

December 2007

Introduktion til Finansudvalget

Indledning

Folketingets Finansudvalg blev optaget blandt de stående udvalg i 1914, men havde allerede i 1888-1889 fået en tilsvarende stilling derved, at det vedtoges, at Finansudvalget skulle vedblive at bestå, indtil samlingens slutning. Finansudvalget er således et af Tingets ældste stående udvalg.

Udvalget har siden 1918 haft sit eget sekretariat.

Medlemskab

Finansudvalget består af 17 medlemmer. Stedfortrædere kan i henhold til Folketingets Forretningsorden, § 7, stk. 3, ikke udpeges til Finansudvalget.

Spørgsmålet om indførelse af en stedfortræderordning har ved flere lejligheder været drøftet i Finansudvalget, men er hidtil blevet afvist ud fra ønsket om at bevare den størst mulige kontinuitet i udvalgets arbejde.

I modsætning til de øvrige folketingsudvalg har Finansudvalgets medlemmer faste pladser i mødesalen.

Mødesal

Finansudvalget har siden 1931 haft sin faste mødesal på 2. etage i Christiansborgs tårn. Ved genopbygningen af det nuværende Christiansborg var det tanken, at slottet også skulle være residens for Kongehuset, og den nuværende finansudvalgssal var i denne forbindelse tænkt som en del af den kongelige lejlighed. Da Chr. d. X imidlertid i 1922 - formentlig ud fra et ønske om at forblive på afstand af Christiansborg i forbindelse med hans alvorlige sammenstød med Folketinget 2 år tidligere (påskekrisen) - udtalte, at hvis man kunne finde en anden anvendelse for lokalerne, havde han ikke noget brændende ønske om at flytte, resulterede dette i, at Finansudvalget, uden at Rigsdagens formænd blev informeret eller spurgt, inddrog 4 af de påtænkte repræsentationslokaler nærmest Folketinget til brug for Rigsdagen.

Først 10 år efter blev lokalerne frigivet til kongelige repræsentationsformål, mod at udvalget fik de tilsvarende lokaler på 2. sal, herunder det tårnværelse, der var tænkt som en del af Kongens lejlighed på Christiansborg.

Arbejdsområde

Finansudvalgets arbejde var tidligere næsten udelukkende reguleret ved kutyper og gennem årene udviklet praksis for afgørelse af tvivlsspørgsmål. Udvalgets arbejdsområde er summarisk opregnet i Folketingets Forretningsorden. Den 4.

marts 1998 afgav udvalget imidlertid en "Beretning om Finansudvalgets arbejdsform", som fastsatte en række detaljerede regler for udvalgets procedurer og giver en beskrivelse af arbejdsområdet. Denne beretning erstattedes den 27. oktober 2005 af en uddybende beretning, der detaljeret beskriver

- Udvalgets arbejdsfelt
- Generelle procedureregler
- Behandling af lov- og beslutningsforslag
- Indhold og behandling af finanslovforslaget og aktstykker

Denne beretning vedlægges til orientering.

Bevillingslovgivning m.v.

Under Finansudvalgets forretningsområde hører

- behandlingen af de årlige finanslovforslag og tillægsbevillingslovforslag og forslag til midlertidig bevillingslov,
- lovforslag om optagelse af statslån,
- statsrevisorernes betænkning over statsregnskabet samt
- konkrete bevillingsansøgninger fra ministre (aktstykker) m.v.

Generel økonomisk politik

I Beretningen af 27. oktober 2005 hedder det om udvalgets forretningsområde endvidere, at

"Udvalget finder det [.....] hensigtsmæssigt yderligere at udvide udvalgets arbejdsfelt, således at Finansudvalget ud over den grundige behandling af bevillingslove og -ansøgninger i væsentligt højere grad end tilfældet er i øjeblikket tillige drøfter de overordnede linier i den økonomiske politik og de rammer, der herigennem lægges for bevillingslovgivningen."

Med henblik på drøftelse og den praktiske tilrettelæggelse heraf nedsættes efter folketingsvalg og ved begyndelsen af et folketingsår et underudvalg, der skal drøfte konkrete forslag om høringer, temadebatter o.l. om aktuelle politisk-økonomiske problemstillinger og om uformelle orienteringsmøder med ministre, Det Økonomiske Råds Formandskab, repræsentanter for Nationalbanken, forskere m.fl. Underudvalget består som udgangspunkt af finansordførerne for de partier, der er repræsenteret i Finansudvalget.

Herudover fastsattes i beretningen procedurer for behandlingen af udvalgte politisk-økonomiske publikationer, statsrevisorernes beretninger, EU-bilag m.v.

Finansudvalget afgiver 3 gange årligt indstilling til Europaudvalget vedrørende

- 1. og 2. læsning af EU-budgettet i ØKOFIN-ministerrådet samt
- om meddelelse af decharge vedrørende EU's budget

Der henvises til Beretningens afsnit 2.

Mødetidspunkt

Finansudvalgets faste mødetidspunkt er **torsdag kl. 13.00**. Dette tidspunkt fraviges kun i ganske særlige tilfælde.

Henvendelser og deputationer

Arbejdets omfang og specielle karakter er baggrunden for, at Finansudvalget - i modsætning til Folketingets øvrige udvalg - hverken modtager skriftlige henvendelser fra andre end ministre eller tager mod deputationer.

Finansloven

Finansudvalgets største opgave er arbejdet med de årlige finanslovsforslag. Udvalget behandler kun i ganske særlige tilfælde andre lov- eller beslutningsforslag, jf. beretningens punkt 4.

I det repræsentative folkestyre har parlamentets kontrol med statens finanser været et afgørende middel til at hævde det folkevalgte organs stilling og indflydelse.

Der findes derfor i grundloven en række bestemmelser, der skal sikre denne indflydelse. Hovedindholdet af disse bestemmelser er følgende:

Grundlovens § 45: fremsættelse af finanslovsforslaget

For at sikre, at Folketingets indflydelse på bevillingslovene ikke blot bliver af formel karakter, skal finanslovsforslaget i henhold til grundlovens § 45 fremsættes for Folketinget senest 4 måneder før finansårets begyndelse. Med henblik på at sikre, at der er tilstrækkelig tid til Finansudvalgets gennemgang af finanslovsforslaget, jf. nedenfor, har finansministeren herudover over for Finansudvalget givet tilsagn om, at finanslovsforslaget ikke fremsættes senere end den 29. august. Efter aftale med finansministeren modtager Finansudvalget finanslovsforslaget senest dagen før fremsættelsen kl. 20 i klausuleret form, jf. beretningens pkt. 5.1.1.

Grundlovens § 45 fastsætter videre, at hvis behandlingen af finanslovsforslaget ikke ventes tilendebragt inden finansårets begyndelse, skal forslag til en midlertidig bevillingslov fremsættes for Folketinget.

En midlertidig bevillingslov indeholder ingen specifikationer og giver kun for en begrænset periode regeringen bemyndigelse til at afholde udgifter og oppebære indtægter i et omfang, der er bestemt af hensynet til ”statshusholdningens uforstyrrede videreførelse”.

Anvendelse af midlertidige bevillingslove er derfor kun nødløsninger, som man tyr til, såfremt helt ekstraordinære forhold indtræffer, eller det af rent tekniske grunde ikke er muligt at afslutte finanslovbehandlingen inden finansårets

begyndelse, f.eks. hvis der udskrives valg til Folketinget kort før eller i forbindelse med 3. behandling af finanslovsforslaget.

Grundlovens § 46: hjemmel for indtægter og udgifter

I henhold til grundlovens § 46 må skatter ikke opkræves, før finansloven eller en midlertidig bevillingslov er vedtaget af Folketinget. Endvidere må ingen udgift afholdes uden hjemmel i finanslov, tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.

Bestemmelsen indeholder således en grundsætning om, at der ud over en materiel lov, der danner grundlag for statens udgifter og indtægter skal foreligge en bevillingslov, der angiver de beløb, hvorover staten i det pågældende finansår kan disponere til de i bevillingsloven angivne formål. Det vil sige, at selv om der ved anden lovgivning, f.eks. skattelove eller love om folkepension, førtidspension m.v. er skabt en retlig hjemmel til at oppebære indtægter og afholde udgifter, så kræves der en bevillingslov, for at regeringen kan foretage de dispositioner, der er hjemlet i lovgivningen.

Hermed har Folketinget sikret sig indflydelse på regeringens økonomiske politik, idet det står i Folketingets magt at nægte regeringen indtægter eller tilladelse til at afholde udgifter ved at forhindre vedtagelsen af en bevillingslov eller bestemte poster på denne.

Grundlovens § 47: Regnskab og revision

Ifølge grundlovens § 47 skal statsregnskabet være fremlagt senest 6 måneder efter finansårets udløb. I praksis fremlægges statsregnskabet normalt medio april. Rigsrevisionen går herefter i gang - i samspil med Folketingets Statsrevisorer - med at gennemgå Statsregnskabet. Omkring 1 1/2 år efter finansårets udløb afgiver Statsrevisorerne "Endelig betænkning over statsregnskabet" til Folketinget. Finansudvalget behandler denne betænkning. Ligesom ved behandlingen af FFL og TB kan udvalget stille skriftlige spørgsmål, ministre kan blive kaldt i samråd osv. Finansudvalget afgiver en såkaldt "Betænkning og indstilling vedrørende statsregnskabet". Den behandles 2 gange i folketingsalen. Mere end 3 1/2 år efter Finansministeriet gik i gang med at forberede FFL, godkender Folketinget herefter statsregnskabet. Som nævnt ovenfor behandler Finansudvalget herudover de 15-20 beretninger, der årligt afgives af statsrevisorerne. Det sker ved, at beretningerne ved afgivelsen sættes på dagsordenen og drøftes med henblik på skriftlige spørgsmål, samråd m.v.

Finanslovsforslaget

Finanslovsforslaget fremsættes af finansministeren og fremtræder som et lovforslag. Hvert ministerium har sit faste paragrafnummer.

Under hver ministerområdeparagraf findes et antal tekstanmærkninger, der bruges som et supplement til den bevillingsmæssige styring.

