

ANMELDELSE: "NÅR EMBEDSMÆND LOVGIVER"

Publiceret:

19. november 2020

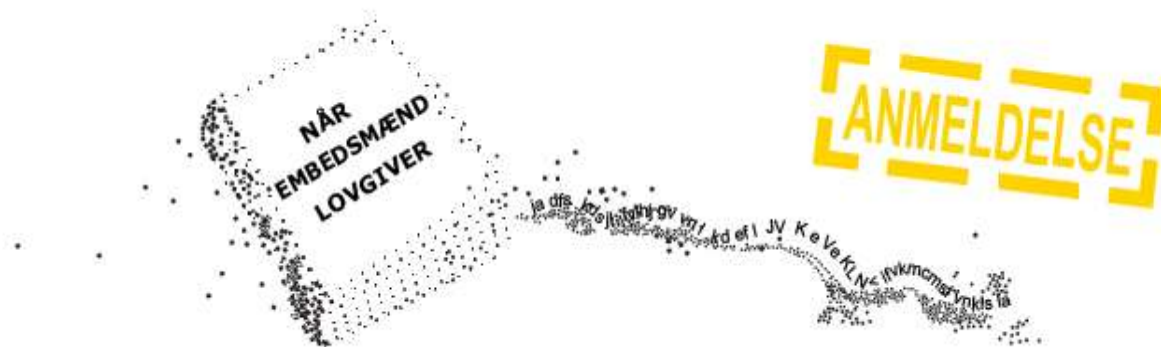
[Steen Juul Hansen \(/steen-juul-hansen\)](#)

[Styring og strategi \(/emneord/styring-og-strategi\)](#)

FAKTABOKS

Anmeldelse af bogen "Når embedsmænd lovgiver" af Jørgen Grønnegård Christensen, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen & Helene Helboe Pedersen, DJØF Forlag, 2020.

Forholdet mellem politikerne og embedsmænd er altid interessant, specielt hvis man er interesseret i, hvordan det politiske system fungerer. I maj 2020 var medierne eksempelvis optaget af Instrukskommissionens arbejde. Særligt spørgsmålet om, hvem der har ansvaret for en ulovlig instruks – ministeren eller embedsmændene – blev drøftet. Var ministeren på forhånd advaret om, at instruksen var ulovlig, eller agerede embedsmændene på egen hånd? Måske var embedsmændene i virkeligheden på forhånd klar over, at ministeren ikke ønskede at blive involveret? Bogen *'Når embedsmænd lovgiver'* diskuterer forholdet mellem politikere og embedsmænd. Den handler ikke om, hvorvidt embedsmænd foregriber politiske ønsker og retter ind over for en ministers ønsker og behov, men modsat om, hvorvidt embedsmænd handler selvstændigt og lovgiver uden et tilstrækkeligt tydeligt politisk mandat.



BOGENS OPDRAG

Bogen '*Når embedsmænd lovgiver*' er et resultat af, at Folketingets præsidium i februar 2018 besluttede at iværksætte en undersøgelse af "De bestemmelser i lovgivningen, der bemyndiger den udøvende magt til at foretage regelfastsættelse". Altså en undersøgelse af, hvordan bemyndigelser gives og forvaltes, og om bemyndigelseslovgivningen giver anledning til bekymring ud fra et demokratisk-parlamentarisk perspektiv. Bogen er således skrevet som led i et udredningsarbejde for Folketinget, men henvender sig til alle, der interesserer sig for det repræsentative folkestyre.

Når man læser titlen på bogen, kan man umiddelbart tænke, hvordan kan embedsmænd lovgive? Den opgave synes jo at ligge hos politikerne i et parlamentarisk demokrati som det danske. Sådan forholder det sig imidlertid ikke i praksis. Lovgivningen, forstået som de love, der er foreslået af regeringen og vedtaget i Folketinget, udgør kun en del af den samlede regulering, som fastsætter, hvad vi som borgere må og ikke må. Den anden del består af bekendtgørelser. Disse er udstedt af forvaltningen, altså ministeren og embedsmændene, efter bemyndigelse fra Folketinget. Bekendtgørelser er lige så bindende som de formelle love. Forskellen er, at bekendtgørelser ikke er udsat for den samme parlamentariske behandling og kontrol i Folketinget, som den formelle lovgivning er. Lovgivning via bekendtgørelser kan derfor være et demokratisk problem.

