domstolsafgørelser inden for ministeriets ressort. Endvidere har Kirkeministeriet etableret et samarbejde med Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer om redaktionen af Retsregler for Menighedsrådsmedlemmer, der udgives af Kroghs Forlag A/S, Vejle. Heri optages såvel retsforskrifter som principielle afgørelser.

2.12. Kultur- og Kommunikationsministeriet

Kultur- og Kommunikationsministeriet udgiver sammen med Dafolo Forlag »Kulturministeriets regelsamling«, der indeholder alle forskrifter af nogen betydning inden for Kulturdepartementets område samt en del forskrifter på tilgrænsende områder. Samlingen revideres 4 gange om året. Forskrifter på cirkulæreniveau, som ikke optages i Ministerialtidende, sendes for Kulturdepartementets vedkommende til Statens Informationstjeneste med henblik på omtale i »Status«.

Herudover er det almindeligt forekommende, at ministeriet udsender nye forskrifter til de institutioner, myndigheder og interesseorganisationer, som retsforskrifterne har betydning for, eller som har været involveret i forskriftens udarbejdelse.

2.13. Landbrugsministeriet

Landbrugsministerielle forskrifter, der ikke er kundgjort i Lov- eller Ministerialtidende, har Landbrugsministeriet en fast praksis for selv at udsende til den modtagerkreds, som henset til det ved forskriften regulerede retsområde skønnes relevant. Såvel departementet som de regeludstedende styrelser under ministerområdet kan stå for distributionen, der som hovedregel sker ved almindelig postforsendelse af forskriftskopier, som departementet/styrelserne selv har fremstillet.

Modtagerkredsen omfatter — alt efter forskriftens art — enkeltpersoner, erhvervs- eller interesseorganisationer og offentlige myndigheder: for statsadministrationens vedkommende såvel myndigheder udenfor som indenfor ministerområdet.

Modtagerne af sådanne retsforskrifter vil ofte selv i større eller mindre udstrækning have medvirket ved udarbejdelsen af forskrifterne.

På visse områder er der imidlertid fastlagt generelle distributionsrutiner.

I henhold til kgl. anordning af 19. juli 1984 skal bekendtgørelser om isfredninger, jagt- og fredningstider, der kun omfatter dele af landet, ekstraordinær fredning af visse fugle og pattedyr, vildtreservater, forbud mod jagt fra motorbåd og andet maskindrevet fartøj på dele af fiskeriterritoriet optages i Statstidende.

2.14. Miljøministeriet

I almindelighed udsendes Miljøministeriets retsforskrifter til statsinstitutioner, amtskommuner, kommuner, erhvervs- og interesseorganisationer, biblioteker samt evt. andre, f.eks. private, der er optaget på udsendelseslisterne. Det er den pågældende styrelse, der forestår udsendelsen af retsforskrifterne.

2.15. Skatteministeriet

2.15.1. Skattedepartementet

Skattedepartementets Informationskontor lader gennem J.H. Schultz Grafisk A/S fordele særtryk af love, lovbekendtgørelser, bekendtgørelser og cirkulærer til samtlige ligningsmyndigheder.

Statsskattedirektoratet udsender ligningsvejledningen, ligningsvejledningen for selskaber, ligningsvejledningen for dobbeltbeskatning, Meddelelser fra Statsskattedirektoratet og Ligningsrådet, kurslisten, SD-cirkulærer og Revisionsmeddelelser til amtskatteinspektorerne og kommunerne. Dertil kommer, at et vist antal eksemplarer efter aftale sendes til domstolene, politiet og toldvæsenet. Bortset fra Revisionsmeddelelser og SD-cirkulærer sælges publikationerne gennem Statens Informationstjeneste.

SD-cirkulærer og Revisionsmeddelelser sendes tillige til bankernes, advokaternes og revisorerens organisationer.

2.15.2. Tolddepartementet

Tolddepartementet har intet oplyst om distribution af retsforskrifter. Sekretariatet for Retsinformation er dog bekendt med, at »Brugstariffen« distribueres i ringbind via Schultz Boghandel.

Endvidere er Sekretariatet for Retsinformation bekendt med, at Tolddepartementet har anmodet J.H. Schultz Grafisk A/S om at fremstille brugstariffen på magnetbånd med henblik på distribution af disse til speditører, således at brugstariffen kan gøres til genstand for søgning på den enkelte speditørs eget anlæg.

2.16. Socialministeriet

Socialministeriet sender samtlige retsforskrifter til de berørte myndigheder m.v. samt til relevante organisationer og fagblade m.v. og til adressaterne på statens presseliste.

Bortset fra retsforskrifter trykt hos J.H. Schultz Grafisk A/S står Socialministeriet i hovedsagen selv for mangfoldiggørelse og udsendelse af retsforskrifterne.

2.17 Statsministeriet

Statsministeriet foretager alene distribution af retsforskrifter via Lov- og Ministerialtidende.

2.18. Sundhedsministeriet

I Sundhedsministeriets cirkulærebasis under Retsinformation er indlagt i alt ca. 190 forskrifter. Heraf er ca. 65 offentliggjort i Lov- eller Ministerialtidende.

Af de resterende ca. 125 forskrifter hidrører 10 fra departementet, mens resten er udfærdiget af Sundhedsstyrelsen. De er rettet til underordnede myndigheder, f.eks. embedslæger, til medicinalpersoner m.v., overfor hvilke de centrale sundhedsmyndigheder i nogle tilfælde har en særskilt instruktionsbeføjelse, f.eks. læger og apotekere, til fabrikanter og importører af lægemidler samt til kommuner og amtskommuner (sygehuskommuner). Forskrifterne er distribueret til modtagerne ved ministeriets eller styrelsens egen foranstaltning og i tilfælde ved samlet postfremsendelse direkte til de enkelte adressater. Som det fremgår af forskrifternes benævnelse, er der i mange tilfælde ikke tale om egentlige retsforskrifter af bindende karakter, men alene om henstillinger, råd og vejledninger.

2.19. Trafikministeriet

Trafikministeriet eller de under ministeriet hørende styrelser udsender i et vist omfang nye retsforskrifter til andre offentlige myndigheder, organisationer, dagblade, tidsskrifter og biblioteker samt særligt berørte borgere og virksomheder, der skønnes at have interesse i de pågældende retsforskrifter.

For så vidt angår de af Statens Luftfartsvæsen udstedte retsfor skrifter, Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) og Aeronautical Information Circular (AIC), kundgøres disse ikke i Lovtidende, idet ministeriet i bekendtgørelse nr. 86 af 25. februar 1986 om kundgørelse af forskrifter, der udfærdiges af Statens Luftfartsnævn, har fastsat, at oplysning om indholdet af forskrifterne vil kunne fås ved henvendelse til Statens Luftfartsvæsen, hvor eksemplarer af forskrifterne kan købes. BL'er kundgøres ved en meddelelse i Statens Luftfartsvæsens publikation »Efterretninger for Luftfarende« (EFL), og AIC'er kundgøres enten i EFL eller som selvstændige publikationer. EFL udsendes til luftfartøj se j ere, autoriserede værksteder, koncessionerede selskaber og abonnenter, og AIC udsendes til alle, der abonnerer på Statens Luftfartsvæsens publikation AIP DENMARK, Vol. 1.

Gasreglementet omfatter tekniske og administrative retsfor skrifter for alle former for gasinstallationer. Disse retsfor skrifter henvender sig til udførende WS-firmaer, komponentleverandører, gasleverandører samt til forbrugerne.

Gasreglementet er opbygget i tre hovedafsnit:

Gasreglementets afsnit A: Generelle bestemmelser og almene installationsfor skrifter.

Gasreglementets afsnit B: Særlige installationsfor skrifter og procedurebestemmelser.

Gasreglementets afsnit C: Bestemmelser om godkendelsesordninger for komponenter og specifikke komponentfor skrifter.

Distribution af Gasreglementets bestemmelser foretages af Danmarks Gasmateriel Prøvning (DGP), der sørger for fornøden trykning, udgivelse og information til omverdenen.

Der er etableret abonnementsordninger for dele af gasreglementet

Information om nye eller ændrede for skrifter tilgår direkte abonnenterne samt alle autoriserede WS-firmaer.

Stærkstrømsreglementet udgives af Elektricitetsrådet og trykkes og distribueres af J. H. Schultz A/S. Reglementet ajourføres ved udsendelse af rettelsesblade 4 gange årligt. Reglementet er undtaget for kundgørelse i Lovtidende, men offentliggøres i stedet i de tekniske blade inden for branchen.

Udover Stærkstrømsreglementet udsender Elektricitetsrådet ELRÅD-meddelelser ligeledes 4 gange årligt og med offentliggørelse i de tekniske blade. ELRAD-meddelelserne indeholder dels oplysninger om ændringer i reglementet og dels fortolkningsbidrag samt generelle dispensationer.

Inden for branchen tegner man abonnement på ELRAD-meddelelser. Disse abonnenter står Elektricitetsrådet ligeledes for, og ordningen administreres af Schultz. Der er i dag ca. 19.000 abonnenter.

De af Vej regeludvalget fastsatte vejregler distribueres af Vejdirektoratet, Vejregelsekretariatet til samtlige vejbestyrelser samt til andre, som særskilt måtte rekvirere disse.

Endvidere distribuerer Vejdirektoratet, Vej regelsekretariatet, i henhold til »Samarbejdsaftalen« rundskrivelser i form af cirkulæreskrivelser og meddelelser til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser, der bistår staten ved bestyrelsen af hovedlandevejene. Disse rundskrivelser vedrører regler og normer for anlæg, vedligeholdelse og drift af hovedlandeveje.

2.20. Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet har oplyst, at distribution af retsforskrifter alene sker via Lov- og Ministerialtidende.

2.21. Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriet har oplyst, at alle love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger m.m., udsendes enten ved det enkelte direktorats foranstaltning eller fra Undervisningsministeriets distributionscentral til de relevante modtagergrupper (skoler, organisationer m.m.).

Nogle direktorater opbygger på grundlag af disse udsendelser af retsforskrifter en regelsamling enten ved egen foranstaltning eller i samarbejde f.eks. med Kroghs Skolehåndbog.

Eksempelvis kan nævnes, at Direktoratet for Gymnasieskolerne og Højere Forberedelseseksamen udsender en regelsamling til samtlige institutioner under direktoratets område. Nyt stof til regelsamlingen udsendes hver fj ortende dag.

2.22. Økonomiministeriet

Det Økonomiske Sekretariat, Det Økonomiske Råds Sekretariat distribuerer alene retsforskrifter via Lov- eller Ministerialtidende. For så vidt angår Rigsrevisionen, udsendes der herfra en gang om året til samtlige ministerier et cirkulære med indkaldelse af oplysninger til brug for bevillingskontrollen vedrørende det foregående finansår. Dette cirkulære bekendtgøres ikke i Ministerialtidende, men optrykkes som bilag til den efterfølgende beretning om sammenholdelse af bevillinger og regnskabstal i statsregnskabet.

Oversigt over private publikationer, bortset fra Ugeskrift for Retsvæsen, hvori administrative og judicielle afgørelser offentliggøres

Oversigten er tilvejebragt på baggrund af følgende punkter:

- I : Hvilke publikationer ?
- II : Hvilke emner ? (skat, miljø o.s.v.)
- III: Hvor mange afgørelser er offentliggjort inden for 1 af årene 1984,1985,1986 eller 1987?
- IV: Hvorledes er afgørelserne omtalt ?
 - a) gengivelse i fuld tekst
 - b) gengivelse i resumé
 - c) gengivelse i omskrevet form
 - d) emnerubriceret
 - e) i hvilket omfang er afgørelserne anonymiseret inden offentliggørelsen? (navn/ikke navn)

I: Publikation:
Tidsskrift for Skatteret.
Udgives af A/S Skattekartoteket.

II: Emne:
Vedrører skatteretlige forhold.

III: Antal afgørelser pr. år:
I 1987 er offentliggjort 641 afgørelser (judicielle og administrative).

IV: Offentliggørelsesform:
Emnerubricering og gengivelse i fuld tekst. Udgives af
Afgørelser anonymiseres for så vidt angår kendelser fra Lands-
skatteretten.

I: Publikation:
Nyhedsbrev om skat.
Udgives af A/S Skattekartoteket.

II: Emne:
Vedrører skatteretlige forhold.

III: Antal afgørelser pr. år:
I 1987 er offentliggjort ca. 270 afgørelser (judicielle og administrative).

IV: Offentliggørelsesform:
Emnerubricering og omskrivning.
Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: Publikation:
Skattepolitisk Oversigt
Udgives af Erhvervenes Skatteudvalg.

II: Emne:
Vedrører skatteretlige forhold.

III: Antal afgørelser pr. år:
I 1986 er offentliggjort ca. 325 afgørelser (judicielle og administrative).

IV: Offentliggørelsesform:
Emnerubricering og omskrivning.
Afgørelser anonymiseres for så vidt angår kendelser fra Lands-
skatteretten.

I: Publikation:
Revisor bladet,
Foreningen af Registrerede Revisorer, Dansk Revisorforening.

II: Emne:
Vedrører fortrinsvis skatteretlige forhold.

III: Antal afgørelser pr. år:
I 1986 er offentliggjort ca. 10 afgørelser (judicielle og administrative).

IV: Offentliggørelsesform:
Emnerubricering og resume.
Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: Publikation:
Revision- og Regnskabsvæsen.
Udgives af Foreningen af Statsautoriserede Revisorer.

II: Emne:
Vedrører erhvervsøkonomiske og skatteretlige forhold.

III: Antal afgørelser pr. år:
I 1986 er offentliggjort ca. 330 afgørelser (administrative).

- IV: Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og omskrivning.
Samtlige afgørelser anonymiseres.
- I: Publikation:**
Advokaten.
Udgives af Advokatrådet.
- II: Emne:**
Vedrører privat- og offentligretlige forhold, herunder særligt skatteretlige og advokatretlige forhold.
- III: Antal afgørelser pr. år:**
I 1986 er offentliggjort ca. 270 afgørelser (judicielle og administrative).
- IV: Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og resumé.
Samtlige afgørelser anonymiseres.
- I: Publikation:**
Arbejdsretlige domme.
Udgives af Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- II: Emne:**
Vedrører arbejdsretlige forhold.
- III : Antal afgørelser pr. år:**
I 1984 er offentliggjort ca. 90 afgørelser.
- IV: Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og fuld tekst.
Afgørelser anonymiseres for så vidt angår faglige voldgiftskendelser, kendelser fra Afskedigelsesnævnet, Overenskomstsnævnet, Dagpengeudvalget og Tjenestemandssretten,
- I: Publikation:**
Arbejdsretligt tidsskrift.
Udgives af Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- II: Emne:**
Arbejdsretlige forhold.
- III : Antal afgørelser pr. år :**
I 1986 er offentliggjort ca. 100 afgørelser (judicielle),
- IV: Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og gengivelse i fuld tekst
Afgørelser anonymiseres ikke.
- I: Publikation:**
Systematisk oversigt over domme i kriminelle sager.
Udgives af G.E.C. Gads forlag.
- II: Emne:**
Vedrører strafferetlige forhold.
- III : Antal afgørelser pr. år:**
I perioden 1978 — 1982 er offentliggjort ca. 1.037 afgørelser.*¹⁾)
- IV: Offentliggørelsesform:**
Resumé.
Samtlige afgørelser anonymiseres.
- I : Publikation :**
Fuldsmægtigen.
Udgives af Dommerfuldmægtigforeningen og Politifuldmægtigforeningen.
- II: Emne:**
Vedrører strafferetlige og procesretlige forhold.

III: Antal afgørelser pr. år:
I 1987 er offentliggjort ca. 120 afgørelser (judicielle). Udgives

IV: **Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og omskrivning. Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: **Publikation:**

Domsoversigter.
Udgives af Jurist- og Økonomforbundets forlag.

II: **Emne:**
Vedrører privat- og strafferetlige forhold.

III: **Antal afgørelser pr. år:** Udgives
I 1984 er offentliggjort ca. 84 afgørelser.

IV: **Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og resume. Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: **Publikation:**
Pantefogeden.
Udgives af Foreningen af Pantefogeder i Danmark.

II: **Emne:**
Vedrører tvangsinddrivelse.

III: **Antal afgørelser pr. år:**
I 1986 er offentliggjort ca. 10 afgørelser (judicielle og administrative).

IV: **Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og fuld tekst. Udgives
Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: **Publikation:**
Landinspektøren.
af Den Danske Landinspektørforening.

II: **Emne:**
Vedrører tingsretlige forhold.

III: **Antal afgørelser pr. år:**
I 1986 er offentliggjort ca. 20 afgørelser (judicielle og administrative).

IV: **Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og resumé. Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: **Publikation:**
Dansk Vejtidsskrift.
af Dansk Vejtidsskrift
A S

II: **Emne:**
Vedrører veiretlige forhold.

III: **Antal afgørelser pr. år:**
I 1986 er offentliggjort ca. 20 afgørelser (administrative).

IV: **Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og fuld tekst for så vidt angår ministerielle afgørelser.
Emnerubricering og omskrivning for så vidt angår kendelser fra Takstations- og Overtakstakommisionen og Voldgiftsretten for Bygge- og Anlægsvirksomhed. Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: **Publikation:**
Meddelelser.
af Landsforeningen af Beskikkede Advokater.

II: Emne:
Vedfører fortrinsvis offentligretlige forhold. Udgives

III. Antal afgørelser pr. år :
I 1986 er offentliggjort ca. 100 afgørelser (judicielle og administrative).

IV: Offentliggørelsesform:
Emnerubricering og resumé.
Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: Publikation:
Grundejernes domssamling.
Udgives af Grundejernes Landsorganisation.

II: Emne:
Vedrører lejeretlige forhold.

