

derimod nok ved en *retssædvane*, d. v. s. en almindelig retsopfattelse, der faktisk sætter sig igennem i statsorganernes praksis og respekteres fra alle betydende hold. Jeg tillader mig herom at henvise til min fremsættelse i *Dansk Statsforfatningsret I* (1959) § 10, hvor det bl. a. betones, at retsopfattelsen, for at kunne accepteres som sædvaneret, må være *almindelig*, d. v. s. næres af alle eller i hvert fald det aldeles overvejende flertal af de implicerede. Dette siger næsten sig selv. Så længe to eller flere retsopfattelser brydes, kan ingen af disse fremfor nogen anden gøre krav på at gælde som landets ret. Retsstillingen er uafklaret, indtil spørgsmålet finder sin løsning, f. eks. gennem en politisk magtkamp eller en autoritativ retsdannelse (lovgivning, eventuelt grundlovgivning).

**12.** På dette grundlag vil man forstå, at det i hvert fald for tiden op til 1939 ikke er muligt at fastslå, at en retssædvane havde dannet sig til ændring af grundlovens regel om afholdelse af statsudgifter. Forskellige meninger herom gjorde sig gældende inden for betydende kredse i statslivet. Retsstillingen var uafklaret. Spørgsmålet er nu, om en retssædvane siden hen har dannet sig, og da først og fremmest om den retsopfattelse, der kom til udtryk i loven af 1939 — skønt loven er uden lovkraft — faktisk er blevet almindeligt accepteret og derved har vundet gyldighed som grundlovsændrende retssædvane.

Dette må bestrides. Selv om det efter sagens natur altid er forbundet med vanskelighed at fastslå, hvad en sædvanemæssig retsopfattelse går ud på, nærer jeg ingen betænkelighed ved på grundlag dels af umiddelbart kendskab vundet gennem interviews, dels på grundlag af de i det følgende fremlagte dokumentationer at hævde, at reglerne i lov 1939 § 7 a ikke er blevet almindeligt accepteret, ganske særligt at det ikke har vundet almindelig anerkendelse, at en minister skulle have lov til i direkte modstrid med tilkendegivelse fra folketingets finansudvalg at afholde en udgift, fordi den skønnes nødvendig af hensyn til statsstyrelsens forsvarlige førelse.

**13.** Retsopfattelsen i dag, således som den afspejler sig i drøftelser i folketinget (punk-

terne 14 og 15), statsministerens og finansministeriets instruktioner til ministre (punkterne 16 og 17) og statsrevisorerne bemærkninger til statsregnskabet (punkt 18) kan formentlig udtrykkes således:

a. En minister har *lov til at afholde en ubevilget udgift*, når han hertil har opnået *samtykke fra folketingets finansudvalg*. Han er da absolut ansvarsfri, selv om det skulle ske, at folketinget senere hen alligevel nægtede at efterbevilge udgiften.

b. En minister har *ikke lov til at afholde en ubevilget udgift uden samtykke fra folketingets finansudvalg*. Hvis han gør det, har han begået en tjenesteforseelse og må forvente, at forholdet vil blive påtalt af statsrevisorerne og folketinget. Påtalen vil normalt have karakter af en misbilligelse, men retligt består stadig muligheden for en indbringelse af spørgsmålet for rigsretten med påstand om ikendelse af straf.

c. Fra den under b. anførte regel gælder i overensstemmelse med *almindelige nødretsgrundsatninger* undtagelse i tilfælde, hvor det ville være uforsvarligt at vente med at afholde udgiften, indtil finansudvalgets samtykke kan indhentes. Da henvendelse til finansudvalget i vore dage (efter at folketinget ved grundlovsrevisionen af 1953 er blevet permanent eksisterende) normalt vil kunne ske uden længere ventetid, vil sådanne nødstilfælde være sjældne. Det må yderligere betones, at nødsituationen ikke må være selvforskyldt, f. eks. derved at ministeren ikke i tide har truffet sådanne foranstaltninger (indhentning af overslag, foretagelse af høringer m. v.), der er nødvendige for at kunne fremlægge en begæring om samtykke til udgiftens afholdelse. I så fald må det muligvis anses for berettiget at afholde udgiften, men ministeren pådrager sig ligefuldt ansvar for at have hidført nødsituationen.

d. *Andre undtagelser fra regel b. kan ikke anerkendes*, specielt ikke den, at det skulle være tilladt for ministeren uden finansudvalgets samtykke — eller endog direkte i strid med en tilkendegivelse fra udvalget — at afholde en ubevilget udgift, når den skønnes nødvendig for statsstyrelsens forsvarlige førelse (ministeransvarlighedsloven 1939). En sådan regel går jo langt videre end den under c. omtalte nødretsregel.