

side foretages økonomiske dispositioner, der savner bevillingsmæssig hjemmel ved finansudvalgets tilslutning.“

og videre fremhævedes det som en nødvendig forudsætning for, at finansudvalgets tilslutning kan erstatte en lovmæssig bevilling, at

„... ethvert bevillingsspørgsmål — bortset fra rene nødretstilfælde — forelægges for udvalget og opnår dets tilslutning, forinden udgiften kan afholdes.“

Med en vis nærmere præcisering af undtagelsestilfældene (jfr. herom i det følgende afsnit) bad statsministeren sine ministerkolleger indskærpe, at disse retningslinjer nøje måtte iagttages af de ministre underlagte styrelser, idet han i øvrigt udtrykte sin overbevisning om, at retningslinjerne også hidtil var blevet fulgt fra administrationens side.

Der kan ikke være tvivl om, at den af finansudvalget krævede fremgangsmåde er blevet fulgt også i den følgende tid. Enkeltstående afvigelser er blevet påtalt, og når principielle bevillingsspørgsmål er kommet til forhandling i folketinget, er disse retningslinjer blevet almindeligt anerkendt. Nærmere dokumentation er næppe nødvendig. Der kan ikke være tvivl om, at elementerne i en sædvaneretlig regeldannelse foreligger, idet både en almindelig og langvarig praksis og en dertil svarende retsoverbevisning kan påvises. Med visse undtagelser er det blevet gældende forfatningsret, at ubevilgede udgifter ikke kan afholdes uden samtykke af finansudvalget.

Den før 1914 gældende retssædvane er for så vidt blevet modificeret. Ministrenes adgang til at afholde udgifter på forventet tillægsbevilling er blevet indskrænket, idet den er gjort betinget af finansudvalgets samtykke. Medens den parlamentariske kontrol med ubevilgede udgifters afholdelse før 1914 var efterfølgende, er den nu i hovedsagen blevet forudgående — uden at den form for efterfølgende kontrol, der ligger i statsregnskabs revision, dog er blevet svækket.

Ved grundlovsrevisionen af 1953 skete ingen principiel ændring af gældende regler eller herskende praksis. Der er lejlighedsvis fremkommet udtalelser, som tyder på, at spørgsmålet blev drøftet i forfatningskommissionen af 1946, men det omtales ikke i

kommissionens betænkning, og kommissionen stillede ikke noget forslag på dette punkt.

Under grundloven af 1953 har den forfatningsretlige praksis været præget af en tendens til yderligere at befæste folketingets stilling i forhold til regeringen. Dette gælder også finansudvalgets bevillingskontrol. På forskellige mere specielle punkter har finansudvalget indskærpet sin ret til kontrol, bl. a. med hensyn til flerårige rammebevillingers udspecificering for de enkelte finansår, jfr. udvalgets skrivelse af 26. september 1962 til undervisningsministeren. Endvidere har statsrevisorerne ved forskellige lejligheder udtalt, at visse betydelige overskridelser af givne bevillinger, bl. a. til videnskabelige bibliotekers bogindkøb, ikke burde være sket uden finansudvalgets forudgående tilslutning.

Sammenfattende kan det derfor siges, at der i tiden efter 1945 har fæstnet sig den forfatningsretlige sædvane, at en minister som hovedregel ikke uden finansudvalgets samtykke kan afholde udgifter på forventet efterbevilling. De undtagelser, der gælder fra denne hovedregel, vil blive omtalt i det følgende afsnit.

VII. Undtagelser fra kravet om finansudvalgets samtykke.

1. *De normale undtagelsestilfælde.* Det har til stadighed været anerkendt, at kravet om finansudvalgets samtykke ikke er absolut. Den relativt nye sædvaneretlige regel om sådant samtykkes nødvendighed har med andre ord ikke udtrakt sit område til at dække hele det område, hvor det tidligere var en minister tilladt at afholde ubevilgede udgifter. Hvad der er blevet tilbage, det vil sige, hvilke undtagelser der gælder fra reglen, er imidlertid overordentlig vanskeligt at bestemme med sikkerhed.

Undtagelserne formuleres forskelligt. I den ovenfor omtalte skrivelse fra finansudvalget til statsministeriet i efteråret 1948 benyttedes følgende formulering: „bortset fra rene nødretstilfælde“. I de supplerende bemærkninger, hvormed statsministeren i skrivelsen af 1. oktober 1948 kommunerede finansudvalgets udtalelse for de øvrige ministre, gentages dette udtryk imidlertid ikke, hvorimod det siges:

„Der kan naturligvis, som af finansudval-