

Tillægsbetænkning

over

I. forslag til lov om indkomstbeskatning af aktieselskaber m. v. og II. forslag til lov om ændring af lov vedrørende personlig skat til kommunen.

(Afgivet af udvalget den 3. juni 1960.)

Udvalget har holdt 3 møder efter lovfor-
slagenes 2. behandling og herunder haft et
samråd med finansministeren. Der er mod-
taget en henvendelse fra Investor, Aktie-
selskabet for Kapitalanlæg.

Ad I. Forslag til lov om indkomstbeskat- ning af aktieselskaber m. v.

Et flertal (socialdemokratiets, det radikale
venstres og Danmarks retsforbunds med-
lemmer af udvalget) indstiller lovforslaget
til *endelig vedtagelse* med nedenstående af
finansministeren under nr. 1-4 og 6-8 fore-
slåede ændringer, der er tiltrådt af udvalget
eller flertallet.

Ved ændringsforslag nr. 1 og 3 foreslås
det at åbne mulighed for, at finansierings-
institutter, der oprettes i aktieselskabsform,
og som omfattes af bestemmelserne i lov
nr. 332 af 5. december 1958 om visse finan-
sieringsinstitutter, kan blive fritaget for be-
skatning i lighed med, hvad der foreslås
for kreditforeninger og lignende realkredit-
institutioner. Efter den nævnte lov skal de
pågældende aktieselskaber have finansiering
af et for hvert enkelt selskab nærmere an-
givet erhvervsområde som eneste formål.

Finansministeren har over for udvalget
udtalt, at han har til hensigt kun at ind-
rømme skattefritagelse, så længe et finan-

sieringsinstituts indtjeningsevne ikke over-
stiger en normal forrentning af den ind-
skudte aktiekapital.

Ved ændringsforslag nr. 4, der er tiltrådt
af flertallet, erstattes det foreslåede udbyt-
tefradrag med et såkaldt indkomstfradrag.
Dette fradrag, der er uafhængigt af, om
selskabet udbetaler udbytte, udgør halv-
delen af selskabets skattepligtige indkomst,
dog højst 2½ pct. af den indbetalte aktie-
kapital.

Ændringsforslaget indeholder tillige en
tilføjelse til reglen om opgørelsen af den
indbetalte aktiekapital. Hvis et selskab
i forbindelse med en rekonstruktion ned-
skriver sin aktiekapital, vil dette medføre,
at overgrænsen for indkomstfradraget ned-
sættes. Opskriver selskabet senere sin ak-
tiekapital til den oprindelige størrelse ved
hjælp af midler, der er indtjent efter re-
konstruktionen, har man fundet det rime-
ligt, at denne opskrivning skal tages i be-
ragtning ved indkomstfradragets beregning,
selv om den må anses for en friaktieud-
stedelse og derfor principielt ikke skal
medregnes, når den er sket den 1. januar
1962 eller senere.

Efter ændringsforslaget skal finansministe-
ren endvidere kunne fritage holdingselskaber
for beskatning, når deres eneste formål er
at eje aktier i et bestemt andet selskab,

hvori de ejer mindst 25 pct. af aktiekapitalen. Bestemmelsen tager sigte på holdingselskaber, der er oprettet med det formål at bevare dansk indflydelse på ledelsen af datterselskaber, der er hjemmehørende her i landet.

Ved ændringsforslag nr. 6 ændres overgangsreglerne som følge af, at udbyttefradraget nu foreslås erstattet af et indkomstfradrag.

Ændringsforslag nr. 8 tager sigte på forsikringselskaber, der er organiseret på samme måde som kommanditselskaber og partrederier, og som derfor efter de nu gældende regler beskattes på samme måde som aktieselskaber. Efter ændringsforslaget skal finansministeren kunne fritage deltagerne i disse selskaber for den i forslaget § 38 omhandlede særlige beskatning på betingelse af, at selskabet fortsat beskattes som aktieselskab, og at deltagerens skattemæssige stilling bliver den samme som hvis de var aktionærer i et aktieselskab.

Ændringsforslag nr. 2 og 7 er redaktionelle.

Et *mindretal* (venstres og det konservative folkepartis medlemmer af udvalget) tiltræder de af finansministeren stillede ændringsforslag nr. 1-3 og 6-8. Ved underændringsforslag nr. 5 til det af finansministeren stillede ændringsforslag nr. 4 foreslår mindretallet, at maksimum for det foreslåede indkomstfradrag forhøjes fra $2\frac{1}{2}$ pct. til 5 pct. af den indbetalte aktiekapital. Under forudsætning af, at dette underændringsforslag vedtages, vil mindretallet kunne stemme for lovforslaget med de af finansministeren i øvrigt foreslåede ændringer.

