

Delegation og bekendtgørelser i Danmark – et retssikkerhedsmæssigt problem?

Omfanget af regulering via bekendtgørelser har nået et niveau, der stiller spørgsmålstegn ved magtfordelingen i Danmark, da regeludstedelse i høj grad forestås af ikke-folkevalgte administrative myndigheder. Denne udvikling er i strid med grundtanken bag magtfordelingslæren. Den nuværende borgerlige regering har udstedt langt flere bekendtgørelser end Nyrup-regeringen. I perioden 2001 til 2008 er der hvert år på nær 2007 og 2008 sket en stigning i antallet af udstedte bekendtgørelser. I samme periode er der i gennemsnit blevet udstedt 1141 bekendtgørelser om året. I perioden fra 1993 til 2000 blev der i gennemsnit udstedt 878 bekendtgørelser, mens der under Schlüter-regeringen i gennemsnit blev udstedt 522 bekendtgørelser. I 1960 blev der kun indført 24 bekendtgørelser. CEPOS foreslår, at regeringen fastsætter en målsætning om at nedbringe antallet af nye bekendtgørelser markant, samt ophæve bekendtgørelser, der anses som overflødige. Endvidere bør delegation til administrative myndigheder primært vedrøre tekniske forhold, mens materiel regulering som udgangspunkt bør vedtages af Folketinget. Dette gælder i særligt grad materiel regulering, der indeholder indgribende forbud og påbud. I de tilfælde, hvor det vurderes nødvendigt at delegerer kompetence af ikke-teknisk karakter, bør det faste udgangspunkt være, at bemyndigelseslove opstiller klare rammer for indholdet af bekendtgørelser.

1. Introduktion

Grundlovens § 3 fastslår, at "Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene".

Grundlovens § 3 er således baseret på det grundlæggende princip for retsstaten om magtens tredeling. Hovedprincippet bag magtfordelingslæren er, at love skal vedtages af folketinget, administreres af den udøvende magt og pådømmes af domstolene. Denne adskillelse skal forhindre en magtkoncentration ved, at magtens forskellige centre har hver deres rolle. Princippet om at bindende regulering skal vedtages af den lovgivende magt er dog blevet udhulet kraftigt ved en stadigt stigende anvendelse af bekendtgørelser.

Dette notat behandler bekendtgørelser som reguleringsværktøj. Derefter vil notatet dokumentere omfanget af udstedte bekendtgørelser med særlig fokus på perioden 1993 til 2008, samt de retssikkerhedsmæssige og demokratiske aspekter knyttet til bekendtgørelser og deres virkning. Der vil blive inddraget konkrete eksempler i form af enkelte love, bekendtgørelser og lovforarbejder for at beskrive, hvordan delegation bliver til og hvordan en delegation kan føre til et omfattende antal af bekendtgørelser,

2. Hvad er love og bekendtgørelser?

En lov har direkte bindende virkning over for borgeren, og ændrer således borgerens retsstilling, når den vedtages eller ændres. Dermed kan love bruges til at regulere borgere og virksomheders adfærd. Hvad der dog særligt skal lægges mærke til ved reguleringen i Danmark, er den udbredte anvendelse af bekendtgørelser.¹ Bekendtgørelser er forskrifter, som udstedes af et ministerium eller anden administrativ myndighed, og som er bindende for både private og administrative myndigheder på samme måde som det er tilfældet med love. Det særlige ved regulering via bekendtgørelser er, at de som altovervejende hovedregel kun

¹ Under betegnelsen bekendtgørelser falder i vores undersøgelse ændringsbekendtgørelser, da disse har til formål at skabe en ny retstilstand ved at ændre en allerede udstedt bekendtgørelse.

kan udstedes med hjemmel i en lov, altså ved bemyndigelse i en lov vedtaget af Folketinget.² Foreligger en sådan hjemmel, er ministeren eller den relevante myndighed bemyndiget til at udstede bindende regler indenfor rammen af den bemyndigelse, som lovhjemmelen opstiller.

