

## Beretning

fra udvalget angående

### forslag til lov om værn mod dumping m. v.

(Afgivet den 12. april 1957).

Udvalget har holdt 3 møder og modtaget henvendelser fra Holmegårds Glasværk A/S, Landsforeningen Dansk Arbejde, Industrirådet, Grossistsammenslutningen af 1930, Grosserer-Societetets Komité og Provins-handelskammeret.

Under arbejdet med lovforslaget har udvalget stillet en lang række spørgsmål til finansministeren, der har ladet udarbejde omfattende besvarelser af samtlige spørgsmål.

Et af spørgsmålene havde følgende indhold:

„Foreligger der fra juridisk sagkyndig side en bedømmelse af, om antidumpingtold og udligningstold kan pålægges på anden måde end ved lov i hvert enkelt tilfælde?“

I sin besvarelse af dette spørgsmål henviste finansministeren til redegørelser, der er indhentet fra professorerne, dr. jur. Poul Andersen og dr. jur. Ernst Andersen, og udtalte i øvrigt følgende:

„Til den af professor Poul Andersen afgivne redegørelse finder man anledning til at knytte følgende bemærkninger. Da man i ministeriet påbegyndte udarbejdelsen af lovforslaget, var man fuldt opmærksom på,

at der kunne være et problem i relation til bestemmelsen i grundlovens § 43 om, at ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov. Man var heller ikke ubekendt med, at der i den juridiske *teori* var divergerende opfattelser af paragraffens forståelse.

Imidlertid mente man, at der i *praksis* var en betydelig støtte at hente for, at lovforslaget måtte anses for foreneligt med grundlovens bestemmelser, og man kan her henviser til den række tilfælde, som er nævnt i medfølgende bilag.“

Begge de to professorers redegørelser samt de af finansministeren omtalte eksempler på lovbestemmelser, der indeholder bemyndigelser til at pålægge, forandre eller ophæve skatter og afgifter, er optrykt som bilag til beretningen.

Da der i udvalget er blevet fremsat ønske om, at der ud over de af finansministeren fremsendte besvarelser af udvalgets spørgsmål blev indhentet yderligere materiale til belysning af de i lovforslaget foreslåede bestemmelser, har udvalget ikke kunnet tilendebringe sit arbejde.

P. u. v.

**Einer-Jensen,**  
formand.

### Bilag I.

Eksempler på lovbestemmelser, der indeholder bemyndigelser til at pålægge, forandre eller ophæve skatter og afgifter.

#### *Toldlovens § 4.*

„For så vidt danske skibe eller udførselsvarer fra Danmark af dansk eller fremmed oprindelse formelt eller faktisk måtte blive ugunstigere behandlet i andet land end andre landes skibe eller udførselsvarer af egen eller fremmed oprindelse, eller danske statsborgere formelt eller faktisk måtte blive ugunstigere behandlet i andet land end andre landes statsborgere i henseende til adgangen til at udøve erhvervsvirksomhed, kan, for så vidt ingen traktatmæssige bestemmelser træder hindrende i vejen, ved kgl. anordning varer fra det pågældende land midlertidig belægges med en afgift, eksklusiv den tarifmæssige told, af indtil 75 pct. af varens værdi. Såfremt en sådan kongelig anordning ikke tiltrædes af folketinget inden 6 måneder efter dens udstedelse, ophører anordningens gyldighed.“

#### *Lov nr. 32 af 20. februar 1928 om ophævelse af tillægsafgiften på vin § 1.*

„Den ved § 3 i lov nr. 57 af 31. marts 1927 om forlængelse af gyldigheden af samt ændring i forskellige told- og afgiftsbestemmelser m. v., jfr. § 3 i lov nr. 161 af 7. juli 1927, for finansåret 1927-28 fastsatte tillægsafgift af udenlandsk vin, henhørende under toldlovens løbe-nr. 27 og 28, samt af indenlandsk tilvirket vin, cider o. desl. kan ved kgl. resolution ophæves forinden finansårets udløb.“

Bemyndigelsen benyttet ved bekendtgørelse af 27. februar 1928.

#### *Lov nr. 645 af 14. december 1940 om ændringer i toldloven § 5, stk. 1.*

„1. Tilvirkning her i landet af kunstsilke, løbe-nr. 156, må kun finde sted med finansministerens tilladelse og mod erlæggelse af en afgift, der fastsættes af finansministeren

med tilslutning af rigsdagens finansudvalg eller, såfremt rigsdagen måtte være hjemsendt, af de senest valgte finansudvalg. Finansministeren fastsætter de nærmere regler herfor og de fornødne kontrolbestemmelser.“

Bemyndigelsen, der i bemærkningerne til lovforslaget begrundedes med fiskale hensyn, gjort ikke-tidsbegrænset ved lov nr. 46 af 14. marts 1955.

#### *Lov nr. 166 af 23. april 1950 om ændringer i og tilføjelser til toldloven §§ 3 og 4.*

„§ 3. Det kan ved kongelig anordning bestemmes, at toldindrømmelser, som Danmark har gjort ved toldforhandlinger i forbindelse med tiltrædelsen af Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel, skal bortfalde i tilfælde, hvor det land, indrømmelsen er ydet til, ikke tiltræder nævnte overenskomst eller senere fra-træder denne.

§ 4. Tidspunktet for denne lovs ikrafttræden fastsættes ved kongelig anordning.“

Bemyndigelsen i § 4 benyttet ved anordning af 4. maj 1950.

