



Fremsat den 26. februar 2014 af justitsministeren (Karen Hækkerup)

## Forslag

til

### Lov om indsamling m.v.

#### Kapitel 1

##### *Lovens anvendelsesområde*

§ 1. Denne lov finder anvendelse på indsamlinger, hvorved forstås enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål.

Stk. 2. § 8 og § 11, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse for hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer ved personlig eller telefonisk henvendelse.

Stk. 3. Salg anses som en indsamling, når det i umiddelbar tilknytning til salget tilkendes gives, at en del af købesummen går til et forud angivet formål.

§ 2. Loven gælder ikke for følgende:

- 1) Private indsamlinger, hvorved forstås indsamlinger, hvor opfordringen rettes til indsamlerens bekendte eller til personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet.
- 2) Indsamlinger af brugte ting af ringe værdi.
- 3) Indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forestås af vedkommende trossamfund eller mødearrangør.
- 4) Indsamlinger foretaget blandt juridiske personer.
- 5) Indsamlinger til støtte for politiske partier.
- 6) Almennyttige lotterier.

Stk. 2. Uanset stk. 1, nr. 5, må indsamlinger til støtte for politiske partier ikke finde sted som hus- og gadeindsamlinger.

#### Kapitel 2

##### *Anmeldelsespligt m.v.*

§ 3. En indsamling skal anmeldes til Indsamlingsnævnet, inden indsamlingen iværksættes, jf. dog § 4, stk. 1. Ved anmeldelse af en indsamling skal formålet med indsamlingen anføres.

Stk. 2. Når indsamlingen er afsluttet, skal der indsendes regnskab herfor til Indsamlingsnævnet, jf. dog § 4, stk. 1.

§ 4. En organisation, der er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, kan foretage indsamlinger uden anmeldelse og efterfølgende indsendelse af regnskab, hvis organisationen til Indsamlingsnævnet har indsendt oplysninger om

- 1) navn og adresse på organisationen,
- 2) på hvilken måde organisationen foretager indsamlinger, og
- 3) til hvilke formål indsamlede midler anvendes.

Stk. 2. Organisationen skal meddele Indsamlingsnævnet, hvis skatteministerens godkendelse nævnt i stk. 1 bortfalder, eller hvis forholdene omfattet af stk. 1, nr. 1-3, ændres.

Stk. 3. Organisationen skal indsende årsregnskab til Indsamlingsnævnet.

Stk. 4. Organisationen skal på en for offentligheden let tilgængelig måde oplyse, hvilke indsamlinger der er iværksat.

#### Kapitel 3

##### *Hus- og gadeindsamling samt kædebrev*

§ 5. Husindsamling må ikke finde sted, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Indsamlingsnævnet kan efter ansøgning meddele tilladelse for tre år ad gangen til foretagelse af én årlig landsdækkende eller geografisk afgrænset husindsamling eller én enkeltstående husindsamling, som iværksættes på baggrund af en særlig begivenhed, hvis ansøgeren

- 1) er omfattet af § 4, stk. 1,
- 2) kan sandsynliggøre, at der ved indsamlingen indbringes et godt indsamlingsresultat, og
- 3) har den fornødne folkelige forankring.

Stk. 3. Tilladelse til husindsamling efter stk. 2 indebærer, at ansøgeren på dagen også kan foretage gadeindsamling.

§ 6. Gadeindsamling må ikke finde sted, jf. dog stk. 2 og § 5, stk. 3.

Stk. 2. Indsamlingsnævnet kan dog i særlige tilfælde efter ansøgning meddele tilladelse til foretagelse af gadeindsamling. Ansøgeren skal i forbindelse med ansøgningen opfylde betingelserne efter § 5, stk. 2, nr. 1-3.

§ 7. Indsamling ved anvendelse af kædebrev må ikke finde sted.

#### Kapitel 4

##### *God Indsamlingsskik*

§ 8. Indsamlinger skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik.

*Stk. 2.* Klage over overtrædelse af stk. 1 skal indgives til Indsamlingsnævnet.

#### Kapitel 5

##### *Indsamlingsnævnet*

§ 9. Til varetagelse af opgaver efter denne lov oprettes der et indsamlingsnævn bestående af en formand og yderligere fire medlemmer, som udpeges af justitsministeren. Formanden skal være jurist. To af de yderligere medlemmer beskikkes efter indstilling fra Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation, ét medlem beskikkes efter indstilling fra Dansk Erhverv, og ét medlem beskikkes efter indstilling fra Forbrugerrådet.

*Stk. 2.* Medlemmerne og stedfortrædere for disse, der udpeges efter samme regler, beskikkes for 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted.

*Stk. 3.* Indsamlingsnævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

§ 10. Indsamlingsnævnet fører tilsyn med, at indsamlinger foretages i overensstemmelse med denne lov og fører en offentlig tilgængelig fortegnelse over anmeldte indsamlinger, jf. § 3, stk. 1, og de organisationer, der er omfattet af § 4, stk. 1, samt godkendte indsamlinger, jf. § 5, stk. 2, og § 6, stk. 2. Nævnet offentliggør regnskaber for indsamlinger på nævnets hjemmeside.

*Stk. 2.* Indsamlingsnævnet fører tilsyn med, at de indsamlede midler er anvendt i overensstemmelse med det formål, der er angivet i anmeldelsen, og at formålet er lovligt.

*Stk. 3.* Indsamlingsnævnet træffer afgørelse i sager om

- 1) tilladelse til foretagelse af husindsamlinger efter § 5, stk. 2, og gadeindsamlinger efter § 6, stk. 2,
- 2) tilladelse til anvendelse af indsamlede midler til andre formål end angivet i anmeldelsen, og
- 3) overtrædelse af god indsamlingsskik, jf. § 8.

*Stk. 4.* Indsamlingsnævnet kan af egen drift optage en sag til behandling.

§ 11. Indsamlingsnævnet afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til at iværksætte en nærmere undersøgelse.

*Stk. 2.* Hvis en klage ikke giver Indsamlingsnævnet anledning til kritik, kan sagen afsluttes, uden at Indsamlingsnævnet forinden forelægger klagen for den indklagede.

*Stk. 3.* Indsamlingsnævnet kan offentliggøre udtalelser af kritik samt pålægge en indsamler eller hjælpeorganisation at foretage offentliggørelse heraf.

§ 12. Indsamlingsnævnet kan hos en indsamler eller hjælpeorganisation kræve yderligere oplysninger til belysning af

en anmeldelse, afgørelse eller klage eller af, om et forhold giver anledning til nærmere undersøgelse.

§ 13. Indsamlingsnævnet bistås af et sekretariat.

*Stk. 2.* Justitsministeren fastsætter Indsamlingsnævnets forretningsorden efter forhandling med nævnet.

#### Kapitel 6

##### *Betaling og bemyndigelse*

§ 14. Organisationer skal i forbindelse med indsamlinger omfattet af loven betale følgende:

- 1) 1.000 kr. i forbindelse med indgivelse af anmeldelse om indsamling.
- 2) 3.000 kr. årligt, hvis organisationen er omfattet af § 4, stk. 1.
- 3) 45.000 kr. i forbindelse med indgivelse af ansøgning om en tre-årig tilladelse til landsdækkende husindsamling, jf. § 5, stk. 2.
- 4) 22.500 kr. i forbindelse med indgivelse af ansøgning om regional husindsamling, jf. § 5, stk. 2.
- 5) 15.000 kr. i forbindelse med indgivelse af ansøgning om enkeltstående husindsamling, jf. § 5, stk. 2.
- 6) 6.000 kr. i forbindelse med indgivelse af ansøgning om landsdækkende gadeindsamling, jf. § 6, stk. 2.
- 7) 3.000 kr. i forbindelse med indgivelse af ansøgning om regional gadeindsamling, jf. § 6, stk. 2.

*Stk. 2.* Ansøgninger, jf. stk. 1, nr. 3-7, afvises, hvis betingelsen i stk. 1 ikke er opfyldt. Beløb efter stk. 1, nr. 3-7, tilbagebetales, hvis ansøgningen ikke imødekommes.

*Stk. 3.* De beløb, der er angivet i stk. 1, reguleres årligt pr. 1. januar med 2,0 pct. tillagt tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, jf. lov om en satsreguleringsprocent. De herefter fremkomne beløb afrundes til nærmeste med 100 delelige kronebeløb. Reguleringen sker på grundlag af de på reguleringstidspunktet gældende beløb før afrunding.

*Stk. 4.* Indsamlingsnævnet offentliggør hvert år på nævnets hjemmeside de regulerede beløb, jf. stk. 3, for det kommende år.

*Stk. 5.* Justitsministeren fastsætter nærmere regler om betaling af de beløb, der er angivet i stk. 1, nr. 1-7, og om tilbagebetaling heraf.

§ 15. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om fremgangsmåden ved indsamlinger og om den kontrol, som skal udøves med anvendelsen af de indsamlede midler. Justitsministeren fastsætter endvidere regler om, hvordan anmeldelse og indsendelse af regnskab skal ske. Justitsministeren fastsætter herudover nærmere regler om indhold og dokumentation i forbindelse med ansøgninger efter §§ 5 og 6.

*Stk. 2.* Justitsministeren kan endvidere fastsætte, at Indsamlingsnævnet med henblik på offentliggørelse skal afgive en årlig redegørelse om sin virksomhed til justitsministeren.

#### Kapitel 7

##### *Straf og ikrafttræden m.v.*

§ 16. Overtrædelse af § 2, stk. 2, § 3, stk. 1, § 5, stk. 1, § 6, stk. 1, og § 7 straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

*Stk. 2.* I forskrifter, der udfærdiges i medfør af § 15, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelserne i forskrifterne.

*Stk. 3.* Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

**§ 17.** Loven træder i kraft den 1. juni 2014, jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* §§ 1-8, 10-12, 14 og 16 træder i kraft den 1. juli 2014.

*Stk. 3.* Lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil, jf. lovbekendtgørelse nr. 555 af 6. juni 2006, ophæves den 1. juli 2014.

*Stk. 4.* Foreninger m.v., som inden den 1. juli 2014 har afholdt offentlig hus- og gadeindsamling i henhold til § 7, stk.

3 og 4, i lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil, kan efter anmeldelse til Indsamlingsnævnet frem til den 1. juli 2017 foretage indsamling til samme formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været givet. De foreninger m.v., som vælger at benytte sig af muligheden for indsamling efter 1. pkt., vil ikke samtidig kunne meddeles tilladelse til husindsamling efter § 5, stk. 2. Anmeldelse efter 1. pkt. skal foretages senest den 1. januar 2015.

**§ 18.** Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

# Bemærkninger til lovforslaget

## Almindelige bemærkninger

### 1. Indledning

### 2. Baggrund

### 3. Gældende ret

- 3.1. Offentlige indsamlinger
- 3.2. Undtagelser fra loven
- 3.3. Kravene til offentlige indsamlinger
- 3.4. Hus- og gadeindsamling
- 3.5. Gadehvervning

### 4. Lovforslagets udformning

- 4.1. Generelt
- 4.2. Indsamlingsbegrebet og mærkningsordning
  - 4.2.1. Udvalgets forslag
  - 4.2.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.3. Undtagelser fra indsamlingsloven
  - 4.3.1. Udvalgets forslag
  - 4.3.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.4. Anmeldelsespligten
  - 4.4.1. Udvalgets forslag
  - 4.4.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.5. Nærmere om kravene til indsamlinger
  - 4.5.1. Udvalgets forslag
  - 4.5.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.6. Husindsamling
  - 4.6.1. Udvalgets forslag
  - 4.6.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.7. Gadeindsamling
  - 4.7.1. Udvalgets forslag
  - 4.7.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.8. Kædebrev
  - 4.8.1. Udvalgets forslag
  - 4.8.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.9. Medlemshvervning
  - 4.9.1. Udvalgets forslag
  - 4.9.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.10. God indsamlingsskik
  - 4.10.1. Udvalgets forslag
  - 4.10.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.11. Oprettelse af et nyt nævn på indsamlingsområdet
  - 4.11.1. Udvalgets forslag
  - 4.11.2. Justitsministeriets overvejelser
- 4.12. Finansiering
  - 4.12.1. Udvalgets forslag
  - 4.12.2. Justitsministeriets overvejelser

### 5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

### 6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

### 7. Administrative konsekvenser for borgerne

### 8. Miljømæssige konsekvenser

### 9. Forholdet til EU-retten

### 10. Hørte myndigheder og organisationer mv

### 11. Sammenfattende skema

## Indledning

Offentlige indsamlinger er i dag reguleret af reglerne i indsamlingsloven fra 1972 med senere ændringer.

Formålet med lovforslaget er at sikre større gennemsigtighed og åbenhed med indsamlinger til velgørende formål til fordel for den brede offentlighed og indsamlingsorganisationerne. Formålet med lovforslaget er endvidere at regulere indsamlingsområdet på en mere tidssvarende og smidig måde, som tager højde for den teknologiske udvikling.

Med lovforslaget foreslås det, at den gældende lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil ophæves og erstattes af en ny lov om indsamling m.v.

Lovforslaget indeholder bl.a. forslag om en bred definition af indsamlingsbegrebet med henblik på at tage højde for den teknologiske udvikling og de hermed øgede muligheder for forskellige indsamlingsformer. Private indsamlinger omfattes som hidtil ikke af loven.

Endvidere foreslås det, at indsamlinger som udgangspunkt skal anmeldes til det uafhængige Indsamlingsnævn, som foreslås oprettet med lovforslaget. Organisationer, der er godkendt af skatteministeren efter ligningslovens § 8 A eller § 12, stk. 3, som berettiget til at modtage gaver, der kan fradrages ved indkomstopgørelsen, vil efter forslaget dog kunne foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet, forudsat at de har opnået forhåndsgodkendelse.

Lovforslaget opretholder det gældende forbud mod hus- og gadeindsamlinger. Det foreslås imidlertid, at Indsamlingsnævnet under visse nærmere angivne betingelser skal kunne meddele tilladelse til husindsamling, mens der i særlige tilfælde kan gives tilladelse til gadeindsamling, jf. forslagens §§ 5 og 6.

Det foreslås endvidere, at der indføres en generalklausul i indsamlingsloven om, at indsamlinger skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik, og at Indsamlingsnævnet skal behandle klager om overtrædelse heraf. Det foreslås videre, at hjælpeorganisationers hvervning af nye medlemmer på gaden eller telefonisk skal ske under iagttagelse af principperne for god indsamlingsskik, selvom medlemshvervning ikke i øvrigt omfattes af loven.

Herudover foreslås der regler om betaling i forbindelse med anmeldelse af eller ansøgning om hus- og gadeindsamlinger samt betaling af et årligt beløb, hvis organisationen er omfattet af lovforslagets § 4, stk. 1 (de forhåndsgodkendte indsamlingsorganisationer).

I forhold til Indsamlingsnævnet, som foreslås oprettet, lægges der op til, at nævnet skal bestå af fem medlemmer, der – udover formanden, som skal være jurist – skal repræsentere henholdsvis indsamlingsbranchen, erhvervslivet og offentligheden. Nævnet skal efter forslaget have det overordnede tilsyn med indsamlingsområdet samt træffe afgørelse i sager

om bl.a. tilladelse til hus- og gadeindsamlinger samt i sager om overtrædelse af god indsamlingsskik.

Lovforslaget bygger på anbefalingerne i betænkning nr. 1532/2012, som Justitsministeriets Udvalg om revision af reglerne om offentlige indsamlinger afgav i april 2012.

## 2. Baggrund

**2.1.** De gældende regler om offentlige indsamlinger fremgår af lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil, jf. lovbekendtgørelse nr. 555 af 6. juni 2006 om offentlige indsamlinger og pyramidespil med senere ændring. Reglerne stammer i vidt omfang fra den oprindelige indsamlingslov (lov nr. 287 af 9. juni 1971), der trådte i kraft den 1. januar 1972. Loven, der havde til formål at skabe en friere adgang til at iværksætte offentlige indsamlinger, er baseret på, at en indsamling skal anmeldes til politiet, inden den iværksættes. Med loven indførtes endvidere et generelt forbud mod offentlig hus- og gadeindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse.

**2.2.** Ved kommissorium af 15. juni 2010 nedsatte justitsministeren et udvalg om revision af reglerne om offentlige indsamlinger (herefter ”udvalget”), idet der i de senere år var blevet peget på, at reglerne i indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen på flere punkter ikke var tidssvarende og hensigtsmæssige. Udvalget fik på den baggrund til opgave at gennemgå reglerne med henblik på at vurdere behovet for ændring af disse regler.

Udvalget blev anmodet om at tage udgangspunkt i, at det også i fremtiden bør være et grundlæggende princip, at de indsamlede organisationer skal have vide muligheder for at samle ind til velgørende formål. Samtidig bør det sikres, at de, der yder bidrag, også fremover kan have tillid til, at indsamlede midler anvendes til det angivne formål.

Desuden anførtes det, at det – ikke mindst af hensyn til dem, der ikke ønsker at yde bidrag – bør tilstræbes, at indsamlinger, som indebærer, at befolkningen opsøges af indsamlere på offentlige steder og – måske især – på deres private bopæl, alene bør forekomme i et vist nærmere afgrænset omfang, som ikke på markant måde overstiger omfanget af sådanne indsamlinger efter den gældende ordning.

Udvalget blev i den forbindelse anmodet om generelt at overveje og vurdere, hvordan de fremtidige rammer for offentlige indsamlinger til velgørende formål bør udformes, således at der opnås den rette balance mellem på den ene side hensynet til de indsamlede organisationers interesse i at have de bedst mulige indsamlingsvilkår og på den anden side hensynet til, at de gener for befolkningen, der kan være forbundet med visse former for indsamlinger, mindskes mest muligt.

Udvalget blev tillige anmodet om at opstille klare og objektive kriterier for afgrænsningen af, hvilke foreninger og organisationer der fremover skal kunne afholde offentlige hus- og gadeindsamlinger, og i den forbindelse tage i betragtning,

at også fremtidige foreninger og organisationer må forventes i visse tilfælde at have en interesse i at kunne foretage sådanne indsamlinger. Udvalget blev i tilknytning hertil anmodet om at overveje, om det i givet fald bør være f.eks. et uafhængigt offentligt nævn, som skal tage stilling til, om en forening eller organisation opfylder kriterierne for at kunne foretage gade- og/eller husindsamling.

Desuden blev udvalget anmodet om at overveje, om der kunne være anledning til at ændre den nuværende afgrænsning mellem lovlig medlemshvervning og den ulovlige gadehvervning.

Endvidere blev udvalget anmodet om at overveje, om der, herunder i lyset af de nye indsamlingsformer, som bl.a. den teknologiske udvikling har skabt mulighed for, kan være behov for, at kravene til offentlige indsamlinger i videre omfang end hidtil bør afhænge af, hvilken type af indsamling der er tale om.

Udvalget blev endvidere bedt om at tilkendegive, om der efter udvalgets opfattelse kan være behov for en nærmere vejledning om f.eks. de persondataretlige spørgsmål, som visse indsamlingsformer rejser.

Endelig blev udvalget bedt om at vurdere de økonomiske konsekvenser forbundet med udvalgets forslag samt anvise finansiering af eventuelle merudgifter.

Udvalget afgav i april 2012 betænkning nr. 1532 om indsamlinger (herefter "betænkningen"), der indeholder udvalgets forslag til en fremtidig lovregulering af indsamlingsområdet.

Lovforslaget svarer med enkelte justeringer og redaktionelle ændringer til udvalgets lovudkast. Der henvises herom til de enkelte punkter i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### 3. Gældende ret

De gældende regler om offentlige indsamlinger er indeholdt i indsamlingsloven, jf. lovebekendtgørelse nr. 555 af 6. juni 2006 om offentlige indsamlinger og pyramidespil med senere ændring, og bekendtgørelse nr. 523 af 15. december 1971 om offentlige indsamlinger med senere ændring. Reglerne trådte i kraft den 1. januar 1972.

#### 3.1. Offentlige indsamlinger

Efter indsamlingslovens § 1, stk. 2, er en indsamling offentlig, såfremt opfordring til at yde bidrag rettes til andre end personer, der er indbyderne personlig bekendte, eller som har særlig tilknytning til de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker.

Ved indsamling forstås en opfordring til at yde et bidrag til et forud angivet formål.

En opfordring kan fremsættes på en række forskellige måder, herunder gennem TV, radio, internettet, i dagspressen,

pr. brev eller girokort, ved personlig eller telefonisk henvendelse mv.

Ved bidrag forstås i indsamlingsloven økonomiske bidrag i form af penge, men også tøj, legetøj eller lignende kan være omfattet, forudsat at der ikke er tale om brugte ting af ringe værdi, som er undtaget fra loven efter § 5, nr. 1, jf. nærmere herom pkt. 3.2. nedenfor.

#### 3.2. Undtagelser fra loven

Efter indsamlingslovens § 4 er indsamling til støtte for politiske partier ikke omfattet af loven. Offentlig hus- og gadeindsamling til dette formål må dog ikke finde sted.

Overtrædelse af indsamlingslovens § 4, 2. pkt., straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. indsamlingslovens § 6, stk. 1.

Efter indsamlingslovens § 5, nr. 1, gælder loven ikke for indsamlinger af brugte ting af ringe værdi. Sådanne indsamlinger, der typisk angår kasserede ting, vil oftest tillige være i giverens interesse.

