



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato:
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2005-792-0153
Dok.: MOA40134

Besvarelse af spørgsmål nr. 1-3 af 29. november 2005 fra Folketingets Finansudvalg (L2).

Spørgsmål nr. 1:

”Ad tekstanmærkning nr. 120 til § 16.91.01. og Tekstanmærkning nr. 121 til § 16.91.11.

Finansudvalget anmoder om justitsministerens kommentarer til de to meget vidtgående tekstanmærkninger, der foreslås optaget på finansloven ved ændringsforslag nr. 506 og 507 til FFL 2006 om eventuel nedsættelse af bloktilskuddene til henholdsvis amter og kommuner og herunder bl.a. til, om ministeren finder den valgte fremgangsmåde, hvorved der bl.a.

- a) ikke gives mulighed for høring af de involverede parter,
- b) ikke er mulighed for i Finansudvalget at rette skriftlig henvendelse eller komme i deputation ved udvalgsbehandlingen af ændringsforslagene,
- c) ikke finder 3 behandlinger sted i folketingsalen,
- d) ikke kan stilles ændringsforslag til forslagene,
- e) ikke gælder den i Folketingets Forretningsordens § 13, stk. 1, fastsatte regel om, at en lov tidligst må vedtages 30 dage efter fremsættelsen

er i overensstemmelse med god lovgivningsskik og sikrer god lovkvalitet?”

Spørgsmål nr. 3:

”Finder ministeren, at tekstanmærkningerne opfylder den i Finansministeriets Budgetvejledning 2001, pkt. 1.4., jf. Finansudvalgets beretning af 27. oktober 2005, pkt. 5.2., anførte betingelse om, at ”generelle lovændringer ikke bør gennemføres ved tekstanmærkning”?”

Svar:

1. Den gældende ordning og forslaget til finanslov for 2006.

De nærmere regler om statstilskud til kommuner og amtskommuner (bloktilskud) er fastsat i §§ 10 og 17 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, jf. lovbekendtgørelse nr. 1074 af 11. november 2005 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner.

Af bestemmelsen i lovens § 10, stk. 1, fremgår, at statstilskuddets størrelse til kommunerne fastsættes af finansministeren med tilslutning af Folketingets Finansudvalg.

De nærmere principper for fastsættelsen af statstilskuddets størrelse er fastlagt i § 10, stk. 2.

Det fremgår af § 10, stk. 3, at finansministeren med Finansudvalgets tilslutning kan forhøje det tilskud, der er fastsat i medfør af stk. 2, hvis hensynet til en balanceret udvikling i den kommunale og amtskommunale udvikling taler herfor.

Efter § 10, stk. 4, kan finansministeren endvidere ændre tilskuddet for tilskudsåret, hvis der sker ændringer i de forhold, der er omtalt i stk. 2 og 3. En sådan ændring af tilskuddet kræver også Finansudvalgets tilslutning.

I lovens § 17 er der stort set identiske regler for den nærmere fastsættelse af statstilskud til amtskommunerne, herunder den efterfølgende adgang til at regulere tilskuddets størrelse.

Finansministeriet har oplyst, at statstilskuddet til kommuner og amtskommuner for 2006 – i overensstemmelse med det anførte – i sommeren 2005 er fastsat af finansministeren med Finansudvalgets tilslutning. Statstilskuddet er efterfølgende opført på forslaget til finanslov for 2006, jf. lovforslagets §§ 16.91.01 og 16.91.11.

2. Ændringsforslagene til forslag til finanslov for 2006.

De foreliggende spørgsmål fra Finansudvalget angår tekstanmærkning nr. 120 til § 16.91.01 i forslaget til finanslov for 2006 og tekstanmærkning nr. 121 til § 16.91.11 i samme forslag. Der er således tale om ændringsforslag til forslaget til finanslov for 2006.

Efter ændringsforslagene – der angår henholdsvis amtskommunerne og kommunerne - bemyndiges finansministeren til at nedsætte statstilskuddet til amtskommunerne og kommunerne i 2006. Ændringsforslagene har følgende ordlyd:

”Nr. 120. ad § 16.91.01.