#### *Lov nr. 111 af 22. marts 1951 om sukkerafgift § 12.*

„Finansministeren er bemyndiget til i tilfælde af en forhøjelse af den af handelsministeriet fastsatte sukkerpris af fabrik til statskassen at opkræve en afgift af samme størrelse som prisforhøjelsen af de beholdninger af sukker, der den dag, prisforhøjelsen træder i kraft, forefindes hos grossister og detailhandlere, der forhandler sukker, eller for disses regning er oplagt andetsteds.“

Bemyndigelsen benyttet ved bekendtgørelse af 29. marts 1951.

#### *Lov nr. 221 af 23. marts 1951 om afgift af huder, skind og læder § 5.*

„Afgifterne tilfalder statskassen. Finansministeren kan efter forhandling med handelsministeren bestemme, at der  $\frac{1}{2}$  år efter

lovens ikrafttræden foretages regulering af afgiftsbeløbet for læder- og hudegrossister samt garverier. Regulering vil kun kunne finde sted, såfremt priserne på huder og skind på det nævnte tidspunkt er faldet under de ved nærværende lovs ikrafttræden gældende maksimalpriser med tillæg af de opkrævede afgifter. Efter yderligere  $\frac{1}{2}$  års forløb vil der kunne finde fornyet regulering sted i op- eller nedadgående retning efter de på dette tidspunkt gældende priser på huder og skind. Regulering i opadgående retning kan dog ikke medføre et højere afgiftstilsvær end det, de pågældende virksomheder havde ved lovens ikrafttræden.“

*Lov nr. 452 af 23. november 1951 om ændringer i og tilføjelser til toldloven §§ 3 og 4.*

„§ 3. Det kan ved kongelig anordning bestemmes, at toldindrømmelser, som Danmark har gjort ved toldforhandlinger i

forbindelse med tiltrædelsen af Torquay-protokollen til Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel, skal bortfalde i tilfælde, hvor det land, indrømmelsen er ydet til, ikke tiltræder nævnte protokol eller senere fratræder overenskomsten.

§ 4. Tidspunktet for denne lovs ikrafttræden fastsættes ved kongelig anordning.“

Bemyndigelsen i § 4 benyttet ved anordning af 19. december 1951.

*Lov nr. 180 af 23. juni 1956 om ændring i lov om forbrugsbegrænsende foranstaltninger § 8, der ændrer § 51 i lov nr. 43 af 14. marts 1955.*

„§ 51, stk. 3. Tidspunktet for nedsættelse eller bortfald af afgifter efter afsnit I fastsættes af finansministeren med tilslutning fra finansudvalget. Afgørelsen bekendtgøres i Lovtidende.“

## Bilag 2.

Rungsted Kyst, den 8. januar 1957.

Ved en skrivelse fra generaldirektør Knud Korst af 19. november f. å. (A. 5323) har finansministeriet anmodet mig om at afgive en kort udtalelse til brug ved finansministeriets besvarelse af et af folketingets udvalg angående forslag til lov om værn mod dumping m. v. stillet spørgsmål. Dette spørgsmål er sålydende:

„Foreligger der fra juridisk sagkyndig side en bedømmelse af, om antidumpingtold og udligningstold kan pålægges på anden måde end ved lov i hvert enkelt tilfælde?“

Således foranlediget skal jeg udtale følgende:

Fra et praktisk-politisk synspunkt kan det tænkes anført, at det under en parlamentarisk regering ikke gør stort fra eller til, om foranstaltningen træffes ved lov eller ved beslutning truffet af finansministeren med tilslutning fra folketingets finansudvalg. Herom skal kun bemærkes, at sagens behandling som lovgivningsanliggende dog adskiller sig meget væsentligt fra den i lovforslaget forudsete behandling. En nærmere vurdering af det nævnte synspunkt falder i øvrigt uden for det spørgsmål, som er blevet mig forelagt.

I den statsretlige litteratur foreligger der ikke nogen nærmere undersøgelse, som specielt angår spørgsmålet om indførelse af antidumpingtold og udligningstold på anden måde end ved lov. J. Hartvig Jacobsen anfører, *Skatteretten*, 1950, s. 30, at det ikke vil stride mod grundlovens § 46 (nu § 43), at loven delegerer en vis beføjelse til ministeren til at pålægge skat under visse forudsætninger eller betingelser, som angives i loven. Forfatteren nævner i så henseende statsskattelovens § 42, 5. stk., og kommuneskattelovens § 5, 4. stk., jfr. straks nedenfor, men går i øvrigt ikke nærmere ind på spørgsmålet.

Spørgsmålet må besvares med udgangspunkt i grundlovens § 43, hvori det bl. a. hedder, at „ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov“; thi

det er en given sag, at når der her tales om skat, omfatter dette udtryk bl. a. toldafgifter, jfr. min Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 406, og Poul Meyer, *U.* 1953, s. 81. Om forståelsen af den citerede grundlovsbestemmelse foreligger der mange udtalelser fra specielt statsretskyndige.

