

fordi det i praksis næppe lader sig gennemføre fuldt ud af efterleve kravet om forudgående lovhjæmmel. Spørgsmålet opstod allerede ved fremsættelsen af det første finanslovsforslag, det for finansåret 1850-51. På dette havde regeringen for at imødegå den nævnte praktiske vanskelighed optaget en post for „uforudsete udgifter“. Denne udvej, der i betydelig grad ville svække rigsdagens finanskontrol, mødte imidlertid kraftig modstand på rigsdagen, og forslaget herom blev opgivet. I stedet for gik man over til tillægsbevillingssystemet, der blev formelig grundlovshjemlet i grundloven af 1866, se ovenfor punkt 2.

4. Imidlertid løste denne fremgangsmåde ikke problemet. Skulle grundlovens ord opfyldes, måtte tillægsbevillingslov tilvejebringes *forud* for afholdelse af enhver udgift, der ikke havde hjemmel på årets finanslov. Dette var i praksis en umulighed. Allerede fra forfatningsepokens begyndelse kom man ind på den praksis at samle alle fornødne tillægsbevillinger i en enkelt eller højst nogle få tillægsbevillingslove, der helt eller aldeles overvejende havde karakter af efterbevillingslove, hvorved allerede afholdte udgifter blev godkendt. Forholdet var altså stadig det, at de pågældende uforudsete udgifter i strid med grundlovens ord blev afholdt uden forudgående bevillingshjemmel.

Herved opstod et vanskeligt spørgsmål om ministrenes retsstilling, når de således i praksis så sig nødsaget til at handle i strid med grundlovens ord. Var deres handlemåde lovlig eller ulovlig, eventuelt under hvilke nærmere betingelser? Når den pågældende udgift opnåede godkendelse ved at blive optaget på tillægsbevillingsloven, opstod i praksis intet spørgsmål. Et sådant blev først aktuelt, hvis rigsdagen nægtede efterbevilling og indklagede vedkommende minister for rigsretten.

I den førparlamentariske forfatningsperiode var dette et spørgsmål af stor politisk betydning. Herredømmet over finanserne var jo det våben, som folketinget fremfor noget beyttede sig af i kampen mod regering og landsting. Det kan derfor ikke undre, at man i denne periode træffer to radikalt modstående tolkninger af retstilstanden som udtryk for på den ene side

folketingets, på den anden side landstingets og regeringens opfattelse.

Med let stilisering kan de to modstående opfattelser gengives som sket i det følgende under henholdsvis punkt 5 og punkt 7.

5. Efter den opfattelse, der forsvarede af *folketinget*, må grundlovens ord fastholdes uafkortet. Selv om ministrene i praksis er nødsaget til at afholde ubevilgede udgifter, er deres handlemåde ligefuldt ulovlig. Den efterfølgende tillægsbevillingslov har principielt karakter af en amnestilov, der legaliserer forholdet. Opnås efterbevilling ikke, og tiltales ministeren for rigsretten, må denne uden diskussion basere sin dom på, at ministeren har handlet ulovligt. Dette vil sige, at han ubetinget må dømmes til at *erstatte* de ulovligt forbrugte midler. Dette udtales udtrykkeligt i de fra folketingets side fremsatte forslag til lov om ministrenes ansvarlighed, se forslag 3. december 1856 § 4, forslag 18. januar 1876 § 21, forslag 10. oktober 1895 § 1 og forslag 3. oktober 1905 § 7 (alle optrykt i *Betænkning om Ministrenes Ansvar* o. s. v. nr. 312, 1962 side 86 f.). Om han også kan og skal *straffes*, må afhænge af, om den dertil fornødne positive straffehjemmel findes og betingelserne for dens anvendelse er opfyldt. Herover må rigsretten skønne selvstændigt. Man er gået ud fra, at straf måtte forudsætte noget mere end den blotte afholdelse af en udgift uden hjemmel. I Monrads forslag til lov om ministrenes ansvarlighed med hensyn til overskridelse af finansloven af 3. december 1856 var straf ifølge § 4 gjort betinget af, at ministeren måtte skønnes at have gjort sig skyldig i letsindig omgang med landsdelenes midler. De senere forslag nøjes enten med under henvisning til den i mellemtiden givne straffelov af 1866 § 141 at kræve misbrug som betingelse for straf; eller også gøres straf betinget af, at ministeren har handlet med bevidsthed om, at han ikke ville kunne få det pågældende udgiftsbeløb bevilget af rigsdagen, se forslag af 18. januar 1876 § 10, forslag 10. oktober 1895 § 5 og forslag 3. oktober 1905 § 7.

6. Den under punkt 5 refererede opfattelse har fundet udtryk i

(a) de omtalte forslag til lov om ministres ansvarlighed og i de indlæg på rigsdagen,