

N O T A T

*om betydningen af visse bemærkninger
til forslaget til lov om udbygning af Københavns lufthavn for en
senere afgørelse om benyttelsen af lufthavnen*

1. Ved skrivelse af 29. november 1985 har ministeriet for offentlige arbejder med henblik på besvarelse af spørgsmål nr. S 343 fra medlem af folketinget Ole Henriksen anmodet justitsministeret om en udtalelse.

Det oplyses, at spørgsmålet er stillet i henhold til forretningsordenens § 20, og at fristen for besvarelse er forlænget med en uge. Notatet er derfor på grund af tidsfristen udarbejdet alene på grundlag af det materiale, der er fremsendt af ministeriet for offentlige arbejder.

Det fremgår heraf, at der ønskes en vurdering af, om administrative retningslinjer, der i et vist omfang tillader natlig benyttelse af en nærmere angiven landingsbane i Københavns lufthavn, er ugyldige, fordi ministeriet i bemærkningerne til et lovforslag har oplyst, at der bortset fra nødsituationer vil ske en fuldstændig lukning af banen mellem kl. 23.00 og kl. 06.00.

2. Der kan af forarbejderne til en lov fremgå klart udtrykte, formålsbestemte begrænsninger i udnyttelsen af beføjelser, der ved loven er tillagt en minister. Det er almindeligt antaget, at sådanne begrænsninger må anses for retligt bindende, og at domstolene vil kunne efterprøve, om de er overholdt. Der henvises til Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (5. udg. 1965), side 363, og daværende justitsminister Knud Thestrups besvarelse af et generelt spørgsmål om lovmotivers betydning for fortolkningen i FT 1970-71 sp. 780 f.

Afgrænsningen af den kreds af hensyn, der lovligt kan tages ved udnyttelsen af en bemyndigelse til administrativt at fastsætte regler eller til at træffe konkrete afgørelser, må ske på grundlag af en fortolkning af retsgrundlaget. I det omfang den regel, der indeholder hjemmelen, eller lovens øvrige ind-

hold ikke giver sikre holdepunkter for afgrænsningen af disse hensyn, må lovens forarbejder således tillægges væsentlig betydning ved denne afgrænsning, jfr. herved Bent Christensen: Forvaltningsret, hjemmelspørgsmålet (1980) side 85.

Som fortolkningsbidrag må ministerens bemærkninger ved lovforslagets fremsættelse tillægges særlig vægt. Herom anfører W. E. v. Eyben i Juridisk Grundbog bd. 3 (1975) side 551 f blandt andet følgende:

»Hvis en minister ved fremsættelsen af et lovforslag har udtalt sig om fortolkninger af en bestemmelse i lovforslaget, vil dette virke med meget stor vægt, fordi man må gå ud fra, at disse bemærkninger danner grundlaget for hele behandlingen i folketinget. Selv om måske ikke alle medlemmer af folketinget har læst hver eneste udtalelse igennem, er det i hvert fald sikkert, at de ordførere, der på partiernes vegne skal tage stilling til spørgsmålet, og det folketingsudvalg, som kommer til at behandle problemerne, indgående overvejer, hvad der måtte stå i ministerens forelæggelsesbemærkninger. Ud fra disse betragtninger er det derfor realistisk at tillægge sådanne udtalelser afgørende vægt ved fortolkningen, og herpå foreligger der da også adskillige eksempler såvel i dansk som i norsk praksis.«

Spørgsmålet om muligheden for ved administrationen af en lov at fravige tilkendegivelser i bemærkningerne om forventede fremtidige retsakter vil derfor kun kunne besvares i forbindelse med en konkret vurdering af det enkelte tilfælde. Inden for spillerummet for et eventuelt skøn må der herved lægges vægt på, om afgørelsen er udtryk for en afvejning af de saglige hensyn, som er i overensstemmelse med de forudsætninger om udnyttelsen af lovens bemyndigelse, som