III : Antal afgørelser pr. år :
I 1986 er offentliggjort 20 afgørelser

IV: **Offentliggørelsesform:**
Emnerubricering og fuld tekst.
Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: Publikation:
Tidsskriftet »forsikring«.
Udgives af forlaget »forsikring«.

11. Emne:
Vedrører forsikringsretlige forhold.

III: Antal afgørelser pr. år:
I 1986 er offentliggjort ca. 195 afgørelser (administrative). Udgives

IV: Offentliggørelsesform:
Emnerubricering og resumé.
Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: Publikation:
Fagskrift for Bankvæsen,
af Danske Bankfunktionærers Landsforening.

II: Emne:
Vedrører obligationsretlige forhold.

III: Antal afgørelser pr. år:
I 1986 er offentliggjort ca. 10 afgørelser (judicielle).

IV: Offentliggørelsesform:
Emnerubricering og resumé.
Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: Publikation:
Tidsskrift for Biavl.
Udgives af Danmarks Biavlerforening.

II: Emne:
Vedrører biavl.

III: **Antal** afgørelser pr. år:
I 1986 er offentliggjort ca. 20 afgørelser (administrative fra Statens Bisygdomsnævn.)

IV: Offentliggørelsesform:
Resumé.
Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: Publikation:
Kendelser om fastejendom.
af Jurist- og Økonomforbundets forlag.

II: Emne:
Vedrører miljøforhold.

III : Antal afgørelser pr. år:

I 1985 er offentliggjort ca. 70 afgørelser (administrative).

IV: Offentliggørelsesform: Udgives af

Emnerubricering og gengivelse i fuld tekst

Samtlige afgørelser anonymiseres.

I: Publikation:

Nordiske domme i sjøfartsanliggender

Udgives af Nordisk Skibsrederforening.

Vedrører sø- og transportretlige forhold.

III : Antal afgørelser pr. år:

I 1984 er offentliggjort ca. 100 afgørelser.

IV: Offentliggørelsesform:

Emnerubricering og fuld tekst.

Afgørelser anonymiseres ikke.

I: Publikation:

Nordiskt Immateriellt Rättsskydd. Dansk Forening for Industriel Retsbeskyttelse, Norsk Forening for Industrieli Rettsbeskyttelse, Finska föreningen för industriellt rättsskydd r.f., Svenska föreningen för industriellt rättskydd, Dansk Selskab for Ophavsret, Norsk Forening for Ophavsrett, Upphovsrättsliga Föreningen i Finland r.f. samt Svenska föreningen^{for} Upphovsrätt.

II: Emne:

Vedrører immaterielretlige forhold

III : Antal afgørelser pr. år :

I 1986 er offentliggjort ca. 45 afgørelser,

IV: Offentliggørelsesform:

Resumé og forkortet form.

Afgørelserne anonymiseres ikke.

*¹) Opgørelsen omfatter samtlige de afgørelser, der er gengivet i resumé. Afgørelser, der alene er gengivet i form af noter og stikord, er således udeladt.

Undersøgelse vedrørende retsafgørelser og Ugeskrift for Retsvæsen

Tabel 1.

Den borgerlige retspleje. Afgjorte sager i 1. instans **1985*¹⁾**:

	Landsret	lait
Domssager i alt	1.401	182.347
Sagens art:		
Sager med økonomisk værdi	1.253	162.203
Boligsager	—	9.618
Ægteskabssager	—	3.341
Andre sager	148	7.185
Sagens udfald:		
Hævede eller afviste	683	161.033
Forligte i retten	270	6.748
Pådomte	448	13.936

Den borgerlige retspleje. Anke og kære 1985:

	Landsret	Højesteret
Indbragte anke- og kæresager	3.720	260
Hævede, forligte eller afviste	1.899	133
Pådomte	1.821	127

Den borgerlige retspleje. Afgjorte sager i 1. instans **1986*¹⁾**:

	Landsret	lait
Domssager i alt	1.523	186.690
Sagens art:		
Sager med økonomisk værdi	1.320	165.932
Boligsager	—	9.742
Ægteskabssager	—	3.088
Andre sager	203	7.918
Sagens udfald:		
Hævede eller afviste	738	166.097
Forligte i retten	293	6.566
Pådomte	492	13.414

Den borgerlige retspleje. Anke og kære 1986:

	Landsret	Højesteret
Indbragte anke- og kæresager	4.214	264
Hævede, forligte eller afviste	1.968	137
Pådomte	2.246	127

*¹⁾ Grupperingen er den af Danmarks Statistik anvendte.

Tabel 2.

Strafferetsplejen. Afgjorte sager i 1. instans 1985:

	Landsret	
		lait Byret
		+ Landsret
Kriminelle domssager.	52	70.990

Strafferetsplejen. Anke og kære 1985 :

	Landsret	
		Højesteret
Pådømte ankesager.	2.339	49
Påkendte kæremål.	3.236	23

Strafferetsplejen. Afgjorte sager i 1. instans 1986:

	Landsret	
		lait Byret
		+ Landsret
Kriminelle domssager.	56	68.074

Strafferetsplejen. Anke og kære 1986:

	Landsret	
		Højesteret
Pådømte ankesager.	2.097	31
Påkendte kæremål.	3.441	26

Tabel 3.

Domme offentliggjort i UfR afsagt i 1985 grupperet efter type ^{*1)}:

	ØL			VL			SH		HR				lait
	anke	kære	*2)	anke	kære	*2)	*2)	ØL	VL	SH	*3)		
<u>Civil</u>													
øko.værdi	25	18	5	32	14	1	30					125	
bolig		2	0	0	8	3	0					1 3	
ægteskab		1	1	0	2	1	0					5	
andre*4)		3	4	3	2	3	0					1 8	
HR ialt								67	46	24	16	153	
lait	31	23	8	44	21	1	33	67	46	24	16	314	
Straf	23	5	2	18	2	0	-	34	14	-	19	115	

Domme offentliggjort i UfR afsagt i 1986 grupperet efter type ^{*1)}:

	ØL			VL			SH		HR				lait
	anke	kære	*2)	anke	kære	*2)	*2)	ØL	VL	SH	*3)		
<u>Civil</u>													
øko.værdi	16	6	6	25	8	4	12					77	
bolig	3	2	2	11	1	0	0					19	
ægteskab		10	0	3	0	0	0					4	
andre*4)	5	10	4	6	16	1	9					51	
HR ialt								61	47	24	23	155	
lait	25	18	12	45	25	5	21	61	47	24	23	306	
Straf	5	2	2	12	2	2	-	1 6	6	-	9	5 6	

Domme offentliggjort i UfR afsagt i 1987 grupperet efter type ^{*1)}:

	ØL			VL			SH		HR				lait
	anke	kære	*2)	anke	kære	*2)	*2)	ØL	VL	SH	*3)		
<u>Civil</u>													
øko.værdi	13	6	2	18	1	5	7					52	
bolig		5	0	0	4	0	0					9	
ægteskab			1	0		1	0					2	
andre*4)	4	1	11	8	1	14	7					46	
HR ialt								65	43	25	32	165	
lait	22	8	13	31	2	19	14	65	43	25	32	274*5)	
Straf	14	0	0	13	0	0	-	1 4	4	-	5	50	

*1) Grupperingen er den af Danmarks Statistik anvendte.

*2) 1. instansafgørelser.

*3) Omfatter afgørelser afsagt af Højesteret, hvor det ikke fremgår af Ugeskriftet, fra hvilken domstol afgørelsen er appelleret.

*4) Afgørelser, der ikke er omfattet af de øvrige grupper under civile sager.

*5) Statistikken er udarbejdet på **grundlag af Ugeskrift** for Retsvæsen 1987 **samt** hæfte 1-4 1988.

Tabel 4.

Afgjorte anke- og kæresager i 1985 offentliggjort i UfR:

	ØL	VLR	HR			* ¹⁾	Ialt
			ØLR	VLR	SHR		
<u>Civil</u>							
anke	31	44	51	39	16	11	187
kære	23	21	16	7	8	5	80
<u>Straf</u>							
anke	23	18	24	11	-	14	90
kære	5	2	10	3	-	5	25

Afgjorte anke- og kæresager i 1986 offentliggjort i UfR:

	ØLR	VLR	HR			* ¹⁾	Ialt
			ØLR	VLR	SHR		
<u>Civil</u>							
anke	25	45	52	36	18	14	190
kære	18	25	9	11	6	9	78
<u>Straf</u>							
anke	5	12	13	4	-	5	39
kære	2	2	3	2	-	4	13

Afgjorte anke- og kæresager i 1987 offentliggjort i UfR:

	ØLR	VLR	HR			* ¹⁾	Ialt* ²⁾
			ØLR	VLR	SHR		
<u>Civil</u>							
anke	31	21	56	29	23	27	187
kære	19	13	9	14	2	5	62
<u>Straf</u>							
anke	14	13	12	4	-	4	47
kære	0	0	2		0	-	1

*¹⁾ Omfatter afgørelser afsagt af Højesteret, hvor det ikke fremgår af Ugeskrift: for Retsvæsen, fra hvilken domstol afgørelserne er appelleret.

*²⁾ Statistikken er udarbejdet på grundlag af Ugeskrift for Retsvæsen 1987 samt hæfte 1 -4 1988.

Tabel 5.

Gennemsnitlig tidsperiode angivet i måneder fra afsigelse til offentliggørelse i UfR for domme afsagt i 1985:

	ØLR	VLR	SHR	HR			* ¹⁾
				ØLR	VLR	SHR	
Civil	7,1	6,5	5,7	3,0	3,2	3,2	2,5
Straf	7,0	6,0	-	3,2	3,0	-	3,1

Gennemsnitlig tidsperiode angivet i måneder fra afsigelse til offentliggørelse i UfR for domme afsagt i 1986:

	ØLR	VLR	SHR	HR			* ¹⁾
				ØLR	VLR	SHR	
Civil	6,8	6,0	6,9	3,1	3,4	3,9	3,5
Straf	5,6	5,6	-	3,0	3,3	-	2,7

Gennemsnitlig tidsperiode angivet i måneder fra afsigelse til offentliggørelse i UfR for domme afsagt i 1987:

	ØLR	VLR	SHR	HR			* ¹⁾
				ØLR	VLR	SHR	
Civil	6,7	5,8	5,8	2,7	3,0	2,2	2,8
Straf	5,4	6,2	-	2,8	3,3	-	2,8* ²⁾

*¹⁾ Omfatter afgørelser afsagt af Højesteret, hvor det ikke fremgår af UfR, fra hvilken domstol de er appelleret.

*²⁾ Statistikken er udarbejdet på grundlag af UfR 1987 samt hæfte 1 -4 1988.

Tabel 6.

Offentliggørelsesform i UfR:

1985	ØLR	VLR	SHR	HF'			* ¹⁾	Ialt
				ØLR	VLR	HR		
<u>Civil</u>								
fuld	24	4	12	29	14	7	1	91 = 29%
fork. * ²⁾	30	61	14	34	27	14	0	180 = 58%
resumé* ³⁾	8	0	7	4	5	3	15	42 = 13%
<u>Straf</u>								
fuld* ²⁾	1 2	2	-	7	4	-	0	2 5 = 20%
fork. * ³⁾	19	16	-	22	9		0	66 = 55%
resumé	3	2	—	5	1	—	19	30 = 25%

Offentliggørelsesform i UfR:

	ØLR	VLR	SHR	HR			* ¹⁾	Ialt
				ØLR	VLR	HR		
<u>Civil</u>								
fuld	31	32	12	19	17	17	0	128 = 39%
fork. * ²⁾	24	43	9	33	24	7	9	149 = 49%
resumé* ³⁾	2	0	0	9	6	2	14	33 = 12%
<u>Straf</u>								
fuld* ²⁾	4	7	—	3	3	—	0	1 7 = 30%
fork. * ³⁾	2	9	—	9	2	—	3	25 = 45%
resumé	3	0	—	4	1	—	6	14 = 25%

Offentliggørelsesform i UfR:

1987	ØLR	VLR	SHR	HR			* ¹⁾	Ialt
				ØLR	VLR	HR		
<u>Civil</u>								
fuld	20	9	7	32	17	9	0	94 = 34%
fork. * ²⁾	21	42	7	31	25	16	29	171 = 63%
resumé* ³⁾	1	1	0	2	1	0	3	8 = 3%
<u>Straf</u>								
fuld	1 2	4		7		2	-	0 2 5 = 50%
fork. * ²⁾	1	9	-	7	2	-	1	20 = 40%
resumé* ³⁾	1		0	—	0	0	—	4 5 = 10%

*¹⁾ Omfatter afgørelser afsagt af Højesteret, hvor det ikke fremgår af UfR, fra hvilken domstol afgørelsen er appelleret.

*²⁾ Rubricering under forkortet form er sket, såfremt der blot er udeladt noget af teksten.

*³⁾ Rubricering under resumé er sket, såfremt der alene er medtaget et resumé, og dommens tekst i øvrigt er udeladt.

Justitsministeriet,
Sekretariatet for Retsinformation

Den 30. oktober 1986

Notat vedrørende regelsanering

Vedlagte notat er udarbejdet på grundlag af de enkelte ministeriers besvarelser af Sekretariatet for Retsinformations forespørgsel vedrørende foretagen regelsanering i forbindelse med ministeriernes etablering af baser under Retsinformation.

Arbejdsministeriet

I forbindelse med igangsættelsen af retsinformationsarbejdet i Arbejdsministeriet blev departementets enkelte kontorer og direktoraterne indskærpet i videst muligt omfang at udarbejde lovbekendtgørelser og i øvrigt at foretage en regelsanering. I forbindelse med det konkrete arbejde er medarbejderne påny blevet anmodet om at udarbejde lovbekendtgørelser, at sammenskrive bekendtgørelser med ændringsbekendtgørelser og i øvrigt at regelsanere, hvor det er muligt.

Lovbekendtgørelsesarbejdet er foretaget i vidt omfang. For så vidt angår bekendtgørelsesområdet og cirkulærområdet, foretages der i øvrigt en vurdering af, hvorvidt der bør sammenskrives eller totalsaneres.

Energiministeriet

Energiministeriet har oplyst, at der ikke er behov for regelsanering i større omfang, idet hovedparten af deres retsfor skrifter stammer fra tiden efter oktober 1979. Inden for bekendtgørelsesområdet er det under overvejelse at foretage sammenskrivning af enkelte bekendtgørelser. For så vidt angår cirkulærer, vejledninger m.v., ajourføres disse løbende af Energistyrelsen.

Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriet er i en fase, hvor ministeriet er i færd med at danne sig et overordnet overblik over, hvilke retsregler der skal indlægges og har endnu ikke påbegyndt en egentlig regelsanering. Forsvarsministeriet har overvejet, at der for alle de love inden for ministeriets område, som er ændret, skal udarbejdes lovbekendtgørelser.

For så vidt angår bekendtgørelser og retsregler på cirkulæreniveau, er det planlagt, at der i vidt omfang skal finde en sammenskrivning/omskrivning sted.

Indenrigsministeriet

I forbindelse med etableringen har Indenrigsministeriet foretaget en ekstra grundig gennemgang af de samlede retsfor skrifter, og der er også udstedt nye lovbekendtgørelser på særligt betydningsfulde lovområder. Endvidere er man blevet opmærksom på bekendtgørelser og cirkulærer, som ikke længere bør være gældende.

Industriministeriet

I forbindelse med at Industriministeriet påbegyndte etableringsarbejdet, var et af de første tiltag en opfordring til regelsanering såvel indenfor love, bekendtgørelser som cirkulærer. Der er i perioden 1. oktober 1985 til 1. oktober 1986 udstedt 29 lovbekendtgørelser. Tallene for bekendtgørelser på 51 stk. i samme periode og cirkulærer på 30 stk. må tages med et vist forbehold, da det ikke umiddelbart er muligt, at se hvorvidt der er tale om regelsanering eller ej.

For så vidt angår ministeriets planlagte regelsanering, vil man fremover i videst muligt omfang undgå udstedelse af ændringsbekendtgørelser og cirkulærer.

Ligeledes er det planen at søge en regelsanering gennemført i henholdsvis bekendtgørelses- og cirkulærebaserne, hvilken regelsanering dog først vil ske, når baserne er etableret.

Justitsministeriet

Der er udstedt 45 lovbekendtgørelser, og der vil komme lovbekendtgørelser på de resterende 5 hovedlove. Dette har medført, at antallet af love er nedsat fra 210 til 135. På bekendtgørelsesområdet er der udstedt 3 samlebekendtgørelser, hvilket har medført, at 60 bekendtgørelser saneres væk. Der vil blive udfærdiget flere samlebekendtgørelser senere. For så vidt angår cirkulærområdet, vil man løbende i 1987 foretage en materiel gennemgang af cirkulærene med henblik på at samle f.eks. administrative regler, der på nuværende tidspunkt fremgår af diverse skrivelser, i cirkulærer.

Landbrugsministeriet

Landbrugsministeriet skal først påbegynde indlægningen af forskrifter i maj 1988. Den regelsanering, der planlægges gennemført af Landbrugsministeriet, må forventes hovedsagelig at bestå i udarbejdelse af lovbekendtgørelser samt forskriftssammen skrivelser og en kritisk gennemgang af især ældre forskrifter med henblik på eventuelt ophævelse.