Undtagelsen har især betydning for indsamlinger af brugte ting, der sælges på loppemarkeder og lignende. Det er værdien af den enkelte ting og ikke indsamlingens samlede resultat, der er afgørende for, om indsamlingen er omfattet af undtagelsen.

Efter indsamlingslovens § 5, nr. 2, gælder loven endvidere ikke for indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forestås af vedkommende kirkesamfund eller mødearrangør.

Bestemmelsen omfatter alle indsamlinger, der foretages af et kirkesamfund, uanset om dette samfund har opnået anerkendelse som trossamfund. Reglen gælder dog kun indsamlinger, der foretages i forbindelse med gudstjenester, der afholdes indendørs. Det er en betingelse for reglens anvendelse, at indsamlingen forestås af vedkommende kirkesamfund eller mødearrangør. Indsamling vil således ikke kunne foretages af andre deltagere i mødet på eget initiativ.

Det er endvidere en betingelse, at indsamlingen udelukkende finder sted ved det pågældende møde. Finder indsamlingen sted som led i en større offentlig indsamling, gælder således de almindelige regler.

Efter indsamlingslovens § 5, nr. 3, gælder loven heller ikke for indsamlinger gennem dagblade til almenkendte, velgørende institutioner, såfremt der af det indsamlande blad gives kvittering til bidragsyderne gennem offentliggørelse af bidragslister, og der fra de modtagende institutioner gives kvittering, som offentliggøres af bladet.

#### 3.3. Kravene til offentlige indsamlinger

Efter indsamlingslovens § 1 skal en offentlig indsamling anmeldes til politiet, inden den iværksættes. De nærmere krav til anmeldelsens indhold er fastsat i indsamlingsbekendtgø-

relsens § 2, hvorefter anmeldelse efter lovens § 1 skal indgives til politiet på det sted, hvor institutionen eller foreningen har sit hjemsted.

Efter indsamlingsbekendtgørelsens § 1 skal en indsamling forestås af en institution, en forening eller en komité bestående af mindst tre personer. Der skal angives mindst én her i landet boende myndig person, som skal være medansvarlig for de forpligtelser, der påhviler arrangørerne.

Overtrædelse af indsamlingsbekendtgørelsens § 1 straffes med bøde, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

Foretages en indsamling ikke af en institution eller forening, men derimod af en komité, skal anmeldelse ske til politiet på det sted, hvor ét af medlemmerne af komiteen eller den medansvarlige bor.

Efter bekendtgørelsens § 2, stk. 2, skal anmeldelsen indeholde oplysning om, hvem der forestår indsamlingen, i hvilket tidsrum indsamlingen foretages, i hvilket område indsamlingen skal foregå, på hvilken måde indsamlingen foretages, og til hvilket formål midlerne skal anvendes.

Politiet har udarbejdet en blanket til brug ved anmeldelse for at sikre, at en anmeldelse indeholder de fornødne oplysninger.

Iværksættelse af en offentlig indsamling kræver ikke politiets forudgående tilladelse, herunder godkendelse af formålet med indsamlingen. Det er således overladt til befolkningen selv at afgøre, hvilke formål der fortjener støtte. Det er dog en forudsætning, at indsamlingen afholdes til et *lovligt* formål. Hvis det formål, som agtes støttet gennem indsamlingen, i sig selv kan anses for strafbart, kan der efter omstændighederne gøres et strafansvar gældende.

Anmeldelsespligten skal sikre, at politiet kan udføre den kontrol, som følger af indsamlingsbekendtgørelsen. Manglende anmeldelse af en offentlig indsamling til politiet, inden den iværksættes, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. indsamlovens § 6, stk. 1.

Overtrædelse af indsamlingsbekendtgørelsens § 2 om anmeldelsespligten og de oplysninger som anmeldelsen skal indeholde straffes med bøde, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

Efter indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, skal indsamlede midler indsættes på en bank-, sparekasse- eller girokonto, der er oprettet til dette særlige formål. Midlerne kan dog ifølge bestemmelsen også anbringes i obligationer, hvori umyndiges midler kan anbringes, og der må kun rådes over midlerne ved underskrift af mindst to personer i forening.

Overtrædelse af indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, straffes med bøde, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

Efter indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, må midlerne ikke uden Justitsministeriets tilladelse anvendes til andet

formål end angivet i anmeldelsen. Dog kan der ifølge bestemmelsen anvendes et rimeligt beløb til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen.

I vurderingen af, om en tilladelse til, at midlerne kan anvendes til andet formål kan meddeles, lægges der vægt på, om det formål, til fordel for hvilket indsamlingen er foretaget, allerede er opfyldt eller er umuligt eller kun meget vanskeligt kan opfyldes. Herudover ses der bl.a. på ligheden mellem det oprindelige formål og den påtænkte anvendelse.

Overtrædelse af indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, straffes med bøde, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

Efter indsamlingsbekendtgørelsens § 5 skal der føres behørigt regnskab over samtlige indtægter og udgifter. Regnskabet skal revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor. I regnskabet skal såvel udgifterne ved administrationen som anvendelsen af overskuddet være specificeret, og revisor skal påse, at der foreligger fornøden dokumentation. Foreligger der ikke ved regnskabets afslutning dokumentation for overskuddets anvendelse, skal revisor senere afgive en erklæring herom, jf. stk. 2.

Formålet med bestemmelsen er at sikre, at bidragsyderne og andre har adgang til at kontrollere, at de indsamlede midler er anvendt til indsamlingsformålet, og at indsamlingen er administreret forsvarligt.

Overtrædelse af indsamlingsbekendtgørelsens § 5 straffes med bøde, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

Efter indsamlingsbekendtgørelsens § 6 skal regnskabet inden 6 måneder efter indsamlingens afslutning offentliggøres i et eller flere af de mest udbredte dagblade i det område, hvor indsamlingen har fundet sted. Såfremt det indsamlede beløb ikke overstiger 10.000 kr., er det dog tilstrækkeligt, at der offentliggøres en meddelelse om, at regnskabet er offentligt tilgængeligt i mindst 14 dage på et nærmere angivet sted. Ved indsamlinger, der varer mere end 1 år, skal der på samme måde offentliggøres et årsregnskab inden 6 måneder efter hvert kalenderårs udløb, jf. § 6, stk. 2.

Ved indsamlinger, der iværksættes gennem et dagblad eller et regelmæssigt udkommende fagblad eller tidsskrift, er offentliggørelse i dette blad eller tidsskrift dog tilstrækkelig, jf. stk. 3.

I henhold til bestemmelsens stk. 4 kan fristen for regnskabets offentliggørelse forlænges af politiet. Såfremt der ikke ved offentliggørelsen foreligger dokumentation for overskuddets anvendelse, skal revisors erklæring herom, jf. § 5, stk. 2, senere offentliggøres efter reglerne i stk. 1 eller 3, jf. § 6, stk. 5.

Formålet med bestemmelsen i indsamlingsbekendtgørelsens § 6 er at sikre, at offentligheden kan få indsigt i, hvordan de indsamlede midler er anvendt.

I forhold til kravet om, at regnskab vedrørende indsamlede midler skal offentliggøres i et eller flere af de mest udbredte dagblade i det område, hvor indsamlingen har fundet sted, bemærkes det, at Justitsministeriet har meddelt foreninger dispensation fra dette krav. Offentliggørelse af regnskabet for foreningernes indsamlinger er i disse tilfælde i stedet sket på internettet på en adresse, som naturligt forbindes med den pågældende indsamling.

Overtrædelse af kravene til offentliggørelse af regnskabsmateriale straffes med bøde, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9, jf. § 6.

Et eksemplar af regnskabet med eventuel erklæring i henhold til § 5, stk. 2, samt meddelelse om, hvor og hvornår offentliggørelse finder sted, skal sendes til politiet, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 7. Formålet hermed er at sikre, at politiet har adgang til at kontrollere, at de indsamlede midler er anvendt i overensstemmelse med det formål, der er angivet i anmeldelsen, og at midlerne ikke er anvendt til et ulovligt formål.

Overtrædelse af indsamlingsbekendtgørelsens § 7 straffes med bøde, jf. § bekendtgørelsens § 9.

### 3.4. Hus- og gadeindsamling

Offentlig hus- og gadeindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse må ikke finde sted, jf. indsamlingslovens § 2. Det samme gælder indsamling ved anvendelse af kædebreve.

Husindsamling ved personlig henvendelse er traditionelle dør-til-dør-indsamlinger (eller husstandsindsamlinger), som er kendetegnet ved, at befolkningen opsøges personligt på deres private bopæl med opfordring til at yde bidrag til et formål. Telefoniske henvendelser – uanset om der er tale om opkald til en fastnettelefon eller en mobiltelefon – er også omfattet af forbuddet.

Ved gadeindsamling ved personlig henvendelse forstås de indsamlinger, hvor der rettes personlig henvendelse til befolkningen på åben gade eller andre offentlige steder med opfordringer til at yde bidrag til et formål.

Det fremgår af forarbejderne til indsamlingsloven fra 1971, at hensynet til befolkningen – ønsket om at undgå for store gener for den del af befolkningen, som ikke ønsker at yde bidrag – især gør sig gældende i forhold til indsamlinger, der foretages ved personlig eller telefonisk henvendelse, hvorimod generne er begrænsede for så vidt angår indsamlinger, der finder sted ved henstilling af indsamlingsbøsser, når der ikke samtidig sker personlig henvendelse med opfordring til at yde bidrag, hvorfor disse indsamlinger ikke omfattes af forbuddet.

Indsamlingsformerne, hvor der opfordres til at yde bidrag gennem pressen, radio og fjernsyn og opfordringer pr. brev, der ikke efterfølges af en personlig henvendelse, samt henstilling af indsamlingsbøsser på gader, i butikker mv. er ikke

omfattet af forbuddet i indsamlingslovens § 2, fordi de ikke sker ved personlig eller telefonisk henvendelse.

Justitsministeriet har med støtte i forarbejderne til indsamlingsloven fortolket indsamlingslovens § 2 således, at der ikke er tale om gadeindsamling, som er omfattet af forbuddet, når indsamlere står med indsamlingsbøsser, når de ikke retter direkte, personlig henvendelse til folk på gaden.

Overtrædelse af forbuddet mod hus- og gadeindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. indsamlingslovens § 6, stk. 1, jf. § 2.

Uanset forbuddet i indsamlingslovens § 2 mod offentlig hus- og gadeindsamling kan foreninger mv., som gennem en længere årrække forud for lovændringen i 1971 med Justitsministeriets tilladelse havde afholdt offentlig hus- og gadeindsamling, én gang om året foretage sådan indsamling til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest havde været givet, jf. indsamlingslovens § 7, stk. 3. Baggrunden for denne ordning var, at forbuddet kunne få mærkbare følger for de foreninger, som gennem en længere årrække forud for lovens vedtagelse i 1971 havde oppebåret en betydelig del af deres indtægter fra regelmæssige hus- og gadeindsamlinger.

Indsamlingsbekendtgørelsen indeholder i et bilag en fortegnelse over de foreninger mv., der er omfattet af undtagelsen i indsamlingslovens § 7, stk. 3. Fortegnelsen omfatter to grupper – gruppe A og B – der henholdsvis har tilladelse til at foretage én årlig landsdækkende hus- og gadeindsamling (gruppe A) og tilladelse til at foretage hus- og gadeindsamling i en afgrænset del af landet (gruppe B).

Bilagets gruppe A omfatter 22 foreninger mv., mens bilagets gruppe B omfatter 8 foreninger mv.

Udover de foreninger mv., som er oplistet i bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen, fik Dansk Flygtningehjælp ved lov nr. 502 fra 1980 mulighed for én gang om året at foretage offentlig hus- og gadeindsamling til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest havde været meddelt, jf. indsamlingslovens § 7, stk. 4.

Ved en ændring af indsamlingsloven i 2005, jf. lov nr. 1401 af 21. december 2005, blev endvidere organisationer, som driver projektaktiviteter i udviklingslandene på grundlag af en rammeaftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet krav om egenfinansiering, tillige givet mulighed for én gang om året at foretage landsdækkende offentlig hus- og gadeindsamling til disse projektaktiviteter, jf. indsamlingslovens § 7, stk. 5.

Der er indgået sådanne rammeaftaler mellem Udenrigsministeriet og seks danske civilsamfundsorganisationer (Care Danmark, Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp, Ibis, Mellemfolkeligt Samvirke og Red Barnet).



Som anført er de offentlige hus- og gadeindsamlinger, der må foretages af de navngivne foreninger mv., som er optaget i bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen, betinget af, at indsamlingen foretages til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været givet, jf. indsamlingslovens § 7, stk. 3. Undtagelsen fra forbuddet mod offentlig hus- og gadeindsamling giver således ikke de foreninger mv., som er optaget i bilaget til bekendtgørelsen, en fri adgang til at gennemføre hus- og gadeindsamling. Tilsvarende gælder for Dansk Flygtningehjælp, som ifølge indsamlingslovens § 7, stk. 4, en gang om året kan foretage offentlig hus- og gadeindsamling til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været meddelt.

For hus- og gadeindsamlinger, som foretages af de navngivne foreninger mv. i bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen og Dansk Flygtningehjælp, gælder de samme regler som for alle øvrige offentlige indsamlinger, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 8, stk. 2, jf. §§ 1-7.

Herudover skal seneste tilladelse til offentlig hus- og gadeindsamling vedlægges ved indgivelse af første anmeldelse efter lovens ikrafttræden (nr. 1). Endvidere skal indsamlingen slutte senest kl. 18 (nr. 2), og børn under 11 år må ikke anvendes som indsamlere, mens børn mellem 11 og 18 år kun må anvendes til husindsamling, såfremt de følges to og to (nr. 3). Endvidere må husindsamling kun finde sted én gang hos hver husstand (nr. 4), og ved salg af mærker skal regnskabet indeholde oplysning om antallet af mærker før og efter salget med angivelse af ikke-afregnede mærker og eventuel manko (nr. 5). Særligt i forhold til listeindsamlinger skal der føres en fortegnelse over udsendte lister med angivelse af modtagernes navne, indsamlingslisterne skal være forsynet med fortløbende numre, og det skal ved indsamlingens afslutning påses, at samtlige lister foreligger (nr. 6).

Ved indsamlinger med raslebøsser kan politiet fastsætte forskrifter om bøssernes indretning, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 3.

Overtrædelse af indsamlingsbekendtgørelsens § 8, stk. 2, straffes med bøde, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

### 3.5. Gadehvervning

Som nævnt under pkt. 3.4 må offentlig hus- og gadeindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse ikke finde sted, jf. indsamlingslovens § 2, 1. pkt. Forbuddet blev i sin tid indført for at undgå for store gener for den del af befolkningen, som ikke ønsker at yde bidrag til diverse indsamlingsformål.

I forhold til gadehvervning – også kaldet ”face2face” eller ”facere” – hvor det primære formål med den direkte henvendelse til forbigående er at få de pågældende til at yde bidrag til organisationen, har Justitsministeriet i en cirkulæreskrivelse af 7. september 2007 til politi- og anklagemyndighed tilkendegivet, at gadehvervning efter ministeriets opfat-

telse udgør en omgåelse af indsamlingslovens forbud. Ministeriet tilkendegav samtidig, at indsamlingslovens regler derimod ikke er til hinder for, at der ved personlig henvendelse hverves medlemmer, hvis der er tale om et reelt medlemskab, hvor medlemmet for sit kontingent modtager en modydelse fra organisationen.

## 4. Udvalgets overvejelser og forslag

### 4.1. Generelt

Udvalget har overordnet taget udgangspunkt i, at det også i fremtiden skal være et grundlæggende princip, at de indsamlende organisationer skal have vide muligheder for at samle ind til velgørende formål, og at organisationerne skal have gode indsamlingsvilkår. Heroverfor har udvalget haft for øje, at de ulemper for befolkningen, der kan være forbundet med visse former for indsamling, skal mindskes mest muligt. Den teknologiske udvikling har endvidere åbnet muligheder for nye indsamlingsmetoder, som gør, at der i dag er mange flere forskellige muligheder for at samle ind, end der var tidligere. De nævnte forhold har udvalget haft for øje ved vurderingen af de mere traditionelle indsamlingsformer som f.eks. hus- og gadeindsamlinger.

Endvidere har udvalget søgt at sikre, at de, der yder bidrag, kan have tillid til, at de indsamlede midler anvendes til det angivne formål, og det har været en målsætning for udvalget at sikre befolkningen bedre adgang til relevante oplysninger om konkrete indsamlinger.

Om udvalgets konkrete forslag henvises til pkt. 4.2-4.12 nedenfor.

### 4.2. Indsamlingsbegrebet og mærkningsordning

#### 4.2.1. Udvalgets forslag

**4.2.1.1.** Udvalget bemærker, at begrebet ”indsamling” ikke er defineret i indsamlingsloven eller indsamlingsbekendtgørelsen. Indsamlingslovens § 1, stk. 2, fastlægger således alene, at en indsamling er offentlig, såfremt opfordring til at yde bidrag rettes til andre end personer, der er indbyderne personlig bekendte, eller til andre end personer, der har særlig tilknytning til de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker.

Efter udvalgets opfattelse er det hensigtsmæssigt, at begrebet ”indsamling” defineres i lovtæksten. Udvalget foreslår for så vidt ikke, at der herved sker en ændring i forhold til, at kun offentlige indsamlinger skal være omfattet af lovens anvendelsesområde. Udvalget finder det imidlertid mere hensigtsmæssigt at strukturere loven således, at udgangspunktet er, at alle indsamlinger omfattes af loven, men at private indsamlinger undtages fra loven. Udvalget foreslår på den baggrund, at begrebet ”offentlig” bør udgå af selve definitionen for at gøre definitionen mere enkel, og at private og ikke-offentlige indsamlinger i stedet undtages fra lovens anvendelsesområde i samme bestemmelse som de øvrige undtagelser, jf. pkt. 4.3.1 nedenfor.

Udvalget foreslår i overensstemmelse hermed, at det i loven fastsættes, at den finder anvendelse på indsamlinger, hvorved forstås enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål.

Herefter vil alle indsamlinger som udgangspunkt være omfattet af loven, hvis der er tale om en opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål.

Udvalget foreslår i forlængelse heraf, at lovens titel ændres fra lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil til lov om indsamlinger.

Der henvises i øvrigt til betænkningen pkt. 6.2.1.

**4.2.1.2.** Det er udvalgets opfattelse, at det efter de gældende regler i praksis kan give anledning til tvivl, hvornår der er tale om en opfordring til at yde bidrag.

Opfordringer til at yde bidrag kan forekomme på et utal af forskellige måder. Hertil kommer, at den teknologiske udvikling til stadighed åbner mulighed for nye indsamlingsmetoder. Udvalget finder derfor, at spørgsmålet om, hvornår der er tale om en opfordring til at yde bidrag, bør formuleres bredt og fortolkes udvidende. Uanset hvilke teknologiske muligheder fremtiden bringer i forhold til indsamlingsformer, er det således hensigten, at indsamlingerne skal omfattes af loven. Dette gælder, uanset om indsamlingen foregår i den virtuelle eller den fysiske verden.

Udvalget foreslår i overensstemmelse hermed, at det i lovens definition af en indsamling fastsættes, at enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål omfattes af loven. En sådan opfordring kan foreligge både mundtligt og skriftligt. Efter udvalgets opfattelse må det afgørende ved vurderingen være, hvad formålet med opfordringen er, dvs. om der reelt er tale om en indsamling.

Hvis en person derimod retter henvendelse til en organisation med spørgsmål om, hvortil et bidrag til støtte for organisationen kan indbetales, og organisationen herefter oplyser et kontonummer, kan dette – i overensstemmelse med gældende ret – ikke medføre, at der bliver tale om en indsamling i lovens forstand. Udvalget finder, at dette fortsat bør gælde.

Mange institutioner og organisationer har på deres hjemmeside tilknyttet et såkaldt ”donationsmodul” med angivelse af bankoplysninger og et kontonummer, hvortil bidrag kan indbetales. Udvalget har overvejet, om et sådant donationsmodul kan betegnes som en opfordring til at yde bidrag, eller om der blot er tale om information, der gives på hjemmesiden af bekvemlighedsårsager, f.eks. fordi organisationen får mange telefoniske henvendelser med spørgsmål om, hvortil eventuelle bidrag kan indbetales. Udvalget finder, at et ”donationsmodul” også bør omfattes af indsamlingsbegrebet.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.2.2.

**4.2.1.3.** Det forekommer ofte i praksis, at der sælges genstande, hvor overskuddet ved salget går til velgørende formål. Efter Justitsministeriets praksis er det ved vurderingen af, om der er tale om offentlig indsamling eller salg, afgørende, om der er en vis rimelighed i forholdet mellem betalingen og det, der ydes til gengæld. Hvis der er rimelighed i forholdet mellem betalingen og modydelsen, vil betalingen ikke kunne betragtes som et bidrag, og der vil i så fald ikke være tale om en indsamling.

Udvalget finder, at de hensyn, der ligger bag reglerne om indsamlinger, også bør tilgodeses ved sådanne salg. Uanset om der er tale om salg eller indsamling, bør bidragyderen efter udvalgets opfattelse således kunne sikre sig, at bidraget anvendes til det angivne formål. Forudsætningen om, at en andel går til et godt formål, har måske netop været afgørende for, at køberen har valgt at købe netop denne vare. Hertil kommer, at den sælgende kan bruge det som et argument for at købe hos netop ham eller hende i stedet for hos nabobutikken, hvor der ikke går noget til et godt formål.

