

Nordisk Ministerråd  
Embedsmandskomité for IT-Politik

**Rapport om**  
**IT og demokrati og**  
**elektronisk handel**

August 1999

Den følgende rapport om IT og demokrati og om elektronisk handel er udarbejdet efter ønske fra Nordisk ministerråd og har som sit udgangspunkt en embedsmandskonference i Reykjavík d. 22. Juni 1999. Konferencen var et led i forberedelsen for det første officielle ministermøde på IT-området.

Rapporten er for det meste baseret på, hvad der kom frem under konferencen, men da IT har haft min interesse i et stykke tid og min opgave ikke var bundet til at lave et egentligt mødereferat, er idéerne i rapporten hentet flere steder fra.

København, august 1999,  
Sigrún Davíðsdóttir.

## INDLEDNING

Nordisk samarbejde indenfor Informationsteknologi, IT, prioriterer bl.a. IT og demokrati - og elektronisk handel. Holdningen til IT synes ofte at være, at IT-samfundet er lige om hjørnet, eller ligger lidt ude i fremtiden. Dette er en fejlagtig forståelse, da vi allerede lever i et samfund præget af IT, et samfund der udvikler sig hastigt.

IT er ikke et redskab, men et begreb, der dækker tekniske løsninger og muligheder af forskellig art. Telefon, telefonnettet og computere er derimod nogle af de redskaber, der kan bruges på IT-området.

En stor del af IT-debatten, ikke mindst den politiske debat, har længe været fokuseret på det såkaldte A- og B-hold. Herved menes dem, der har adgang til og kan bruge IT-redskaber så som computere og internet og dem, der ikke har muligheden, eller kan bruge den. Denne holdinddeling formindskes hurtigt i de nordiske lande, der teknisk set er blevet særdeles godt udrustet. I stedet for en inddeling mellem dem der har og dem der ikke har, kan der snarere tales om en opdeling i dem der vil og dem, der ikke vil bruge eller lære at bruge IT-redskaber.

Som de medfølgende tal viser, er de tekniske IT-forudsætninger gode i Norden, da adgang til computere og internet er udbredt. Mellem 80-90 procent af de unge i alderen 16-24 år har adgang til internet, enten hjemme, i skolen eller på arbejde.

Da IT berører alle sociale områder er det vigtigt, at IT-løsninger og -tiltag er så vidtrækkende som muligt. IT i sin helhed kan ikke underlægges blot ét ministerium, men tilhører dem alle.

Den teknologiske udvikling går hurtigt, så langtidsplanlægning egner sig dårligt på IT-området. Her drejer det sig snarere om fokusering og principper, om at følge med og være forberedt på at bruge de muligheder der opstår undervejs for at finde frem til den bedste løsning til enhver tid.

## **IT OG DEMOKRATI**

### **1. Er det nødvendigt at styrke demokratiet?**

Den grundlæggende tanke angående IT og demokrati, er om IT kan bruges til at styrke demokratiet. Udgangspunktet er at demokratiet er svækket, eller er ved at svækkes. Her ser man blandt andet på den faldende valgdeltagelse, ikke mindst i valget til Europaparlamentet i Danmark, Finland og Sverige for nyligt, mindske tilslutning til politiske partier og mindske tiltro til politikere.

Der findes dog andre synspunkter her. Kernen i det nordiske demokrati er et repræsentativt folkestyre. Rammerne i et repræsentativt demokrati er meget vide og giver mulighed for langt flere former for deltagelse end blot ved valg og arbejde indenfor de politiske partier.

Lokalt viser borgerne mange steder et stort engagement, de mange græsrodsbevægelser, NGO'er og voksende deltagelse i frivilligt arbejde vidner også om socialt engagement og omtanke. Alt dette udøves indenfor de vide rammer demokratiet giver mulighed for.

Selvom det ikke foregår indenfor de partipolitiske rammer er det ofte et politisk bevidst arbejde, udført under hensyn til demokratiske spilleregler. Stadig stigende velstand de sidste 50 år har gjort, at flere borgere end nogen sinde før har overskud til at deltage i samfundsrelateret, demokratisk arbejde.

Hvis dette også tages med i billedet er der ikke tegn på at demokratiet er blevet svækket. Tværtimod kan man sige at det er blevet styrket.

I stedet for at tænke over måder at styrke demokratiet på kan det være frugtbart at fundere over hvordan IT kan og vil ændre de demokratiske processer.

### **2. Demokratiske processer ændres på grund af IT**

Al ny teknik har et potentiale for at ændre på tidligere tankegang og processer. Det kan ikke undgås, at det samme gælder for den teknik, der ligger bag IT-begrebet, ikke mindst fordi den indebærer muligheder for at delagtiggøre borgerne i offentlige beslutninger.