Finansministeren bemyndiges til at kunne nedsætte statstilskuddet til amtskommuner i 2006 med et beløb, der maksimalt kan udgøre forskellen mellem summen af de budgetterede nettodriftsudgifter i amtskommunerne i 2006 korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger på samme udgiftsområde vedrørende 2006 til og med 15. februar 2006 og det niveau for nettodriftsudgifterne, som er lagt til grund i forbindelse med fastsættelsen af statstilskuddet til amtskommuner på § 16.91.01.

Stk. 2. Nedsættelsen af statstilskuddet vil kunne fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren på amtskommuner på baggrund af amtskommunernes andel af det samlede statsgaranterede amtskommunale beskatningsgrundlag for 2006 eller på baggrund af den relative fordeling af amtskom-

munernes realvækst fra budget 2005 til 2006 korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger mv. til og med 15. februar 2006 vedrørende 2006 eller som en kombination heraf.

Stk. 3. Størrelsen af den samlede tilskudsnedsettelse, jf. stk. 1, og fordelingsnøglen for nedsættelsen af statstilskuddet, jf. stk. 2 vil blive fastlagt på baggrund af en samlet vurdering af amtskommunernes budgetter korrigeret for vedtagne og pålagte nedsættelser d. 15. februar 2006.

Stk. 4. Indenrigs- og sundhedsministeren vil indenfor et puljebeløb kunne meddele en amtskommune hel eller delvis fritagelse for nedsættelsen af statstilskuddet efter stk. 2. Finansieringen af en sådan pulje vil ske med forhåndsbidrag fra amtskommunerne, som opkræves proportionalt med tilskudsnedsettelsen efter stk. 2.”

”Nr. 121 ad § 16.91.11.

Finansministeren bemyndiges til at kunne nedsætte statstilskuddet til kommuner i 2006 med et beløb, der maksimalt kan udgøre forskellen mellem summen af de budgetterede nettoserviceudgifter i kommunerne i 2006 korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger på samme udgiftsområde vedrørende 2006 til og med 15. februar 2006 og det niveau for nettoserviceudgifterne, som er lagt til grund i forbindelse med fastsættelsen af statstilskuddet til kommuner på § 16.91.11.

Stk. 2. Nedsættelsen af statstilskuddet vil kunne fordeles af indenrigs- og sundhedsministeren på kommunerne på baggrund af kommunernes andel af det samlede statsgaranterede kommunale beskatningsgrundlag for 2006 eller på baggrund af den relative fordeling af kommunernes realvækst fra budget 2005 til 2006 korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger mv. til og med 15. februar 2006 vedrørende 2006 eller som en kombination heraf.

Stk. 3. Størrelsen af den samlede tilskudsnedsettelse, jf. stk. 1, og fordelingsnøglen for nedsættelsen af statstilskuddet, jf. stk. 2 vil blive fastlagt på baggrund af en samlet vurdering af kommunernes budgetter korrigeret for vedtagne og pålagte nedsættelser d. 15. februar 2006.

Stk. 4. Indenrigs- og sundhedsministeren vil indenfor et puljebeløb kunne meddele en kommune hel eller delvis fritagelse for nedsættelsen af statstilskuddet efter stk. 2. Finansieringen af en sådan pulje vil ske med forhåndsbidrag fra kommunerne, som opkræves proportionalt med tilskudsnedsettelsen efter stk. 2.”

Om baggrunden for ændringsforslagene anføres følgende i anmærkningerne til tekstanmærkning nr. 120:

”Regeringen og amterne aftaler årligt de økonomiske rammer for amterne under ét for det efterfølgende år. På den baggrund fastsættes der et statsligt bloktilskud til amtskommunerne med henblik på at sikre balance mellem de samlede amtskommunale udgifter og indtægter.

Det samlede resultat af amternes budgetlægning for 2006 sammenholdt med aftaleforudsætningerne viser en aftaleoverskridelse i amterne under ét, hvilket indikerer et samlet finansieringsoverskud i den amtskommunale sektor.

Det aftalte udgiftsniveau i amterne er fastsat på baggrund af regeringens målsætning for det offentlige forbrug med henblik på at sikre en holdbar økonomisk udvikling under hensyntagen til den aktuelle konjunktursituation og overgangen til en ny kommunal struktur.

På baggrund af ovenstående hensyn bemyndiges finansministeren til samlet at kunne nedsætte statstilskuddet til amtskommuner på § 16.91.01 med et beløb, der maksimalt kan udgøre forskellen mellem summen af de budgetterede nettodriftsudgifter i amtskommunerne i 2006 korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger på serviceområdet til og med 15. februar 2006 vedrørende 2006 og det niveau for nettodriftsudgifterne, som er lagt til grund i forbindelse med fastsættelsen af statstilskuddet til amtskommunerne på § 16.91.01.

I forbindelse med opgørelsen af beløbet vil der blive taget udgangspunkt i det aftalte udgiftsniveau for nettodriftsudgifterne, som fremgår af aftalen om amternes økonomi for 2006 (korrigeret for opgaveændringer, jf. Akt 195 af 24/6 2005), og som ligger til grund for fastsættelsen af statstilskuddet til amtskommunerne på § 16.91.01, sammenholdt med resultatet af amternes budgetlægning for 2006 korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger til og med 15. februar 2006 vedrørende 2006. Da det aftalte udgiftsniveau er fastsat i forhold til amterne, vil det opgjorte beløb skulle opregnes til landsniveau på baggrund af amternes andel af beskatningsgrundlaget.

Efter en eventuel beslutning om en reduktion er truffet, vil beløbet snarest muligt blive fratrukket overførslen til amtskommunerne. Reduktionen fordeles ligeligt på 12-delsraterne over de resterende måneder i året.

Nedsættelsen af statstilskuddet vil kunne fordeles mellem amtskommunerne på baggrund af amtskommunernes andel af det samlede amtskommunale beskatningsgrundlag (bloktilskudsnøglen) eller på baggrund af den relative fordeling af amtskommunernes realvækst fra budget 2005 til 2006 korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger til og med 15. februar 2006 vedrørende 2006 eller som en kombination heraf.

Muligheden for at fravige det generelle fordelingsprincip for bloktilskuddet skal give mulighed for at imødekomme en situation, hvor der er store forskelle amtskommunerne imellem for så vidt angår realvæksten efter korrektion for vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger.

Bemyndigelsen skal ses i sammenhæng med, at det i forlængelse af resultatet af budgetlægningen i amtskommunerne vil blive meddelt samtlige amtsråd, at der bør ske en revurdering af budgetlægningen for 2006, så det samlede resultat af budgetlægningen bliver i overensstemmelse med aftaleforudsætningerne for 2006.

Bemyndigelsen skal endvidere ses i lyset af, at der foretages en opstramning af de allerede eksisterende regler, hvorefter forberedelsesudvalgenes har reguleringskompetencer i forhold til budgetterne for 2006, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets bekendtgørelse nr. 876 af 16. september 2005 om regulering af væsentlige økonomiske dispositioner i amtskommuner, Hovedstadens Sygehusfællesskab, Hovedstadens Udviklingsråd, Bornholms, Frederiksberg og Københavns kommuner i 2006. Styrkelsen af forberedelsesudvalgene sker for yderligere at sikre, de nye regioner får et godt og sundt økonomisk udgangspunkt i den nye kommunale struktur.

Indenrigs- og sundhedsministeren vil indenfor et puljebeløb få mulighed for at meddele den enkelte amtskommune hel eller delvis fritagelse for tilskuds-nedsættelsen. Finansieringen af en sådan pulje vil ske med forhåndsbidrag fra amtskommunerne, som opkræves proportionalt med tilskuds-nedsættelsen. I det omfang fritagelsespuljen ikke udnyttes fuldt ud, vil det overskydende beløb blive tilbageført til amtskommunerne.