Tekstanmærkninger kan f.eks. anvendes i tilfælde, hvor der i form af en *dispositionsramme* gives en bemyndigelse til at indgå forpligtelser, der medfører udgifter i senere finansår. Der kan også ved såkaldt *materiel tekstanmærkning* gives supplerende konkrete bestemmelser til gældende love eller disse kan endog fraviges ved tekstanmærkning. I Finansudvalgets beretning pkt. 5.2. tilkendegav udvalget, at der

”knytter der sig en række betæneligheder af kundgørelsesmæssig, lovteknisk, processuel og gyldighedsmæssig art til tekstanmærkninger, som gør, at disse kun bør anvendes, når dette er strengt nødvendigt. Dette gør sig navnlig gældende for så vidt angår de under 2) nævnte materielle bestemmelser, der i et vist omfang retter sig direkte mod borgerne.

Generelt finder Finansudvalget, at

- *antallet af tekstanmærkninger bør begrænses mest muligt,*
- *regulering af bevillingsfremmede forhold ved tekstanmærkning ikke må finde sted, og at*
- *ændring af eksisterende lovgivning kun bør finde sted, såfremt ændringen er tidsbegrænset, eller at ændring af lovgivningen ikke kan afventes, samt*
- *at varige eller generelle lovændringer ikke bør gennemføres ved tekstanmærkning.”*

Finanslovforslaget er endvidere ledsaget af meget omfattende anmærkninger, (ikke at forveksle med tekstanmærkninger), der dels specificerer de enkelte bevillingsforslag på underudgifts- og underindtægtskonti, dels viser bevillingens udviklingsforløb gennem den seneste 3 års periode og derudover den forventede udvikling i de såkaldte budgetoverslagsår, dvs. de 3 år, der følger efter det finansår, finanslovforslaget gælder. Anmærkningerne svarer til bemærkningerne til andre lovforslag.

Yderligere gives i anmærkningerne en specifikation af og begrundelse for de søgte bevillinger, herunder en beskrivelse af aktiviteten og aktivitetsudviklingen på de enkelte områder.

Endvidere indeholder finanslovforslagets tekstbind en beskrivelse af forslagens opbygning, om statens budgetlægning, om bevillingssystemet, en opslagsvejledning m.v.

Som nævnt indeholder finanslovforslaget ud over bevillingsforslag for det kommende finansår budgetoverslag for de følgende 3 finansår (budgetoverslagsårene), og forslaget er dermed udtryk for en budgetlægning, der rækker 4 finansår frem i tiden.

Budgetlægningen for det enkelte finansår gennemløber således over 4 år en række faser, der medfører en gradvis konkretisering og præcisering af udgiftspolitikken.

Budgetoverslagene er ikke bevillingsforslag og indgår derfor ikke i den vedtagne finanslov. Budgetoverslagene er ikke bindende og skaber ikke hjemmel for dispositioner. Deres funktion er at angive de udgiftsmæssige konsekvenser på længere sigt af igangværende og planlagte aktiviteter. De giver således mulighed for den samlede vurdering af udviklingstendenserne, der danner grundlag for fastlæggelsen af statens udgiftspolitik.

Bevillingsforslag og budgetoverslag budgetteres i forslagsårets forventede gennemsnitlige pris- og lønniveau.

De mere detaljerede regler for budgetlægningen er opstillet i en "Budgetvejledning" (den i øjeblikket gældende benævnes Budgetvejledning 2001) og Økonomi-Administrativ Vejledning (www.oav.dk), der er udarbejdet af Finansministeriet og godkendt af Finansudvalget, og som løbende revideres. På Økonomistyrelsens hjemmeside www.oes-cs.dk findes i fuld tekst og søgbar fra 1996 og fremefter finansloven som fremsat og vedtaget, finansministerens ændringsforslag, tillægsbevillingsloven, statsregnskabet m.v.

Folketingets og Finansudvalgets behandling af finanslovsforslaget

Som nævnt ovenfor skal finanslovsforslaget fremsættes senest med udgangen af august måned, på hvilket tidspunkt Folketinget normalt holder mødefri. Med særlig hjemmel i Folketingets Forretningsorden kan Folketingets formand imidlertid straks henvise lovsforslaget til behandling i Finansudvalget, uanset om lovsforslaget har været til 1. behandling i Tinget.

Budgettet forelægges i lovsform, og lovsforslaget behandles derfor principielt som alle andre lovsforslag, dvs. med tre behandlinger med mellemliggende udvalgsbehandlinger. I henhold til Folketingets Forretningsorden gives der dog længere taletid ved finanslovsforslagets 1. og 3. behandling end ved øvrige lovsforslag.

Kort tid efter fremsættelsen af finanslovsforslaget påbegynder udvalget arbejdet med finanslovsforslaget, idet udvalgets medlemmer allerede inden fremsættelsen har delt finanslovsforslagets paragraffer mellem sig og via udvalgets sekretariat truffet aftale med budgetekspertes fra de forskellige ministerier om bistand af teknisk art ved gennemgangen af de enkelte paragraffers indhold.

Køreplan

Det normale skema for et finanslovsforslags behandling i Finansudvalget fastsættes af udvalget i form af en såkaldt "køreplan", der vedtages i begyndelsen af september og hvor man på forhånd fastlægger datoerne for de enkelte trin af udvalgsbehandlingen.

Gennemgang

I store træk foregår behandlingen på følgende måde:

Primo september foretages en såkaldt teknisk gennemgang af ca. 2 dages varighed med deltagelse af embedsmænd fra ministerierne samt eventuelt vedkommende ressortminister. Til hver ministerområdeparagraf afsættes ½ time, hvor det finansudvalgsmedlem, der har ansvaret for i særlig grad at sætte sig ind i paragraffens indhold, stiller spørgsmål til ministeriet, der så vidt muligt besvarer disse mundtligt. Spørgsmål, der ikke kan besvares mundtligt, stilles skriftligt med svarfrist sidste tirsdag i september.

Umiddelbart efter at udvalget har gennemgået finanslovsforslaget i begyndelsen af september, 1. behandles finanslovsforslaget i Folketingssalen.

Betænkning

Med udgangen af folketingsåret den første tirsdag i oktober bortfalder finanslovsforslaget og bliver herefter ved det nye folketingsårs begyndelse genfremsat uændret som lovforslag nr. L 1. Kort tid herefter holdes endnu en (kort) 1. behandling af L 1, og Finansudvalgets behandling af forslaget genoptages.

Udvalget afgiver herefter en betænkning, der som bilag indeholder de af udvalget stillede spørgsmål og ministrenes svar herpå samt bl.a. en oversigt over væsentlige budgetændringer på finanslovsforslaget i forhold til den gældende finanslov.

Ændringsforslag stilles af praktiske grunde normalt først til finanslovsforslagets 3. behandling.

I tilfælde, hvor der er foretaget store omrokeringer af ministeriernes sagsområder eller udskilt nye ministerier, kan det dog være formålstjenligt at fremsætte de hertil nødvendige ændringsforslag til 2. behandling, således at brikerne er på plads, når de reelle ændringsforslag stilles til 3. behandling.

Tillægsbetænkning

Medio november fremkommer til udvalgets behandling finansministerens ændringsforslag, som følger af eventuelle aftaler indgået mellem regeringen og et eller flere partier vedrørende den endelige udformning af finansloven. Også partierne fremsætter ofte ændringsforslag til finanslovsforslaget. Herefter afgives primo december udvalgets tillægsbetænkning, der indeholder ændringsforslag samt de enkelte partigrupperes indstillinger såvel vedrørende ændringsforslagene som finanslovsforslaget som helhed.

Også efter afgivelsen af tillægsbetænkningen kan der stilles ændringsforslag, såvel af finansministeren som af partierne i Finansudvalget og enkeltmedlemmer af Folketinget.

Ændringsforslag skal efter Folketingets Forretningsorden foreligge omdelt senest 4. dagen inden 3. behandling af finanslovsforslaget. Der kan dog af Tinget gives dispensation fra 4. dages fristen.

Samtlige ændringsforslag sammenstilles af Finansudvalgets Sekretariat i en liste i kontonummerrækkefølge. På basis af denne liste fremsætter finansordførerne o.a. ønsker om, hvilke ændringsforslag, der ønskes til afstemning ved 3. behandling.

Dagen før 3. behandling medio december holdes normalt et møde med finansministeren og finansordførerne bl.a. med henblik på afklaring af evt. tvivlsspørgsmål.

Aktstykker

Forberedelsen af FFL begynder knap 1 år før finansåret begynder, og finansloven gælder hele kalenderåret. Der kan altså gå næsten 2 år fra Finansministeriet begynder at forberede FFL, indtil finansåret er slut. Der vil derfor nødvendigvis opstå behov for at ændre i finansloven undervejs. Desuden er på en del konti på finansloven bevilget et rammebeløb til et formål, uden at det er angivet nøjagtigt, hvordan pengene skal bruges. Endelig findes en del regler om, at bevillinger til bestemte formål skal forelægges for Finansudvalget, før de kan bruges. Det gælder f.eks. visse

- Ulandsbevillinger,
- forsvarsbevillinger,
- ejendoms køb og -salg samt
- bygge- og anlægsprojekter

De udgiftsmæssige konsekvenser af sådanne dispositioner søges i videst muligt omfang taget i betragtning ved fastsættelsen af de såkaldte reserver til nye bevillingsforslag på finansloven.

Til gennemførelsen af nye eller ændrede dispositioner kræves tillægsbevilling. I henhold til grundlovens § 46, stk. 2, må imidlertid ingen udgift afholdes uden hjemmel i finanslov, tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov. Skulle dette krav opfyldes, ville det være nødvendigt løbende at vedtage adskillige tillægsbevillingslove i løbet af finansåret. Et sådant system ville imidlertid i praksis være meget stift og langsommeligt, og der har derfor udviklet sig et system, hvorefter man ser bort fra kravet om forudgående lovhjemmel for afholdelsen af uforudsete udgifter og indtægter. I stedet er etableret en praksis, hvorefter de enkelte ministre kan søge og få tilslutning fra Finansudvalget til at foretage den nødvendige disposition på forventet efterbevilling ved lov om tillægsbevilling. Tillægsbevillingerne samles herefter i et enkelt lovforslag, der først fremsættes og vedtages efter finansårets udløb.