Et salg, hvor en del af købesummen går til et velgørende formål, bør efter udvalgets opfattelse derfor betragtes som en indsamling for så vidt angår den del af købesummen, der går til det velgørende formål. Dette gør sig dog kun gældende, hvor køberen på forhånd ved, at en del af købesummen går til et angivet formål.

Udvalget foreslår på den baggrund, at det – for at undgå enhver tvivl – i loven fastsættes, at der ved salg er tale om indsamling, når det forud for salget tilkendegives, at købesummen eller en del heraf går til et forud angivet formål. Det forhold, at en erhvervsdrivende eller en organisation sælger produkter og herefter vælger at donere et beløb til velgørende formål, men ikke i umiddelbar tilknytning til salget tilkendegiver, at en del af købesummen går til velgørende formål, bør derimod efter udvalgets opfattelse ikke betragtes som en indsamling.

Mange velgørende organisationer sælger forskelligt merchandise, f.eks. T-shirts med organisationens logo, kalendere, bøger mv. Disse salg foregår f.eks. via en e-shop på organisationens hjemmeside. Ofte vil det være angivet, at man ved at købe varer i butikken støtter en god sag, men det vil ikke nødvendigvis i forbindelse med hvert enkelt salg være angivet, at en del af købesummen går til et velgørende formål. I de tilfælde, hvor organisationer mv. med salget af merchandise har et sådant overordnet formål, bør der efter udvalgets opfattelse være tale om indsamling, uanset om det ved salget er tilkendegivet, at købesummen eller en del heraf går til et forud angivet formål.

Forslaget indebærer efter udvalgets opfattelse formentlig en udvidelse af anvendelsesområdet for indsamlinger omfattet af loven. Udvalget har fundet, at hensynet til, at der er gennemsigthed med indsamlinger, og hensynet til, at bidragyderne kan sikre sig, at deres bidrag går til det angivne formål og ikke bliver misbrugt, vejer tungere end de ulemper, der kan være forbundet med at skulle foretage anmeldelse af

indsamlingen og udarbejde regnskaber mv. Hertil kommer, at den nævnte gennemsigtighed efter udvalgets opfattelse vil styrke tilliden til de organisationer mv., der foretager sådanne salg med en tilknyttet indsamling.

Udvalget har endvidere overvejet, om det i forhold til sådanne salg med en tilknyttet indsamling – f.eks. hvor en virksomhed sælger varer, hvor en del af købesummen skal gå til en velgørende organisation – bør være virksomheden eller den velgørende organisation, som skal have ansvaret for anmeldelse til Indsamlingsnævnet og regnskabsaflæggelse mv.

Udvalget finder, at det bør afhænge af en konkret vurdering af, hvem der forestår indsamlingen. I en situation, hvor en velgørende organisation tager initiativ til en indsamling og retter henvendelse til en række virksomheder om at sælge varer i deres forretning, hvor overskuddet går til organisationen, vil det efter udvalgets opfattelse være organisationen, som forestår indsamlingen, og som dermed skal sikre overholdelse af reglerne i indsamlingsloven om bl.a. anmeldelse og indsendelse af regnskab mv. Både virksomheden og organisationen bør efter udvalgets opfattelse i øvrigt følge god indsamlingssskik.

Hvis en forretning tager initiativ til en indsamling, hvor overskuddet af salg af nogle varer skal gå til en velgørende organisation, men hvor der ikke er indgået nogen aftale med den pågældende organisation herom, vil det efter udvalgets opfattelse derimod være virksomheden og ikke organisationen, som forestår indsamlingen, hvorfor virksomheden skal iagttage reglerne om anmeldelse og indsendelse af regnskab mv.

Udvalget peger endvidere på, at Indsamlingsnævnet vil kunne fastsætte retningslinjer herom.

Der henvises herom til betænkningen pkt. 6.2.3.

**4.2.1.4.** Udvalget har overvejet, om kun økonomiske bidrag i form af penge skal være omfattet af indsamlingsloven.

Ved bidrag forstås i den gældende indsamlingslov økonomiske bidrag i form af penge. Dog er også tøj, legetøj eller lignende omfattet, forudsat at der ikke er tale om brugte ting af ringe værdi, som er undtaget efter § 5, stk. 1, nr. 1, i den gældende indsamlingslov.

Henset til udviklingen og opfindsomheden på indsamlingsmarkedet finder udvalget det ikke hensigtsmæssigt at begrænse lovens anvendelsesområde til kun at omfatte økonomiske bidrag. Således bør også tøj, legetøj mv. være omfattet, forudsat at der ikke er tale om brugte ting af ringe værdi. Der henvises nærmere om dette begreb til pkt. 4.3.1.3 nedenfor.

Der henvises endvidere til betænkningen pkt. 6.2.4.

**4.2.1.5.** Som led i bestræbelserne på at gøre det mere synligt for befolkningen, hvilke indsamlinger der foregår, har udvalget overvejet muligheden for at etablere en mærknings-

ordning svarende til f.eks. e-handelsmærket, dvs. et kvalitetsstempel, der viser, at en organisation drives lovligt og etisk forsvarligt og med kontrol. Med en sådan ordning ville bidragsyderne kunne få en form for sikkerhed for, at indsamlede midler anvendes til formålet, og at organisationen overholder de indsamlingsetiske retningslinjer.

Efter en samlet vurdering har udvalget imidlertid ikke fundet det hensigtsmæssigt at foreslå en sådan mærkningsordning indført.

Der henvises nærmere herom til betænkningen pkt. 6.6.

#### **4.2.2. Justitsministeriets overvejelser**

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser vedrørende indsamlingsbegrebet, og lovforslaget er med enkelte ændringer af lovteknisk karakter udformet i overensstemmelse hermed.

Justitsministeriet kan desuden tilslutte sig, at der ikke søges etableret en mærkningsordning for indsamlinger, idet Justitsministeriet er enig i, at en sådan ordning ikke væsentligt vil bidrage yderligere til at gøre det mere synligt for befolkningen, hvilke indsamlinger og indsamlingsorganisationer der eksisterer.

I forhold til spørgsmålet om, hvem der skal forestå anmeldelsen, bemærker Justitsministeriet, at det i praksis i vidt omfang må være den velgørende organisation, idet en forretning i langt de fleste tilfælde må antages at have indgået en aftale med den velgørende organisation.

Der henvises til lovforslagets § 1 og bemærkningerne hertil.

### **4.3. Undtagelser fra indsamlingsloven**

#### **4.3.1. Udvalgets forslag**

**4.3.1.1.** Udvalget anfører, at undtagelserne fra lovens anvendelsesområde i dag er indeholdt i forskellige bestemmelser i indsamlingsloven. Det drejer sig for det første om lovens § 5, som undtager 1) indsamlinger af brugte ting af ringe værdi, 2) indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forstås af vedkommende kirkesamfund eller mødearrangør, og 3) visse indsamlinger gennem dagblade. Herudover undtages indsamlinger til støtte for politiske partier i lovens § 4. I et cirkulære fra 1993 er det endvidere anført, at loven kun gælder indsamlinger foretaget blandt fysiske personer. Endelig er en meget stor del af de indsamlinger, der foregår i dag, undtaget fra loven, fordi de ikke er offentlige.

Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt, at undtagelserne fra lovens anvendelsesområde samles i én bestemmelse.

Der henvises herom til betænkningen pkt. 6.3.

**4.3.1.2.** Udvalget bemærker, at en meget stor del af de indsamlinger, der foretages, er undtaget fra reglerne på området, fordi de ikke er offentlige.

Som anført under pkt. 4.2.1.1 ovenfor foreslår udvalget, at begrebet ”indsamling” defineres i loven. I forlængelse heraf foreslår udvalget at samle undtagelserne til lovens anvendelsesområde i én bestemmelse og i den forbindelse udtrykkeligt fastsætte, at loven ikke gælder for private indsamlinger.

Ved private indsamlinger forstås indsamlinger, hvor opfordringen rettes til nogen, der er indsamleren bekendt, eller personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet.

De private indsamlinger kan således opdeles i to kategorier.

For det første er en indsamling privat, hvis opfordringen rettes til nogen, der er indsamleren bekendt. Det kan f.eks. være en indsamling blandt de ansatte i en virksomhed til en afskedsgave til en afgangende medarbejder eller en indsamling blandt egne venner og familie til en persons kræftbehandling i udlandet. Det forudsættes, at der er en vis grad af nærhed mellem indsamleren og den person, som opfordringen rettes til.

Det må bero på en konkret vurdering, om en opfordring til at yde bidrag er rettet til indsamlerens bekendte. Hvis en opfordring til at yde bidrag er offentlig tilgængelig, taler det imod, at indsamlingen kan betegnes som privat. Det kan f.eks. være en indsamling på internettet, som er tilgængelig for alle, selv om indsamlingen henvender sig til en bestemt gruppe mennesker, som indsamleren kender. Det må ligeledes bero på en konkret vurdering, om en indsamling, der iværksættes på f.eks. Facebook, må karakteriseres som en privat indsamling, der ikke er omfattet af indsamlingsloven. Ved vurderingen må der lægges vægt på antallet af personer, som opfordringen til at yde bidrag er sendt til, og den tilknytning, disse personer har til indsamleren. Udvalget finder således ikke, at en indsamling blandt ”venner” på Facebook nødvendigvis bør anses for privat.

For det andet er en indsamling privat, hvis opfordringen rettes til personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet. Spørgsmålet om, hvorvidt der er en sådan særlig tilknytning til indsamlingsformålet, må afgøres på grundlag af en samlet vurdering.

Ved en forenings indsamling blandt dens medlemmer til fordel for foreningens formål vil der være en sådan særlig tilknytning, at indsamlingen som udgangspunkt må betragtes som privat. Derimod kan en indsamling blandt f.eks. medlemmer af folkekirken til fordel for kirkelige formål ikke siges at have en karakter, som gør, at indsamlingen må betragtes som privat.

Hvor det drejer sig om indsamlinger inden for et begrænset lokalt område, vil vurderingen af, om der foreligger en særlig tilknytning til indsamlingsformålet, ofte falde ud til, at sådanne indsamlinger må betragtes som private. Hvis der således er tale om indsamling til et formål, som må formodes at have bred tilslutning i befolkningen inden for det pågældende område, må henvendelse kunne rettes til beboerne inden for området, uden at indsamlingen er omfattet af loven. Det kan f.eks. være tilfældet ved en indsamling i et lokalom-

råde forestået af skoleelever til støtte for et lejrskoleophold, eller en indsamling i et lokalområde til støtte for det lokale forsamlingshus, sportsklub mv.

Der har i udvalget været enighed om, at en indsamling på f.eks. kommuneniveau som udgangspunkt ikke er lokal nok henset til de nye kommunegrænser fra 2007. En indsamling i et sogn kan derimod efter omstændighederne være af en sådan karakter, at den kan betegnes som privat, forudsat at der foreligger den fornødne tilknytning til indsamlingsformålet.

Hvis der er tvivl i et konkret tilfælde, om en påtænkt indsamling er omfattet af undtagelsen, bør der efter udvalgets opfattelse kunne rettes henvendelse til Indsamlingsnævnet herom.

Der henvises i øvrigt til betænkningen pkt. 6.3.1.

Udvalget foreslår, at der foretages en sproglig modernisering af undtagelsen vedrørende private indsamlinger, således at ordet ”indbyderne” erstattes med ”indsamleren”, og ”tilknytning til de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker” erstattes med ”tilknytning til indsamlingsformålet”. Herved gøres bestemmelsen sprogligt mere tidssvarende. Derudover foreslås det, at ordene ”personlig bekendt” erstattes af ”bekendt”, idet personlig bekendt forekommer for snævert.

**4.3.1.3.** Indsamlinger af brugte ting af ringe værdi er undtaget fra den gældende lovs anvendelsesområde, jf. nærmere herom pkt. 3.2 ovenfor.

Udvalget har overvejet, om undtagelsen bør afskaffes. Udvalget finder imidlertid, at disse indsamlinger ikke har et sådant omfang eller karakter, at regnskabskrav og kontrol er fornøden. Desuden vil en afskaffelse af undtagelsen formentlig indebære, at meget lokale initiativer, hvor overskuddet af f.eks. et loppemarked går til et lokalt formål af interesse for det lokale miljø, ikke længere vil finde sted.

Udvalget har endvidere overvejet, om undtagelsen alene burde omfatte indsamlinger af brugte ting og ikke brugte ting af *ringe værdi*, så den usikkerhed, der er forbundet med at vurdere, hvornår en ting er af ringe værdi, fjernes. Udvalget finder imidlertid, at indsamlinger af brugte ting, når der er tale om værdifulde ting som f.eks. malerier, ikke tilgodeser det samme hensyn til giveren som i tilfælde, hvor der indsamles brugte ting af ringe værdi. Hertil kommer, at indsamling af brugte, men værdifulde, ting kan få et sådant omfang og karakter, at særlige regnskabskrav og kontrol vil være hensigtsmæssig.

Udvalget har på den baggrund ikke fundet grundlag for at ændre den eksisterende undtagelsesbestemmelse, herunder kravet om, at det alene er ting af ringe værdi, der undtages fra lovens anvendelsesområde, jf. nærmere herom pkt. 3.2. ovenfor.

**4.3.1.4.** Indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forstås af vedkommende kirkesamfund eller mødearrangør, er undtaget fra den gældende lovs anvendelsesområde.

Udvalget finder ikke grundlag for at ændre ved denne undtagelse fra lovens anvendelsesområde. Udvalget foreslår dog, at der foretages en sproglig modernisering af bestemmelsen ved, at betegnelsen ”kirkesamfund” erstattes af ”trossamfund”.

Før indsamlingslovens ikrafttræden i 1972 angik den tilsvarende undtagelse kun indsamlinger, der blev foretaget af anerkendte trossamfund i kirker, i kirkelige lokaler og ved møder af lignende art. I 1972 fandt man det dog rimeligt at udvide undtagelsen til indsamlinger i alle kirkesamfund, uanset om samfundet har opnået anerkendelse. Udvalget finder, at undtagelsen fortsat bør omfatte alle trossamfund.

**4.3.1.5.** Loven gælder ikke for indsamlinger gennem dagblade til almenkendte, velgørende institutioner, såfremt der af det indsamlande blad gives kvittering til bidragsyderne gennem offentliggørelse af bidragslister, og der fra de modtagende institutioner gives kvittering, som offentliggøres af bladet, jf. nærmere herom pkt. 3.2 ovenfor.

Bestemmelsen, der blev indført ved indsamlingsloven i 1934, har især haft betydning for dagbladenes juleindsamlinger.

Danske Medier (tidligere Danske Dagblades Forening) har oplyst over for udvalget, at indsamlinger af den omhandlede karakter fortsat finder sted – især ved indsamlinger til ”julehjælp” eller ”julepakker” – og foreningen opfordrer derfor udvalget til, at den særlige adgang for dagbladene til at foretage indsamlinger opretholdes.

Udvalget har overvejet, om det fortsat kan anses for rimeligt at undtage disse indsamlinger fra lovens krav om anmeldelsespligt, regnskabsafleggelse mv. Hensynet bag undtagelsen må efter udvalgets opfattelse være, at der for disse indsamlingers vedkommende sker en form for kontrol med indsamlingen ved offentliggørelsen af bidragslister og kvitteringer.

Udvalget er af den opfattelse, at dagbladenes indsamlinger ikke bør behandles anderledes end andre, hvorfor udvalget foreslår, at undtagelsen ikke opretholdes. Herefter vil sådanne indsamlinger skulle følge de almindelige regler om anmeldelse og indsendelse af regnskab mv., som udvalget i øvrigt foreslår at smidiggøre. Den foreslåede afskaffelse af undtagelsen kan efter udvalgets opfattelse ikke antages at få konsekvenser af betydning for indsamlinger gennem dagbladene, idet udvalget bemærker, at dagblade efter de gældende regler skal give kvittering til bidragsyderne gennem offentliggørelse af bidragslister og offentliggøre de modtagende institutioners kvittering, hvilket efter udvalgets opfattelse er mindst lige så ressourcekrævende som proceduren ved den foreslåede nye ordning om anmeldelsespligt til Indsamlingsnævnet mv., jf. herom nedenfor under pkt. 4.4.

Der henvises i øvrigt til betænkningen pkt. 6.3.4.

**4.3.1.6.** Det fremgår af cirkulæreskrivelse af 2. november 1993, at formuleringen i den gældende indsamlingslovs § 1, stk. 2, om ”andre end personer, der er indbyderne personlig bekendte”, henviser til andre fysiske personer, hvorimod lovens bestemmelser ikke gælder for indsamlinger, der foretages blandt juridiske subjekter, herunder f.eks. erhvervsvirksomheder.

På baggrund af den foreslåede strukturering af loven, hvorefter begrebet ”offentlig” udgår af selve definitionen, mens private indsamlinger undtages fra lovens anvendelsesområde i samme bestemmelse som de øvrige undtagelser, vil den ovennævnte begrænsning, som udledes af fortolkningen af ”personer” i den gældende indsamlingslovs § 1, stk. 2, ikke blive videreført. Udvalget har på den baggrund overvejet, om nævnte begrænsning skal videreføres i en særskilt undtagelsesregel sammen med de øvrige undtagelser i indsamlingsloven.

Henvendelser til f.eks. virksomheder med opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål sker ofte i praksis (kommerciel fundraising). Udvalgets medlemmer fra ISO-BRO (indsamlingsorganisationernes brancheorganisation) har over for udvalget oplyst, at der bl.a. i pressen har været peget på tilfælde, hvor en virksomhed f.eks. ved opsøgende telefonsalg sælger produkter til andre virksomheder, hvor kun en meget lille del af det indbetalte beløb går til det velgørende formål. Udvalget har derfor overvejet at afskaffe undtagelsen, således at også indsamlinger blandt f.eks. virksomheder omfattes af indsamlingsloven. Udvalget finder imidlertid, at en afskaffelse af undtagelsen – hvormed kommerciel fundraising omfattes – vil medføre et for bredt anvendelsesområde for indsamlingsloven. En sådan undtagelse ville f.eks. betyde, at en lokal idrætsforenings henvendelse til en virksomhed vedrørende støtte eller et sponsorat ville blive omfattet af indsamlingsloven. Udvalget anbefaler på den baggrund, at indsamlinger foretaget blandt juridiske personer fortsat ikke bør omfattes af loven.

Udvalget foreslår i forlængelse heraf, at det i bestemmelsen om undtagelser fra lovens anvendelsesområde anføres, at loven ikke gælder indsamlinger foretaget blandt juridiske personer. Dette vil også gælde i forhold til indsamlinger mellem erhvervsdrivende.

Der henvises i øvrigt til betænkningen pkt. 6.3.5.

**4.3.1.7.** I forhold til indsamlinger til støtte for politiske partier foreslår udvalget ingen ændringer i forhold til indholdet af den gældende bestemmelse i indsamlingslovens § 4. Sådanne indsamlinger vil dermed fortsat være undtaget fra lovens anvendelsesområde. Undtagelsen foreslås dog reguleret i samme bestemmelse som de øvrige undtagelser.

#### **4.3.2. Justitsministeriets overvejelser**

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

I forbindelse med høringen over betænkning nr. 1532 om offentlige indsamlinger modtog Justitsministeriet imidlertid et høringssvar fra Spillemyndigheden vedrørende almennyttige lotterier.

Almennyttige lotterier er omfattet af lov om spil, jf. lov nr. 848 af 1. juli 2010. Foreninger, institutioner, organisationer eller en komité kan med tilladelse fra Spillemyndigheden afholde et almennyttigt lotteri, der holdes til fordel for velgørenhed eller andre almennyttige formål. Der er i bekendtgørelsen om almennyttige lotterier, jf. bekendtgørelse nr. 1301 af 15. december 2011 med senere ændringer, fastsat nærmere regler om, hvilke kriterier almennyttige lotterier skal opfylde, for at de kan gives tilladelse, eller hvilke kriterier almennyttige lotterier skal opfylde for at være tilladte uden forudgående ansøgning. Der er endvidere fastsat regler om, hvorledes lotterierne skal afvikles.

Et almennyttigt lotteri kan efter den definition af en indsamling, der i udvalgets lovudkast og det fremsatte lovforslags § 1, stk. 1, er lagt op til, være en indsamling. Det har imidlertid ikke været hensigten med revisionen af indsamlingslovgivningen, at der skabes et overlap mellem de respektive regelsæt, eller at der ændres på vilkårene for afholdelse af almennyttige lotterier. De hensyn, der ligger bag den foreslåede indsamlingslov – gennemsigtighed og kontrol – er således parallelle med de hensyn, der ligger til grund for bekendtgørelse nr. 1301 af 15. december 2011 om almennyttige lotterier.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at der ikke er behov for, at indsamlingslovens regler også finder anvendelse i forhold til almennyttige lotterier. På den baggrund er der i § 2, stk. 1, nr. 6, indsat en bestemmelse om, at almennyttige lotterier undtages fra lovens anvendelsesområde.

Der henvises til lovforslagets § 2 og bemærkningerne hertil.

#### **4.4. Anmeldelsespligten**

##### **4.4.1. Udvalgets forslag**

**4.4.1.1.** Den gældende indsamlingslov er baseret på en anmeldelsesordning, hvorefter en offentlig indsamling skal anmeldes til politiet, inden den iværksættes. Anmeldelsesordningen blev indført i 1972 og erstattede den hidtil eksisterende ordning, hvor Justitsministeriet meddelte tilladelse til indsamlinger. Formålet med ændringen var at gennemføre en friere adgang til at iværksætte offentlige indsamlinger, idet man fandt det rimeligt at overlade det til befolkningen selv at afgøre, hvilke formål der fortjener støtte, så længe indsamlingen afholdes til et lovligt formål. Anmeldelsespligten muliggør den kontrol, der skal udøves af politiet i henhold til indsamlingsbekendtgørelsen.

