

Statusrapport: Bedre e-administrerbarhed
- en temperaturmåling af e-administrerbarhed i nye danske love

Rapport af:
Professor, dr. jur. Peter Blume
Cand. jur. Hans Christian Spies

Udarbejdet for EOGS
København
April 2005

Indledning og resumé

I sommeren og efteråret 2004 har professor, dr. jur. Peter Blume og cand. jur. Hans Christian Spies foretaget en analyse på vegne af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen¹. Formålet med undersøgelsen var at dokumentere, hvorvidt og i hvilket omfang, der i ny erhvervsregulerende lovgivning fortsat er juridiske barrierer for digital forvaltning. Resultaterne fra undersøgelsen beskrives i denne rapport.

Det er en politisk hensigtserklæring, at de erhvervsregulerende ministerier i videst muligt omfang skal digitalisere kontakten mellem virksomheder og det offentlige for at give virksomhederne administrative lettelser og tidsbesparelser. Men det forudsætter, at lovgrundlaget giver mulighed for det – ellers viser de foreløbige erfaringer med digital forvaltning, at det bliver en langsommelig og vanskelig proces at lave digitale løsninger, der imødekommer virksomhedernes forventninger og behov og samtidig sikrer lovlige afgørelser med et uændret eller højere retssikkerhedsniveau.

Denne rapport giver et statusbillede af omfanget af lovmæssige bestemmelser, der hindrer eller vanskeliggør og forsinker udviklingen af digitale løsninger på erhvervsområdet. I undersøgelsen er det for en række fremsatte lovforslag vurderet, om der findes bestemmelser i disse, som udgør en barriere for en digitalisering – det vil sige bestemmelser, der skønnes enten helt at udelukke eller at vanskeliggøre en digitalisering². Undersøgelsen er foretaget blandt alle fremsatte lovforslag i folketingssamling 2003-2004. Her har man fokuseret på lovforslag fremsat af 8 ministerier, der er udvalgt, fordi de inden for deres område regulerer spørgsmål, der har betydning for dansk erhvervsliv. Der er desuden tale om ministerområder, der alle deltager i samarbejdet om erhvervsportalen Virk.dk. De 8 ministerier er:

- Økonomi- og Erhvervsministeriet
- Beskæftigelsesministeriet
- Fødevarerministeriet

¹ Vurderingen af de i rapporten undersøgte lovforslag er foretaget i juni til august 2004, hvorfor rapportens konklusioner ikke tager højde for nye forhold og ændringer efter denne periode. Eksempelvis er Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggende efterfølgende blevet dannet, og en del lovgivning overgået fra andre ministerier til dette ministerium. Denne ændring afspejles ikke i rapportens konklusioner.

² Det bemærkes i den forbindelse, at vurderingen af om en bestemmelse udgør en barriere for en digitalisering relaterer sig til de nuværende tekniske muligheder.

- Miljøministeriet
- Skatteministeriet
- Socialministeriet
- Trafikministeriet
- Undervisningsministeriet

Af samtlige lovforslag fra disse 8 ministerområder er cirka halvdelen udvalgt til nærmere undersøgelse. Undersøgelsen viser, at det, trods et stort fokus på at give plads til digital forvaltning i lovgivningen, fortsat kniber med at lave e-administrerbare love. Der er i den forbindelse grund til at fremhæve undersøgelsens to hovedresultater:

For det første er der ikke i undersøgelsesmaterialet fundet barrierer, som ikke allerede er beskrevet i litteraturen – herunder i de efterhånden mange rapporter og redegørelser om digital forvaltning. Der er kun lokaliseret fire forskellige typer af barrierer. Dette resultat taler for, at det er på disse fire punkter, at indsatsen skal sættes ind fremover³.

For det andet har undersøgelsen afdækket, at en meget stor del af de fundne barrierer er formkravsmæssige barrierer, som i hovedparten af tilfældene synes at kunne elimineres. Det er interessant, fordi der i alle ministerier har været igangsat et omfattende arbejde med at fjerne formkrav i eksisterende lovgivning, som kan udgøre barrierer for en digitalisering.

Da problemet er generelt og går igen på alle områder på nær et, tyder resultaterne på, at det trods den hidtidige indsats ikke er blevet kommunikeret klart nok, hvad det vil sige at lave e-administrerbare love. Og da erfaringerne med digital forvaltning samtidig er begrænsede, er det for de fleste lovskrivere uklart, hvordan en lov med høj e-administrerbarhed ser ud.

På den baggrund anbefaler rapporten, at man arbejder videre med at udvikle og implementere et værktøj, der guider lovskriverne i at skrive love med en høj e-administrerbarhed – et værktøj, der samler og formidler gode eksempler og erfaringer let og overskueligt, og som skal institutionaliseres bredest muligt i lovgivningsprocessen⁴.

³ Det kan ikke udelukkes, at der findes andre barrierer i det undersøgte, men sandsynligheden er dog lille, jfr. note 39.

⁴ Se hertil Peter Blume og Hans Christian Spies: *Ret og digital forvaltning*, København 2005, p. 165-168.

Rapportens indhold

I kapitel 1 beskriver vi, hvordan vi har udvalgt de 81 lovforslag, som er underkastet en nærmere analyse i rapporten. I afsnit 1.1. slår vi til lyd for, at det grundlæggende kriterium for udvælgelsen må basere sig på, at det kun er relevant at beskæftige sig med bestemmelser, som har et effektiviserings- eller byrdelettelsespotentiale. Det fører til, at vi mener, at man må lægge vægt på, om en lovbestemmelse betinger en ”tung” informationsstrøm. På grundlag af dette kriterium har vi udvalgt de 81 lovforslag, der udgør det empiriske grundlag for vores konklusioner i rapporten. Selve udvælgelsesprocessen beskrives kort i afsnit 1.2, mens resultatet af udvælgelsen i hovedtræk er sammenfattet i 1.3.

I kapitel 2 gives i afsnit 2.1 en helt generel beskrivelse af de fire barrierer, der er fundet i undersøgelsen. I afsnit 2.2 vurderes det herefter for hver af de fire barrierer, om den som hovedregel med de nuværende teknologiske muligheder vil kunne overvindes uden de store vanskeligheder, så formålet bag den enkelte bestemmelse fortsat kan opfyldes, og man ikke kommer i konflikt med:

- 1) faktiske forhold
- 2) trindhøjere regler

I kapitel 3 beskriver vi resultaterne af vores undersøgelse af e-administrerbarheden. Vi ser først i afsnit 3.1 på, i hvor stor en del af lovene, der findes barrierer for digital forvaltning både samlet betragtet og for de enkelte ministerier. Dernæst ser vi i afsnit 3.2 på, hvor stor en del af de fundne barrierer, der vurderes at kunne overvindes – samlet betragtet og på de enkelte ministeriområder. Endelig ser vi i afsnit 3.3. på fordelingen på de fire typer af barrierer og på hvor stor en del af hver enkelt barrieretype, der vurderes at kunne overvindes.

I kapitel 4 fremhæves i afsnit 4.1. de to hovedkonklusioner, som vores undersøgelse giver anledning til. I afsnit 4.2 fremsætter vi på baggrund af undersøgelsens resultater og konklusioner de fem anbefalinger, som vi finder afgørende for, at e-administrerbarheden i danske love kan fremmes, så lovgrundlaget fremover bedst muligt giver plads til digital forvaltning.

1. Kriterier for udvælgelse af lovforslagene

Som nævnt i indledningen, er det kun lovforslag fremsat i den seneste hele folketingssamling - folketingssamling 2003-2004 - der analyseres i undersøgelsen. Dette fokus er fundet hensigtsmæssigt for at sikre det mest opdaterede øjebliksbillede for så vidt angår e-administrerbarheden i ny lovgivning. Da fokus samtidig alene har været på erhvervsreguleringen og de muligheder den giver for digitalisering, er der desuden kun tale om lovforslag, der er udgået fra erhvervsregulerende ministerier – ministerier med en væsentlig placering i forhold til erhvervsportalen Virk.dk. I folketingssamlingen 2003-2004 er der fremsat 167 lovforslag på de nævnte ministerområder⁵. Af disse lovforslag er der udvalgt 81 på grundlag af et kriterium, som afspejler ønsket om kun at undersøge lovforslag, der indeholder et effektiviserings- eller byrdelettelsespotentiale.

1.1. Valg af kriterium, som opfanger et effektivisering- og byrdelettelsespotentiale

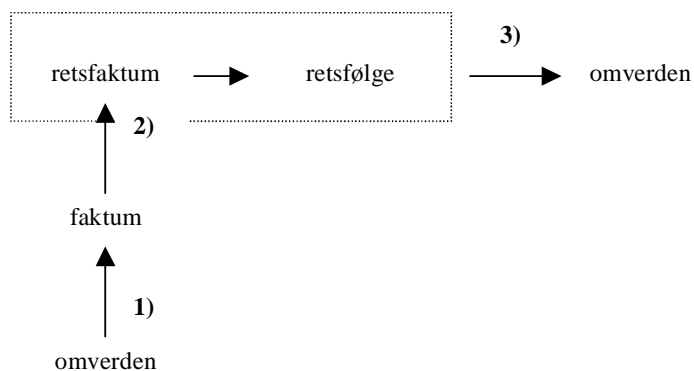
Når et forvaltningsområde skal digitaliseres, kan de foreliggende regler tillægges betydning på to måder:

1. Reglen gøres operativ. Eksempelvis er reglerne i personskatteloven gjort operative i forbindelse med udviklingen af det system, som på grundlag af oplysninger om en given skatteydere indtægter og udgifter i indkomståret automatisk kan foretage en skatteansættelse.
2. Reglen gøres ikke i sig selv operativ, men er alligevel genstand for en digitalisering. Dette er eksempelvis tilfældet i forbindelse med indlæggelsen af regler i Retsinformation.

Når man taler om e-administrerbarhed, har man det første tilfælde for øje. En regel med en høj e-administrerbarhed, betyder ganske enkelt en regel, der er mulig at gøre operativ - dvs. anvendelig i en digital sammenhæng - uden at komme i konflikt med faktiske forhold eller andre retsregler. Når et givent retsområde skal digitaliseres, skal man tage hensyn til de retsregler, som tager specifikt sigte på det pågældende retlige område (baggrundsretten), men også til regler som har et bredere anvendelsesområde, som eksempelvis de almindelige forvaltningsretlige regler.

⁵ Der er også set på private lovforslag på ministerområdet (se desuden note 8 for uddybning).

Enhver afgørelse efter en retsregel, vil kunne beskrives grafisk således:



Figuren skal læses på følgende måde:

- Når der skal træffes en konkret afgørelse, gøres det ved at sammenholde sagens faktum med det i retsreglen beskrevne retsfaktum.
- Lader faktum sig subsummere under dette retsfaktum, træffes en afgørelse med den retsfølge, som er angivet i retsreglen (2).
- For at der i det hele taget kan træffes en afgørelse, må der indhentes et faktum fra omverden(/forvaltningen selv) (1).
- For at afgørelsen kan få virkning, må den endelig formidles til omverdenen (3).

Når en sådan regel gøres operativ og skal fungere i en digital ramme, kan følgende forhold derfor give anledning til vanskeligheder:

- 1) Indhentelse af relevant faktum.
- 2) Foretagelse af afgørelsen.
- 3) Formidling af retsfølgen til adressaten for afgørelsen.

Hvert af disse forhold kan principielt vurderes for enhver regel i retssystemet. Med vores øjne er det dog ikke alle de tre forhold, der er lige relevante. Når man diskuterer e-administrerbarhed, har diskussionen, efter vores opfattelse et særdeles praktisk mål: Nemlig grundlæggende at effektivisere forvaltningens arbejdsprocesser og/eller sikre væsentlige administrative lettelser for virksomhederne (inden for et uændret retssikkerhedsniveau). Hvis ikke en af disse vinkler forventes at kunne realiseres som følge af digitaliseringen, tjener en digitalisering intet formål, og så er der ikke behov for, at reglerne skal være e-administrerbare. Vores krav var derfor, at de regler, der skulle analyseres, skulle være interessante fra en af de to vinkler - eller fra dem begge. Og den tilgang gør nogle af de tre ovenstående forhold mere relevante at adressere end andre.