Tillægsbevillingsloven er således reelt blevet en efterbevillingslov, og der er derved opstået en forfatningssædvane, hvorved kontrollen i nogen grad er overgået fra Folketinget til Finansudvalget.

Ordnningen, der har været praktiseret i mere end 100 år, har vist sig at være smidig og rationel, idet der aldrig er forekommet tilfælde, hvor Folketinget har forkastet en af dets Finansudvalg tiltrådt bevilling. Samtidig har man i Finansudvalget et instrument, der kan fungere også i perioder, hvor Folketinget ikke holder møde, hvorved der sikres regelmæssighed og kontinuitet i finansforvaltningen.

Hvor en disposition efter foranstående kræver forudgående tilslutning fra Finansudvalget, forelægges sagen for udvalget ved en skrivelse (aktstykke) fra den pågældende fagminister.

Tiltrædes bevillingen af (et flertal i) Finansudvalget, er ministeren stillet, som om der af det samlede Folketing var vedtaget en (bevillings-)lov. I forbindelse med tiltrædelsen kan et eller flere partier forsyne aktstykket med en påtegning, dvs. enten

- en stemmeforklaring, eller

- en betingelse for tiltrædelse af bevillingen (hvis påtegningen er tiltrådt af et flertal i udvalget)

Aktstykket, der udarbejdes efter ganske bestemte retningslinier, som bl.a. fremgår af den af Finansministeriet udarbejdede Budgetvejledning, skal inden fremsendelsen forelægges Finansministeriet, som skal give tilslutning til den videre fremsendelse til Finansudvalget.

Aktstykkerne samles i ugentlige trykte hæfter og behandles på udvalgets faste ugentlige mødetidspunkt om torsdagen kl. 13.

På mødet gennemgås aktstykkerne, og der er adgang til at stille skriftlige spørgsmål og/eller begære samråd med den pågældende minister om hver sag, ligesom ethvert medlem kan begære sager udsat til drøftelse i partigrupperne.

Ved afstemningen over sagerne er af praktiske, arbejdsmæssige grunde gennem mange år fastholdt den regel, at "stolene tæller", dvs. at et ikke-tilstedeværende finansudvalgsmedlem, som ikke på forhånd har tilkendegivet andet, antages at stemme for den pågældende sag. Om de nærmere regler herfor henvises til Beretningens afsnit 6.2.2.1.2.2..

Ethvert medlem af Folketinget har adgang til at føre et aktstykke frem i folketingssalen. Dette sker normalt ved fremsættelse af et forslag til folketingsbeslutning, hvor vedkommende minister opfordres til at trække aktstykket tilbage. Det vil i almindelighed kunne forventes, at Finansudvalgets behandling af bevillingsansøgningen vil blive stillet i bero, til forhandlingen i folketingssalen har fundet sted, jf. Beretningens afsnit 6.2.4.

Beslutningsforslaget vil herefter blive behandlet 2 gange i folketingssalen med mellemliggende udvalgsbehandling (normalt i et fagudvalg). Når beslutningsforslaget er færdigbehandlet i folketingssalen vil Finansudvalget genoptage behandlingen og træffe den endelige beslutning i sagen.

Det bemærkes, at der ekstraordinære tilfælde kan bortses fra kravet om, at ansøgningerne skal foreligge i trykt stand i de ugentlige hæfter. En forudsætning er dels sagens meget hastende karakter, dels at der direkte mellem vedkommende minister og udvalgets formand træffes aftale om, at der bortses fra trykkekravet. Et sådant aktstykke, som omdeles til pressen på samme måde som de øvrige aktstykker, optages i det efterfølgende trykte aktstykkehæfte.

Endvidere kan i sager – f.eks. uden for Folketingets mødeperiode – hvor meget tungtvejende forhold taler herfor – foretages telefonisk votering, dvs. aktstykket afgøres ved, at finansordførernes stilling til aktstykket indhentes uden at afholde et formelt møde i udvalget.

Ved behandlingen af aktstykker opstår i nogle tilfælde tvivl om, i hvilket omfang et aktstykke "haster", dvs. om tiltrædelse efter en given dato kan have som konsekvens, at en (f.eks. købs- eller salgs-)frist overskrides. I andre tilfælde retter vedkommende minister selv efter oversendelsen af aktstykket på grund af en i aktstykket ikke opført tidsfrist henvendelse til udvalget med ønske om, at en given sag fremmes mest muligt. Om sådanne sager hedder det i beretningen, at

”I disse tilfælde vil udgangspunktet under alle omstændigheder være, at Finansudvalgets behandling af aktstykker skal ske på et fyldestgørende grundlag, og at udvalget naturligvis må anvende den fornødne tid til tilvejebringelsen heraf. Imidlertid vil det være relevant for udvalgets behandling af en given bevillingsansøgning, hvis der evt. kan være konsekvenser af negativ art som følge af afgørelse af et aktstykke efter en given dato. Hvis dette er tilfældet, angiver ministeren i aktstykket følgende:

- årsagen til, at aktstykket er hastende,
- grunden til, at ministeren ikke på et tidligere tidspunkt har oversendt aktstykket,
- på hvilket tidspunkt eventuelle negative konsekvenser måtte indtræde,
- hvilke konsekvenser en manglende tiltrædelse før dette tidspunkt måtte have.

Finansudvalget behandler årligt ca. 250 offentligt tilgængelige aktstykker. Herudover behandles ca. 10 FORTROLIGE aktstykker, som alene tilgår udvalgets medlemmer. For disse bevillingsansøgninger gælder, at ministeren i ansøgningen bør angive

- Årsagen til, at aktstykket er fortroligt
- Om, og i givet fald hvornår aktstykket kan offentliggøres

Ministeren bør endvidere i aktstykket redegøre for, om

- Både aktstykkets eksistens og indhold er fortrolige eller
- Alene indholdet (men ikke eksistensen) er fortrolig

De bevillingsmæssige konsekvenser af fortrolige aktstykker opføres på tillægsbevillingslovforslaget.

Tillægsbevillingslovforslaget

Tillægsbevillingsloven har som nævnt karakter af en efterbevillingslov, idet den bevillingsmæssigt formaliserer dispositioner, der i finansårets løb er gennemført på forventet efterbevilling med godkendelse af Finansudvalget.

På tillægsbevillingslovforslaget registreres bl.a. bevillingsændringer som følge af tiltrædelse af aktstykker, udgifter ved ny lovgivning vedtaget i finansåret samt visse udgifter, der kan optages direkte på TB uden forelæggelse for Finansudvalget m.v.

På grund af lovforslagets karakter af registrering af allerede godkendte dispositioner er der normalt ikke anledning til at stille ændringsforslag til tillægsbevillingslovforslaget. Udvalgsbehandlingen, der i princippet foregår på samme måde som behandlingen af finanslovforslaget, gennemføres derfor som regel ret hurtigt.

Finansudvalget og pressen (Presselogen)

Det ugentlige aktstykkehæfte udsendes af Finansudvalgets Sekretariat til Finansudvalgets medlemmer på fredage, men aktstykkerne frigives først til pressen mandag morgen. På samme tidspunkt er aktstykker er tilgængelige på Folketingets hjemmeside.

Denne ordning er etableret af hensyn til Finansudvalgets medlemmer, som bør have lejlighed til at se og sætte sig ind i de nye aktstykker, inden de kontaktes af pressen. Det er aftalt mellem medlemmerne, at man undlader at give pressen oplysninger om indholdet af nye aktstykker før det tidspunkt (mandag morgen), hvor disse frigives til pressen.

Hvordan finder man oplysninger om Finansudvalgets arbejde?

På Folketingets hjemmeside på internettet kan man også finde og udskrive en lang række oplysninger om udvalgets (og Folketingets) arbejde, f.eks. Finansudvalgets sammensætning, dagsorden for næste møde, udvalgspapirer (de fleste i fuld tekst), akter med påtegninger m.m.

Her kan man også finde links til Finansministeriets, (www.fm.dk), og som nævnt ovenfor til Økonomistyrelsen (www.oes-cs.dk), hvor man fra 1996 og fremefter kan søge i FFL, ændringsforslag hertil, tillægsbevillingslov samt statsregnskabet.

I øvrigt findes der i den trykte FFL en række gode oversigtsartikler og et udmærket stikordsregister til finansloven.

Spørgsmål kan naturligvis altid rettes til Finansudvalgets Sekretariat.

Peter Bohlbro

Beretning afgivet af Finansudvalget den 27. oktober 2005

Beretning

om

Finansudvalgets arbejdsform m.v.

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
1. Indledning	3
2. Udvalgets arbejdsfelt	3
2.1. Bevillingslovgivning	3
2.2. Generel økonomisk politik	3
3. Generelle procedureregler	4
3.1. Afstemninger om procedurespørgsmål	4
3.1.1. Procedurespørgsmål, som er sat på dagsordenen for udvalgmødet	4
3.1.2. Procedurespørgsmål, der ikke er på dagsordenen for det pågældende møde	4
3.2. Udvalgets mødetidspunkt	4
3.3. Embedsmænds deltagelse i samråd i udvalget	5
3.4. Deputationer og skriftlige henvendelser	5
3.5. Behandling af visse EU-sager	5
3.6. Behandling af beretninger fra statsrevisorerne	5
4. Behandling af lov- og beslutningsforslag	6
4.1. Behandling af lovgivning	6
4.2. Behandling af forslag vedrørende aktstykker, der er til behandling i Finansudvalget	6