Udvalget finder, at de hensyn, der ligger bag den gældende anmeldelsesordning, taler for, at den i alt væsentligt videreføres.

**4.4.1.2.** Det er i de gældende regler om offentlige indsamlinger forudsat, at en indsamling er et i tid afgrænset fænomen, f.eks. en kampagne, hvor der indsamles penge på en bestemt måde til et bestemt formål. Således skal en anmeldelse af en indsamling ifølge indsamlingsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 2, bl.a. indeholde oplysning om, i hvilket tidsrum indsamlingen foretages. Mange almennyttige organisationer foretager – sideløbende med de tidsbegrænsede indsamlinger – ligeledes indsamlinger til fordel for organisationens overordnede formål, som sker fortløbende uden tidsbegrænsning. En organisation vil således ofte anmelde flere indsamlinger i årets løb. Det er udvalgets opfattelse, at kravet om, at samme organisation skal foretage flere anmeldelser, kan forekomme unødigt tidskrævende.

Udvalget foreslår derfor, at der gøres en undtagelse fra udgangspunktet om anmeldelsespligt, således at visse organisationer skal have mulighed for at foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet. Det skal dog sikres, at de hensyn, der gør sig gældende i relation til anmeldelsespligten – det vil sige gennemsigtighed og muligheden for kontrol mv. – fortsat tilgodeses.

Adgangen til at foretage indsamlinger uden anmeldelse må således efter udvalgets opfattelse forudsætte, at der foreligger den fornødne sikkerhed for, at indsamlingsformålet er lovligt, at de indsamlede midler anvendes i overensstemmelse med formålet, at der er regnskabsmæssig kontrol, og at det er muligt for bidragsyderne at få kendskab til organisationens årsregnskab mv.

En adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse vil indebære en afbureaukratisering og dermed være til fordel for disse organisationer, som således ikke længere vil skulle foretage anmeldelse hver gang, der iværksættes en indsamling. Ordningen vil endvidere have fordele for myndighederne, som ikke længere vil skulle modtage, registrere og anerkende anmeldte indsamlinger i samme omfang som hidtil.

På den baggrund har udvalget overvejet, hvilke organisationer mv. der bør have mulighed for at gøre brug af en sådan ordning, og hvordan ordningen i praksis skal administreres.

**4.4.1.3.** Udvalget har i den forbindelse gennemgået bestemmelserne i ligningslovens § 8 A og § 12, stk. 3, med det formål at undersøge, om der kan hentes inspiration i denne lovgivning til brug for vurderingen af, hvilke betingelser der skal gælde for at få adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse.

En godkendelse i henhold til ligningslovens § 8 A stiller en række krav til organisationen, men giver også organisationen nogle fordele. Generelt sikrer betingelserne for godkendelse, at organisationen har en adresse i Danmark eller i et andet EU/EØS-land, og at organisationens formål ifølge vedtægterne er almenvelgørende eller almennyttigt. Herudover sikrer betingelserne, at organisationen har en vis størrelse og kapacitet.

Hvis en organisation har en godkendelse efter enten ligningslovens § 8 A eller § 12, stk. 3, betyder det, at SKAT har vurderet, at organisationen opfylder betingelserne herfor. Hertil kommer, at Skattecenter Bornholm påser, om godkendelsesbetingelserne fortsat er opfyldt, jf. § 8 i bekendtgørelse nr. 837 af 6. august 2008 om godkendelse mv. efter ligningslovens § 8 A og § 12, stk. 3, af almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund mv. her i landet eller i et andet EU/EØS-land. Til brug herfor skal foreningen mv. på begæring indsende sine regnskaber, specifikationer mv. til SKAT.

En godkendelse efter ligningslovens § 12, stk. 3, forudsætter, at foreningen mv. for det første opfylder betingelserne i §§ 1-3 og § 5 i bekendtgørelse nr. 837 af 6. august 2008 om godkendelse mv. efter ligningslovens § 8 A og § 12, stk. 3, af almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner og religiøse samfund mv. her i landet eller i et andet EU/EØS-land (dvs. de samme betingelser, som gør sig gældende ved en godkendelse efter ligningslovens § 8 A). Herudover gælder der yderligere krav til anvendelsen af midlerne ved en godkendelse efter ligningslovens § 12, stk. 3, jf. bekendtgørelsens § 4.

Udvalget finder, at godkendelse efter ligningslovens bestemmelser vil være tilstrækkelig til at sikre, at der er tale om en indsamling til lovlige formål, idet det må lægges til grund, at almenvelgørende eller almennyttige formål er lovlige. Udvalget finder endvidere, at kravene for en godkendelse efter ligningslovens § 8 A er tilstrækkelige.

På den baggrund foreslår udvalget, at de organisationer, som kan foretage indsamlinger uden anmeldelse, skal være godkendt enten efter ligningslovens § 8 A eller ligningslovens § 12, stk. 3. Undtagelsen vil også omfatte religiøse samfund mv., der er godkendt efter ligningslovens § 8 A eller § 12, stk. 3, og som derfor også vil have adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse.

I forhold til de organisationer mv., der er omfattet af enten ligningslovens § 8 A eller § 12, stk. 3, finder udvalget ikke, at der er behov for, at disse søger Indsamlingsnævnet om en formel godkendelse.

Udvalget foreslår derfor, at der indsættes en bestemmelse i indsamlingsloven om, at organisationer, der er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, kan foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet. Disse organisationer skal i stedet – før indsamlinger uden anmeldelse iværksættes – indsende oplysninger om navn og adresse på organisationen, på hvilken måde organisationen foretager indsamlinger, og til hvilke overordnede formål de indsamlede midler anvendes.

Udvalget foreslår endvidere, at Indsamlingsnævnet på nævnets hjemmeside offentliggør en fortegnelse over de organisationer, som kan foretage indsamlinger uden anmeldelse,

således at det til enhver tid er muligt at få oplysninger herom.

Udvalget foreslår herudover, at disse organisationer skal udarbejde et årsregnskab og en årsberetning, som efter regnskabsårets afslutning skal indsendes til Indsamlingsnævnet. Hermed sikres kontrollen af, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med formålet. Der henvises i øvrigt til pkt. 4.5.1.9 nedenfor vedrørende offentliggørelse af regnskaber.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.4.2.2.

#### 4.4.2. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser. Justitsministeriet har dog fundet det nødvendigt at fastsætte en pligt for en organisation til at give meddelelse til Indsamlingsnævnet, hvis skattemyndighedens godkendelse bortfalder, jf. forslaget § 4, stk. 2. Endvidere foreslås det, at organisationens pligt til at indsende årsregnskab kommer til at fremgå af loven, jf. forslaget til § 4, stk. 3. Herudover er der foretaget enkelte ændringer af lovteknisk karakter.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets §§ 3 og 4 og bemærkningerne hertil.

#### 4.5. Nærmere om kravene til indsamlinger

##### 4.5.1. Udvalgets forslag

**4.5.1.1.** Ifølge udvalgets kommissorium er udvalget blevet anmodet om at overveje, om der – herunder i lyset af de nye indsamlingsformer, som bl.a. den teknologiske udvikling har skabt mulighed for – er behov for, at kravene til offentlige indsamlinger i videre omfang end i dag afhænger af, hvilken type indsamling der er tale om.

Udvalget har i den forbindelse gennemgået de krav, der gælder til offentlige indsamlinger efter den gældende indsamlingslov og -bekendtgørelse. Der henvises til betænkningens pkt. 3.4.

Kravene til indsamlinger skal sikre, at den kontrol, som skal udøves, bliver mulig. Kravene skal sikre, at misbrug bliver opdaget, og kravene tager endvidere hensyn til befolkningens muligheder for at skaffe sig relevante oplysninger om indsamlingen og dens resultat til brug for vurderingen af, om formålet fortjener støtte en anden gang.

Generelt er der i udvalget enighed om, at der for indsamlinger, som foretages af andre end de organisationer, der har adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, jf. pkt. 4.4.1 ovenfor, bør stilles krav, som svarer til de nugældende krav til offentlige indsamlinger, mens der for indsamlinger, der foretages af organisationer, som har en særlig godkendelse, kan fastsættes mere lempelige krav, herunder f.eks. aflæggelse af et årsregnskab for organisationen frem for et regnskab for hver enkelt indsamling.

**4.5.1.2.** Udvalget finder, at den gældende formulering af indsamlingsbekendtgørelsens § 1, 1. pkt., hvorefter en ind-

samling skal forestås af en institution, en forening eller en komité bestående af mindst 3 personer, kan give anledning til tvivl om, hvem der må forestå en indsamling. Efter bestemmelsens formulering må det således antages, at f.eks. virksomheder og mange offentlige myndigheder efter gældende lovgivning ikke kan forestå en indsamling.

Udvalget finder det afgørende for vurderingen af, hvem der må foretage indsamlinger, at de pågældende kan identificeres og f.eks. være part i en retssag eller ifalde strafansvar ved overtrædelse af strafbelagte bestemmelser i indsamlingslovgivningen. Herudover må det være afgørende for vurderingen, at der ikke er tale om en enkelt fysisk person, idet det må antages, at risikoen for misbrug mindskes, hvis indsamlingen forestås af mere end en enkelt person. Udvalget finder det derfor fortsat passende med et krav om tre fysiske personer, medmindre indsamlingen foretages af en juridisk person.

Udvalget finder det mindre afgørende, at indsamlinger forbeholdes bestemt angivne enheder som institutioner, foreninger og komitéer. Indsamlingslovgivningen bør således ikke være til hinder for, at andre enheder kan forestå indsamlinger, hvis det er i overensstemmelse med gældende ret i øvrigt.

Udvalget foreslår på den baggrund, at en indsamling skal forestås af enten en juridisk person med et CVR-nummer eller mindst 3 fysiske personer i forening. Kravet herom foreslås dog ikke indsat i loven, men bør i stedet fremgå af bekendtgørelsen.

**4.5.1.3.** Udvalget foreslår, at det gældende krav i indsamlingslovens § 1, stk. 1, hvorefter en indsamling skal anmeldes, inden den iværksættes, videreføres, jf. tillige pkt. 4.4.1.1 ovenfor.

Udvalget foreslår i den forbindelse, at der oprettes et Indsamlingsnævn med kompetence på indsamlingsområdet, jf. nærmere herom under pkt. 4.11 nedenfor. Anmeldelse af indsamlinger skal således ikke længere indgives til politiet, men til Indsamlingsnævnet. Der vil herefter kun være ét sted, hvor det er muligt at anmelde en indsamling.

Som nævnt under pkt. 4.4.1.3 foreslår udvalget endvidere, at organisationer, der er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, der kan fradrages ved indkomstopgørelsen, kan foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet. Disse organisationer skal altså ikke anmelde indsamlinger til Indsamlingsnævnet hver gang, de iværksætter en indsamling. Derimod skal de, før den første indsamling uden anmeldelse iværksættes, indsende en række oplysninger og efterfølgende indsende regnskab mv. til Indsamlingsnævnet.

Udvalget finder, at de oplysninger, som en anmeldelse skal indeholde efter den gældende bestemmelse i indsamlingsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, er nødvendige og tilstrækkelige til at muliggøre den kontrol, der skal udøves af Indsamlings-

nævnet, hvorfor udvalget ikke har fundet anledning til at ændre herpå.

Udvalget forudsætter således, at kravene i bekendtgørelsen opretholdes.

**4.5.1.4.** Der er ikke i den gældende indsamlingslov eller indsamlingsbekendtgørelse fastsat begrænsninger for, hvilke formål der kan indsamles til. Det forudsættes imidlertid, at indsamlingen afholdes til et lovligt formål.

Efter udvalgets opfattelse er det afgørende, at de indsamlede midler anvendes til det formål, der blev angivet i forbindelse med selve indsamlingen (og i anmeldelsen). Dette må kræves af hensyn til bidragyderne, som regner med, at bidraget går til det angivne formål.

Som det er tilfældet efter den gældende ordning, foreslår udvalget, at anmeldelse af indsamlinger sker ved indgivelse af en blanket herom, som sikrer, at Indsamlingsnævnet er opmærksom på, om det angivne formål for en anmeldt indsamling er lovligt. Hvis Indsamlingsnævnet i den forbindelse får mistanke om, at midlerne fra en indsamling går til et ulovligt formål, må forholdet anmeldes til politiet. Indsamlingsnævnet (eller andre) må i øvrigt anmelde forholdet til politiet, hvis man bliver bekendt med, at der – uanset hvilket formål der er angivet i forbindelse med anmeldelsen – indsamles midler til ulovlige formål.

**4.5.1.5.** Selv om det klare udgangspunkt er, at midlerne kun må anvendes til det angivne formål, finder udvalget, at der fortsat bør være mulighed for at ændre formålet i visse situationer. Det gælder, når det formål, til fordel for hvilket indsamlingen er foretaget, allerede er opfyldt, eller når det ville være umuligt eller meget vanskeligt at opfylde det angivne formål.

Sådanne ansøgninger om tilladelse til ændringer af formål, som hidtil har været behandlet af Justitsministeriet, bør efter udvalgets opfattelse fremover varetages af Indsamlingsnævnet. Som hidtil bør der ved vurderingen af disse ansøgninger lægges vægt på ligheden mellem det oprindelige formål og den påtænkte anvendelse.

**4.5.1.6.** Det følger af indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt., at der kan anvendes et rimeligt beløb til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen. Der opstår i den forbindelse jævnlig debat om de velgørende organisationers udgifter til administration, idet mange bidragydere foretrækker at give penge til det angivne formål frem for til administration.

Udvalget har overvejet, om der kan fastsættes en grænse for administrative udgifter – en såkaldt administrationsprocent. Udvalget finder, at der ikke kan fastsættes en sådan grænse, og foreslår derfor en videreførelse af gældende ret, hvorefter der kan anvendes et ”rimeligt beløb” til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen. Udvalget finder det i den forbindelse afgørende, at der er gennemsigtighed i forhold til regnskaberne. Befolkningen kan på den måde selv



bedømme, hvilke formål de vil støtte. Udgifterne til administration og anvendelsen af overskuddet bør derfor fortsat være specificeret i regnskabet, sådan som der også stilles krav om efter den gældende indsamlingsbekendtgørelses § 5, stk. 1, 3. pkt. Særligt i forhold til overskudsgraden ved husindsamlinger henvises til pkt. 4.6.1.5.2 nedenfor.

**4.5.1.7.** Kravet om regnskabsaflæggelse er efter udvalgets opfattelse helt essentielt i forhold til varetagelsen af hensynene til borgerne og Indsamlingsnævnet, herunder nævnets muligheder for at foretage kontrol af, i hvilket omfang de indsamlede midler anvendes til det angivne formål, og om indsamlingen er administreret forsvarligt.

Alle indsamlinger – store som små – bør efter udvalgets opfattelse derfor efterfølges af et regnskab, der viser samtlige indtægter og udgifter, og som specificerer udgifterne ved administrationen og anvendelsen af overskuddet.

Udvalget finder, at offentliggørelse af alle indsamlede organisationers regnskaber på Indsamlingsnævnets hjemmeside i langt højere grad vil tilgodese hensynet til befolkningens muligheder for at kontrollere og opnå viden om konkrete indsamlinger end den nuværende offentliggørelse i dagblade.

I dag stilles der krav om, at der føres behørigt regnskab over samtlige indtægter og udgifter. I regnskabet skal både udgifterne ved administrationen af indsamlingen samt overskuddet fremgå. Der stilles endvidere krav om, at regnskabet revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor, som skal påse, at der foreligger fornøden dokumentation.

Omkostninger til revision ved statsautoriseret eller registreret revisor kan for visse mindre indsamlinger efter udvalgets opfattelse være uforholdsmæssigt høje i forhold til de indsamlede midler, og udvalget finder derfor, at indsamlingens omfang bør have betydning for, hvilke krav der stilles til regnskabsaflæggelsen.

For de organisationer, som er godkendt til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, jf. pkt. 4.4.1 ovenfor, bør der efter udvalgets opfattelse fortsat gælde et krav om revision ved statsautoriseret eller registreret revisor. Disse organisationer må antages at have en sådan karakter og størrelse, at udgifter til revision ikke vil forekomme uforholdsmæssigt høje. Hertil kommer, at der for disses vedkommende ikke vil være krav om regnskab for hver enkelt indsamling, men blot et årsregnskab.

Udvalget finder i den forbindelse, at regnskabet for de indsamlinger, der er undergivet et revisionskrav, bør indeholde en note, der angiver, at indsamlingen/-erne er foretaget i overensstemmelse med loven.

Indsamlinger med et indsamlingsresultat på under 50.000 kr. (brutto) bør efter udvalgets opfattelse derimod ikke undergives et krav om revision ved statsautoriseret eller registreret revisor. Den foreslåede grænse på 50.000 kr. svarer til beløbsgrænsen efter § 48, stk. 1, i momsloven (lovbekendtgø-

relse nr. 287 af 28. marts 2011 om merværdiafgift). Efter denne bestemmelse er en virksomhed først pligtig til at lade sig momsregistrere, når omsætningen (uden moms) overstiger 50.000 kr. inden for en 12-måneders periode.

Udvalget foreslår, at Indsamlingsnævnet efter behov skal kontrollere de regnskaber, som ikke undergives krav om revision ved statsautoriseret eller registreret revisor, det vil sige indsamlinger med et indsamlingsresultat på under 50.000 kr. (brutto). Indsamlingsnævnet skal i forhold til disse indsamlinger føre tilsyn med, at der er ført behørigt regnskab i overensstemmelse med bekendtgørelsen, herunder at de indsamlede midler er anvendt til det angivne formål. Udvalget finder, at Indsamlingsnævnet i forbindelse med en sådan kontrol skal have mulighed for at kræve yderligere oplysninger fra de pågældende organisationer.

**4.5.1.8.** Udover den åbenhed og gennemsigtighed, der skabes i forhold til indsamlinger som følge af kravet til offentliggørelse af regnskab, har udvalget overvejet, om der er behov for yderligere åbenhed. Således blev udvalget af justitsministeren i sommeren 2010 på baggrund af en sag, der var fremme i medierne om, at flere børn var blevet seksuelt misbrugt i et projekt udført af en organisation i Benin, anmodet om at overveje, om der kan være behov for yderligere åbenhed omkring projektaktiviteter, der drives for indsamlede midler. Der kan i den forbindelse henvises til justitsministerens besvarelse af 26. juli 2010 af spørgsmål nr. 1251 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

En række indsamlingsorganisationer offentliggør allerede i dag hvert år en årsrapport eller et årsregnskab, der indeholder en ledelsesberetning, som – hvis oplysningerne herom ikke findes andet sted i resuméform – bl.a. omtaler væsentlige begivenheder eller aktiviteter for at synliggøre ”livet i organisationen i det forgangne år”. Dette er i overensstemmelse med de indsamlingsetiske retningslinjer, som medlemmer af ISOBRO (indsamlingsorganisationernes brancheorganisation) følger.

For at sikre befolkningen bedre adgang til relevante oplysninger om indsamlinger foreslår udvalget, at der stilles krav om, at regnskabet ledsages af en beretning, der omtaler væsentlige begivenheder eller aktiviteter i forbindelse med indsamlingen. I forhold til de organisationer, som har adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, skal der gælde en tilsvarende forpligtelse til enten at indsende en årsberetning eller i en note til årsregnskabet at affatte en tekst, som redegør for væsentlige begivenheder eller aktiviteter i forbindelse med indsamlinger i årets løb.

**4.5.1.9.** Offentliggørelse af regnskabet for en indsamling er efter udvalgets opfattelse en vigtig del af hensynet til befolkningens adgang til at kontrollere forholdene hos de organisationer, som de vælger at støtte med et bidrag. Udvalget finder imidlertid, at kravet i den gældende indsamlingsbekendtgørelses § 6 om offentliggørelse af regnskabet i dagblade forekommer utilstrækkeligt.

Indsamlingsloven er således udarbejdet på et tidspunkt, hvor internettet ikke fandtes, og det har således ikke været muligt i forbindelse med lovens vedtagelse at tage højde for den teknologi og de muligheder for kontrol med indsamlingsregnskaber, der kan opnås ved offentliggørelse på internettet.

Henset til internettets udbredelse, søgbarhed mv. finder udvalget, at det vil være markant lettere at offentliggøre og finde indsamlingsregnskaber på internettet. Da sådanne regnskaber efter forslaget skal indsendes til Indsamlingsnævnet, foreslår udvalget, at offentliggørelse af regnskaber fremover i stedet sker på Indsamlingsnævnets hjemmeside. Herudover forventes der fastsat administrative regler om, at organisationerne vil skulle offentliggøre deres regnskaber på de pågældende organisationers egne hjemmesider.

**4.5.1.10.** Udvalget er i kommissoriet blevet anmodet om at overveje, om der er behov for en nærmere vejledning om f.eks. de persondataretlige spørgsmål, som visse indsamlingsformer rejser.

Det er udvalgets opfattelse, at en række bestemmelser i persondataloven kan have betydning for indsamlingsorganisationer og andre, der foretager indsamlinger.

