

manden helt eller kun delvis kan udøve ministerens beføjelser selvstændigt, omend principielt på hans vegne.

Dette spørgsmål vil blive behandlet i afsnit VIII, efter at ministerens stilling i forhold til bevillingsmyndighederne er undersøgt.

II. Grundlovens § 46, stk. 2, og det forfatningsretlige grundlag i øvrigt.

Grundlovens regel om bevillingshjemmel går i alt væsentligt tilbage til § 52, stk. 3, i grundloven af 1849, der lød således:

„Forinden Finantsloven er vedtagen, maa Skatterne ei opkræves.

Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i samme“.

Ordet „samme“ kunne pege i retning af, at udgiftshjemmelen nødvendigvis skulle findes i den årlige finanslov. En sådan streng ordret fortolkning blev dog ikke anlagt. Allerede for det første finansår under den nye grundlov, året 1850-51, vedtoges to tillægsbevillingslove, og det blev fast praksis i den følgende tid at samle et betydeligt antal tillægsbevillinger i en årlig lov.

Den gennemsete grundlov af 1866 fæstnede denne praksis ved i § 49, 2. pkt., at ligestille finanslov med tillægsbevillingslov. Ved grundlovsrevisionen i 1915 fastholdtes dette, idet der til reglen blev gjort visse i denne sammenhæng betydningsløse tilføjelser, der tog sigte på at udelukke provisoriske bevillingslove. Ved grundlovsrevisionen i 1953 foretoges kun en rent redaktionel ændring i reglen, og dens ordlyd — nu optaget som § 46, stk. 2 — er følgende:

„Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folkettinget vedtagne finanslov eller i en af folkettinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidigt bevillingslov.“

Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at denne tilsyneladende klare og faste regel ikke er gældende dansk forfatningsret. Det er almindeligt anerkendt, at den er ændret ved en speciel forfatningsretlig sædvane.

Dette kom bl. a. til udtryk under en debat i folkettingen den 29. april 1955 om de almindelige retningslinjer for folketingets behandling af de årlige forslag til lov om tillægsbevilling. Det kommunistiske partis ordfører, Alfred Jensen, henviste til den praksis, at finansudvalget giver tilslutning

til afholdelse af udgifter på forventet efterbevilling, og hævdede som sin gruppes opfattelse, at dette ikke var i overensstemmelse med forfatningen, og at det var „grundlovsstridig optræden“ (Folketingets Forhandlinger 1954-55, sp. 4286-89). Denne opfattelse blev imødegået af andre partiers ordførere. Thestrup bestred, at der forelå en grundlovsstridig optræden, og henviste til „en parlamentarisk praksis, som går helt tilbage til de første år efter forfatningens givelse i 1849“ (sp. 4293). Bertel Dahlgaard udtalte:

„Vor nuværende grundlovs bestemmelser, som er enslydende med den gamle grundlovs bestemmelse på dette område, er vedtaget med det fuldkomne nødvendige forbehold over for en praksis, som har hundredårig hævde, og som alle ved er nødvendig, hvis ikke i visse tilfælde ganske nødvendige statsfunktioner skulle hindres“ (sp. 4294).

At en skreven forfatningsregel på denne måde ændres ved en modstående sædvane, er ingenlunde uforeneligt med almindeligt anerkendte juridiske synspunkter. Ikke enhver praksis er imidlertid en retssædvane i den forstand, at den med retlig gyldighed kan ændre en skreven regel. For det første må det kræves, at den modstående praksis er af fast og varig karakter. I den juridiske teori formulerer man ofte kravet således, at denne praksis må være fulgt almindeligt, stadigt og gennem lang tid. Hvis en praksis jævnlige ændres, for så vidt angår dens udformning i enkeltheder, er det derfor kun dens faste kerne og ikke de skiftende udformninger, der kommer i betragtning. For det andet kræves normalt, at der bag denne praksis ligger en overbevisning om dens retmæssighed. Den faktiske konstatering af, om en sådan retlig overbevisning foreligger eller ikke, vil naturligvis ofte volde store vanskeligheder. På det forfatningsretlige område må man først og fremmest holde sig til offentligt fremsatte udtalelser af de personer og organer, der fungerer i det politiske liv. Hvis der her kommer modstridende standpunkter til orde, er det tvivlsomt, hvilken vægt der skal tillægges de forskellige opfattelser. På den ene side er det givet, at et ubetydeligt mindretals afvigende opfattelse ikke kan hindre en retlig sædvanes dannelse. På den anden side vil et knebent flertal ikke være tilstrækkeligt