



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 13. marts 2008  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2008-792-0494  
Dok.: MOA40418

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 361 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 18. februar 2008.

Lene Espersen

/

Ole Hasselgaard

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

### Spørgsmål nr. 361 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del):

”Ministeren bedes redegøre for forholdet mellem endeligheds klausuler som eksempelvis udlændingelovens § 56, stk. 8, der afskærer afgørelser efter § 56 fra Flygtningenævnet fra videre appel, og grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., der siger, at ”Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser”.”

#### Svar:

1. Grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., har som nævnt i spørgsmålet følgende ordlyd:

”§ 63. Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser.”

I tilknytning til denne bestemmelse behandles i den juridiske litteratur spørgsmålet om såkaldte endelighedsbestemmelser.

Spørgsmålet vedrører to retlige problemer. Det ene er, om grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., er til hinder for, at der indsættes en endelighedsbestemmelse i en lov. Det andet er, hvilke begrænsninger i domstolsprøvelsen endelighedsbestemmelser medfører.

2. Med hensyn til det første spørgsmål er det den almindelige opfattelse i den juridiske litteratur, at grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., ikke er til hinder for, at der indsættes en endelighedsbestemmelse i en lov, jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret 2 (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 490 ff., Bent Christensen, Forvaltningsret, Prøvelse (2. udgave, 1994), side 176 ff., René Dejbjerg Pedersen og Rasmus Skovsgaard Haugaard, Domstolsprøvelse – Afskæring og begrænsning (2001), side 31 ff. og side 69 f., Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udgave, 2002), side 838 f., Karsten Hagel-Sørensen i Grundloven med kommentarer, redigeret af Henrik Zahle (2. udgave, 2006), side 393, og Jørgen Mathiassen i Forvaltningsret, Almindelige Emner (4. udgave, 2004), side 444 ff., hvor der bl.a. anføres følgende:

”Ifølge den almindelige opfattelse af forholdet mellem grundlov og lov er det ikke umiddelbart indlysende, at den kompetence for domstolene, der er hjemlet ved grl. § 63, kan afskæres ved lovbestemmelser på et lavere gyldighedstrin end grundloven.

Det er imidlertid en almindeligt udbredt opfattelse, at endelighedsbestemmelser er gyldige. De anses ikke for at stride mod grl. § 63, som tværtimod må læses med tilføjslen ”... medmindre andet bestemmes ved lov”.

Enkelte forfattere har i den juridiske litteratur rejst spørgsmål om, hvorvidt endelighedsbestemmelser stadig kan anses for forenelige med grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., jf. bl.a. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (3. udgave, 2001), side 176 f., og Claus Haagen Jensen i Hyldestskrift til Jørgen Nørgaard (2003), side 135 ff. (navnlig side 154). Henrik Zahle, a. st., anfører bl.a. følgende:

”Under hensyn til at endelighedsbestemmelser, for så vidt de har selvstændig betydning, oprindeligt har søgt deres legitimation i en opfattelse af domstolskontrollen, som ikke længere er adækvat, forekommer det nærliggende at hævde, at det ikke fortsat er foreneligt med grl § 63, stk. 1, at gøre en administrativ afgørelse endelig i forhold til domstolene”.

Om retspraksis om forholdet mellem endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8, og grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., henvises til pkt. 4 nedenfor.

**3.** Det andet spørgsmål – hvilke begrænsninger i domstolsprøvelsen endelighedsbestemmelser medfører – er også behandlet indgående i den juridiske litteratur. Herom konkluderer Bent Christensen følgende, a. st., side 113:

”Endelighedsbestemmelser synes efter retspraksis at begrænse domstolsprøvelsen således, at den ikke omfatter forvaltningens konkrete subsumption og måske heller ikke nogle for vedkommende forvaltningsområde særegne abstrakte fortolkningsspørgsmål.”

Der kan om det nævnte spørgsmål desuden bl.a. henvises til de højesteretsdomme, der er nævnt nedenfor under pkt. 4, samt til Jørgen Mathiasen, a. st., side 447 ff., Hans Gammeltoft-Hansen, a. st., side 838 f., Ole Krarup, Øvrighedsmyndighedens Grænser (1969), kapitel VI, side 487 ff., og samme forfatter, En forfatningsretlig nekrolog i Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen (2004), side 371 ff.

**4.** I spørgsmålet nævnes som eksempel på en endelighedsbestemmelse udlændingelovens § 56, stk. 8, hvorefter Flygtningenævnets ”afgørelser er endelige”.