Der er enighed om, at ordene „ved lov“ i grl. § 43 betyder noget andet end det i andre grundlovsbestemmelser, f. eks. slutningen af § 43 og bestemmelsen i § 73, 1. stk., 3. pkt., anvendte udtryk „ifølge lov“, og om, at § 43 principielt udelukker lovgivningsmagten fra at delegerer sin myndighed til at pålægge, forandre eller ophæve skatter, se min Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 552, Alf Ross og Ernst Andersen, *Dansk Statsforfatningsret II*, 1949, s. 62 f., Knud Berlin, *Den danske Statsforfatningsret II*, 1939, s. 213 f., Poul Meyer, *Centraladministrationens adgang til udstedelse af retsanordninger*, 1948, s. 231, og i *U.* 1953 s. 81, Matzen, *Den danske Statsforfatningsret III*, 1909, s. 124 f., Holck, *Den danske Statsforfatningsret I*, 1869, s. 190. Når Berlin og Matzen henholdsvis s. 12 og s. 16 udtaler, at man ikke ved den nævnte grundlovsbestemmelse særligt har villet fremhæve, at pålæg, forandring og ophævelse af skatter ikke kan ske ved anordning, idet „lov“ står i modsætning til finanslov, skal hertil bemærkes, at hvad man end mener at „lov“ står i modsætning til, er det givet, at bestemmelsen i almindelighed udelukker, at bestemmelser om pålæg, forandring og ophævelse af skat gives ved anordning. At grundlovsbestemmelsen udelukker delegationsanordninger, udtaler de nævnte forfattere som foran anført udtrykkeligt. I øvrigt er det tvivlsomt, om „lov“ står i modsætning til finanslov, se min *Statsforfatningsret* s. 422.

At udtrykkene „ved lov“ og „ifølge lov“ ikke er benyttet tilfældigt eller i flæng, fremgår af grundlovskomiteens behandling af grundlovsudkastets § 43, der svarer til den nugældende grundlovs § 43, se beretning om forhandlingerne på rigsdagen, 1849, sp.

## Bilag til beretn. ang. lovf. om værn mod dumping m. v.

1515. I udkastet hed det: „Ingen skat kan pålægges, intet statslån optages og ingen staten tilhørende domæne afhændes, uden ved lov“. Herom bemærker grundlovskomiteen, at „udtrykket *ved lov* måske dog her bruges i en alt for forskellig betydning, efter som talen er om skats pålæg eller om statslåns optagelse eller om en domænes afhændelse ved lov“. Komiteen foreslår derfor en ny formulering, i hvilken udtrykket „ved lov“ kun anvendes om skat, medens der i øvrigt bruges udtrykket „ifølge lov“: „Ingen skat kan pålægges uden ved lov, ej heller noget mandskab udskrives, noget statslån optages eller nogen staten tilhørende domæne afhændes uden i følge lov“.

Lovforslaget giver finansministeren en vidtgående bemyndigelse. I §§ 2 og 3 fastsættes betingelserne for, at dumpingtold og udligningstold kan indføres; men disse bestemmelser er af meget ubestemt indhold, se navnlig § 2, 3. stk., hvorefter rimeligt hensyn i hvert enkelt tilfælde skal tages „til forskelle i afsætningsforhold og salgsvilkår, forskelle i beskatning og til andre forskelligheder, der påvirker prisernes sammenlignelighed“. Selv om meningen måtte være, at finansministeren principielt er forpligtet til, dog med tilslutning fra folketingets finansudvalg, at træffe beslutning om indførelse af antidumpingtold eller udligningstold, vil der være levnet ministeren og finansudvalget et meget vidt spillerum, praktisk taget så vidt, at de frit kan undlade at træffe beslutning om indførelse af sådan told.

Det kan tænkes anført, at de omhandlede toldforhøjelser er af præventiv karakter, idet meningen er at holde varer som de omhandlede ude, at der altså er tale om en slags importforbud. En sådan betragtning kan jeg ikke tillægge betydning. Det drejer sig jo ganske klart om indførelse af beskyttelsestold.

Lovgivningsmagten har i en række tilfælde delegeret en vis myndighed til at foretage skatteforhøjelser og skattenedsættelser, hvilket kan tænkes at blive af betydning for besvarelsen af det foreliggende spørgsmål.

Det turde under alle omstændigheder være en given sag, at hvis lovgivningsmagten har foretaget delegerationer af et vist omfang, kan dette ikke påberåbes som støtte for delegerationer af et væsentlig større omfang. Det er jo f. eks. ganske klart, at en lov, som

bemyndigede finansministeren til ganske frit at ændre toldloven, ville være uforenelig med grundlovens § 43.

Uden betydning for det foreliggende spørgsmål er det, at skattelempelse og skatteforhøjelse undertiden i medfør af en bestemmelse i en lov, se navnlig statsskattelev nr. 149 af 10. april 1922 § 53, er sket ved finanslov, jfr. min Dansk Statsforfatningsret, s. 423.

Jeg mener heller ikke, at bestemmelsen i statsskattelevens § 42, 5. stk., og kommuneskattelevens § 5, 4. stk., om bemyndigelse henholdsvis for finansministeren og indenrigsministeren til at træffe bestemmelse om efterbeskatning af personer, der som følge af bortrejse til udland eller af andre grunde ikke er blevet medtaget ved skatteansættelsen, jfr. u. 1938. 1047 H., kan påberåbes som fortilfælde for det her omhandlede lovforslag. De nævnte bestemmelser vender sig mod skatteflugt og må betragtes som et supplement til bestemmelserne om den egentlige skatteligning. Det samme gælder om skatteudskrivningslov nr. 76 af 28. marts 1956 § 21, 2. stk., § 36, 1. og 2. stk., og § 37, 1. stk.

Ifølge lov om en fælleskommunal udligningsfond nr. 100 af 14. april 1937 § 20 skal finansministeren fastsætte, med hvilke forhøjelser og nedsættelser i de i § 14 omhandlede skalaer indkomstskatten skal opkræves, for at de tre fælleskommunale skatters nettoudbytte kan blive tilstrækkeligt til at dække udligningskassens tilsvær. Også denne bestemmelse er af en anden karakter end det foreliggende lovforslag. Fastsættelsen finder sted efter en budgetmæssig udregning, som frembyder en ikke ringe usikkerhed, jfr. u. 1953. 165; men der er ikke indrømmet finansministeren en nær så vidtgående frihed som efter lovforslaget. Det samme gælder om de finansministeren ved lov om kommunale ejendomsskatter nr. 188 af 20. maj 1933 § 10 og en række andre, i bek. nr. 133 af 27. april 1936 nævnte love givne bemyndigelser, hvorved bemærkes, at disse bemyndigelser ikke giver adgang til andet end en ligelig procentvis forhøjelse af indkomstskattebeløb, jfr. den nævnte bekendtgørelse. Endelig ses heller ikke de ved to love af 23. december 1864 regeringen givne bemyndigelser, jfr. forfatningen af 18. november 1863, § 50, til at ophæve visse

bestemmelser i toldloven af 4. juli 1863 at kunne blive af betydning for besvarelsen af det foreliggende spørgsmål. Den ene af disse bemyndigelser skulle benyttes, hvis der blev indgået en overenskomst med Sverige, den anden angik ophævelse af nogle bestemmelser for derved at afskære tvivl om, hvorvidt de var gældende efter Wienerfreden, se Rigsrådstidende 2. overord. samling 1864-65, tillæg A., sp. 39 ff. og 63 f.

En bestemmelse, som i henseende til bemyndigelsens omfang kan sidestilles med lovforslaget, findes derimod i lovb. om toldafgifter nr. 171 af 11. maj 1928, § 4, hvorefter der, hvis danske skibe eller udførselsvarer eller danske statsborgere bliver behandlet ugunstigere i et andet land end andre landes udførselsvarer, skibe eller statsborgere, ved kgl. anordning kan indføres en ekstra toldafgift på indtil 75 pct. af varens værdi. Ifølge § 4, 2. pkt., bortfalder imidlertid en sådan anordning, hvis den ikke tiltrædes af „den første efter dens udstedelse siddende rigsdag forinden rigsdagssamlingens slutning“. De tvivlsspørgsmål, som denne bestemmelse giver anledning til, skal ikke her søges besvaret.

Vedrørende den historiske baggrund for toldlovens § 4 bemærkes:

Ifølge toldforordningen af 1. februar 1797 § 49 er toldsatserne forskellige for „privilegerede“ og „uprivilegerede“ nationer, se også toldlov af 4. juli 1863 § 13. Ordningen beror på selve forordningens og lovens bestemmelser: Den nævnte § 13 frembyder derfor ikke noget problem i forhold til fællesforfatningen af 2. oktober 1855, § 48, der svarer til den nugældende grundlovs § 43.

Men ved toldlov nr. 88 af 5. maj 1908, § 5, indførtes en bestemmelse, som giver bemyndigelse til ved kgl. anordning at forhøje tolden — og lægge told på varer, som ellers er toldfri — f. s. v. angår varer, der indføres fra lande, der behandler danske skibe og varer ugunstigere end andre landes skibe og varer. Det kunne kun ske for et tidsrum af indtil 40 uger og over for samme land og samme vare kun en gang i løbet af et treår. Bestemmelsen har sin oprindelse i den betænkning, som blev afgivet af den i 1895 nedsatte toldkommission.

Toldlov nr. 108 af 29. marts 1924, § 4, er enslydende med den nugældende toldlovs § 4. Også den ovenfor nævnte bestem-

melse om anordningens godkendelse af rigsdagen findes altså i toldloven af 1924, § 4.

Efter toldloven af 1908 er grundloven blevet ændret i 1915, 1920 og 1953, uden at der er sket nogen ændring af den til grundloven af 1953, § 43, svarende grundlovsbestemmelse. Man kan da spørge, om ikke de nævnte grundlove derved stiltiende har godkendt, at grundlovsbestemmelsen tillader en bemyndigelse som den omhandlede. Dette er dog en virkelighedsfjern betragtning. Man har ved de nævnte grundlovsændringer antagelig slet ikke været opmærksom på spørgsmålet, som i alt fald ikke blev berørt under grundlovsforhandlingerne forud for grundloven af 1953. I denne forbindelse skal anføres, at bemyndigelsen, som det fremgår af bemærkningerne til det foreliggende lovforslag, ingen sinde er blevet anvendt. Man kan for øvrigt spørge, om bemyndigelsen måtte anses for bortfaldet ved grundloven af 1953, der ikke kender begrebet rigsdagssamling (folketingsamling), idet folketinget altid er „samlet“. Bestemmelsen om anordningens bortfald ved en rigsdagssamlings slutning kunne derfor ikke efter ordlyden komme til anvendelse. Bemyndigelsen måtte dog formentlig anses for gældende, således at anordningen bortfaldt ved et folketingsårs udløb. Toldlovens § 4 er nu med henblik på grundloven af 1953 ændret ved lov nr. 62 af 26. marts 1956, § 2.

Ser man da bort fra den betragtning, at grundlovene af 1915, 1920 og 1953 kan have godkendt bemyndigelsens forenelighed med grundloven, bliver spørgsmålet, om den omstændighed, at den almindelige lovgivningsmagt ved toldlovene af 1908, 1924 og 1928 har ment at kunne give de ovennævnte bemyndigelser, må opfattes som en autoritativ grundlovsfortolkning, jfr. de meget vidtgående udtalelser hos Ernst Andersen, Forfatning og Sædvane, 1947, s. 71, der kan blive afgørende for, om det foreliggende lovforslag kan anses for foreneligt med grundloven eller som en sædvane, der har ændret grundlovens § 43, jfr. min. Dansk Statsforfatningsret I, 1944, s. 140-47, og Ernst Andersen s. 128-37. Dette spørgsmål mener jeg at måtte besvare benægtende. Det er en forfatningsretlig urimelig antagelse, at lovgivningsmagten ved nogle gange at give den nævnte bemyndigelse, uden at spørgsmålet om dens forenelighed med grundloven har tildraget

sig opmærksomhed, skulle kunne gyldigt knæsesætte en uhjemlet grundlovsfortolkning. Toldloven har i en meget lang årrække indeholdt bemyndigelsen; men imod at anse denne for sædvaneretlig grundlovhjemlet taler det afgørende, at bestemmelsen aldrig er blevet praktiseret, jfr. Ernst Andersen s. 44 f. og 58.

Spørgsmålet om delegation af beskatningsmyndighed har foreligget bl. a. i Norge. I teori og praksis antages det, at sådan delegation inden for en vis begrænsning kan finde sted, se Castberg, Norges Statsforfatning II, 1947, s. 69 f.

Ifølge den norske grundlovs § 75 a tilkommer det stortinget „at give og ophæve love, at pålægge skatter, afgifter, told og andre offentlige byrder, som dog ikke gælder længere end til 1. juli det år, de næste storting sammentræder, medmindre de af dette udtrykkelig fornys“. Sådanne beslutninger fattes ifølge en langvarig praksis i stortingets plenum, altså ikke i odelsting og lagting hver for sig.

Som det ses, støder adgangen til delegation ikke i Norge på nogen vanskelighed svarende til den, som i Danmark beror på, at grundlovens § 43 bruger udtrykket „ved lov“.

Som begrundelse for en vis adgang for folkerepræsentationen til delegation af sin beskatningsmyndighed er det i Norge blevet anført, at der er et praktisk behov herfor, og det fremhæves, at behovet vanskeligt vil kunne foreligge, undtagen når stortinget ikke er samlet, se Castberg s. 69 f og Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 1948, s. 186 f, jfr. s. 183 f.

Hvilken betydning man nu end mener — uden for rene nødstilfælde — at kunne tillægge en sådan behovsbetragtning over for grundlovens § 43, må det fremhæves, at der ikke i Danmark er noget væsentligt behov for den omhandlede delegation. Folketinget er jo ifølge grundloven af 1953 altid samlet i betydningen af handledygtigt, og hvis folketetinget ikke „kan samles“, er der i grundlovens § 23 hjemmel til udstedelse af foreløbige love. Det er dog blevet anført, at der

f. s. v. er et praktisk behov for en lov svarende til det foreliggende forslag, som en sådan lov vil kunne få en større præventiv virkning over for dumping end den blotte mulighed for, at folketetinget vedtager en antidumpinglov. Dette er antagelig rigtigt; men dette præventionshensyn kan ikke føre til, at lovgivningsmagts beføjelse til at fastsætte antidumpingtold delegeres til finansministeren og finansudvalget. Mener man, at præventionshensynet bør tilgodeses, kan dette ske ved en lov, som under visse forudsætninger gør det til en pligt for finansministeren ved et lovforslag at indbringe spørgsmålet om indførelse af antidumpingtold eller udligningstold for folketetinget, medens en beslutning om indførelse af sådan told i overensstemmelse med grundlovens § 43 må ske ved lov. En sådan ordning vil ikke have væsentlig ringere præventiv virkning end en lov svarende til det foreliggende lovforslag, efter hvis § 4 der kræves tilslutning fra folketingets finansudvalg.

At finansministeren kun med finansudvalgets tilslutning kan træffe beslutning om pålæggelse af antidumpingtold eller udligningstold, indebærer naturligvis en ret sikker garanti for, at en sådan beslutning har politisk tilslutning i folketetinget. Men grundlovmæssigt kan en vedtagelse i finansudvalget ikke træde i stedet for lovgivningsformen. Bestemmelsen i grundlovens § 46, 2. stk., om, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketetinget vedtagne finanslov eller i en af folketetinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov, kan muligvis anses for ændret ved den sædvane, som tillader, at udgifter afholdes med tilslutning fra finansudvalget, se min Dansk Statsforfatningsret I, 1944, s. 142, jfr. Dansk Statsforfatningsret, 1953, s. 384 ff.; men en sådan sædvane foreligger ikke uden for bevillingsområdet.

Resultatet af mine overvejelser bliver, at jeg må anse forslaget til lov om værn mod dumping m. v. for uforeneligt med grundlovens § 43.

Med ærbødighed

Poul Andersen.

### Bilag 3.

Den 29. januar 1957.