5. Finanslovforslaget	7
5.1. Fremsættelse og behandling af finanslovforslaget	7
5.1.1. Oversendelse af finanslovforslaget	7
5.1.2. 1. behandling af finanslovforslaget	7
5.1.3. Udvalgsbehandling af finanslovforslaget	7
5.1.4. 3. behandling af finanslovforslaget	8
5.2. Lovgivning på finansloven	9
6. Aktstykker	9
6.1. Arbejdsgange og frister vedrørende aktstykker	9
6.2. Procedurer vedrørende aktstykker	10
6.2.1. ”Varsling” af aktstykker i form af et ”Lovkatalog”	10
6.2.2. Regler vedrørende udvalgets behandling af aktstykker	11
6.2.2.1. Reglen om, at "stolene tæller"	11
6.2.2.1.1. Hovedreglen	11
6.2.2.1.2. Undtagelser fra reglen om, at "stolene tæller"	11
6.2.2.1.2.1. Tilstedeværende medlemmer tegner partiet	11
6.2.2.1.2.2. Forhåndsmeddelelse om stillingtagen til aktstykker	11
6.2.2.2. Opsættende virkning af spørgsmål stillet vedrørende aktstykker	11
6.2.3. Regler om ”telefonisk votering” om aktstykker	12
6.2.4. Udsættelse af Finansudvalgets færdigbehandling af et aktstykke, der er ført frem i folketingsalen	12
6.2.5. Behandling af fortrolige aktstykker (og bilag)	13
6.3. Indhold af aktstykker	13
6.3.1. Fortrolige aktstykker (og bilag)	13
6.3.2. Aktstykker af hastende karakter	14
6.3.3. Angivelse af, om bevillinger på aktstykker erstatter finanslovsbevillinger m.v.	14
6.3.4. Lovgivning på aktstykker	15
6.3.5. Angivelse af konsekvenser af aktstykker	15

1. Indledning

Finansudvalget har en central placering i det statslige budget- og bevillingssystem. Udvalget behandler bl.a. finanslovforslaget, tillægsbevillingslovforslaget, lovforslag om statslån og statsrevisorernes endelige betænkning over statsregnskabet. Endvidere behandler Finansudvalget et stort antal bevillingsansøgninger (aktstykker) fra ministre. Såfremt Finansudvalget har tiltrådt en bevillingsansøgning, er vedkommende minister efter gældende sædvane stillet, som om bevilling var givet ved lov med de eventuelle særlige begrænsninger, som af Finansudvalget måtte være knyttet til tiltrædelsen.

Finansudvalgets arbejdsform er beskrevet i beretning nr. 3 af 4. marts 1998, jf. Folketings Tidende, folketingsåret 1997-98, 1. samling, tillæg B sp. 305 ff. Nærværende beretning erstatter den i 1998 afgivne beretning, der beskrev de vigtigste regler vedrørende Finansudvalgets arbejde.

Udgangspunkt var i denne forbindelse og er fortsat, at beslutninger træffes af udvalgets flertal. Udvalget finder det på baggrund af de erfaringer, der er indhøstet med 1998-beretningen hensigtsmæssigt at udbygge denne beskrivelse samt at fastlægge visse retningslinjer for udformningen og behandlingen af finanslovforslaget og af aktstykker.

Finansudvalget har endvidere i forlængelse af beretningen fra 1998 overvejet udvalgets fremtidige arbejdsområde. Udvalget finder det bl.a. på baggrund af de indhøstede erfaringer hensigtsmæssigt yderligere at udvide udvalgets arbejdsfelt, således at udvalget ud over den grundige behandling af bevillingslove og -ansøgninger i endnu højere grad end tilfældet er i øjeblikket tillige drøfter de overordnede linjer i den økonomiske politik og de rammer, der herigennem lægges for bevillingslovgivningen.

2. Udvalgets arbejdsfelt

2.1. Bevillingslovgivning

Der er enighed i Finansudvalget om, at hovedvægten i udvalgets arbejde fortsat skal ligge på

- behandlingen af bevillingslovgivning, herunder bevillingsansøgninger (aktstykker) fra ministre og
- den kontrolfunktion, der ligger i behandlingen af de løbende revisionsager og af statsrevisorernes endelige betænkning over statsregnskabet samt i den almindelige adgang til at stille skriftlige spørgsmål til og anmode om samråd m.v. med ministre.

2.2. Generel økonomisk politik

Udvalget vil i forlængelse af sin centrale placering vedrørende bevillinger og kontrollen med anvendelsen heraf yderligere styrke behandlingen af den generelle økonomiske politik og drøftelsen af overordnede prioriteringer. Dette sker med henblik på, at Finansudvalget i endnu højere grad bliver det centrale forum i Folketinget for behandlingen af sådanne emner.

Finansudvalget har derfor nedsat et underudvalg. Underudvalget består som udgangspunkt af de i udvalget repræsenterede partiers finansordførere og mødes efter behov, men mindst 2 gange årligt med henblik på at drøfte konkrete forslag om aktiviteter i udvalget, herunder samråd, høringer, møder, konferencer og udvalgsbesøg og -rejser.

Der er enighed i udvalget om følgende:

- Finansudvalget mødes 2 gange årligt med Det Økonomiske Råds formandskab med henblik på en orientering om og en drøftelse af Vismandsrapporten. Mødet afholdes så tæt som muligt på offentliggørelsen af rapporten.
- Finansudvalget anmoder om samråd med finansministeren, hver gang en Økonomisk Redegørelse eller Finansredegørelse offentliggøres. Samråd afholdes på dagen for offentliggørelsen eller umiddelbart herefter. Det er aftalt med finansministeren, at ministeriet i god tid inden vil advisere Finansudvalget om datoen for offentliggørelse af Økonomisk Redegørelse og Finansredegørelsen. Finansudvalget vil endvidere fremover få oversendt publikationerne i klausuleret form senest kl. 20.00 dagen før offentliggørelsen.
- at udvalget overvåger udviklingen i statens finanser.
- Finansudvalget afholder høringer m.v., herunder om aktuelle økonomiske og konjunkturpolitiske problemstillinger.

3. Generelle procedureregler

3.1. Afstemninger om procedurespørgsmål

Ved afstemninger om procedurespørgsmål er det ikke på forhånd entydigt fastlagt, hvad der skal stemmes "ja" eller "nej" til. Det giver derfor i sådanne tilfælde ikke mening at anvende reglen om, at "stolene tæller", jf. nedenfor under pkt. 6.2.2.1. Ved afstemninger om procedurespørgsmål anvendes i stedet følgende regler:

3.1.1. Procedurespørgsmål, som er sat på dagsordenen for udvalgsrådet

Såfremt procedurespørgsmålet er sat på den før mødet omdelte dagsorden, afgøres spørgsmålet af de tilstedeværende partier, således at hvert parti - medmindre et eller flere medlemmer tilkendegiver en fra partiets flertal afvigende holdning - stemmer med en vægt svarende til partiets antal medlemmer i udvalget, uanset om partiets udvalgsmedlemmer er til stede eller ej. Fraværende

medlemmer kan på forhånd meddele deres stilling til procedurespørgsmålet, jf. punkt 6.2.2.1.2.2.

3.1.2. Procedurespørgsmål, der ikke er på dagsordenen for det pågældende møde

Såfremt der under behandlingen af en sag opstår behov for afklaring af et procedurespørgsmål, afgøres spørgsmålet således, at hvert parti - medmindre et eller flere medlemmer tilkendegiver en fra partiets flertal afvigende holdning - stemmer med en vægt svarende til partiets antal medlemmer i udvalget, uanset om alle partiets udvalgsmedlemmer er til stede.

Såfremt et eller flere partier ikke har medlemmer til stede ved mødet, og hvis de fraværende partiers stemmeafgivning kan have indflydelse på afstemningens udfald, udsættes udvalgsrådet i op til en time. Fraværende partiers medlemmer kontaktes af Finansudvalgets Sekretariat med henblik på at fastslå deres stilling til procedurespørgsmålet.

Ethvert medlem af udvalget kan i øvrigt begære udvalgsrådet udsat i op til en time med henblik på at afklare fraværende medlemmers stilling til et procedurespørgsmål.

3.2. Udvalgets mødetidspunkt

Finansudvalget har drøftet udvalgets faste mødetidspunkt - onsdag kl. 13.00 i mødeperioden. Begrundelsen for dette tidspunkt har traditionelt været, at ministre skal være til rådighed for at besvare spørgsmål i spørgetiden i folketingssalen og derfor også vil kunne deltage i samråd i Finansudvalget. Ministerens kalender vil således ikke være optaget af andre gøremål. I praksis har udvalgets mødetidspunkt imidlertid givet anledning til problemer, idet Finansudvalgets medlemmer i en række tilfælde har været afskåret fra at stille § 20 spørgsmål i folketingssalen, da de har skullet deltage i udvalgets møde.

Endvidere har sammenfaldet givet problemer, hvis ministeren har været kaldt til samråd i Finansudvalget samtidig med, at vedkommende har skullet besvare spørgsmål i folketingssalen.

På denne baggrund er der enighed om at gøre et forsøg med et nyt mødetidspunkt, der foreløbig fastsættes til torsdag kl. 11.00. Senest med udgangen af folketingsåret 2006-07 evaluerer Finansudvalget dette nye mødetidspunkt.

3.3. Embedsmænds deltagelse i samråd i udvalget

Udvalget har endvidere drøftet, om der skal åbnes mulighed for, at embedsmænd kan deltage i samråd i Finansudvalget sammen med vedkommende minister.

Udvalget finder, at den hidtil gældende regel, hvorefter embedsmænd fra ministerier ikke deltager i samråd, bør fastholdes. Denne regel kan dog efter formandens skøn fraviges i ganske særlige tilfælde, hvor meget tungtvejende hensyn f.eks. til en hurtig afklaring af teknisk betonedede spørgsmål taler herfor.

Som opfølgning på samråd oversender ministeren til Finansudvalget talepapiret til samrådet.

3.4. Deputationer og skriftlige henvendelser

Finansudvalget modtager efter gældende praksis ikke deputationer eller skriftlige henvendelser fra organisationer eller borgere. I stedet henvises pågældende til at rette henvendelse til det fagudvalg, under hvilket emnet hører, eller eventuelt til at kontakte medlemmerne af Finansudvalget enkeltvis.

3.5. Behandling af visse EU-sager

Udviklingen i den europæiske økonomi har en meget væsentlig betydning for Danmark. Finansudvalget ser det derfor som en vigtig opgave nøje at følge samt at deltage i behandlingen af Den Europæiske Unions budget og regnskab. Udvalget har derfor indført en procedure for behandlingen af visse EU-sager. Op til ØKOFIN-ministerrådets

- 1. læsning af EU-budgettet,
- 2. læsning af EU-budgettet og
- behandling af henstilling til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelse af budgettet

anmoder Finansudvalget om et grundnotat fra og et samråd med finansministeren. På baggrund heraf afgiver Finansudvalget indstilling til Europaudvalget vedrørende mødet i ØKOFIN.