Miljøministeriet

Miljøministeriet har for så vidt angår regelsanering allerede i flere år løbende foretaget en sådan. På Planstyrelsens område har man iværksat et regelsaneringsarbejde i forbindelse med ændring af kommuneplanloven, hvilket resulterer i udstedelse af en lovbekendtgørelse samt en bekendtgørelse og et cirkulære, samtidig ophæves 5 bekendtgørelser og 18 cirkulærer. I 1987 er planlagt en tilsvarende regelsanering indenfor landsregionplanlovens og hovedstadsregionplanlovens område. På Levnedsmid-

delstyrelsens område har man primært arbejdet på en regelsanering i form af ophævelse eller forenkling af eksisterende regler. Der er dog planlagt en sammenskrivning af en række ældre bekendtgørelser. I forbindelse med den nye strukturændring i Miljøministeriet vil man i relation til sammenlægning af skov- og naturområder gennemgå de gældende regler på området blandt andet med henblik på forenkling af regelsanering. Endelig skal det bemærkes, at departementet i forbindelse med ajourføringen af Retsinformation har anmodet styrelserne om at påse, at der gennemføres den fornødne regelsanering. Særligt for så vidt angår ændringsforskrifter på bekendtgørelse og cirkulærområdet har man henstillet, at for fremtiden udstedes helt nye forskrifter.

Ministeriet for offentlige arbejder

I forbindelse med arbejdet med ministeriets registrant i relation til Retsinformation har der endnu ikke fundet en yderligere regelsanering sted, hvilket blandt andet skyldes, at ministeriets retsforskrifter først skal indlægges i Retsinformation den 1. september 1988. Spørgsmålet om yderligere regelsanering vil blive taget op i forbindelse med udarbejdelse af registrant

Skattedepartementet

Skattedepartementets tilslutning til Retsinformation er sket samtidig med gennemførelsen af omkring 25 love som led i skattereformen, hvorfor det har været begrænset, hvad der har kunnet afsættes af ressourcer til regelsanering. Det forventes dog, at både skattereformen og tilslutningen til Retsinformation i løbet af kort tid vil give anledning til et vist omfang af regelsanering i form af udarbejdelse af lovbekendtgørelser, sammenskrivninger, cirkulærer m.v.

Det kan oplyses, at der i den forløbne del af 1986 er udarbejdet 10 lovbekendtgørelser.

Socialministeriet

I alle tilfælde, hvor ændring er foretaget inden 1. januar 1987, vil ændringerne blive indarbejdet i retsforskriften ved udstedelse af en ny retsforskrift/lovbekendtgørelse.

Statsministeriet

Statsministeriet har oplyst, at der pågår sammenskrivning af cirkulærene.

Tolddepartementet

Tolddepartementet er i færd med en indsamling af forskrifter og har således endnu ikke foretaget nogen regelsanering i forbindelse med Retsinformation. Tolddepartementet forventer heller ikke noget større behov herfor, idet deres regler løbende ajourføres.

Specielt for så vidt angår dagpengeområdet, vil der blive udarbejdet 3 retsforskrifter, som vil erstatte samtlige 40-50 vejledende retsforskrifter på området. For så vidt angår bistandslovsområdet, vil der blive foretaget sammenskrivning af vejledende retsforskrifter.

Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriets antal af nationale retsforskrifter er relativt begrænset, og regelsaneringsarbejdet vil i fornødent omfang kunne foretages i løbet af et kortere tidsrum i forbindelse med ministeriets etablering af baser.

Undervisningsministeriet

Undervisningsministeriets retsforskrifter skal først indlægges i Retsinformation 1. juli 1988, og den regelsanering, der skal foretages, vil i vidt omfang ske i samme tempo som der gennemføres indholdsmæssige ændringer i forbindelse med uddannelsesrevisio-
ner m.v.

På indeværende tidspunkt har departementet udstedt en række lovbekendtgørelser, og bekendtgørelser af de øvrige ændrede love vil blive udarbejdet. Departementet har endvidere udstedt en række nye bekendtgørelser, der i flere tilfælde erstatter sæt af bekendtgørelser. Endvidere er overflødige bestemmelser i bekendtgørelser, så som bestemmelser om indberetning, statistik og lignende. Bekendtgørelser og cirkulærer, der reelt er bortfaldet eller har mistet deres betydning i øvrigt, er eller vil blive ophævet.

Økonomiministeriet

For så vidt angår Økonomiministeriet, er der udarbejdet en lovbekendtgørelse af lov om økonomisk samordning samt en datasammenskrivning af lov om Danmarks Nationalbank. Der er ikke herudover planlagt regelsanering på Økonomiministeriets område.

Der foreligger ikke svar fra Boligministeriet, Finansministeriet, Kirkeministeriet og Kulturministeriet.

Justitsministeriet,
Sekretariatet for Retsinformation

Den 18. november 1987

Notat vedrørende regelsanering.

1. Indledning

På Retsinformationsrådets 7. møde den 31. oktober 1986 orienterede Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation om de enkelte ministeriers besvarelser af en forespørgsel fra Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation vedrørende ministeriernes regelsanering i forbindelse med etableringen af deres baser under Retsinformation.

Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation har ved skrivelse af 9. september 1987 på ny forespurgt de enkelte ministerier om den regelsanering, der måtte være foretaget i den forløbne periode.

Af besvarelserne, der refereres nedenfor, fremgår, at der i vidt omfang er foretaget eller planlagt foretaget regelsanering i forbindelse med etableringen og ajourføringen af baserne under Retsinformation.

Der er i meget vidt omfang udstedt nye lovbekendtgørelser.

Desværre er der enkelte af ministerierne, der ikke udsteder nye lovbekendtgørelser, men alene udfærdiger de krævede datasammenskrivninger.

Endvidere er der i en del ministerier udstedt nye bekendtgørelser og cirkulærer, hvori ændringsforskrifterne er indarbejdede.

Endelig er der på cirkulærområdet i nogle af ministerierne foretaget en gennemgang af dette område efter indlæggelsen i Retsinformation, hvilket har medført at en del cirkulærer o.lign. er blevet slettet, som følge af at man ved den materielle gennemgang har kunnet konstatere, at de er bortfaldet.

Den væsentligste regelsanering er sket indenfor Justitsministeriets område, idet antallet af forskrifter ved den i det forløbne år gennemførte regelsanering er formindsket med ca. 500.

For så vidt angår forskrifternes benævnelser, har Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation i forbindelse med såvel etableringen af de enkelte ministeriers baser som det redaktionelle ansvar for Lov- og Ministerialtidende henstillet, at der for fremtiden kun anvendes benævnelserne lov, lovbekendtgørelse, kongelig anordning, be-

kendtgørelse, cirkulære, cirkulæreskrivelse eller vejledning. Endvidere har Justitsministeriet, Sekretariatet for Retsinformation henstillet, at bindende regler, der alene retter sig til myndigheder, udstedes som cirkulærer, mens vejledningsformen kun anvendes til stof, der ikke er bindende, jf. tillige Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter.

Et ministerium har ikke besvaret Sekretariatets forespørgsel.

2. De enkelte ministerier.

2.1. Arbejdsministeriet

Love

Der udarbejdes i videst muligt omfang lovbekendtgørelser. Fra 1987 kan nævnes lovbekendtgørelse om barselorlov, bekendtgørelse af funktionærloven, bekendtgørelse af lov om beskæftigelsesmuligheder for unge. På områder, hvor der erfaringsmæssigt er flere lovændringer pr. år, har man besluttet at samle disse i en lovbekendtgørelse én gang om året. Det gælder lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v. Herudover er der på det materielle område gennemført en række ændringer, der har medført en væsentlig forenkling og præcisering af regelsystemet. Til eksempel kan nævnes lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m.v. og lov om arbejdsmarkedsuddannelser.

Bekendtgørelser

Der arbejdes på at sammenskrive eller sanere bekendtgørelser på områder, hvor der foreligger egentlige ændringsbekendtgørelser eller bekendtgørelser, der materielt ændrer en bekendtgørelse.

Arbejdsministeriet er i øvrigt løbende opmærksom på, om der er områder, hvor der er behov for en modernisering af regelsættet.

Cirkulærer m.v

Arbejdsdirektoratet påbegynder en regelsanering omkring årsskiftet 1987/88. Regelsaneringen kobles sammen med en regionalisering og decentralisering af AF-systemet.

Ved regelsaneringen er det hensigten at udarbejde et regelsæt, der består af cirkulærer og vejledninger, der skal afløse nugældende rundskrivelser og cirkulæreskrivelser.

Regelsættet skal være mere overskueligt, og antallet af forskrifter skal i videst muligt omfang begrænses.

Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen indledte i efteråret 1985 et projekt med sanering af de administrativt fastsatte regler. Arbejdet har bestået i at sammenskrive og forenkle de gældende forskrifter og på ikke-regeldækkede områder at udarbejde regler, hvor der har vist sig behov herfor.

Direktoratet har endvidere struktureret sin regeludarbejdelse således, at der fortrinsvis udstedes bekendtgørelser og vejledende retningslinier i vej ledningsform.

Direktoratet for Arbejdstilsynet har påbegyndt en sanering af hele cirkulærområdet, således at regelsættet forenkles.

Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannelserne foretager løbende regelsanering.

2.2. Boligministeriet

Boligministeriet har oplyst, at der ikke er foretaget regelsanering på Boligministeriets område.

2.3. Fiskeriministeriet

Sekretariatets forespørgsel er ikke besvaret.

2.4. Forsvarsministeriet

1.1 forbindelse med gennemførelsen af projektet om Retsinformation har Forsvarsministeriet gennemgået sine retsforskrifter. Der er tale om følgende typer:

- 1) Love
- 2) Bekendtgørelser
- 3) Kundgørelser for Forsvaret A og B
- 4) Hæfter.

Forsvarsministeriet har iværksat følgende regelsanerings/forenklingstiltag :

Ad 1 og 2. Love og bekendtgørelser

Forsvarsministeriet har udfærdiget lovbekendtgørelser/datasammenskrivninger og nye bekendtgørelser i næsten alle tilfælde, hvor der har været ændringer til en lov eller bekendtgørelse. Forsvarsministeriet har derigennem opnået en regelsanering forud for retsforskrifternes indlæggelse på edb-database.

Ad 3. Kundgørelser for Forsvaret A og B

KFF A og B er, og har altid været, det største medie for kommunikation af meddelelser og retsregler inden for forsvaret.

KFF A's hovedindhold er meddelelser om personalia, mens KFF B's hovedindhold er meddelelser af såvel Forsvarsministeriets som andre myndigheders retsforskrifter. Gennemførelsen af Retsinformationsprojektet kræver ændringer i forsvarets kundgørelsessystem.

B-kundgørelser skal for fremtiden være Forsvarsministeriets cirkulæresamling og skal kun indeholde Forsvarsministeriets egne retsforskrifter på cirkulære- og vejledningsniveau. Forsvarsministeriets love og bekendtgørelser samt andre myndigheders retsforskrifter skal som hovedregel ikke længere optages i KFF. Da Forsvarsministeriets love og bekendtgørelser samt andre myndigheders retsforskrifter udgår af B-kundgø-

relsessamlingen, agter Forsvarsministeriet at udgive en række regelsamlinger af tværministeriel karakter. Sådanne regelsamlinger er tidligere udsendt om emnerne:

Samarbejdsordningen
Militær straffe- og retspleje
Værnepligtslovgivningen.

Meddelelser af informativ karakter udgår af B-kundgørelserne og optages i stedet i A-kundgørelser. A-kundgørelserne skal som hidtil indeholde personaliaoplysninger. Endvidere skal meddelelser og lign. af informativ karakter — i princippet alt andet end egentlige retsfor skrifter — fremover optages i A-kundgørelser.

Ad 4. Hæfter

En del af Forsvarsministeriets retsfor skrifter er samlet i såkaldte »hæfter«. Disse hæfter indeholder ofte regler, som regulerer tjenesteforhold ved decentrale myndigheder. Forsvarsministeriet har anmodet myndighederne om at gennemgå diverse hæfter med henblik på, at disse eventuelt kan udgå. Det vil blive pålagt de decentrale myndigheder selvstændigt at udarbejde nye regler (hæfter).

2. Som opstart på det nye kundgørelsessystem vil Forsvarsministeriet udsende en ny komplet samling af gældende B-kundgørelser. Forsvarsministeriets underlagte myndigheder vil herefter blive pålagt at destruere alle tidligere B-kundgørelser, således at man herefter kun har »gældende ret« tilbage.

Alle tidligere B-kundgørelser, som ikke er optrykt i den nye B-kundgørelsessamling, vil være at betragte som udgåede.

En lignende procedure tænkes gennemført for så vidt angår A-kundgørelserne.

3. Det skal afslutningsvis understreges, at det nye system med hensyn til KFF og hæfterne kun er en foreløbig ordning. Den optimale løsning ville være gennemførelsen af et helt nyt regelsystem med egentlige cirkulærer og vejledninger. Tidsfristen for gennemførelsen af Retsinformationsprojektet tillader dog ikke dette, men det er Forsvarsministeriets hensigt at arbejde videre herpå.

2.5. Energiministeriet

Energiministeriet har oplyst, at der grundet ministeriets unge alder og begrænsede regelantal ikke er gennemført eller planlagt regelsanering på Energiministeriets område.

2.6. Finansministeriet

Finansministeriet har oplyst, at Lønnings- og Pensionsdepartementets arbejdsgruppe vedrørende forenkling og harmonisering af overenskomster og aftaler afgav en redegørelse den 11. november 1986. Redegørelsen har bl.a. resulteret i udstedelse af cirkulære af 28. april 1987 om overenskomst for kontorfunktionærer i statens tjeneste og cirkulære af 19. juni 1987 om overenskomst for juridiske kandidater og universitetsøkonomer.

Herudover er der ikke sket regelsanering.

2.7. Sundhedsministeriet

Sundhedsministeriets baser, der oprettes hovedsagelig ved overførsel fra Indenrigsministeriets baser, er endnu ikke etablerede. Sundhedsministeriet har ikke været omfattet af forespørgslen.

2.8. Skatteministeriet.

2.8.1. Skattedepartementet

På Skattedepartementets område er der siden 31. oktober 1986 udarbejdet 13 lovbe- kendtgørelser.

Skatteministeren har nedsat et forenklingssudvalg, der bl.a. har til opgave at forestå en systematisk gennemgang af skattelovgivningen med henblik på at vurdere, hvorledes de eksisterende regler fungerer og foreslå forenkling heraf. Endvidere har forenklingssudvalget til opgave at forestå en systematisk gennemgang af eksisterende bekendtgørelser, cirkulærer m.v. med henblik på en forenkling og revidering heraf.

2.8.2. Tolddepartementet

Tolddepartementet har oplyst, at de hyppige ændringer af told- og afgiftslovgivningen medfører, at der til stadighed udsendes ajourførte bekendtgørelser og lovebekendtgørelser. Tolddepartementet har derfor skønnet, at der ikke er behov for en sanering i større omfang i forbindelse med etablering af departementets baser.

2.9. Justitsministeriet

Justitsministeriet har oplyst, at der i tilknytning til indlægningen af forskrifter indenfor Justitsministeriets område i Retsinformation er blevet foretaget en kritisk gennemgang af forskrifterne med henblik på overvejelse af spørgsmålet om regelsanering.

Arbejdet er udført med henblik på at leve op til regeringsbeslutningen om regelsanering. Det er herved taget i betragtning, at en yderligere regelsanering, særligt med hensyn til bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, vil lette det videre arbejde med opholdelse af **edb-systemet**, og vil indebære en lettelse **for** brugerne af reglerne. Denne lettelse for brugerne vil indtræde, uanset om de anvender edb-systemet eller ej.

Som det fremgår nedenfor, har det været muligt at udarbejde nye forskrifter på en række områder i form af nye bekendtgørelser og cirkulærer ved en sammenskrivning af eksisterende forskrifter.

Arbejdet med at identificere de gældende forskrifter på cirkulæreniveau har skabt klarhed over, hvilke forskrifter der fortsat skal være gældende indenfor ministeriets forskellige ressortområder. Dette vil endvidere gøre det muligt at fremstille og ajourføre komplette samlinger af de forskrifter, som henhører under det enkelte kontor eller den enkelte afdeling.

Der er desuden foretaget en gennemgang af de ældre administrative forskrifter for at foretage ophævelse af de forskrifter, som utvivlsomt er bortfaldet.

Resultaterne af det udførte regelsaneringsarbejde vedrørende administrative forskrifter fremgår af det følgende, hvor der for de enkelte kontorer eller den enkelte afdelings vedkommende er foretaget en opregning af det udførte regelsaneringsarbejde. Der har samlet kunnet foretages ophævelse af i størrelsesordenen 500 administrative forskrifter gennem de udførte regelsaneringstiltag.

1. konto

Ved gennemgangen af forskrifter indenfor kontorets område har man ikke konstateret forskrifter, der umiddelbart kunne ophæves, fordi de utvivlsomt var bortfaldet. Der er derimod udarbejdet nye forskrifter ved en sammenskrivning af eksisterende forskrifter.

Det drejer sig om:

Bekendtgørelse om landets inddeling i retskredse, Bek. nr. 556 af 1. november 1984 med senere ændringer.

Bekendtgørelse om vederlag til stævningsmænd og til vidner i fogedforretninger, Bek. nr. 201 af 4. maj 1971 med senere ændringer.

Der er desuden udarbejdet en ny bekendtgørelse om ydelser til lægdommere og vidner m.v. i forbindelse med en generel forhøjelse af vederlaget til disse.

Det overvejes desuden at udarbejde en ny bekendtgørelse om autoriserede retsstenografer. På lidt længere sigt overvejes der en sanering af tinglysningebekendtgørelsen.

Endelig vil det blive overvejet, om der bør ske regelsanering indenfor skifteretsområdet, ligesom man løbende vil overveje behovet for regelsanering i forbindelse med nye ændringer af eksisterende forskrifter.