Hvis en digitalisering ud fra et effektiviseringssynspunkt skal være interessant, kræves det, at de samlede omkostninger ved at få en maskine til at udføre en opgave er lavere end udgifterne til at løse opgaven som hidtil. Hvis det skal kunne betale sig at udvikle løsningen, skal der derfor være tale om et forvaltningsområde med mange transaktioner mellem virksomhed og myndighed.

Hvis en digitalisering skal være rigtig interessant ud fra et synspunkt om at sikre administrative lettelser, er det også afgørende, at mange virksomheder berøres af sagsgangen (eksempelvis at indberette/få godkendt sit årsregnskab eller ansøge om/opnå en tilladelse til at øge sin produktion), så digitaliseringen kan gøre det hurtigere/lettere for et stort antal virksomheder at varetage den nødvendige kontakt med forvaltningen. Ellers skal pengene hellere bruges på at lave digitale løsninger andre steder – der er ikke ubegrænsede midler til rådighed for digital forvaltning. Med andre ord hænger effektiviserings- og byrdelettelsespotentialer tæt sammen med de mængder af information, der flyder mellem forvaltning og virksomhed i en given sagsgang. Informationsstrømmen skal være tung.

Vurderingen afhænger også af de aktuelle tekniske muligheder, og det er på det kommunikative område, at de største tekniske landvindinger er opnået inden for de sidste 10 år. Når det skal besluttes, om det ud fra en effektiviseringsbetragtning eller en byrdelettelsesbetragtning er formålstjenligt at vurdere en given regel i henseende til dens e-administrerbarhed, er det derfor også mere hensigtsmæssigt at betragte selve kommunikationen mellem virksomhed og forvaltning snarere end selve foretagelsen af afgørelsen. Altså at fokusere på informationsstrømmen til og fra reglen, det vil sige problemstilling **1** og **3**, frem for problemstilling **2**. Er informationsstrømmen her ”tung”, taler det for, at en digitalisering kan være interessant ud fra såvel en

effektiviseringsbetragtning som en byrdelettelsesbetragtning. Afgørelsesfasen 2 kan herefter inddrages, hvis det vurderes at være relevant.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at når der ved udvælgelsen lægges vægt på om informationsstrømmen er ”tung”, er der risiko for, at man bortser fra regler, som der med de nuværende tekniske muligheder rent faktisk vil være en effektiviseringsgevinst forbundet med at automatisere, også selvom trafikken er relativt lav. Eksempelvis regler, efter hvilke der uhyre sjældent træffes afgørelser, og hvor forvaltningen selv er i besiddelse af det relevante faktum, men hvor selve afgørelsen er kompliceret og derfor principielt med fordel kunne automatiseres.

Vi finder det alligevel relevant at benytte os af kriteriet til at udskille de regler, der skal analyseres for e-administrerbarhed. Det skyldes, at vi mener, at vi med kriteriet kan identificere langt hovedparten af de regler, som er interessante at automatisere. Nemlig de regler, hvor der med vores øjne politisk set er en reel mulighed for at træffe et digitaliseringsvalg, fordi der er ”noget at hente” samfundsøkonomisk.

1.2. Udvælgelsen

Udvælgelsen er foretaget blandt samtlige stillede lovforslag i folketingssamling 2003-2004 på de 8 ministeriers områder. Både blandt vedtagne og ikke-vedtagne lovforslag⁶. En første gennemlæsning af lovforslagene viste, at informationsstrømmen fra forvaltningen i de fleste tilfælde ikke var særligt ”tung”, hvorfor der ved den endelige udvælgelse alene er fokuseret på informationsstrømmen til forvaltningsmyndigheden.

Hvor der i første omgang var tvivl om, hvorvidt der var en tilstrækkelig ”tung” informationsstrøm til forvaltningsmyndigheden, blev der foretaget en nærmere undersøgelse for at være på den sikre side. I anden runde blev der derfor udelukket endnu en række forslag, der ikke forekom relevante ud fra en effektiviseringsvinkel/byrdelettelsesvinkel. De lovforslag, som er blevet fravalgt, kan med stor sikkerhed siges ikke at være egnede kandidater for en digitalisering – ikke så meget fordi

⁶ For så vidt angår ændringslove er disse udvalgt til nærmere undersøgelse, hvis ændringerne selv synes relevante eller de i ikke uvæsentligt omfang synes at berøre relevante regler.

digitalisering ikke er mulig, men fordi omkostningerne ved en digitalisering ikke vil stå mål med de forventede effektiviseringsgevinster og byrdelettelser⁷.

1.3. Sammenfatning af udvælgelse

I nedenstående skema er resultatet af den foretagne udvælgelse sammenfattet. Resultatet af udvælgelsen er som nævnt, at 81 af i alt 167 love fra de 8 Virk-relaterede ministerområder fra folketingssamling 2003-2004 er udtaget til nærmere analyse – det vil sige, at næsten halvdelen af alle lovforslag fra de erhvervsregulerende ministerområder er blevet analyseret nærmere og indgår i datagrundlaget for rapportens konklusioner om e-administrerbarheden i ny dansk lovgivning.

De undersøgte love fordeler sig således på de 8 ministerområder:

	Antal lovforslag	Heraf private ⁸	Antal undersøgte lovforslag	Heraf private
Beskæftigelsesministeriet	21	4	7	0
Fødevarerministeriet	8	0	8	0
Miljøministeriet	12	1	4	0
Økonomi- og Erhvervsministeriet	40	0	22	0
Skatteministeriet	31	1	12	0
Socialministeriet	23	3	10	1
Trafikministeriet	11	0	5	0
Undervisningsministeriet	21	0	13	0
I alt	167	9	81	1

Da datagrundlaget således er omfattende, er det muligt at give et dækkende billede af status, hvad angår e-administrerbarheden i ny dansk lovgivning på erhvervsområdet.

⁷ Visse regler foreskriver, at der skal indberettes oplysninger til forvaltningen eller indbetales et beløb. Den informationsstrøm som sådanne transaktioner giver anledning til, indgår også i vurderingen af, om en given regel bør underkastes en nærmere undersøgelse.

⁸ Lovforslag, der ikke er fremsat af regeringen, men derimod af ét eller flere folketingsmedlemmer, jfr. Grundlovens § 41, stk. 1.

2. Analyse af de udvalgte lovforslag

I undersøgelsen har vi undersøgt 81 af de fremsatte lovforslag og vurderet, om der findes bestemmelser i disse, som udgør en barriere for en digitalisering – det vil sige bestemmelser, der skønnes enten helt at udelukke eller at vanskeliggøre en digitalisering. De fundne barrierer er blevet kategoriseret inden for en række kategorier. I den forbindelse har vi også vurderet, om det skønnes muligt at overvinde den pågældende barriere ved at ændre bestemmelsen.

2.1. Hvilke typer af barrierer er der fundet?

En barriere defineres her som et retligt krav, der med de nuværende tekniske muligheder gør det vanskeligt eller umuligt at digitalisere. I de undersøgte lovforslag, har vi fundet fire forskellige typer af barrierer:

Barriere 1. Formkrav

Et formkrav fastsætter bestemte krav til kommunikationen⁹. Et eksempel på en sådan barriere findes i L 7, hvor det forudsættes, at vedtægter indsendes i papirform¹⁰. Selvom det selvfølgelig ikke er udelukket at anvende papir i en digital løsning, er det hensigtsmæssigt så vidt muligt at undgå det, og et sådant formkrav kan derfor siges at udgøre en barriere for en digitalisering. Som et andet eksempel kan nævnes L 93, hvor det forudsættes, at der anvendes et papirbaseret ansøgningsskema¹¹.

I visse tilfælde stilles der ikke direkte formkrav, men der henvises eksempelvis til brug af dokumenter mv., som enten er reguleret af andre regelsæt, der stiller formkrav, eller som i praksis er underkastet bestemte formkrav. Sådanne tilfælde vil blive betegnet ”indirekte formkrav”. Som et

⁹ Formkrav som barriere for digital forvaltning er bl.a. beskrevet i *e-signatur og formkrav i lovgivning*, Betænkning 1400/2000.

¹⁰ I § 8, stk. 2, hedder det således: ”Samtidig med anmeldelse til registrering, jf. stk. 1, og ved ansøgning om godkendelse af vedtægtsændringer skal en forening indsende tre daterede og underskrevne eksemplarer af vedtægterne med den fuldstændige affattelse til Finanstilsynet. Når Finanstilsynet har godkendt foreningen eller vedtægtsændringerne, videresender Finanstilsynet et eksemplar af vedtægterne med sin godkendelsespåtegning til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og et tilsvarende eksemplar til foreningen.”

¹¹ I bemærkningerne til § 1, nr. 1 (§ 35, stk. 2) hedder det således: ”For det andet tænkes bemyndigelsen anvendt til at indføre en forenklet udgave af det gældende system. Forenklingen tænkes primært at bestå i, at kravene til ansøgningen reduceres i forhold til i dag, således at der kan udarbejdes et forenklet ansøgningsskema, og at kravene til forhåndsdokumentation reduceres.”

eksempel på et indirekte formkrav, der er en barriere for digital forvaltning, kan nævnes L 141, som stiller krav om, at der forvises en straffeattest¹².

Barriere 2. Hjemmelsmangel (til digital kommunikation)

En forvaltningsmyndighed kan i almindelighed ikke blot kræve af borgere, virksomheder og andre myndigheder, at de kommunikerer digitalt¹³. Det kræver hjemmel. Foreligger der ikke en sådan hjemmel, vil kravet om brug af digital kommunikation være ulovligt og efter omstændighederne eksempelvis kunne få til følge, at en truffen afgørelse er ugyldig. Manglende hjemmel til digital kommunikation i loven kan derfor udgøre en barriere for digital forvaltning.

Kommunikation myndighed - borger/virksomhed

Hvor der ikke findes nogle formkrav, som forhindrer brug af digital kommunikation mellem borger/virksomhed og en myndighed, er en borger/virksomhed som udgangspunkt berettiget til at sende meddelelser digitalt til myndigheden. Omvendt er en myndighed ikke berettiget til uden udtrykkelig lovhjemmel at kræve at en borger/virksomhed sender meddelelser til myndigheden digitalt eller til at sende digitale meddelelser digitalt til en borger/virksomhed¹⁴.

¹² I bemærkningerne til § 5, stk. 1, nr. 1, hedder det således: ”Til dokumentation for at personkredsen omfattet af nr. 1 og 2 opfylder kravet til hæderlighed, skal der som efter den gældende lov om forsikringsformidling afleveres en straffeattest, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 8.”

¹³ Denne problemstilling er behandlet mere uddybende i *Elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler*, Forskningsministeriet, København 1996. Problemstillingen er også taget op i Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOU nr. 02.268.

¹⁴ En myndighed vil dog muligvis være berettiget til at kommunikere digitalt med en borger, såfremt borgeren har givet samtykke hertil. I Forskningsministeriet: *Elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler*, København 1996, hedder det således: ”Der er forholdsvis få formkrav i dansk forvaltningsret, som direkte hindrer brug af elektronisk kommunikation mellem myndigheder og private. Det er dog ikke ensbetydende med, at myndighederne uden videre kan bruge elektronisk kommunikation, når der er tale om kommunikation, som skaber rettigheder og pligter, eller anden form for formel kommunikation. I sådanne situationer vil brug af elektronisk kommunikation ofte forudsætte en udtrykkelig eller stiltiende aftale herom mellem myndigheden og den private part.” Der kan dog rejses tvivl om, hvorvidt et sådant samtykke er tilstrækkeligt. I den forbindelse kan henvises Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOU nr. 02.268. Det bemærkes i den forbindelse, at et samtykke efter omstændighederne også ville skulle opfylde kravene til et samtykke stillet i personoplysningslovens § 3, nr. 8.