Dette vil sige, at jo mindre specifik hjemlen er, jo større råderum vil ministeren eller den relevante myndighed have til at udstede regler med samme virkning for borgeren som en lov. Den, som er bemyndiget, bliver i princippet "lovgiver" indenfor lovhjemmelens grænser. Det er dog kendetegnende, at den administrative regeludstedelse foregår via en langt mere simpel, uigennemsigtig og mindre demokratisk kontrolleret proces end Folketingets offentlige behandling af lovforslag. Det er også karakteristisk, at bekendtgørelser i modsætning til love ikke altid sendes i høring. Dette medfører en forhøjet risiko for uhensigtsmæssig regulering, samt at skjulte politiske hensyn eller særinteresser får indflydelse på indholdet af bekendtgørelser, uden at befolkningen får kendskab dertil. Endvidere er det kendetegnende, at en lang række bemyndigelseslove indeholder meget brede og vage bemyndigelser uden egentlige objektive kriterier, hvilket medfører en høj grad af skønsmæssig diskretion for den regeludstedende minister eller myndighed. Dette medfører i mange tilfælde, at den udøvende magt tillægges kompetence til at detailregulere virksomheder og privates forhold. I tilfælde, hvor det væsentligste indhold af en lov overlades til en minister eller en administrativ myndighed, rejser det spørgsmålet om, hvorvidt den udøvende magt ikke reelt er blevet tildelt lovgivende magt i strid med grundtanken bag magtfordelingslæren.

Udover de retssikkerhedsmæssige og demokratiske betragtninger bør den omfattende regulering via bekendtgørelser, jf. figur 1 og 2 ndf., også føre til, at der stilles spørgsmålstejn ved, om ikke der i det hele taget reguleres for meget i det danske samfund. Det lovforberedende arbejde bør således i højere grad tage højde for, hvorvidt regulering i form af love eller bekendtgørelser er strengt nødvendigt for at realisere de målsætninger, som efterstræbes fra politisk hold. Dette er i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, der eksplicit fastslår, at det bør vurderes, hvorvidt økonomiske incitamenter, egenkontrol, frivillige aftaler, procesregulering og/eller information er bedre egnet til at realisere den givne målsætning end lovgivning.