Ændringerne kan opstå både som bevidst politik om at ændre, eller fordi man bruger ny teknik på gamle processer. Indfaldsvinkler på området kan deles op i to retninger:

- A. De nuværende demokratiske modeller skal ikke ændres, men blot opfrisnes ved brug af IT.
- B. IT bruges målbevidst af politikere for at ændre de demokratiske processer så borgerne kan få større indflydelse på politiske beslutninger. Dette indebærer en bevidst ændring, styret ovenfra.

### **3. Værn vs frihed**

Beskyttelse af borgernes privatliv er en vigtig del af debatten om IT og demokrati. Selvom der kan være gode grunde til at beskytte privatlivet på nettet, er det svært at se, at denne beskyttelse burde være af større omfang, end den beskyttelse, der findes i øvrigt.

Ytringsfrihed og den enkelthed hvormed man kan udtrykke sig på nettet er kendetegnende for kommunikation på nettet. Netop disse træk er med til at styrke det demokratiske aspekt af net-kommunikationen.

Derfor ville det være et større tab end vinding at sætte altfor store restriktioner på nettets ytringsfrihed, helt bortset fra at enkelte lande kan have svært ved at hævde

strengt regler på grund af nettets, i ordets bogstaveligste forstand, grænseløse udbredelse.

#### **4. IT og offentlighedsprincippet**

Offentlighedsprincippet er et bærende princip i de nordiske lande. Princippet er en vigtig del af vor opfattelse af hvordan demokratiet skal udøves.

Ved brug af IT kan princippet hævdes på en mere målrettet måde. Der er derfor en særdeles god grund til at overveje brug af IT i relation til offentlighedsprincippet. Om det er med til at styrke demokratiet er et åbent spørgsmål, men det giver nye og interessante muligheder for at opfylde dette vigtige princip, der anses som en vigtig del af et demokratisk styre.

#### **5. Kontakten med det offentlige**

Også uden nogen indsats fra offentlige myndigheder er IT i sig selv et demokratisk hjælpemiddel. Adgang til oplysninger er en forudsætning for demokratiske processer og via den nye teknologi får borgerne adgang til en mængde oplysninger.

Ligesom andre institutioner har offentlige institutioner klare ambitioner om at præsentere sig godt på nettet. Men indtil nu har man mest lagt ud hvad institutionerne selv mener er af interesse og ikke gjort så meget for at undersøge hvad borgerne ønsker.

Det andet skridt i denne udvikling kunne derfor være at fokusere på borgernes behov og ønsker og udarbejde websider ud fra det. Det tredje skridt må så være at bruge den ny teknik på en langt mere interaktiv måde end der nu er tale om. Dette indebærer ville blandt andet, at en stor del af den kommunikation mellem borgerne og det offentlige, der nu foregår via breve, telefon og fax, ville ske over nettet.

#### **6. IT som nyt grundlag, ikke som supplement til gamle former**

Selvom offentlige institutioner i vid udstrækning nu bruger ny teknologi både i forvaltningen og som kontaktværktøj overfor borgerne har den nye teknologi ikke afløst ældre former. Den bruges stadig i alt for høj grad som et supplement til gamle former, ikke som et grundlag for nye.

Med en udbredt tilgængelighed nytter det ikke noget at tilbyde service på nettet som et supplement til gamle metoder. IT er allemandseje og det gør at borgerne stiller krav om at den bruges, også i det offentlige.

Det er klart, at der kræves mange tekniske overvejelser angående det teknologiske grundlag, men fra politisk side kan der udarbejdes politiske retningslinjer, hvor IT fremstår som et samfundsgrundlag og ikke blot et supplement til eksisterende former.

En følge af, at IT ofte blot er et supplement er at processer, der kunne gå hurtigt, går langsomt. Et eksempel er at e-post stadig behandles som papirbreve, hvilket fører til langsom behandling. Langsomhed fra det offentliges side anses ofte af borgerne for at være et udemokratisk træk, der ofte med rette vækker frustration. Her kunne teknologiske fremskridt ændre på denne opfattelse, hvis de brugtes fuldt ud.

#### **7. IT: Ikke blot tilbud men krav**

Men myndighederne kan også stille krav om, at de elektroniske midler bruges i kontakt med dem. For mange årtier siden brugte borgerne blot eget brevpapir for at skrive til myndighederne. Senere kom der fra myndighedernes side krav om, at der til standardiserede oplysninger eller forespørgsler skulle bruges særlige formularer. Et

krav om brug af elektroniske midler kan ses som endnu et led i kravet om struktureret henvendelse.