Kommunikation myndighed - myndighed

En myndighed har kun ret til at sende meddelelser digitalt til en anden myndighed eller stille krav om at en anden myndighed sender meddelelser digitalt, hvis der er hjemmel hertil. En sådan hjemmel kan imidlertid ikke blot findes i en lovbestemmelse, men kan også findes i kraft af et over-/underordningsforhold mellem myndighederne¹⁵ eller i kraft af en aftale, jfr. eksempelvis aftalerne om eDag og eDag2¹⁶.

Barriere 3. Skøn

Med de nuværende tekniske muligheder kan man ikke få en computer til at træffe en afgørelse, som er baseret på et rent forvaltningsretligt skøn¹⁷. Med de teknikker som er tilgængelige i dag, skal en computer populært sagt på forhånd have beskrevet alle de forhold, der skal tillægges betydning ved afgørelsen. Et forvaltningsretligt skøn er imidlertid netop karakteriseret ved, at det er uafklaret før en konkret afgørelse træffes, helt præcist hvilke kriterier der skal indgå, og med hvilken vægt de enkelte kriterier skal indgå i bedømmelsen af den pågældende sag.

Som eksempel på skøn kan nævnes L 33, hvor der bestemmes, at elever der har været ude af skole i et eller flere år, og elever, der ikke opfylder de faglige adgangskrav, alene skal kunne optages i gymnasiet efter en konkret vurdering¹⁸. I et sådant tilfælde vil det være umuligt på forhånd at angive alle de momenter, der kan og skal lægges vægt på, når det skal afgøres, om en elev skal kunne optages i gymnasiet. Derfor er en computerbaseret afgørelse udelukket.

¹⁵ Som et eksempel på et sådant over-/underordningsforhold kan nævnes de 8 regionale told- og skattemyndigheder underlagt Told- og Skattestyrelsen, som igen er underlagt Skatteministeriet.

¹⁶ Jfr. <http://e.gov.dk>.

¹⁷ Skøn som barriere er bl.a. beskrevet mere dybdegående i *e-administrerbare regler*, Den Digitale Taskforce, København 2002 og i *EDB: Mulighet og problem ved forenkling av regelverk*, Jon Bing, CompLex nr. 13/83, Oslo 1983. Se hertil desuden Peter Blume og Paul C. Vang: *Visse retlige aspekter i tilknytning til digital forvaltning*, (Rapport til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen), København 2003.

¹⁸ I bemærkningerne til § 6, stk. 2, hedder det således: "Optagelse sker som hidtil som udgangspunkt i direkte forlængelse af 9. eller 10. klasse. Elever, der har været ude af skole i et eller flere år, og elever, der ikke opfylder de faglige adgangskrav, skal alene kunne optages efter en konkret vurdering, herunder evt. på baggrund af en optagelsesprøve, hvor det konstateres, om de har de fornødne forudsætninger."

Barriere 4. Flere kilder

I visse tilfælde fremgår det af en bestemmelse, at førend der kan træffes afgørelse i en sag, skal der indhentes oplysninger fra flere forskellige kilder. Eksempelvis er det i L 2 bestemt, at ved ansøgning om helbredstillæg skal pensionistens formue opgøres på grundlag af pensionistens og en eventuel ægtefælles eller samleveres oplysninger om formuen på ansøgningstidspunktet¹⁹. I sig selv udelukker det selvfølgelig ikke en digitalisering, at der skal indsamles oplysninger fra forskellige kilder, for at der kan foretages en sagsbehandling. Men det er i sagens natur enklere at digitalisere, jo færre kilder oplysningerne skal indsamles fra. Og krav om mange oplysningskilder kan særligt udgøre en barriere for en digitalisering, bl.a. fordi et væsentligt ophav til effektiviseringsmulighederne ved digital forvaltning ligger i den potentielle mulighed for ”straksbehandling” af sager, hvilket kan vanskeliggøres, hvis man er nødsaget til at vente på en eller flere kilder²⁰.

2.2. Kan barrieren overvindes?

For hver barriere er det blevet vurderet, om det skønnes muligt at overvinde den pågældende barriere. Kriteriet for denne vurdering er, om den pågældende lovbestemmelse kan ændres i en digitaliseringsvenlig retning, uden at man herved kommer i konflikt med:

- 1) faktiske forhold
- 2) trindhøjere regler

Hertil kommer at formålet bag den enkelte bestemmelse fortsat må kunne opfyldes efter en digitalisering.

Faktiske forhold som kan gøre det umuligt at overvinde en barriere, kan f.eks. være, at der er et praktisk behov for, at et dokument er i papirform. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor det pågældende dokument er et legitimationspapir, som skal anvendes på steder, hvor der ikke sædvanligvis er adgang til computere. Et eksempel herpå findes i L 163 om personlegitimation til dørmænd²¹. Som faktiske forhold betragter vi i denne undersøgelse også tilfælde, hvor barrieren reelt udspringer af lovregler, hørende under et andet ministerområde. Som et eksempel herpå kan

¹⁹ Jfr. § 27, stk. 3.

²⁰ Denne type af barriere er bl.a. beskrevet i *e-administrerbare regler*, København 2002.

²¹ I bemærkningerne til § 1, nr. 4 (§ 15 b, stk. 3) hedder det: ”Personlegitimation skal udstedes af Rigspolitichefen, og der vil af kontrolmæssige grunde blive stillet krav om, at dørmænd skal være i besiddelse af denne billedlegitimation, som ikke skal bæres synligt.”

nævnes L 10, hvor der stilles krav om dokumentation af ejerskabet af en grund, hvilket ifølge forarbejderne kan ske ved fremsendelse af kopi af tinglyst skøde²².

Trinhøjere regler, som kan gøre det umuligt at overvinde en barriere, kan f.eks. være EU-regler eller internationale regler. Eksempelvis er det vurderet, at det vil være umuligt at overvinde den barriere, som optræder i L 49 om identitetsbeviser til søfarende, idet loven tilsigter at leve op til en ILO-konvention om søfarendes identitetsdokumenter²³. En stor del af de barrierer, der er fundet i vores analyser, vil uden de store vanskeligheder kunne undgås, hvis vi i Danmark arbejder mere målrettet mod at lave love med en høj e-administrerbarhed. Men hvis bestemmelser i eksempelvis internationale love hindrer digital forvaltning, kræver det en ændring af de internationale regler, hvis ikke de mere e-administrerbare danske love skal komme i strid med de trindhøjere regler. Al erfaring viser, at det er både vanskeligt og meget tidskrævende at få gennemført sådanne ændringer i de internationale regler, og derfor kan trindhøjere regler reelt udgøre stopklodser for en ønsket digitalisering.

Kan formkravsbarrieren overvindes?

I de analyserede lovforslag vurderes formkravsbarrieren at kunne overvindes i en stor del af tilfældene. Der kan være praktiske forhold, der taler for et formkrav om eksempelvis papirbaseret

²² Jfr. § 1, nr. 3 (§ 1 c, stk. 2). I bemærkninger til bestemmelsen hedder det: "Dokumentation for ejerskabet kan ske ved fremsendelse af kopi af tinglyst eller endnu ikke tinglyst skøde på grunden eller ved fremsendelse af slutseddel vedrørende grundkøbet, hvor det fremgår af aftalen, at ejendomsretten er overgået til køber på det tidspunkt, hvor dokumentationen fremsendes."

²³ Jfr. § 2, nr. 1. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 1, hedder det: "I tilknytning til arbejdet i IMO vedtog den årlige arbejdskonference i Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) i juni 2003 en revision af den eksisterende ILO konvention nr. 108 af 1958 om nationale identitetsdokumenter for søfolk. Den reviderede konvention, ILO konvention nr. 185 af 2003 om søfarendes identitetsdokumenter, har bl.a. sigte på at skabe forbedrede identitetsbeviser for søfarende af hensyn til maritim sikring. Det ligger endnu ikke fast, hvilke lande der vil ratificere konventionen. Med henblik på at forbedre den nationale sikring forventes flere lande, herunder USA, at indføre krav om, at søfarende, der ankommer til amerikanske havne, skal være i besiddelse af et identitetsbevis med billede og såkaldt biometriske data (fingeraftryk) for at få adgang til havnen. Et sådant krav vil kunne blive stillet med kort varsel. For egne transportarbejdere forventes USA at stille krav om nationale identitetsbeviser inden udgangen af 2004. Lovforslagets formål er i denne henseende at etablere hjemmel til, at der kan udstedes identitetsbeviser til danske søfarende, som lever op til kravene i ILO konvention nr. 185. Der lægges ikke med lovforslaget op til egentlig ratifikation af konventionen." I bemærkningerne til § 2, nr. 1, hedder det: "Bestemmelsen skaber hjemmelsgrundlaget til at udstede identitetsbeviser for søfarende, som lever op til kravene i ILO konvention nr. 185 af 2003 om søfarende identitetsdokumenter. Der lægges som tidligere nævnt ikke med lovforslaget op til egentlig ratifikation af forslaget."

dokumentation, ligesom der kan være andre formkrav, der er vanskelige at komme udenom, hvis formålet med en lov skal opfyldes – forhold som vanskeliggør eller i værste fald hindrer digital forvaltning. Men som udgangspunkt vil en stor del af disse krav helt kunne undværes. Eller de vil kunne erstattes af formkrav, der ikke hindrer digital forvaltning, og som i lige så høj grad sikrer gode, lovlige og veldokumenterede sagsforløb og afgørelser. Det kræver dog, at den enkelte lovsriver er klar over, hvordan man i lovene faciliterer digital forvaltning, og har mulighed for at gøre sig de nødvendige overvejelser om, hvad der skal til for at sikre en lov med høj e-administrerbarhed.

Kan hjemmelsbarrieren (til digital forvaltning) overvindes?

Hjemmelsmangler vurderes i alle tilfælde effektivt at kunne fjernes ved, at man indfører en generel, klar og utvetydig hjemmel til at kræve digital kommunikation i loven. Krav om digital kommunikation kræver, som nævnt andetsteds, i de fleste tilfælde en udtrykkelig hjemmel, hvis den digitale forvaltning skal være lovlig. Det er i sidste omgang en politisk beslutning at give grønt lys for digital kommunikation i de erhvervsregulerende love. Hvis man reelt mener den politiske hensigtserklæring om i videst muligt omfang at digitalisere kommunikationen mellem virksomhederne og forvaltningen alvorligt, burde hjemmelsmanglerne ikke vedblive med at være en barriere for digital forvaltning. Men skal der gennem digital forvaltning skabes administrative lettelser og større fleksibilitet for virksomhederne, er det helt afgørende, at de enkelte lovskrivere i deres lovskrivning lægger større vægt på at sikre e-administrerbarhed og sørger for, at der etableres hjemmel til at stille krav om digital kommunikation.

En række af de lovforslag, der analyseres i det følgende, indeholder bestemmelser, der isoleret set kunne udgøre en barriere for en digital kommunikation. Samtidigt indeholder de dog også en bestemmelse, som giver hjemmel til at fastsætte regler om brug af digital kommunikation²⁴. I sådanne tilfælde er man effektivt ude over problemet om hjemmelsmangler, og bestemmelserne er ikke medtaget som eksempler på regler, der kan udgøre en barriere for en digitalisering.

²⁴ Eksempelvis hedder det i L 53, lovforslagets § 1, nr. 5 (§ 34 b, stk. 2): "... Det er en betingelse, at lønmodtageren skriftligt erklærer, ...". Samtidigt hedder det i § 1, nr. 19 (§ 43 a): "Direktøren for Arbejdsdirektoratet kan fastsætte regler om muligheden for digital kommunikation mellem lønmodtagere, arbejdsgivere, ...".

Kan skønsbarrieren overvindes?