Udvalget henviser således bl.a. til vejledningen i ISOBRO's bog "Opsamlet viden om indsamling" (2. udgave), herunder til afsnit 5.3 om "Personnummer samt registrerings- og kontonummer". Det fremgår heraf, at der er mulighed for at anvende en bidragydners personnummer ved indberetning til skattemyndighederne i overensstemmelse med skattekontrolloven, og at det ikke er i overensstemmelse med persondatalovens § 5, stk. 5, at opbevare registrerings- og kontonummer efter, at en betalingserviceaftale er etableret.

Udover de anførte eksempler er der efter udvalgets opfattelse ikke behov for udarbejdelse af nærmere vejledning af persondataretlig karakter.

#### **4.5.2. Justitsministeriets overvejelser**

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser, der vil komme til at indgå i en ny bekendtgørelse om indsamlinger, som med hjemmel i de foreslåede bestemmelser i lovforslagets §§ 14 og 15 vil blive udstedt i forlængelse af lovforslagets vedtagelse.

Justitsministeriet bemærker dog, at indgivelse af anmeldelse ikke nødvendigvis vil skulle ske i blanketform.

Det bemærkes, at Justitsministeriet – for at indskærpe vigtigheden af, at regnskaber indleveres, har foreslået krav herom indføjet i lovforslagets § 3, stk. 2, og § 4, stk. 3. Der henvises i øvrigt til pkt. 4.11.2 nedenfor.

### **4.6. Husindsamling**

#### **4.6.1. Udvalgets forslag**

**4.6.1.1.** Offentlig hus- og gadeindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse må efter § 2 i den gældende indsamlingslov ikke finde sted.

Udvalget finder, at der er væsentlige forskelle mellem husindsamling, hvor befolkningen opsøges på deres private bopæl, og gadeindsamling, hvor befolkningen opsøges i det offentlige rum.

Fælles for begge indsamlingsformer er dog, at udgangspunktet om forbud i den gældende lovgivning er begrundet i hensynet til befolkningen, herunder ønsket om at undgå for store gener for den del af befolkningen, som ikke ønsker at yde bidrag.

Der er i udvalget enighed om, at den eksisterende ordning, hvorefter en række navngivne foreninger har adgang til én gang årligt at foretage hus- og gadeindsamling, ikke er hensigtsmæssig. Flere af de foreninger, som i medfør af undtagelsesbestemmelsen i indsamlingslovens § 7, stk. 3, har ret til at gennemføre hus- og gadeindsamling, er således enten ophørt med at eksistere eller har i årevis ikke gjort brug af deres særlige indsamlingsret. Samtidig har en række foreninger og organisationer, der er etableret efter 1972, ikke inden for rammerne af de gældende regler kunnet opnå tilladelse til at gennemføre hus- og gadeindsamling. Endvidere stilles der med den eksisterende lovgivning krav om, at indsamlingen foretages til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været givet.

Samtidig bør det efter udvalgets kommissorium tilstræbes, at indsamlinger, som indebærer, at befolkningen opsøges af indsamlere på offentlige steder og – måske især – på deres private bopæl, alene kan forekomme i et vist nærmere afgrænset omfang, som ikke på markant måde overstiger omfanget af sådanne indsamlinger efter den gældende ordning. Udvalget bør i den forbindelse opstille klare og objektive kriterier for afgrænsningen af, hvilke foreninger og organisationer der fremover skal kunne afholde offentlige hus- og gadeindsamlinger, herunder bør det tages i betragtning, at også nyetablerede foreninger og organisationer må forventes i visse tilfælde at have en interesse i at kunne foretage sådanne indsamlinger. Udvalget skal ifølge kommissoriet endvidere overveje, om det i givet fald bør være f.eks. et uafhængigt offentligt nævn, som skal kunne tage stilling til, om en forening eller organisation opfylder kriterierne for at kunne foretage gade- og/eller husindsamling.

**4.6.1.2.** Betegnelsen husindsamling bruges ofte i forhold til den indsamlingsform, som er omfattet af forbuddet i indsamlingslovens § 2, nemlig (gade- og) husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse.

Udvalget foreslår, at en husindsamling defineres ved, at personer opsøges personligt på deres private bopæl eller ved opringning pr. telefon med opfordring til at yde bidrag til et formål. Også telefoniske henvendelser til personer, som ikke befinder sig på deres bopæl, bør efter udvalgets opfattelse være omfattet af definitionen.

Denne indsamlingsform har det karakteristika, at den person, der rettes henvendelse til, kan have svært ved at sige nej, idet anmodningen om bidrag forventes besvaret med det samme, og idet et svar må gives til indsamleren, som man taler med direkte – enten ansigt til ansigt eller pr. telefon. I sådanne situationer kan personen føle sig presset eller måske moralsk forpligtet til at yde et bidrag, selv om den pågældende ikke har lyst. Indsamlingsformer, hvor der rettes henvendelse med opfordring til at yde bidrag f.eks. pr. brev, e-mail eller SMS, vil almindeligvis ikke – som ved personlige eller telefoniske henvendelser – lægge det samme pres på folk til at yde bidrag. Her kan henvendelsen nemmere forblive ubesvaret, uden at personen føler sig moralsk forpligtet til at yde bidrag.

**4.6.1.3.** Indtægter fra hus- og gadeindsamlinger udgør kun omkring tre procent af de indsamlede organisationers samlede egenfinansiering. For de organisationer, som faktisk foretager husindsamlinger, udgør indtægterne herfra dog en større del. For Kræftens Bekæmpelse udgør indtægterne f.eks. omkring 6,5 procent af organisationens indsamlede midler, jf. betænkningen pkt. 5.5.

Udvalget har drøftet, om udbyttet af denne indsamlingsform står mål med de gener, som indsamlingsformen kan medføre for den del af befolkningen, der ikke ønsker at yde bidrag.

Der er i udvalget enighed om, at værdien af denne indsamlingsform ikke alene kan gøres op i penge, som direkte kan henføres til disse indsamlinger. Udover den aktuelle indtægt ved hus- og gadeindsamlingen opnår den enkelte organisation en landsdækkende opmærksomhed, hvorved kendskabet til organisationen øges, hvilket kan medføre en positiv bidragseffekt på lang sigt.

Hvis organisationen har en sådan størrelse, kapacitet og kendskabsgrad i befolkningen, at der kan gennemføres en omfattende husindsamling, kan husindsamling endvidere være en meget effektiv indsamlingsform, selv om den også er ressourcekrævende for organisationen. Den direkte kontakt mellem indsamleren og den potentielle bidragsyder vil i mange tilfælde føre til, at personen yder et bidrag, som vedkommende måske ikke ville have givet, hvis opfordringen til at yde bidrag f.eks. var kommet via almindeligt brev eller e-mail.

Hertil kommer, at den årlige husindsamling for den enkelte organisation ofte udgør ”årets begivenhed”, som skaber sammenhold i organisationen, øger de frivilliges engagement og udvikler organisationens folkelige forankring. Indsamlingsdagen udgør en mulighed for, at den enkelte organisation kan informere befolkningen om organisationens virke og formål, og medierne rapporterer ofte om landsindsamlingens resultat, hvilket øger kendskabsgraden til organisationen yderligere.

Husindsamlinger må efter udvalgets opfattelse på denne baggrund karakteriseres som meget væsentlige på flere måder for en række indsamlede organisationer, og udvalget

anbefaler derfor ikke et fuldstændigt forbud mod husindsamlinger.

**4.6.1.4.** Husindsamlinger kan imidlertid opleves som generende for de borgere, der ikke ønsker at yde bidrag. En person kan føle sig presset til at yde et bidrag, selv om den pågældende ikke har lyst. Hertil kommer, at husindsamlinger forstyrrer privatlivets fred, idet befolkningen opsøges personligt på deres private bopæl eller ved opringning pr. telefon eller lignende med opfordring til at yde bidrag til et formål.

Som anført finder udvalget, at der ikke skal gælde et fuldstændigt forbud mod husindsamlinger, hvorved udvalget lægger vægt på den samfundsmæssige interesse, der består i, at borgerne er engagerede i velgørenhed og får mulighed for at yde frivillige bidrag til formål i samfundets interesse.

Udvalget foreslår derimod, at den gældende ordning, hvor efter en række navngivne foreninger må foretage hus- og gadeindsamling, forlades og erstattes af en ordning, hvorefter Indsamlingsnævnet kan meddele tilladelse til sådanne indsamlinger ud fra en række kriterier, som angives i loven.

Der er 17 organisationer, som i dag foretager (eller inden for de senere år har foretaget) hus- og gadeindsamlinger i et eller andet omfang. De nærmere vilkår og omfang for hver enkelt organisations adgang til at foretage hus- og gadeindsamling fremgår af bilag 2 til betænkningen, og der er ikke for alle 17 organisationers vedkommende tale om landsdækkende husstandsindsamlinger, jf. betænkningen pkt. 5.5.

Efter udvalgets opfattelse – og som nævnt i udvalgets kommissorium – bør det tilstræbes, at indsamlinger, som indebærer, at befolkningen opsøges af indsamlere på offentlige steder og især på deres private bopæl, alene kan forekomme i et vist nærmere afgrænset omfang, som ikke på markant måde overstiger omfanget af sådanne indsamlinger efter den gældende ordning.

Udvalget har på den baggrund overvejet, hvor mange husindsamlinger på landsplan, der årligt bør være, når man tager hensyn til både indsamlingsorganisationerne og befolkningen. Der er i udvalget enighed om, at ca. 10 husindsamlingsdage om året er passende antal. Der kan efter udvalgets opfattelse endvidere være plads til flere, hvis ikke alle indsamlinger er landsdækkende.

**4.6.1.5.** I det følgende redegøres der for de kriterier, som efter udvalgets opfattelse bør tillægges vægt ved vurderingen af, hvilke organisationer der skal meddeles tilladelse til husindsamling.

**4.6.1.5.1.** Udvalget finder, at det skal være en forudsætning for en eventuel tilladelse til husindsamling, at organisationerne har mulighed for at foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet, jf. pkt. 4.4.1.3 ovenfor. Denne betingelse har til formål at sikre, at husindsamlinger forbeholdes de organisationer, hvis midler anvendes i almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed til

fordel for en større kreds af personer. Betingelsen medfører endvidere, at der gennem skattemyndighedernes tilsyn ydes en vis form for kontrol med organisationen.

**4.6.1.5.2.** Udvalget finder det væsentligt, at de organisationer, der får tilladelse til husindsamling, må forventes at kunne opnå et godt indsamlingsresultat. Det må således som minimum kræves, at de indsamlede midler ikke alene går til administrationsomkostninger. Et dårligt indsamlingsresultat kan også sige noget om organisationens folkelige forankring.

Den enkelte organisation skal derfor kunne sandsynliggøre, at der ved indsamlingen kan indbringes et godt resultat. Dette må ske ved fremlæggelse af eventuelle tidligere regnskaber eller realistiske budgetter.

ISOBRO's udvalgsmedlemmer har over for udvalget oplyst, at det er et almindeligt accepteret krav i indsamlingsbranchen, at den enkelte indsamling skal udvise en overskudsgrad på 2/3. Udvalget foreslår herefter, at der ved vurderingen af indsamlingsresultatet bør lægges vægt på, at husindsamlingen skal udvise en overskudsgrad, således at minimum 2/3 af de indsamlede midler går til formålet.

Som led i vurderingen af, om der ved indsamlingen kan indbringes et godt resultat, skal det endvidere dokumenteres eller sandsynliggøres, at organisationen kan mønstre et tilstrækkeligt antal indsamlere svarende til en dækningsgrad på omkring 25 procent. Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har over for udvalget oplyst, at de store organisationer, som i dag foretager landsdækkende husindsamlinger, anvender et fælles internetbaseret rutesystem, som opererer med i alt 28.000 ruter i Danmark. Hvis der er tale om en landsdækkende husindsamling, bør indsamlingen kunne dække minimum 7.000 ruter. Da en frivillig som udgangspunkt kun tager en enkelt rute, betyder dette, at organisationen skal dokumentere eller sandsynliggøre, at organisationen kan mønstre minimum 7.000 frivillige. Hvis der ikke kan mønstres et tilstrækkeligt stort antal frivillige, kan der ikke forventes et godt indsamlingsresultat, og tilladelse til en landsdækkende indsamling vil derfor ikke kunne gives. Se dog nedenfor pkt. 4.6.1.8 om regionale indsamlinger. Der bør efter udvalgets opfattelse ved vurderingen herudover lægges vægt på, om der er en hensigtsmæssig geografisk spredning.

**4.6.1.5.3.** De foreninger mv., som i dag har adgang til en gang årligt at foretage hus- og gadeindsamling, omfatter både meget store organisationer (f.eks. Dansk Røde Kors og Kræftens Bekæmpelse), og små foreninger (f.eks. Danske Kvinders Slesvigske Forening).

Udvalget finder, at adgangen til husindsamling fremover skal være forbeholdt organisationer, som er af en vis størrelse og kapacitet, og som den danske befolkning har kendskab til. Disse elementer kan efter udvalgets opfattelse sammenskrives i et krav om folkelig forankring.

Ved vurderingen af en organisations folkelige forankring bør der efter udvalgets opfattelse indgå følgende faktorer:

- Organisationens indtægter (i form af medlemsbidrag og -kontingenter, frivillige bidrag, indsamlede midler, testamentariske bidrag, firmabidrag, overskud ved salg og arrangementer samt værdien af frivillig arbejdskraft).
- Organisationens frivillige (antallet af aktive medlemmer, antal frivillige involveret i fortalervirksomhed, oplysningsaktiviteter, indsamling og projektgennemførelse. Ved fortalervirksomhed forstås målrettede indsatser, der gennem påvirkning af beslutningstagere og borgere lokalt, regionalt, nationalt og internationalt søger at forme og påvirke politiske, økonomiske, kulturelle og sociale processer og beslutninger med henblik på at forbedre livsvilkår for et betragteligt antal mennesker).
- Organisationens kontaktflader (i form af samarbejdsaftaler eller netværk i det danske samfund).
- Organisationens informations- og oplysningsvirksomhed (en vurdering af organisationens bestræbelser på at øge den danske befolknings kendskab til organisationens indsatsområder).

Kriteriet om folkelig forankring er det kvalitative kriterium, der skal lægges vægt på ved tildelingen af tilladelser til husindsamlinger. Dette kriterium bør efter udvalgets opfattelse derfor være afgørende i de situationer, hvor flere organisationer opfylder de øvrige mere objektive betingelser om skattemyndighedernes godkendelse og krav til indsamlingsresultatet.

Der er i udvalget enighed om, at der ikke skal være noget til hinder for, at en eller flere organisationer kan gå sammen om en husindsamling. Det må dog være en forudsætning, når to eller flere organisationer går sammen om en indsamling, at der mellem parterne på forhånd er aftalt en fordelingsnøgle, og at organisationerne hver især oplyser om, hvad deres andel af de indsamlede midler skal anvendes til.

**4.6.1.6.** Udvalget har overvejet, om tilladelse til husindsamling skal meddeles som en engangstilladelse, dvs. tilladelse til en enkelt husindsamling, eller om tilladelse skal gives som en adgang til én gang årligt at foretage hus- og gadeindsamling.

Ulempen ved engangstilladelser er, at planlægning og forbedelse af en husindsamling er meget ressourcekrævende og langstrakt proces. Der kan også være en række investeringer, som kan være u hensigtsmæssige, hvis der er stor risiko for, at tilladelse ikke vil blive givet på ny. Udvalget kan derfor ikke anbefale engangstilladelser eller rotationsordninger, hvorved forstås en løbende udbygning af tilladelser mellem de kvalificerede organisationer.

Efter udvalgets opfattelse er der dog stadig nødt til at være en form for tidsbegrænsning på en tilladelse til husindsamling, da det i modsat fald ikke vil være muligt for nye organisationer at komme med.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at en tilladelse til husindsamling gives for 3 år, hvorefter organisationen må vige pladsen, hvis en anden organisation viser sig at være bedre

kvalificeret. Der vil altså skulle indleveres en ny ansøgning efter 3 år, og det må i den forbindelse være op til nævnet at tilrettelægge ansøgningsproceduren.

Udvalget finder endvidere, at det bør være muligt for Indsamlingsnævnet at inddrage en meddelt tilladelse til husindsamling, inden de 3 år er gået, hvis den årlige afrapportering til Indsamlingsnævnet viser sig at være utilfredsstillende. Den årlige afrapportering kan vise sig at være utilfredsstillende, hvis f.eks. det opnåede indsamlingsresultat er væsentligt lavere end det forventede resultat.

Fordelingen af de som udgangspunkt 10 indsamlingsdage mellem de organisationer, som meddeles tilladelse til husindsamling, bør efter udvalgets opfattelse aftales mellem organisationerne på samme måde, som det sker i dag. Kan der ikke opnås enighed, afgør Indsamlingsnævnet fordelingen heraf.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.7.5.

**4.6.1.7.** Organisationer, som driver projektaktiviteter i udviklingslandene på grundlag af en rammeaftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet et krav om egenfinansiering, har efter gældende ret en særlig adgang til hus- og gadeindsamling i medfør af indsamlingslovens § 7, stk. 5. På tidspunktet for afgivelse af betænkning nr. 1532 gjaldt kravet om egenfinansiering fortsat for disse rammeorganisationer. Udvalget har derfor overvejet, om denne særlige adgang skal opretholdes.

Udvalget er af den opfattelse, at en videreførelse af den særlige adgang for de nævnte rammeorganisationer vil udhule den foreslåede ordning, hvorefter Indsamlingsnævnet efter en konkret vurdering kan meddele tilladelse til hus- og gadeindsamlinger. En videreførelse af den gældende bestemmelse ville således indebære, at organisationer, som fremover måtte indgå en rammeaftale med krav om egenfinansiering, uden videre vil få adgang til at gennemføre hus- og gadeindsamling, og det vil vanskeliggøre Indsamlingsnævnets administration af ordningen og nævnets muligheder for at begrænse indsamlingsformen til de foreslåede ca. 10 indsamlingsdage om året. Hertil kommer, at rammeorganisationerne efter udvalgets opfattelse generelt ikke opnår meget store indtægter ved husindsamlinger, jf. tabel 3 under pkt. 5.5. i betænkningen.

Udvalget finder på den baggrund ikke, at den særlige adgang til hus- og gadeindsamlinger for de nævnte rammeorganisationer bør opretholdes.

**4.6.1.8.** Udover de landsdækkende husindsamlinger finder udvalget, at der skal være mulighed for at meddele tilladelse til et antal husindsamlinger på regionalt plan. Samme kriterier som dem, der er nævnt under pkt. 4.6.1.5.1-4.6.1.5.3, bør i den forbindelse gælde, dog således at kravet om et godt indsamlingsresultat skal bedømmes i nedjusteret skala forstået på den måde, at der skal være tale om et indsamlingsresultat, der afspejler, at indsamlingen alene skal foregå i et

begrænset område af landet. Også kravet om folkelig forankring skal være opfyldt for de regionale husindsamlinger.

Udvalget anbefaler, at det skal være op til Indsamlingsnævnet at vurdere, hvor mange regionale husindsamlinger der bør være plads til om året, herunder om en indsamling kan kategoriseres som regional. Ved vurderingen heraf bør det bl.a. indgå, om de regionale indsamlinger foretages i forskellige områder af landet og det samlede indsamlingsstryk generelt, herunder hvor mange landsdækkende husindsamlinger der meddeles tilladelse til. Det bør ved vurderingen heraf endvidere indgå, at hus- og gadeindsamlinger alene bør forekomme i et vist nærmere afgrænset omfang, som ikke på markant måde overstiger omfanget af sådanne indsamlinger efter den gældende ordning.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.7.8.

**4.6.1.9.** Udvalget har overvejet, om der – sideløbende med de faste årlige husindsamlinger – skal kunne søges om enkelttilladelser til foretagelse af husindsamling ved særlige begivenheder, hvor en husindsamling til et bestemt formål må forventes at møde sådan særlig tilslutning hos befolkningen, at tilladelse til husindsamling bør gives. Det kan eksempelvis være ved naturkatastrofer.

Selvom den teknologiske udvikling har åbnet muligheder for mange andre indsamlingsformer, der ikke på samme måde som husindsamlinger er generende for borgerne, finder udvalget, at hensynene til de formål, der agtes støttet ved en sådan husindsamling, vejer tungt.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der indsættes en bestemmelse om, at Indsamlingsnævnet i særlige tilfælde kan meddele tilladelse til en enkeltstående husindsamling ved særlige begivenheder. Der bør efter udvalgets opfattelse være tale om en snæver undtagelsesregel.

Indsamlingsnævnet bør efter udvalgets opfattelse ved vurderingen af sådanne ansøgninger lægge vægt på antallet af landsindsamlinger, der er fastlagt for året. Endvidere bør det være en forudsætning for nævnets meddelelse af en sådan tilladelse, at organisationen er godkendt af skattemyndighederne, at indsamlingen må forventes at kunne indbringe et godt indsamlingsresultat, og at organisationen har den fornødne folkelige forankring.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.7.9.