I anledning af finansministeriets henvendelse angående spørgsmålet om, hvorvidt antidumpingtold og udligningstold kan pålægges på anden måde end ved lov i hvert enkelt tilfælde, skal jeg udtale følgende:

Den bemyndigelse, som foreslås meddelt finansministeren ved bestemmelsen i § 4 i forslaget til lov om værn mod dumping m. v., er så nøje afgrænset og præciseret gennem bestemmelserne i §§ 1-3, at det er udelukket at anse § 4 som ugyldig på grund af reglen i grundlovens § 3 om, at den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Der er derfor ikke grund til at gå nærmere ind på den af tidligere dansk forfatningsretsteori knæsatte lære om, at fuldmagtslove er i strid med grundlovens § 3, en lære, som har sit sidestykke i fremmed ret, jfr. Knud Berlin: Den danske Statsforfatningsret, II, 1939, s. 210-12, og bemærkninger hertil i min afhandling Forfatning og Sædvane, 1947, s. 49-53. Læren er aldrig blevet accepteret af den danske lovgivningsmagt eller af de danske domstole, jfr. herved højesterets dom i UfR 1941, s. 1076, om mælkeloven, hvor indsigelsen var fremme og blev afvist.

Efter den fortolkning, som H. Matzen har givet af grundlovens bestemmelse om, at „ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov“, kan det heller ikke antages, at bestemmelsen i lovforslagets § 4 er i strid med grundlovens § 43. Forklaringen på bestemmelsen er nemlig efter Matzen ikke, at man har ønsket at fremhæve, at forandring og ophævelse ikke kan ske ved anordning, men ordet „lov“ står i begyndelsen af grundlovens § 43 i modsætning til „finanslov“ for at betegne, at det ikke skal være den finanslovgivende myndigheds opgave at omregulere skatterne ved den årlige finanslov. Efter Matzen kan ordene „ved

lov“ ikke udelukke delegation til administrationen af kompetence til at udforme bestemmelser om pålæg, forandring eller ophævelse af skatter, og han anfører til støtte herfor bl. a., at en modsat fortolkning ville være en formalisme, og den reale betragtning, at da grænsen mellem ordningen af underordnede forhold vedrørende beskatningen, som alle er enige om kan ske ifølge en delegation fra lovgivningsmagten, og ordningen af vigtigere forhold, er flydende, vil det være en umulig opgave for domstole at skulle afgøre, om lovgivningsmagten er gået for vidt, jfr. Den danske Statsforfatningsret, 4. udg., III, 1909, s. 16, 75, 123-124.

Knud Berlin har i modsætning hertil i Den danske Statsforfatningsret, II, 1939, s. 213-14, været inde på, at det er tvivlsomt, om det, hvor det blot i almindelighed som i grundlovens § 43 — da § 46 — bestemmes, at en vis ordning skal træffes „ved lov“, efter ordene er lovligt at foretage en delegation af lovgivningskompetence til at pålægge, forandre eller ophæve skatter. Poul Andersen er i Dansk Statsforfatningsret, 1954, s. 552, gået videre i denne tankegang, jfr. i samme retning Alf Ross' kortfattede bemærkning s. 63 øverst i Alf Ross og Ernst Andersen: Dansk Statsforfatningsret, 1948.

I praksis har Matzens fortolkning hidtil været grundlaget for lovgivningen. Som eksempel herpå kan først nævnes den bestemmelse om tillægstold i § 4 i bkg. nr. 264 af 2. oktober 1956 af lov om toldafgifter m. m., der på dette punkt har været forbilledet for lovforslagets §§ 1-4 om antidumpingtold og udligningstold. I tilfælde, hvor danske skibe eller udførselsvarer måtte blive ugunstigere behandlet i andet land end andre landes skibe og udførselsvarer,



eller hvor danske statsborgere måtte blive ugunstigere behandlet i andet land end andre landes statsborgere i henseende til erhvervsvirksomhed, kan det herefter, såfremt traktatmæssige bestemmelser ikke er til hinder, ved en kongelig anordning bestemmes, at varer fra det pågældende land midlertidigt belægges med en afgift, eksklusiv den tarifmæssige told, af indtil 75 pct. af varens værdi. De politiske betænkeligheder, der måtte være ved, at afgørelsen er henlagt til administrationen, er siden 1924 imødegået ved en tilføjelse om en særlig ophørsmåde for sådanne anordninger, der nu går ud på, at anordningen ophører at have gyldighed, såfremt den ikke tiltrædes af folketinget inden 6 måneder efter dens udstedelse. Tiltrædelsen må ske ved en simpel beslutning af folketinget og ikke ved en forelæggelse efter reglen i grundlovens § 23 om foreløbige love. Herved har man dannet en anordningstype, som er en mellemform mellem den almindelige anordning og loven, et forhold, som er sjældent i dansk ret, men ret almindeligt f. eks. i engelsk ret.

Fra lovgivningsmagtens side synes der ikke hidtil fremsat bemærkninger, som tyder på, at man har næret forfatningsmæssige betænkeligheder ved toldlovens bestemmelse om administrativt pålæg af tillægstold, der jo i sit princip ganske svarer til den foreslåede antidumpingtold og udligningstold. Princippet findes allerede i det af regeringen i samlingen 1889-90 fremsatte lovforslag, jfr. Rigsdagstidende 1889-90, tillæg A. sp. 2257-58, jfr. sp. 2374, hvor det understreges, at grunden til, at man ikke ønskede at arbejde med automatisk virkende bestemmelser, men overlod til administrationen skønsomt at afgøre, om der er tilstrækkelig grund til ved anordning at bestemme, at der skal opkræves tillægstold, var, at „ønskeligheden af en sådan tillægstolds pålæg dog til en vis grad vil afhænge af omstændighederne i det konkrete tilfælde“. Tillægstolden er et toldpolitisk kampvåben, hvis anvendelse beror på en regeringsbeslutning efter en konkret vurdering. Bestemmelsen fandtes allerede i § 5 i lov nr. 88 af 5. maj 1908, og princippet om, at det afgøres af administrationen (regeringen), om der skal indføres tillægstold, har således et halvt århundredes hævd.