Finansudvalget kan beslutte også at anvende ovennævnte procedure for så vidt angår andre økonomiske problemstillinger inden for EU-samarbejdet.

Udvalget drøfter herudover en gang månedligt, om EU-bilag omdelt i udvalget eller kommende ØKOFIN-ministerrådsmøder giver anledning til initiativer fra udvalgets side.

3.6. Behandling af beretninger fra statsrevisorerne

Finansudvalget har med statsrevisorerne drøftet udvalgets behandling af de beretninger, der er omtalt i § 17 i lov om revisionen af statens regnskaber (rigsrevisorloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Proceduren ved behandling af statsrevisorberetninger er følgende, jf. bl.a. rigsrevisorlovens § 18:

- Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger de i § 17 nævnte beretninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. stk. 1.
- På førstkommende møde i Finansudvalget sættes beretningen på dagsordenen med henblik på eventuelle spørgsmål, samråd m.v.
- Inden 4 måneder afgiver ministeren til statsrevisorerne en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, beretningen har givet anledning til, jf. stk. 2. Fristen er dog kun 2 måneder for Beretning om revisionen af statsregnskabet.

- Redegørelsen sendes samtidig hermed til rigsrevisor, der inden en måned fremsender sine bemærkninger til statsrevisorerne, jf. stk. 4.
- Ministrenes redegørelser og rigsrevisors bemærkninger indgår i statsrevisorerne endelige betænkning til Folketinget, jf. stk. 5.

Såfremt Finansudvalget/Folketinget i forbindelse med denne procedure har taget stilling til den i beretningen omtalte sag, kan rigsrevisor – og dermed statsrevisorerne - føle sig foranlediget til trække sig ud af sagen. Stillingtagen kan f.eks. ske ved, at

- Folketinget vedtager et lov- eller beslutningsforslag vedrørende sagen,
- Folketinget vedtager en vedtagelse om sagen i forbindelse med en forespørgselsdebat i Folketinget, eller
- et folketingsudvalg afgiver en beretning om sagen.

Det har i den forbindelse været drøftet, at der kunne være mulighed for, at rigsrevisor og statsrevisorerne ville trække sig ud af sagen, såfremt man fandt, at Finansudvalget eller et andet folketingsudvalg havde truffet beslutning vedrørende en beretnings sag. Det kunne f.eks. ske i perioden mellem statsrevisorerne fremsendelse af beretningen til Folketinget, og de (maksimalt) 4 måneder der går, inden ministeren afgiver sin redegørelse til statsrevisorerne.

Spørgsmålet har været drøftet på et møde mellem Finansudvalget, statsrevisorerne og rigsrevisor den 14. januar 2004. Finansudvalgets udgangspunkt er, at udvalget ikke ønsker at afskære rigsrevisors behandling af sager. Udvalget ønsker tværtimod, at rigsrevisor i videst muligt omfang undersøger sager, der er genstand for behandling i Folketinget. Der var derfor på mødet enighed om, at udgangspunktet er, at Finansudvalget ikke tager stilling til en sag, mens rigsrevisors arbejde foregår, og at det faktum, at Finansudvalget har stillet skriftlige spørgsmål til en minister eller kaldt denne i samråd ikke skal tages som udtryk for, at udvalget har truffet beslutning i sagen.

Finansudvalget har drøftet ved en lovændring generelt at forkorte fristen for ministerens redegørelse vedrørende statsrevisorerne beretning fra 4 til 2 måneder, jf. rigsrevisorlovens § 18, stk. 2. Udvalget har noteret sig, at statsrevisorerne i samarbejde med rigsrevisor vil iværksætte en forsøgsordning, der indebærer, at rigsrevisor indstiller til statsrevisorerne, hvis han vurderer, at det vil være muligt at fastsætte en kortere svarfrist end 4 måneder. Statsrevisorerne vil herefter i fremsendelsesskrivelsen til ministeren, hvis de finder dette formålstjenligt, anmode om svar inden for en nærmere angiven frist, idet de dog vil henvise til den i rigsrevisorloven fastsatte frist. Finansudvalget ser dette forsøg som et fremskridt og vil nøje følge brugen af og erfaringerne med denne mulighed, idet udvalget ser det som en helt naturlig udvikling, at svarfristen forkortes.

4. Behandling af lov- og beslutningsforslag

Henvi sning af forslag til udvalgsbehandling beslutt es af det samlede Folketing.

4.1. Behandling af lovgivning

Udvalget finder, at når bortses fra finans- og tillægsbevillingslovene og lovforslag om statslån, bør udvalget normalt ikke behandle lovforslag.

4.2. Behandling af forslag vedrørende aktstykker, der er til behandling i Finansudvalget

For så vidt angår lovforslag eller forslag til folketingsbeslutning, der fremsættes vedrørende aktstykker, der er til behandling i Finansudvalget, jf. nedenfor under pkt. 6.2.4., finder udvalget, at sådanne forslag som udgangspunkt bør behandles i vedkommende ressortudvalg.

Udvalget finder dog, at forslag vedrørende aktstykker fremsat af statsministeren, finansministeren eller økonomi- og erhvervsministeren eventuelt kan henvises til udvalgsbehandling i Finansudvalget. Endvidere kan forslag vedrørende andre ministerområder, når særlige grunde taler herfor, udvalgsbehandles i Finansudvalget.

Henvises et forslag til behandling i Finansudvalget, kan udvalget beslutte i forbindelse med behandlingen af forslaget at fravige den almindeligt gældende regel, jf. pkt. 3.4. om, at udvalget alene modtager skriftlige henvendelser fra ministre og om, at det ikke er muligt at søge foretræde for udvalget.

5. Finanslovsforslaget

5.1. Fremsættelse og behandling af finanslovsforslaget

Ifølge grundlovens § 45, stk. 1, skal forslag til finanslov fremsættes senest 4 måneder før finansårets begyndelse, dvs. ikke senere end 31. august. Finansudvalget finder det hensigtsmæssigt, at udvalgets tekniske gennemgang af finanslovsforslaget foretages inden 1. behandling, der, jf. nedenfor under pkt. 5.1.2., finder sted mellem den 6. og den 10. september. Med henblik på at sikre, at Finansudvalget har tilstrækkelig tid til forberedelse af den tekniske gennemgang, har udvalget i brev af 3. november 1999 henvendt sig til finansministeren og anmodet om, at finanslovsforslaget fremsættes tidligst muligt. Finansministeren har i svar af 29. november 1999, jf. Finansudvalget, § 7 – bilag 37, folketingsåret 1999-2000, på denne baggrund tilkendegivet, at finanslovsforslaget ikke vil blive fremsat senere end den 29. august. Finansudvalget forudsætter, at denne ordning fortsættes.

5.1.1. Oversendelse af Finanslovsforslaget

Vedrørende oversendelse af finanslovsforslaget bemærkes, at Finansudvalget normalt efter aftale med Finansministeriet har modtaget finanslovsforslaget klausuleret ca. 4 dage før fremsættelsen med henblik på at give udvalgets medlemmer lejlighed til at stifte bekendtskab med indholdet af finanslovsforslaget, inden forslaget offentliggøres. Denne ordning er imidlertid blevet afskaffet af Finansministeriet, og Finansudvalget modtager herefter først

finanslovsforslaget samtidig med fremsættelsen. Finansudvalget finder ikke dette tilfredsstillende, og udvalget har derfor anmodet ministeriet om en ændring heri. Det er på denne baggrund aftalt med Finansministeriet, at Finansudvalget fremover vil få oversendt Finanslovsforslaget i klausuleret form senest kl. 20.00 dagen før offentliggørelsen.

5.1.2. 1. behandling af finanslovsforslaget

Folketinget har siden 1998 kort tid efter fremsættelsen foretaget 1. behandling af finanslovsforslaget i et møde i begyndelsen af september. Finansudvalget finder fortsat, at det mest hensigtsmæssige tidspunkt for denne 1. behandling er den førstkommende tirsdag eller torsdag efter den 5. september.

For så vidt angår 1. behandling af det genfremsatte finanslovsforslag finder Finansudvalget fortsat, at denne passende kan foretages umiddelbart efter folketingsårets begyndelse, således at 1. behandling af finanslovsforslaget finder sted sammen med forhandlingen om statsministerens åbningsredegørelse som et selvstændigt punkt på dagsordenen, men således at den efterfølgende sag, 1. behandling af forslag til finanslov, kan omtales under åbningsdebatten.

5.1.3. Udvalgsbehandling af finanslovsforslaget

Kort før 1. behandling af finanslovsforslaget foretager Finansudvalget en teknisk gennemgang af forslaget. Det foregår ved, at ministerierne anmodes om mundtligt i ca. ½ time at besvare spørgsmål af teknisk karakter. Udvalget udpeger på forhånd et medlem, der har som opgave i særlig grad at orientere sig om indholdet af pågældende ministers paragraf(fer) på finansloven. Dette medlem indleder med at stille spørgsmål, hvorefter øvrige medlemmer kan stille supplerende spørgsmål. Spørgsmål, der ikke kan besvares mundtligt, stilles skriftligt til efterfølgende besvarelse hurtigst muligt og senest den sidste tirsdag i september.

Udvalgsbehandlingen af finanslovsforslaget mellem 1. og 2. behandling og mellem 2. og 3. behandling foregår i øvrigt efter samme retningslinjer, som gælder for andre lovforslag, jf. dog pkt. 3.4., med mulighed for at stille skriftlige spørgsmål, anmode om samråd m.v.

Fagudvalgene kan naturligvis til enhver tid drøfte det af finansministeren fremsatte finanslovsforslag, foretage en teknisk gennemgang heraf samt tilkendegive deres holdninger til forslaget.