I al mulig sammenhæng er handikappedes tarv tilgodeset, også med hensyn til deres kontakt med myndighederne. På en måde kan man sige, at de, der ikke kan bruge IT er handikappede i et IT-samfund, så også deres behov skal tilgodeses.

### **8. Offentlige websider som portaler**

Informationsoverflod på nettet nævnes ofte som et frastødende træk. Det er svært at finde det man søger og svært at finde det, der kan bruges.

På mange offentlige hjemmesider er der 'links' til andre sider, der kan tænkes nyttige for dem, der opsøger hjemmesiden. Her ville det klart være fordelagtigt at gå et skridt videre og udarbejde offentlige websider som portaler, indgang til nettet, i stedet for sider, man blot går til i søgen efter bestemte oplysninger.

I stedet for blot at formidle oplysninger om egen virksomhed ville en portal snarere være et infotek, hvor man stræbte efter at samle de bedste og mest relevante oplysninger på nettet om enkelte emner.

### **9. Portaler som målrettet formidling i den demokratiske proces**

Offentlige portaler ville være en reel hjælp overfor informationsoverflod på nettet og derved et godt redskab til at styrke den vigtige del af den demokratiske proces, der ligger i indsamling af informationer.

For at oprette portaler og ikke blot hjemmesider kræves der en helt anden tankegang ved planlægning og udarbejdelse af det offentliges netaktivitet end hidtil.

Ligesom offentlig samling af bøger og borgernes tilgang til dem i biblioteker anses som en selvfølge kan portaler som infoteker ses som en selvfølgelig samfundsservice af samme art som biblioteker. Men hvor biblioteker kræver husplads og fysisk adgang, er infoteker i portaler tilgængelige hjemmefra, fra arbejdspladser og skoler. Lige adgang sikres nemt ved at man har adgang til netopkoblede computere fra biblioteker.

### **10. Indsamling af informationer fra borgerne**

Meningsmålinger og fokusgrupper bruges i alt større grad for at hente information om borgernes holdning. Det offentlige kunne evt. gøre brug af nettet for at indhente oplysninger om, hvilke synspunkter borgerne har om afgrænsede emner.

### **11. En målrettet og styret debat**

Muligheden for en målrettet debat er én af de muligheder, der ligger i det offentliges websider, om de så er almindelige websider, eller portaler. Det offentlige kunne have gavn af at føre en elektronisk dialog med borgerne om afgrænsede emner og for borgerne kan den slags debat være et nyttigt forum.

Men vedrørende både indsamling af information fra borgerne og en debat mellem parterne er det vigtigt, at forudsætningerne er klare og emnerne vel forberedte. Det er også vigtigt, at borgerne ikke stilles i udsigt at deres deltagelse er en form for afstemning, når information og meninger ønskes som et led i en sondering.

### **12. IT og pseudo-demokrati**

Krav på politisk indsats og hurtige resultater synes at være voksende, også fordi ny teknik gerne giver den illusion, at alt kan gøres hurtigt. Men dette krav går

ofte på tværs af demokratiske processer, som i sagens natur ofte er langsomme, blandt andet fordi mange instanser skal deltage og kompromiser udarbejdes undervejs.

Her kunne det offentlige ofte gøre brug af internettet til målrettede oplysninger og til at kanalisere oplysninger til og fra borgerne.

Her gælder det dog om ikke at give borgerne en illusion om at de er med. Det er pseudo-demokrati, når borgerne får mulighed for at sende ministre eller andre magthavere e-post, hvorved de får et automatisk svar, der får det til at se ud, som om deres tilskrivelse er blevet læst af den posten er stilet til. Denne form for kontakt har ikke nogen demokratisk betydning.

### **13. IT og de demokratiske processer**

Græsrodsbevægelser og NGO'er er blevet en vigtig del af et moderne demokrati. Der er allerede mange eksempler på, at organisationer af denne art bruger nettet flittigt til at indsamle og sprede oplysninger.

Her er det sandsynligt, at der ved brug af nye teknologiske muligheder er ved at opstå helt nye typer af organisationer, der primært satser på indsamling og bearbejdelse af information, dvs på at lave portaler. Disse organisationer bliver mest synlige på nettet og lægger mindre vægt på fysiske rammer.

I stedet for at skabe nye ovenfra styrede processer for at styrke demokratiet, kan det offentlige satse på at styrke de førnævnte nye typer af organisationer, ligesom man tidligere har styrket traditionelle organisationer af førnævnte art. Derved styrker man demokratiske processer, der allerede har vist sig værdifulde.