Det vil i forbindelse med udmeldingen af nedsættelse af overførslen til amtskommuner blive udmeldt, hvilke hensyn der vil indgå i en bedømmelse af, hvorvidt en amtskommune kan opnå fritagelse. Størrelsen af den pulje der, jf. stk. 4 afsættes til dispensationer fastsættes af indenrigs- og sundhedsministeren. Det forventes, at puljen maksimalt vil udgøre ca. 10 pct. af den samlede tilskuds-nedsættelse.

Indenrigs- og sundhedsministeren vil i februar 2006 indkalde en opgørelse af amtskommunernes vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger for 2006 med henblik på at få fastlagt, i hvilket omfang amtsråd og forberedelsesudvalg har korrigeret budgetterne for 2006. Der

vil blandt andet i forlængelse af indberetningerne i februar 2006 blive foretaget en evaluering af den økonomiske udvikling i amtskommunerne, og regeringen vil tage stilling til, om der er behov for at udnytte hjemlen til en regulering af statstilskuddet til amtskommunerne i 2006.

Da størrelsen af nedsættelsen i 2006 fastlægges på baggrund af en vurdering af den amtskommunaløkonomiske situation, vil finansministeren senere i 2006 kunne nedsætte den oprindeligt meddelte tilskudsreduktion. I så fald vil tilbageførslen til den enkelte amtskommune ske som en proportional nedsættelse af amtskommunens tilskudsreduktion.

Det samlede provenu for tilskudsreduktionen vil endvidere f.eks. kunne tilbageføres til regionerne i efterfølgende år, f.eks. 2007. I så tilfælde vil såvel størrelsen som fordelingsmetoden for tilbageførslen indgå i de regionaløkonomiske forhandlinger og hjemmel blive tilvejebragt på de årlige bloktilskudsaktstykker.

Den foreslåede bestemmelse indebærer en fravigelse af § 17 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, hvorefter bloktilskuddet til amtskommunerne fastsættes af finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg.

I det omfang bloktilskudsreduktionen sker efter beskatningsgrundlag, vil det ske på basis af amtskommunens andel af det statsgaranterede amtskommunale beskatningsgrundlag for 2006. Nedsættelsen vil ske som en særskilt modregning i statstilskuddet, og indebærer ikke afledte ændringer i udligningsberegninger m.v.

Såfremt det besluttet at fravige det generelle princip for fordeling af bloktilskuddet, og i stedet helt eller delvist basere reduktionen på den relative fordeling af amtskommunernes realvækst fra budget 2005 til 2006 (korrigeret), vil det indebære en afvigelse fra §17 stk., stk. 5 i lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, hvorefter tilskuddet fordeles i forhold til den enkelte amtskommunes andel af det samlede amtskommunale beskatningsgrundlag.

I tilfælde af at bloktilskudsreduktionen fordeles på baggrund af realvæksten for enkelte amtskommuner, beregnes realvæksten som forskellen mellem amtskommunens budgetterede nettodriftsudgifter i 2006 korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger på serviceområdet til og med 15. februar 2006 vedrørende 2006 og amtskommunens budgetterede nettodriftsudgifter i 2005 korrigeret for pris- og lønudviklingen, tekniske korrektioner mv., jf. bl.a. aftalen om amternes økonomi for 2006 og opgaveændringer fra 2005 til 2006, jf. DUT-princippet. Amtskommunerne vil i givet fald få oplyst den beregningsmæssige metode for reduktion af hver enkelt amtskommunes statstilskud.