Krav om, at der skal foretages et skøn, kan sædvanligvis ikke umiddelbart overvindes, idet en sådan regel typisk vil være begrundet i et ønske om, at der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde²⁵. Et sådant formål kan ikke tilgodeses, hvis skønnet erstattes af en regel med faste kriterier. På den baggrund har vi i det følgende konsekvent vurderet, at en sådan barriere ikke kan overvindes. Det skal dog her understreges, at det i hvert konkret tilfælde kan give god mening at overveje, om skønnet er nødvendigt for at opfylde formålet med loven, eller om det faktisk kan opfyldes lige så godt, og måske endda med en større retssikkerhed til følge uden skønnet. At en lov hidtil har krævet udøvelse af et skøn, er ikke ensbetydende med, at det fortsat er det mest hensigtsmæssige – en konkret vurdering fra lov til lov kan reducere antallet af lovmæssige skøn, og dermed omfanget af skønnet som en barriere for digital forvaltning. Men i denne analyse vurderes skønsbarrieren konsekvent ikke at kunne overvindes. Et andet resultat vil naturligvis kunne nås i det enkelte tilfælde efter en grundigere analyse. I den forbindelse kan anføres, at når det gælder regulering på erhvervsområder, vil der formentlig i mange tilfælde ikke være de samme retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved at erstatte et skøn med en regel baseret på faste kriterier. Ønsket om forudsigelighed vægtes ofte tungt i erhvervslivet.

Kan barrieren ved flere kilder overvindes?

Tilsvarende antages det ikke muligt at overvinde barrierer, hvor der stilles krav om, at der indhentes oplysninger fra flere forskellige kilder. Dette er sandsynligvis en lidt for pessimistisk vurdering - i praksis vil en sådan bestemmelse med de nuværende tekniske muligheder ofte ikke udgøre en uovervindelig barriere, men en mere nuanceret vurdering, vil kræve en langt mere grundig analyse af de udvalgte lovforslag. Et krav om at oplysninger skal indhentes fra forskellige kilder kan således være begrundet i et ønske om at sikre en høj kvalitet af oplysningerne, at de er lettest at få frem ad denne vej, eller at man på denne måde ønsker at sikre sig samtykke fra de pågældende kilder til at behandle oplysningerne.

²⁵ Hvor baggrunden for skønnet derimod eksempelvis alene er, at man ikke på forhånd har tilstrækkelig viden om det pågældende område til at kunne beskrive alle de tilfælde, som reglen skal dække, vil det ofte være muligt administrativt at sætte skønnet under en regel, i takt med at flere og flere enkelttilfælde bliver behandlet. Kan skønnet sættes under en regel, udgør bestemmelsen slet ikke en barriere.

3. Analysen af e-administrerbarheden i de udvalgte lovforslag

I dette kapitel beskriver vi resultaterne af vores undersøgelse af e-administrerbarheden. Vi ser først på, i hvor stor en del af lovene, der findes barrierer for digital forvaltning både samlet betragtet og for de enkelte ministerier. Dernæst ser vi på, hvor stor en del af de fundne barrierer, der vurderes at kunne overvindes relativt enkelt – samlet betragtet og på de enkelte ministerområder. Endelig ser vi på fordelingen på de fire typer af barrierer og på hvor stor en del af hver enkelt barrieretype, der vurderes at kunne overvindes.

Til indledning skal det her siges, at vurderingen af, om en lovbestemmelse reelt udgør en barriere, er foretaget ud fra et skøn på grundlag af vores kendskab til de nuværende tekniske muligheder. Der kan i den forbindelse dog peges på, at alle de barrierer, som vi har lokaliseret også er beskrevet som barrierer i litteraturen²⁶.

Desuden skal det her pointeres, at vores umiddelbare betragtninger i kapitel 2 om, hvorvidt de fire barrierer kan overvindes, gør, at der ikke i analysen er gjort noget ud af at vurdere, om skønsbarrieren og barrieren ved flere kilder, i det konkrete tilfælde kan overvindes. Det betyder

²⁶ Vurderingen skønnes at være behæftet med forholdsvis lille usikkerhed, men følgende kan dog gøre sig gældende:

1. I praksis overvinder man i mange tilfælde en barriere i form af en lovbestemmelse, som stiller formkrav ved, at man i en generel bestemmelse giver adgang til at gøre brug af digital kommunikation. Det kan principielt ikke udelukkes, at der findes sådanne generelle bestemmelser, som i det konkrete tilfælde får betydning for de bestemmelser, vi har udpeget som formkravsbarrierer. Det er dog lidet sandsynligt, idet det ville være særpræget, såfremt man skulle indføre et formkrav, som udelukker digital kommunikation, hvis der på området allerede findes en generel regel, som tillader brug af digital kommunikation.
2. For så vidt angår en barriere i form af manglende hjemmel til at stille krav om digital dokumentation bemærkes, at vi forudsætter, at en sådan skal findes i en lovbestemmelse. Efter omstændighederne vil hjemlen imidlertid også kunne findes i en aftale, jfr. herved f.eks. aftalen om eDag og eDag2.
3. En bestemmelse, som foreskriver, at der skal foretages et forvaltningsretligt skøn, udgør slet ikke en barriere, såfremt det viser sig muligt at sætte dette skøn under en regel. Dette forudsætter en nøje forvaltningsretlig vurdering, som ikke kan foretages på det foreliggende grundlag, og vi har derfor konsekvent vurderet, at bestemmelser om skøn udgør en barriere.
4. Tilsvarende gælder for så vidt angår bestemmelser, som kræver, at der indsamles oplysninger fra forskellige kilder, selvom det med de nuværende tekniske muligheder ofte vil være muligt at administrere en sådan ordning digitalt.

En nærmere undersøgelse vil derfor kunne føre til det resultat, at enkelte af de lovbestemmelser, som synes at udgøre en barriere for en digitalisering, reelt ikke er det, men som nævnt vurderer vi, at usikkerheden herfor er lille.

ikke, at sådanne barrierer ikke vil kunne overvindes i praksis. Men det ligger ud over rammerne i denne rapport at vurdere så detaljeret på konkrete love, hvorfor vurderingen her helt er undladt. Det betyder, at der reelt sandsynligvis er endnu flere barrierer, der kan overvindes, end det resultat, vi når frem til her, indikerer.

For så vidt angår de andre lokaliserede barrierer, er vurderingen af, om disse kan overvindes, en noget mere kompleks opgave, end vurderingen af om der er tale om en barriere. Således kan dette kræve et nærmere kendskab til de faktiske og retlige forhold på det pågældende område. Som eksempel kan nævnes, at, for så vidt angår en bestemmelse om søfarendes identitetsbeviser i L 49, er det vurderet, at barrieren ikke umiddelbart kan overvindes, fordi der ligger en ILO-konvention bag den foreslåede lovbestemmelse. Denne vurdering er imidlertid præget af en vis usikkerhed. Der kan således rejses tvivl om, i hvilket omfang Danmark er og vil blive bundet af denne konvention. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 1, hedder det således, at der ikke med lovforslaget lægges op til en egentlig ratifikation af konventionen. Omvendt hedder det i de almindelige bemærkninger, pkt. 2.4, at Danmark har ratificeret den eksisterende ILO-konvention nr. 108 af 1958 om nationale identitetsdokumenter for søfolk. Med andre ord vil denne vurdering af, om barrieren kan overvindes være præget af noget større usikkerhed end den foregående vurdering af, om en bestemmelse udgør en barriere for digital forvaltning²⁷.

3.1. Andelen af barrierer i ny lovgivning – samlet betragtet og fordelt på ministerområder

Analysen af de 81 lovforslag viser, at der er barrierer i samlet set 28 af disse²⁸. Det svarer til at der i 17% af alle de 167 fremsatte lovforslag på de 8 ministerområder er lokaliseret barrierer for digital

²⁷ Sammenfattende er det dog vores opfattelse, at undersøgelsen konklusioner også på dette punkt er behæftet med en forholdsvis lille usikkerhed. Dog kan det ikke udelukkes, at der enten er lidt flere eller lidt færre barrierer, som vil kunne overvindes, end det her er vurderet.

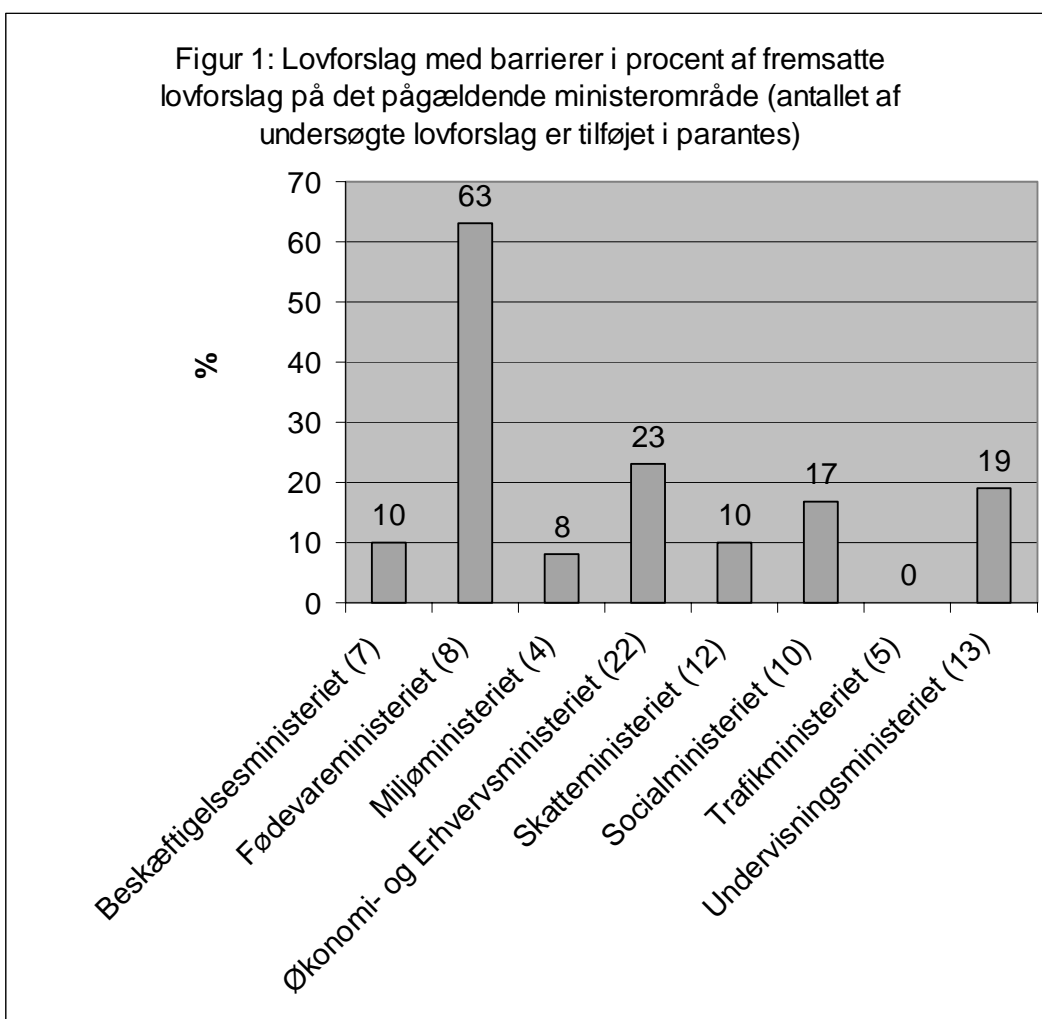
²⁸ Den samlede analyse af de udvalgte lovforslag fremgår af tabel 1 i bilag til denne rapport, hvor man kan se:

1. Hvilke lovforslag, der er tale om
2. Hvorvidt der i lovforslaget vurderes at være barrierer
3. Hvilken type af barrierer, der er tale om
4. Hvorvidt barriererne vurderes at kunne overvindes

Her er der for overskuelighedens skyld alene fokuseret på at give det overordnede billede af analysen.

forvaltning²⁹. Samtidig går billedet igen fra ministerium til ministerium, idet der er barrierer i ny lovgivning på alle ministerområder med undtagelse af et.

Selvom problemet tilsyneladende er generelt og kan iagttages fra område til område, er der dog stor forskel på, hvor stor en andel af de nye love, der er barrierer i fra ministerium til ministerium (det skal her bemærkes, at antallet af love, der er undersøgt, også varierer meget fra område til område, hvorfor en enkelt ikke e-administrerbar lov på nogle områder kan give meget store udsving). Undersøger man hvordan lovforslag med barrierer fordeler sig i forhold til det antal lovforslag, der er fremsat på det pågældende ministerområder, får man følgende resultat³⁰:



²⁹ Det bemærkes i den forbindelse, at det som nævnt kun er 81 af de 167 lovforslag, der er underkastet en nøjere analyse. I de ikke undersøgte forslag kan der derfor også godt findes barrierer.

³⁰ Datagrundlaget findes i tabel 2 i bilaget.

Det ses af figur 1, at Fødevarerministeriet skiller sig markant ud - hele 63% af lovforslagene fra dette ministerområde indeholder barrierer³¹. For så vidt angår de andre ministerier svinger procenten af lovforslag med barrierer på mellem 0% og 23% med Trafikministeriet som eneste ministerium, hvor der slet ikke er fundet barrierer. Samlet set udgør antallet af lovforslag indeholdende barrierer, som nævnt 17% af samtlige fremsatte lovforslag på de 8 ministerområder. Det vil sige, at der er barrierer for digital forvaltning i et sted mellem hver femte og hver sjette nye lov på erhvervsområdet – og det er vel at mærke på ministerområder, der deltager i det tværoffentlige samarbejde om Virk, hvor man derfor kan forvente, at der er et større fokus på digital forvaltning, end det typisk er tilfældet.

Hvorvidt denne procentstørrelse er et væsentligt problem, kræver en særskilt vurdering. I den forbindelse kan f.eks. indgå betragtninger om, præcis hvor store administrative byrder de pågældende lovforslag giver anledning til³², og i hvilket omfang en digitalisering mere nøjagtigt vil kunne reducere disse. Men som nævnt er de analyserede love valgt, fordi de regulerer områder med stor trafik/kommunikation mellem virksomheder og offentlige myndigheder og dermed umiddelbart indeholder et effektiviserings- og byrdelettelsespotentiale – sammenholdt med danske virksomheders generelle ønske om flere digitale løsninger og de politiske hensigtserklæringer om at opfylde dette ønske og fjerne digitale barrierer for lovgivningen, forekommer problemet at være af et omfang, der retfærdiggør en fremadrettet politisk indsats.

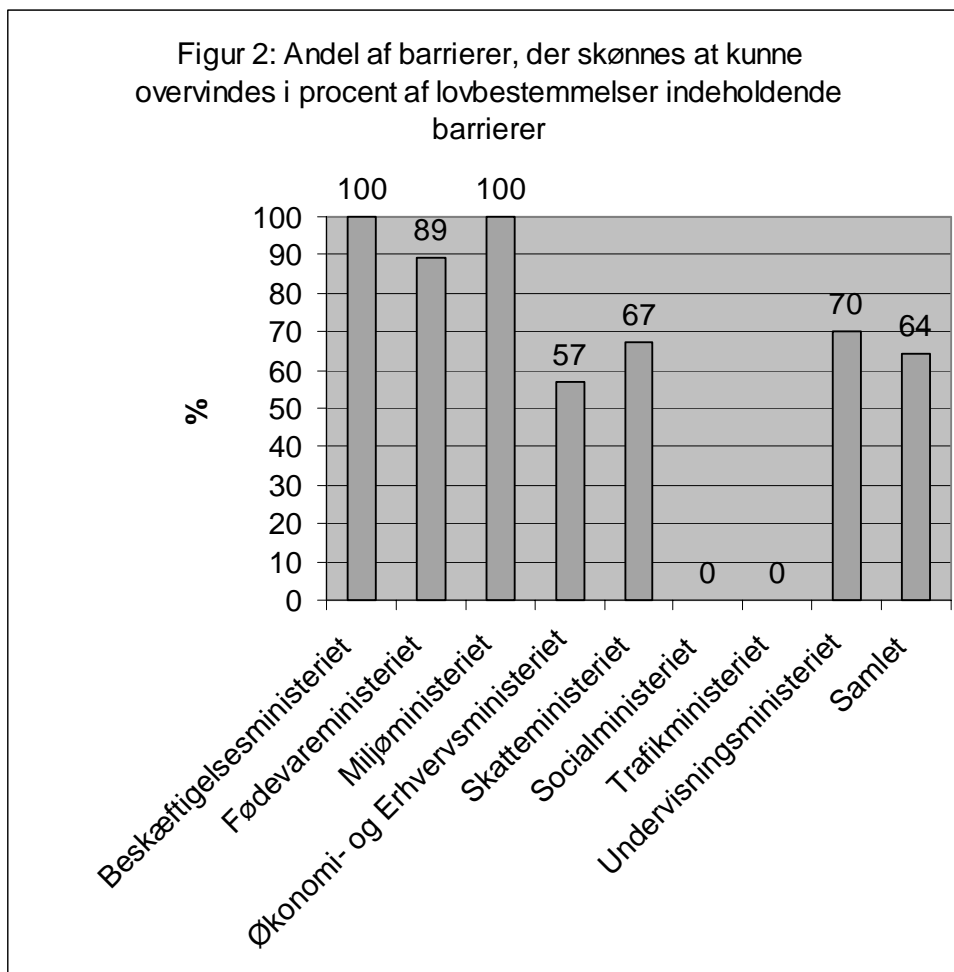
3.2. Andelen af barrierer i de analyserede lovforslag, der relativt enkelt kan overvindes

Ser man dernæst på, i hvor høj grad det er muligt at overvinde de barrierer, som er fundet i lovbestemmelser på det enkelte ministerområde, får man følgende resultat³³:

³¹ Det bemærkes, at selvom det er alle lovforslag fra en hel folketingsamling, der er blevet undersøgt, er antallet af forslag fra det enkelte ministerium trods alt så beskedent, at blot et enkelt lovforslag med en barriere, kan give et stort procentuelt udsving. Endvidere anmærkes at visse af de undersøgte lovforslag nu hører under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområde. Se endelig note 42 og 43.

³² Se hertil f.eks. *Erhvervslivet og Reguleringen 2002/03*. Rapporten er tilgængelig på adressen: <http://www.eogs.dk/graphics/AdmLet/Publikationer/eogr200203.pdf>.

³³ Datagrundlaget findes i tabel 3 i bilaget.

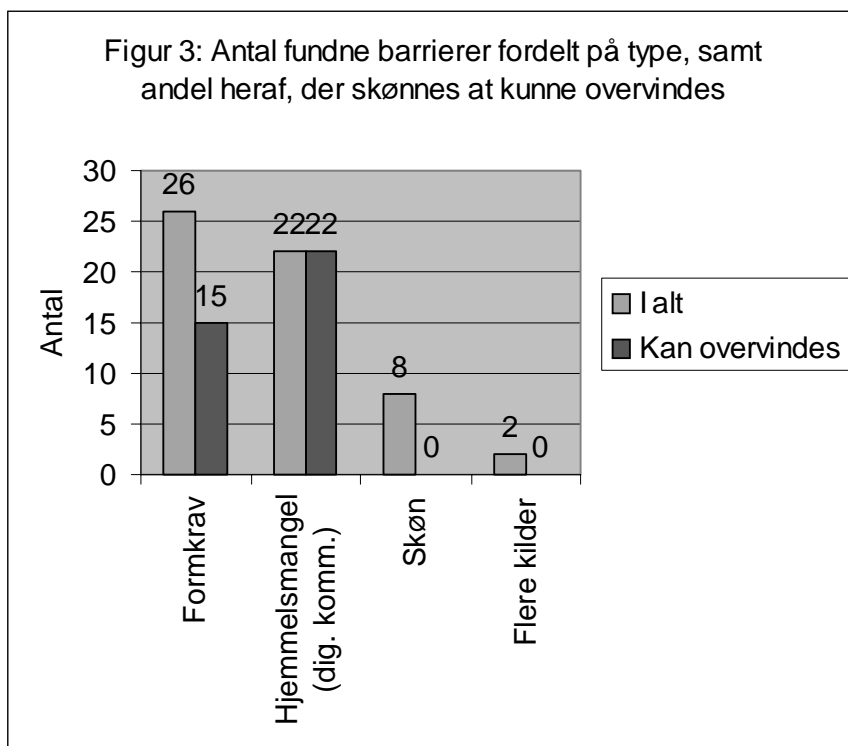


Af figur 2 fremgår det, at det er en forholdsvis høj andel af de fundne barrierer, der skønnes umiddelbart at kunne overvindes - nemlig samlet set 64% af de fundne barrierer. En relativt høj andel, der, hvis barriererne blev overvundet, primært ville medvirke til at gøre det lettere og hurtigere at lave gode digitale løsninger. Igen er der en del variation mellem de forskellige ministerområder. På Socialministeriets område skønnes ingen barrierer at kunne overvindes (primært fordi der på dette område vurderes at være et udbredt behov for skøn, og der derfor er mange skønsbarrierer, som ikke umiddelbart vurderes at kunne fjernes). På Trafikministeriets områder er der slet ikke fundet lovbestemmelser indeholdende barrierer. På de resterende områder svinger andelen af barrierer, der kan fjernes, mellem 57% og 100%.

3.3. Fordeling på typer af barrierer og andelen af de enkelte typer, der kan overvindes

Der er som nævnt kun fundet fire forskellige typer af barrierer i de undersøgte lovforslag. Ser man på, hvordan de enkelte lovbestemmelser indeholdende barrierer fordeler sig på de fire typer, og på

hvor stor en andel af hver af de fire typer, der skønnes at ville kunne overvindes, får man følgende resultat³⁴:



Det ses af figur 3, at en forholdsvis stor andel af de fundne barrierer udgøres af formkrav (45%) og manglende hjemmel til at stille krav om digital kommunikation (38%). Skøn (14%) og flere kilder (3%) udgør kun en mindre andel af de fundne barrierer.

Af formkravene skønnes 58% at kunne overvindes, mens alle tilfælde af manglende hjemmel til digital kommunikation vurderes at kunne overvindes, idet de blot kræver en generel hjemmel til digital kommunikation indsat i lovforslaget. Hvad angår skønsbarrierer og barrierer ved flere kilder, erindres der om, at vi her er lagt til grund, at disse barrierer ikke umiddelbart lader sig overvinde, hvorfor andelen for deres vedkommende er sat til nul. Som nævnt tidligere er baggrunden for dette udgangspunkt primært, at det for os vil være praktisk umuligt at vurdere i enkelttilfælde, om de to barrierer kan overvindes – men det er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at det ikke kan lade sig gøre. Derfor vil der sandsynligvis være flere end 64% af de fundne barrierer, der reelt vil kunne fjernes.

³⁴ Datagrundlaget findes i tabel 4 i bilaget.

4. Konklusion og anbefalinger på baggrund af analysen

4.1. Konklusioner

Vores analyse har vist, at af samtlige 167 fremsatte lovforslag på de 8 ministerområder indeholder 17% barrierer for digital forvaltning. At der optræder barrierer, er i sig selv ikke overraskende. Således kan der eksempelvis af praktiske grunde være behov for at stille krav om brug af papir - f.eks. hvor det drejer sig om legitimationspapirer, som skal anvendes på steder, hvor man ikke har let adgang til en computer - eller hvor man af retssikkerhedsmæssige grunde ønsker, at forvaltningen skal træffe et konkret skøn i hver enkelt sag.

Det er derimod overraskende, at analysen af de pågældende barrierer fører til det resultat, at det skønnes, at ikke mindre end 64% af barriererne vil kunne overvindes - det vurderes muligt at ændre lovbestemmelserne uden derved at komme i konflikt med faktiske forhold eller trindhøjere normer samtidig med, at formålet bag den enkelte bestemmelse fortsat kan opfyldes efter en digitalisering.

Endnu mere overraskende bliver dette resultat, når man herefter ser nærmere på, hvilke typer af barrierer, som optræder. Når man trods en ikke ringe fokus på digitalisering af forvaltningen i de seneste år finder, at 64% af de fundne barrierer i de fremsatte lovforslag i folketingssamling 2003-2004 vil kunne overvindes, kunne man måske forvente, at der var tale om nye eller specielle former for barrierer. Undersøgelsen viser imidlertid, at alle barrierer falder inden for fire kategorier af barrierer, som allerede er beskrevet i litteraturen. Tilmed er 45% af bestemmelserne med barrierer af typen formkrav³⁵ - netop den type barriere, der har været særlig stor fokus på at fjerne fra lovgivningen³⁶. Af disse formkrav skønnes ikke mindre end 58% at kunne overvindes.