2. kontor

1. Pasbekendtgørelse og pascirkulære.

Justitsministeriet har den 27. august 1987 udstedt en ny pasbekendtgørelse og et nyt pascirkulære. Ved pasbekendtgørelsen og pascirkulærets ikrafttræden den 1. oktober 1987 ophævedes både den hidtidige pasbekendtgørelse samt de 9 ændringsbekendtgørelser af det hidtidige pascirkulære med de 12 ændringscirkulærer. Endvidere ophævedes en række af de cirkulæreskrivelser, som hidtil har været knyttet til pasbekendtgørelser og -cirkulæret.

2. Cirkulære om offentlig forlystelse.

Justitsministeriet har i foråret 1987 med gennemførelsen af cirkulære nr. 83 af 14. maj 1987 afsluttet arbejdet med revisionen af cirkulæret om offentlige forlystelser. I forbindelse med dette arbejde er et større antal cirkulærer blevet ophævet.

3. Brand.

Der blev i 1983 foretaget en gennemgang af samtlige bekendtgørelser og administrative forskrifter på brandområdet. Efter denne gennemgang ophævedes ved bekendtgørelse nr. 366 af 28. juli 1983 11 bekendtgørelser og ved cirkulære af 28. juli 1983 15 administrative forskrifter. En løbende gennemgang af forskrifterne på brandområdet sker i forbindelse med Statens Brandinspektions udgivelse af en lovsamling med reglerne på brandområdet. Lovsamlingen udgives hvert fjerde år.

4. konto

Der er foretaget en nøje gennemgang af 98 af de forskrifter, som 4. kontor har i bekendtgørelses- og cirkulærebasen.

Som resultat heraf er 6 forskrifter slettet, idet de er bortfaldet som værende overflødige, medens der er iværksat høringer med henblik på ophævelse af yderligere 3 forskrifter. For 3 forskrifters vedkommende er der truffet principbeslutning om ajourføring. For så vidt angår de resterende 86 forskrifter, har den nævnte gennemgang vist, at der ikke er behov for ændringer.

Der er endvidere foretaget en undersøgelse af 4. kontors øvrige forskrifter, der især koncentrerer sig om flere større retsområder. Ca. 12 af disse forskrifter vil blive nøje gennemgået med henblik på regelsanering/ajourføring i forlængelse af den aktuelle ændring af våbenloven, ligesom 3 forskrifter vil blive nøje gennemgået i lyset af den nye lov om dyreforsøg, der blev vedtaget i sommeren 1987.

Endvidere vil 4. kontor i løbet af ganske kort tid tage initiativ til nedsættelse af en arbejdsgruppe, der vil få til opgave at foretage en sanering af reglerne vedrørende eksekutorer m.v. Det drejer sig om en forordning fra 1785, en bekendtgørelse fra 1933 med 8 senere ændringsbekendtgørelser samt ca. 23 cirkulærer og skrivelser.

Den nævnte undersøgelse af forskrifter knyttet til kontorets større retsområder har endvidere vist, at der for visse af disse områder er eller vil opstå et behov for en større gennemgang af de pågældende forskrifter. Således vil der i den nærmeste fremtid blive nedsat et udvalg, der skal udarbejde et forslag til en ny dyreværnslov. I forlængelse af dette udvalgsarbejde vil ca. 15 forskrifter i bekendtgørelses- og cirkulærebasen blive gennemgået med henblik på sanering/ajourføring. Endvidere vil en kommende revision af strandingsloven medføre en lignende sanering omfattende ca. 10 forskrifter.

Dette arbejde indgår i 4. kontors mere langsigtede planlægning.

Lovafdelingen, kontoret for andre ministeriers lovforslag

Kontoret har med udgangspunkt i »registranten« foretaget en gennemgang af de administrative forskrifter, der henhører under kontoret.

Det kan oplyses, at den nye vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter er udsendt den 22. september 1987. I forbindelse hermed bortfaldt vejledning nr. 80 af 9. april 1973 om udarbejdelse af bekendtgørelser.

En gennemgang af de øvrige administrative forskrifter under kontoret, 10 i alt, har ikke givet kontoret anledning til yderligere regelsanering.

Færdselssikkerhedsafdelingen

1. Bekendtgørelse nr. 42 af 2. marts 1956 om udenlandske køretøjer og udenlandske førere af motorkøretøjer med senere ændringer er ophævet ved bekendtgørelse nr. 504 af 22. juli 1987. Antallet af forskrifter er herved reduceret med 8.

2. En række bekendtgørelser, der senere er ændret ved en eller flere ændringsbekendtgørelser, vil blive ophævet ved udarbejdelse af nye bekendtgørelser, der tillige indebærer materielle ændringer af de gældende forskrifter.

2.1. Bekendtgørelse nr. 175 af 21. maj 1962 om motorkøretøjer, der erhvervsmæssigt benyttes til personbefordring med senere ændringer forventes ophævet før årets udgang ved ny bekendtgørelse om samme. Antallet af forskrifter reduceres med 9.

2.2. Bekendtgørelse nr. 154 af 22. april 1977 om køretøjers indretning og udstyr med senere ændringer forventes ophævet ved virkning fra 1. januar 1988 ved udstedelse af en ny udstyrsbekendtgørelse. Bekendtgørelse nr. 21 af 20. januar 1977 om advarselstrekant og havariblink samt bekendtgørelse nr. 157 af 22. april 1977 med senere ændringer ophæves samtidig, idet forskrifterne er indarbejdet i den ny udstyrsbekendtgørelse. Antallet af forskrifter reduceres med 11.

2.3. Bekendtgørelse nr. 295 af 21. november 1966 om godkendelse af kørelærere med senere ændringer vil blive ophævet omkring årsskiftet ved udstedelse af ny bekendtgørelse. Samtidig kan bekendtgørelse nr. 144 af 15. april 1977 om kørekort, der ikke længere er gældende, men stadig er indlagt i regelbasen tages ud af denne. Antallet af forskrifter reduceres med 3.

2.4. Bekendtgørelse nr. 330 af 21. juni 1977 om køretøjers største bredde, længde, højde, vægt og akseltryk med senere ændringer forventes ophævet omkring årsskiftet ved udstedelse af ny dimensionsbekendtgørelse. Bekendtgørelse nr. 257 af 27. juni 1966 om kørsel med blokvogn med senere ændringer ophæves samtidig, idet forskriften er indarbejdet i dimensionsbekendtgørelsen. Antallet af forskrifter reduceres med 9.

2.5. Bekendtgørelse nr. 328 af 23. november 1961 om slæbning er ikke ændret, men denne forskrift og bekendtgørelse nr. 68 af 9. marts 1972 om kørsel på motorvej vil senere blive erstattet af een samlet bekendtgørelse om slæbning. Antallet af forskrifter reduceres med 1.

3. En række bekendtgørelser med senere ændringsbekendtgørelser tænkes ophævet ved nye bekendtgørelser, som alene består af en sammenskrivning af de eksisterende forskrifter.

3.1. Bekendtgørelse nr. 123 af 29. marts 1977 om afgift for standsnings- og parkeringsforseelser med senere ændringer. Antallet af forskrifter reduceres med 4.

3.2. Bekendtgørelse nr. 381 af 31. august 1979 om synsfri sammenkobling aflastbiler og sættevogne med senere ændringer. Samtidig kan bekendtgørelse nr. 331 af 21. juni 1977, der er indlagt i regelbasen på grund af u hensigtsmæssig overgangsbestemmelse i den førstnævnte forskrift, udtages. Antallet af forskrifter reduceres med 4.

3.3. Bekendtgørelse nr. 382 af 31. august 1979 om synsfri sammenkobling af personbil eller varebil og påhængsvogn, campingvogn eller andet registreringspligtigt påhængsredskab med senere ændringer. Antallet af forskrifter reduceres med 2.

4. Det undersøges endvidere, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at søge nogle ældre bekendtgørelser med en eller flere ændringsbekendtgørelser ophævet ved udstedelse af ny forskrift, uanset dette næppe kan ske alene ved sammenskrivning af de eksisterende forskrifter.

4.1. Bekendtgørelse nr. 271 af 25. maj 1940 om motorkøretøjers anvendelse til snerydning med senere ændringer. Antallet af forskrifter kan i givet fald reduceres med 2.

4.2. Bekendtgørelse nr. 309 af 9. august 1960 om forsvarets, civilforsvarets og brandvæsenets køretøjer med senere ændringer. Antallet af forskrifter kan i givet fald reduceres med 2.

4.3. Bekendtgørelse nr. 172 af 8. maj 1963 om motorkøretøjer, der udlejes uden fører med senere ændringer. Antallet af forskrifter kan i givet fald reduceres med 5.

4.4. Bekendtgørelse nr. 138 af 22. april 1977 om vejafmærkning med senere ændringer. Antallet af forskrifter kan i givet fald reduceres med 4.

4.5. Bekendtgørelse nr. 184 af 13. april 1978 om offentlig befordring af skoleelever med senere ændringer. Antallet af forskrifter kan i givet fald reduceres med 1. Der er formentlig initiativ til ændring på vej fra Undervisningsministeriet.

5. Nogle bekendtgørelser bevares uændret, uanset de er ændret ved en eller flere ændringsbekendtgørelser.

5.1. Bekendtgørelse nr. 198 af 24. juni 1955 om køretøjers indretning og udstyr med senere ændringer. Bekendtgørelsen er ændret ved i alt 30 ændringsbekendtgørelser.

En sammenskrivning vil give anledning til uforholdsmæssigt store problemer med hensyn til overgangsregler.

5.2. Bekendtgørelse nr. 479 af 22. september 1978 om særlige færdselsregler i opholds- og legeområder efter færdselslovens § 40, som ændret ved bekendtgørelse nr. 240 af 17. maj 1982.

6. En række ældre bekendtgørelser, som ikke er ændrede, ophæves ved lejlighed ved udstedelse af nye bekendtgørelser.

6.1. Bekendtgørelse nr. 102 af 24. april 1956 om afskærmning af gribekløer på traktorer.

6.2. Bekendtgørelse nr. 540 af 7. november 1974 om indbringelse af køretøjer ved politiets foranstaltning og salg af køretøjer, der henstår hos politiet og Statens Bilinspektion. Der er i øvrigt muligvis behov for lovændring, når udfaldet af en verserende ombudsmandssag foreligger.

6.3. Bekendtgørelse nr. 370 af 16. juli 1975 om P-skiver.

6.4. Bekendtgørelse nr. 608 af 12. november 1975 om fritagelse for pligten til at anvende sikkerhedssele. Beror på generelle ændringer af pligten til at anvende sikkerhedsseleler.

6.5. Bekendtgørelse nr. 254 af 17. maj 1976 om fritagelse for pligten til at anvende styrthjelm og om krav til styrthjelme.

6.6. Bekendtgørelse nr. 142 af 14. april 1977 om forbud mod forhandling af særligt sikkerhedsøgende udstyr (tuningsdele), der kan anvendes til knallert.

6.7. Bekendtgørelse nr. 143 af 14. april 1977 om udrykningskørsel.

7. Når det umiddelbart forestående regelsaneringsarbejde er afsluttet, ophæves bekendtgørelse nr. 150 af 18. april 1977 om opretholdelse af visse bekendtgørelser udstedt i henhold til tidligere færdselslovgivning, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 2 af 2. januar 1985, ved ny bekendtgørelse om samme. Antallet af forskrifter reduceres med 6. Revisionsbehov tillige på grund af tidligere fejl.

8. F-afdelingen har endvidere gennemgået afdelingens forskrifter optaget i cirkulærebasen. En række af disse forskrifter vil kunne ophæves helt eller delvist, eventuelt i forbindelse med sammenskrivning af flere forskrifter.

F-afdelingen vil endvidere fremskynde og intensivere regelsaneringsarbejdet.

Familieretsdirektoratet

I forbindelse med indlæggelsen af Familieretsdirektoratets forskrifter i 1986 skete en materiel gennemgang af forskrifter med henblik på at sikre, at kun de forskrifter, der var gældende og/eller kundgjort blev indlagt.

Familieretsdirektoratet har på ny gennemgået de indlagte forskrifter. Man er i den forbindelse blevet opmærksom på, at enkelte forskrifter burde have været ophævet. Dette er nu for størstedelens vedkommende bragt i orden. De sidste ændringer vil blive drøftet på et møde med repræsentanter fra statsamterne og forvaltningsafdelingerne i slutningen af oktober måned.

Ved udstedelse af nye forskrifter vil Familieretsdirektoratet for fremtiden i det omfang, det måtte være hensigtsmæssigt, i hvert enkelt tilfælde søge at indarbejde og/eller ophæve tidligere udstedte forskrifter, der vedrører samme forhold.

Direktoratet for Kriminalforsorgen

Direktoratet har med udgangspunkt i registranten for bek-basen og cir-basen foretaget en kritisk gennemgang af de administrative forskrifter, hvorved det er konstateret, at

der fra Retsinformation skal slettes 9 skrivelser, der er forældede eller formelt ophævede.

Endvidere har direktoratet udarbejdet en oversigt over forskrifter, som er saneret, ialt 8, samt forskrifter, ialt 25, som vil blive taget op til revision bl.a. i forbindelse med fastsættelse af nye regler på det pågældende område.

For så vidt angår bidrag til redegørelse for saneringsarbejdet, kan det oplyses, at der har fundet en generel regelsanering sted i forbindelse med indlægningen af forskrifter i Retsinformation, ligesom en række ældre bestemmelser i årets løb er blevet ophævet, især i forbindelse med forvaltnings- og offentlighedslovens ikrafttræden.

Rigsadvokaten

Der er indenfor dette område foretaget følgende sanering:

1. Den 15. februar 1984 blev der udsendt en revideret samling af meddelelser og instruktioner 1956-1973, hvorved alene blev genoptrykt de forskrifter, som skønnedes fortsat at have interesse. Herved blev der ophævet ialt 288 forskrifter.

2. Ved udsendelse indtil 1984 af register til meddelelser fra årene efter 1973 er på tilsvarende måde ophævet ialt 6 forskrifter.

3.1 forbindelse med indlægningen i Retsinformation er der yderligere ophævet 10 forskrifter fra tiden indtil 1973 samt 21 forskrifter efter 1973.

4. Der er således ophævet eller på anden måde saneret ialt 325 rigsadvokatforskrifter, hvilket kan sammenlignes med, at tallet for aktuelle forskrifter på dette område i Retsinformation nu er 290.

5. Der vil snarest ske en sanering afj GIR 174 19660804 (unge lovovertrædere) som ændret ved 3 senere forskrifter, mens en yderligere sanering af forskrifterne, navnlig før 1956, planlægges på lidt længere sigt.

Ved fremtidige meddelelser, som ændrer tidligere forskrifter, vil den eller de ældre forskrifter i videst muligt omfang blive indarbejdet i ændringsforskriften.

2.10. Kultur- og Kommunikationsministeriet

Kultur- og Kommunikationsministeriet har oplyst, at for så vidt angår det område, der henhørte under Kulturministeriet — nu under Kulturdepartementet — er antallet af regler, der fastsætter normer og retningslinier i forhold til befolkningen, yderst begrænset.

Ministeriets regler er tidligere blevet gennemgået som led i det almindelige moderniseringsarbejde, og der er i den forbindelse sket en regelforenkling, specielt på biblioteksområdet.

På den baggrund må ministeriets initiativer og resultatet med hensyn til regelforenkling blive meget begrænsede, men man er fortsat meget opmærksom på mulighederne for regelforenkling.

Det kan i øvrigt oplyses, at der i den forløbne periode er gennemført regelforenkling i form af udarbejdelse af en række lovbekendtgørelser. Dette er sket i forbindelse med forberedelsen af indlægningen af ministeriets retsforskrifter i Retsinformation.

2.11. Landbrugsministeriet

Landbrugsministeriet har oplyst, at man i perioden fra 1. august d.å. til ca. medio november d.å. vil konsolidere alle ændrede forskrifter og evt. ophæve forskrifter, der i øvrigt måtte bortfalde.

Der er foretaget en overslagsmæssig beregning af, hvor mange landbrugsministerielle forskrifter, der må forventes saneret/konsolideret. Beregningens resultat kan skematisk fremstilles således:

Samlet ikraftværende forskriftsmængde :

1. Love	ca.	68 stk.
2. Bekendtgørelser	ca.	500 stk.
3. Cirkulærer	<u>ca.</u>	<u>710 stk.</u>
lait	<u>ca.</u>	<u>1.278 stk</u>

Heraf forventes følgende hovedforskrifter konsolideret:

1. Love	ca.	30 stk.
2. Bekendtgørelser og cirkulærer	ca.	100 stk.
lait	<u>ca.</u>	<u>130 stk</u>

Det anførte antal konsoliderede hovedforskrifter kan måske forekomme beskedent i forhold til en samlet ikraftværende forskriftsmængde på ca. 1.300. Det skal imidlertid erindres, at et betydeligt antal ændringsforskrifter vil bortfalde ved hovedforskrifternes konsolidering, idet der ikke er foretaget nogen beregning af det gennemsnitlige antal ændringsforskrifter pr. konsolideret hovedforskrift.

Landbrugsministeriet sigter således foreløbigt på at have afsluttet regelsaneringen/konsolideringen med udgangen af indeværende år, således at ministeriets forskrifter så vidt muligt kan foreligge fuldt konsoliderede pr. 1. januar 1988, der er Landbrugsministeriets skæringsdato i forhold til historiske baser i Retsinformation.

2.12. Miljøministeriet

Miljøministeriet har oplyst følgende:

Miljøstyrelsens område

Der er til endelig opfyldelse af vandmiljøhandlingsplanen udarbejdet en bekendtgørelse om husdyrgødning og ensilage m.v., der erstatter den oprindelige bekendtgørelse nr. 15 af den 24. januar 1986 og ændringsbekendtgørelsen af den 14. maj 1987. Samtidig indføres enkelte yderligere ændringer. Denne nye bekendtgørelse om husdyrgødning og ensilage trådte i kraft den 1. november 1987.

Der arbejdes på en ny bekendtgørelse om olie- og kemikalieaffald. Denne bekendtgørelse vil betyde en ændring og en sammenskrivning af de 2 hidtidige bekendtgørelser om olieaffald og om kemikalieaffald:

- 1) Bek. nr. 121 af den 17. marts 1976 om kemikalieaffald.
- 2) Bek. nr. 410 af den 27. juli 1977 om olieaffald.

Ligeledes vil der blive udarbejdet et nyt cirkulære om olie- og kemikalieaffald til afløsning af:

- 1) Gir. af den 14. oktober 1976 om kemikalieaffald.
- 2) Gir. af den 1. september 1977 om olieaffald.

Man er i færd med at udarbejde en ny kosmetikbekendtgørelse på grundlag af EØF-direktiv af den 2. februar 1987 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om kosmetikmidler. Den nye bekendtgørelse skal også indeholde bek. nr. 380 af den 11. juli 1984 om kosmetiske produkter samt ændringer til denne, d.v.s. bek. nr. 637 af den 20. december 1985 og bek. nr. 95 af den 1. januar 1987.

Det påtænkes at revidere og præcisere reglerne i autoværkstedsbekendtgørelsen — Miljøministeriets bek. nr. 467 af den 5. november 1985. Der er overvejelser om, i forbindelse med en ændring af reglerne om rottebekæmpelse, at sammenskrive de eksisterende bekendtgørelser. Det drejer sig om følgende bekendtgørelser:

- 1) Bekendtgørelse om bekæmpelse af rotter, nr. 666 af den 16. december 1982.
- 2) Bekendtgørelse om autorisation til udøvelse af erhvervsmæssig rottebekæmpelse, nr. 517 af den 3. december 1985, og
- 3) Bekendtgørelse om gebyrer til dækning af omkostningerne ved bekæmpelse af rotter, nr. 10 af den 16. januar 1984.

Endvidere påregnes det i 1989 at udarbejde en ny bekendtgørelse til erstatning for bekendtgørelse nr. 349 af den 16. juni 1977 om anvendelse af gifte og sundhedsfarlige stoffer til specielt angivne formål samt senere ændringer.

Planstyrelsens område

Regelsaneringen indenfor lands- og regionsplanlovenes område forventes iværksat i slutningen af 1987.

Skov- og Naturstyrelsens område

I forbindelse med opfølgningen af redegørelsen af den 2. marts 1987 om strategi på marginaljordsområdet om naturbevaring og fritidslivet m.v. har man udarbejdet forslag til ændring af naturfredningsloven, som bl.a. indeholder en forenkling af reglerne i lovens kap. V.

Såfremt forslaget vedtages, vil der være behov for at udstede nye bekendtgørelser og cirkulærer til afløsning af de hidtil gældende. I denne forbindelse vil det blive tilstræbt at reducere det samlede antal administrative forskrifter efter loven.

2.13. Trafikministeriet

Trafikministeriet har oplyst, at som følge af, at tidspunktet for påbegyndelse af etableringen af ministeriets baser under Retsinformation er den 1. september 1988, er den regelsanering, der er gennemført siden den 31. oktober 1986, af beskeden omfang.

Der er således endnu ikke taget initiativer til udstedelse af lovbekendtgørelser, ligesom der ikke i videre omfang er gennemført regelsaneringer af bekendtgørelser og cirkulærer. Imidlertid planlægges »sammenskrivning« af et antal bekendtgørelser på luftfartsområdet til gennemførelse inden indlæggelsen af ministeriets retsforskrifter i Retsinformation. Inden for det område, der reguleres ved Statens Luftfartsvæsenes »Bestemmelser for Civil Luftfart« (BL'er), er der allerede gennemført enkelte regelsaneringer, og yderligere tiltag er under overvejelse.

Herudover er der udstedt en bekendtgørelse om erhvervsmæssig buskørsel (bekendtgørelse nr. 244 af 1. maj 1987) til erstatning af en bekendtgørelse fra 1962 om regulativ for omnibuskørsel med motorkøretøjer.

Arbejdet med regelsanering vil imidlertid blive intensiveret i den kommende tid op til tidspunktet for etableringen af ministeriets baser under Retsinformation.

2.14. Indenrigsministeriet

Indenrigsministeriet har oplyst, at der ikke er foretaget yderligere regelsanering siden 31. oktober 1986.

2.15. Socialministeriet

Socialministeriet har oplyst, at der ikke er foretaget yderligere regelsanering end den pr. 31. oktober 1986 planlagte.

2.16. Statsministeriet

Statsministeriet har oplyst, at ministeriet har reduceret antallet af cirkulærer fra ca. 40 til 12. Det er dels sket ved, at forældede cirkulærer er ophævet, og dels ved at andre cirkulærer er inkorporeret i andre ministeriers cirkulærer og vejledninger.

2.17. Industriministeriet

Industriministeriet har oplyst, at det regelsaneringsarbejde, der blev orienteret om på rådets møde den 31. oktober 1986, fortsattes indtil åbningen af Industriministeriets baser den 2. april 1987.

Ministeriet vil stadig i videst muligt omfang lade udfærdige lovbekendtgørelser samt undgå at udstede ændringsbekendtgørelser og -cirkulærer, men i stedet udstede nye retsforskrifter, hvori ændringerne er indarbejdede.

2.18. Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke siden den 31. oktober 1986 har foretaget eller planlagt nogen regelsanering.

2.19. Kirkeministeriet

Kirkeministeriet har oplyst, at ved Kirkeministeriets cirkulære af 14. august 1987 om folkekirkens og de anerkendte trossamfunds ministerialbøger er gennemført en betydelig regelsanering, idet 14 cirkulærer er sammenarbejdet til 1. Ved en supplerende cirkulæreskrivelse, som udsendes i december måned 1987, vil ske en yderligere sanering af mindst samme omfang.

2.20. Undervisnings- og Forskningsministeriet

Undervisnings- og Forskningsministeriet har oplyst, at regelsaneringen er fortsat siden 31. oktober 1986, især således at bekendtgørelser og cirkulærer med ændringer er sammenskrevet og nyudstedt som »hele« forskrifter. Dette er ofte sket i forbindelse med en delegation af kompetence til direktoraterne og afskæring af klage til departementet.

Fra den 1. januar 1988 gennemføres yderligere delegation ved at udformningen af love og bekendtgørelser på de respektive uddannelsesområder generelt lægges til direktoraterne med departementets 1. afdeling som teknisk rådgiver og koordinator. Den løbende regelsanering vil derfor i højere grad end nu komme til at foregå i direktoraterne.

En række af ministeriets enheder har givet oplysninger om mere konkrete regelsanerings-foranstaltninger :

Departementets 2. afdeling:

1. kontor (Folkeskolen, friskoler og private grundskoler)

Der er ikke gennemført regelsanering, men planlagt følgende sanering:

- 1) Nyt cirkulære om normering af tjenestemandstillinger m.v. i folkeskolen påregnes udsendt i vinteren 1987/88, når forhandlinger med Danmarks Lærerforening er afsluttet.
- 2) Nyt cirkulære om ansættelse og afskedigelse af tjenestemænd m.fl. ved kommunernes og amtskommunernes skole- og undervisningsvæsen forventes udsendt i foråret 1988, når ændringer i tjenestemandsløvgivningen og skolestyrelsesloven er gennemført.

2. kontor (Gymnasieskolen, erhvervsskolerne, folkeoplysning og frie kostskoler)

Der er gennemført følgende sanering:

- 3) Med Undervisningsministeriets skrivelse af 2. februar 1987 er udsendt »Bestemmelser vedrørende ansættelse og aflønning af vikarer, kvotaansatte og timelærere i gymnasieskolen m.v.«, der er tilvejebragt ved sammenskrivning af bestående regler

og kodifikation af gældende praksis. I forbindelse hermed er med virkning fra 1. januar 1987 ophævet 7 ældre cirkulærer.

- 4) Med Undervisningsministeriets skrivelse af 29. september 1987 er ophævet cirkulære af 15. november 1966 om administrations- og inspektionsordninger ved statens gymnasieskoler og studenterkursus med virkning fra 1. august 1987. Cirkulærets bestemmelser måtte anses for afløst af nyere bestemmelser.
- 5) Ved Undervisningsministeriets cirkulære af 14. maj 1987 om aflønningsregler for ledere og lærere efter kapitel I og III i lov om fritidsundervisning m.v. samt efter lov om specialundervisning for voksne og efter lov om undervisning af voksne indvandrere, som trådte i kraft pr. 1. april 1987, er der ophævet 8 ældre cirkulærer.

Direktoratet for de Videregående Uddannelser:

Uddannelseskantoret :

Siden direktoratets brev af 20. oktober 1986 er foretaget regelsanering på de fleste af uddannelseskantorets områder. Dette har især bestået i en sammenskrivning af bekendtgørelser og ophævelse af gamle bekendtgørelser i forbindelse med udstedelse af nye bekendtgørelser. Siden 20. oktober 1986 er udstedt 26 nye bekendtgørelser i forbindelse med sammenskrivning og 3 nye bekendtgørelser i forbindelse med ophævelse af gamle bekendtgørelser.

Således er antallet af hovedbekendtgørelser d.d. (5. oktober 1987) 125. Af disse forventes 47 ophævet eller ændret inden 1. februar 1988.

Administrationskantoret

Der er udstedt 8 nye love bekendtgørelser, udarbejdet 7 nye bekendtgørelser, hvori ændringsbekendtgørelserne er indarbejdet samt udsendt et nyt regulativ og nye retningslinier på et enkelt område.

Direktoratet for Folkeskolen og Seminarier m.v.:

15 cirkulærer og cirkulæreskrivelser forventes ændret.

4 retsforskrifter, der efter den nye struktur hører under DFS' område, forventes ændret.

8 bekendtgørelser vedr. henholdsvis specialundervisning og småbørn, samt vejledningerne, der knytter sig hertil, forventes ændret til 2 nye bekendtgørelser. Der er endvidere ændret 2 cirkulærer.

Direktoratet for Folkeoplysning, Frie Grundskoler m.v.

1. kontor:

1) Sammenskrivningen af tre cirkulærer er sket. Nyt cirkulære er udsendt.

2) Sanering af lov om fritidsundervisning m.v. foregår i Folkeoplysningsudvalget, som ventes af afgive betænkning i foråret 1989.

3) Udvalget vedrørende den prøveforberedende enkeltfagsundervisning på grundlæggende niveau har bl.a. til opgave at »overveje mulighederne for en forenkling af administrationen og styringen af undervisningen, således at kurserne får større mulighed for at bestemme over virksomheden inden for de økonomiske rammer, der afstikkes for det enkelte kursus«. Udvalget forventer at afgive betænkning foråret 1988.

2. kontor

Den nye tilskudsordning vedrørende de private skoler medfører, at et cirkulære og en cirkulæreskrivelse om forbruget af skematimer i børnehaveklasser bortfalder med udgangen af 1987. Yderligere sanering er ikke planlagt, men kommer måske.

2.21. Økonomiministeriet

Der er ikke siden den 31. oktober 1986 foretaget eller planlagt regelsanering på Økonomiministeriets område.



Dokumenter fra det italienske »Enlex«

2. EXAMPLES OF NATIONAL DOCUMENTS IN ENGLISH FROM THE ENLEX DATA BANK

For the purpose of providing a better understanding of the ENLEX archives, a cross section of on-line massime is given; these have been taken from judgements pronounced by the Court of Justice of the European Communities and judicial authorities of some of the EEC member states.

a) Example of Italian massima:

PIRETORE LA SPEZIA ITALY
 SEZ.00 SENT.00000 UD. 04/03/7? FO. A820135
 PRES. MARCHISIELLO : EST. MARCHISIELLO : IMP. ALLEGRI
 CONVICTION
 PTO 820133 TOXIC PRODUCTS - IN GENERAL - THERMOELECTRIC
 PLANT - SAFETY MEASURES NECESSARY FOR THE PROTECTION OF
 WORKERS - LIABILITY OF THE DIRECTOR AND OF THE OPERA-
 TIONS MANAGER OF THE PLANT.
 • PT5 820139 TOXIC PRODUCTS - RADIOACTIVE SUBSTANCES.
 DECR. PRES. REP. 13/2/1964 NUM. 185 ART. 41
 THE DIRECTOR AND THE OPERATIONS MANAGER OF A THERMOELECTRIC
 PLANT WILL BE HELD TO BE LIABLE WHEN THEY HAVE NOT IN ANY WAY
 ORGANIZED WORK SO AS TO REDUCE THE NUMBER OF WORKERS EXPOSED
 TO THE DANGERS OF RADIATION AND HAVE CONSTANTLY KEPT THE WOR-
 KERS UNINFORMED. EVEN IF THE QUANTITY OF RADIO-ACTIVE MATERIAL
 IN THE WORK PLACE IS MINIMAL. UN THE PRESENT INSTANCE. CHAR-
 GES RELATED TO FAILURE ON THE PART OF THE ENEL THERMOELECTRIC
 STATION IN LA SPEZIA TO PUT INTO EFFECT THE MEASURES PRESCRI-
 BED BY LAW FOR THE PROTECTION OF EMPLOYED WORKERS OPERATING E-
 QUIPMENT CONTAINING RADIOACTIVE SUBSTANCES WITH PARTICULAR RE-
 FERENCE TO INSTRUMENTS DESIGNED FOR THE MONITORING OF THE DE-
 GREE OF CARBON IN THE FEED PLANT).
 RIVISTE. RIVISTA GIURIDICA LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE. IV. .
 1979. 477/

b) Example of Belgian maxima:

TRIBUNAL CIVIL VERVIERS BELGIUM
SEZ.00 SENT.00000 DEL 03/04/86 UD. 03/02/33 PD. B860027
PRES. FOCROULLE : RIC. LECLoux : RES. POTTIER
CONVICTION
RUA4 860027 NOISE - NOISE NUISANCE - NEIGHBOURHOOD - PIGEONS
- INCONVENIENCE FOR THE NEIGHBOURS
RUD 660027 NOISE - CIVIL LIABILITY - PIGEONS - INCONVENIEN-
CE FOR THE NEIGHBOUR - REDRESS DUE
CODE CIVIL. ARTICLE 544. 524 ET 564
WHEN P NEIGHBOUR'S PIGEONS INVADE THE ADJOINING PROPERTY
FOULING IT BY THEIR DROPPINGS OR SULLYING IT WITH THEIR FEAT-
HERS AND INCONVENIENCING THE INHABITANTS BY THEIR COOING ONCE
DAY BREAKS THEIR OWNER IS OBLIGED TO COMPENSATE THE PERSON
WHO HAS BEEN CAUSED PREJUDICE IN THIS WAY.
RIVISTE JURISPRUDENCE DE LA COUR D'APPEL DE LIEGE...
1953/54 15

c) Example of Danish maxima:

VESTRE LANDSRET VIBORG DENMARK
SEZ. V SENT.V136? DEL 00/00/68 UD. 12/09/6? PD. D860110
: P.M. ANKLAGEMYNDIGHEDEN : IMP. HILMER BRUNO OVERGAARD SOE-
RENSEN
CONVICTION
NA641 860110 NATURE - NATURAL RESOURCES - FLORA - WOODLANDS.
NATURFREDNINGSLOVEN PAR 40. STK. 1
NATURFREDNINGSLOVEN PAR 25
SOERENSEN OWNED SOME LAND. WHICH COVERED MORE THAN 20 HECTA-
RES. AT THE TIME WHEN HIS GRANDFATHER BOUGHT IT. IT WAS MOOR-
LAND. IN THE 1930'S IT HAD BEEN COVERED WITH SCRUB. IN 1969 IT
HAD BECOME BRUSHWOOD OR WOODLAND. WITH BUSHES AND TREES OF A
HEIGHT OF UP TO TEN METRES. THE COURT STATED THAT THIS LAND
WAS TO BE REGARDED AS FOREST IN THE SENSE OF NATURFREDNINGSLO-
VEN PAR 23. WITHOUT PERMISSION HE HAD ERECTED A SMALL. WOODEN
COTTAGE ON THE LAND. AS THE LAND WAS TO BE REGARDED AS FOREST
THIS WAS A VIOLATION OF NATURFREDNINGSLOVEN PAR 23. STK. 2.
AND IN PURSUANCE THEREOF HE WAS CHARGED A FINE OF 300 KRONER
WITH THE ALTERNATIVE OF 10 DAYS OF SIMPLE DETENTION. BUT BE-
CAUSE SOERENSEN HAD BY THEN SUBMITTED AN APPLICATION FOR AN E-
XEMPTION TO THE COMPETENT AUTHORITIES A CLAIM TO REMOVE THE
COTTAGE WAS NOT ACCEPTED.
RIVISTE: UGESKRIFT FOR RETSVAESEN.. 1969. 979



d) Example of French massima:

