

af statsstyrets faktorer har i realiteten bestridt ministrenes ret hertil. Den abstrakte debat, der helt op til 1910 førtes om ministeransvaret, forekommer med nutidens øjne besynderligt urealistisk, præget som den var af den problemstilling, der forelå før systemskiftet i 1901.

*Sammenfattende* kan det derfor siges, at i tiden op til 1914 havde der udviklet sig den forfatningsretlige sædvane, at en minister var berettiget til uden bevillingsmæssig hjemmel, men i forventning om senere tillægsbevilling, at afholde påtrængende og uforudsete udgifter, som var et rimeligt og naturligt led i forsvarlig statsforvaltning.

#### V. *Samtykke af folketingets finansudvalg til afholdelse af udgift på forventet efterbevilling.*

Allerede flere gange i det foregående er der peget på det karakteristiske træk i dansk bevillingspraksis, at den årlige tillægsbevillingslov først vedtages efter udløbet af det finansår, den gælder for. Den alt overvejende del af lovens udgiftsposter er derfor afholdt, inden den bevillingsmæssige hjemmel er tilvejebragt. Under relativt stabile samfundsforhold, hvor kravene til statsadministrationen udvikler sig jævnt og kontinuerligt, har det usikkerhedsmoment, som en sådan udgiftsafholdelse rummer, ikke givet anledning til praktiske vanskeligheder. Den minister, der holdt sig inden for rammerne af sædvanlig og forsvarlig administration, kunne regne med, at hans dispositioner ville blive godkendt og den formelle bevillingshjemmel tilvejebragt efterfølgende.

Under den første verdenskrig ændredes forudsætningerne væsentligt. Nye og påtrængende udgiftsbehov af betydeligt omfang meldte sig med kort varsel, og ekstraordinære foranstaltninger måtte træffes i vidt omfang og til dels i henhold til vidtgående bemyndigelseslove. Samtidig blev det praksis at holde rigsdagen samlet det meste af året, således at bl. a. folketingets finansudvalg kunne fungere nogenlunde kontinuerligt. Det blev da naturligt, at de enkelte ministre søgte at fjerne det usikkerhedsmoment, som den traditionelle tillægsbevillingspraksis rummede. Midlet var at søge et forudgående samtykke fra folketingets finansudvalg til udgifters afholdelse på forventet efterbevilling, hvorved finans-

udvalget stiltiende gav et tilsagn om, at vedkommende udgiftsposts senere optagelse på tillægsbevillingsloven ikke ville volde vanskeligheder. At finansudvalgets stilling som parlamentarisk kontrolorgan herved styrkedes, var en naturlig konsekvens. I sin omtale af tillægsbevillingsloven for 1917-18 siger C. V. Bramsnæs: „Folketingets finansudvalg, som i årets løb behandlede regeringens nye udgiftsforslag, navnlig indenrigsministeren, var nu blevet en virkelig „overrigsdag“.“ (Finanslov og Finansstyre, Danmarks Rigsdag 1849-1949, bind V, p. 232).

Da først denne praksis var indledt, var det nærliggende, at den fortsattes også under de mindre ekstraordinære forhold i efterkrigstiden. Den indebar fordele for alle parter. Den ansvarlige minister sikrede sig mod efterfølgende kritik, og folketingets, specielt oppositionspartiernes, mulighed for at øve en kontrollerende indflydelse på regeringens dispositioner øgedes. Den indledte praksis blev da fulgt mere og mere almindeligt, og i årene 1937-39 gav den anledning til overvejelser i forbindelse med den da påtænkte grundlovsrevision.

I det grundlovsforslag, der udarbejdedes af forfatningskommissionen af 1937, og som den 5. oktober 1938 fremsattes i folketinget, var det foreslået at gøre følgende tilføjelse til bestemmelsen om bevillingshjemmel til udgifters afholdelse (§ 41, stk. 2):

„I tilfælde, hvor det efter forholdene skønnes påkrævet at afholde en udgift på forventet efterbevilling, kan regeringen indhente tilslutning hertil hos den forenede rigsdags finansudvalg“.

I bemærkningerne til forslaget siges det herom:

„Da erfaringen viser, at det under forskellige forhold kan være nødvendigt eller dog formålstjenligt at afholde en udgift, der ikke er særlig bevilget i finansloven, eller som går ud over, hvad der var påregnet, f. eks. ved fremskyndelsen af arbejde, har man ved en tilføjelse til § 48 foreslået at grundlovfæste den bestående praksis, hvorefter regeringen i sådanne tilfælde søger tilslutning hos finansudvalget til afholdelse af udgiften“. (Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1937, p. 61-62, jfr. Rigsdagstidende 1938-39, Tillæg A. sp. 2455-58).