**4.6.1.10.** Udvalget er opmærksom på, at planlægning og forberedelse af en husindsamling er en meget ressourcetrængende og langstrakt proces. Udvalget anbefaler derfor, at der af hensyn til de organisationer, som efter den gældende ordning har adgang til at foretage hus- og gadeindsamlinger, enten indføres en overgangsordning, således at den gældende ordning f.eks. de første 2 år gælder ved siden af de nye tilladelser til hus- og gadeindsamlinger, eller at der i loven sættes passende lang tid til lovens ikrafttræden. En organisation skal dog ikke have mulighed for at foretage indsamling en gang om året efter den gældende ordning og efter tilladel-

se fra Indsamlingsnævnet efter den nye ordning. Med en overgangsordning vil Indsamlingsnævnet formentlig meddele et mindre antal tilladelser end de som udgangspunkt 10, således at der i den første årrække ikke bliver for mange husindsamlinger.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.7.7.

#### 4.6.2. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser om, at der som udgangspunkt bør indføres et forbud mod husindsamlinger, samt at der efter visse nærmere angivne kriterier bør kunne meddeles tilladelse til husindsamlinger enten på landsplan eller regionalt plan. Justitsministeriet er endvidere enig i de kriterier for meddelelse af tilladelse til husindsamlinger, som udvalget har foreslået, herunder at kriteriet om folkelig forankring som et kvalitativt kriterium bør vægte tungt i forhold til, om der skal gives tilladelse til husindsamling, og at organisationen i den forbindelse skal sandsynliggøre, at der ved indsamlingen indbringes et godt indsamlingsresultat.

Endvidere kan Justitsministeriet tilslutte sig, at Indsamlingsnævnet skal kunne meddele tilladelse til enkeltstående husindsamlinger, såfremt der foreligger en særlig begivenhed, og de af udvalget opstillede kriterier i forhold hertil.

Justitsministeriet kan i øvrigt tilslutte sig, at husindsamlinger alene bør forekomme i et vist nærmere afgrænset omfang, som ikke på markant måde overstiger omfanget af sådanne indsamlinger efter den gældende ordning.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de foreslåede kriterier for meddelelse af tilladelse til husindsamling efter den af udvalget foreslåede bestemmelse er baseret på denne forudsætning, og det er på den baggrund ministeriets forventning, at den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 5 vil udmønte sig i ca. 10 årlige husindsamlinger. Justitsministeriet bemærker, at der med forslaget imidlertid ikke indføres en ordning med et *fast* årligt antal tilladelser. Det vil således kunne forekomme, at flere indsamlinger end 10 opfylder kravene hver for sig. I denne situation finder Justitsministeriet, at det ikke skal være op til nævnet at foretage et valg blandt flere. Såfremt det i praksis imidlertid måtte vise sig, at den foreslåede ordning vil medføre et væsentlig højere antal tilladelser til husindsamlinger end forudsat, vil ordningen skulle overvejes på ny.

Særligt i forhold til de regionale husindsamlinger vil det være op til nævnet at fastlægge en praksis for, hvor mange indsamlere organisationen skal kunne mønstre.

Det bemærkes, at der med lovforslagets § 17, stk. 4, foreslås en overgangsordning på 3 år for så vidt angår de organisationer, som efter § 7, stk. 3 og 4, i den gældende indsamlingslov hidtil har haft mulighed for at foretage hus- og gadeindsamlinger. Overgangsordningen betyder, at disse organisationer i 3 år efter lovens ikrafttræden fortsat kan foretage hus- og gadeindsamlinger.

Af lovtekniske grunde foreslås det præciseret i bestemmelsen, at en tilladelse efter forslaget til § 5, stk. 2, gives for 3 år.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 5 og § 17, stk. 4, og bemærkningerne hertil.

### 4.7. Gadeindsamling

#### 4.7.1. Udvalgets forslag

**4.7.1.1.** Efter den gældende indsamlingslov er det som anført under pkt. 3.4 udgangspunktet, at offentlig hus- og gadeindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse ikke må finde sted.

Udvalget foreslår, at gadeindsamling bør defineres som hidtil, dvs. som en indsamling, hvor der rettes personlig henvendelse til befolkningen på åben gade eller andre offentlige steder med opfordringer til at yde bidrag til et forud angivet formål. Opstilling af en indsamlingsbøsse i f.eks. et supermarked er således ikke en gadeindsamling i lovens forstand.

**4.7.1.2.** Udvalget finder, at gadeindsamling – ligesom husindsamling – kan virke påtrængende og generende for dem, som ikke ønsker at yde et bidrag, og tilsvarende hensyn til befolkningen gør sig gældende for denne indsamlingsform. Der kan således være ubehag forbundet med at afvise en indsamler på gaden, og her kan det for nogle måske være ekstra svært, fordi ikke kun indsamleren, men også andre folk på gaden kan lægge mærke til, at man afviser vedkommende.

En væsentlig forskel fra husindsamlinger er dog, at borgeren ved gadeindsamling har bevæget ud i det offentlige rum, og henvendelser til den pågældende vil derfor virke mindre påtrængende. På den anden side kan andre brugere af gadetrummet, herunder erhvervslivet, have en interesse, i at gadeindsamlinger begrænses. Hvis en gadeindsamler således har placeret sig foran en forretning, kan det måske betyde, at nogle borgere bevæger sig en lang bue uden om for at undgå at blive stoppet af indsamleren, og forretningen kan herved miste en potentiel kunde. Hertil kommer, at medlemshvervning på gaden (facing), som finder sted i mange storbyer, efter udvalgets opfattelse også udgør en "belastning" af gadetrummet, jf. pkt. 4.10 nedenfor.

**4.7.1.3.** Udvalget har overvejet, om det indsamlingsresultat, der potentielt kan opnås ved en gadeindsamling, står mål med de gener for befolkningen og erhvervslivet, som kan være forbundet med denne indsamlingsform. Udvalget har ikke fundet grundlag for helt at afskære muligheden for foretagelse af gadeindsamlinger, men foreslår, at der bør være en meget begrænset adgang til at foretage gadeindsamling.

Udvalget foreslår i overensstemmelse hermed, at det skal være muligt for en organisation, som har fået tilladelse til én årlig husindsamling, på denne dag også at foretage gadeindsamling.

Udvalget foreslår endvidere, at Indsamlingsnævnet skal have mulighed for i særlige tilfælde efter ansøgning at meddele tilladelse til gadeindsamling. Det kan f.eks. være på organisationers særlige mærkedage eller ved særlige begivenheder.

En særlig mærkedag bør efter udvalgets opfattelse forstås som en dag, som har særlig betydning for organisationen, og som traditionelt bliver særligt markeret af organisationen. Det bør efter udvalgets opfattelse være en forudsætning for tilladelse i sådanne tilfælde, at der er tale om en veletableret mærkedag.

Et andet eksempel på ”særlige tilfælde” kan være indtræden af særlige begivenheder, hvor en gadeindsamling til et bestemt formål må forventes at få en sådan markant tilslutning hos befolkningen, at tilladelse til gadeindsamling bør gives, herunder f.eks. ved naturkatastrofer. Udvalget understreger dog, at der efter udvalgets opfattelse bør være tale om en snæver undtagelsesregel.

For at forhindre, at gadeindsamlinger bliver hyppigere forekommende end i dag, foreslår udvalget, at Indsamlingsnævnet ved vurderingen af sådanne ansøgninger endvidere kan lægge vægt på det samlede antal af indsamlinger i Danmark, herunder antallet af husindsamlinger, samt den ”belastning” af gaderummet, som medlemshvervning på gaden kan udgøre jf. pkt. 4.9 nedenfor. For at komme i betragtning til sådanne gadeindsamlinger bør ansøgeren efter udvalgets opfattelse – som ved husindsamlinger – være godkendt af skattemyndighederne som berettiget til at modtage fradragsberettigede ydelser og have en vis folkelig forankring. Organisation skal desuden kunne sandsynliggøre, at gadeindsamlingen kan indbringe et godt indsamlingsresultat, herunder særligt udvise et overskud, der betyder, at minimum 2/3 af de indsamlede midler går til det velgørende formål.

#### **4.7.2. Justitsministeriets overvejelser**

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 6 og bemærkningerne hertil.

### **4.8. Kædebreve**

#### **4.8.1. Udvalgets forslag**

Indsamling ved anvendelse af kædebreve må ikke finde sted, jf. den gældende indsamlingslov § 2, 2. pkt. Ved en lovændring i 2000 overvejede Justitsministeriet, om bestemmelsen burde ophæves som overflødig, idet der samtidig blev indført et forbud mod pyramidespil. Forbuddet mod pyramidespil følger i dag i lov om spil.

Forbuddet mod indsamling ved anvendelse af kædebreve blev ikke ophævet, idet indsamlingsformen må anses for uheldig, også selvom betingelserne for at anvende den nyere bestemmelse (om forbuddet mod pyramidespil) ikke måtte

være opfyldt, f.eks. fordi der ikke stilles økonomisk vinding i udsigt.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at forbuddet mod indsamling ved anvendelse af kædebreve opretholdes.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.9.

#### **4.8.2. Justitsministeriets overvejelser**

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 7 og bemærkningerne hertil.

### **4.9. Medlemshvervning**

#### **4.9.1. Udvalgets forslag**

**4.9.1.1.** Hvervning af medlemmer til foreninger og organisationer kan forekomme på vidt forskellige måder. Det kan ske ved forskellige former for skriftlige henvendelser, men også ved personlig henvendelse på gaden eller pr. telefon.

Ifølge kommissoriet har udvalget haft til opgave at overveje, om der er anledning til at ændre den nuværende afgrænsning mellem lovlig medlemshvervning og den ulovlige gadehvervning.

Hvervning af medlemmer (på gaden) til en forening er ikke reguleret af indsamlingsloven. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 7. september 2007 til politi- og anklagemyndighed præciserer imidlertid, at hvis en gadehvervning sker på en sådan måde, at det primære formål med den personlige henvendelse til folk må antages at være at formå folk til at yde bidrag til den pågældende organisation, kan der være tale om en omgåelse af indsamlingslovens forbud mod offentlig hus- og gadeindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse, jf. nærmere herom under pkt. 3.6 ovenfor. Det fremgår af cirkulæreskrivelsen i den forbindelse, at det efter Justitsministeriets opfattelse vil være en omgåelse af indsamlingsloven, hvis en hjælpeorganisation samtidig med medlemshvervningen opfordrer den pågældende til at give yderligere bidrag til organisationen.

Det bemærkes i den forbindelse, at forbrugeraftalelovens § 6 om forbud mod uanmodet henvendelse mv. kun gælder i forhold til henvendelser fra erhvervsdrivende. Foreninger og sammenslutninger, hvis formål udelukkende er velgørende eller almennyttigt, anses i almindelighed ikke for erhvervsdrivende i lovens forstand. Det betyder, at lovens forbud mod uanmodede personlige henvendelser ikke gælder for sådanne foreningers henvendelser med henblik på indsamlinger til humanitære formål mv.

**4.9.1.2.** Udvalget har overvejet, om der bør gælde et forbud mod medlemshvervning på gaden eller ved telefoniske henvendelser.

Efter udvalgets opfattelse bør et forbud af principielle grunde ikke reguleres i indsamlingsloven, da medlemshvervning i sin rene form næppe kan siges at være en opfordring til at yde bidrag, som er omfattet af indsamlingsloven. En begrænsning af medlemshvervning harmonerer efter udvalgets opfattelse endvidere ikke umiddelbart med almindelige hensyn til foreningsfriheden. Grundlovens § 78, stk. 1, foreskriver, at borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Herudover gælder det efter artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bl.a., at enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlings og til foreningsfrihed, og at der ikke må gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

På baggrund af det anførte finder udvalget ikke, at der bør gælde et sådant forbud mod medlemshvervning på gaden eller ved telefoniske henvendelser.

**4.9.1.3.** Udvalget har på den anden side ikke fundet grundlag for at udvide adgangen til at hverve medlemmer, således at hvervning af medlemmer på gaden eller ved telefoniske henvendelser også kan omfatte opfordring til at give (yderligere) bidrag.

En sådan "frigivelse" ville efter udvalgets opfattelse reelt betyde en afskaffelse af forbuddet mod gadeindsamlinger, således at der vil kunne rettes personlig henvendelse til folk på gaden eller pr. telefon med opfordringer til at yde bidrag, så længe det sker i forbindelse med et forsøg på at hverve medlemmer til en forening.

Udvalget har i stedet peget på, at en mellemvej kan være at bibeholde den gældende retstilstand, hvorefter det beror på en konkret vurdering af den enkelte personlige henvendelse, om der er tale om en omgåelse af indsamlingslovens forbud mod gadeindsamling eller husindsamling.

Der vil herefter som udgangspunkt være tale om lovlig medlemshvervning, hvis der er tale om et reelt medlemskab, hvor medlemmet for sit kontingent modtager en modydelse fra organisationen, f.eks. i form af adgang til organisationens generalforsamling eller andre medlemsydelser.

Udvalget har herudover overvejet, om Indsamlingsnævnet skal inddrages, idet medlemshvervning ved personlig henvendelse – også selvom den ikke inkluderer en opfordring til at yde bidrag – i sin form minder meget om hus- og gadeindsamling. Af den grund finder udvalget, at denne form for medlemshvervning bør reguleres af de samme etiske retningslinjer, som skal gælde for indsamlinger generelt, og som nævnet skal føre tilsyn med, jf. pkt. 4.11 nedenfor. Hvis en medlemshvervning konkret må betragtes som en omgåelse af forbuddet mod gadeindsamling eller husindsamling,

må det under alle omstændigheder falde inden for Indsamlingsnævnets kompetenceområde.

Udvalget har i tilknytning hertil overvejet, hvordan det bør forholde sig med hensyn til organisationer som f.eks. AIDS-fondet og Folkekirkens Nødhjælp der ikke er struktureret som traditionelle medlemsbaserede organisationer, og som ikke har medlemmer i traditionel juridisk forstand, men støttemedlemmer.

Efter udvalgets opfattelse bør sådanne organisationer ikke være forhindret i at foretage "medlemshvervninger" eller det, der svarer hertil. Udvalget foreslår derfor, at der ved medlemmer også skal forstås personer, der har en tilsvarende tilknytning til organisationen. Det må herefter bero på en konkret vurdering, om det at være "støttemedlem" kan sidestilles med et medlemskab i traditionel forstand. Ved denne vurdering kan der efter udvalgets opfattelse lægges vægt på, om tilknytningen til organisationen er forbundet med en form for fastlagt kontingent, og om "medlemsbidraget" er fradragsberettiget.

Udvalget foreslår på den baggrund, at også organisationer med andre organisationsstrukturer end den traditionelle medlemsbaserede struktur skal kunne foretage hvervning på gaden og ved telefoniske henvendelse.

#### **4.9.2. Justitsministeriets overvejelser**

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser, og lovforslaget er med enkelte ændringer af lovteknisk karakter udformet i overensstemmelse hermed.

Justitsministeriet bemærker, at det forudsættes, at den hidtidige sondring mellem medlemshvervning og gadeindsamling, som har fundet udtryk i cirkulæreskrivelse nr. 9874, også vil være udgangspunktet for den fremtidige praksis, idet der med forslaget ikke lægges op til en ændring heraf.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, stk. 2, og bemærkningerne hertil.

#### **4.10. God indsamlingsskik**

##### **4.10.1. Udvalgets forslag**

**4.10.1.1.** Gennem indsamlingsetiske regler kan der gives bidragsydere og de personer, som ikke ønsker at yde bidrag, en form for sikkerhed for, at indsamlinger forløber på en ordentlig måde, herunder at personer ikke bliver presset eller krænket, men frivilligt yder bidrag, således at bidragsyderne ikke efterfølgende får grund til at fortryde det. Hertil kommer, at et "sundt" og etisk velfungerende indsamlingsmarked er befordrende for indsamlingsorganisationernes muligheder og vilkår for at samle ind, ligesom tilliden til organisationerne herved øges.

På baggrund heraf er der i udvalget enighed om, at der bør fastsættes nogle indsamlingsetiske retningslinjer, som skal overholdes af alle, der foretager indsamlinger.



Udvalget finder det naturligt ved fastlæggelsen af retningslinjer om god indsamlingsskik at tage udgangspunkt i de etiske retningslinjer, som er fastsat af ISOBRO (optrykt som bilag 3 til betænkning nr. 1532). Disse retningslinjer er gennemarbejdet i indsamlingsbranchen og udgør et grundlag, som der er enighed om blandt ISOBRO's medlemsorganisationer. ISOBRO dækker pr. 1. januar 2014 over 160 organisationer.

Efter udvalgets opfattelse er de detaljerede etiske regler, der i dag anvendes af ISOBRO, og som Indsamlingsnævnet efter forslaget skal tage udgangspunkt i ved fastlæggelsen af god indsamlingsskik, af flere grunde ikke egnede til direkte inkorporering i loven.

For det første er de etiske regler bl.a. udtryk for den faglige standard, som indsamlingsbranchen selv har fastsat som norm for udøvelsen af sin virksomhed. God indsamlingsskik er således udtryk for, hvad der bør være sædvanlig handle-måde på området ud fra en inden for branchen herskende opfattelse af, hvad der er god handle-måde. En sådan etisk standard kan efter udvalgets opfattelse ikke på udtømmende måde udtrykkes gennem konkrete lovregler.

For det andet kan der opstå nye situationer, der ikke lader sig beskrive eller bedømme efter den gældende målestok, ligesom en etisk standard ikke i sig selv er uforanderlig, men påvirkelig af skiftende tiders opfattelse af, hvad der må anses for etisk eller uetisk.

For det tredje bør etiske forskrifter kun være af vejledende karakter, idet deres formål er at være retningsgivende for den fremgangsmåde og adfærd, som almindeligvis bør følges, men som ikke nødvendigvis altid skal følges til punkt og prikke.

På den baggrund foreslår udvalget, at der i indsamlingsloven optages en generalklausul, hvoraf det fremgår, at indsamlinger omfattes af loven skal foretages i overensstemmelse med god indsamlingsskik.

Indførelsen af en sådan retlig standard i loven indebærer, at det overlades til Indsamlingsnævnet, der skal håndhæve de etiske regler, inden for normens rammer at fastlægge, om der i et konkret tilfælde er sket overtrædelse af god indsamlingsskik.

**4.10.1.2.** Det må efter udvalgets opfattelse være op til nævnet at fastlægge de etiske retningslinjer. Efter udvalgets opfattelse bør de etiske retningslinjer, som er vedtaget af ISOBRO, imidlertid udgøre grundlaget og udgangspunktet for det nærmere indhold af begrebet god indsamlingsskik. De gældende retningslinjer vedrører bl.a. almindelige principper for god indsamlingsskik, respekten for bidragsyderens integritet og handlefrihed, offentlighed og åbenhed om formål, ledelse og økonomi, økonomiske og juridiske forhold mv.

Den praksis, som løbende vil blive udviklet af Indsamlingsnævnet, vil efter udvalgets opfattelse med tiden være med til

at udbygge og konkretisere indholdet af de generelle principper om god indsamlingsskik.

**4.10.1.3.** Udvalget finder, at generalklausulen skal gælde for alle organisationer, der har adgang til at foretage indsamlinger, uanset om en indsamling konkret er betinget af anmeldelse til Indsamlingsnævnet eller ikke.

De af ISOBRO fastsatte indsamlingsetiske retningslinjer indeholder – udover retningslinjerne for indsamlinger – nogle etiske retningslinjer for de medarbejdere i medlemsorganisationerne, der foretager hvervning af medlemmer (facere). Medlemshvervning er ikke at betragte som en indsamling i indsamlingslovens forstand, medmindre der konkret er tale om en omgåelse af forbuddet mod hus- eller gadeindsamling, jf. pkt. 4.6-4.7 ovenfor. Medlemshvervning har dog efter udvalgets opfattelse så mange fællestræk med indsamlinger, at det forekommer uhensigtsmæssigt, om de etiske retningslinjer ikke skulle finde anvendelse også i forhold til medlemshvervning. Hertil kommer, at det for den almindelige borger kan være svært at adskille medlemshvervning fra indsamlinger. Udvalget anbefaler på den baggrund, at også medlemshvervninger, der foregår ved personlig eller telefonisk henvendelse, skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik.

**4.10.1.4.** Udvalget finder, at der i indsamlingsloven ikke bør fastsættes begrænsninger for, hvem der kan anses for klageberettiget i en sag om overtrædelse af god indsamlingsskik. Vurderingen heraf bør efter udvalgets opfattelse i stedet afgøres efter almindelige forvaltningsretlige principper.

#### **4.10.2. Justitsministeriets overvejelser**

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser, og lovforslaget er med enkelte ændringer af lovteknisk karakter udformet i overensstemmelse hermed.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, stk. 2, og § 8 og bemærkningerne hertil.

### **4.11. Oprettelse af et nyt nævn på indsamlingsområdet**

#### **4.11.1. Udvalgets forslag**

**4.11.1.1.** Udvalget anbefaler, at alle myndighedsopgaver på indsamlingsområdet fremover bør varetages af én instans. Efter udvalgets opfattelse vil en samlet indgang til indsamlingsområdet skabe en ensartethed og sammenhæng mellem de forskellige sagstyper samt sikre en ensartet, faglig og effektiv kontrol med f.eks. regnskaber. En samlet indgang vil endvidere gøre området mere logisk og gennemskueligt for borgerne og samtidig give de indsamlede organisationer ensartede retningslinjer for, hvordan de skal agere i forhold til anmeldelse, diverse ansøgninger og de etiske retningslinjer.

Udvalget har i tilknytning hertil overvejet, hvilken offentlig myndighed der fremover mest hensigtsmæssigt kan varetage opgaverne på indsamlingsområdet.