CONSEIL D ETAT PARIS 1 FRANCE
5EZ.05 SENT.29312 UD. 01/02/85 PD. E850030
PRES. COUDURIER : REL. FORNACCIARI : RIC. FROMENT
REJECTION
ACB 850030 WATERS - INDUSTRIAL AND CIVIL ESTABLISHMENTS -
NUCLEAR FACILITIES - EVAPORATION OF WATER - IMPACT
STUDY NOT QUANTIFYING SOME OF THE EXPENDITURES DESIGNED
TO COMPENSATE FOR THE PROJECT'S POLLUTING EFFECTS (AR-
TICLE 2. PARAGRAPH 2 OF THE DECREE OF OCTOBER 12. 1977)
- EXPENDITURES SMALL IN COMPARISON WITH THE TOTAL COST
OF THE PROJECT - OMISSION HAVING NO EFFECT ON THE VALI-
DITY OF THE PROCEEDING.
NAH 850030 NATURE - NATURAL ENVIRONMENT (ALTERATION) - EN-
VIRONMENTAL IMPACT - NUCLEAR FACILITIES - IMPACT STUDY
- CONTENTS - LEGALITY.
CODE DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL ET DE LA NAVIGATION INTERIEURE
ART 33
3
LOI 629 10 07 1976 ART 2
DECRET 29 16 01 1981
DECRET 766 30 07 1963 ART 53 3
DECRET 1141 12 10 1977 ART 2 AL 2
IMPACT STUDY OF A NUCLEAR FACILITY OMITTING AN ESTIMATE OF
THE EXPENSES ENTAILED BY MEASURES DESIGNED TO COMPENSATE FOR
THE EVAPORATED WATER. SUCH EXPENSES NOT BEING QUANTIFIABLE
WHEN THE STUDY WAS MADE. THE COST OF SUCH STEPS. AS FINALLY
DECIDED ON. BEING VERY SMALL IN COMPARISON WITH THE TOTAL COST
OF THE PROJECT. THAT OMISSION HAD NO EFFECT ON THE VALIDITY OF
THE PROCEEDING PRELIMINARY TO THE DECLARATION OF PUBLIC UTI-
LITY OF THE PROJECT.

e) Example of English massima:

QUEEN'S BENCH DIVISION LONDON E W UNITED KINGDOM
5EZ.00 SENT.00000 UO. 24/05/83 PD. FB50086
PRES. MCCULLOUGH J : P.M. THE LONDON BOROUGH OF TOWER HAMLETS
: IMP. MARGARET MANZONI & ANGELA WALDER
APPEAL DISMISSED: ACCUSED ACQUITTED
RUE 830086 NOISE - CRIMINAL LIABILITY - NOISE IN A PUBLIC
PLACE - NOTICE UNDER S58 (1) OF THE CONTROL OF POLLU-
TION ACT. 1974 - APPLIES TO NOISE EMITTEO FROM PREMISES
ONLY.
CONTROL OF POLLUTION ACT. 1974. S58 (1)
THE LONDON BOROUGH OF TOWER HAMLETS SERVED NOTICES UNDER 550
(1) OF THE CONTROL OF POLLUTION ACT. 1974 ON DEMONSTRATORS.
WHO ON VARIOUS OCCASIONS HAD MADE A GREAT DEAL OF NOISE. CHAN-
TING AND WITH THE USE OF MEGAPHONES. IN CLUB ROW TO PROTEST A-
GAINST THE SALE OF ANIMALS IN THE STREET MARKET THERE. THE
CROWN COURT ALLOWED THE DEMONSTRATORS' APPEAL AND THE BOROUGH

COUNCIL APPEALED BY WAY OF CASE STATED TO THE QUEEN'S BENCH. THE ISSUE WAS WHETHER S58 (1) OF THE 1974 ACT SHOULD BE READ IN ISOLATION AND THEREFORE EXTEND TO NOISE EMITTED FROM PUBLIC PLACES OR WHETHER IT SHOULD BE READ IN CONJUNCTION WITH S58 (2) S59 AND S63 TO 67 OF THE 1974 ACT AND WITH REFERENCE TO THE PUBLIC HEALTH ACT. 1936 AND THE NOISE ABATEMENT ACT. 1960 WHICH PRECEDED THE 1974 ACT AND THEREFORE APPLY ONLY TO NOISE EMITTED FROM PREMISES. HELD: S58 <1> OF THE 1974 ACT DID NOT EXTEND TO UNDESIRABLE STATES OF AFFAIRS ON HIGHWAYS. AGAINST WHICH THE LEGISLATURE HAD PROVIDED ADEQUATE PROTECTION UNDER THE HIGHWAYS ACT. 1980. THE LICENSING ACT. 1872. THE LICENSING ACT. 1902 AND THE CRIMINAL JUSTICE ACT. 1977 IN SECTIONS DEALING WITH DRUNKEN AND DISORDERLY BEHAVIOUR.

RIVISTE: THE JOURNAL OF PLANNING AND ENVIRONMENTAL LAW.. 1984 437.

f) Example of Greek massima:

AREIOS PAGOS ATHINA GREECE
SEZ.00 SENT.00001 DEL 07/01/81 UD. 07/01/81 PD. G840016
PRES. K. ANASTASSOPOULOS : EST. CH. PLOYMIS : IMP. EVR. AN-
THOPOULOS
QUASHING OF JUDGEMENT
ARB 840016 AIR - CRIMINAL LIABILITY - DISPOSAL OF OBJECTS -
POLLUTION - CEMENT PRODUCING PLANT - EMISSION OF DUST
PARTICLES.
ARD 840016 AIR - PENALTIES - RESIDENTIAL AREAS - POLLUTION
- NEGLIGENCE - COURT'S DECISION.
RIA 840016 WASTE - CRIMINAL LIABILITY - ADMISSIBLE LEVELS
OF POLLUTION - MINISTERIAL DECISIONS - QUASHING OF
JUDGEMENT.
ARTICLE 428 PENAL CODE
- THE CRIMINAL ACT OF POLLUTION. COVERED BY ART. 428 OF THE
PENAL CODE. IS COMMITTED BY ANYONE WHO DISCHARGES ON PEOPLE
ON HOUSES BELONGING TO OTHER PERSONS OR ON ENCLOSED SPACES
WHICH BELONG TO OTHER PARTIES. DIRTY SUBSTANCES OR OTHER OB-
JECTS THAT CAN CAUSE ANNOYANCE. - THE OFFENDER IS PUNISHED BY
FINE OR IMPRISONMENT. - FOR THE CRIME OF POLLUTION TO BE CON-
STITUTED THE ACT OF DISCHARGE OF AN OBJECT OR SUBSTANCE THAT
CAN CAUSE ANNOYANCE IS REQUIRED. - THE AFFIXING OF POSTERS ON
REAL PROPERTY CONSTITUTES POLLUTION. - QUASHING OF A JUDGMENT
WHICH CONDEMNED ON A POLLUTION CHARGE. A PERSON ARRESTED WHILE
AFFIXING POSTERS IN VARIOUS AREAS OF THE TOWN OF GREVENA (NOR-
THERN GREECE).
VEDI: G840018
RIVISTE: POINIKIA CHRONIKA. VOL. 31.. 1981. PAGE 370



g) Example of Irish massima:

HIGH COURT DUBLIN IRELANDO
SEZ.00 ORD. 00000 UO. 17/01/80 PO. H850041
PRES. BARRINGTON J : RIC. NANCY STAFFORD AND VILLIAM BATES :
RES. ROASTONE LIMITED
JUDGEMENT FOR PLAINTIFF. STAY OF EXECUTION
NA6513 850041 NATURE - NATURAL RESOURCES - LAND - DEFENCE -
QUARRY.
RUA 850041 NOISE - NOISE NUISANCE.
LOCAL GOVERNMENT PLANNING AND DEVELOPMENT ACT 1976. S. 27
LOCAL GOVERNMENT PLANNING AND DEVELOPMENT ACT 1963. S. 5
THE PLAINTIFFS SOUGHT AN INTERLOCUTORY INJUNCTION TO ABATE A
NUISANCE I.E. BLASTING. EMISSION OF NOISE. DUST AND VIBRATIONS
CAUSED BY THE DEFENDANTS AND AN APPLICATION PURSUANT TO SEC-
TION 27 OF THE LOCAL GOVERNMENT (PLANNING AND DEVELOPMENT) ACT
1976 SEEKING INTER ALIA. A PROHIBITION ON THE USE OF THE QUAR-
RY. ON THE ERECTION OF STRUCTURES ON THE SAID SITE. AND THE
REINSTATEMENT OF THE SITE INTO ITS CONDITIONS PRIOR TO FEB-
RUARY 1979 (THE DATE OF PURCHASE BY THE DEFENDANTS). THE
PLAINTIFFS CLAIMED THAT THE WORKING OF THE QUARRY WHICH WAS
LOCATED IN A SITE OF GREAT NATURAL BEAUTY CAUSED A CONTINUOUS
NUISANCE TO THEM AS IT RESULTED IN BLASTING. AND EMISSION OF
NOISE. DUST AND VIBRATIONS. HELD: THAT THERE HAD BEEN UNAUTHO-
RISED DEVELOPMENT IN THE QUARRY: THAT THE USE OF THE QUARRY
AND ADJOINING LANDS HAD BEEN INTENSIFIED IN RECENT YEARS TO SU-
CH A POINT AS TO AMOUNT TO A CHANGE OF USE: THAT THE PURPOSE
OF THE UNAUTHORISED DEVELOPMENT ON THE SITE WAS TO BRING ABOUT
THE UNAUTHORISED USE COMPLAINED OF. THE COURT WITHOUT RULING
ON WHETHER THE NOISE. VIBRATIONS AND DUST EMISSION CREATED A
NUISANCE BOUND THE DEFENDANT TO THE FOLLOWING CONDITIONS: TO
APPLY TO THE LOCAL PLANNING AUTHORITY FOR PERMISSION FOR A
CHANGE OF USE AND FOR PERMISSION TO RETAIN ANY AND ALL STRUC-
TURES BUILT WITHOUT THE REQUIRED STATUTORY PLANNING PERMIS-
SION.
RIVISTE: GAZETTE.. JANUARY-FEBRUARY 1962. II-IV

h) Example of Luxemburg massima:

COUR DE CASSATION LUXEMBOURG LUXEMBURG
SEZ.00 SENT.57284 DEL 02/04/80 UO. 28/06/84 PD. 1860010
PRES. JACQUES P. : REL. GERARD E. : P.M. NEU J-B : IMP. MINI-
STERE PUBLIC
NA10 860010 NATURE - NATURAL ENVIRONMENT (ALTERATION) - DE-
TERIORATION - CONSTRUCTIONS - BUILDING PERMISSION - MI-
NISTER - EXCESS OF POWER.
LOI DU 27 JUILLET 1978 ARTICLE 1
THE ARTICLES OF THE LAW OF JULY 27. 1978 CONCERNING PROTEC-
TION OF THE NATURAL ENVIRONMENT. APPLIED BY THE JUDGES WHOSE
SOLE FUNCTION IS TO ARRIVE AT THE FACTS OF THE CASE. MUST CON-
TINUE TO BE APPLIED TO FACTS PRIOR TO THE COMING INTO FORCE OF
THE LAW OF AUGUST 11. 1982 CONCERNING PROTECTION OF NATURE AND

NATURAL RESOURCES. WHEREAS IN RESCINDING THE LA« OF JULY 27. 1978 THE LEGISLATIVE BODY HAD NO INTENTION OF LEAVING UNPUNISHED INFRACTIONS COMMITTED UNDER THE RULE OF THAT LA«. INFRACTIONS WHICH ARTICLE 44 OF THE LAW OF AUGUST 31. 1982 PUNISHES WITH PENALTIES IDENTICAL TO THOSE OF THE PREVIOUS LEGISLATION. A MINISTER DOES NOT EXCEED THE LIMITS OF HIS POWER OF APPRAISEMENT AND CONSEQUENTLY DOES NOT COMMIT AN EXCESS OF POWER IF HE MAKES HIS PERMISSION TO BUILD A CONSTRUCTION OUTSIDE OF CONURBATIONS DEPEND ON THE CONDITION THAT THE "SHELTER. NOT INCORPORATED IN THE GROUND. SHALL BE DEMOUNTABLE AND BUILT OF WOOD". (ARTICLE 1 OF THE LAW OF JULY 27. 1978».

RIVISTE: INEDIT

i) Example of Dutch massima:

HIGH COURT OF JUSTICE AMSTERDAM THE NETHERLANDS
SEZ.A SENT.00000 UD. 09/03/84 PD. J850269
PRES. VAN IMHOFF ; RIC. STORMPOLDER VASTGOED ; RES. CINDU
INTERMEDIATE DECISION ON THE ONUS OF PROOF
RI9 830269 WASTE - CIVIL LIABILITY - SALE OF POLLUTED LAND.
AN APPEAL TO AN EXONERATION CLAUSE FOR HIDDEN DEFECTS CANNOT SUCCEED IF THE SELLER KNEW OR OUGHT TO HAVE KNOWN ABOUT POLLUTION OF THE SOIL. EXPERTS ARE TO DETERMINE WHETHER OR NOT THE SELLER COULD HAVE KNOWN THIS AND WHETHER THE POLLUTION WAS CAUSED BEFORE OR AFTER THE DATE OF TRANSFER OF TITLE.
CONF: J850266

j) Example of EC Court of Justice massima:

EUROPEAN COURT OF JUSTICE LUXEMBOURG EUROPEAN COMMUNITIES
SEZ.00 SENT.00000 DEL 02/02/82 PD. K840002
PRES. HERTENS DE WILMARS J. : RIC. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES ; RES. KINGDOM OF BELGIUM
AC21 840002 WATERS - EEC - DIRECTIVES - DIRECTIVE NO. 75/440 OF JUNE 16. 1973. ON THE QUALITY OF SURFACE WATERS INTENDED FOR THE PRODUCTION OF DRINKING WATER - MEMBER STATES - OBLIGATIONS - IMPLEMENTATION OF DIRECTIVES - EXPIRY OF ASSIGNED TERM - VIOLATION - JUSTIFICATIONS - INADMISSIBILITY - BELGIUM.
ACO 840002 WATERS - IN GENERAL - EEC COURT OF JUSTICE.
AC40 840002 WATERS - CONTROLS - PUBLIC HEALTH - IN GENERAL.
EEC DIRECTIVE NUMBER 75/440. JUNE 16 1973.
IN ORDER TO JUSTIFY NON-OBSERVANCE OF OBLIGATIONS ARISING OUT OF EEC DIRECTIVES. A MEMBER STATE MAY NOT INVOKE PROVISIONS. PRACTICES OR SITUATIONS BROUGHT ABOUT BY THAT COUNTRY'S OWN JURIDICAL SYSTEM. (IN THE PRESENT INSTANCE. THE KINGDOM OF BELGIUM HAD JUSTIFIED NON-OBSERVANCE OF THE OBLIGATION TO IMPLEMENT EEC DIRECTIVE NO. 73/440 OWING TO INTERNAL DIFFICULTIES CONNECTED WITH THE IMPLEMENTATION OF INSTITUTIONAL REFORMS RELATING TO THE DISTRIBUTION OF POWERS BETWEEN NATIONAL AND REGIONAL BODIES - THE SUBJECT COVERED BY THE SAID DIRECTIVE).

Registerlovændringen pr. 1. april 1988.

Ved lov nr. 383 af 10. juni 1987, der trådte i kraft den 1. april 1988, gennemførtes en række ændringer af registerlovene.

Ved loven indførtes følgende nye bestemmelser i lov nr. 283 af 8. juni 1978 om private registre m.v., § 2:

»Stk. 4. Loven omfatter endvidere ikke edb-registre, der alene indeholder retskildemateriale (retsinformationssystemer), som indgår i det statslige retsinformationssystem, og som er offentligt tilgængelige.

Stk. 5. Registertilsynet kan tillade, at andre retsinformationssystemer helt eller delvis undtages fra lovens bestemmelser, når dette skønnes ubetænkeligt. Registertilsynet kan fastsætte betingelser for tilladelsen til beskyttelse af de registreredes privatliv.«

Endvidere indførtes ved ændringsloven i lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre følgende nye bestemmelser i § 1:

»Stk. 4. Loven omfatter ikke edb-registre, der alene indeholder retskildemateriale (retsinformationssystemer), som indgår i det statslige retsinformationssystem, og som er offentligt tilgængelige.

Stk. 5. Justitsministeren kan efter indhentet udtalelse fra Registertilsynet tillade, at andre retsinformationssystemer helt eller delvis undtages fra lovens bestemmelser, når dette skønnes ubetænkeligt. Justitsministeren kan fastsætte betingelser for tilladelsen til beskyttelse af de registreredes privatliv.«

Baggrunden for de nye bestemmelser er nærmere beskrevet i Retsudvalgets betænkning af 27. maj 1987. Det fremgår heraf, at retsinformationssystemer, hvor **retskildemateriale** opbevares i systematiseret form med henblik på fremfinding af oplysninger til brug ved løsning af retsspørgsmål, må antages at ville få betydelig udbredelse. Det fremhæves endvidere som karakteristisk, at de oplysninger, der indlægges i sådanne retsinformationssystemer, ofte — men ikke altid — i forvejen er offentligt tilgængelige. De fleste oplysninger i retsinformationssystemer vil ikke kunne henføres til bestemte personer. Dette gælder f.eks. for generelle retsforskrifter. Ved optagelse af enkeltafgørelser (retsafgørelser eller administrative afgørelser) vil der imidlertid forekomme materiale, der indeholder oplysninger om de personer, som afgørelsen vedrører, enten med angivelse af personens navn og adresse eller identificerede gennem journalnummer, registreringsnummer eller lignende.

For retsinformationssystemer, der efter de hidtidige regler omfattes af lov om private registre, vil navnlig lovens bestemmelser om registrering af oplysninger, videregivelse af oplysninger, sletning og ajourføring af oplysninger samt registerindsigt være vanskelige at forene med disse særlige registeraktiviteter.

Offentlige myndigheders retsinformationssystemer, der indeholder personoplysninger, omfattes af lov om offentlige myndigheders registre, uanset at oplysningerne i systemet baserer sig på allerede offentliggjort materiale, almindelige opslagsværker m.v. De bestemmelser, der efter loven gælder navnlig for registrering af oplysninger, videregivelse af oplysninger, ajourføring og sletning af oplysninger samt registerindsigt, er ikke udarbejdet med henblik på denne særlige registeraktivitet og lader sig kun vanskeligt forene hermed.