5.1.4. 3. behandling af finanslovsforslaget

Finansudvalget har drøftet 3. behandling af finanslovsforslaget. Udvalget ønsker, at debatten bliver så levende som muligt og dermed også interessant for dem, der overværer debatten i folketingssalen eller via radio, tv eller internet. Der er enighed i udvalget om følgende:

- debatten bør fortsat foregå over 2 dage,

- der bør være en pause på mindst én dag – gerne flere – imellem de 2 dage, som 3. behandling strækker sig over,
- på de dage, hvor finanslovsforslaget debatteres, bør det så vidt muligt undgås, at andre forslag er til behandling.

For så vidt angår debatformen er udvalget opmærksom på, at denne ikke fastsættes af Finansudvalget. Der er imidlertid enighed i udvalget om, at den måde, debatten om finanslovsforslaget 2005 afvikledes på i december 2004, var hensigtsmæssig og med mindre ændringer kan danne udgangspunkt for afviklingen af fremtidige debatter ved 3. behandling af finanslovsforslaget. Udvalget finder, at reglerne for 3. behandling på passende vis tilgodeså både hensynet til, at andre end finansordførerne havde mulighed for at give deres mening til kende og til en tilstrækkelig fokuseret debat.

Finansudvalget indstiller, at reglerne for 3. behandling bliver følgende:

a) 3. behandlings 1. dag (forhandlingen om ændringsforslagene):

- Efter hvert ordførerindlæg har alle medlemmer adgang til to korte bemærkninger i forlængelse af hinanden, dog med fortrinsstilling for ordførerne. De korte bemærkninger skal være afviklet inden for en time efter ordførertalen.
- Finansministeren har herefter ordet efterfulgt af adgang til korte bemærkninger for alle medlemmer i en time.
- Eventuelle privatistindlæg afvikles med adgang til korte bemærkninger i max. ½ time.
- Eventuelle ordførerindlæg i 2. omgang afvikles med adgang til korte bemærkninger i op til ½ time.
- Finansministeren har adgang til et 2. indlæg.

b) Reglerne for 3. behandlings 2. dag (forhandlingen om finanslovsforslaget i sin helhed) bør være:

- Efter hvert ordførerindlæg har først og fremmest de øvrige ordførere, men også andre medlemmer adgang til to korte bemærkninger i forlængelse af hinanden. De korte bemærkninger skal være afviklet inden for 45 minutter efter ordførertalen.
- Finansministeren har ordet efterfulgt af en adgang til korte bemærkninger i op til en time for alle medlemmer, men med en fortrinsstilling for ordførerne.
- Eventuelle privatistindlæg afvikles med adgang til korte bemærkninger i op til ½ time efter indlægget.
- Ordførerne svarer efter tur på eventuelle yderligere korte bemærkninger fra andre medlemmer i op til ½ time hver.
- Finansministeren har adgang til et 2. indlæg.

5.2. Lovgivning på finansloven

Finansloven er i princippet en lov på linje med alle andre love og kan derfor ud over at fastsætte bevillinger tillige supplere og ændre gældende materiel lovgivning. Det sker normalt ved tekstanmærkninger, der opføres i hver finanslovparagraf under Afsnit C. Tekstanmærkninger opdeles i

- 1) dispositionsbeføjelser, der f.eks. bemyndiger ministeren til at anvende en bevilling på en given måde eller at indgå forpligtelser, der medfører udgifter i senere finansår,
- 2) materielle bestemmelser, der supplerer eller i nogle tilfælde endog ændrer gældende materiel lovgivning.

Finansudvalget anerkender, at tekstanmærkninger under nærmere givne betingelser i visse særlige tilfælde kan være et hensigtsmæssigt styringsredskab. Imidlertid knytter der sig en række betænkeligheder af kundgørelsesmæssig, lovteknisk, processuel og gyldighedsmæssig art til tekstanmærkninger, som gør, at disse kun bør anvendes, når dette er strengt nødvendigt. Dette gør sig navnlig gældende for så vidt angår de under 2) nævnte materielle bestemmelser, der i et vist omfang retter sig direkte mod borgerne.

Generelt finder Finansudvalget, at

- antallet af tekstanmærkninger bør begrænses mest muligt,
- regulering af bevillingsfremmede forhold ved tekstanmærkning ikke må finde sted, og at
- ændring af eksisterende lovgivning kun bør finde sted, såfremt ændringen er tidsbegrænset, eller at ændring af lovgivningen ikke kan afventes, samt
- at varige eller generelle lovændringer ikke bør gennemføres ved tekstanmærkning.

Dette betyder bl.a., at

- tekstanmærkninger af materiel art ikke bør opføres uændrede på finansloven over en årrække, men i stedet enten bør indarbejdes i gældende materiel lov.

Finansudvalget har noteret sig, at Finansministeriet har tilkendegivet, at ministeriet vil foranledige, at de tekstanmærkninger der findes på finansloven af denne art, vil blive søgt indarbejdet, når lejlighed byder sig, f.eks. når den pågældende lovgivning af andre grunde foreslås ændret.

- hjemmel til opkrævning af samt fastsættelse af størrelsen af gebyrer m.v. bør, hvor der er tale om ordninger af permanent karakter, fastsættes ved lov eller administrativ forskrift med hjemmel i lov, ikke på finansloven. Finansudvalget har noteret sig, at Finansministeriet har tilkendegivet, at ministeriet vil foranledige, at hjemmel til opkrævning og fastsættelse af gebyrer, medmindre væsentlige grunde taler herimod, når lejlighed byder sig vil blive søgt indarbejdet i gældende lovgivning med henblik på, at sådanne tekstanmærkninger på finansloven udgår.

- hvor anden gældende materiel lovgivning ændres eller suppleres bør der i tekstanmærkningen eller i anmærkningerne hertil angives titel på loven(e) og reference til, hvor lovbekendtgørelse og/eller ændringslov(e) er optrykt i Lovtidende.

6. Aktstykker

6.1. Arbejdsgange og frister vedrørende aktstykker

De vigtigste arbejdsgange i forbindelse med modtagelse og behandling af aktstykker og bilag til Finansudvalget samt frister i forbindelse hermed kan beskrives som følger:

- Fristen for aflevering af aktstykker til Finansudvalgets Sekretariat er normalt tirsdage kl. 12.00 ugen før det møde, hvor aktstykket forventes behandlet første gang. I sjældne tilfælde kan der gives nogle timers fristforlængelse. I helt ekstraordinære tilfælde, hvor normalfristen ikke har kunnet overholdes, og aktstykket derfor ikke har kunnet optrykkes i førstkommende ugentlige aktstykkehæfte, vil der eventuelt kunne træffes aftale om en ekstraordinær procedure. Aftale herom kan kun træffes mellem vedkommende minister og Finansudvalgets formand.
- Finansudvalget kan f.eks. i forbindelse med helligdage eller mødefri perioder fastsætte frister for aflevering af aktstykker, der afviger fra den ovenfor beskrevne. Sådanne ændrede frister meddeles finansministeren. Det påhviler enhver minister løbende at holde sig orienteret om de af Finansudvalget fastsatte afleveringsfrister.
- Aktstykker foreligger normalt trykt fredagen før udvalgets møde. Nye aktstykker distribueres herefter til udvalgets medlemmer. Dette sker enten i Folketingets Meddelelsescentral eller ved, at materialet sendes til medlemmets hjemadresse. Herudover sendes aktstykkerne elektronisk til udvalgets medlemmer. Bilag omdeles løbende til medlemmerne i Folketingets Meddelelsescentral med undtagelse af fredag, hvor bilag, hvis medlemmerne ønsker dette, sendes til hjemadressen. Aktstykker frigives normalt mandag morgen af Finansudvalgets Sekretariat. De er herefter offentligt tilgængelige og kan findes på Folketingets hjemmeside www.ft.dk.
- For så vidt angår frister for svar på spørgsmål vedrørende aktstykker, kan et aktstykke ikke i almindelighed forventes afgjort, såfremt der til mødet foreligger besvarelser, som er Finansudvalgets medlemmer i hænde efter kl. 16 dagen før det møde, hvor aktstykket behandles. Vedrørende frist for svar på spørgsmål, der ikke vedrører aktstykker, gælder de i Folketingets Forretningsorden § 8, stk. 6, fastsatte regler. Udvalget kan dog efter en konkret vurdering fastsætte en frist, der er kortere end 4 uger.
- Sekretariatet omdeler til medlemmerne elektronisk senest på mødedagen kl. 11.00 en oversigt over nye og henstående aktstykker til behandling med

angivelse af, til hvilke aktstykker der er stillet spørgsmål, hvorvidt disse er besvaret samt andre relevante oplysninger vedrørende afgørelse af aktstykket. Vedrørende opsættende virkning af spørgsmål om aktstykker henvises til pkt. 6.2.2.2.

- Spørgsmål vedrørende nye aktstykker meddeles til Finansudvalgets Sekretariat snarest muligt og så vidt muligt senest på førstkommande udvalgmøde. Der kan til enhver tid stilles spørgsmål som opfølgning på svar modtaget fra ministeren.
- Partierne meddeler på det udvalgmøde, hvor et aktstykke afgøres, deres stilling til aktstykket samt en eventuel påtegning til aktstykket. Påtegninger indleveres på selve mødet eller senest kl. 15.00 samme dag.
- Afgjorte aktstykker påføres udvalgets afgørelse samt eventuelle påtegninger og sendes snarest muligt og senest den følgende dag kl. 9.00 til pågældende minister.

6.2. Procedurer vedrørende aktstykker

6.2.1. "Varsling" af aktstykker i form af et "Lovkatalog"

Finansudvalget finder det vigtigt, at udvalget på et tidligt tidspunkt har mulighed for at forberede behandlingen af kommende bevillingssager. For så vidt angår lovgivning, publicerer regeringen i forbindelse med Folketingets åbning et katalog over, hvilke lovforslag regeringen forventer at fremsætte i det kommende folketingsår.