En forklaring er formentlig, at det trods den hidtidige indsats endnu ikke er blevet kommunikeret klart nok, hvad det vil sige at lave e-administrerbare regler. Da erfaringerne med digital forvaltning i de fleste ministerier er forholdsvis begrænsede, betyder det, at viljen til bedre e-administrerbarhed nok kan være til stede, men at det for de enkelte lovskrivere fortsat er uklart, hvad der ligger i e-administrerbarhed og hvad det vil sige at lave e-administrerbare love.

³⁵ Jfr. tabel 4 i bilaget.

³⁶ Alle ministerier har således skulle lokalisere formkrav i love på ministeriets område, som hindrer digital kommunikation senest ved udgangen af april 2002, som en del af projektet "Lovmodernisering", som blev igangsat på baggrund af en beslutning i januar 2002 i regeringens Koordinationsudvalg. Projektet er beskrevet på <http://e.gov.dk>.

På det grundlag synes det derfor nærliggende at fremsætte den konklusion:

*At man i mange ministerier ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på at gøre lovene e-administrerbare*³⁷.

Resultatet tyder yderligere på, at der trods en væsentlig indsats i de senere år, er behov for at intensivere indsatsen på området og sætte fornyet fokus på problemstillingen³⁸.

Vender man dernæst blikket mod det resultat, at der i analysen kun er fundet fire forskellige typer af barrierer, trods et betragteligt antal undersøgte lovforslag, leder det til rapportens anden konklusion, nemlig:

*At man formentlig ikke i fremtidig lovgivning vil finde mange nye former for barrierer*³⁹.

Det forekommer derfor hensigtsmæssigt at koncentrere indsatsen om de barrierer, som er fundet i disse lovforslag i et vist antal, fremfor at bruge kræfter på specielle typer af barrierer, som kun kan forventes sjældent at dukke op i praksis.

4.2. Anbefalinger

Bortset fra, at denne undersøgelse skulle give et fingerpeg om, hvordan det står til med e-administrerbarheden i dansk lovgivning, var et andet væsentligt formål – såfremt der på baggrund af undersøgelsens resultater forekom at være et behov – at vurdere, om det er muligt at udvikle et værktøj, som kan påvirke ny lovgivning, så den er e-administrerbar.

³⁷ Det bemærkes i den forbindelse, at der kun er ét privat lovforslag blandt de undersøgte.

³⁸ Det er her vigtigt at koordinere indsatsen med Justitsministeriet. I notat af 27. august 2002 fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (sagsnr. 4843/dok-id 154380), i hvilket ministeriernes handlingsplaner afrapporteres, hedder det således: "Justitsministeriet har i øvrigt oplyst, at hensynet til digital kommunikation fremover vil indgå som et element i Justitsministeriets lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag." Se hertil Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, pkt. 5.6.2.

³⁹ Som nævnt er der kun lokaliseret barrierer, som allerede er beskrevet i litteraturen. Det er naturligvis lettere at lokalisere fænomener, man tidligere har set eksempler på end at lokalisere et helt nyt fænomen. Det kan ikke afvises, at der findes yderligere typer af barrierer, men sandsynligheden herfor forekommer dog ikke at være stor. Denne vurdering er baseret på, at der ikke blandt de undersøgte lovforslag er fundet eksempler på retlige konstruktioner, som i væsentlig grad skiller sig ud fra konstruktioner, der forekommer i lovgivning fra tidligere folketingssamlinger.

Vores vurdering er, at et værktøj er både muligt og rimeligt at udvikle, hvis man vil skabe bedre plads til digital kommunikation fremover og dermed give digital forvaltning i vigtigt skub fremad. Ellers risikerer man, at bestræbelserne på at lave gode digitale løsninger, der kan sikre ressourcebesparelser og administrative lettelser, bliver bremsede eller sat på hold af lovgivningen. I denne forbindelse kan der være grund til at nævne, at selvom denne rapport sætter fokus på nye love (lovforslag) må det antages at der også, uanset indsatsen de seneste år, i den gældende lovgivning findes tilsvarende barrierer. De nedenfor fremsatte anbefalinger vil således også kunne understøtte et fortsat eftersyn af sådanne love og eventuelt være anstødssten til ændring af disse.

Rapportens første anbefaling er på denne baggrund:

At man arbejder videre med at udvikle et værktøj til måling af e-administrerbarheden.

På nuværende tidspunkt tegner der sig desuden et billede af, hvordan et sådant værktøj skal se ud, og af hvilke elementer arbejdet med et sådant værktøj må bestå i. Rapportens anden anbefaling er:

At det videre arbejde med værktøjet må fokusere på:

- 1. Udvikling af en ”checkliste” over mulige barrierer for en digitalisering.***
- 2. Udvikling af en videnbase indeholdende eksempler på, hvordan de enkelte former for barrierer kan overvindes. Snævert knyttet til værktøjets andet element er kvantificeringen af en given lovs e-administrerbarhed.***

Hvad angår checklisten, taler formodningen om, at man i fremtidig lovgivning ikke vil finde mange former for nye barrierer, men at man fortrinsvis vil finde endnu flere eksempler på allerede kendte, for, at det vil være muligt at opbygge en checkliste over mulige barrierer uden de store vanskeligheder. En sådan checkliste må desuden forventes at kunne gøres overskuelig, da antallet af forskellige typer af barrierer beskrevet i litteraturen trods alt er forholdsvis begrænset. Der synes derfor ikke at være anledning til at gøre mere ud af arbejdet med lede efter og kategorisere specielle former for barrierer. Rapportens tredje anbefaling vedrørende checklisten er derfor:

At man fokuserer på at beskrive de fundne typer af barrierer letforståeligt, så de er egnede til anvendelse i et værktøj.

For så vidt angår værktøjets andet element, videnbasen, er vores vurdering, at den bør have fokus – de gode erfaringer og eksempler skal identificeres på forskellige ministerområder og videreformidles på en letforståelig måde, så det de egner sig til at indgå i værktøjet. Det skal sikre, at værktøjet er praktisk anvendeligt for lovsriverne i de ministerier, der finder det uklart, hvad der

ligger i e-administrerbare love. Vores fjerde anbefaling er, at det synes hensigtsmæssigt i den resterende del af dette projekt:

At opprioritere arbejdet med at opbygge en vidensbase med løsninger og eksempler.

Herunder er det blandt andet afgørende, at man grundigt overvejer, hvordan man kan sikre en løbende indsamling af nye eksempler og opdatering af videnbasen.

Endelig giver den foretagne undersøgelse og dokumentationen af det relativt udbredte fænomen med ringe e-administrerbarhed, som nævnt ovenfor, grundlag for at fremsætte en konklusion om, at der i mange ministerier ikke er fornøden opmærksomhed på at sikre e-administrerbare love, og om at den kontrol, som faktisk er etableret, tilsyneladende kan intensiveres yderligere. Det er sandsynligvis ikke blevet kommunikeret klart nok hvad e-administrerbarhed er, og fordi erfaringerne med digital forvaltning samtidig er begrænsede, er det uklart for mange, hvad det vil sige, at en lov er e-administrerbar. Det kan forklare problemets omfang.

Er denne konklusion rigtig, taler det for, at det er vigtigt, at værktøjet bliver bredt integreret i lovgivningsprocessen, og at man lægger en strategi for, hvordan værktøjet kan få den størst mulige udbredelse. Vores femte anbefaling er derfor, at man i det videre arbejde med dette projekt sikrer:

At der formuleres en strategi for implementering og udbredelse af værktøjet – og at man herunder undersøger nærmere, i hvilke dele af lovgivningsprocessen et værktøj skal indgå og hvilken form det mere præcist skal have.

Der bør således bl.a. foretages nogle indledende overvejelser om, hvorvidt værktøjet skal bruges af den enkelte lovskriver, om det skal anvendes centralt eller om der skal være tale om en kombination. Vores anbefaling er, at Justitsministeriet, hvis ressort det er at sikre god lovgivning, herunder e-administrerbare love, på et tidligt tidspunkt inddrages og medvirker i processen.

Bilag

Tabel 1: Oversigt over de enkelte love – er der barrierer i dem, hvilken type og kan de overvindes?

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
Beskæftigelsesministeriet				
L 39	Næppe barrierer			
L 53	Næppe barrierer (Hjemmel til at fastsætte regler om digital kommunikation, jfr. § 1, nr. 19 (§ 43a). Se hertil de specielle bemærkninger.)			
L 75	Næppe barrierer			
L 76	Næppe barrierer			
L 103	§ 1, nr. 1 (§ 2, stk. 1)	Bevis for opfyldelse af betingelser for udbetaling muligvis i papirform	Formkrav (indirekte) borger/virksomhed → myndighed	Ja (Kræver dog ændring af anden lovgivning)
L 118	§ 1, nr. 1 (§ 1, stk. 3)	Krav om meddelelse på papir (Jfr. herved de almindelige bemærkningerne)	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Ja
L 153	Næppe barrierer			
Fødevareministeriet				
L 25	Næppe barrierer			
L 26	Næppe barrierer			
L 100 ⁴⁰	§ 6, stk. 2	Ikke udtrykkelig hjemmel til at udsende erindringskrivelser digitalt	Hjemmelsmgl. myndighed → borger/virksomhed	Ja

⁴⁰ Hører nu under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområde.

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
L 101 ⁴¹	§ 11	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om digital indberetning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 16, stk. 2	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om digital indberetning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 17	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om digital indberetning. (Hensigten har dog måske været at etablere hjemmel til et krav om elektronisk indberetning, jfr. at der i bek. nr. 134 af 06/03/2003 § 48 stilles krav om elektronisk indberetning § 48, stk. 2. Denne bekendtgørelse er udstedt med hjemmel i lov om dyrlægegerning mv.)	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
L 112	Næppe barrierer			
L 113	§ 5, stk. 2	Krav om indberetning på papir (Bemærkninger til bestemmelsen: Det er hensigten at fastsætte regler om, at en praktiserende landinspektør i sager, hvor der sker ændringer i landbrugspligtens omfang, enten på et særligt skema skal erklære sig om, at landbrugslovens betingelser er opfyldt, eller vedlægge en tilladelse fra jordbrugskommissionen.)	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 43, stk. 3	Krav om indsendelse af dokumentation på papir. Dog tanken at det på sigt skal ske digitalt (Bemærkninger til bestemmelsen: ”I § 43, stk. 3, er der en hjemmel for	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Nej (Kræver ændring af tinglysningsloven)

⁴¹ Hører nu under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes ressortområde.

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
		ministeren til at fastsætte regler om den dokumentation, der skal forevises tinglysningsdommeren. Med hensyn til erhvervelse af landbrugsejendomme er det hensigten at fortsætte med den hidtidige praksis, hvor erhververen i forbindelse med skødepåtegningen skal fremsende erklæring til kommunen om, at lovens erhvervelsesregler er opfyldt. På længere sigt, dvs. når tingbogssystemet er fuldt omlagt til digital form, er det hensigten, at afgivelse af erklæring skal afløses af elektronisk indberetning. Hvis erhververen ikke opfylder lovens erhvervelsesbetingelser, skal der forevises tilladelse fra jordbrugskommissionen.”)		
L 169 ⁴²	§ 3, stk. 1	Kursusbevis på papir, som skal anvendes ved ansøgning om godkendelse som dyrker af genetisk modificerede afgrøder (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Det forudsættes, at der udstedes et særskilt kursusbevis, som kan tjene som dokumentation i forbindelse med ansøgning om godkendelse som dyrker af genetisk modificerede afgrøder.”)	Formkrav myndighed → borger/virksomhed	Ja
	§ 10, stk. 1	Anmeldelse af krav på kompensation på papir (Bemærkninger til bestemmelsen (opr. § 8): ”Ministeren foreslås bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om kravene til anmeldelsens indhold og form samt om, hvilke oplysninger jordbrugeren efterfølgende skal tilvejebringe, herunder om kravene til dokumentation for forekomst af	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Ja

⁴² Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har efter afslutningen af undersøgelsen gjort opmærksom på, at det er ministeriets opfattelse, at de i lovforslaget nævnte bestemmelser ikke indebærer et krav om papirbaseret kommunikation.