Amtskommuner, der har en realvækst på nul eller derunder vil vægte med nul i forbindelse med opgørelsen af den relative fordeling af nedsættelsen af overførslen til amtskommunerne. København og Frederiksberg kommuner vil, hvor bloktilskudsreduktionen fordeles efter beskatningsgrundlag, indgå i opgørelsen med en andel af amternes realvækst korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger samt pålæg om nedsættelse af bevillinger, som svarer til deres respektive andele af det amtskommunale beskatningsgrundlag. Fra den absolutte reduktion der på baggrund heraf beregnes i deres amtskommunale statstilskud trækkes et beløb svarende til eventuelle vedtagne tillægsbevillinger på de amtskommunale serviceområder til budgettet for 2006. I det tilfælde hvor bloktilskudsreduktionen fordeles efter realvæksten, vil København og Frederiksberg Kommuner indgå med 40 pct. af deres samlede realvækst korrigeret for vedtagne tillægsbevillinger på de amtskommunale serviceområder. Bornholms Regionskommune vil blive fordelt i en primær- og amtskommunal del, jf. de principper der er aftalt mellem KL og Amtsrådsforeningen.”

Tilsvarende er anført i anmærkningerne til tekstanmærkning nr. 121 (vedrørende adgangen til at nedsætte statstilskud til kommunerne).

Som det fremgår, er der i anmærkningerne bl.a. peget på, at ændringsforslagene indebærer en fravigelse af §§ 10 og 17 i den nævnte lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner, hvorefter bloktilskud fastsættes af finansministeren med tilslutning fra Folketingets Finansudvalg.

Finansministeriet har i øvrigt oplyst, at forslagene skal ses som en udmøntning af den indgåede aftale af 7. november 2005 om finansloven for 2006. Af denne aftale fremgår bl.a., at der skal ”etableres mekanismer, som sikrer overensstemmelse mellem de aftalte udgiftsrammer og den faktiske udvikling i den kommunale økonomi”.

3. Forholdet til grundloven.

Selv om finansloven i første række indeholder bevillinger, har loven for en forfatningsretlig betragtning karakter af almindelig lov, og finansloven kan således indeholde andet end bevillinger, herunder bestemmelser, der ændrer eller supplerer den øvrige lovgivning, jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 43, og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom, 3. udgave (2001), side 59 og 75. Tilsvarende er anført i pkt. 5.2 i Finansudvalgets beretning af 27. oktober 2005 om udvalgets arbejdsform mv.

Der er således efter Justitsministeriets opfattelse ikke noget forfatningsretligt til hinder for at gennemføre de omhandlede ændringer som led i vedtagelsen af finansloven.

Det tilføjes i den forbindelse, at heller ikke det såkaldte identitetsprincip – jf. herved grundlovens § 41, stk. 2, hvorefter et lovforslag ikke kan vedtages endeligt, før det har været behandlet tre gange i Folketinget – efter Justitsministeriets opfattelse vil være til hinder for, at ordningen gennemføres ved de nævnte ændringsforslag. Justitsministeriet har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at bestemmelser om de omhandlede statstilskud allerede er indeholdt i det fremsatte forslag til finanslov for 2006, jf. pkt. 1 ovenfor.

4. Forholdet til almindelige lovtekniske principper om lovgivning på finansloven.

4.1. Det følger af det, der er anført i pkt. 3 ovenfor, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er noget forfatningsretligt til hinder for den fremgangsmåde, som der lægges op til med de stillede ændringsforslag.

Et andet spørgsmål er, om ordningen er i overensstemmelse med mere almindelige lovtekniske principper for, hvad der bør gennemføres som led i vedtagelsen af finansloven, og hvad der omvendt bør gennemføres ved ”almindelig” lovgivning. Så vidt Justitsministeriet forstår, er det navnlig dette spørgsmål, som Finansudvalget ønsker en vurdering af.

Hertil skal Justitsministeriet mere generelt bemærke, at gennemførelsen af finansloven i praksis giver anledning til lovtekniske spørgsmål, som er særlige for dette område. Det gælder bl.a. det nævnte spørgsmål om, hvilke initiativer der bør gennemføres som led i behandlingen af forslaget til finanslov, og hvilke initiativer der omvendt bør gennemføres ved fremsættelse af ”almindelige” lovforslag. Sådanne spørgsmål kan f.eks. opstå i forhold til opfølgningen på indgåede politiske aftaler om finansloven (”finanslovsaftaler”) og må bl.a. ses i lyset af de særlige praktiske forhold, der gør sig gældende på området.

