

Anmeldelser

Jørgen Grønnegård Christensen, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen og Helene Helboe Pedersen: *Når embedsmænd lovgiver*. København: DJØF Forlag, 2020, 239 sider, 285 kr.

En anmeldelse skal starte et sted. Denne kan passende starte på Christiansborg i efteråret 1988. Der sad jeg på mit kontor i egenskab af sekretær for Landbrugs- og Fiskeriudvalget og for Miljø- og Planlægningsudvalget og kiggede et lovforslag fra landbrugsministeren igennem. Jeg var før stødt på bemyndigelser i lovforslag, dvs. bestemmelser af typen ”ministeren fastsætter nærmere regler om ...”, men hæftede mig ved dette lovforslag, fordi det indeholdt lige så mange paragraffer som bemyndigelser. Der fandtes mig bekendt ikke systematisk viden om, hvordan strømmen af bemyndigelser i vedtagne lovforslag i praksis blev til og efterfølgende blev implementeret i ministerierne; dermed var der heller ikke systematisk viden om, hvordan en hyppig og vigtig form for politisk regulering i praksis fungerede. Kun enkelte inden for og – troede jeg – næsten ingen uden for Tinget interesserede sig for det. På det sidste punkt tog jeg fejl. Nogle år senere på Institut på Statskundskab, Aarhus Universitet, nævnte jeg problematikken med den udbredte brug af bemyndigelseslovgivning for professor Erik Damgaard. Han svarede, at han på et tidspunkt også havde haft det i kikkerten, og at ”det vil være godt, hvis der er nogen, der kan få skovlen under den problemstilling”. Nu er der omsider nogen, der ikke har ladet det blive ved snakken, men for alvor har fået gjort noget systematisk ved sagen, nemlig forfatterne til denne bog.

Initiativet til undersøgelsen kan forfatterne imidlertid ikke krediteres for. Som de rimeligvis også gør opmærksom på i forordet, er bogen blevet til på foranledning fra Folketingets Præsidium og Udvalget for Forretningsordenen, hvilket er udtryk for, at der fortsat er nogle parlamentarikere, der interesserer sig for problemstillingen. Forfatterne konstaterer, blandt andet med støtte i materiale fra Folketinget og henvisning til den folketingsinitierede såkaldte Magtudredning fra årtusindeskiftet, at der kun i begrænset udstrækning er viden om den politiske og administrative praksis for brug af bemyndigelseslovgivning og udviklingen heri (s. 12-13).

Bogens otte kapitler matcher ikke overraskende bestræbelsen på at lukke dette hul. Bogen bygger blandt andet på interne ministeriedokumenter, interviews med en lang række embedsmænd og en håndfuld MF’er og tidligere ministre, og på mere gængse kilder til lovgivningsprocessen i bred forstand. Kapitel 1

trækker blandt andet tråde tilbage til den relevante og begrænsede forskning på feltet, herunder Magtudredningen. Kapitel 2 redegør kort for politologiske og retlige aspekter ved brug af bemyndigelser og delegation, heriblandt EU-aspektet og parlamentariske kontrolproblemer, og giver også en diskret smagsprøve på udvalgt principal-agent-teori. Kapitel 3 rummer dels et overblik over væksten i reguleringen gennem love og bemyndigelser i Danmark siden 1990'erne med inddragelse af EU-aspektet og af høringer via Høringsportalen, dels en begrundelse for valget af fremgangsmåde for analyserne i de efterfølgende fire casebaserede kapitler, 4-7. Disse fylder tilsammen mere end halvdelen af bogen.

Overordnet er der med de fire kapitler tale om at udvælge politik- eller ”ministeriområder”, som med ”Wilsonsk” inspiration repræsenterer forskellige reguleringstyper og aktørkonstellationer. Herefter har forfatterne udvalgt et lovgivningskompleks inden for det enkelte reguleringsområde og herindenfor igen to konkrete eksempler på udmøntning af nogle af lovens bemyndigelser. Nogle af eksemplerne illustrerer, hvad der sker, når lovgivning, som jo i udgangspunktet har anonyme og generelle adressater, bliver konkret. Hvordan opgør man for eksempel i praksis skoleelevers fravær i forhold til en fraværsbekendtgørelse? De fire lovkomplekser med tilhørende ministerier er: folkeskoleloven (Undervisnings-/Uddannelsesministeriet), lov om finansiel virksomhed (Erhvervsministeriet), lov om aktiv beskæftigelsesindsats (Beskæftigelses-/Arbejdsministeriet) og miljøbeskyttelsesloven (Miljøministeriet). Bogens sidste kapitel, kapitel 8, rummer dels tværgående konklusioner, hvis styrke blandt andet baserer sig på forskellene mellem de analyserede lovkomplekser, dels demokratirelevante ”de lege ferenda”-lignende betragtninger over, hvordan og på hvilke vilkår Folkettinget måske bedre kan håndtere bemyndigelseslovgivning.