Analogt hermed har Finansudvalget drøftet en ordning, hvorefter Finansministeriet i højere grad på forhånd meddeler, hvilke aktstykker der kan forventes til behandling i Finansudvalget. Udvalget er opmærksom på, at hovedparten af de aktstykker, Finansudvalget behandler, ikke hidrører fra Finansministeriet selv, og at ministeriet derfor ikke altid har kendskab hertil på forhånd. Udvalget finder imidlertid, at Finansministeriet i kraft af sin koordinerende rolle – bl.a. i forbindelse med udarbejdelsen af rammeredegørelserne - må have mulighed for i et vist omfang at "varsle" kommende aktstykker. Dertil kommer, at nogle af de aktstykker, der oversendes til Finansudvalget, enten kommer med faste tidsintervaller – f.eks. aktstykker vedrørende fordeling af tips- og lottomidler - eller på baggrund af længerevarende processer, som Finansministeriet har været involveret i. Finansudvalget har derfor aftalt med Finansministeriet, at Finansudvalget regelmæssigt – f.eks. i januar, maj og oktober - modtager en samlet "varsling" af kendte, kommende aktstykker.

6.2.2. Regler vedrørende udvalgets behandling af aktstykker

6.2.2.1. Reglen om, at "stolene tæller"

6.2.2.1.1. Hovedreglen

Der er enighed i udvalget om, at udgangspunktet i forbindelse med opgørelse af resultatet af votering om et aktstykke som hidtil er, at medlemmer af Finansudvalget, der ikke er til stede ved voteringen, tiltræder pågældende aktstykke.

Dette gælder i tilfælde, hvor fraværende medlemmer ikke på forhånd har meddelt deres stilling til bevillingsansøgningen, jf. punkt 6.2.2.1.2.2., også selv om der kan herske tvivl om, hvorvidt de, såfremt de havde været til stede ved voteringen - ville have kunnet tiltræde aktstykket. Fraværende medlemmer kontaktes således ikke med henblik på afklaring af deres stilling til aktstykker.

6.2.2.1.2. Undtagelser fra reglen om, at "stolene tæller"

Reglen om, at "stolene tæller" gælder ikke i følgende tilfælde:

6.2.2.1.2.1. Tilstedeværende medlemmer tegner partiet

Såfremt et partis tilstedeværende medlem(mer) af Finansudvalget stemmer nej eller undlader at stemme ved voteringen om et aktstykke, regnes fraværende medlemmer af dette parti for at have stemt på samme måde som de(t) tilstedeværende, medmindre de(t) fraværende medlem(mer) på forhånd har meddelt en anden stilling end de(t) tilstedeværende medlem(mer), jf. punkt 6.2.2.1.2.2.

6.2.2.1.2.2. Forhåndsmeddelelse om stillingtagen til aktstykker

Såfremt et medlem kan forudse, at den pågældende ikke har mulighed for at give møde ved voteringen om et aktstykke, kan medlemmet på forhånd meddele sin stilling hertil. Forhåndsmeddelelse om stemmeafgivning vedrørende aktstykker skal ske skriftligt, enten

- til formanden inden voteringen, eller
- senest en time inden udvalgsrådets start til Finansudvalgets Sekretariat.
- Meddelelse til Sekretariatet kan også ske ved fax eller elektronisk post.

Meddelelsen om stemmeafgivning gælder for samtlige partiets medlemmer af Finansudvalget, medmindre andet tilkendegives

- af det medlem, der foretager meddelelsen, eller
- ved voteringen af et eller flere tilstedeværende medlemmer af partiet.

Såfremt et på mødet tilstedeværende medlem på partiets vegne tilkendegiver en anden holdning end den forhåndsmeddelte, er det den på mødet tilkendegivne stilling, der er gældende.

6.2.2.2. Opsættende virkning af spørgsmål stillet vedrørende aktstykker

Ved beslutning vedrørende aktstykker er udgangspunktet, at ubesvarede spørgsmål har opsættende virkning. Følgen heraf er, at et aktstykke ikke kan afgøres, såfremt der ved behandlingen af aktstykket foreligger ubesvarede spørgsmål eller for sent besvarede spørgsmål, jf. pkt. 6.1.

De(t) medlem(mer), der har taget initiativ til at stille spørgsmålet, kan dog i forbindelse med, at spørgsmålet stilles, tilkendegive, at spørgsmålet ikke har opsættende virkning, og at et aktstykke derfor kan afgøres, selv om spørgsmålet ikke er besvaret. Såfremt der i forbindelse med, at et spørgsmål stilles, er uenighed om, hvorvidt det skal have opsættende virkning, afgøres dette spørgsmål efter reglerne om afstemninger om procedurespørgsmål, jf. punkt 3.1.

Når et spørgsmål er stillet, betragtes det som værende stillet af formanden på vegne af hele udvalget. Afgørelser om ændring af et spørgsmåls status henholdsvis fra at have opsættende til ikke at have opsættende virkning eller omvendt træffes derfor af udvalget på et udvalgmøde efter reglerne om afgørelse af procedurespørgsmål, jf. punkt 3.1.

6.2.3. Regler om "telefonisk votering" om aktstykker

Beslutninger vedrørende aktstykker træffes som udgangspunkt i et møde. På et udvalgmøde eller efter formandens skøn kan dog i ganske særligt hastende sager og/eller i perioder med meget lange tidsintervaller mellem udvalgmøder besluttes, at et aktstykke afgøres efter følgende procedure:

- Aktstykket fordeles blandt samtlige Finansudvalgets medlemmer bl.a. med henblik på mulighed for at stille skriftlige spørgsmål, anmode om samråd med ministeren m.v.
- Sekretariatet indhenter inden for en nærmere fastsat tidsfrist telefonisk eller på anden vis finansordførernes stilling til pågældende aktstykke.
- Samtlige et partis medlemmer regnes for at have stemt som finansordføreren, medmindre andet meddeles inden fristens udløb. Såfremt det ikke er muligt inden for fristen at opnå forbindelse med finansordføreren kontaktes – hvor dette er muligt – et andet medlem af samme parti.
- Såfremt melding fra finansordføreren eller et andet medlem af et parti ikke modtages af Sekretariatet inden fristens udløb og det vurderes som værende åbenbart, at partiets ordfører har kendskab til aktstykket, regnes samtlige et partis medlemmer for at have tiltrådt aktstykket efter reglen om, at "stolene tæller", jf. afsnit 6.2.2.1.

6.2.4. Udsættelse af Finansudvalgets færdigbehandling af et aktstykke, der er ført frem i folketingssalen

Ethvert medlem af Folketinget - og enhver minister - har adgang til at føre et aktstykke vedrørende en bevillingsansøgning frem i folketingssalen i form af et lovforslag eller et forslag til folketingsbeslutning.

Udvalget har drøftet spørgsmålet om, i hvilket omfang Finansudvalget i sådanne tilfælde kan forventes at stille behandlingen af aktstykket i bero, indtil forslaget er færdigbehandlet i folketingssalen.

Dette spørgsmål har i folketingsåret 1968-69 været behandlet af et udvalg bestående af Udvalget for Forretningsordenen, suppleret med et finansud-

valgmedlem fra hvert af de på dette tidspunkt i Finansudvalget repræsenterede partier. Udvalget afgav den 11. april 1969 en beretning (jf. Folketingstidende 1968-69, Till. B, sp. 1232-1234), hvorfra citeres:

”Finansudvalgets aktstykker er tilgængelige for Folketingets medlemmer såvel som for pressen, og ethvert medlem af Folketinget har adgang til at føre et aktstykke vedrørende en bevillingsansøgning frem i folketingssalen i form af et lovforslag eller et forslag til folketingsbeslutning. Selv om et sådant skridt kun tages af et lille mindretal i Tinget, vil det i almindelighed kunne forventes, at Finansudvalgets behandling af bevillingsansøgningen vil blive stillet i bero, til forhandlingen i folketingssalen har fundet sted.

Uden for Tingets mødeperioder, dvs. navnlig i de 3-4 sidste måneder af folketingsåret, er der ikke en tilsvarende adgang for ethvert folketingsmedlem til at føre en bevillingssag frem for Folketinget. Ifølge grundlovens § 39 tilkommer det alene Folketingets formand at indkalde Folketinget til møde, idet det dog påhviler ham at indkalde til møde, når mindst 2/5 af Folketingets medlemmer eller statsministeren skriftligt fremsætter begæring herom med angivelse af dagsorden. I sommertiden vil det ikke være let at fremskaffe en sådan skriftlig begæring fra 2/5 af Tingets medlemmer, men Folketingets formand har tilkendegivet, at hvis mindst 7 af Finansudvalgets 17 medlemmer, repræsenterende 2/5 af Folketingets medlemmer, ønsker Folketinget indkaldt i anledning af en bevillingssag, som er forelagt i Finansudvalget til afgørelse i den mødefri del af folketingsåret, da vil han indkalde Folketinget, selv om den i grundlovens § 39 krævede betingelse: skriftlig begæring fra 2/5 af medlemmerne, ikke formelt er opfyldt. Formanden vil træffe sin afgørelse efter at have drøftet sagen med statsministeren og parti-formændene, bl.a. for at undersøge, om sagen eventuelt vil kunne udsættes, til Folketinget genoptager sine møder.”

Den ovenfor skitserede ordning er i overensstemmelse med den af Finansudvalget siden afgivelsen af beretningen fulgte praksis og bør fastholdes.

I den forbindelse konstaterer udvalget, at ordningen også gælder vedrørende forslag fremsat af medlemmer af partier, der ikke er repræsenteret i Finansudvalget, såfremt

- forslaget er fremsat senest dagen før det møde, hvor aktstykket behandles i Finansudvalget, og
- forslagsstillerne ligeledes senest dagen før udvalgmødet skriftligt har meddelt Finansudvalgets formand og/eller dettes sekretariat, at forslagsstillerne anmoder om, at behandlingen af bevillingsansøgningen stilles i bero, til forslaget er færdigbehandlet i folketingssalen.

6.2.5. Behandling af fortrolige aktstykker (og bilag)

For så vidt angår behandlingen af fortrolige aktstykker (og udvalgsbilag) finder udvalget, at det er af afgørende vigtighed at sikre, at fortroligheden

overholdes både i forbindelse med ministeriernes forberedelse og Finansudvalgets behandling af aktstykkerne. Udvalget finder, at den hidtil gældende ordning, hvorefter fortrolige aktstykker kan drøftes af Finansudvalgets medlemmer med andre folketingsmedlemmer og på partiernes gruppemøder, bør fastholdes, men understreger, at fortrolige aktstykker kun undtagelsesvis bør drøftes med andre end finansudvalgsmedlemmer, og at dette altid sker under den ufravigelige forudsætning, at fortroligheden overholdes af dem, der på denne måde måtte blive inddraget i behandlingen.