3. Regulering

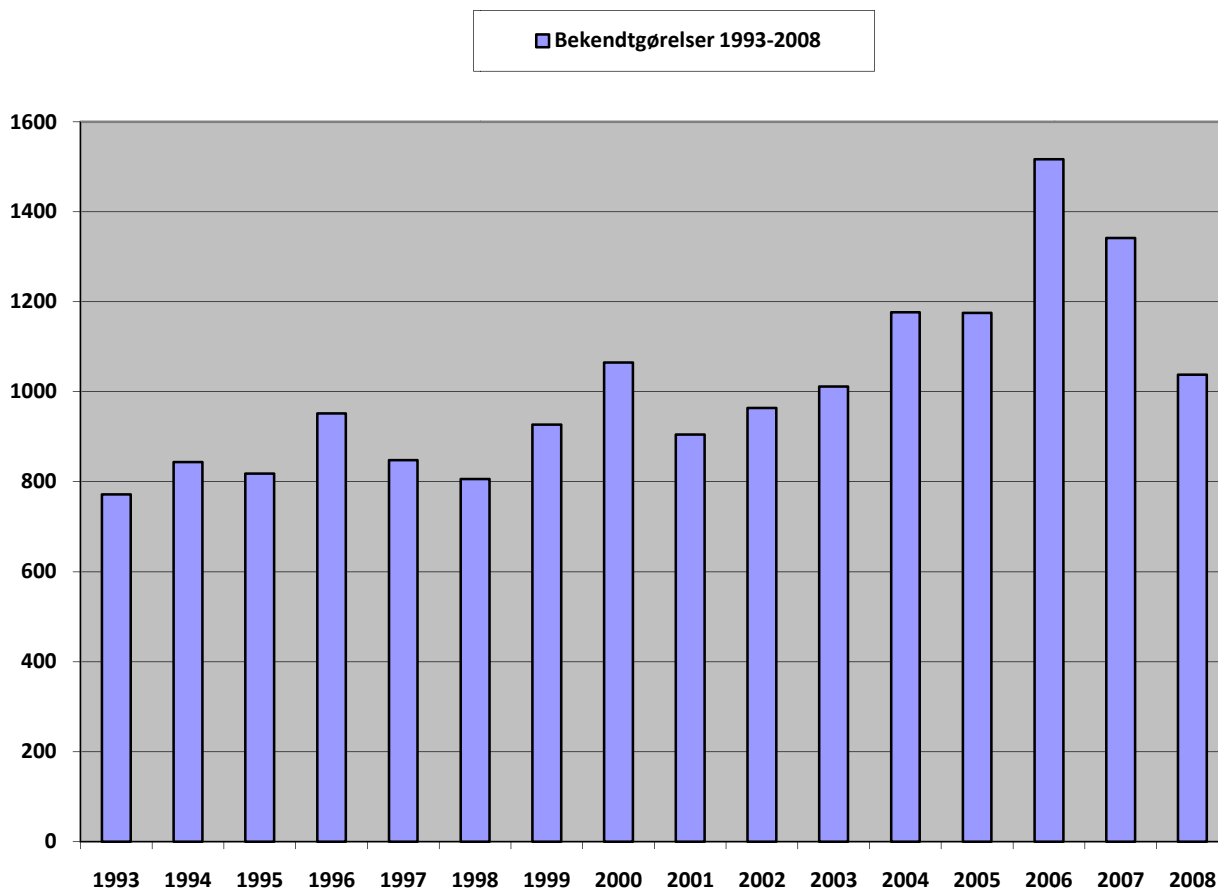
3.1 Bekendtgørelser

Kigger man på udviklingen i reguleringen i perioden 2001 til 2008, er det bemærkelsesværdigt, at der hvert år på nær 2007 og 2008 er sket en stigning i antallet af udstedte bekendtgørelser. I perioden 2001 til 2008 er der i gennemsnit blevet udstedt 1141 bekendtgørelser om året. I perioden fra 1993 til 2000 blev der i gennemsnit udstedt 878 bekendtgørelser. Dette vil sige, at der under den nuværende regering er blevet udstedt ca. 30 pct. flere bekendtgørelser i gennemsnit om året end under Nyrup-regeringen.³ Endvidere er retstilstanden i Danmark gennemsnitligt blevet ændret over tre gange om dagen alene på baggrund af bekendtgørelser. De ministerier, der i perioden 2001 til 2008 har været særligt aktive i forhold til udstedelse af denne form for regulering, er Økonomi- og Erhvervsministeriet med i gennemsnit 161 om året, Fødevareministeriet med i gennemsnit 177 om året og Undervisningsministeriet med i gennemsnit 148 om året. Foruden disse udsteder fem andre ministerier hver især over 72 bekendtgørelser om året.

² Se Henrik Zahle Dansk Forfatningsret I Institutioner og regulering p. 360ff for de snævre undtagelser til denne hovedregel.

³ Det skal bemærkes, at det for så vidt angår 2001 er et overlap mellem Nyrup- og Fogh-regeringen.