Forfatterne konstaterer, at der er forskelle mellem de fire analyserede områder, men håndfast gengivet er nogle mere eller mindre tværgående og udvalgte konklusioner fra de fire analyser blandt andre, at antallet af bemyndigelser er steget, og at udviklingen er sanktioneret af partierne. Brugen af lovforberedende udvalg er faldet, og de uformelle og institutionaliserede kredse af foligspartier har solid betydning i forbindelse med kontrol med bemyndigelser. Interesseorganisationerne gør sig ligeledes gældende i processen. De ser ofte ud til at være på banen, før den officielle høringsrunde. Forfatterne når ud fra deres caseanalyser også frem til, at embedsmændene øjensynligt forvalter de politiske intentioner bag lovene på demokratisk forsvarlig vis.

Man kan godt finde svagheder i analyserne. Selv om ikke al administration af bemyndigelser sker under ministeransvar, spiller ministre i selve analyserne gennemgående en uventet tilbagetrukket rolle. Dette afspejler muligvis også de politiske realiteter, men det står ikke helt tydeligt. Bogen viderekolporterer

i hvert fald én myte. Et sted hedder det, at de politiske forhandlinger er flyttet ud af Folketingets stående udvalg (s. 204). Reelt skete den "udflytning", hvis det er det rette ord, i 1970'erne; i det omfang politiske forhandlinger kan lokaliseres til bestemte fysiske steder, er det nok bedre, nu og før, at kigge på ministeriesiden i stedet for Christiansborgs udvalgsværelser. Valget af tidsperiode, starten af 90'erne, ser ud til at være begrundet i praktiske hensyn, nemlig IT-håndterbarhed af data. Det er fuldt forståeligt, og det er også et pænt langt tidsspænd, men som jeg har forsøgt at antyde i begyndelsen af denne anmeldelse, går problemstillingen længere tilbage. Og det er eksempelvis ikke utænkeligt, at Tamil-sagen fra slutfirserne og starten af 1990'erne har været med til at ændre ministres og embedsmænds opmærksomhed og adfærd i forhold til hjemmelskrav til bemyndigelser for netop den periode, som forfatterne har valgt at analysere. Forfatterne bruger også lidt krudt på at analysere og diskutere bemyndigelser som politisk valgt reguleringsform, hvor jeg vil tro, at de fleste folketingsmedlemmer generelt vil anse det for et spørgsmål om "teknik", og ikke "politik".

Området og problematikken om bemyndigelser er alt for stort til, at en enkelt bog – for nu at parafrasere Erik Damgaard – "får skovlen under" hele problemstillingen. Med denne bog har forfatterne taget en lang række solide og velvalgte spadestik og også udstukket retninger for, hvor og hvordan andre med fordel kan grave videre. Forfatterne og forlaget kan uden nævneværdig selvfedme, og så langt min viden rækker, som *cover blurb* med rette skrive, at: "Denne bog er den første store analyse af brugen af bemyndigelseslovgivning". Uagtet den relativt korte tidsfrist for bogens udarbejdelse og arbejdsdelingen med tilhørende koordination mellem dens fire forfattere kan bogen læses som en helhed. Trods et formodet tidspres er den ydermere godt korrekturlæst og gennemgående velskrevet; dog kan læseren lejlighedsvis iagttage en vis hang til brug af passivformuleringer og fiktive subjekter. For læsere, der vil beskæftige sig med dansk bemyndigelseslovgivning fra en politologisk eller retlig synsvinkel, eller som blot interesserer sig for forholdet mellem politik og forvaltning i en dansk – præ-Corona – sammenhæng, bliver bogen svær at komme udenom. Meget mere kan man næppe forlange for pengene.

Henrik Jensen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet