

Bilag til bet. og indst. vedr. forskudsvisse udbetalinger til arbejdsløsheds-kasserne

skudsordning, der ikke har hjemmel i arbejdsløshedsloven.«

2. I notatet af 30. november 1984 anfører statsrevisorernes sekretær, side 41, at der ikke i arbejdsløshedsloven er lovhjemmel for udbetaling af forskud.

Om den bevillingsmæssige hjemmel anføres side 43:

»Hvad den første periode angår, må man naturligvis konstatere, at ved begyndelsen af forskudsbetalingerne foreligger der et formelt retsbrud. Der er uden for al tvivl ingen bevillingsmæssig hjemmel i de første år af perioden.«

Efter et citat af de anmærkninger, der blev knyttet til renteindtægtskontoen på tillægsbevillingsloven for 1977/78, konkluderes side 44:

»Herved er finansudvalget direkte og udtrykkeligt blevet underrettet om, at arbejdsløsheds-kasserne modtog forskudsbetalinger. Selvom man fortsat henviser til arbejdsløshedslovens refusionsbestemmelse, står det reelle forhold naturligvis helt klart og utvetydigt, eftersom det ville medføre en begrebsmæssig absurditet, hvis man opfattede forholdet, som om det faldt inden for lovens bestemmelse, hvad enten man benytter betegnelser som »å conto« eller »forskud« sammen med ordet »refusion«. Indtægtsanmærkningen får kun fornuftig mening, når den fortolkes med hovedvægten på ordene »forskud på«, selv om man så må se bort fra modsætningen mellem den sprogligt naturlige forståelse og den citerede lovbestemmelse. Herefter kunne jeg uden nogen form for fortolkningstvivel fastslå som en kendsgerning, at finansudvalget med virkning fra 1. april 1977 havde tiltrådt, at der udbetales forskud til arbejdsløsheds-kasserne. *Hermed var den bevillingsmæssige hjemmel i orden.*«

3. Som forudsætning for denne opfattelse anfører statsrevisorernes sekretær side 42 i notatet, at han ved behandlingen af hjemmelsspørgsmålet har lagt til grund:

»at den foreliggende problemstilling ikke drejede sig om materielle ændringer af en lovregel, men alene om et beløbsmæssigt supplement til en i forvejen bestående udgiftslovgivning.«

Spørgsmålet behandles herefter i notatet, som drejede det sig om en almindelig ændring af en bevillingsforudsætning fastlagt i en bevillingslov eller på et aktstykke.

Denne forudsætning er efter justitsministeriets opfattelse ikke rigtig. Det følger som anført ovenfor klart af lovens ordlyd og forarbejderne hertil, at statens tilskud efter loven har karakter af refusion, dvs. anvisning af tilskud, når arbejdsløsheds-kasserne har afholdt udgiften. Det var således efter loven en af kassernes økonomiske forpligtelser at være i forskud med de udbetalte dagpenge.

Det er derfor efter justitsministeriets opfattelse ikke et spørgsmål om, hvordan en bevillingsforudsætning kan ændres, men et spørgsmål om, på hvilken måde en udtrykkelig lovbestemmelse kan ændres.

4. Udgangspunktet i dansk ret er, at en lov kun kan ændres på grundlag af en ny lov, jfr. dog nedenfor under afsnit II.

Det er i overensstemmelse hermed fast antaget, at en almindelig hjemmel i en lov kan ændres ved en bestemmelse i en bevillingslov. Det sker normalt ved en tekstanmærkning.

Som anført i budgetvejledningens pkt. 34.1. bør tekstanmærkninger normalt kun anvendes som supplement til den bevillingsmæssige styring eller til at fastsætte særlige dispositionsbeføjelser i henhold til allerede givne bevillinger. I øvrigt bør ændring af eksisterende lovgivning ved tekstanmærkning – lovgivning på finansloven – kun finde sted, såfremt ændringen er tidsbegrænset eller ændring af den materielle lovgivning ikke kan afventes. Varige eller generelle lovændringer bør således ikke søges gennemført ved lovgivning på finansloven.

Imidlertid vil angivelser i selve finanslovens tekst sammenholdt med anmærkning II eller andre tilkendegivelser i forbindelse med behandlingen af finansloven også kunne være udformet således eller have en sådan karakter, at de ud fra en almindelig fortolkning har et materielt indhold, der kan ændre en udtrykkelig lovbestemmelse eller bindende forudsætninger for en sådan lovbestemmelse.

I praksis vil det navnlig kunne være tilfældet med hensyn til forhold i forbindelse med anvendelsen af en bevilling såsom, hvem der skal udbetales til, tidspunktet for udbetalingen, rater, forrentning af tilskud osv. Særligt klart er dette med hensyn til bevillinger, der