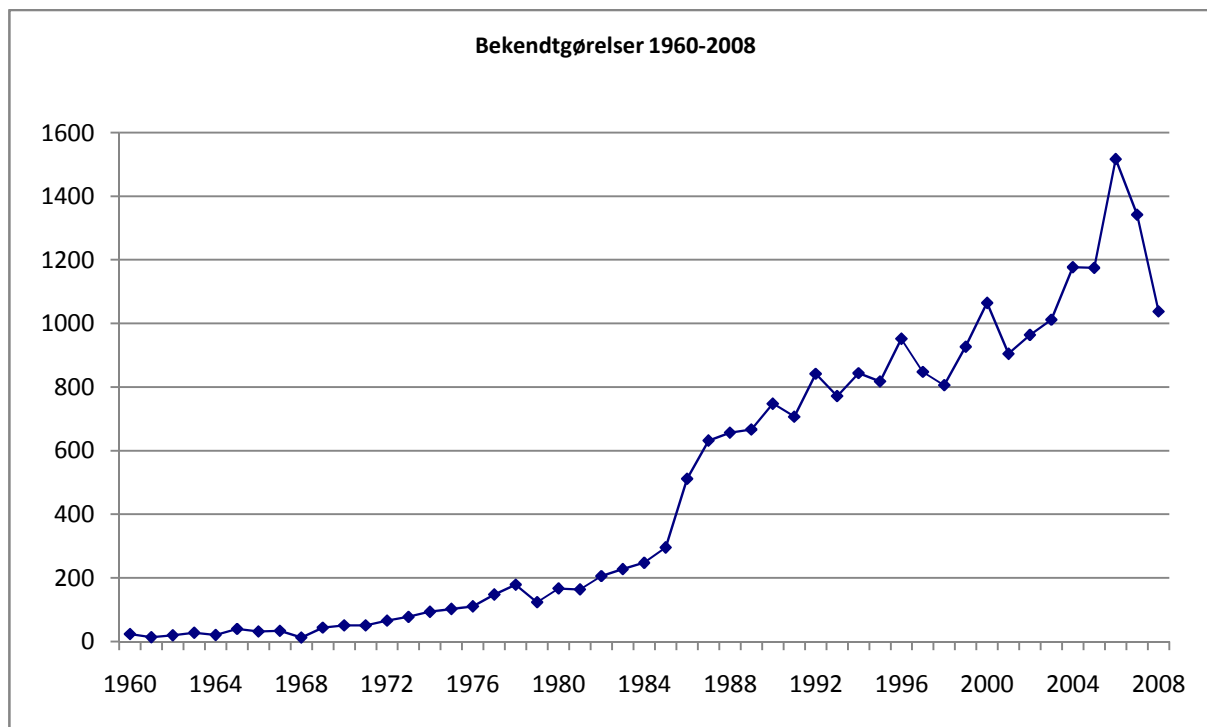
Figur 1 illustrerer udviklingen i udstedelse af bekendtgørelser i perioden fra 1993 til 2008. Af særlige tal kan det nævnes, at der i 2006 blev udstedt i alt 1517 bekendtgørelser, af disse var 8 ud af 20 ministerier ansvarlige for 1172. I 2005 blev der i alt udstedt 1175 bekendtgørelser og i 2007 blev der udstedt 1342.



I perioden 2001 til 2008 blev der, som nævnt, i gennemsnit udstedt 1141 bekendtgørelser om året, mens den forrige regering udstedte 878. Perioden 2001 til 2008 overgår således perioden 1993 til 2000, hvad angår udstedelse af bekendtgørelser. Det kan også konstateres, at der har været en gennemgående stigning i antallet af udstedte bekendtgørelser fra 1993 til 2008. Indtil videre er der i 2009 udstedt 153 bekendtgørelser og ændringsbekendtgørelser. Gennemsnittet for Schlüter-regeringen fra 1982-1993 (1993 ikke medregnet) udgør 522 bekendtgørelser.

Går man endnu længere tilbage i tid bliver det klart, at der er sket en eksplosiv vækst i antallet af bekendtgørelser fra 1960 – 2008. Som det fremgår af figur 2 nedenfor, blev der således alene udstedt 24 bekendtgørelser i 1960.⁴

⁴ Tallet er hentet fra Retsinfo. Da Retsinfo alene har medtaget historiske forskrifter, der var gældende i 1985 er det reelle tal for 1960 og de øvrige år frem til begyndelsen af 1980'erne muligvis højere. Tendensen til støt stigende antal bekendtgørelser er dog klar.



3.2 Konkrete eksempler

For at illustrere hvordan en lov og dennes bemyndigelsesbestemmelser kan udvikle sig, vil der nedenfor blive fremført en række konkrete eksempler på lovgivning, som retter sig mod erhvervslivet, og som har stor betydning for mange virksomheder. Det skal nævnes, at udstedelsen af en bekendtgørelse kan ske med det formål at lette en byrde. Dog indebærer konstante ændringer af retstilstanden et selvstændigt problem, da det i sig selv er byrdefuldt for erhvervslivet og borgerne at holde sig ajour med nye relevante regler. Derudover medfører hyppige lovændringer også et retssikkerhedsmæssigt problem. Retstilstanden risikerer således at blive uklar, såfremt bestemmelser konstant ændres, og borgere og virksomheder dermed ikke kan have tillid til, at hidtil lovlige handlinger ikke vil blive mødt med sanktioner fra offentlige myndigheders side.

