

Bilag til underbilag 5.

Spørgsmål:

„Hvilken juridisk betydning har udtalelser i folketingsudvalgets betænkning for den senere fortolkning af loven?“

Ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvilken betydning for fortolkningen der kan tillægges udtalelser i forarbejderne til en lov, er det naturligt at sondre mellem to hovedgrupper af tilfælde.

Spørgsmålet kan således for det første blive aktuelt, når man skal fastlægge betydningen af et bestemt udtryk eller en bestemt vending i en lovtekst. Denne form for fortolkningsvirksomhed udgør jo kernen i domstolens virksomhed, og selv om man vel næppe kan tale om, at de bidrag til fortolkningen, der findes i lovens forarbejder, i egentlig forstand er bindende for domstolene, er det dog et karakteristisk træk i dansk retspraksis, at sådanne fortolkningsbidrag tillægges betydelig vægt.

For nogle år siden gennemførte professor, dr. jur. W. E. von Eyben en undersøgelse af, i hvilket omfang lovmotiver faktisk tillægges betydning i domstolens praksis, og specielt for så vidt angår udtalelser, der findes i vedkommende folketingsudvalgs betænkning, udtales det her, jeg citerer:

„Således som folketingets arbejdsform er, må der lægges afgørende vægt på udtalelser i betænkninger hidrørende fra folketingsudvalgene. . . .“

Denne udtalelse efterfølges af en række eksempler fra retspraksis på, at dette også er sket. Jeg henviser til Juridisk Grundbog (2. udg. 1967) s. 132-134.

Det fremhæves ofte i den juridiske litteratur, at forvaltningen, navnlig centraladministrationen, ofte vil føle sig mere bundet af udtalelser i en lovs motiver end domstolene.

Det er dog klart, at der må være grænser for, hvor langt man kan følge sådanne udtalelser. Fortolkningens opgave er at gøre det uklare klart, og det vil ikke være legitimt gennem fortolkning at give en

lovbestemmelse en mening, der ganske sprænger de rammer, det anvendte ordvalg sætter for fortolkningen. Dette forbehold vil dog sjældent, om nogensinde, blive aktuelt.

Den anden gruppe af tilfælde, hvor spørgsmålet om lovmotivers betydning kan blive aktuelt, er netop sådanne som det, der sikkert er baggrunden for hr. Juul-Madsens spørgsmål til mig. Det er tilfælde, hvor der ved loven er givet vedkommende minister en skønsmæssig beføjelse enten til at fastsætte nærmere regler om et eller andet forhold eller til at træffe konkrete afgørelser.

Det, der er karakteristisk for en skønsmæssig beføjelse, er, at de hensyn, der kan indgå i overvejelserne om, hvilke afgørelser der bør træffes, ikke fremgår entydigt af loven. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at den minister, der ved loven har fået tildelt en skønsmæssig kompetence, er helt frit stillet. Tværtimod er forholdet netop det, at afgrænsningen af de hensyn, der kan tages i betragtning, må ske på grundlag af lovens eller den enkelte bestemmelses indhold og navnlig dens formål, således som dette er kommet til udtryk i lovens samlede indhold og forarbejder. Hele læren om magtfordrejning er netop bygget op på dette grundlag.

Det er klart, at der i denne forbindelse må lægges særlig vægt på de forudsætninger, som er kommet til udtryk i en klar udtalelse fra vedkommende folketingsudvalg, og da ganske særligt i tiden nærmest efter lovens gennemførelse. Og det er efter min mening utvivlsomt, at en minister må være bundet til at følge en sådan udtalelse.

Man kan naturligvis i det enkelte tilfælde diskutere, hvor langt denne „bundethed“ er retligt begrundet, og hvornår den går over til, jeg havde nær sagt „alene“ at være begrundet i parlamentariske synspunkter. Det er imidlertid af mindre betydning. Det afgørende er, at ministeren må være bundet af en klar udtalelse i folketingsudvalgets betænkning.