

*Når embedsmænd lovgiver* (udgivet på DJØF Forlag, 3. april 2020, 239 sider)

Jørgen Grønnegård Christensen, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen & Helene Helboe Pedersen

### Sammenfatning marts 2020

I de vestlige demokratier er den statslige regulering omfattende. Det gælder også i Danmark. En stor del af reguleringen sker via bekendtgørelser. Nogle er mere vidtgående end mange love og griber stærkt ind over for borgere og virksomheder. Andre er smallere og tekniske udmøntninger af lovbestemmelser. Fælles for dem er, at de ikke er vedtaget af Folketinget, men udformet og sat i kraft af regeringen og dens embedsmænd efter bemyndigelse fra Folketinget.

Det rejser naturligt spørgsmål om folkestyrets tilstand. Det var baggrunden for, at Folketingets præsidium i 2018 besluttede at iværksætte en undersøgelse af, hvordan bemyndigelser gives og forvaltes, og om bemyndigelseslovgivningen giver anledning til bekymring ud fra et demokratisk-parlamentarisk perspektiv. Efter en udbudsrunde fik vi tildelt opgaven, og resultatet af denne undersøgelse er sammenfattet i bogen *Når embedsmænd lovgiver*, der udgives på Djøf Forlag 3. april 2020.

Bogen er den første store analyse af brugen af bemyndigelseslovgivning. Den giver et systematisk overblik over væksten i brugen af bekendtgørelser fra 1990 og frem, og den giver svar på, hvorfor Folketinget i stigende grad sætter sig selv til side og delegerer regelfastsættelsen til regeringen og dens embedsmænd. Bogen indeholder også en dyberegående analyse af, hvordan regering og embedsmænd tager vare på den magt og det ansvar, der følger med bemyndigelserne.

Analyserne i bogen bygger på et omfattende empirisk grundlag, der inkluderer hundredvis af interne sagsakter på tværs af fire lovgivningsområder: lov om folkeskolen, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om finansiel virksomhed samt miljøbeskyttelsesloven. Desuden er der gennemført et stort antal interview med embedsmænd og politikere samt gennemlæst en stor mængde offentligt tilgængelige dokumenter.

Centrale konklusioner i bogen er:

- På tværs af love er der i perioden fra 1990 og frem til i dag sket en voldsom vækst i antallet af bemyndigelsesbestemmelser, som giver ministeren (evt. styrelser og lignende) ret til at fastsætte nærmere regler.
- Bemyndigelsen til at udstede nærmere regler udmøntes som altovervejende hovedregel ved bekendtgørelser, og der er i 2018 godt og vel 2000 flere gældende bekendtgørelser end i 1990. Det svarer til en stigning på 55 procent.

- I årene 2017 og 2018 blev der udstedt i alt 2439 bekendtgørelser inklusiv ændringer af gældende bekendtgørelser. Knap 60 procent af disse bekendtgørelser blev sendt i offentlig høring, før de blev udstedt.
- En gennemgang af forarbejderne til et større antal lovændringer gennemført over de seneste årtier på fire forskellige ministerområder viser næsten undtagelsesvist, at ændringer i bemyndigelsesbestemmelser ikke har været genstand for principielle diskussioner i Folketinget. Skiftet fra regulering ved lov til regulering ved bekendtgørelse er altså sket uden nævneværdig diskussion og uden principiel stillingtagen i Folketinget.
- Baseret på et stort antal interne akter fra udvalgte ministerier tegner bogen et billede af, at embedsværket varetager udmøntningen af bemyndigelser i stor respekt for de politiske mål og intentioner bag lovgivningen.
- På områder med stærk politisk interesse er politikerne i form af forligskredsene ganske tæt på udmøntningen af bemyndigelserne og orienteres typisk undervejs i arbejdet med bekendtgørelser. På områder, hvor den politiske interesse er svagere, er det typisk repræsentanter for interesseorganisationer, der varetager en kontrolopgave, hvor de informerer og aktiverer partierne, hvis de vurderer, der er behov for det.

Bogen afsluttes (kapitel 8) med en diskussion af, hvordan Folketinget, hvis det vil, kan bringes væk fra sidesporet. Der oplistes og diskuteres en række tiltag, man i den forbindelse kan gøre brug af, og der gives en kort redegørelse for, hvordan man håndterer bemyndigelseslovgivning i fire andre sammenlignelige europæiske parlamentariske systemer.