3.2.1 Lov om finansiel virksomhed

Lov om finansiel virksomhed, som er en sammensætning af fem forskellige love i et såkaldt forsøg på regelforenkling, indeholder 45 bestemmelser, som bemyndiger Finanstilsynet eller Økonomi- og Erhvervsministeriet til at fastsætte regler med virkning overfor finansielle virksomheder. Der er på nuværende tidspunkt 73 gældende bekendtgørelser, som er udstedt med hjemmel i loven.⁵ 60 af disse er udstedt efter 2001. Finanstilsynet, som hører under Økonomi- og Erhvervsministeriet, fører tilsyn med værdipapirmarkedet og finansielle virksomheder, såsom bank- og forsikringsvirksomhed.

⁵ Visse af bekendtgørelserne er udstedt i henhold til de love, som senere blev sat sammen i den lov som udgør lov om finansiel virksomhed.

Reguleringen, som ligger til grund for lov om finansiel virksomhed, hidrører primært fra EU-retten. Der ligger således en lang række direktiver⁶ til grund for den nuværende retstilstand vedrørende finansiel virksomhed.⁷

3.2.2 Lov om arbejdsmiljø

Arbejdstilsynet fører tilsyn med arbejdsmiljøområdet i Danmark og hører under Beskæftigelsesministeriet. Loven indeholder 17 bemyndigelsesbestemmelser. I øjeblikket er der 103 gældende bekendtgørelser, som er udstedt i henhold til loven, der er 28 cirkulærer, der regulerer det offentlige anvendelse af loven og 39 vejledninger til brug af loven.

De 103 bekendtgørelser er udstedt over en periode fra 1958 til 2008. Af de 103 bekendtgørelser er de 48 blevet udstedt i perioden 1958 til 2000. De resterende 57 er blevet udstedt i perioden 2001 til 2008. I perioden 1993 til 2000 blev der i gennemsnit udstedt 82 bekendtgørelser om året af Beskæftigelsesministeriet. Ministeriet har i perioden 2001 til 2008 udstedt i gennemsnit 89 bekendtgørelser om året, herunder 111 i 2006.

Lov om arbejdsmiljø er et godt eksempel på en lov, der har affødt en række bekendtgørelser, som indeholder detailregulering. Loven har således (med baggrund i et EU-direktiv) givet anledning til hele tre bekendtgørelser vedrørende elevatorer; henholdsvis om indretning af elevatorer, ombygning og væsentlig reparation af elevatorer og anvendelse og opstilling af elevatorer. Loven indeholder også bekendtgørelser med detailregulering af anvendelsen af centrifuger og beskyttelseskrav til traktorer.

3.2.3 Lov om miljøbeskyttelse

Miljøbeskyttelsesloven har karakter af en rammelov, der giver miljøministeren en særdeles bred adgang til uden nærmere definerede kriterier at fastsætte regler til beskyttelse af miljøet inden for en lang række områder. Ifølge lovens § 7 kan ministeren således bl.a. fastsætte regler om:

- forurening fra virksomheder, anlæg, maskiner, redskaber, fyringsanlæg og transportmidler, indretning, drift og vedligeholdelse af virksomheder,
- forurening fra spildevandsanlæg, rensningsanlæg, forbrændingsanstalter og anlæg for deponering af affald samt indretning,
- drift, vedligeholdelse, nedlukning og efterbehandling af sådanne anlæg,
- renhedsgraden af og tilsætning af stoffer til brændstoffer, der anvendes til opvarmning eller drift af transportmidler og maskiner,
- at bestemte anlæg, maskiner, redskaber og transportmidler skal være af godkendt type, og
- at anlæg, indretninger eller apparater, herunder måleapparatur, der er beregnet til anvendelse i forureningsbegrænsende øjemed, skal være af godkendt type.

Loven indeholder i alt 40 bemyndigelsesbestemmelser, der giver miljøministeren adgang til at fastsætte nærmere regler. Der er udstedt 100 bekendtgørelser i perioden 1976 til 2008, som er gældende på nuværende tidspunkt, 82 af disse er udstedt i perioden 2001 til 2008.

⁶ Se note 1 til lov om finansiel virksomhed <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=121129#Not1>

⁷ Det kan nævnes, at EU-retten også har udviklet sig hvad angår delegation af lovgivningskompetence. En ny procedure - den såkaldte Lamfalussy procedure - har medført, at lovgivningen på visse områder delegeres for at effektivisere lovgivningsprocessen, hvilket har medført en stigning i EU-retlig regulering.