## **ELEKTRONISK HANDEL**

Ud fra aktiekurser i virksomheder, baseret på elektronisk handel er det let at se, at der på verdensplan er store forventninger til elektronisk handel. Endnu er disse forventninger knapt blevet indfriet, da man regner med, at 80 procent af alle virksomheder på nettet taber penge, 10 procent tjener på det og 10 procent er ved 0-punktet.

De nordiske lande har teknisk set gode forudsætninger for elektronisk handel men de ligger 1-2 år bagud sammenlignet med USA. Én af forklaringerne er, at der i USA er en langt større entreprenør-ånd end i Norden. Alt hvad der gøres for at øge entreprenørskab kan gavne elektronisk handel.

Det er vigtigt at have i tankerne, at alt som lægges ud på nettet er synligt og tilgængeligt overalt i verden. De tiltag der gøres for elektronisk handel i Norden gavner ikke blot handel i de enkelte nordiske lande eller de nordiske lande imellem, men giver også øgede muligheder for nordiske virksomheder udenfor Norden.

Alt, der i elektronisk handel gøres lokalt gøres også internationalt. Erfaringen viser, at summen af indsatsen bliver større, hvis den øger samarbejde og handel over grænser, end hvis hvert land blot satser på bedre forudsætninger inden for egne grænser.

### **1. Norden som ét marked for elektronisk handel**

Myndighederne i de fem nordiske lande har gennem årtier arbejdet for at gøre det lettere for mennesker, varer og kapital at krydse de nordiske grænser. Elektronisk handel er endnu en vigtig grund til et fortsat arbejde på dette område, ikke mindst fordi både nordiske og ikke nordiske virksomheder i voksende grad ser Norden som ét marked.

Forudsætningerne for denne opfattelse fra virksomhedernes side er at landene har lignende kultur, værdi- og normsystemer, lignende samfundsstrukturer og teknologiske forudsætninger samt at det er let at flytte mellem landene.

## **2. Nordiske muligheder for virksomheder**

Selvom det nordiske aspekt spiller en stor rolle i det politiske liv, gør det det i langt mindre grad i erhvervslivet. Nordiske virksomheder arbejder ikke sammen blot fordi de er nordiske, men netop fordi Norden er et relativt ensartet marked kan det give gode grunde til at samarbejde, blandt andet om fælles indkøb, fælles markedsføring, distribution og logistik.

Des mere nordiske politikere gør for at harmonisere love og regler angående elektronisk handel des bedre kan virksomheder, både nordiske og ikke nordiske, gøre brug af markedets ligheder.

## **3. Hvad er elektronisk handel?**

Uden at fortabe sig i definitioner kan elektronisk handel omfatte tre aspekter:

- A. Omsætning af varer, tjenester, information og digitale produkter over internettet.
- B. Forretningstransaktioner ved hjælp af telekommunikation.
- C. Elektroniske transaktioner, der konstituerer en bindende aftale mellem to eller flere parter.

#### **4. To sider af elektronisk handel**

Elektronisk handel kan bestå af handel både mellem virksomheder og mellem en virksomhed og private kunder.

Elektronisk handel mellem virksomheder i Norden står rimelig stærkt, men handelen mellem virksomheder og kunder er langt mindre end man kunne forvente ud fra de gode tekniske forudsætninger, der er i landene.

Her kan det offentlige medvirke til øget handel ved at forbedre forudsætningerne, fx de juridiske og skattemæssige forudsætninger samt forbrugerbeskyttelsen.

#### **5. Elektronisk handel og små og mellemstore virksomheder**

Det nordiske erhvervsliv er i høj grad kendetegnet af mange små og mellemstore virksomheder, SMV. Det er ikke mindst disse virksomheder, der kan have stor gavn af elektronisk handel, blandt andet fordi nettet ophæver afstande.

Nettet gavner alle virksomheder, både små og store, men det er ikke mindst SMV der har gavn af det, da konkurrenceforskellene mellem de små og store på nettet bliver mindre. Via nettet kan SMV få lettere adgang til oplysninger og markeder, og kan over nettet komme tættere på kunderne, uanset afstande.

#### **6. Lovjungle, ikke lovløshed på nettet**

Det hævdes ofte, at der ingen love er på internettet. Hvad elektronisk handel i Norden angår er problemet snarere at der er en uigennemskuelig lovjungle angående nettet. Dette gælder både indenfor de enkelte lande og landene imellem.

Der er eksempler på, at det ikke er klart hvordan en elektronisk handel stilles juridisk sammenlignet med en handel gjort på traditionelvis. Det samme gælder de skattemæssige forhold.

