

5. Når det krav om klarhed, der er beskrevet ovenfor under pkt. 4, overføres på »dagpengesagen«, er det – som det fremgår af justitsministeriets notat af 26. oktober 1984 – justitsministeriets opfattelse, at optagelsen af renteindtægtskontoen på tillægsbevillingsloven for finansåret 1977/78 og de senere finanslove og de tilknyttede anmærkninger ikke med den fornødne klarhed angiver, at arbejdsministeren hermed foreslår en *ændring* af reglen i loven om refusion, således at der i stedet kan gives forskud. Det må i denne forbindelse fremhæves, at selve det bevillingsretlige system fører til, at der på finansloven skulle optages en konto, for at staten blev berettiget til at oppebære renteindtægterne. Hertil kommer, at renteindtægtskontoen med tilknyttede anmærkninger første gang alene er medtaget på tillægsbevillingsloven for 1977/78. Som bekendt vedtages tillægsbevillingslovene efter, at finansåret er udløbet, og lovene indeholder alene forhold vedrørende dette finansår. Der må derfor efter justitsministeriets opfattelse kræves en særlig udtrykkelig tilkendegivelse, hvis indholdet af et forslag på tillægsbevillingsloven skal kunne ændre en materiel lovbestemmelse for fremtiden. Anvendelsen af ordet »forskud« i anmærkningerne til renteindtægtskontoen kan muligvis have medført, at folketinget (og finansudvalget) blev bekendt med, at der skete forskudsbetaling, men det kan efter justitsministeriets opfattelse ikke med rimelighed antages, at folketinget (og finansudvalget) herved fik det nødvendige grundlag for at kunne vide, at man ved at vedtage finanslovsforslaget med tilhørende anmærkninger gav selve hjemmelen til at fravige en egentlig materiel lovregel om refusion.

6. Ud fra almindelige principper om udarbejdelse af love bør det efter justitsministeriets opfattelse så vidt muligt undgås, at der optages bevillingsfremmede bestemmelser på finansloven. Det gælder også for så vidt angår bestemmelser, der direkte vedrører brugen af en bevilling, når bestemmelserne indeholder en fravigelse af den materielle lovgivning, der i øvrigt regulerer det pågældende område.

Det skyldes navnlig hensynet til borgerne og de retsanvendende myndigheder, der vanskeligt kan skaffe sig overblik over retstilstanden, hvis almindelige love ændres eller

suppleres med tekstanmærkninger på finansloven. Hertil kommer, at den særlige behandlingsform, som forslaget til finanslov er undergivet i folketinget, bør medføre, at egentlige materielretlige bestemmelser ikke optages i denne lov, men gennemføres af folketinget i overensstemmelse med de procedureregler, der gælder for behandlingen af almindelige lovforslag.

II. Finansudvalgets retsskabende virksomhed i forhold til materiel lovgivning.

Det anføres side 44 i notatet til statsrevisorerne, »at finansudvalgets retsnormerende kompetence næppe kan bestrides«. Der kan derfor efter justitsministeriets opfattelse være grund til at vurdere, i hvilket omfang finansudvalgets tilslutning til aktstykker kan supplere og ændre materiel lovgivning.

Vurderingen af, om der med finansudvalgets tilslutning til et aktstykke med efterfølgende optagelse på og vedtagelse af tillægsbevillingsloven kan ske en fravigelse af bestemmelser i den materielle lovgivning, er efter justitsministeriets opfattelse uden betydning for behandlingen af hjemmelsspørgsmålet i dagpengesagen, idet sagen som anført ovenfor ikke har været forelagt finansudvalget som en ansøgning på et aktstykke, og der alene er tale om nogle oplysninger i anmærkningerne til forslaget til tillægsbevillingsloven for 1977/78 og de senere finanslove.

På baggrund af den fremgangsmåde, der er anvendt i forbindelse med den sociale tilskudslovgivning, der er beskrevet i justitsministeriets besvarelse af udvalgets spørgsmål 10, finder justitsministeriet imidlertid at burde redegøre nærmere for spørgsmålet.

1. Det er velkendt, at der har udviklet sig en forfatningsretlig sædvane, der indebærer, at en ikke bevilget udgift kan afholdes på forventet efterbevilling, når finansudvalget har givet sin tilslutning hertil, jfr. nærmere Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret II (3. udg. 1980 ved Ole Espersen) side 852 ff, Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer 1973) side 238 ff og f.eks. den af folketingets udvalg for forretningsordenen afgivne beretning af 11. april 1969 angående afholdelse af ubevilgede statsudgifter på forventet efterbevilling med finansudvalgets samtykke (F.T. 1968/69) tillæg B, sp. 1229 ff, hvor det bl.a. enstemmigt udtales: