

udtrykkelig hjemmel for den forskudsvisse anvisning, der faktisk praktiseres. I andre tilfælde viser en nærmere gennemgang af den pågældende lovs forarbejder sammenholdt med den retstilstand, der gjaldt før lovens gennemførelse, at man har haft til hensigt i større eller mindre omfang at udbetale statstilskuddet forskudsvis. Hvor dette fremgår med tilstrækkelig tydelighed af forarbejderne, må man ud fra almindelige fortolkningsprincipper acceptere, at den fornødne lovhjemmel er til stede.

Udvalget har for så vidt angår et af de ovennævnte ministerier (boligministeriet) anmodet om en vurdering af størrelsen af statens *rentetab* for de større tilskudskonti inden for ministeriet, hvor der for disse sker en forskudsvis anvisning. I boligministerens besvarelse (spørgsmål 2) er oplyst, at det samlede statslige rentetab for de større forskudsvisse udbetalinger på tilsammen 2.630 mill. kr. – med den usikkerhed, der er knyttet til beregningerne, jfr. omtalen i besvarelsen – kan opgøres til skønsmæssigt mellem 10 og 12 mill. kr. årligt. De nævnte udbetalinger angår boligsikring, boligydelse til pensionister, huslejetilskud til statsstøttede kollegier, saneringslån og kapitaltilskud i almennyttigt byggeri.

Udvalget har noteret sig, at der efter praksis normalt ikke beregnes rente i forbindelse med forskudsudbetalinger af statstilskud til kommunerne.

På baggrund af oplysninger, der under udvalgets behandling af sagen er kommet frem om udbetaling af forskud og a conto-betalinger, om hjemmelen dertil samt om vilkårene derfor inden for nogle ministeriers områder, opfordrer udvalget regeringen til at lade foretage en uvildig undersøgelse heraf inden for alle ministeriers områder.

VII. Forebyggelse af gentagelser.

I den motiverede dagsorden af 8. november 1984 er anført, at udvalget for forretningsordenen samtidig skal overveje, hvorledes fejl som de i sagen om statens forskudsvisse udbetalinger til arbejdsløshedskasserne påpegede kan undgås i fremtiden. Udvalgets overvejelser i den anledning har især koncentreret sig om to områder: den af sagen fremgåede usikkerhed hos myndighederne om, i hvilket omfang en angivelse i en bevil-

lingslov kan supplere eller ændre den retstilstand, der følger af den materielle lovgivning, samt den utilstrækkelige sagsbehandling, myndighederne fulgte i dagpengesagen, da de blev stillet over for vanskelige lovfortolkningsspørgsmål og deres iagttagelse af kompetenceregler i forbindelse med behandlingen af disse fortolkningsspørgsmål.

1. Samspillet mellem materielle lovbestemmelser og angivelser på bevillingslove.

I justitsministerens besvarelse af forespørgslen den 8. november 1984 anførte ministeren, at det er hans »opfattelse, at den foreliggende sag bør give anledning til, at det over for myndighederne søges præciseret, i hvilke tilfælde bevillingslove undtagelsesvis kan anvendes som supplement til eller eventuelt som ændring af en materiel lovregel. Det bør navnlig præciseres, at denne form for lovgivning via finansloven i videst muligt omfang bør undgås. Det er regeringens hensigt at gøre dette ved en udbygning af den eksisterende budgetvejledning.«

Tilsvarende betragtninger er anført i justitsministeriets notat af 26. oktober 1984.

I en uddybning heraf til udvalget har ministeren om »lovgivning på finansloven« oplyst, at »det er fast antaget i den nyere statsretlige litteratur, at gældende bestemmelser i anden lovgivning kan ændres eller ophæves ved finansloven, jfr. således Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (1954), side 418–425, Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret II (3. udg. v/Ole Espersen), side 821–827, Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udg. v/Peter Germer), side 248–250. Lovgivning på finansloven sker i praksis typisk i den form, at der optages en såkaldt tekstanmærkning på finansloven, hvorved der udtrykkelig gives vedkommende minister bemyndigelse til at træffe dispositioner, som er i strid med gældende lovgivning, eller som savner fornøden hjemmel i lov. Der har i praksis navnlig været tale om fravigelse i lønnings- og normeringslove, tilskudslove o.lign., men det forekommer også, at der træffes bestemmelser om forhold, der ikke i øvrigt er lovreguleret.« (Bilag IX, sern. 2 til justitsministeren).

Om den præcisering over for myndighederne af betydningen af de bevillingsretlige regler i samspillet med de materielle lovregler, som ministeren under forespørgslen