Nutidens lovgivningspraksis er præget af bemyndigelseslovgivning, hvor Folketinget bemyndiger forvaltningen til at fylde rammerne i en given lovgivning ud med bekendtgørelser. Den stigende anvendelse af bemyndigelseslovgivning er en følge af, at det i praksis er umuligt for Folketinget at gennemføre al den lovgivning, et moderne og komplekst velfærdssamfund kræver. Folketinget har ikke nogen direkte kontrol med bekendtgørelsernes konkrete udformning. Man kan derfor spørge om denne praksis, hvor embedsmændene i stigende omfang regulerer med bekendtgørelser, er et demokratisk problem? Spørgsmålet er relevant, fordi vores samfund er tæt reguleret, og fordi reguleringen bliver stadig tættere.

NY VIDEN OG OMFATTENDE EMPIRI

Det viser sig, at spørgsmålet om hvordan man politisk og i administrativ praksis bruger bemyndigelseslovgivningen, kun er overfladisk analyseret både i en dansk og i en international kontekst. Så bogen, '*Når embedsmænd lovgiver*', bidrager med ny viden. Forfatterne besvarer spørgsmålet om bemyndigelseslovgivning ved dels at analysere den generelle udvikling i love og bekendtgørelser siden 1990'erne, dels ved at gennemføre dybdegående caseanalyser af fire udvalgte lovgivningsområder – folkeskoleloven, lov om aktiv beskæftigelsesindsats, lov om finansiel virksomhed og miljøbeskyttelsesloven. De fire cases er udvalgt for at få så stor variation i politikområderne som muligt for dermed at kunne fange eventuelle forskelle i brugen af bemyndigelser mellem politikområder, og dermed gøre konklusionerne mere solide og generaliserbare.

Bogens analyser er baseret på et omfattende materiale i form af folketingsdokumenter, ministeriernes interne akter og interview med embedsmænd og politikere. Materialet har muliggjort en kortlægning af adfærden hos politikere og embedsmænd i forskellige stadier

i den politiske beslutningsproces.

DEN TEORETISKE RAMME

Det er grundloven og forestillingen om Den parlamentariske styringskæde, der udgør rammen for behandlingen af bogens problemstilling. I Den parlamentariske styringskæde er det Folketinget, der lovgiver. Den parlamentariske styringskæde er en delegationskæde, hvor hvert led bemyndiges til at beslutte og handle i respekt for de politiske og retlige forudsætninger, som bemyndigelsen har. Dette er kernen i brugen af bemyndigelseslovgivning.

Forestillingen om Den parlamentariske styringskæde og at det er Folketinget, der lovgiver, holder ikke i virkeligheden. Det er nemlig praktisk umuligt for Folketinget at gennemføre al den lovgivning et moderne velfærdssamfund kræver. Det er for arbejdskrævende, og politikerne i Folketinget besidder ikke den nødvendige tekniske viden. Det giver derfor god mening at uddelegere mere praktisk orienterede regler til forvaltningen og embedsmændene.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

I den første del af undersøgelsen analyserer forfatterne de generelle træk ved de seneste 30 års udvikling i den centralt fastsatte regulering. Det viser sig, at omfanget af love og bekendtgørelser er steget markant. Særligt er reguleringen gennem bekendtgørelser steget. Det betyder, at Folketinget i stigende grad overlader reguleringskompetencen til regeringen og forvaltningen, som kun i begrænset omfang inddrager eksterne interessenter i udmøntningen af reguleringen.

I den anden del af undersøgelsen analyseres de fire udvalgte og vidt forskellige lovgivningsområder, der har hver deres historik og traditioner for samarbejde mellem interessenterne på området. Alle fire områder har stor politisk interesse, men interessekonfigurationen på de respektive områder er forskellig. Her viser undersøgelsen f.eks., at lov om finansiel virksomhed og miljøbeskyttelsesloven altid har været bemyndigelseslove, mens folkeskoleloven og lov om aktiv beskæftigelsesindsats indeholder væsentligt færre bemyndigelser end førnævnte. De fire områder er ens i den forstand, at antallet af bemyndigelser er steget siden starten af 1990'erne. De fire områder adskiller sig fra hinanden i den måde, man anvender bemyndigelser på. Blandingen af formelle love og bekendtgørelser er tilpasset de politiske vilkår på hvert enkelt lovgivningsområde.