Efter lovtidendeloven påhviler det ministerierne at offentliggøre administrative enkeltafgørelser af almindelig interesse i Ministerialtidende. Endvidere sikrer offentlighedsloven og forvaltningsloven borgerne indsigt i administrationens sagsbehandling i form af aktindsigt. I takt med den tekniske udvikling vil hensynet til offentlighedens indsigt i forvaltningen formentlig forudsætte, at der skabes mulighed for, at retskildemateriale i form af f.eks. principielle og praksisskabende enkeltafgørelser gennem Retsinformation gøres tilgængelige ikke blot for de pågældende myndigheder selv, men også for offentligheden bl.a. ved søgning på edb-terminal m.v. Endvidere taler hensynet til sikring mod, at det offentlige tillægges en fortrinsstilling, for at også private virksomheder i Retsinformation kan etablere informationssystemer med retskildemateriale på nogenlunde tilsvarende vilkår som dem, der gælder for offentlige myndigheder.

Uanset om f.eks. retsafgørelser optages i Retsinformationssystemet i anonymiseret form, vil disse systemer være omfattet af registerlovene, såfremt de enkelte sager identificeres ved et journalnummer, registreringsnummer eller anden særlig identifikation. Dette gælder uanset, om sådanne identifikationsoplysninger er alment kendt eller offentligt tilgængelige.

Fra de retsinformationssystemer, der er omfattet af registerlovgivningen, kan de særlige bestemmelser i denne lovgivning virke mindre hensigtsmæssige. Således vil bestemmelserne om videregivelse af oplysninger fra andre registre, f.eks. andre retsinformationssystemer, journalsystemer, praksissamlinger og lignende, til retsinformationssystemer kunne vanskeliggøre opbygningen af disse. På tilsvarende måde vil disse bestemmelser gøre det vanskeligt at videregive oplysninger fra retsinformationssystemet til offentligheden eller andre.

På denne baggrund blev der under behandlingen i Folketinget fremsat ændringsforslag, hvorefter retsinformationssystemer, der indgår i det statslige retsinformationssystem (Retsinformation), og hvori oplysningerne er offentligt tilgængelige, undtages fra registerlovgivningen, hvad enten de føres for en privat myndighed m.v. eller for en offentlig myndighed. Forslaget blev gennemført i form af de ovenfor citerede nye regler i lov om private registre m.v., § 2, stk. 4 og 5, og lov om offentlige myndigheders registre, § 1, stk. 4 og 5.

De nye regler indebærer bl.a., at oplysninger frit kan tilgå sådanne systemer fra offentlige myndigheder og private virksomheder m.v., hvad enten dette sker manuelt eller under anvendelse af edb. Undtagelsen fra registerlovgivningens almindelige regler medfører endvidere, at oplysninger frit kan videregives fra statens retsinformationssystem (Retsinformation).

Det er forudsat, at oplysningerne i statens retsinformationssystem anses for offentligt tilgængelige, hvis en større kreds af brugere har adgang til den, også selv om adgangen forudsætter indgåelse af en aftale med Retsinformation., eller at udgifterne ved anvendelsen af systemet betales helt eller delvis af brugeren.

Det er endvidere forudsat, at Justitsministeriet i samråd med Retsinformationsrådet og Registertilsynet fastsætter nærmere retningslinier for, hvilke oplysninger — herunder personoplysninger — der kan indgå i systemet, hvorledes oplysningerne må videregives, og hvilke foranstaltninger med henblik på beskyttelse af de registreredes integritet, der i øvrigt bør træffes. Der er i denne forbindelse lagt vægt på, at det forhold, at oplysningerne i Retsinformation er tilgængelige for offentligheden indebærer en yderligere garanti for oplysningernes rigtighed og den registreredes mulighed for at gøre sig bekendt med disse.

For retsinformationssystemer, som ikke indgår i statens retsinformationssystem, skal registerlovgivningen også efter lovændringen som udgangspunkt gælde fuldt ud. Der er imidlertid indført en adgang til at gøre undtagelse fra registerlovgivningens bestemmelser, hvis dette på grund af registerets indhold., videregivelsen af oplysninger fra registeret m.v. må skønnes ubetænkeligt. Registertilsynet kan således tillade fravigelse fra bestemmelserne i lov om private registre for retsinformationssystemer, der føres fra private virksomheder m.v., medens Justitsministeriet efter indhentet udtalelser hos Registertilsynet kan gøre undtagelse for så vidt angår retsinformationssystemer, der føres for offentlige myndigheder.

Cirkulære om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation

Efter drøftelse med Retsinformationsrådet og forelæggelse for Registertilsynet fastsættes følgende med hensyn til indlæggelse af retsafgørelser og administrative afgørelser i databaser under Retsinformation:

Kapitel 1

Retsafgørelser

§ 1. Retsafgørelser indlægges i deres autentiske form.

§ 2. Retsafgørelser, der indeholder personoplysninger, anonymiseres dog efter reglerne i stk. 2-7.

Stk. 2. Personnumres løbenummer udelades.

Stk. 3. Yderligere anonymisering består i udeladelse af personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre identifikationsoplysninger vedrørende personer. I stedet for de udeladte oplysninger indsættes neutrale betegnelser såsom A, B og C etc., eventuelt i kombination med processuelle betegnelser som sigtede og tiltalte m.fl., samt betegnelser som x-vej og lignende.

Stk. 4. Yderligere anonymisering foretages 1) i tilfælde, hvor dette følger af lovgivningen, 2) med hensyn til sigtede og tiltalte i straffesager og 3) i andre tilfælde, hvor der er særligt behov for beskyttelse af de pågældende personer.

Stk. 5. Ved vurderingen af, om anonymisering bør ske efter stk. 4, nr. 3, tages udgangspunkt i den praksis, der følges i Ugeskrift for Retsvæsen.

Stk. 6. Såfremt anonymisering ikke foretages af en repræsentant for vedkommende domstol, skal denne domstols godkendelse af retningslinier for anonymiseringens omfang indhentes, forinden de pågældende afgørelser indlægges i Retsinformation. Dette gælder dog ikke, såfremt samtlige de afgørelser, der ønskes indlagt, undergives anonymisering efter stk. 3.

Stk. 7. Personnavne, der efter reglerne i stk. 2-6 ikke er anonymiseret, forsynes inden indlæggelse i Retsinformation med en kode, der forhindrer søgning ved hjælp af sådanne navne. Det samme gælder præcise adresseangivelser vedrørende personer.

§ 3. Samtlige afgørelser forsynes med sagens originale journalnummer, saglistenummer m.v.

Kapitel 2

Administrative afgørelser

§ 4. Administrative afgørelser indlægges i den form, der efter drøftelse med Retsinformationsrådet fastsættes af vedkommende myndighed.

§ 5. Administrative afgørelser, der indeholder personoplysninger, anonymiseres dog efter reglerne i § 2, stk. 2-4.

Stk. 2. Ved vurderingen af, om anonymisering bør ske efter § 2, stk. 4, nr. 3, tages udgangspunkt i den praksis, der følges i eksisterende afgørelsessamlinger.

Stk. 3. Såfremt anonymisering ikke foretages af en repræsentant for vedkommende myndighed, skal denne myndigheds godkendelse af retningslinier for anonymiseringens omfang

indhentes, forinden de pågældende afgørelser indlægges i Retsinformation. Dette gælder dog ikke, såfremt samtlige de afgørelser, der ønskes indlagt, undergives anonymisering efter. § 2, stk. 3.

Stk. 4. Bestemmelsen i § 2, stk. 7, finder tilsvarende anvendelse.

§ 6. Samtlige afgørelser forsynes med sagens originale journalnummer.

Kapitel 3

Fælles regler

§ 7. Afgørelserne er offentligt tilgængelige på de vilkår for terminaladgang m.v., dertil enhver tid fastsættes for Retsinformation.

Stk. 2.1 det omfang ajourføring af databaser sker ved hjælp af terminal, skal der træffes særlige foranstaltninger med henblik på at forhindre uberettiget ajourføring m.v., herunder ved tildeling af personlig autorisationskode.

§ 8. Afgørelserne slettes ikke, **men** kan med tiden overføres til historiske databaser.

§ 9. Hvis en afgørelse har været behandlet af en højere instans, skal dette samt udfaldet heraf fremgå af gengivelsen af sagen.

Stk. 2. Det skal kontrolleres, at der ikke er fejl i gengivelsen af afgørelserne. Fejl og lignende skal straks rettes eller slettes.

§ 10. Personer, der er omtalt i en afgørelses originale tekst, har på begæring ret til at få oplysning om gengivelsen af afgørelsen i Retsinformation. Deter en betingelse, at begæringen angiver sagens journalnummer.

Stk. 2. Henvendelse sker til vedkommende informationsleverandør, **der** skal vejlede den pågældende med hensyn til, hvorledes sagens journalnummer kan skaffes.

Stk. 3. Udlevering af oplysninger forudsætter, at der er rimelig sikkerhed for, at den pågældende er berettiget til de ønskede oplysninger.

Stk. 4. Oplysningerne kan gives enten ved forvisning på terminal eller ved tilsendelse af udskrift.

§ 11. Tilrettelæggelse, indhold og dokumentstruktur vedrørende databaser med afgørelser skal forinden åbning til intern **eller** ekstern brug være godkendt af Sekretariatet for Retsinformation.

§ 12. Det påhviler den enkelte informationsleverandør at påse, at reglerne i §§ 1-11 iagttages. **Informationsleverandøren** udpeger en bestemt medarbejder til **at** varetage denne opgave.

§ 13. Cirkulæret har virkning fra den 1. april 1988. For afgørelser, der er indlagt i Retsinformation før dette tidspunkt, finder cirkulærets bestemmelser anvendelse efter drøftelse med Retsinformationsrådet.

Justitsministeriet, den 8. juli 1988

ERIK NINN-HANSEN

/ Christian Bache

Bemærkninger til

Cirkulære om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation.

Neden for gengives Retsinformationsrådets bemærkninger til det udkast, der ligger til grund for cirkulære om indlæggelse af afgørelser i Retsinformation.

Almindelige bemærkninger.

Ved lov om private registre m.v., § 2, stk. 4, og lov om offentlige myndigheders registre, § 1, stk. 4, er retskildemateriale, der indgår i Retsinformation, og som er offentligt tilgængeligt, undtaget fra registerlovgivningens bestemmelser. Det er ved de nævnte lovbestemmelser forudsat, at der fastsættes nærmere retningslinier for optagelsen af retskildemateriale i Retsinformation, herunder om anonymisering og andre foranstaltninger med henblik på integritetsbeskyttelse.

Udkastet indeholder sådanne retningslinier for så vidt angår retsafgørelser og administrative afgørelser.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

Til kapitel 1. Retsafgørelser

Til § 1.

Bestemmelsen fastsætter, at retsafgørelser - bortset fra de særlige anonymiseringsforanstaltninger, jf. udkastets § 2, - skal indlægges i deres autentiske form. Der er herved lagt afgørende vægt på, at såvel principielle som retsinformatiske hensyn taler for, at der ændres mindst muligt ved afgørelsernes originale tekst. Bestemmelsen indebærer bl.a., at retsafgørelser ikke må optages i Retsinformation i forkortet form.

Til § 2.

Bestemmelsen indeholder retningslinier for anonymisering af retsafgørelser.

Anonymiseringsforanstaltninger skal **efter stk. 1 foretages med hensyn til fysiske personer. Juridiske personer kan således i almindelighed angives med den autentiske benævnelse. Dette gælder i alle sager, såvel straffesager som civile sager, og af klarhedshensyn også selvom f.eks. et aktieselskab i sit navn rummer et personnavn (Peter Petersen A/S). Selskabers m.fl. repræsentanter, f.eks. et bestyrelsesmedlem eller en direktør, bør derimod behandles efter de regler, der fastsættes for fysiske personer.**

Med hensyn til fysiske personer udelades efter stk. 2 generelt cpr-numres løbenumre.

I medfør af stk. 3 og 4 foretages yderligere anonymisering af personnavne, præcise adresseoplysninger og eventuelt andre identifikationsoplysninger:

- 1) i tilfælde, hvor dette følger af lovgivningen,
- 2) med hensyn til sigtede og tiltalte i straffesager og
- 3) i andre tilfælde, hvor der er særligt behov for beskyttelse af de pågældende personer.

Det følger af bestemmelsen i stk. 5, at området for yderligere anonymisering mindst svarer til dét, der i dag kendes fra Ugeskrift for Retsvæsen.

Med hensyn til anonymiseringsmåden henvises til stk. 3. Der bør herefter anvendes neutrale betegnelser såsom A, B, C etc., men også proces tekniske betegnelser som sigtede eller tiltalte kan anvendes. Det afgørende bør være, at der gennemføres en reel anonymisering på en måde, der forringer forståeligheden mindst muligt. Medens en konsekvent anvendelse af processuelle betegnelser klart bør undgås, vil det eksempelvis i en straffesag med flere tiltalte være mere oplysende at tale om 'tiltalte 1 (eller evt. T. 1), 2, 3' etc. end om 'A, B, C etc.

Efter stk. 6 bør det skøn, der indgår i vurderingen af, hvorvidt anonymisering bør ske, jfr. navnlig stk. 4, nr. 3, udøves af et medlem af den domstol, der har truffet den pågældende afgørelse. Dette kan efter bestemmelsen ske enten ved, at redaktionsopgaven udføres af en dommer eller ved, at retten godkender retningslinier for anonymiseringens omfang. Disse regler kan i visse tilfælde, navnlig for private informationsleverandører, være mindre hensigtsmæssige. Det er derfor bestemt, at en informationsleverandør kan vælge i stedet at lade alle de pågældende afgørelser underkaste yderligere anonymisering efter stk. 3.

Efter stk. 7 skal personnavne m.v., der ikke er anonymiseret efter stk. 3, forsynes med en kode, der gør disse oplysninger usøgbare. Herved udelukkes, at man ved hjælp af Retsinformation systematisk kan finde frem til oplysninger om enkeltpersoner.

Til § 3.

Alle dokumenter i Retsinformation er forsynet med en entydig nummeridentifikation. Efter bestemmelsen bør endvidere optages de originale journalnumre m.v. i søgbar form med henblik på genfindning m.v. Denne ordning er i sig selv af væsentlig betydning for brugen af Retsinformation og i øvrigt af betydning for regler om egen-access, jfr. § 10.

Til kapitel 2. Administrative afgørelser

Til § 4.

Bestemmelsen om den form, hvori afgørelserne optages i Retsinformation, er udformet anderledes med hensyn til administrative afgørelser end med hensyn til retsafgørelser, jfr. § 1. Dette skyldes navnlig, at administrative afgørelses autentiske tekster traditionelt kan være mindre egnede til umiddelbar anvendelse i et retsinformationssystem. Bestemmelsen i § 4 giver således mulighed for, at administrative afgørelser kan optages i fx. omskrevet form. Af hensyn til såvel ensartetheden som det principielle aspekt ved omskrivninger m.v. er det fastsat, at spørgsmålet om formen skal drøftes med Retsinformationsrådet.

77/§5.

Bestemmelsen fastsætter for administrative afgørelser regler om anonymisering, der svarer til reglerne om retsafgørelser i § 2. Det følger af § 5 stk. 2, at anonymiseringspraksis i bl.a. eksisterende specialsamlinger inden for det enkelte sagsområde vil danne udgangspunkt for skønnet over, i hvilket omfang anonymisering bør ske. En sådan hidtidig praksis vil således normalt angive et minimum for anonymiseringen.

Til §6.

På samme måde som med hensyn til retsafgørelser bør de administrative afgørelses originale journalnumre optages i systemet i søgbar form.

Til kapitel 3. Fælles bestemmelser

Til §7.

I overensstemmelse med lov om private registre m.v., § 2, stk.4, og lov om offentlige myndigheders registre, § 1, stk. 4, fastsættes i stk. 1, at afgørelserne er offentligt tilgængelige. Oplysningerne kan således videregives til almenheden på de vilkår, der til enhver tid gælder om brugen af Retsinformation, herunder om betaling, kodeord m.v.

Stk. 2 indeholder bestemmelser til sikring mod uberettigede indgreb i dataindholdet m.v.

77/§«.

Spørgsmålet om udskillelse af uaktuelt eller historisk retskildestof rummer en række vanskelige problemstillinger. Der er endnu ikke taget stilling til, hvorledes udskillelse af forældet stof af databaser med konkrete afgørelser bør ske. På denne baggrund bestemmes, at afgørelserne kan opbevares uden sletning indtil videre. Det er endvidere ved **bestemmel-**sen forudsat, at Retsinformationsrådet på et senere tidspunkt overvejer spørgsmålet om historiske databaser m.v. med henblik på særlige retningslinier **her-**

for. Sådanne **retningslinier** vil være en del af de vilkår, der gælder for databaser i Retsinformation.

Til §9.

Bestemmelsen i stk. 1 skal sikre mod forkert eller vildledende information, idet det altid skal fremgå, om en afgørelse er blevet appelleret eller **påklaget**. Endvidere skal udfaldet af behandlingen ved den overordnede instans fremgå, herunder om afgørelsen er blevet ændret og i givet fald hvorledes. Disse krav vil for retsafgørelseirs vedkommende blive opfyldt på den måde, at appelafgørelsen indlægges i samme dokument som underinstansens afgørelse.

Der skal endvidere efter bestemmelsen i stk. 2 tilrettelægges arbejdsrutiner, der sikrer mod fejl i form af forkert gengivelse af afgørelserne, fejl ved anonymiseringen m.v. Sådanne fejl skal rettes, hvad enten de opdaes inden eller efter indlæggelse i databaserne.

77/ § 10.