Miljøbeskyttelsesloven er et godt eksempel på en lov, der indeholder så vid og ukontrolleret en adgang for ministeren til at regulere, at det ikke meningsfuldt kan siges at de regler, der er udstedt administrativt, er vedtaget af Folketinget. Endvidere åbner loven vid mulighed for at fravige retsstatsprincipper som lighed for loven. Dette sker ved muligheden for at undtage forskellige typer virksomheder fra kontrol eller godkendelseskrav ud fra kriterier, der ikke nødvendigvis er gennemskuelige for de virksomheder, der bliver berørt. Bemyndigelsen er ofte så bred, at ministeren reelt gives adgang til at lovgive efter forgodtbefindende, frem for at administrere i henhold til klare bindende regler.

3.2.4 De konkrete eksempler – den reguleringsmæssige konsekvens

Af de ovennævnte konkrete eksempler, ses konsekvensen af vidtgående delegation af lovgivningskompetence til administrative myndigheder. Tre love vedtaget af Folketinget har affødt 276 bekendtgørelser. Bekendtgørelser, der er udstedt administrativt, men som er ligeså bindende for borgere og virksomheder som love.

4. Demokratisk kontrol og retssikkerhed

4.1 Formålet med demokratisk kontrol

Formålet med at indrette vores vedtagelsesprocedure for love i Folketinget er, at der kan føres en demokratisk kontrol med lovgivningen. De tre stadier i vedtagelsesproceduren og det mellemliggende udvalgsarbejde har til formål at sikre, at de demokratiske spilleregler følges.

Hvorfor vælger lovgiver og regeringen i øget grad at anvende bemyndigelsesbestemmelser til at regulere?

I Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet anføres det, at der er væsentlige behov for at overlade dele af regelfastsættelsen til administrationen. Hermed sikres det, at der hurtigt og smidigt kan foretages nødvendige og løbende ændringer og justeringer i regelgrundlaget.⁸

4.2 Logning

Terrorpakke I⁹ indeholder et konkret eksempel på Justitsministeriets forhold til anvendelsen af delegation og bekendtgørelser. Loven medførte, at udbydere af telenet og teletjenester skal foretage registrering og opbevaring i et år af oplysninger om teletrafik. I denne forbindelse blev det overvejet, hvordan en pligtmæssig logning af oplysninger¹⁰ og om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold skulle reguleres¹¹. Justitsministeriet lagde i denne forbindelse op til, at logningspligten ikke skulle fremgå direkte af retsplejeloven. Denne forpligtelse skulle derimod gennemføres ved bekendtgørelse. Justitsministeriet anførte, at både praktiske og lovtekniske forhold talte for, at reguleringen skulle foretages administrativt via en generel bemyndigelsesbestemmelse. Forslaget blev imidlertid mødt med høringsvar som anførte, at forpligtelsen til at registrere og opbevare trafikdata burde fastsættes ved lov. Dette resulterede i, at reguleringen af de tekniske forhold skulle ske administrativt, men at opbevaringsperioden blev fastsat ved lov.¹² Baggrunden for, at

⁸ Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet – Juni 2005, s. 41

⁹ Lov 2002 nr. 378

¹⁰ Ministeren vil kunne fastsætte regler om registrering af internettrafik, herunder dynamiske tildeling og anvendelse af IP-adresser, og tidspunkterne for opkobling og nedkobling, herunder varigheden af opkoblingen.

¹¹ LFF 2001 nr. 35, afsnit 3.1.3.3

¹² Se retsplejelovens § 786, stk. 4: "Det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold."

Justitsministeriet mente, at reguleringen af de tekniske forhold skulle ske administrativt, var bl.a., at de tidsmæssige rammer for udarbejdelsen af lovforslaget ikke var tilstrækkelige. Behovet for regulering skulle vurderes i lyset af de praktiske og tekniske muligheder, der ikke kunne afklares indenfor den korte tidsfrist. Bemyndigelsen i lovbestemmelsen medfører, at Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om logningspligtens indhold og omfang, som har direkte betydning over for udbydere.

Disse oplysninger fra forarbejderne illustrerer klart på den ene side regeringens bevæggrunde for anvendelsen af bekendtgørelser og på den anden side de retssikkerhedsmæssige problemer forbundet hermed. Brugen af bekendtgørelser retfærdiggøres af tidsmæssige og praktiske grunde. De praktiske grunde anvendes som argument mod at ethvert efterfølgende reguleringstiltag efter lovens vedtagelse skal igennem den demokratiske proces. De tidsmæssige grunde anvendes som argument for, at der ikke skal ske lovgivning på området, da man ikke har overblik over eller kan overskue det område, der reguleres på det pågældende tidspunkt. Man bruger således praktiske og lovtekniske argumenter for delegation af regulering. En regulering som er indgribende i privatlivets fred, og som har store bebyrdende konsekvenser for teleudbydere.

Denne metode må ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning anses for at være betænkelig. Man overlader det til den udøvende magt selv at fastsætte de regler, som den senere skal følge og håndhæve, når den foretager et indgreb i privatlivets fred, og foretager omfattende registrering af borgerens adfærd. Samtidig afskærer Folketinget sig fra at have hånd i hanke med den fremtidige retsudvikling på dette område, da ansvaret herfor er overladt til ministeren. Når der hertil lægges, at den til enhver tid siddende regering vil have et flertal i Folketinget bag sig, er chancerne for, at et flertal i Folketinget vil føre aktiv kontrol med den administrative regel anvendelse og eventuelt sørge for selv at tage ansvar ikke sandsynligt, før en ny regering kommer til.

4.3 Demokratiske og retssikkerhedsmæssige konsekvenser

Omend den omfattende delegation af lovgivningsmagten ikke kan antages at være grundlovsstridig, er den nuværende praksis ikke i overensstemmelse med det princip, som søges beskyttet i tredelingen af magten, og som er essentielt i de liberale vestlige demokratier. Nemlig at den udøvende, dømmende og lovgivende magt skal dele magten og kontrollere hinanden som følge af denne. Det er således ikke i overensstemmelse med tremagtsdelingen, at over 70 pct. af reguleringen med virkning over for borgerne reelt udstedes af myndigheder, som ikke er direkte demokratisk valgt.

Hvis den udøvende magt selv bestemmer rammerne for dens virke, vil den demokratiske kontrol udvandes, og det vil være svært for domstolene at kontrollere selve udøvelsen. Lovtekniske, tidsmæssige og rent praktiske grunde kan ikke retfærdiggøre de betænkelige retssikkerhedsmæssige aspekter, der underminerer tremagtsdelingen og individets retssikkerhed. Grundloven indeholder da også nogle eksplicitte delegationsforbud. Grundlovens § 43 fastslår eksempelvis, at ingen skat kan pålægges "uden ifølge lov". Grundlovens § 44 bestemmer, at ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov. Disse bestemmelser eksemplificerer tidligere forfatningsretlig tradition, hvorefter delegation var retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, og derfor skulle udgøre en undtagelse og helt var forbudt på visse særligt væsentlige områder.¹³

Justitsministeren fastsætter efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling nærmere regler om denne registrering og opbevaring.

¹³ Se Henrik Zahle Dansk Forfatningsret Institutioner og regulering 1, side 208.

I modsætning til delegation af materielle bestemmelser gør de ovennævnte demokratiske og retssikkerhedsmæssige problemer ved delegation sig ikke gældende, for så vidt angår delegation af mere teknisk karakter. Materielle bestemmelser, særligt sådanne som indeholder indgribende forbud og påbud, bør således som udgangspunkt vedtages af Folketinget, mens tekniske bestemmelser udmærket kan delegeres til administrative myndigheder. I de tilfælde, hvor det vurderes strengt nødvendigt at delegere fastsættelse af materielle bestemmelser, bør der i højere grad opstilles klare rammer og objektive kriterier for den administrative regeludstedelse, således, at Folketinget har kontrol dermed.

5. Forudsigelighed og gennemskuelighed

5.1 Forudsigelighed

I dansk ret opererer man med et princip, som betyder, at ukendskab til loven ikke disculperer. Det indebærer, at man ikke er uden skyld, hvis man ikke kender til en regel, der indeholder et strafbelagt forbud eller påbud. Dette princip er, som udgangspunkt, ikke retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, da man ellers vil kunne underminere velbegrundede forbud ved at påberåbe sig uvidenhed.