Finansudvalget understreger, at fortrolige aktstykker og udvalgsbilag kun fordeles til Finansudvalgets medlemmer og derfor ikke til partier, der ikke har medlemmer i udvalget.

6.3. Indhold af aktstykker

6.3.1. Fortrolige aktstykker (og bilag)

Hvor ministeren skønner, at særlige hensyn (f.eks. af sikkerhedspolitisk eller forretningsmæssig karakter) gør dette påkrævet, kan et aktstykke gøres fortroligt.

Udvalget finder det vigtigt, at aktstykker og udvalgsbilag i videst muligt omfang er offentligt tilgængelige, og at så få oplysninger som muligt stemples fortroligt.

Efter gældende praksis anvendes kun én form for fortrolighed af aktstykker. Såfremt en minister i et aktstykke angiver, at et aktstykke er fortroligt, betragtes som udgangspunkt både

- indhold af aktstykket samt tillige
- den blotte eksistens af aktstykket

som værende fortrolig. Dette sker, fordi aktstykkets formål i nogle tilfælde kan forpasses – eksempelvis hvis der tale om hjælp til økonomisk betrængte virksomheder - såfremt det bliver offentligt kendt, at Finansudvalget behandler et aktstykke om pågældende sag. I andre tilfælde gør dette hensyn sig ikke gældende. Ud fra hensynet til størst mulig åbenhed finder Finansudvalget, at der bør være mulighed for at "graduere" fortroligheden, således at eksistensen af et aktstykke kan være offentlig, og kun indholdet af aktstykket er fortroligt.

Fremover vil ministeren derfor have mulighed for i et aktstykke at angive enten, at

- eksistensen og indholdet af aktstykket er fortrolig, eller
- eksistensen af aktstykket er offentlig, mens indholdet er fortroligt.

Finansudvalget understreger, at ministeren, så snart det er muligt at ophæve fortroligheden af et aktstykke, bør meddele Finansudvalget dette. Ministeren bør i forbindelse hermed udtrykkeligt angive, om ministerens svar på eventuelle spørgsmål stillet af Finansudvalget i forbindelse med behandlingen af aktstykket ligeledes er offentlige.

En minister, der fremsender et fortroligt aktstykke til behandling i udvalget, bør endvidere i bevillingsansøgningen gøre rede for

- den nøjagtige årsag til, at aktstykket er gjort fortroligt,
- om og i givet fald, hvornår ministeren vil tage skridt til at hæve fortroligheden af aktstykket.

Ministeren bør endvidere i forbindelse med oversendelse af fortrolige udvalgsbilag til Finansudvalget overveje, hvornår fortroligheden kan hæves, og så vidt muligt i bilaget gøre rede for, hvornår bilaget kan gøres tilgængeligt for offentligheden.

6.3.2. Aktstykker af hastende karakter

Ved behandlingen af aktstykker opstår i nogle tilfælde tvivl om, i hvilket omfang et aktstykke "haster", dvs. om tiltrædelse efter en given dato kan have som konsekvens, at en (f.eks. købs- eller salgs-)frist overskrides. I andre tilfælde retter vedkommende minister selv efter oversendelsen af aktstykket på grund af en i aktstykket ikke opført tidsfrist henvendelse til udvalget med ønske om, at en given sag fremmes mest muligt. I disse tilfælde vil udgangspunktet under alle omstændigheder være, at Finansudvalgets behandling af aktstykker skal ske på et fyldestgørende grundlag, og at udvalget naturligvis må anvende den fornødne tid til tilvejebringelsen heraf. Imidlertid vil det være relevant for udvalgets behandling af en given bevillingsansøgning, hvis der evt. kan være konsekvenser af negativ art som følge af afgørelse af et aktstykke efter en given dato. Hvis dette er tilfældet, angiver ministeren i aktstykket følgende:

- årsagen til, at aktstykket er hastende,
- grunden til, at ministeren ikke på et tidligere tidspunkt har oversendt aktstykket,
- på hvilket tidspunkt eventuelle negative konsekvenser måtte indtræde,
- hvilke konsekvenser en manglende tiltrædelse før dette tidspunkt måtte have.

Finansudvalget understreger, at udvalget ikke på nogen måde er bundet af ministerens tilkendegivelser, og at beslutningen om, hvornår et aktstykke kan færdigbehandles, naturligvis alene tilkommer udvalget selv.

6.3.3. Angivelse af om bevillinger på aktstykker erstatter finanslovsbevillinger m.v.

Finansudvalget har noteret, at aktstykker i et vist omfang af ministrene anvendes til at tilgodese formål, der tidligere har været finansieret ved bevillinger på finansloven. Som et af flere eksempler herpå kan nævnes adskillige ministres anvendelse af udmøntningen af tips- og lottomidler til at erstatte bevillinger på finansloven, der f.eks. af besparelsergrunde er reduceret eller bortfaldet.

Finansudvalget finder, at der i visse tilfælde kan være grunde til denne fremgangsmåde, men at den medvirker til at gøre budget- og bevillingssystemet unødigt uigennemskueligt.

Finansudvalget finder derfor, at ministrene på eget initiativ i alle aktstykker, hvor formål, der inden for et eller flere af de seneste 3 år har været tilgodeset gennem bevillinger på finansloven, men som nu foreslås finansieret på

aktstykke fra andre kilder skal angive dette i bevillingsansøgningen. Endvidere skal angives størrelsen af bevillingen på finansloven i de(t) pågældende år. Ligeledes bør i aktstykket angives, hvis bevillingen på aktstykket er del i medfinansiering af en allerede på finansloven opført konto, således at den samlede bevilling til formålet kan fastslås.

For så vidt angår aktstykker vedrørende fordeling af tips- og lottomidler, som nu er blevet samlet, således at de behandles én gang om året, Landlegatet og lignende tilbagevendende bevillingsansøgninger, hvor puljer udmøntes til navngivne modtagere, bør disse altid ledsages af oversigter over de seneste 3 års udmøntning af bevillingen, samt over hvilke ansøgere der det pågældende år har fået afslag på ansøgning om del i midlerne.

6.3.4. Lovgivning på aktstykker

I forlængelse af den under pkt. 5.2. omtalte drøftelse af tekstanmærkninger på finansloven har udvalget diskuteret spørgsmålet om regulering ved tekstanmærkning på aktstykke med efterfølgende optagelse på tillægsbevillingsloven. Udgangspunktet for en drøftelse heraf er de samme betænkeligheder, der gør sig gældende ved lovgivning på finansloven og herunder navnlig i forbindelse med tekstanmærkninger af materiel art på aktstykker. Hertil kommer de indvendinger, der følger af, at aktstykker i modsætning til finansloven ikke har lovs form og dermed bl.a. ikke er underkastet de processuelle krav, der er forbundet hermed og herunder bl.a. de ved grundloven foreskrevne 3 behandlinger i folketingsalen med mellemliggende udvalgsbehandlinger. Ganske vist optages tekstanmærkninger efterfølgende på tillægsbevillingsloven, men dette sker typisk længe efter, at den af Finansudvalget givne bemyndigelse er udnyttet, og under alle omstændigheder efter bevillingsårets udløb.

Finansudvalget har noteret sig, at der til trods for ovennævnte betænkeligheder har eksisteret en årelang praksis for at anvende tekstanmærkninger på aktstykker. Finansudvalget finder, at der i visse ganske særlige tilfælde – navnlig for så vidt angår tekstanmærkninger, der fastsætter dispositionsbeføjelser vedrørende bevillingsanvendelsen - kan være begrundelse herfor.

For så vidt angår materielle tekstanmærkninger finder Finansudvalget, at der kun i helt særlige tilfælde ved tekstanmærkning i aktstykker bør gennemføres fravigelse eller supplerende af eksisterende materielle lovbestemmelser. I sådanne tilfælde skal følgende gælde:

- Tekstanmærkningen skal være præcis og konkret i sin udformning. Hvor anden gældende materiel lovgivning ændres eller suppleres bør der i tekstanmærkningen eller i anmærkningerne hertil angives titel på loven(e) og reference til, hvor lov, lovebekendtgørelse og/eller ændringslov(e) er optrykt i Lovtidende.
- Tekstanmærkningen skal gælde for en begrænset kreds af borgere m.fl.

- Tekstanmærkningen skal være af ikke-bebyrdende karakter.
- Tekstanmærkningen skal være begrundet i væsentlige hensyn.
- Tekstanmærkningen skal ikke kunne afvente at blive gennemført ved lov.
- Tekstanmærkningen skal have en begrænset gyldighedsperiode.
- Tekstanmærkningen skal ikke regulere bevillingsfremmede forhold.

6.3.5. Angivelse af konsekvenser af aktstykker

Som nævnt ovenfor i indledningen og under pkt. 6.2.1. er aktstykker på mange måder at sammenligne med bevillingslovforslag. Dette gælder, uanset at aktstykker ikke er undergivet samme behandling i Folketinget som forslag til bevillingslove. Finansudvalget har på denne baggrund overvejet, hvordan kvaliteten af de aktstykker, der forelægges for udvalget, kan forbedres. Udvalget er opmærksom på, at det i den gældende budgetvejlednings punkt 3.5.2. om sagsfremstillingen i aktstykker er anført, at sagsfremstillingen har samme funktion og betydning som anmærkningerne til et bevillingsforslag på finansloven. Det indebærer efter Finansudvalgets opfattelse, at sagsfremstillingen i aktstykker skal udgøre et fyldestgørende beslutningsgrundlag for Finansudvalget, herunder at der ud over de økonomiske konsekvenser i relevant omfang skal redegøres for administrative, erhvervsmæssige og miljømæssige konsekvenser samt eventuelt forholdet til EU-retten mv. Finansudvalget understreger endvidere vigtigheden af, at de retlige spørgsmål overvejes særlig nøje i forbindelse med aktstykker af principiel juridisk karakter, herunder navnlig i de meget sjældne tilfælde, hvor et aktstykke måtte indebære lovgivning på aktstykke/tillægsbevillingslov.

P.u.v

KRISTIAN THULESEN DAHL
formand