En bestemmelse om egen-access spiller næppe den store praktiske rolle med hensyn til retsinformationssystemer, der er offentligt tilgængelige. Allerede for at modvirke falske forestillinger om, hvad systemet indeholder, er der imidlertid fastsat bestemmelser om egen-access i § 10. Det er en praktisk forudsætning for gennemførelsen af egen-access, at journalnummer eller lignende kendes. I alle normalt forekommende tilfælde vil en person, der med rimelighed mener sig omtalt i en afgørelse, enten være i besiddelse af sagens journalnummer eller dog oplysninger, der gør det muligt at fremfinde journalnummeret.

Efter stk. 2 skal den enkelte informationsleverandør være behjælpelig med gennemførelse af egen-access, herunder med vejledning om, hvorledes journalnummer kan skaffes.

§ 10 indeholder ikke bestemmelser om med hvilke intervaller egen-access kan begæres. Normalt vil der kun være behov for oplysning én gang pr. afgørelse, medens der på den anden side må være et krav på egen-access for hver ny afgørelse, der vedrører den pågældende.

Om fornødent vil Sekretariatet for Retsinformation være personer, der søger egen-access, behjælpelig med at finde frem til rette informationsleverandør.

Til § 11.

Det følger af de almindelige vilkår for tilslutning til Retsinformation, at databaserne skal godkendes af Sekretariatet for Retsinformation. Det vil endvidere være et led i disse vilkår, at informationsleverandører iagttager retningslinierne vedrørende indlæggelse af afgørelser. Bestemmelsen i § 11 indebærer ikke, at Sekretariatet skal tage stilling til de enkelte dokumenter, herunder med hensyn til anonymisering. Derimod foretages stikprøver, således at eventuelle

uoverensstemmelser med retningslinierne vil blive forlangt rettet forinden åbning af databaserne.

no i2

Bestemmelsen fastslår, at ansvaret for overholdelsen af retningslinierne, herunder om anonymisering, påhviler den enkelte informationsleverandør. Der skal udpeges en bestemt medarbejder til varetagelse af denne opgave.

Til §13.

Ved ikrafttrædelsesbestemmelsen er der taget hensyn til, at ændringer i allerede indlagte dokumenter kan være ganske ressourcekrævende. Med hensyn til sådanne afgørelser i Retsinformation skal retningslinierne således anvendes efter nærmere drøftelse med Retsinformationsrådet. Der vil på denne måde navnlig være mulighed for at give den fornødne udsættelse med gennemførelse af ændringer. Rådet har i øvrigt i den senere tid fulgt den praksis at betinge godkendelse af nye databaser af, at kommende retningslinier vedrørende anonymisering m.v. i det hele vil blive fulgt.

Dokumentstruktur

Dokumentstrukturen i Retsinformation består af 11 forskellige afsnit, der hver indeholder ganske bestemte informationer. Disse informationer er entydige, således at brugerne af systemet kan genfinde den samme type informationer indenfor de samme afsnit i de forskellige afgørelser.

Afsnittene er følgende :

1. Afsnittet AUDATO, der er et numerisk felt, og som indeholder afgørelsens afsigelsesdato. Afsnittet dannes på grundlag af oplysningerne i afsnittet DOKNAVN og er således opstillet i rækkefølgen år, måned, dag. Dette afsnit giver brugerne mulighed for at fremsøge afgørelser indenfor en bestemt tidsperiode.
2. Afsnittet NR, der indeholder afgørelsens løbenummer. Dette afsnit giver brugerne mulighed for at fremsøge afgørelser indenfor en bestemt serie løbenumre.
3. Afsnittet ÅR, der indeholder afgørelsens årstal. Dette afsnit giver brugerne mulighed for at fremsøge afgørelserne indenfor et bestemt år eller en bestemt årrække.
4. Afsnittet BKGDATO er specielt beregnet på retsforskrifter og indeholder datoer for offentliggørelse i Lovtidende eller Ministerialtidende. Det kunne dog tillige tænkes anvendt for så vidt angår judicielle afgørelser offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen. Afsnittet kunne da indeholde datoer for det enkelte Ugeskrifts udgivelse. Lignende oplysninger kunne ligeledes tænkes relevante for administrative afgørelser. Er der ingen relevant information til afsnittet, udfyldes det med nuller.
5. Afsnittet DOKNAVN, der indeholder områdets bogstav, dokumenttypens forkortelse (DOM, KEN, AFG), afgørelsens årstal, løbenummer, hvilket er et fiktivt nummer, samt afgørelsens dato. Af dette skal af hensyn til edb-systemet kunne dannes en entydig identifikation på 12 karakterer . Derfor tildeles hver informationsleverandør en bestemt nummerrække til disse fiktive numre. Afgørelserne tildeles de fiktive numre i kronologisk rækkefølge, således at de fremvises på skærmen med den ældste afgørelse først.
6. Afsnittet EMNE, hvori med få ord angives det eller de emner, afgørelsen vedrører, hvilken myndighed, der har afgjort sagen og dato herfor. Endvidere angives oftest, hvilken retsforskrift afgørelsen vedrører samt eventuelt den relevante paragraf.
7. Afsnittet REDOPL, der indeholder »hovede« til afgørelsen. »Hovedet« gengiver kort sagens problemstilling og afgørelsens konklusion. Dette afsnit er meget væsentligt, eftersom brugerne som alt overvejende hovedregel »grovsorterer« de

fremfundne afgørelser ved hjælp af dette afsnit. Udformningen af dette »hoved« er meget forskellig, afhængig af afgørelsestype og den konkrete afgørelses indhold.

8. Afsnittet JOURNAL, hvor journalnummer er angivet for den instans, der har afgjort sagen.
9. Afsnittet STIKORD, der kan indeholde ord eller begreber, der ikke findes i den øvrige del af dokumentet, men som har relevans i forbindelse med fremfindning af den konkrete afgørelse.
10. Hovedafsnittet INDHOLD, der indeholder den afsagte doms — inklusive en højere instans' dom — kendelse eller afgørelses fulde tekst. På Socialministeriets område er det dog for nærværende således, at det er teksten fra »Sociale Meddelelser«, der er gengivet i baserne, hvorfor afsnittet INDHOLD her indeholder en relativt kort redegørelse for sagens problemstilling samt konklusion.
11. Afsnittet NOTER, der eventuelt indeholder henvisninger til publikationer, hvor afgørelsen er trykt samt andre relevante noter. For så vidt angår Socialministeriets afgørelser, oplyses desuden for hver enkelt dom, kendelse eller afgørelse hvilken eller hvilke retsforskrifter, der var gældende for det pågældende område på tidspunktet for afsigelsen.

I afsnit EMNE bør tillige altid anføres den retsforskrift, afgørelsen vedrører. Udarbejdelsen af »hovedet« til REDOPL bør ske med megen omhu og i videst muligt omfang indeholde synonymer.

Eksempler på dokumentstruktur fra Retsinformation

DOK 1	
AUDATO	19850416
NR	19069
ÅR	1985
BKGDATO	00000000
DOKNAVN	R DOM 19069 19850416
EMNE	Kontanthjælp — tilbagebetaling afhjælp til ægtefæller (* 1) Afgørelse truffet af: Højesteret Nr19069 af 16/04/1985 Afgørelsen vedrører følgende retsfor skrifter: R LBK nr 171 af 25/03/1987 § 6 og § 26 Lov om social bistand (Bistandsloven) (RDOM)
REDOPL	Højesteret har tiltrådt Vestre Landsrets dom af 12. august 1983, jfr. SM-46-84. Højesteretsdommer M. Hornslet har i Ugeskrift for Retsvæsen, 1985 s.255-258, kommenteret dommen. Det fremgår heraf, at Højesteret har underkendt synspunktet om, at begge ægtefæller hæfter solidarisk for tilbagebetalingspligtig kontanthjælp. (* 2)
JOURNAL	II433/1983
STIKORD	Ingen
INDHOLD	MEDDELELSE OM AFGØRELSEN : Vestre Landsrets dom af 12. august 1983, der er udsendt den 13. august 1984 som SM- O-46-84 , om ægtefællers hæftelse for tilbagebetalingspligtig kontanthjælp, blev med justitsministeriets tilladelse indanket for Højesteret Højesteret tiltræder i sin dom af 16. april 1985, at der ikke i bistandsloven er hjemmel til at gøre tilbagebetalingskravet mod M gældende over for H. Af de i dommen (fra Vestre Landsret) anførte grunde tiltrædes det endvidere, at henvisningen i bistandslovens § 27, stk. 2, jfr. § 7, stk. 2, til reglerne om inddrivelse af personlige skatter ikke kan antages også at omfatte bestemmelsen i kildeskattelovens § 72, stk. 2. Vestre Landsrets dom stadfæstes derfor. Højesterets dom er kommenteret af højesteretsdommer M. Hornslet i Ugeskrift for Retsvæsen, 1985 s. 255-258. Det er højesteretsdommerens opfattelse, at den tvivl, der hidtil har været vedrørende spørgsmålet om ægtefællers hæftelse for tilbagebetalingspligtig kontanthjælp, er afklaret ved Højesterets dom. Den opfattelse, som bl.a. Socialministeriet har haft, hvorefter ægtefæller hæfter solidarisk for tilbagebetalingspligtig kontanthjælp, er således blevet underkendt af Højesteret. Det anføres, at 'Højesteret fandt, at såvel synspunktet om solidarisk ægtefælleansvar bygget på den gensidige offentligretlige forsørgelsespligt efter bistandslovens § 6 som synspunktet om en adgang til at foretage subsidiært udlæg efter kildeskattelovens §§72 stk. 2, savnede den nødvendige klare hjemmel'.
NOTER (* 1)	Offentliggjort af Socialstyrelsen i SM 0-064-85 04/10/1985. Særlige noter: (* 2) Sammenholdes med SM 0-046-84.

AUDATO	19851107
NR	19309
ÅR	1985
BKGDATO	00000000
DOKNAVN	R AFG 19309 19851107
EMNE	Kontanthjælp — oplysningspligt — tilbagebetaling (* 1) Afgørelse truffet af: Den Sociale Ankestyrelse Nr 19309 af 07/11/1985 Afgørelsen vedrører følgende retsfor skrifter: R LBK nr 171 af 25/03/1987 § 18 og § 25, stk 1, nr 1 Lov om social bistand (Bistandsloven) (RKEN)
REDOPL	Et krav om tilbagebetaling af kontanthjælp, som var rejst af socialforvaltningen i anledning af, at ansøgeren i april og maj måned 1983 samtidig med modtagelsen af kontanthjælp havde fået udbetalt arbejdsløshedsdagpenge, fandtes med rette fremsat i december 1983. Efter at ansøgeren i januar 1984 havde oplyst forvaltningen om, at han havde fået en ordning med sin arbejdsløshedskasse om tilbagebetaling af de uretmæssigt modtagne arbejdsløshedsdagpenge, fandtes der ikke at være grundlag for at opretholde tilbagebetalingskravet, idet ansøgeren herefter ikke havde fået udbetalt hjælp for den nævnte periode, som han ikke havde været berettiget til. (* 2)
JOURNAL	20594-84
STIKORD	Ingen
INDHOLD	REDEGØRELSE FOR SAGEN : En ansøger modtog under afsoning af fængselsstraf hjælp til faste udgifter for april og maj måned 1983 med ialt 4.664 kr. I slutningen af maj 1983 oplyste kriminalforsorgen over for socialforvaltningen, at ansøgeren under afsoningen havde fået udbetalt arbejdsløshedsdagpenge indtil den 27. maj 1983. I december 1983 fremsatte socialforvaltningen krav om tilbagebetaling af den ydede kontanthjælp for april og maj 1983, jfr. bistandslovens § 25, uanset om arbejdsløsheds-kassen ville kræve arbejdsløshedsdagpengene tilbagebetalt, idet pågældende havde haft dobbeltforsørgelse i den omhandlede periode. I januar 1984 meddelte ansøgeren socialforvaltningen, at han fået en ordning med arbejdsløsheds-kassen om tilbagebetaling af de uretmæssigt modtagne arbejdsløshedsdagpenge. Han anmodede derfor socialforvaltningen om at frafalde tilbagebetalingskravet. Socialforvaltningen fastholdt imidlertid kravet om tilbagebetaling. AFGØRELSEN, DER KLAGES OVER: Amtsankenævnet ophævede socialforvaltningens krav om tilbagebetaling af den udbetalte kontanthjælp. Nævnet bemærkede, at ansøgeren fandtes at have tilsidesat sin oplysningspligt, samt at den hjælp, der herved uberettiget måtte være oppebåret, var tilbagebetalingspligtig efter bistandslovens § 25. Da de for samme periode udbetalte arbejdsløshedsdagpenge var uretmæssigt oppebåret og var krævet tilbagebetalt, fandt nævnet imidlertid ikke, at ansøgeren uberettiget havde modtaget kontanthjælp. KLAGEN TIL ANKESTYRELSEN : Sagen blev anket af socialforvaltningen, der anførte, at det måtte være forholdene på udbetalingstidspunktet, der var afgørende for, om betingelserne i bistandslovens § 25 var opfyldt. LOVGRUNDLAG: Bistandsloven, § § 18 og 25, stk. 1, nr. 1. ANKESTYRELSENS AFGØRELSE: Ankestyrelsen finder, at socialforvaltningen i december 1983 med rette rejste krav om tilbagebetaling af den udbetalte kontanthjælp, jfr. bistandslovens § 25.

Efter at ansøgeren imidlertid i januar 1984 havde oplyst forvaltningen om den opnåede ordning med arbejdsløshedskassen om tilbagebetaling af arbejdsløshedsdagpenge, finder ankestyrelsen ikke, at der har været grundlag for at opretholde tilbagebetalingskravet, idet pågældende herefter ikke har fået udbetalt hjælp for den nævnte periode, som han ikke har været berettiget til.

Ankestyrelsen tiltræder således amtsankenævnets afgørelse.

NOTER (* 1) Offentliggjort af Socialministeriet i SM 0-092-85 08/01/86.

Særlige noter:

(* 2) Se endvidere SM 0-093-85.

AUDATO	19760613
NR	19015
ÅR	1978
BKGDATO	00000000
DOKNAVN	R AFG 19015 19760613
EMNE	Dagpenge (* 1) Afgørelse truffet af: Sikringsstyrelsen Nr 19015 af 13/06/1976 Afgørelsen vedrører følgende retsfor skrifter: R LBK nr 949 af 23/12/1986 § 24, stk 5 Lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel (Dagpengeloven) (RAFG)
REDOPL	Udbetaling af renteerstatning efter lov om erstatning til besættelsestidens ofre eller ulykkesforsikringslovgivningen betragtes som anden hjælp under uarbejdsdygtighed efter dagpengelovens § 24, stk. 5 i den første sygeperiode, der gav anledning til erstatningstilfældet. I senere sygdomstilfælde, skal dagpenge — hvadenten sygdommen er en følge af erstatningstilfældet eller ikke — udbetales uden hensyn til renteerstatningen.
JOURNAL STIKORD INDHOLD	75-244-154 Ingen MEDDELELSE OM AFGØRELSEN : I D-meddelelse D-014-75 oplyste sikringsstyrelsen, at udbetaling af renteerstatning efter lov om erstatning til besættelsestidens ofre, ulykkesforsikringsloven og lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m.fl. ikke skal betragtes som 'anden hjælp' efter dagpengelovens § 24, stk. 5. Sikringsstyrelsen er senere blevet opmærksom på, at denne praksis vil medføre 'dobbelbeforsørgelse' i den løbende sygefraværsperiode i umiddelbar tilknytning til renteerstatningens tilkendelse, idet dagpengene sammenlagt med renteerstatningen i visse tilfælde overstiger den sikredes indtægt som fuldt erhvervsaktiv før anmeldelsen og sygefraværet. Sikringsstyrelsen skal herefter understrege, at D-meddelelse D-014-75 alene tager sigte på og finder anvendelse for dagpenge i sygeperioder, der er indtrådt efter den fraværsperiode, der gav anledning til, at sikrede fik tillagt renteerstatning efter ulykkesforsikringslovene. I disse senere sygdomstilfælde beregnes dagpenge udelukkende på grundlag af pågældendes aktuelle indtægtstab som lønmodtager eller erhvervsaktiv i øvrigt, dvs. uden hensyn til renteerstatningens størrelse og alene på grundlag af den arbejdsindtægt eller erhvervsindtægt, pågældende har oppebåret efter nedsettelsen af erhvervsevnen. Det er uden betydning for dagpengenes størrelse, om sikrede i disse senere sygeperioder er sygemeldt på grund af den lidelse, som gav anledning til renteerstatningen, eller på grund af en anden sygdom, som ikke er en følge af erstatningstilfældet. Bliver sikrede derimod tilkendt renteerstatning i den løbende sygeperiode, der skyldes det ulykkestilfælde/sygdomstilfælde, som giver anledning til udbetaling af erstatningen, eller bliver en allerede tillagt renteerstatning senere forhøjet, skal erstatningsbeløbet efter sikringsstyrelsens opfattelse i denne periode betragtes som 'anden hjælp' efter dagpengelovens § 24, stk. 5, og det eventuelt for meget udbetalte dagpengebeløb vil kunne refunderes af den tilgodehavdende renteerstatning. Da meddelelse D-014-75 har givet anledning til uafkortet udbetaling af dagpenge under sygefravær, som havde eller har forbindelse med et ulykkestilfælde eller sygdomstilfælde, for hvilket der er udbetalt renteerstatning, finder sikringsstyrelsen det rigtigst, at nærværende korrigerende meddelelse først får virkning for dagpenge, der ydes for perioden efter den 1. august 1976.
NOTER	Særlige noter: (* 1) Offentliggjort af Sikringsstyrelsen i SMD-008-76 22/07/1976.