Folketinget ser ikke den udstrakte og stigende anvendelse af bemyndigelseslovgivning som et principielt demokratisk problem. Politikerne accepterer, at moderne lovgivning er en kombination af bemyndigelses- og rammelove samt bekendtgørelser udstedt af en minister eller embedsmænd i en styrelse. Analyserne viser ingen klare grænser for, hvornår reguleringen sker som formel regulering, og hvornår den sker i form af bekendtgørelser. Informanterne angiver, at begrundelsen herfor er pragmatiske hensyn og

hensynet til, at det skal være muligt at gennemføre hurtige og nødvendige ændringer i lovgivningen. Den mest retvisende konklusion på undersøgelsen er derfor, at hverken ministre og embedsmænd eller politikere i Folketinget lader sig lede af klare principper, og at valget mellem formel lovgivning og regulering ved bekendtgørelser beror på en konkret vurdering båret af politiske og administrative hensyn. Bemyndigelserne er støttet af præcise og omfattende lovbemærkninger.

Der er en udbredt enighed blandt politikerne om store dele af den politik, som regering og Folketinget lovgiver om. Denne konsensustradition i dansk politik betyder, at reguleringen kun i ringe grad politiseres, og derfor er der ingen væsentlige betænkeligheder i det politiske system ved en vidtgående delegation. Der har udviklet sig en form for forligsparlamentarisme, som bidrager til effektivitet i lovgivningsprocessen, men som også skubber Folketinget som forfatningsmæssig institution lidt til side. Dette indebærer, at arbejdet med lovforslagene i højere grad sker i ministeriet fremfor i folketingsudvalgene.

Omfanget og ændringshyppigheden af reguleringen stiller store krav til politikerne, og stiller store krav til organisatorisk kapacitet i forvaltningen. Dette kræver erfarne embedsmænd med stor politisk indlevelsesevne og stærke normer for, hvordan man håndterer samspillet med de politiske aktører. Udstedelse af bemyndigelsesbestemmelser og kontrollen med udmøntningen af dem er ikke formelt institutionaliseret, og formuleringen af bemyndigelser er ikke et politiseret spørgsmål. Udviklingen har betydet, at beslutninger er flyttet væk fra Folketinget til regeringsapparatet og partifora. Denne tilpasning har ikke rokket ved, at lovgivningen i en bred forstand stadig hviler på et klart parlamentarisk flertalsmandat.

Den meget korte konklusion på undersøgelsen er, at Den parlamentariske styringskæde ikke er hoppet af, men kæden kan være løs og primært blive holdt på plads af uformelle kontrolpraksisser. Disse omfatter en udstrakt brug af partshøringer, et politisk lydhørt embedsværk og en udbredt forligsparlamentarisme, som forbinder regeringen og partierne med hinanden.

OM BOGEN

Når man læser bogen, får man det indtryk, at vi har et velfungerende politisk system i Danmark, der er præget af en stor tillid mellem politikere og embedsmænd, og at embedsmændene i høj grad har politisk tæft. Sager som den nævnte i indledningen om Instrukskommissionen hører tilsyneladende til undtagelserne.

Bogen er skrevet af fire professorer fra Aarhus Universitet – tre af dem fra Institut for Statskundskab og én fra Juridisk Institut. Den er skrevet med stor respekt for det danske folkestyre. Alle forfatterne har et indgående kendskab til offentlig politik og forvaltning. Og de har skrevet bogen i fællesskab. Den er på 240 sider og består af otte kapitler. Den er skrevet på let forståeligt dansk og rummer ikke mange referencer. Der er ikke tale om en traditionel akademisk tekst. Dette ændrer dog ikke ved, at konklusionerne i bogen er

veldokumenterede og grundige. Hvis man travlt, kan man nøjes med at læse kapitel 1 og kapitel 8. Kernen i bogens analyser er kapitel 4-7. Så hvis man vil have alle detaljerne med, så skal man selvfølgelig læse det hele. Og der er mange interessante detaljer, fordi den offentlige forvaltning er omfattende og forskelligartet.



STEEN JUUL HANSEN (/STEEN-JUUL-HANSEN)

Ph.d, docent, Center for Ledelse og Organisationsudvikling, VIA University College.

T: +45 87553347

E: SJH@VIA.DK (mailto:SJH@VIA.DK)