Også fra det egentlige beskatningsområde

kan der hentes en del eksempler på, at man i lovgivningspraksis er gået ud fra, at grundlovens § 43 ikke kan være til hinder for en ret vidtgående delegation. Ved § 10 i lov nr. 188 af 20. maj 1933 om kommunale ejendomsskatter bemyndigedes finansministeren til „i dertil fornødent omfang forholdsmæssigt at forhøje“ indkomstskatten til staten for at skaffe dækning for statskassens tilskud til nedsættelse af den amtskommunale grundskyld, dog ikke med mere end 20 mill. kr. Herved overlodes det til regeringens skøn, om statsskatten overhovedet skulle forhøjes, og for skatteårene 1934-35 og 1935-36 synes der efter Lovtildende ikke at være blevet gjort brug af bemyndigelsen, hvorimod den blev brugt for flere af de følgende år. At det herved blev overladt til regeringen inden for visse grænser at fastsætte statsindkomstskattens endelige størrelse ud fra en vurdering af den finansielle nødvendighed og hensigtsmæssighed, lader sig ikke bestride.

Samme princip er lagt til grund for bemyndigelsesbestemmelsen i § 4, stk. 4, i lov nr. 87 af 7. april 1936 om en kornordning, for § 6 i lov nr. 317 af 29. november 1935 om fordeling af oksekød til trængende personer, for § 2 i lov nr. 86 af 7. april 1936 om regulering af svineproduktionen og for § 2 i lov nr. 126 af 21. april 1936 om dækning af udgifter til foranstaltninger vedrørende landbrugets gæld. Se om gennemførelsen nærmere bekendtgørelserne nr. 133 af 27. april 1936, 92 af 8. april 1937, 110 af 5. april 1938, 141 af 23. marts 1939.

Endnu videregående delegationsbestemmelser er:

1) § 5 i lov nr. 645 af 14. december 1940 om ændringer i toldloven af 29. marts 1924. Tilvirkning her i landet af kunstsilke må kun finde sted med finansministerens tilføjelse og mod erlæggelse af en afgift, hvis størrelse fastsættes af finansministeren med tilslutning af rigsdagens finansudvalg.

2) § 3 i lov nr. 452 af 23. november 1951 om ændringer i og tilføjelser til toldloven af 29. marts 1924. Visse toldindrømmelser kan ophæves ved kongelig anordning.

3) § 5 i lov nr. 221 af 23. maj 1951 om afgift af huder, skind og læder. Finansministeren kan efter forhandling med handelsministeren under visse betingelser bestemme, at der 1/2 år efter lovens ikraft-

træden foretages regulering af visse afgifter, og efter yderligere  $\frac{1}{2}$  år kan der igen foretages regulering.

4) § 8 i loven af 23. juni 1956 om ændring i lov nr. 43 af 14. marts 1955 om forbrugsbegrænsende foranstaltninger. Finansministeren har fået overladt en vidtgående myndighed til at træffe bestemmelse om afvikling af tekstilafgifterne.

Det anførte er kun eksempler, der er fundet ved stikprøver, på, at man i administrationens og lovgivningsmagts praksis har fulgt og stadig følger Matzens fortolkning af ordene „ved lov“ i grundlovens § 43 og afviser den fortolkning af grundlovsbestemmelsen, som er fremført af Berlin — dog under tvivl — og af senere forfatningsretsteori. De betragtninger, der kan anføres for, at de omtalte lovbestemmelser er forfatningsstridige og ugyldige, vejer ikke tungt over for den faste lovgivningspraksis. De går i det væsentlige ud på, at „ved lov“ i grundlovens § 43 må ses som en modsætning ikke blot til „ved finanslov“, men også til „ved anordning“, og at delegation af lovgivningsmagt i det hele er en uheldig foreteelse. Om den første betragtning er historisk korrekt, er tvivlsomt og må være uden betydning på det nuværende tidspunkt, og den anden betragtning er kun en overførelse af de almindelige synspunkter fra fortolkningen af grundlovens § 3, synspunkter, som teorien her for længst har måttet opgive. Den generelle vurdering af domstolenes stilling til forfatningsfortolkningsproblemerne går ud på, at domstolene nærer den største respekt for den af lovgivningsmagten sædvanligvis fulgte fortolkning (usualinterpretationssynspunktet). Der kan efter min opfattelse ikke være begrundet tvivl om, at domstolene i givet fald vil opretholde bestemmelsen i toldlovens § 4 og bestemmelser, der følger dette mønster.

Det erindres herved, at der fra dansk praksis ikke kendes eksempler på, at højesteret har tilsidesat lovgivningsmagts fortolkning af grundlovens bestemmelser. Jeg tillader mig herom at henvise til min afhandling „Forfatning og Sædvane“, 1947, hvor der s. 41-70 er foretaget en analyse af fremførte påstande om lovbestemmelers uoverensstemmelse med grundloven, og udviklingerne s. 79-85 i Alf Ross og Ernst

Andersen: Dansk Statsforfatningsret II, 1948.

Til yderligere støtte for at opretholde bestemmelsen i toldlovens § 4 kan der henvises til, at det i det hele må anses for tvivlsomt, om bestemmelsen vedrører „skat“. Skattebestemmelser følger det formål at tilvejebringe indtægter for statskassen eller en anden offentlig kasse, se f. eks. Ottmar Bühler: Allgemeines Steuerrecht, 1927, s. 1, men tillægstoldens formål er at skaffe danske skibe, varer og statsborgere en bedre toldmæssig og erhvervs-mæssig behandling i udlandet. Den virker præventivt (prohibitivt) og ikke finansielt, og den kan for så vidt lige så godt erstattes af et forbud mod indførsel, der efter grundloven utvivlsomt kan udstedes af administrationen i henhold til en delegationsbestemmelse.