Ad II. forslag til lov om ændring af lov vedrørende personlig skat til kommunen.

Udvalget indstiller lovforslaget til *endelig vedtagelse* med nedenstående af indenrigsministeren foreslåede ændring, hvorefter staten og dens institutioner ikke skal svare erhvervsskat af indtægt i form af jordskyld og arvefæsteafgifter. Disse indtægter er meget begrænsede og beskattes næppe i nogen kommune.

Ændringsforslag

til

I. forslag til lov om indkomstbeskatning af aktieselskaber m. v.

Af *finansministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 3.

1) I stk. 1 indføjes som nyt nummer efter nr. 8):

„9). De i lov nr. 332 af 5. december 1958 om visse finansieringsinstitutter omhandlede aktieselskaber, for så vidt finansministeren i hvert enkelt tilfælde træffer bestemmelse herom. Fritagelsen gælder i så fald kun for indtægt ved de pågældende selskabers almindelige vedtægtsmæssige virksomhed, men ikke for indtægt ved drift, udlejning eller bortforpagtning af fast ejendom eller ved anden virksomhed.“

Til § 8.

2) I stk. 2 udgår ordene „af d. d.“.

Til § 9.

3) Paragraffen affattes således:

„§ 9. De i § 1, stk. 1, nr. 6, § 2 og § 3, stk. 1, nr. 6 og 9, nævnte selskaber og foreninger m. v. kan ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst kun fratække udgifter, som vedrører de indkomstkilder, hvis indtægter er skattepligtige.“

Af *finansministeren*, tiltrådt af et *flertal* (Niels Andersen, Baunsgaard, Holger Eriksen, Ove Hansen, Hans R. Knudsen, Kolbjørn, Peter Nielsen, Retoft og Axel Sørensen):

Til § 17.

4) Paragraffen affattes således:

„§ 17. De i § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, nævnte aktieselskaber og andre selskaber udreder indkomstskatten med 44 pct. af det beløb, hvormed den skattepligtige indkomst overstiger det efter reglerne i stk. 2 opgjorte indkomstfradrag, jfr. dog § 35, stk. 2.

Stk. 2. Indkomstfradraget udgør halvdel af selskabets skattepligtige indkomst, dog højst $2\frac{1}{2}$ pct. p. a. af selskabets indbetalte

aktiekapital beregnet på grundlag af aktier-nes pålydende værdi. Friaktier henregnes kun til aktiekapitalen, såfremt de er tildelt selskabets aktionærer før den 1. januar 1962. Som friaktier betragtes ikke, hvad der af et selskab i henhold til en samtidig med en nedskrivning af aktiekapitalen vedtaget og i selskabets love eller vedtægter optaget beslutning anvendes til en opskrivning af aktiekapitalen til dens oprindelige størrelse før nedskrivningen, for så vidt nedskrivningen er sket for at bortskaffe en fremkommet underskudssaldo. Har aktionærerne udstedt forskrivninger for en del af aktiekapitalen, ses der bort fra denne del af kapitalen i det omfang, forskrivningerne ikke er indfriet. Et selskabs beholdning af egne aktier fragår ved opgørelsen af indbetalt aktiekapital. De foran anførte regler om beregning af indkomstfradrag i aktieselskaber finder tilsvarende anvendelse på de i § 1, stk. 1, nr. 2, nævnte selskaber.

Stk. 3. Godtgør et af de i § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, nævnte selskaber, at en vis del af dets skattepligtige indkomst hidrører fra virksomhed i udlandet, nedsættes den beregnede indkomstskat med halvdelen af det skattebeløb, der forholdsmæssigt svarer til den nævnte del af indkomsten. Ved opgørelsen af den del af den skattepligtige indkomst, der hidrører fra virksomhed i udlandet, regnes alene med den ved nævnte virksomhed indtjente nettoindtægt efter fradrag af i udlandet erlagte skatter. Hvor det er forbundet med betydelige praktiske vanskeligheder at opgøre, hvor stor en del af den skattepligtige indkomst der hidrører fra virksomhed i udlandet, kan ligningsrådet tillade, at nedsættelsen beregnes på et andet grundlag.

Stk. 4. Såfremt der i den skattepligtige indkomst for et af de i § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, nævnte selskaber indgår udbytte fra andre selskaber, kan finansministeren efter ansøgning eftergive det udbyttmodtagende selskab — moderselskabet — den del af skatten, der svarer til forholdet mellem det modtagne udbytte og den skattepligtige indkomst. Der kan dog ikke eftergives et større beløb end det, som det påhviler det udbyttegivende selskab — datterselskabet — at udrede i skat af udbyttet til moderselskabet. Lempelse efter foranstående regler kan kun indrømmes, såfremt modersel-

skabet i hele det indkomstår, hvori udbyttet er modtaget, har ejet mindst 25 pct. af datterselskabets aktiekapital eller andelskapital.

Stk. 5. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan finansministeren helt eller delvis eftergive skat, der er pålignet de i § 1, stk. 1, nr. 1, omhandlede aktieselskaber, når selskabets eneste faktiske virksomhed er at eje og administrere aktier i et bestemt andet selskab, og når selskabet i hele det pågældende indkomstår har ejet mindst 25 pct. af aktiekapitalen i dette andet selskab.“

Underændringsforslag til ændringsforslag nr. 4.

Af et *mindretal* (Jens Chr. Christensen, Fanger, Per Federspiel, Foged, Anker Lau, Poul Møller, Paabøl og Reedtz-Thott):

5) I den ved ændringsforslag nr. 4 foreslåede affattelse af lovforslagets § 17 ændres i stk. 2 „2¹/₂ pct.“ til: „5 pct.“.

Af *finansministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 35.

6) Stk. 2 affattes således:

„*Stk. 2.* For skatteårene 1962-63—1964-65 inkl. kan den indkomstskat, der pålignes de i § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, nævnte selskaber, ikke overstige det beløb, der fremkommer, når skatten beregnes efter følgende regler:

Skatteåret 1962-63: 12 pct. af den del af den skattepligtige indkomst, der ikke overstiger 5 pct. af den indbetalte aktiekapital eller andelskapital, og 48 pct. af resten af indkomsten.

Skatteåret 1963-64: 15 pct. af den del af den skattepligtige indkomst, der ikke overstiger 5 pct. af den indbetalte aktiekapital eller andelskapital, og 48 pct. af resten af indkomsten.

Skatteåret 1964-65: 18 pct. af den del af den skattepligtige indkomst, der ikke overstiger 5 pct. af den indbetalte aktiekapital eller andelskapital, og 48 pct. af resten af indkomsten.

Den indbetalte aktiekapital eller andelskapital opgøres på samme måde som ved beregningen af indkomstfradrag i § 17, stk. 2.“

Til § 38.

7) I stk. 3, næstsidste linje, udgår ordene „af dags dato“.

8) Efter stk. 5 indsættes som nyt stykke:
„Stk. 6. Finansministeren kan fritage for den i stk. 1-3 omhandlede særlige beskatning, når vedkommende selskab m. v. driver forsikringsvirksomhed og er optaget i forsikringsregisteret. Såfremt fritagelse meddeles, skal selskabet m. v. være undergivet de i denne lov indeholdte regler om indkomstbeskatning af aktieselskaber. De af deltagere til selskabet m. v. indbetalte beløb sidestilles herved med indbetalt aktiekapital. Udlodninger til deltagere skal beskattes hos disse som aktieudbytte,

ligesom reglerne i lov om særlig indkomstskat m. v. om fortjeneste eller tab ved afhændelse eller afståelse af aktier, andelsbeviser og lignende værdipapirer, ved afhændelse eller afståelse af tegningsret til sådanne værdipapirer eller ved udlodning af likvidationsprovenu fra aktieselskaber og andelsselskaber skal komme til anvendelse på andelene i selskabet m. v. Hvis fritagelse meddeles, kommer reglerne i stk. 4 ikke til anvendelse.“

II. forslag til lov om ændring af lov vedrørende personlig skat til kommunen.

Af *indenrigsministeren*, tiltrådt af *udvalget*.

Til § 4.

I næstsidste og sidste linje udgår ordene „, jordskyld, arvefæsteafgifter“.

Niels Andersen,
næstformand.

Baunsgaard.

Jens Chr. Christensen.

Holger Eriksen,
formand.

Fanger.

Per Federspiel.

Foged.

Ove Hansen.

Hans R. Knudsen.

Kolbjørn.

Anker Lau.

Poul Møller.

Peter Nielsen.

Paabøl.

Reedtz-Thott.

Retoft.

Axel Sørensen.

Skrivelse fra statsministeren vedrørende indstilling til kongelig stadfæstelse af det af folketinget vedtagne forslag til lov om den offentlige sygeforsikring, bilagt en udtalelse fra professor Alf Ross.

Statsministeriet.

København, den 9. juni 1960.

Med skrivelse af 2. juni 1960 har hr. formanden hertil oversendt en af 65 folketingsmedlemmer under henvisning til grundlovens § 73, stk. 2, fremsat begæring om, at det af folketinget den 1. juni 1960 vedtagne forslag til lov om den offentlige sygeforsikring først indstilles til kgl. stadfæstelse, efter at nyvalg til folketinget har fundet sted og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing.

Jeg har i denne anledning anmodet professor i retsvidenskab ved Københavns universitet, dr. jur. et phil. Alf Ross om at ville afgive en udtalelse om, hvorvidt bestemmelsen i § 65, stk. 3, nr. 3, i det omhandlede lovforslag må antages at medføre, at grundlovens § 73, stk. 2, om udskydelse af stadfæstelsen kan finde anvendelse på lovforslaget. Som det fremgår af det af professoren afgivne responsum af 8. juni 1960, hvoraf et antal afskrifter vedlægges, deler professoren det af de 3 regeringspartier under behandlingen i folketinget indtagne standpunkt, hvorefter § 65, stk. 3, nr. 3, ikke kan anses for at være en ekspropriationsbestemmelse, og § 73, stk. 2, som følge heraf ikke finder anvendelse på det omhandlede lovforslag.

Jeg må herefter mene, at der ikke foreligger fornødent grundlag for at imødekomme det fremsatte krav om udskydelse af lovforslagets stadfæstelse, og agter derfor at lade indstille til Hans Majestæt Kongen, at lovforslaget stadfæstes i det til fredag den 10. juni 1960 berammede statsrådsmøde.

/ R. Bruun-Pedersen.

Kampmann.

Folketingets formand.

Bilag.

STATSMINISTERIET.

Statsministeriet har den 8. juni 1960 fra professor i retsvidenskab ved Københavns universitet, dr. jur. et phil. Alf Ross modtaget følgende udtalelse:

„Med skrivelse af 2. ds. har statsministeriet til brug for en afgørelse, der skal træffes i statsrådet den 10. ds., anmodet mig om at fremkomme med en udtalelse om, hvorvidt bestemmelsen i § 65, stk. 3, nr. 3, i det af folketinget den 1. juni d. å. endeligt vedtagne forslag til lov om den offentlige sygeforsikring må antages at medføre, at reglen i grundlovens § 73, 2. stk., om udskudt stadfæstelse finder anvendelse på lovforslaget. Idet bemærkes, at bortrejse har beskåret den i forvejen knappe frist for besvarelsen, skal jeg i den anledning udtale følgende.

1. Lovforslagets § 65, stk. 3, nr. 3, bestemmer et vilkår for, at medlemmerne af en fortsættelsessygekasse, der fortsætter sin virksomhed som sygeforsikringsforening efter 31. december 1962, fritages for at yde det i forslaget § 34, stk. 1 og 2, omhandlede bidrag til en anerkendt sygekasse. Vilkåret går ud på, at foreningens vedtægt skal indeholde bestemmelse om følgende:

„Såfremt foreningens virksomhed som sygeforsikringsforening ophører, skal den forening tilhørende formue — bortset fra sådanne midler, for hvilke særlige bestemmelser truffet af andre end foreningens ledelse vil være til hinder herfor — efter en af foreningens repræsentantskab truffet afgørelse enten overføres med forholdsmæssige andele til de anerkendte sygekasser, til hvilke dens nydende medlemmer er overført ved ophøret eller i øvrigt er overført inden for de sidst forløbne 5 år, eller benyttes til et af socialministeren godkendt formål.“

2. Grdl. § 73, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse:

„Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en tredjedel af folketingets medlemmer inden for en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det

først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til folketinget har fundet sted, og forslaget på ny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing.“

Det bemærkes, at betingelsen for at bringe grundlovens § 73, 2. stk., til anvendelse alene er, at et lovforslag vedrører ekspropriation. Det kræves altså ikke, at de i grundloven § 73, 1. stk., stillede krav til ekspropriationer er krænkede. Det er derfor urigtigt, når problemet ved et par lejligheder under debatten i folketinget er stillet på, om bestemmelsen i forslaget § 65, stk. 3, nr. 3, er grundlovsstridig. (Folketingets forhandlinger den 1. juni 1960, fortryk sp. 6207, 6216). Grundloven § 73, 2. stk., kan påberåbes også i tilfælde af, at ekspropriationsbestemmelsen er utvivlsomt grundlovmæssig, især under hensyn til, at der er ydet fuldstændig erstatning.

Der er blandt forfatterne fuld enighed om, at grundloven § 72, 2. stk., må kunne påberåbes, blot et lovforslag indeholder en enkelt bestemmelse om ekspropriation (Ross, *Dansk Statsforfatningsret I* (1959), 290; Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret* (1954), 327; Berlin, *Den danske Statsforfatningsret II* (2. udg. 1939), 23). Folketinget er ved flere lejligheder gået ud fra samme opfattelse (Rigsdagsårbog 1921-22, 607, og 1922-23, 275).

Efter sammenhængen kan der ikke være tvivl om, at udtrykket „ekspropriation af ejendom“ må sigte til ethvert indgreb, der anses for omfattet af kravene i paragraffens 1. stk., 2. og 3. punktum, altså især kravet om fuldstændig erstatning.

3. Det spørgsmål, der rejses, kan herefter formuleres således: Kan reglerne i grundloven § 73, 2. stk., om udskudt stadfæstelse, bringes til anvendelse på det foreliggende lovforslag med den begrundelse, at forslaget i § 65, stk. 3, nr. 3, indeholder en bestemmelse vedrørende ekspropriation?

Den pågældende bestemmelse er, jfr. punkt 1, affattet således, at den stiller krav om en vis begrænsning i fortsættelseskassens rådighed over sin formue ved ophør som vilkår for opnåelse af medlemmernes fritagelse for at yde det i § 34, stk. 1 og 2, omhandlede bidrag til en anerkendt sygekasse. Det vil derfor lønne sig at opløse det stillede spørgsmål i to, nemlig:

(1) er den krævede rådighedsbegrænsning i sig selv af ekspropriativ natur, d. v. s. måtte en sådan rådighedsbegrænsning anses for en ekspropriation, dersom den var pålagt ubetinget? og

(2) vil det, hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, gøre nogen forskel, at rådighedsbegrænsningen ikke er pålagt ubetinget, men kun som et vilkår for medlemmernes fritagelse for en vis ydelsespligt, der ellers ville påhvile dem?

For oversigtens skyld skal jeg straks anføre, at medens jeg er i tvivl om, hvorledes det første spørgsmål skal besvares, men dog nærmest tilbøjelig til at mene, at en ubetinget rådighedsbegrænsning måtte anses for et ekspropriativt indgreb, er jeg derimod ikke i tvivl om, at den omstændighed, at rådighedsbegrænsningen er krævet kun som vilkår for opnåelsen af bidragsfrihed, må bringe bestemmelsen uden for de ekspropriative indgrebs område.

4. Det første spørgsmål er altså dette, om en rådighedsbegrænsning som den i forslaget § 65, stk. 3, nr. 3, omhandlede måtte anses for et ekspropriativt indgreb, dersom det var pålagt ubetinget.

Ved besvarelsen af dette spørgsmål må det erindres, at grundloven ikke indeholder nogen præcis angivelse af, hvilke indgreb i borgernes rettigheder der er ekspropriative, d. v. s. omfattes af kravene i grundloven § 73, 1. stk. Grundloven taler om „at afstå sin ejendom“, men der har altid såvel i teorien som i lovgivningens og domstolens praksis været enighed om, at der hermed blot udtales et princip, hvis nærmere indhold må fastsættes ved fortolkning — såvel med hensyn til hvilke rettigheder der beskyttes, som med hensyn til hvilke indgreb heri beskyttelsen omfatter. Der har fra teoriens side været gjort adskillige forsøg på at basere denne fortolkning på et enkelt, simpelt princip, men ingen af disse forsøg har vundet almindelig tilslutning; og det er i dag

den herskende opfattelse, at afgørelsen af, om et vist indgreb i en vis rettighed er ekspropriation eller ej, må bero på et helhedsskøn, i hvilket en række hensyn, der ikke udtømmende lader sig angive, indgår. Jeg tillader mig herom at henvise til den udførlige fremstilling af problemet i 2. bind af min *Dansk Statsforfatningsret* (1960), side 535-564.

Selv om nu den omhandlede rådighedsindskrænkning ikke ligner de *typiske* ekspropriationer — f. eks. afståelse af et grundstykke til gennemførelse af en almenyttig foranstaltning — er spørgsmålet derfor ingenlunde afgjort dermed. Der kan anføres mange eksempler på, at ekspropriationsbestemmelserne er blevet anset for anvendelige også på rådighedsbegrænsninger og lignende indgreb, der afgjort ligger uden for de typiske ekspropriationsområde.

Rådighedsbegrænsningen går efter forslaget § 65, stk. 3, ud på, at foreningens repræsentantskab i tilfælde af foreningens ophør med hensyn til foreningens formue kun kan bestemme, *enten* at den forholds-mæssigt overføres til de anerkendte sygekasser, til hvilke dens nydende medlemmer er overført, *eller* at den skal benyttes til et af socialministeren godkendt, socialt formål. Begrænsningen betyder altså, at foreningen er afskåret fra at udnytte den frihed, der normalt inden for visse grænser må tilkomme en privat forening til at bestemme, hvorledes der ved foreningens opløsning skal forholdes med foreningsformuen, specielt at bestemme, at formuen, efter at foreningens forpligtelser er dækket, skal udloddes på medlemmerne (Poul Meyer, *Dansk Foreningsret* (1950), 199 f).

Om en sådan begrænsning i en privat forenings frihed til at råde over de midler, der alene hidrører fra medlemmernes indskud og foreningens virksomhed, må anses for ekspropriation eller ej, kan næppe afgøres i almindelighed under ét for alle foreninger, men besvarelsen må bero på de nærmere omstændigheder. Det kan næppe bestrides, at forholdene kan ligge på en sådan måde, at indgrebet må anses for en ekspropriation. Hvis man f. eks. forestiller sig en andelsforening med begrænset og lukket medlemstal, hvis formue er tilvejebragt ved medlemmernes kapitalindskud og foreningens virksomhed, forekommer det

mig sandsynligt, at en bestemmelse, der udelukkede udlodning af kapitalandelene, måtte betragtes som en ekspropriationsbestemmelse, hvis da ikke ganske særegne forhold kunne begrunde det modsatte.

En besvarelse af spørgsmålet, hvorvidt ud fra lignende synspunkter også den her foreliggende rådighedsbegrænsning må anses for at være af ekspropriativ natur eller ej, vil forudsætte en mere indgående undersøgelse af omstændighederne, herunder især af, hvorledes de pågældende foreningers formue er tilvejebragt, og af medlemsforholdene. Den korte frist for besvarelsen har ikke levnet mig tid til at tage disse spørgsmål op, hvilket heller ikke er påkrævet, fordi jeg tror, at behandlingen af problemets anden side under punkt 5 klart vil vise, at der i den foreliggende situation ikke kan være tale om ekspropriation.

Jeg må derfor vedrørende det under dette punkt behandlede spørgsmål nøjes med at sige, at dets besvarelse er tvivlsom og må bero bl. a. på en nærmere undersøgelse af de pågældende foreningers formue- og medlemsforhold, og at jeg ingenlunde på forhånd tør udelukke den mulighed, at indgrebet må anses for at være ekspropriativt.

5. Det andet spørgsmål er herefter, om den omstændighed, at rådighedsbegrænsningen ikke er pålagt ubetinget, men kun som et vilkår for medlemmernes fritagelse for bidragspligt, uanset hvad man mener om det første spørgsmåls besvarelse, må udelukke, at indgrebet kan anses for at være ekspropriativt. Som nævnt mener jeg, at dette spørgsmål må besvares bekræftende.

Det er nu ingenlunde min mening at hævde, at der aldrig kan foreligge ekspropriation, så snart et indgreb ikke er pålagt som en ubetinget retspligt, der kan gennemføres ved hjælp af statens tvangsapparat, men i vis forstand kræver den berettigedes frivillige tilslutning. Den moderne stat kan på så mange måder gribe ind i borgernes rettigheder og interesser ved at pålægge byrder eller tilstå eller åbne adgang til at opnå fordele. Hvis nu en ejendomsafståelse eller en rådighedsbegrænsning nok kræver den berettigedes retligt set frivillige tilslutning, men denne tilslutning er en betingelse for, at vedkommende kan undgå visse byrder eller opnå visse fordele, vil det faktisk

være så som så med frivilligheden. Teknikken er den, at ejeren „tvinges til at gå frivilligt med“. Under disse forhold kan det meget vel tænkes, at den tvang, ejeren på denne måde udsættes for, ganske må ligestilles med en formel retspligts tvang, og at det „frivillige“ indgreb derfor må anses for en ekspropriation.

Som eksempel herpå kan nævnes lov nr. 563 af 4. oktober 1919 om lens og stamhuses overgang til fri ejendom. Loven var principielt formuleret således, at den gav lensbesidderne en *ret* til mod visse ydelser at overtage deres besiddelser til fri ejendom. Men hertil føjedes der en bestemmelse om, at dersom besidderne ikke inden en vis frist „frivilligt“ havde benyttet sig af deres adgang til at overtage til fri ejendom, ville der blive pålagt deres besiddelser en betydelig årlig afgift til staten. Skønt altså afløsningen formelt var frivillig, er loven dog altid blevet betragtet som en ekspropriationslov. Højesteret udtalte, at „betydningen af, at disse regler fremtræder som kun fastsættende vilkårene for en fra besidderens side frivillig afløsning, svækkes ved den i lovens § 11, 2. stykke, indeholdte afgiftsregel, der vil virke som en tvang“ (*Ugeskrift for Retsvæsen* 1921, side 152.)

På den anden side er det klart, at afståelser og begrænsninger, en ejer frivilligt indgår på, i mangfoldige tilfælde ikke vil være ekspropriation. Staten må kunne købe eller lokke visse ejere til at indgå på visse afståelser af eller begrænsninger i deres ejendomsret mod at tilsige dem visse lempelser i byrder, der ellers retmæssigt ville hvile på dem, uden at afståelsen eller begrænsningen kan anses for en ekspropriation. Grænsen mellem de tilfælde, der må betragtes som (maskeret) ekspropriation, og de tilfælde, der er virkelig frivillige ordninger, må principielt bero på arten og styrken af den pression, der udøves mod den ejer, der ikke frivilligt går med. Hvis de byrder eller ulemper, han da udsættes for, ikke har nogen anden rimelig begrundelse end netop at være et pressionsmiddel, og dersom pressionen er af betydelig styrke, synes det rimeligt at antage, at forholdet har karakter af ekspropriation. Således lå forholdet netop ved loven for lens og stamhuses overgang til fri ejendom. Den i § 11 omhandlede afgift ramte ikke andre end de modvillige

ejere og havde ingen anden rimelig begrundelse end den at virke som et pressionsmiddel. Hvis derimod den ulempe, der rammer den modvillige ejer, er en byrde, der allerede ud fra andre hensyn er pålagt ham og andre i lignende stilling, kan den omstændighed, at de ejere, der indgår på en ejendomsbegrænsning, derved opnår visse særlige fritagelser, ikke bringe forholdet ind under ekspropriationspunktet.

Anvendt på den foreliggende bestemmelse i lovforslagets § 65, stk. 3, nr. 3, må disse synspunkter føre til, at der ikke foreligger et ekspropriationsindgreb.

Det pres, der herved lægges på fortsættelseskasserne, består i, at deres medlemmer, om kassen ikke frivilligt accepterer den nævnte rådighedsbegrænsning med hensyn til formuen, må betale det i forslaget § 34, stk. 1 og 2, omhandlede bidrag af 24 kr. årligt til en anerkendt sygekasse. Denne byrde er imidlertid ikke en særskat, der lægges netop på de modvillige foreninger og kun på disse for at tvinge dem til at gå „frivilligt“ med. Afgiftsbyrden er begrundet i almindelige forsikringsmæssige hensyn og påhviler ifølge forslaget § 34, jfr. § 6, enhver person, der ikke er nydende medlem af en anerkendt sygekasse. Reglen i § 65, stk. 3, betyder altså ikke, at der pålægges de modvillige fortsættelseskasser en særlig byrde, men at der tilbydes de kasser, der vil indgå på de stillede betingelser, en særegen fordel, nemlig den fordel at blive fritaget for den afgift, der ellers ifølge almindelige regler ville påhvile dens medlemmer.

At der ikke foreligger nogen ekspropriationsbestemmelse, indses måske klarest, om man tænkte sig, at § 65, stk. 3, overhovedet ikke fandtes i forslaget — altså netop således som det var tilfældet, da forslaget oprindeligt blev fremsat for folketinget. Forholdet ville da være det, at der ville påhvile medlemmerne af fortsættelsesygekasserne såvel som medlemmerne af andre private sygeforsikringsforeninger pligt til at betale den i § 34, jfr. § 6, omhandlede afgift. Man kan finde denne ordning mere eller mindre rimelig og velbegrundet, men den indeholder formentlig intet grundlovsstridigt og ingen ekspropriationsbestemmelse. Antages dette, synes det indlysende, at det endelige forslags § 65, stk. 3, der i forhold hertil indeholder den lempelse, at

der på visse vilkår kan opnås afgiftsfrihed, ikke kan opfattes som en ekpropriation.

Hvis der fra fortsættelseskassernes side overhovedet skulle kunne rejses indvending mod forslaget, måtte det være ikke ud fra det synspunkt, at de vilkår, under hvilke de kan opnå afgiftsfrihed, krænker ejendommen til foreningens formue, men ud fra det synspunkt, at foreningerne har et retskrav på at bevare den nugældende afgiftsfrihed for deres medlemmer, og at ophævelse af denne afgiftsfrihed derfor er et ekspropriativt indgreb. Bortset fra at det ekspropriative indslag da måtte søges ikke i fritagelsesbestemmelsen i § 65, men i hovedbestemmelsen i § 34, jfr. § 6, er denne betragtning uholdbar. Selv om det med rette er antaget, at også de på offentligretligt grundlag stiftede rettigheder af økonomisk natur kan være genstand for beskyttelse efter grundloven § 73 (Ross, *Danske Statsforfatningsret* II, 542), er det uantageligt, at de hidtil gældende regler om sygeforsikringens ordning skulle have skabt rettigheder for fortsættelseskasserne, der skulle være uantastelige af lovgivningsmagten ved en omordning af sygeforsikringsvæsenet uden iagttagelse af ekspropriationsreglerne. Dette må ganske særligt gælde, når omordningen medfører, at det er blevet anset for nødvendigt at forhøje det hidtil nærmest symbolske kontingent af 2 kr. 40 øre årligt til et virkeligt kontingent af 24 kr. årligt.

Må det således antages, at fortsættelseskasserne ikke har noget krav på at bevare den fordel, der ligger i medlemmernes afgiftsfrihed, og at denne derfor kunne være ophævet fuldstændigt, er det indlysende, at loven også må kunne gøre det mindre, der består i fortsat at tilstå afgiftsfrihed, men kun på visse betingelser.

I det foregående er anført, at afgiftsbestemmelsen i forslaget § 34, jfr. § 6, ikke er en vilkårlig beskatning, men begrundet i forsikringsmæssige hensyn. Disse hensyn hænger sammen med, at forslaget har slettet alle helbreds- og aldersbetingelser for optagelse som nydende medlem af en sygekasse. Dette forhold i forbindelse med ordningens frivillighed gør det nødvendigt at træffe foranstaltninger mod en spekulation i at udsætte indmeldelse indtil det tidspunkt, da sygehjælpssituationen er blevet aktuel eller risikoen herfor på grund

af alderen større. Bidraget kan da anses som betaling for sygekassernes pligt til efter en kortere karenstid at skulle optage enhver person uden hensyn til helbred og alder.

Der henvises herom nærmere til *Betænkning om den offentlige Sygeforsikring* afgivet af sygeforsikringskommissionen af 1954 (1959), side 68 f., samt til de almindelige bemærkninger til lovforslagets punkt 2 (ophævelse af alders- og helbredsbetainger for optagelse og af varighedsbegrænsninger i sygeforsikringens ydelser).

6. Sammenfattende udtales følgende:

Selv om den begrænsning i fortsættelses-sygekassernes rådighed over deres formue ved en kasses ophør, der omhandles i § 65, stk. 3, nr. 3, i det foreliggende forslag til lov om den offentlige sygeforsikring, muligvis måtte anses for et ekspropriativt indgreb, dersom begrænsningen var pålagt ubetinget, udelukkes ekspropriationssynspunktet i det foreliggende tilfælde, fordi rådighedsbegrænsningen alene er stillet som et vilkår for medlemmernes fritagelse for at betale det i § 34, stk. 1 og 2, omhandlede bidrag af 24 kr. årligt til en anerkendt sygekasse.

Ganske vist medfører den omstændighed, at et indgreb i ejendomsretten formelt er frivilligt, ikke i sig selv og ubetinget, at indgrebet ikke kan bedømmes som ekspropriation.

Ekspropriationssynspunktet må dog være

udelukket, når som i det foreliggende tilfælde den pression, der lægges på ejerne, alene består i, at de ikke opnår en ekstraordinær fritagelse for en byrde (afgiften til de anerkendte sygekasser), der ikke er pålagt netop som et pressionsmiddel over for modvillige ejere, men som er begrundet i andre hensyn og efter almindelige regler rammer også andre end de ejere, der ikke accepterer visse vilkår.

Idet det forudsættes, at fortsættelses-kasserne ikke har noget grundlovsbeskyttet krav på at bevare deres medlemmers hidtidige fritagelse for at betale afgift som bidragydende medlemmer til sygekasserne, kunne loven, som oprindelig påtænkt, have ladet den almindelige regel om bidragspligt gælde også for fortsættelses-kassernes medlemmer. At forslaget i sin endelige skikkelse har fulgt den mildere kurs at tilstå afgiftsfritagelse, men kun på visse vilkår, kan ikke begrunde den opfattelse, at der her ved anvendes en faktisk tvang over for kasserne, der må sidestilles med formelig ekspropriation.

Heraf følger, at bestemmelsen i forslaget § 65, stk. 3, nr. 3, ikke er en bestemmelse vedrørende ekspropriation, og at reglerne i grundlovens § 73, stk. 2, om udskudt stadfæstelse derfor ikke under henvisning til nævnte bestemmelse kan bringes til anvendelse på det af folkettinget den 1. juni d. å. endeligt vedtagne forslag til lov om den offentlige sygeforsikring.