En nordisk harmonisering på området kunne underlette elektronisk handel. Det er vigtigt for erhvervslivet og borgerne, at der gælder klare og overskuelige regler på området.

#### **7. Spredning af erfaring og 'best practice'**

De nordiske lande arbejder hver for sig for at underlette elektronisk handel på hjemmefronten. Da der gøres et stort arbejde i alle landene er det vigtigt, at de myndigheder, der arbejder på området formidler deres erfaring til nordiske kollegaer. Det kan så være erfaringer både om det, der ikke er lykkedes og det, der giver gode resultater, som så kan danne et grundlag for 'best practice' på området.

#### **8. Vigtige forudsætninger: Sikkerhed – tillid**

Sikkerhed og tillid er vigtige forudsætninger for al handel og det samme gælder også indenfor elektronisk handel.

Udover at de enkelte firmaer må stræbe efter at skabe sikkerhed og tillid omkring deres virksomhed kan det offentlige bidrage hertil med klare regler og retningslinjer.

Der verserer mange myter om sikkerhed på nettet. Sikkerheden på nettet er faktisk god, hvis man gør brug af de tekniske sikkerhedsløsninger, der findes.

#### **9. Forbrugerbeskyttelse: En vigtig forudsætning**

Klare retningslinjer for forbrugerbeskyttelse på nettet er et meget vigtigt område, der sikkert vil være med til at sætte fart i elektronisk handel.

I traditionel handel nyder nordiske borgere en høj forbrugerbeskyttelse. Vil man øge interessen for elektronisk handel er det vigtigt, at der på dette område sættes klare regler om forbrugerbeskyttelse. Her kunne de nordiske lande sikkert have gavn af et godt samarbejde, evt med en 'task force' på området.

#### **10. Nye muligheder med elektronisk handel**

Elektronisk handel er ikke blot en videreførelse på nettet af traditionel handel, men indebærer også nye muligheder, for både virksomheder og borgere.

Det ligger i sagens natur, at elektronisk handel drejer sig om synlighed. Det er især synligheden, der kan åbne for nye muligheder, men også det at elektronisk handel er lettilgængelig.

Mobile teleløsninger vil give endnu flere muligheder i elektronisk handel. Kombinationen af GSM telefoner og smart card, der bl.a. kan bruges til betaling, er en særdeles interessant vinkel, der uden tvivl vil udvide mulighederne indenfor elektronisk handel væsentligt.

#### **11. Nye muligheder for virksomheder**

Hvad angår samarbejdet mellem virksomheder kan elektronisk handel give lettere adgang til nye samarbejdspartnere, da alle kan se og følge med på nettet.

For virksomhederne kan elektronisk handel også medføre bedre kontakt til kunderne, højere markedsprofil, øget synlighed og flere muligheder for at overvåge kundernes adfærd.

#### **12. Nye muligheder for borgerne**

For borgerne indebærer elektronisk handel først og fremmest flere valgmuligheder hvad angår både varer og tjenester, da de med elektronisk handel får tilbudt en helt ny handelsform, men også fordi der med elektronisk handel opstår nye tilbud og forretningsmuligheder, der kun eksisterer på nettet. I denne sammenhæng er det også af betydning, at nettet gør geografiske afstande mindre, eller ophæver dem.

#### **13. Nye muligheder for borgere og virksomheder**

Ved elektronisk handel opstår der også muligheder, der er til nytte for såvel borgere som virksomheder.

Begge parter kan have gavn af mere effektiv prissammenligning, som nettet giver mulighed for. Det samme gælder øget spredning af og adgang til information om produkter og tjenester.

Både borgere og virksomheder kan have gavn af, at der på nettet opstår forretningsmuligheder, der kun kan opstå og drives på nettet.

#### **14. Interessante områder for elektronisk handel**

De områder, der især kan forventes at have gavn af voksende elektronisk handel er:

- Forsikringselskaber
- Kunst & kultur
- Turism
- Banker og finansvirksomheder
- Ejendomshandlere
- Energivirksomheder
- Lotto
- Sundhedssektoren

- Transportvirksomheder

### **15. Udfordringer for det offentlige**

Den vigtigste udfordring er en harmonisering af det regelsæt, der berører elektronisk handel.

De enkelte lande kan fokusere på nationale strategier og regionale kompetenceforskelle, fx om enkelte dele af landet står dårligere end andre.

Men i fællesskab kan de nordiske lande arbejde sammen om lovharmonisering, let adgang til 'best practice' og forbedrede transport- og logistikordninger.