Det skal endelig til bekræftelse af, at det må anses for hensigtsmæssigt at overlade afgørelsen om tillægstold til administrationen i stedet for at være bundet af automatisk virkende regler i toldloven, oplyses, at man har fulgt samme praksis i Norge. Spørgsmålet var aktuelt i 1930-31 og igen i 1932, hvor stortinget vedtog en bestemmelse, som gav kongen myndighed til, hvis ekstraordinære forhold af handelspolitisk natur gjorde det påkrævet, i den tid, hvor stortinget ikke var samlet, at forhøje de ordinære toldsatser med indtil det firdobbelte eller, hvis varen var toldfri, at pålægge en told af indtil 50 pct. af værdien. Det hedder i en i stortingsforhandlingerne for 1932 6 a, s. 417, trykt skrivelse af 25. maj 1932 fra justitsdepartementet til finansdepartementet bl. a., at der intet kan være til hinder for, at kongen får myndighed til at fastsætte toldforhøjelser eller toldpålæg i visse situationer, som angives med tilstrækkelig bestemtthed, og inden for de grænser, som stortinget bestemmer, og at det må være afgørende, at forfatningen, når den ikke udtrykkelig udtaler noget andet, ikke kan antages helt at udelukke stortinget fra at delegere beskatningsmyndighed til kongen. Herved tages der afstand fra den forfatningsfortolkning, som var gjort gældende af Berlins samtidige i Norge, Morgenstjerne, på linje med Berlin. Også i nyere norsk forfatningsteori har man opgivet læren om,

at delegation af beskatningsmyndighed i princippet er forfatningsstridig, se F. Castberg: Norges Statsforfatning, II, 1947, s. 69-70, J. Andenæs: Statsforfatningen i Norge, 1945, s. 181. Heller ikke efter den svenske forfatning er der noget til hinder for, at afgørelser om antidumpingtold og udligningstold overlades til den udøvende magt, jfr. kgl. forordning nr. 164 af 12. maj 1950.

Konklusionen er, at bestemmelsen i dumpingforslagets § 4, stk. 1, ikke er i strid

med grundlovens § 43. Skulle man fra folketingets side ønske en strammere kontrol med finansministerens brug af bemyndigelsen, kan man affatte bestemmelsen ad modum toldlovens § 4 f. eks. således:

„Beslutning om pålæggelse af antidumpingtold eller udligningstold træffes af finansministeren ved bekendtgørelse. Såfremt denne ikke tiltrædes ved en beslutning af folketinget inden 6 måneder efter udstedelsen, ophører dens gyldighed. Ministeren kan på egen hånd ophæve bekendtgørelsen.“

Med ærbødighed

Ernst Andersen.

---

## Skrivelse vedrørende beretning om den 39. internationale arbejdskonference i Genève 1956.

Socialministeriet.

26. februar 1957.

Til folketinget.

I henhold til Den internationale Arbejdsorganisations statut art. 19, stk. 5 og stk. 6 b, er medlemsstaterne forpligtet til sædvanligvis i løbet af et år fra afslutningen af en arbejdskonference at forelægge de på konferencen vedtagne konventioner og henstillinger for den eller de myndigheder, under hvis forretningsområde sagen henhører, med henblik på gennemførelse af lovgivning eller andre foranstaltninger.

På den 39. internationale arbejdskonference, som blev afholdt i Genève i dagene fra den 6. til den 28. juni 1956, blev der vedtaget to henstillinger — nemlig henstilling nr. 101 om faglig oplæring i landbruget og henstilling nr. 102 om velfærdsforanstaltninger for arbejdere.

Ordlyden af de to henstillinger og en redegørelse for forhandlingerne på konferencen findes i vedlagte, af den danske regeringsdelegation afgivne beretning, som jeg hermed fremsender til folketingets medlemmer.

Henstillingen om faglig oplæring i landbruget angiver principperne og målene for faglig oplæring og fremhæver, at oplæringen bør tilrettelægges således, at landbefolkningen snarest muligt kan nå frem til at få en

uddannelse og oplæring, der i kvalitet svarer til bybefolkningens.

Henstillingen om velfærdsforanstaltninger, der omfatter manuelle og ikke-manuelle arbejdere i offentlige eller private virksomheder med undtagelse af arbejdere beskæftiget i landbruget og til søs, tager sigte på følgende velfærdsforanstaltninger:

1. Adgang til at indtage måltider på eller i nærheden af virksomheden,
2. Adgang til hvile under arbejdet og
3. Transportmuligheder til og fra arbejdet.

Henstillingen indeholder en lang række detaljerede råd og forslag om, hvorledes disse foranstaltninger vil kunne gennemføres.

Socialministeriet vil i den kommende tid træde i forbindelse med de myndigheder og organisationer, under hvis område de i henstillingerne omhandlede foranstaltninger henhører, for at få undersøgt, i hvilken udstrækning disse foranstaltninger allerede er gennemført her i landet, og hvorvidt det vil være formålstjenligt under hensyn til forholdene i Danmark at søge lovgivning og praksis bragt i overensstemmelse med henstillingerne.

**Johan Strøm.**

/ J. Bonnesen.