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
		genetisk modificeret materiale. ... Der vil blive udarbejdet en særlig blanket, der nærmere opregner, hvilke oplysninger skadelidte skal tilvejebringe. Der vil f.eks. blive stillet krav om oplysninger om art, sort og oprindelse af udsædsmateriale, så- og høsttidspunkter, anvendelse af maskinstation e.l., håndteringen efter høst m.m.”)		
L 239 ⁴³	§ 1, stk. 6 (§ 22, stk. 1)	Krav om indberetning på papir (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Den eksisterende tidsfrist for indberetning af oplysninger om husdyr til henholdsvis CHR og gødningsregnskabet medfører, at husdyroplysninger ikke kan fortrykkes i gødningsregnskabet, ...”)	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Ja
Miljøministeriet				
L 93 ⁴⁴	§ 1, nr. 1 (§ 35, stk. 2)	Papirbaseret ansøgningsskema (Bemærkninger til bestemmelsen: ”For det andet tænkes bemyndigelsen anvendt til at indføre en forenklet udgave af det gældende system. Forenklingen tænkes primært at bestå i, at kravene til ansøgningen reduceres i forhold til i dag, således at der kan udarbejdes et forenklet ansøgningsskema, og at kravene til forhåndsdokumentation reduceres.”)	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Ja
L 108	Næppe barrierer			
L 145	Hjemmel til at fastsætte regler om digital kommunikation, jfr. § 45, nr. 2.			

⁴³ Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har efter afslutningen af undersøgelsen gjort opmærksom på, at det er ministeriets opfattelse, at de i lovforslaget nævnte bestemmelser ikke indebærer et krav om papirbaseret kommunikation.

⁴⁴ Der er ikke efterfølgende på grundlag af det vedtagne lovforslag stillet krav om brug af papirbaseret kommunikation.

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
L 146	Hjemmel til at fastsætte regler om digital kommunikation, jfr. § 1, nr. 49 (§ 70a)			
Økonomi- og Erhvervsministeriet				
L 7	§ 8, stk. 2	Indsendelse af vedtægter i papirform (Fremgangsmåden skyldes ifølge bemærkningerne til bestemmelsen UCITS-direktivets art. 4, stk. 2 (direktiv 85/611/EØF). Dette direktiv ses dog ikke at stille formkrav.)	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Ja (Direktiv stiller ikke formkrav)
	§ 11, stk. 1, nr. 1	Erklæring fra udenlandsk tilsynsmyndighed kan muligvis kun fås på papir	Formkrav (indirekte) borger/virksomhed → myndighed	Nej (Praktiske forhold)
	§ 66, stk. 1	Indsendelse af årsrapport i papirform	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 67	Indsendelse af årsrapport i papirform	Formkrav borger/ virksomhed → myndighed	Ja
	§ 114, stk. 3	Fremsendelse af årsrapport i papirform (Bestemmelsen er ifølge bemærkningerne indføjet for at lette virksomhedernes administrative byrder.)	Formkrav myndighed → myndighed	Ja
L 8	Næppe barrierer			
L 10	§ 1, nr. 3 (§ 1 c, stk. 2, nr. 1)	Fremsendelse af dokumentation for ejerskab (Bemærkninger til § 1 c, stk. 2, nr. 1: ”Dokumentation for ejerskabet kan ske ved fremsendelse af kopi af tinglyst eller endnu ikke tinglyst skøde på grunden eller ved fremsendelse af slutseddels vedrørende grundkøbet, hvor det fremgår af aftalen, at ejendomsretten er overgået til køber på det tidspunkt, hvor dokumentationen fremsendes.”)	Formkrav (indirekte) borger/virksomhed → myndighed	Nej (Kræver ændring af tinglysningsloven)

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
L 12	Næppe barrierer			
L 44	Næppe barrierer			
L 49	§ 2, nr. 1	Udstedelse af identitetsbevis til søfarende (Bemærkninger til bestemmelsen: Bestemmelsen skaber hjemmelsgrundlaget til at udstede identitetsbeviser for søfarende, som lever op til kravene i ILO konvention nr. 185 af 2003 om søfarende identitetsdokumenter.)	Formkrav myndighed → borger/virksomhed	Nej (Kræver ændring af international konvention/praktiske hensyn taler imod)
L 50	Næppe barrierer			
L 52	Næppe barrierer (Brug af digital kommunikation forudsat i bemærkninger)			
L 69	§ 1, nr. 1 og 2	<p>Indsendelse af dokumentation, hvis elektronisk samkøring viser, at betingelser for bidrag til hjemmeservice ikke er opfyldt (Bemærkninger til § 1, nr. 2: ” Viser samkøringen, at en person, der ikke er fyldt 65 år, ikke er førtidspensionist, udbetales bidraget ikke automatisk. Virksomheden underrettes om, at udbetaling af tilskud ikke kan finde sted, før der indsendes dokumentation for, at husstanden opfyldte kravene til udbetaling af hjemmeservicebidrag på tidspunktet for arbejdets udførelse.”</p> <p>I bemærkninger til nr. 1 hedder det: ” Vil virksomhederne være sikre på at få udbetalt hjemmeservicebidrag, skal de inden arbejdets udførelse undersøge, om mindst en beboer på adressen er fyldt 65 år eller er førtidspensionist, hvilket kan</p>	Formkrav (indirekte) borger/virksomhed → myndighed	Ja (Kræver dog ændring af anden lovgivning)

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
		dokumenteres ved fremvisning af pensionsmeddelelse fra kommunen. Såfremt virksomhederne derudover vil gøre sig notater eller registreringer om kundens status som førtidspensionist eller vil opbevare kopi af pensionsmeddelelse eller andre papirer vedrørende kundens status som førtidspensionist, skal Datatilsynets tilladelse indhentes forinden, jf. persondatalovens §§ 48 og 50, stk. 1. Derudover skal kunden give sit udtrykkelige samtykke til virksomhedens behandling af oplysningerne.”)		
L 70	Næppe barrierer			
L 73	§ 68, stk. 1	Godtgørelse af flytteudgifter (dokumentation) (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Godtgørelsen ydes til dækning af rimelige flytteudgifter. Som eksempler på udgifter kan nævnes udgifter til flytning af møbler, telefon, dørskilt, inventar, belysning, stempelgebyr i forbindelse med lejekontraktens indgåelse, møbelopbevaring m.v. ”)	Formkrav (indirekte) borger/virksomhed → myndighed	Nej (Praktiske forhold)
	§ 68, stk. 2	Tildeling af rimelig godtgørelse (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Hensigten med bestemmelsen er at lette anvisningen af erstatningsboliger ved at tilskynde den anvisningsberettigede til selv at skaffe sig en anden bolig. Godtgørelsen skal tjene til dækning af husstandens udgifter herved, i det omfang kommunalbestyrelsen skønner, det er rimeligt, at disse udgifter dækkes. Godtgørelsen kan f.eks. dække husstandens udgifter til flytning, dobbelt leje og lignende.”)	Skøn	Nej

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
L 125	Næppe barrierer (Lovforslaget tager netop højde for brug af digital kommunikation.)			
L 141	§ 5, stk. 2	<p>Dokumentation for egnethed og hæderlighed ved ansøgning om tilladelse til at udøve forsikringsmæglervirksomhed (Bemærkninger til § 5: ” Bestemmelsen gennemfører artikel 3 og 4 i direktiv om forsikringsformidling. Den foreslåede bestemmelse angiver bl.a. de betingelser, som en virksomhed skal opfylde for at få tilladelse til at udøve forsikringsmæglervirksomhed.</p> <p>... stk. 1, nr. 1, foreslås videreført, at medlemmerne af bestyrelse og direktion skal opfylde kravene om egnethed og hæderlighed, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 8. ... Til dokumentation for at personkredsen omfattet af nr. 1 og 2 opfylder kravet til hæderlighed, skal der som efter den gældende lov om forsikringsformidling afleveres en straffeattest, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 8.”</p> <p>Kravet om ren straffeattest følger af direktiv 2002/92/EF art. 4, stk. 2, hvori det hedder: ”Forsikrings- og genforsikringsformidlere skal have et godt omdømme. De skal som et minimum have en ren straffeattest eller en anden tilsvarende national attest for så vidt angår alvorlige strafbare handlinger i forbindelse med formueforbrydelser eller anden kriminalitet vedrørende finansielle aktiviteter, og de må ikke tidligere have været erklæret konkurs, medmindre de er blevet rehabiliteret efter national lovgivning.”</p>	Formkrav (indirekte) borger/virksomhed → myndighed	Ja (Kræver dog ændring af anden lovgivning)

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
L 142	Næppe barrierer			
L 143	Næppe barrierer			
L 144	§ 1, nr. 46 (§ 341, stk. 1)	Indsendelse af årsrapport i papirform	Formkrav borger/virksomhed → myndighed	Ja
L 163	§ 1, nr. 4 (§ 15 b, stk. 3)	Legitimationskort (Bemærkninger til bestemmelsen: ” I henhold til forslaget til § 15 b, stk. 3, skal Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udstede en bekendtgørelse, hvori der fastsættes nærmere bestemmelser om dørmandsvirksomhed, herunder om uddannelse og legitimation. ... Personlegitimation skal udstedes af Rigspolitechefen, og der vil af kontrolmæssige grunde blive stillet krav om, at dørmænd skal være i besiddelse af denne billedlegitimation, som ikke skal bæres synligt.”)	Formkrav myndighed → borger/virksomhed	Nej (Praktiske forhold)
L 182	Næppe barrierer			
L 183	Næppe barrierer (Bemærkninger til lovforslag: ” Næringsbrevet er ikke et traditionelt papirbaseret næringsbrev, men alene en optagelse i et offentligt register, der føres af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.”)			
L 184	Næppe barrierer			
L 213	Næppe barrierer			

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
L 216	§ 9	<p>Brug af (papir)ansøgningskema</p> <p>(Bemærkninger til bestemmelsen:</p> <p>”I følge kvotedirektivet skal en driftsleder, som udfører de i loven angivne aktiviteter, have en tilladelse til udledning af CO₂ for at kunne producere. ... Økonomi- og erhvervsministeren kan beslutte, at en bestemt ansøgningsform skal anvendes. For at minimere virksomhedernes arbejde i forbindelse med ansøgninger planlægges anvendt en fortrykt standardansøgning indeholdende de oplysninger, som ministeren allerede er i besiddelse af.”)</p> <p>Direktiv 2003/87/EF art. 4 og 5, stiller ikke formkrav til en sådan ansøgning: ” Artikel 4</p> <p>Drivhusgasemissionstilladelser</p> <p>Medlemsstaterne sikrer, at anlæg fra den 1. januar 2005 kun udfører de i bilag I opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført gas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse udstedt af en kompetent myndighed i overensstemmelse med artikel 5 og 6, eller anlægget midlertidigt er undtaget fra Fællesskabets ordning for handel med kvoter i medfør af artikel 27.</p> <p>Artikel 5</p> <p>Ansøgning om drivhusgasemissionstilladelse</p> <p>En ansøgning til den kompetente myndighed om en drivhusgasemissionstilladelse skal indeholde en beskrivelse</p>	<p>Formkrav</p> <p>borger/virksomhed →</p> <p>myndighed</p>	<p>Ja (Direktiv stiller ingen formkrav)</p>