Princippet må dog bæres af nogle forudsætninger. Det må være et krav, at lovgivningen er gennemskuelig og klar således, at man kan forudse de juridiske konsekvenser af ens handlinger. En kompleks, omfattende og uigennemskuelig regulering, som er normen på visse retsområder i dagens Danmark, stemmer ikke overens med forudsætningen om forudsigelighed, gennemskuelighed og klarhed. Når en lang række love delegerer omfattende reguleringskompetence til administrative myndigheder, som ikke er underlagt den almindelige demokratiske lovgivningsproces, bliver borgere og virksomheders mulighed for at blive bekendt med gældende ret i sidste ende illusorisk.

Hvis princippet om at ukendskab til loven ikke disculperer, fortsat skal gælde, bør indholdet af regler i love og bekendtgørelser i højere grad være klar og tydelig, og den demokratiske kontrol og proces følges, så borgeren har mulighed for at danne sig et klart billede af sin retsstilling. Det forhold, at der blev udstedt i gennemsnit 1141 bekendtgørelser om året i perioden 2001 til 2008, og hele 1517 i året 2006, må således siges at skabe en utilgængelig, uoverskuelig og i visse tilfælde byrdefuld retsstilling for borgeren.

5.2 Gennemskuelighed

Da udfærdigelsen af bekendtgørelser foregår i bureaukratiet og ikke ved en gennemskuelig og offentlig proces, er der langt større risiko for, at særinteresser via lobbyarbejde eller personlige forbindelser får en usund indflydelse på indholdet af reglerne. Sådanne særinteresser kan derfor blive stillet bedre end de borgere, virksomheder eller organisationer, der ikke formår at pleje forbindelser med den ansvarlige administrative myndighed eller minister. Dette underminerer et af retsstatsprincippet's vigtigste søjler, nemlig den formelle lighed for loven, og øger risikoen for magtfordrejning. Også hensynet til gennemskuelighed tilsiger således, at den systematiske delegation til administrative myndigheder begrænses.

6. Konklusion

De fremhævede tal viser, at brugen af regulering via bekendtgørelser har været markant stigende igennem hele perioden fra 1993 til 2008. 72 pct. af reguleringen i perioden 1993 til 2000 og 79 pct. af reguleringen i perioden 2001 til 2008 udgjordes af bekendtgørelser, som har direkte virkning overfor borgeren. Med andre ord blev henholdsvis 72 og 79 pct. af

reguleringen i disse to perioder skabt af den udøvende magt uden direkte demokratisk kontrol. Går man endnu længere tilbage i tid, bliver det klart, at der siden 1960 er sket en eksplosiv vækst i antallet af bekendtgørelser og dermed de samfundsområder, som er underlagt den udøvende magts regulering og kontrol.

Den stigende koncentration af magt hos den udøvende magt medfører, at en bred vifte af de regler, som indskrænker danske borgeres personlige frihed, ikke meningsfuldt kan siges at være vedtaget af et flertal i Folketinget. Disse regler bestemmes i stedet af administrative myndigheder eller en minister og dennes snævre kreds af embedsmænd.

CEPOS foreslår, at regeringen fastsætter en målsætning om at nedbringe antallet af nye bekendtgørelser, samt ophæve bekendtgørelser, der anses som overflødige. CEPOS foreslår tillige, at regulering, der ikke er teknisk karakter, i højere grad vedtages af Folketinget, frem for af administrative myndigheder. Særligt regulering indeholdende indgribende påbud og forbud bør som hovedregel fastsættes af Folketinget. Praktiske, tidsmæssige og lovtekniske hensyn bør således ikke tillægges højere vægt end det grundlæggende hensyn til magtens tredeling og retssikkerheden, som udgør baggrunden for grundlovens § 3.

I de tilfælde, hvor det vurderes strengt nødvendigt at anvende delegation til at foretage regulering af ikke-teknisk karakter, bør sådan delegation ikke være formuleret i brede og generelle termer. Bemyndigelserne på dette område bør således være begrænset, og affattet på en måde, således, at der er opstillet klare rammer og objektive kriterier for den administrative regeludstedelse.