De nævnte spørgsmål er navnlig reguleret i de særlige normer, der i praksis har dannet sig på det omhandlede område, og som bl.a. er beskrevet i Finansudvalgets beretning af 27. oktober 2005 om udvalgets arbejdsform mv.

Der kan imidlertid være grund til at fremhæve nogle særlige forhold, jf. pkt. 4.2-4.4 nedenfor:

4.2. I udvalgets spørgsmål nr. 3 spørges der specifikt til, om justitsministeren finder, at de omhandlede tekstanmærkninger ”opfylder den i Finansministeriets Budgetvejledning 2001, pkt. 1.4., jf. Finansudvalgets beretning af 27. oktober 2005, pkt. 5.2., anførte betingelse om, at ”generelle lovændringer ikke bør gennemføres ved tekstanmærkning”.”

I det nævnte pkt. 5.2 i Finansudvalgets beretning omtales bl.a. mere generelt spørgsmålet om, i hvilket omfang ændring og supplerung af ”gældende materiel lovgivning” bør ske ved tekstanmærkning på finansloven. I tilknytning til den citerede passus anføres således bl.a., at ”ændring af eksisterende lovgivning kun bør finde sted, såfremt ændringen er tidsbegrænset, eller ændring af lovgivningen ikke kan afventes.”

Hertil skal Justitsministeriet bemærke, at de omhandlede ændringsforslag ikke indebærer mere generelle eller varige ændringer af lovgivningen på området, men alene vedrører spørgsmålet om størrelsen af kommunernes og amtskommunernes statstilskud for 2006.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det således antages, at ændringsforslagene ligger inden for rammerne af, hvad der er angivet i Finansudvalgets beretning.

4.3. Til støtte for, at det kan være betænkeligt at gennemføre materielle lovændringer i finansloven, peges der jævnligt på, at det – som følge af finanslovens omfang og struktur – kan være vanskeligt for borgerne at finde frem til de retsregler, der er relevante for dem. I overensstem-

melse hermed anføres i den omtalte beretning fra Finansudvalget bl.a., at der kan knytte sig betænkeligheder af ”kundgørelsesmæssig” karakter til sådanne tekstanmærkninger.

Hertil skal Justitsministeriet bemærke, at det anførte – principielt meget væsentlige – hensyn i sagens natur navnlig gør sig gældende i forhold til lovgivning, som retter sig direkte til private borgere og virksomheder mv. Dette er også nævnt i Finansudvalgets beretning.

De her foreliggende tekstanmærkninger retter sig ikke direkte til borgere eller virksomheder, men angår i stedet de økonomiske forhold mellem staten på den ene side og kommunerne og amtskommunerne på den anden side.

Justitsministeriet finder derfor ikke, at væsentlige kundgørelsesmæssige hensyn taler imod den foreslåede ordning.

4.4. I udvalgets spørgsmål nr. 1 betegnes de fremsatte ændringsforslag som ”meget vidtgående”.

I den forbindelse har Finansministeriet har over for Justitsministeriet oplyst, at en udnyttelse af de bemyndigelser, der følger af de omhandlede ændringsforslag, efter omstændighederne vil kunne indebære væsentlige ændringer i størrelsen af de tilskud til kommuner og amtskommuner, der er fastsat af finansministeren og nu optaget på forslaget til finanslov for 2006, jf. pkt. 1 ovenfor.

Finansministeriet har samtidig tilkendegivet, at man bl.a. på denne baggrund har været meget opmærksom på behovet for – såvel i selve tekstanmærkningen som i de ledsagende anmærkninger – så vidt muligt at præcisere de rammer, der gælder for bemyndigelsens omfang, og at man i lyset af de omhandlede spørgsmåls karakter ikke finder, at yderligere præciseringer er mulige.

Justitsministeriet har ikke bemærkninger til dette.