Højesteret har i en dom af 16. juni 1997 (refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1997, side 1157 ff.) med henvisning til den nævnte endelighedsbestemmelse – der på daværende tidspunkt var indeholdt i udlændingelo-

vens § 56, stk. 7 – afvist at prøve Flygtningenævnets afgørelse om tvangsmæssig udsendelse af en peruviansk statsborger. Højesterets flertal (4 dommere) udtalte således følgende:

”Det har i mange år - også før Grundloven af 1953 - været fast antaget, at domstolenes adgang til efter Grundlovens § 63 at prøve forvaltningsafgørelser i et vist omfang nærmere kan bestemmes ved lov. Efter ordlyden af og forarbejderne til udlændingelovens § 56, stk. 7, fremgår det efter vores opfattelse med tilstrækkelig klarhed, at det har været lovgivningsmagtens hensigt med denne bestemmelse at afskære indbringelse af afgørelser truffet af Flygtningenævnet for domstolene i det omfang, dette følger af en sædvanlig forståelse af endelighedsbestemmelser i lovgivningen. Vi har herved lagt vægt på, at Flygtningenævnet er et sagkyndigt nævn af domstolslignende karakter, at justitsministerens lovforslag efter sin ordlyd alene indebar, at Flygtningenævnets afgørelser ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed, og at denne ordlyd under Folketingets behandling blev ændret til den gældende affattelse af § 56, stk. 7.

Ifølge Flygtningenævnets afgørelse kan U udsendes tvangsmæssigt til Peru, hvis han ikke udrejser frivilligt, jf. udlændingelovens § 32 a. Nævnet har hermed fundet, at U ikke ved udsendelsen til Peru risikerer forfølgelse af de grunde, der er nævnt i Flygtningekonventionens artikel 1 A, jf. § 31. Spørgsmålet om, hvorvidt udsendelse kan være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3, indgår i en afgørelse efter udlændingelovens § 32 a. Det af U anførte vedrørende artikel 3 kan derfor ikke føre til fravigelse af endelighedsbestemmelsen. Det er ikke gjort gældende, at der foreligger sagsbehandlingsfejl eller andre særlige omstændigheder, der taler for domstolsprøvelse.

På denne baggrund finder vi, at endelighedsbestemmelsen i § 56, stk. 7, indebærer, at domstolene er afskåret fra at prøve Flygtningenævnets afgørelse i den foreliggende sag. Vi stemmer derfor for at tage Flygtningenævnets påstand om afvisning til følge.”

Mindretallet i Højesteret (3 dommere) udtalte:

”Ifølge Grundlovens § 63 er domstolene berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. En forudsætning for, at domstolsprøvelse af en forvaltningsafgørelse kan anses for afskåret, må efter vores mening i hvert fald være, at der er klar lovhjemmel herfor.

I bemærkningerne til det ændringsforslag, som blev til bestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 7, om, at Flygtningenævnets afgørelser er endelige, er intet anført om, hvad der nærmere ligger heri. I den betænkning, der gik forud for lovforslagets fremsættelse (Bet. nr. 968/1982), forstod flertallet og mindretallet en bestemmelse med samme ordlyd forskelligt som henholdsvis afskæring af påklage til justitsministeren og afskæring af domstolsprøvelse. Fremsættelsen af justitsministerens forslag og de herefter følgende ændringsforslag (nr. 76 og 77), der senere blev trukket tilbage, medførte ikke nogen afklaring. Efter vores opfattelse har bestemmelsen i lovens § 56, stk. 7, herefter ikke med den fornødne klarhed afskåret domstolsprøvelse af Flygtningenævnets afgørelser.”

Den refererede dom er fulgt op af en række andre højesteretsdomme om endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8. De nyeste domme herom er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 482 ff., Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 506 ff., og Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 511 ff. I den seneste af de nævnte domme – hvor domstolene

også afviste at prøve Flygtningenævnets afgørelse – anfører landsretten bl.a. følgende, som Højesteret enstemmigt tilslutter sig:

”Domstolsprøvelse af Flygtningenævnets afgørelser er begrænset til en prøvelse af retsspørgsmål, herunder mangler ved afgørelsesgrundlaget, sagsbehandlingsfejl og ulovlig skønsudøvelse. Foreligger der ikke omstændigheder som nævnt, er der ikke grundlag for at fravige endelighedsbestemmelsen i udlændingelovens § 56, stk. 8 [...]”

5. Det tilføjes, at Justitsministeriet ved den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag tilstræber at undgå, at nye endelighedsbestemmelser indsættes i lovgivningen, jf. Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet (2005), side 38 f. Dette skyldes, at de retssikkerhedshensyn, som ligger bag grundlovens § 63, stk. 1, 1. pkt., tilsiger, at der kun indsættes endelighedsbestemmelser – med den heraf følgende begrænsning af domstolens prøvelsesret, jf. pkt. 3 og 4 ovenfor – såfremt ganske særlige hensyn taler for det.

Det bemærkes, at der i den gældende lovgivning kun er ganske få endelighedsbestemmelser tilbage, jf. herved bl.a. Anne Louise Bormann m.fl., Loven (2002), side 44, Ole Krarup, En forfatningsretlig nekrolog i Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen (2004), side 372, samt René Dejbjerg Pedersen og Rasmus Skovsgaard Haugaard, a. st., side 70, hvor det anføres, at ”[i] dag findes der formentlig kun to endelighedsbestemmelser, der har praktisk betydning. Udlændingelovens § 56, stk. 7, og § 45, stk. 2, i lov om midlertidig regulering af boligforholdene”.