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
		<p>af:</p> <p>a) anlægget og dets aktiviteter, herunder den anvendte teknologi</p> <p>b) de råstoffer og hjælpematerialer, hvis anvendelse kan forventes at føre til gasemissioner opført i bilag I</p> <p>c) kilderne til gasemissioner opført i bilag I fra anlægget, og</p> <p>d) planlagte foranstaltninger til overvågning og rapportering af emissionerne efter de retningslinjer, der er vedtaget i henhold til artikel 14.</p> <p>Ansøgningen skal også indeholde et ikke-teknisk resumé af de i første afsnit omhandlede oplysninger.”</p>		
Skatteministeriet				
L 28	§ 1, nr. 13	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om digital indberetning af oplysninger	Hjemmelsmgl. myndighed → myndighed	Ja
L 29	Næppe barrierer			
L 60	Næppe barrierer			
L 86	Næppe barrierer			
L 110	Næppe barrierer			
L 119	Næppe barrierer			
L 148	Næppe barrierer			
L 170	§ 1, nr. 4 (§ 20 E)	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om digital kommunikation	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja (Dog evt. problem med dokumentation, som kun findes i papirform)
L 210	Næppe barrierer			

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
L 212	§ 1, nr. 2 (§ 27 B, stk. 1)	Krav om dokumentation, som kan være i papirform (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Dokumentation kan således f.eks. ske i form af bevillingsbrevet, meddelelser om eventuelle ændringer i forhold til det, der fremgår af bevillingsbrevet, meddelelser om udbetalingsprofil, »lønsedler«, kopi af sådanne regnskaber, som bevillingshaveren eventuelt har været forpligtet til at aflevere over bevillingen m.m.”)	Formkrav (indirekte) borger/virksomhed → myndighed	Nej (Praktiske forhold)
L 229	Næppe barrierer			
L 238	Næppe barrierer			
Socialministeriet				
L 2	§ 17, stk. 2	Skønsmæssig afgørelse	Skøn	Nej
	§ 18, stk. 4	Skønsmæssig afgørelse	Skøn	Nej
	§ 27, stk. 3	Behov for oplysninger fra flere forskellige personer for at kunne behandle ansøgning	Flere kilder	Nej
L 4 A	Næppe barrierer			
L 4 B	Næppe barrierer			
L 79	§ 1, nr. 1 (§ 72 d)	Behov for oplysninger fra flere forskellige personer for at kunne behandle ansøgning	Flere kilder	Nej
L 104	Næppe barrierer			
L 128	§ 15 d	Krav om (papir)dokumentation (Bemærkninger til bestemmelsen: ”For lønmodtagere kan dokumentation for opfyldelse af beskæftigelseskravet typisk ske ved forevisning af lønsedler fra arbejdsgiveren. For selvstændige og medarbejdende ægtefæller er det ikke på samme måde muligt på en simpel måde at dokumentere en	Formkrav (indirekte) borger/virksomhed → myndighed	Nej (Praktiske forhold)

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
		arbejdstid. Det er hensigten i en bekendtgørelse at fastsætte, at dokumentation for opfyldelse af beskæftigelseskravet for lønmodtagere kan ske ved lønsedler, mens kravet for selvstændige kan dokumenteres ved forelæggelse af dokumentation for indtægt ved selvstændig virksomhed, og at kommunalbestyrelsen tillige efter en konkret vurdering kan kræve anden relevant dokumentation, f.eks. butiksåbningstid eller dyrket landbrugsareal. Som dokumentation for indtægt kan anvendes skattevæsenets årsopgørelse eller et revisorattesteret regnskab for virksomheden.”)		
L 206	Næppe barrierer			
L 4	Næppe barrierer			
L 207	Næppe barrierer			
L 5	§ 1, nr. 3	Skønsmæssig afgørelse (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Det foreslås, at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan give samtykke til dispensation fra bopælspligten, f.eks. når der er tale om beboelse til gæstelærere ved universiteter el.lign., personer, der er under behandling på bl.a. Rigshospitalet, eller folketingsmedlemmer/ministre og andre med lignende behov derfor. Eventuel dispensation forudsætter, at den enkelte sag fremlægges for kommunalbestyrelsen, der kan give et samtykke i disse særlige tilfælde. Samtykket skal meddeles for hver enkelt bolig og konkret begrundes.”)	Skøn	Nej

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
Trafikministeriet				
L 46	Næppe barrierer			
L 121	Næppe barrierer			
L 201	Næppe barriere (Bemærkninger til § 5, stk. 2, nr.1: "Dertil kommer, at det vil være et krav, at virksomhederne råder over elektronisk kommunikationsudstyr. Kravene til indberetninger af synsresultater vil blive udmøntet i bekendtgørelsesform. Det er hensigten, at Statens Bilinspektions nuværende it-synsrapporteringssystem overføres til Færdselsstyrelsen som et centralt synsrapporteringssystem, som alle syns- og omsynsvirksomheder skal rapportere til digitalt.")			
L 203	Næppe barrierer			
L 204	Næppe barrierer			
Undervisningsministeriet				
L 33	§ 6	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 6, stk. 2	Skønmæssig afgørelse om der kan ske optagelse (Bemærkninger til bestemmelsen: "Elever, der har været ude af skole i et eller flere år, og elever, der ikke opfylder de faglige adgangskrav, skal alene kunne optages efter en	Skøn	Nej

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
		konkret vurdering, herunder evt. på baggrund af en optagelsesprøve, hvor det konstateres, om de har de fornødne forudsætninger.”)		
	§ 7	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 8	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 8	Skønsmæssig afgørelse (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Det er fortsat kurset, der ud fra en konkret vurdering træffer afgørelsen om, hvorvidt den pågældende ansøger kan optages.”)	Skøn	Nej
	§ 20	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§§ 28-29	Eksamensbevis på papir (Bemærkninger til § 28, stk. 1: ”Det er forudsat, at prøve- og eksamensbevis med hjemmel i § 29 udstedes på en blanket, der er godkendt af ministeren, med angivelse af årskaracter, prøvekaracter og eksamensgennemsnit, og at betingelserne for indstilling til prøve (deltagelse i undervisningen) er opfyldt.”)	Formkrav myndighed → borger/virksomhed	Nej
	§ 34	Ikke udtrykkelig hjemmel til at udstede digitalt bevis for undervisningskompetence	Hjemmelsmgl. myndighed → borger/virksomhed	Ja

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
	§ 38 (Hjemmel til at stille krav om digital kommunikation ved indhentelse af oplysninger fra institution)			
L 34	§ 5	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om elektronisk ansøgning om optagelse på uddannelsen	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 5, stk. 2	Skønsmæssig afgørelse om der kan ske optagelse (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Elever, der har været ude af skole i et eller flere år, og elever, der ikke opfylder de faglige adgangskrav, skal alene kunne optages efter en konkret vurdering, herunder evt. på baggrund af en optagelsesprøve, hvor det konstateres, om de har de fornødne forudsætninger.”)	Skøn	Nej
	§ 6	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 19	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§§ 26-27	Eksamensbevis på papir (Bemærkninger til § 26, stk. 1: ”Det er forudsat, at prøve- og eksamensbevis udstedes på en blanket, der er godkendt af ministeren, med angivelse af årskarakter, prøvekarakter og eksamensgennemsnit, og at betingelserne for indstilling til prøve (deltagelse i undervisningen) er opfyldt.”)	Formkrav myndighed → borger/virksomhed	Nej

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
	§ 32	Ikke udtrykkelig hjemmel til at udstede bevis for undervisningskompetence i digital form	Hjemmelsmgl. myndighed → borger/virksomhed	Ja
	§ 36 (Hjemmel til at stille krav om digital kommunikation ved indhentelse af oplysninger fra institution)			
L 35	§ 6	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om elektronisk ansøgning om optagelse på uddannelsen	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 6, stk. 2	Skønsmæssig afgørelse om der kan ske optagelse (Bemærkninger til bestemmelsen: ”Ansøgere, der har været ude af skolen i et eller flere år, og ansøgere, der ikke opfylder de faglige adgangskrav, skal alene kunne optages efter en konkret vurdering, herunder evt. på baggrund af en optagelsesprøve, hvor det konstateres, om de har de fornødne forudsætninger.”)	Skøn	Nej
	§ 7	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om elektronisk ansøgning om optagelse på uddannelsen	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 19	Ikke udtrykkelig hjemmel til at stille krav om elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§§ 24-25	Eksamensbevis på papir (Bemærkninger til § 24, stk. 1: ”Det er forudsat, at prøve- og eksamensbevis udstedes på en blanket, der er godkendt af	Formkrav myndighed → borger/virksomhed	Nej

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
		ministeren, med angivelse af prøvekarakter og eksamensgennemsnit, og at betingelserne for indstilling til prøve er opfyldt.”)		
	§ 30	Ikke hjemmel til at stille krav om udstedelse af bevis for undervisningskompetence i digital form	Hjemmelsmgl. myndighed → borger/virksomhed	Ja
	§ 34 (Hjemmel til at stille krav om digital kommunikation ved indhentelse af oplysninger fra institution)			
L 66	Næppe barrierer			
L 81	Næppe barrierer			
L 82	Næppe barrierer			
L 84	Næppe barrierer			
L 154	Næppe barrierer			
L 156	Næppe barrierer			
L 181	§ 4, stk. 1	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
	§ 4, stk. 3 (Mulighed for elektronisk indberetning nævnt eksplicit i bemærkninger til bestemmelsen: ” Det overlades til den kompetente myndighed at bestemme, om den fremsender afgørelser elektronisk eller i papirform, jf. dog stk. 4.”)	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk indberetning	Hjemmelsmgl. myndighed → myndighed	Ja

Lovforslag	Bestemmelse	Beskrivelse	Kategori	Kan overvindes?
	§ 4, stk. 4 (myndighed → myndighed) (Krav om indberetning i databaseform, ved årlig indberetning, jfr. bemærkninger til stk. 4)			
	§ 5, stk. 2	Ikke udtrykkelig hjemmel til at kræve elektronisk ansøgning	Hjemmelsmgl. borger/virksomhed → myndighed	Ja
L 195	Næppe barrierer			
L 225	Næppe barrierer			
L 226	Næppe barrierer			

Tabel 2: Datagrundlag for figur 1.

Lovforslag med barrierer i procent af fremsatte lovforslag på det pågældende ministerområde

	Lovforslag	Heraf undersøgte lovforslag	Lovforslag med barrierer	Lovforslag med barrierer i procent af lovforslag
Beskæftigelsesministeriet	21	7	2	10
Fødevareministeriet	8	8	5	63
Miljøministeriet	12	4	1	8
Økonomi- og Erhvervsministeriet	40	22	9	23
Skatteministeriet	31	12	3	10
Socialministeriet	23	10	4	17
Trafikministeriet	11	5	0	0
Undervisningsministeriet	21	13	4	19
I alt	167	81	28	17

Tabel 3: Datagrundlag for figur 2.

Andel af barrierer, der skønnes at kunne overvindes i procent af lovforslag indeholdende barrierer

	Formkrav borger/ virksomhed → myndighed	Manglende hjemmel borger/ virksomhed → myndighed	Formkrav myndighed → borger/ virksomhed	Manglende hjemmel myndighed → borger/ virksomhed	Formkrav myndighed → myndighed	Manglende hjemmel myndighed → myndighed	Skøn	Flere kilder	Antal lovbestem- melser med barrierer	Heraf som skønnes at kunne overvindes	Barrierer som skønnes at kunne overvindes i procent af lovbestemmelser med barrierer
Beskæftigelsesministeriet	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2	100
Fødevareministeriet	4	3	1	1	0	0	0	0	9	8	89
Miljøministeriet	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	100
Økonomi- og Erhvervsministeriet	10	0	2	0	1	0	1	0	14	8	57
Skatteministeriet	1	1	0	0	0	1	0	0	3	2	67
Socialministeriet	1	0	0	0	0	0	3	2	6	0	0
Trafikministeriet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Undervisningsministeriet	0	12	3	3	0	1	4	0	23	16	70
I alt	19	16	6	4	1	2	8	2	58	37	64

Tabel 4: Datagrundlag for figur 3.

Antal fundne barrierer fordelt på type, samt andel heraf, der skønnes at kunne overvindes

	Lovbestemmelser	Procentdel	Barriere som skønnes at kunne overvindes	Procent
Formkrav	26	45	15	58
Hjemmelsmangel (digital kommunikation)	22	38	22	100
Skøn	8	14	0	0
Flere kilder	2	3	0	0
I alt	58	100	37	64