

»Den igennem mange år udviklede sædvane, at en ikke bevilget udgift kan afholdes på forventet efterbevilling, når finansudvalget har givet sin tilslutning dertil, må fastholdes. Hvis finansudvalget har tiltrådt en udgift, er ministeren stillet, som om den formelle bevilling var givet.«

Om rækkevidden af denne sædvane anfører Bent Christensen i et utrykt responsum af 2. juni 1981 til finansudvalget bl.a.:

»Den vigtigste sædvane på dette område er den *retssædvane*, der har ændret grundlovens § 46, stk. 2, og som går ud på, at en minister med finansudvalgets samtykke kan afholde ubevilgede udgifter. Der kan ... være tvivl om retssædvanens udstrækning. Men at den inden for et bredt kerneområde er gældende ret og har ændret grundloven, er almindeligt anerkendt.«

Rækkevidden af denne sædvane kan efter justitsministeriets opfattelse på nogle områder give anledning til tvivl. Den omtalte retssædvane indebærer dog utvivlsomt, at der i et vist omfang alene med hjemmel i finansudvalgets tilslutning til et forelagt aktstykke kan gennemføres udgiftskrævende dispositioner, der ikke har hjemmel i den i øvrigt gældende lovgivning, eller som ligefrem er i strid med de ellers derom gældende materielle regler. Der henvises i denne forbindelse til følgende udtalelse i den omtalte beretning af 11. april 1969 fra folketingets udvalg for forretningsordenen (F.T. 1968/69, tillæg B, sp. 1232):

»Det spørgsmål er rejst, om en minister med tilslutning fra finansudvalget kan afholde en udgift, der er større end den, som er hjemlet i en speciel lov vedrørende det pågældende bevillingsområde. At dette spørgsmål må besvares bekræftende, følger af, at det i den specielle lov fastsatte beløb vil kunne ændres ved den egentlige bevillingslov (finanslov eller tillægsbevillingslov), og ifølge den gældende sædvane kan principielt enhver ubevilget udgift afholdes på forventet efterbevilling med finansudvalgets samtykke. Det må også i sådanne tilfælde bero på vedkommende minister eller finansudvalget, om folketingets tilslutning til en forhøjelse af udgiften skal ske i form af ændring af den specielle lov, og ofte vil dette være mest hensigtsmæssigt.«

2. Efter den opfattelse, der synes lagt til grund i notatet til statsrevisorerne, ville en minister med finansudvalgets tiltræden i princippet også kunne tilsidesætte udtrykkelige lovregler om brugen af en bevilling, f.eks. lovregler der fastsætter betingelser for at oppebære et statsligt tilskud. En sådan tilsidesættelse eller ændring af en lovbestemmelse forudsætter efter grundloven en ændring ved lov efter den almindelige lovgivningsprocedure. En retssædvane, hvorefter en minister, når finansudvalget har tiltrådt et aktstykke herom, kan fravige en udtrykkelig lovregel, ville være af forfatningsretlig karakter, idet sædvanen i givet fald indebærer en fravigelse af kravet i grundloven om, at et lovforslag skal være vedtaget af folketinget 3 gange og stadfæstet af kongen samt kundgjort for at få lovskraft, jfr. bestemmelserne i §§ 41 og 22 i grundloven.

For at en retssædvane med grundlovsrang kan antages at være opstået, må det efter nyere statsretlig teori kræves, at sædvanen ændrer eller præciserer grundloven, og at den er fulgt af alle eller i alt fald hovedparten af de implicerede øverste statsorganer som udtryk for en retsopfattelse. Det er næppe tilstrækkeligt, at fremgangsmåden blot er tolereret i nogen tid af de øvrige magtfaktorer, jfr. således Ross a.st., side 42 ff.

Det forhold, at fremgangsmåden i praksis er anvendt i enkelte tilfælde over en længere årrække, er således næppe heller i sig selv tilstrækkeligt til at statuere en retssædvane, jfr. således de af Poul Meyer fremdragne eksempler på brug af tekstanmærkninger side 295 i festskrift til Poul Andersen.

Om der er opstået en sådan forfatningsretlig sædvane, hvorefter finansudvalgets tilslutning og efterfølgende vedtagelse på tillægsbevillingsloven er tilstrækkelig til at fravige udtrykkelige materielle lovregler, der vedrører andet end størrelsen af de beløb, der skal bevilges, må efter justitsministeriets opfattelse give anledning til tvivl. En sædvane med forfatningsrang af denne karakter er ikke omtalt i den statsretlige litteratur, der i øvrigt beskæftiger sig forholdsvis indgående med lovgivningsproceduren og adgangen til at ændre lovgivning, samt finansudvalgets kompetence med hensyn til godkendelse af afholdelse af ubevilgede udgifter på forventet efterbevilling.