I forhold til etablering af én samlet indgang til indsamlingsområdet har udvalget bl.a. overvejet, om Justitsministeriet eller en styrelse under Justitsministeriet bør varetage opgaverne på indsamlingsområdet, eller om der bør oprettes et nyt offentligt organ, der har kompetence på indsamlingsområdet.

Som det fremgår under pkt. 4.6 og 4.7 ovenfor, foreslår udvalget, at foreninger mv. kan meddeles tilladelse til at foretage hus- og gadeindsamlinger efter nogle nærmere opregnede kriterier. Udvalget finder, at navnlig dette forslag gør det mest hensigtsmæssigt, at et nævn træffer afgørelse, fordi interesserepræsentanter herved gives mulighed for at deltage i vurderingen, herunder får branchen selv indflydelse på fordelingen af tilladelserne.

Udvalget anbefaler på den anførte baggrund, at der oprettes et nyt uafhængigt offentligt nævn, der har kompetence på indsamlingsområdet.

Udvalget foreslår, at Indsamlingsnævnet bl.a. skal modtage anmeldelser af påtænkte indsamlinger, jf. § 3, påse, at der er tale om indsamling til lovligt formål, jf. § 10, stk. 2, administrere ordningen vedrørende visse organisationers adgang til indsamlinger uden anmeldelse, jf. § 4, meddele tilladelser til afholdelse af husindsamlinger, jf. § 5, meddele tilladelser til afholdelse af gadeindsamlinger, jf. § 6, behandle klager over overtrædelse af god indsamlingsskik, jf. § 8, modtage regnskaber for indsamlinger, jf. § 3, stk. 2, kontrollere regnskaber og offentliggøre regnskaber, jf. § 10, kontrollere, at kravene i indsamlingsbekendtgørelsen er opfyldt, meddele tilladelser til anvendelse af indsamlede midler til andre formål end angivet i anmeldelsen, jf. § 10, stk. 3, nr. 2, vurdere, om administrationsomkostningerne for indsamlinger har et rimeligt niveau, vurdere, om der er tale om en indsamling, der er omfattet af loven, jf. §§ 1 og 2, samt melde overtrædelser af loven og bekendtgørelsen til politiet.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.12.1-6.12.2.

**4.11.1.2.** Oprettelsen af et nyt Indsamlingsnævn og hovedprincipperne for nævnets organisation og virksomhed bør efter udvalgets opfattelse reguleres i indsamlingsloven, mens den nærmere regulering bør fastsættes administrativt.

Der bør efter udvalgets opfattelse være tale om et offentligt nævn, som i hele sin virksomhed er omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven samt forvaltningsretlige grundprincipper som f.eks. officialmaksimen og princippet om ligebehandling og proportionalitet.

Efter udvalgets opfattelse bør der være tale om et uafhængigt nævn, der står uden for det sædvanlige administrative hierarki, og som dermed ikke er underlagt instruktion fra Justitsministeriet. Indsamlingsnævnets afgørelser skal derfor heller ikke kunne påklages til Justitsministeriet eller andre administrative myndigheder.

Udvalget er bekendt med, at Justitsministeriet i forbindelse med politi- og domstolsreformen generelt overvejede, om

der blandt politiets opgaver var opgaver, som mere hensigtsmæssigt kunne varetages af andre end politiet. Justitsministeriet vurderede dengang, at området med offentlige indsamlinger ikke burde overføres på baggrund af politiets kontrol med indsamlede midler. Udvalget finder dog, at dette ikke er ensbetydende med, at området med indsamlinger ikke kan overføres til et Indsamlingsnævn. Udvalget finder tværtimod, at det er hensigtsmæssigt, at alle opgaver på indsamlingsområdet samles under én myndighed, herunder således at bl.a. tilsynet med indsamlede midler føres af Indsamlingsnævnet.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.12.3.

**4.11.1.3.** Udvalget har særskilt overvejet, om anmeldelse af indsamlinger til en anden myndighed end politiet kan anses for at udgøre en lempelse af kontrollen med offentlige indsamlinger.

Danmark er medlem af Financial Action Task Force (FATF), som er et mellemstatsligt samarbejde om bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme. FATF har vedtaget 40 anbefalinger, som vedrører bekæmpelse af hvidvask, og 9 særlige anbefalinger, som vedrører bekæmpelse af terrorfinansiering. Anbefaling nr. 8 indebærer, at landene skal vurdere, om deres regler om non-profit organisationer er tilstrækkelige til at bekæmpe finansiering af terrorisme. Justitsministeriet har i den forbindelse vurderet, at indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen lever op til FATF's rekommandationer vedrørende bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Baggrunden herfor har været, at alle offentlige indsamlinger skal anmeldes til politiet, at anmeldelsen skal angive indsamlingsformålet, som skal være lovligt, at der ved regler om indsendelse og offentliggørelse af et revideret regnskab skal redegøres for de indsamlede midler og deres anvendelse, samt at midlerne kun med Justitsministeriets tilladelse kan anvendes til andre formål end dem, som er angivet i anmeldelsen.

Udvalget finder, at FATF's anbefalinger ikke er til hinder for, at visse opgaver overføres fra politiet og Justitsministeriet til et nyt Indsamlingsnævn, der herefter vil føre tilsyn og kontrol med indsamlingsområdet. Udvalget bemærker i den forbindelse, at Indsamlingsnævnet vil være et uafhængigt offentligt nævn, som omfattes af forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.12.5.

**4.11.1.4.** Udvalget foreslår, at Indsamlingsnævnet skal bestå af en formand, der skal være jurist, og fire øvrige medlemmer, hvoraf to medlemmer beskikkes efter indstilling fra ISOBRO, et medlem beskikkes som erhvervslivets repræsentant og et medlem beskikkes som offentlighedens repræsentant. Alle medlemmer beskikkes af justitsministeren.

Udvalget finder på baggrund af de arbejdsopgaver, der foreslås henlagt til nævnet, ikke, at der bør stilles krav om, at formanden er dommer.

Udvalget lægger afgørende vægt på, at indsamlingsorganisationerne selv bliver repræsenteret i nævnet. Det er af tilsvarende væsentlig betydning, at offentligheden og erhvervslivet bliver repræsenteret på lige fod med indsamlingsorganisationerne, idet lovens ordning i høj grad er udtryk for en afvejning af hensynene til indsamlingsorganisationerne, befolkningen og erhvervslivet. Udvalget finder i øvrigt, at nævnet bør have en begrænset størrelse for at sikre en smidig sagsbehandling samt for at minimere udgifterne ved nævnets drift.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.12.6.

**4.11.1.5.** Indsamlingsnævnet forudsættes at have den fornødne sekretariatsbistand. Sekretariatet forventes bl.a. at drive nævnets hjemmeside og dermed lette kontakten mellem brugerne og nævnet.

Efter udvalgets opfattelse bør sekretariatet bemyndiges til at varetage visse konkrete opgaver på vegne af Indsamlingsnævnet, herunder vurdering af indsendte indsamlingsregnskaber og modtagne anmeldelser om indsamlinger. Sager, der kræver nærmere sagsbehandling, må derimod forventes afgjort af nævnet (i visse tilfælde eventuelt af formanden alene), efter at sekretariatet har forberedt sagerne til afgørelse og udarbejdet en indstilling til nævnet. Den nærmere opgavefordeling mellem nævn og sekretariat bør fastsættes enten i nævnets forretningsorden eller i administrative forskrifter, der fastsættes efter inddragelse af nævnet.

Udvalget har herefter overvejet, hvor sekretariatsfunktionen for Indsamlingsnævnet mest hensigtsmæssigt kan placeres.

Efter udvalgets opfattelse er de opgaver, der er forbundet med driften af et sekretariat for Indsamlingsnævnet, ikke af et sådant omfang, at et selvstændigt sekretariat – som det f.eks. er tilfældet med Pressenævnet – bør etableres.

Udvalget har herefter overvejet, om sekretariatsfunktionen kan varetages af Justitsministeriet eller af en myndighed under Justitsministeriets område, idet Indsamlingsnævnet ligesom indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen vil henhøre under Justitsministeriets område. Herved vil et sekretariat blive etableret inden for et system, der er vant til at behandle sager efter forvaltningsloven mv., som allerede har sagsbehandlingssystemer til rådighed, og som også på andre områder varetager sekretariatsbetjening af nævn (f.eks. Erstatningsnævnet, Udlændingenævnet og Flygtningenævnet).

Som alternativ har udvalget overvejet, om sekretariatsfunktionen kan varetages af en privat organisation som f.eks. indsamlingsorganisationernes brancheorganisation ISO-BRO, der generelt har et indgående kendskab til branchen og dens aktører.

Udvalget finder, at der er fordele ved begge løsninger i forhold til nævnets sekretariatsbetjening, og udvalget finder ikke at kunne pege på, at én af løsningerne er markant bedre end den anden. Udvalget finder derfor, at valget må afhænge

af, hvilken ordning der bl.a. i indsamlingsfaglig og driftsøkonomisk henseende synes mest hensigtsmæssig.

Der henvises i øvrigt til betænkningen pkt. 6.12.7.

**4.11.1.6.** Udvalget har overvejet, hvilke reaktionsmuligheder indsamlingsnævnet skal have, og om nævnet skal kunne tage sager op af egen drift.

For så vidt angår eventuelle overtrædelser af god indsamlingsskik har udvalget overvejet, om de sanktionsmuligheder, som det frivilligt drevne Indsamlingsetiske Nævn under ISO-BRO har, er tilstrækkelige. Hvis det Indsamlingsetiske Nævn finder, at en organisation har overtrådt ISO-BROs indsamlingsetiske retningslinjer, vil der – afhængigt af overtrædelsens karakter – blive udtalt kritik af organisationen på en skala fra ”det ville være ønskeligt” til ”overordentligt kritisabelt”. Det Indsamlingsetiske Nævns afgørelser offentliggøres på ISO-BRO’s hjemmeside.

Ved navnlig grove – og måske gentagne – overtrædelser af de etiske regler kan det efter udvalgets opfattelse forekomme mindre hensigtsmæssigt at skulle nøjes med den reaktion, der ligger i en nævnstilkendegivelse og offentliggørelse heraf. Udvalget finder imidlertid, at en organisations frygt for at få kritik – og den dermed følgende risiko for en væsentlig nedgang i omfanget af indsamlede midler – i langt de fleste tilfælde må antages at være en tilstrækkelig sanktion for organisationen.

Udvalget foreslår på den baggrund, at overtrædelser af de etiske regler ”sanktioneres” på samme måde, som det er tilfældet i dag, når Indsamlingsetisk Nævn vurderer, at ISO-BROs indsamlingsetiske retningslinjer er overtrådt. Der vil således kunne udtales kritik af organisationen og ske offentliggørelse heraf på Indsamlingsnævnets hjemmeside samt eventuelt tillige på indsamlerens egen hjemmeside. Indsamlingsnævnet bør i den forbindelse endvidere have mulighed for at beslutte, at offentliggørelse af tilkendegivelsen skal finde sted på en anden måde, f.eks. gennem organisationens udsendelse af en pressemeddelelse.

Udvalget foreslår, at Indsamlingsnævnet for så vidt angår overtrædelser af den indsamlingsetiske generalklausul – foruden ved indgivelse af klage – også af egen drift skal kunne optage en sag til behandling, hvis sagen er af væsentlig eller principiel betydning. Det kan f.eks. være i tilfælde, hvor der i pressen redegøres for relevante sager, men hvor der ikke er indgivet en formel klage til Indsamlingsnævnet.

**4.11.1.7.** Udvalget finder, at overtrædelse af bestemmelserne om anmeldelsespligt, forbuddet mod hus- og gadeindsamlinger og forskrifterne i indsamlingsbekendtgørelsen som hidtil bør straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Indsamlingsnævnet bør i den forbindelse anmelde eventuelle strafbare forhold til politiet, som herefter kan iværksætte efterforskning, når der er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold, der følger af det offentlige, er begået.

Udvalget har overvejet, om visse grovere overtrædelser af indsamlingsloven bør medføre en form for rettighedsfrakendelse for organisationen, således at organisationen forbydes at foretage indsamlinger i et nærmere angivet tidsrum. Således vil udsigten til indsamling af betydelige midler set i forhold til størrelsen af en eventuel bøde muligvis få en organisation til at begå overtrædelser af loven, hvis overtrædelsen ikke i øvrigt sanktioneres. På den ene side finder udvalget, at det er vigtigt, at befolkningen kan have tillid til, at indsamlinger foregår på en ordentlig måde i overensstemmelse med lovgivningen. Udvalget finder det imidlertid på den anden side principielt betænkeligt at tillægge Indsamlingsnævnet kompetence til at anvende sanktioner som straf eller rettighedsfrakendelse i sager, der behandles i nævnet.

Straffeloven indeholder en række reaktionsmuligheder over for indsamlere, der overtræder loven. I medfør af straffelovens § 75, stk. 1, kan udbytte ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb helt eller delvis konfiskeres. Midler, der er tilvejebragt ved en ulovlig indsamling, vil således kunne søges konfiskeret i medfør af denne bestemmelse. Det følger endvidere af straffelovens § 79, stk. 2, 1. pkt., jf. § 79, stk. 1, at den, der er dømt for et strafbart forhold, ved dom kan frakendes retten til at udøve ”anden virksomhed”, når særlige omstændigheder taler derfor. Indsamlingsvirksomhed vil efter omstændighederne kunne være omfattet af denne bestemmelse. Frakendelse efter straffelovens § 79 sker på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre.

Udvalget har herefter ikke fundet grundlag for at anbefale en særlig regulering på området. Der henvises til betænkningens pkt. 6.12.8.2.

**4.11.1.8.** I forhold til spørgsmålet om muligheden for at klage over Indsamlingsnævnets afgørelser, finder udvalget, at Indsamlingsnævnets afgørelser ikke bør kunne indbringes for anden administrativ myndighed. Nævnets afgørelser vil dog kunne efterprøves af domstolene i medfør af grundlovens § 63.

Der henvises til betænkningen pkt. 6.12.9.

**4.11.1.9.** Udvalget foreslår, at Indsamlingsnævnet hvert år afgiver en beretning til justitsministeren om nævnets virksomhed det forløbne år, og at beretningen offentliggøres.

Der henvises til betænkningen pkt. 7.1.

#### **4.11.2. Justitsministeriets overvejelser**

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser.

I forhold til spørgsmålet om sekretariatets placering, er det Justitsministeriets opfattelse, at sekretariatet bør placeres i Civilstyrelsen, der har den fornødne rutine i at behandle sager efter forvaltningsloven, og som har de relevante sagsbehandlingssystemer til rådighed. Hertil kommer, at Civilstyrelsen allerede i dag varetager sekretariatsbetjeningen af bl.a. Erstatningsnævnet, Udlændingenævnet, Flygt-

ningenævnet og Pressenævnet og dermed er vant til at håndtere sådanne sekretariatsopgaver.

I forhold til nævnets reaktionsmuligheder ved overtrædelse af standarden for god indsamlingsskik bemærker Justitsministeriet, at ministeriet er enig i, at overtrædelser af standarden for god indsamlingsskik ikke bør søges strafbelagt. Justitsministeriet er i øvrigt enig i, at der – udover straffelovens regler om konfiskation og rettighedsfrakendelse – ikke er behov for særskilte sanktionsmuligheder på indsamlingsområdet.

I overensstemmelse med udvalgets overvejelser er der i lovforslaget indsat en bestemmelse, hvorefter Indsamlingsnævnet har den endelige administrative afgørelse i sager, som behandles af nævnet, jf. lovforslagets § 9, stk. 3.

I forhold til den nærmere regulering af Indsamlingsnævnet bemærker Justitsministeriet, at der foreslås en bestemmelse, hvorefter justitsministeren fastsætter Indsamlingsnævnets forretningsorden efter forhandling med nævnet, jf. lovforslagets § 13, stk. 2.

Endvidere bemyndiges justitsministeren, som også forudsat af udvalget, til at fastsætte nærmere regler om betaling af de beløb, som er angivet i lovforslagets § 14, stk. 1, nr. 1-7, jf. forslaget til § 14, stk. 5. Der henvises i øvrigt herom til pkt. 4.12. nedenfor.

Herudover bemyndiges justitsministeren efter forslaget til at fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved indsamlinger, om den kontrol, som skal udøves med anvendelsen af de indsamlede midler, og om hvordan anmeldelse og indsendelse af regnskab skal ske. Af overskuelighedsgrunde er de øvrige bemyndigelsesbestemmelser samlet i lovforslagets § 15.

I forhold til udvalgets forslag om, at Indsamlingsnævnet hvert år afgiver en beretning til justitsministeren om nævnets virksomhed det forløbne år, og at beretningen offentliggøres, har Justitsministeriet ikke fundet det nødvendigt at medtage en bestemmelse herom i loven. Et sådant krav bør efter Justitsministeriets opfattelse i givet fald fremgå af Indsamlingsnævnets forretningsorden. På baggrund heraf er der foreslået en bestemmelse, der bemyndiger justitsministeren til at fastsætte, at nævnet med henblik på offentliggørelse skal afgive en årlig redegørelse om sin virksomhed til justitsministeren, jf. lovforslagets § 15, stk. 2. Hvorvidt det er relevant i forhold til de oplysninger om nævnets virksomhed, som i øvrigt forventes tilgængeliggjort via nævnets hjemmeside, vil justitsministeren drøfte med nævnet, hvis lovforslaget vedtages.

Lovforslaget er i øvrigt udformet i overensstemmelse med udvalgets forslag, idet der dog af lovtekniske grunde er foretaget enkelte ændringer.

## **4.12. Finansiering**

### **4.12.1. Udvalgets forslag**

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal vurdere de økonomiske konsekvenser forbundet med udvalgets forslag samt anvisning af finansiering af eventuelle merudgifter.

Helt overordnet vil den foreslåede ændring af indsamlingsordningen kunne få økonomiske konsekvenser for indsamlingsorganisationerne. Den foreslåede tilladelsesordning til hus- og gadeindsamling kan f.eks. betyde, at nogle af de navngivne organisationer mv., der i dag står opført i bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen og som dermed er berettiget til at afholde en årlig offentlig hus- og gadeindsamling, efter omstændighederne ikke efter overgangsordningens udløb vil kunne opnå tilladelse til at foretage hus- og gadeindsamling og herved mister dette indtægtsgrundlag.

Oprettelse af et nyt Indsamlingsnævn vil endvidere medføre udgifter til oprettelse og løbende drift.

Herudover vil den foreslåede tilladelsesordning til hus- og gadeindsamling medføre, at nævnet skal varetage nogle opgaver, som ikke varetages i dag, herunder f.eks. i forbindelse med meddelelse af tilladelser til hus- og gadeindsamlinger samt behandling af sager vedrørende overtrædelse af god indsamlingsskik.

Udvalget har i forlængelse heraf overvejet, hvem der skal afholde de udgifter, som udvalgets forslag og anbefalinger er forbundet med, jf. ovenfor.

Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at udvalgets forslag til ændringer af indsamlingslovgivningen generelt rummer markante fordele for indsamlingsbranchen, herunder at en overførsel af opgaverne på indsamlingsområdet til Indsamlingsnævnet vil udgøre en lettelse for indsamlingsorganisationerne. Bl.a. vil en stor del af organisationerne få mulighed for at foretage indsamlinger uden forudgående anmeldelse hver gang, og der foreslås fastsat mere differentierede regler om regnskabsaflæggelse og revision, således at de krav, der stilles, vil afhænge af indsamlingens omfang og karakter.

Hertil kommer, at der i stedet for offentliggørelse af regnskaber i et eller flere af de mest udbredte dagblade i det område, hvor indsamlingen har fundet sted, jf. § 6, stk. 1, i den gældende indsamlingsbekendtgørelse, efter udvalgets forslag fremover skal indsende regnskab til Indsamlingsnævnet, som herefter vil offentliggøre regnskabet på nævnets hjemmeside. Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har over for udvalget i den forbindelse oplyst, at det koster omkring 2-4.000 kr. at indrykke en annonce med offentliggørelse af et indsamlingsregnskab. Den foreslåede ordning medfører herved færre omkostninger til annoncering for organisationerne, og en større del af de indsamlede midler kan derfor anvendes i overensstemmelse med indsamlingsformålet. Hertil kommer, at Indsamlingsnævnets samling af oplysninger om anmeldte indsamlinger, hus- og gadeindsamlinger, regnskaber mv. på Indsamlingsnævnets hjemmeside formentlig vil øge befolkningens kendskab til organisationerne.

Det er desuden udvalgets opfattelse, at lovfæstelsen af god indsamlingsskik og oprettelsen af en klagemulighed til et offentligt nævn vil øge trygheden for bidragyderne og dermed også tilliden til organisationerne.

På den anførte baggrund, og da Indsamlingsnævnets varetagelse af dets opgaver i væsentlig grad er brancheorienteret, finder udvalget, at indsamlingsorganisationerne selv bør dække Indsamlingsnævnets omkostninger i forbindelse med dets oprettelse og drift. Dette vil kunne ske i form af en betalingsordning.

Udvalget foreslår dog samtidig, at der sker en begrænset finansiering af det offentlige svarende til de opgaver, som politiet hidtil har varetaget på området, men som politiet ikke længere skal varetage.

#### 4.12.2. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets overvejelser, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed.

I forhold til finansieringen af oprettelsen og driften af Indsamlingsnævnet bemærker Justitsministeriet, at der foreslås en bestemmelse, hvorefter organisationer skal betale for anmeldelse af en indsamling, tilladelse til landsdækkende eller regionale hus- eller gadeindsamlinger, tilladelse til en enkeltstående husindsamling samt et årligt beløb, hvis organisationen er omfattet af lovforslagets § 4, stk. 1.

Der er i forbindelse med fastsættelsen af betalingens størrelse taget højde for, at en del af Indsamlingsnævnets opgaver i dag allerede varetages af det offentlige, som bidrager til nævnets finansiering.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 14 samt bemærkningerne hertil.

#### 5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Anmeldelse af indsamlinger vil, hvis lovforslaget vedtages, fremover skulle ske til Indsamlingsnævnet frem for til politiet.

Det følger af lovforslaget, at Indsamlingsnævnet skal bistås af et sekretariat. Sekretariatet vil skulle stå for den daglige drift, herunder modtagelse og offentliggørelse af regnskaber, samt drift af en hjemmeside med relevante oplysninger om konkrete indsamlinger. Det vurderes, at omkostningerne til driften af sekretariatet vil udgøre 1,3 mio. kr. årligt. Hertil kommer omkostninger til aflønning af formand og medlemmer af nævnet, som vurderes at udgøre 0,2 mio. kr. årligt.

Det skønnes, at politiet i dag anvender 0,3 mio. kr. årligt på behandling af sager om anmeldelse af indsamlinger. Dette beløb overgår til Civilstyrelsen til brug for finansiering af Indsamlingsnævnet.

De resterende 1,2 mio. kr. årligt vil blive finansieret af betalinger for anmeldelse af en indsamling, tilladelse til lands-

dækkende eller regionale hus- eller gadeindsamlinger, tilladelse til en enkeltstående husindsamling samt et årligt beløb, hvis organisationen er omfattet af lovforslagets § 4, stk. 1.

Forslaget vurderes på den baggrund samlet set ikke at indebære merudgifter for det offentlige.

Forslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for kommunerne eller regionerne.

## 6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Forslaget til ændringer af indsamlingslovgivningen rummer generelt markante fordele for indsamlingsbranchen, herunder vil en overførsel af opgaverne på indsamlingsområdet til Indsamlingsnævnet udgøre en lettelse for indsamlingsorganisationerne. Bl.a. vil en stor del af organisationerne få mulighed for at foretage indsamlinger uden forudgående anmeldelse hver gang, og der foreslås fastsat mere differentierede regler om regnskabsaflægning og revision, således at de krav, der stilles, vil afhænge af indsamlingens omfang og karakter.

Hertil kommer, at der i stedet for offentliggørelse af regnskaber i et eller flere af de mest udbredte dagblade i det område, hvor indsamlingen har fundet sted, jf. indsamlingslovens § 6, stk. 1, skal indsendes et regnskab til Indsamlingsnævnet, som herefter vil offentliggøre regnskabet på nævnets hjemmeside. Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har over for udvalget i den forbindelse oplyst, at det koster omkring 2-4.000 kr. at indrykke en annonce med en offentliggørelse af et indsamlingsregnskab. Den forslåede ordning medfører herved færre omkostninger til annoncering for organisationerne, og en større del af de indsamlede midler kan derfor anvendes i overensstemmelse med indsamlingsformålet. Indsamlingsnævnets samling af oplysninger om anmeldte indsamlinger, hus- og gadeindsamlinger, regnskaber mv. på nævnets hjemmeside vil endvidere formentlig øge befolkningens kendskab til organisationerne.

Erhvervsdrivende, der foretager indsamlinger, kan blive pålagt betaling i forbindelse med f.eks. anmeldelse af en offentlig indsamling til Indsamlingsnævnet. Lovforslaget medfører dog samtidig besparelser og administrative lettelser for de erhvervsdrivende, der foretager indsamlinger, idet der ikke længere skal ske offentliggørelse af regnskab for en afsluttet indsamling i et eller flere dagblade.

På den baggrund vurderes lovforslaget samlet set ikke at have konsekvenser for de erhvervsdrivende af betydning.

## 7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

## 8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

## 9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

## 10. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Betænkning nr. 1532/2012 om indsamlinger har i perioden fra den 25. april 2012 til den 20. juni 2012 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Ejendomsrådgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk InkassoBrancheforening, Dansk Journalistforbund, Dansk Told og Skatteforbund, Danske Advokater, Danske Dagblades Forening, Danske Mediers Forum, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Fagligt Fælles Forbund (3F), Finans og Leasing, Forbrugerrådet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), HK/Danmark, Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, ISOBRO, Kommunernes landsforening (KL), Københavns Retshjælp, Landsorganisationen i Danmark (LO), Liberale Erhvervs Råd, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Realkreditforeningen, Realkreditrådet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rådet for Socialt Udsatte, Rådet for Større IT-sikkerhed, Spillemyndigheden, Århus Retshjælp, ASF – Dansk Folkehjælp (Dansk Folkehjælp), Børnenes Kontor, Care Danmark, Centralmissionen, Metodistkirkens sociale arbejde, Danmarks-Samfundet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Dansk Sømands- og Udlandskirker (DSUK), De samvirkende menighedsplejer, Folkekirkens Nødhjælp, Grænseforeningen, Landsforeningen Evnesvages vel (Landsforeningen LEV), Landsforeningen for sukkersyge (Diabetesforeningen), Landsforeningen til kræftens bekæmpelse (Kræftens Bekæmpelse), Landsorganisationen Red Barnet (Red Barnet), Mellemløkeligt Samvirke og Ulandsorganisationen Ibis.

## 11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/merudgifter

Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Besparelser ved administrationen af indsamlinger.	Betaling i forbindelse med indsamlinger efter loven.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Lettelse i forhold til administration for de indsamlede.	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Forslaget berører ikke EU-retten.	

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1*

Den foreslåede bestemmelse fastlægger lovens anvendelsesområde og indeholder en definition af, hvad der skal forstås ved indsamling.

Den foreslåede definition i § 1, stk. 1, viderefører bestemmelsen i den gældende indsamlingslovs § 1, stk. 2, idet begrebet ”offentlig” dog udgår af definitionen. Alle indsamlinger omfattes herefter som udgangspunkt af loven, idet private indsamlinger dog undtages fra loven, jf. lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1.

Det fastslås med bestemmelsen, at der ved indsamling forstås en opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål. Endvidere præciseres det, at enhver form for opfordring til at yde bidrag er omfattet af bestemmelsen. Begrebet bør fortolkes udvidende. En opfordring kan således foreligge såvel i mundtlig som i skriftlig form, og der skal ved vurderingen af, om der er tale om en opfordring til at yde bidrag, lægges vægt på, hvad formålet med opfordringen er, dvs. om der reelt er tale om en indsamling.

Opfordringer til at yde bidrag ved såkaldte donationsmoduler på hjemmesider med angivelse af bankoplysninger og et kontonummer, hvortil bidrag kan indbetales, omfattes også af definitionen af en indsamling. Om donationsmoduler henvises der til pkt. 4.2.1.2 i de almindelige bemærkninger.

Opfordringer til at yde bidrag til organisationens arbejde i form af f.eks. enkeltbetaling eller oplysning om kontonummer, hvorefter organisationen kan hæve et aftalt beløb på den pågældende bidragsydners konto via BetalingsService, må anses for at være omfattet af indsamlingsbegrebet, medmindre bidragsyderen herved opnår en særlig etableret tilknytning til organisationen som f.eks. et medlemskab eller et donorskab.

Hvervning af medlemmer af eller donorer til en forening eller en organisation anses ikke for at være en indsamling i lovens forstand. En forudsætning herfor er dog, at der er tale om et reelt medlemskab eller lignende, hvor den pågældende modtager en modydelse fra organisationen, f.eks. i form

af adgang til organisationens generalforsamling eller andre medlems- eller donorydelser.

Retter en person henvendelse til en organisation med spørgsmål om, hvortil et bidrag til støtte for organisationen kan indbetales, og organisationen herefter oplyser et kontonummer, vil dette ikke være at anse som en opfordring til at yde bidrag.

Ved bidrag forstås økonomiske bidrag i form af penge; men også tøj, legetøj eller lignende kan være omfattet, forudsat der ikke er tale om brugte ting af ringe værdi, jf. lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 2.

Efter forslaget til stk. 2 udvides anvendelsesområdet af lovens § 8 (om god indsamlingsskik) og § 11, stk. 3 (offentliggørelse af kritik), til også at finde anvendelse for hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer. Der henvises herom i øvrigt til bemærkningerne til § 8, stk. 1. Loven finder i øvrigt i sin helhed anvendelse for hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer på gaden, hvis hvervningen samtidig må anses for at udgøre en indsamling.

Det foreslås med stk. 3, at salg anses som en indsamling, når det i umiddelbar tilknytning til salget tilkendes gives, at købesummen eller en del heraf går til et forud angivet formål.

Justitsministeriet har efter den hidtil gældende indsamlingslov skelnet mellem indsamling og salg. Afgørende for, om der er tale om indsamling eller salg, har været, om der er en vis rimelighed i forholdet mellem betalingen og det, der ydes til gengæld. Hvis der er rimelighed i forholdet mellem betalingen og modydelsen, vil betalingen ikke kunne betragtes som et bidrag, og der vil i så fald ikke være tale om en indsamling.

Forslaget indebærer en præcisering og en (mindre) udvidelse af indsamlingsbegrebet. Efter bestemmelsen vil det ikke være at betragte som en indsamling, hvis en erhvervsdrivende eller en organisation sælger produkter og herefter vælger at donere et beløb til velgørende formål, når den erhvervsdrivende ikke i umiddelbar tilknytning til salget har tilkendegivet, at en del af købesummen går til velgørende formål. Organisationer mv. kan dog have et sådant overordnet for-

mål med driften – f.eks. velgørende formål – at der vil være tale om indsamling, uanset at det ikke ved salget er tilkendegivet, at købesummen eller en del heraf går til et forud angivet formål.

Endvidere er markedsføring af produkter eller tjenesteydelser, hvor forbrugeren ikke har mulighed for at fravælge en sådan donation, også at betragte som en opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål og dermed omfattet af definitionen af en indsamling.

Om det er den velgørende organisation eller virksomheden, der er ansvarlig for at iagttage reglerne om anmeldelsespligt, regnskab mv., må afhænge af en konkret vurdering af, hvem der forestår indsamlingen. I en situation, hvor en velgørende organisation tager initiativ til en indsamling og retter henvendelse til en række virksomheder, som ifølge aftale herom med organisationen skal sælge varer i deres forretning, hvor overskuddet går til organisationen, vil det være organisationen, der forestår indsamlingen, og som dermed skal overholde reglerne i indsamlingsloven om bl.a. anmeldelse og indsendelse af regnskab mv. Både virksomheden og organisationen bør i øvrigt følge god indsamlingsskik.

Tager en erhvervsdrivende derimod initiativ til en indsamling, hvor overskuddet af salg af nogle varer skal gå til en velgørende organisation, men hvor der ikke er indgået nogen aftale med den pågældende organisation herom, vil det være virksomheden og ikke organisationen, som forestår indsamlingen, og dermed skal virksomheden iagttage reglerne om anmeldelsespligt, regnskab mv.

Der henvises til lovforslagets §§ 3 og 15 samt bemærkningerne hertil for så vidt angår reglerne om anmeldelse af en indsamling samt indsendelse af regnskab.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

### *Til § 2*

I § 2 opregnes en række former for indsamlinger, der ikke omfattes af loven. Der er i vidt omfang tale om en videreførelse af den gældende retstilstand, idet det dog foreslås at samle alle undtagelserne til lovens anvendelsesområde i én bestemmelse.

Efter § 2, stk. 1, nr. 1, gælder loven ikke for private indsamlinger, hvorved forstås indsamlinger, hvor opfordringen rettes til indsamlerens bekendte eller til personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet.

Hermed videreføres den gældende retstilstand, hvorefter en indsamling er offentlig, såfremt opfordring til at yde bidrag rettes til andre end personer, der er indbydere personlig bekendte, eller som har særlig tilknytning til de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker, jf. den gældende indsamlingslovs § 1, stk. 2. Der foreslås dog en sproglig modernisering af bestemmelsen. Således erstattes ordet ”indbydere” med ”indsamleren”, og ”tilknytning til

de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker” erstattes med ”tilknytning til indsamlingsformålet”.

Private indsamlinger kan opdeles i to kategorier:

For det første vil en indsamling være privat, hvis opfordringen rettes til nogen, der er indsamleren bekendt. Ved begrebet ”indsamleren” forstås den eller de fysiske personer, som forestår indsamlingen. Det kan f.eks. være en indsamling blandt de ansatte i en virksomhed til en afskedsgave til en kollega eller en indsamling blandt egne venner og familie til en persons sygdomsbehandling i udlandet. Det forudsættes, at der er en vis grad af nærhed mellem indsamleren og den person, som opfordringen rettes til.

Det må bero på en konkret vurdering, om en opfordring til at yde bidrag er rettet til indsamlerens bekendte. Hvis en opfordring til at yde bidrag er offentlig tilgængelig, taler det imod, at indsamlingen kan betegnes som privat. Det kan f.eks. være en indsamling på internettet, som er tilgængelig for alle, selv om indsamlingen henvender sig til en bestemt gruppe mennesker, som indsamleren kender. Det må ligeledes bero på en konkret vurdering, om en indsamling, der iværksættes på f.eks. Facebook, må karakteriseres som en privat indsamling, der ikke er omfattet af indsamlingsloven. Ved vurderingen må der lægges vægt på antallet af personer, som opfordringen til at yde bidrag er sendt til, og den tilknytning, disse personer har til indsamleren. En indsamling blandt ”venner” på Facebook er således ikke nødvendigvis en privat indsamling.

For det andet vil en indsamling være privat, hvis opfordringen rettes til personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet. Spørgsmålet om, hvorvidt der er en sådan særlig tilknytning til indsamlingsformålet, må afgøres på grundlag af en samlet vurdering.

Som et typisk eksempel på sådanne indsamlinger kan nævnes indsamlinger, der iværksættes af foreninger blandt foreningens medlemmer til fordel for et foreningsformål. Foretages en indsamling inden for et begrænset lokalt område, må indsamlingen endvidere ofte betragtes som privat. Ved indsamling til et formål, som må formodes at have bred tilslutning i befolkningen inden for det pågældende område, må henvendelse således kunne rettes til beboerne inden for området, uden at indsamlingen er omfattet af loven. Det kan f.eks. være tilfældet ved en indsamling i et lokalområde forestået af skoleelever til støtte for et lejrskoleophold eller en indsamling i et lokalområde til støtte for den lokale sportsklub eller forening. En indsamling inden for et begrænset område, f.eks. et sogn, kan efter omstændighederne være af en sådan karakter, at den kan betegnes som privat, forudsat at der foreligger den fornødne tilknytning til indsamlingsformålet.

Hvis der er tvivl i et konkret tilfælde, om en påtænkt indsamling er omfattet af undtagelsen, forudsættes det, at man vil kunne rette henvendelse til Indsamlingsnævnet (sekretariatet).



Efter forslaget til *nr. 2* gælder loven endvidere ikke for indsamlinger af brugte ting af ringe værdi. Bestemmelsen svarer til den gældende indsamlingslovs § 5, stk. 1, nr. 1. Sådanne indsamlinger, der typisk angår kasserede ting, vil oftest tillige være i giverens interesse. Undtagelsen har især betydning for indsamlinger af brugte ting, der sælges på loppemarkeder og lignende. Det er værdien af den enkelte ting og ikke indsamlingens samlede resultat, der er afgørende for, om indsamlingen er omfattet af undtagelsen. Der er ikke tilsigtet en indholdsmæssig ændring i forhold til den gældende indsamlingslovs § 5, stk. 1, nr. 1.

Efter forslaget til *nr. 3* gælder loven ikke for indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forstås af vedkommende trossamfund eller mødearrangør. Bestemmelsen svarer til den gældende indsamlingslovs § 5, stk. 1, nr. 2, idet betegnelsen ”kirkesamfund” dog foreslås erstattet af betegnelsen ”trossamfund” for at opnå en mere tidssvarende sprogbrug.

Bestemmelsen vil omfatte alle indsamlinger, der foretages af et trossamfund, uanset om dette samfund har opnået anerkendelse som trossamfund. Reglen gælder dog kun indsamlinger, der foretages i forbindelse med gudstjenester, der afholdes indendørs. Det er en betingelse for reglens anvendelse, at indsamlingen forstås af vedkommende trossamfund, uanset om man er et anerkendt trossamfund, eller mødearrangør. Indsamling vil således ikke kunne foretages af andre deltagere i mødet på eget initiativ.

Det er endvidere en betingelse, at indsamlingen udelukkende finder sted ved det pågældende møde. Finder indsamlingen sted som led i en større offentlig indsamling, gælder de almindelige regler i lovforslaget.

Der er med forslaget til *nr. 3* ikke i øvrigt tilsigtet en indholdsmæssig ændring i forhold til den gældende bestemmelse i den gældende indsamlingslovs § 5, stk. 1, nr. 2.

Efter den foreslåede bestemmelse i *nr. 4* gælder loven ikke for indsamlinger foretaget blandt juridiske personer.

Der er i vidt omfang tale om en videreførelse af gældende praksis. Det fremgår således af cirkulæreskrivelse af 2. november 1993, at formuleringen i den gældende indsamlingslovs § 1, stk. 2, om ”andre end personer, der er indbyrdes personlig bekendte” henviser til andre fysiske personer, hvorimod lovens bestemmelser ikke gælder for indsamlinger, der foretages blandt juridiske subjekter, f.eks. erhvervsvirksomheder.

Den foreslåede ændring fra begrebet juridiske subjekter til juridiske personer er alene af sproglig karakter, og der er ikke herved tilsigtet nogen ændring i anvendelsesområdet. Således vil indsamling blandt f.eks. erhvervsvirksomheder fortsat være undtaget fra lovens anvendelsesområde.

Efter forslaget til *nr. 5* gælder loven ikke for indsamlinger til støtte for politiske partier. Der kan således frit iværksættes indsamlinger til dette formål. Det følger dog af det fore-

slåede § 2, stk. 2, at sådanne indsamlinger ikke må finde sted som hus- og gadeindsamlinger. Bestemmelsen medfører, at der ikke efter § 5, stk. 2, og § 6, stk. 2, kan meddeles tilladelse til hus- og gadeindsamlinger til støtte for politiske partier. Bestemmelsen er en videreførelse af den gældende bestemmelse i lovens § 4.

Efter forslaget til *nr. 6* gælder loven ikke for almenyttige lotterier. Almennyttige lotterier er reguleret af lov om spil, jf. lov nr. 848 af 1. juli 2010 med senere ændringer, og ved bekendtgørelse nr. 1301 af 15. december 2011 om almenyttige lotterier.

Særligt i forhold til *stk. 2* bemærkes det, at f.eks. en opfordring pr. brev om støtte til et politisk parti ikke er omfattet af forbuddet. Der henvises herved også til bemærkningerne til § 5 vedrørende begrebet hus- og gadeindsamling.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

### Til § 3

Efter den foreslåede bestemmelse i § 3, *stk. 1*, skal en indsamling – inden den iværksættes – anmeldes til Indsamlingsnævnet, som med dette lovforslag foreslås oprettet. Dette gælder dog ikke i forhold til de organisationer, der er omfattet af § 4, stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at udgangspunktet – som efter den gældende lovs § 1, stk. 1 – fortsat vil være, at en indsamling skal anmeldes, dog således at dette skal ske til en central myndighed på indsamlingsområdet (Indsamlingsnævnet). En anmeldelse skal indeholde oplysninger om formålet med indsamlingen. Anmeldelsespligten, herunder oplysninger om formålet med indsamlingen, skal muliggøre den kontrol, der skal udøves af Indsamlingsnævnet. Der forventes efter lovforslagets § 15 fastsat nærmere regler om kravene til anmeldelsen.

Det foreslås i *stk. 2*, at der skal indsendes regnskab for en afsluttet indsamling til Indsamlingsnævnet. Dette gælder dog ikke i forhold til de organisationer, der er omfattet af § 4, stk. 1.

Formålet med den foreslåede bestemmelse er bl.a. at sikre, at Indsamlingsnævnet kan foretage kontrol af, i hvilket omfang de indsamlede midler anvendes til det angivne formål, og om indsamlingen er administreret forsvarligt. Bestemmelsen er endvidere med til at sikre, at de, der yder bidrag, kan have tillid til, at de indsamlede midler anvendes til det angivne formål. Med henblik herpå forventes der med hjemmel i § 15 fastsat krav om, at regnskabet skal vise samtlige indtægter og udgifter, herunder en specifikation af udgifterne ved administrationen og anvendelsen af overskuddet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 4

Den foreslåede bestemmelse i § 4 indebærer en undtagelse til udgangspunktet i den foreslåede § 3 om, at en indsamling skal anmeldes til Indsamlingsnævnet.

Med *stk. 1* foreslås som noget nyt, at visse organisationer skal kunne foretage indsamlinger uden forudgående anmeldelse. Det forudsættes dog, at de pågældende organisationer opfylder en række nærmere betingelser, som har til formål at sikre, at indsamlede midler anvendes i overensstemmelse med formålet, at der foretages regnskabsmæssig kontrol, og at det er muligt for bidragydere at få kendskab til organisationens årsregnskab mv. Efter bestemmelsen kan organisationer, der er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet. Det drejer sig om de organisationer, som er godkendt efter ligningslovens § 8 A eller § 12, stk. 3.

Det foreslås, at det – ud over den fornødne godkendelse fra skattemyndighederne – tillige skal være en betingelse for adgangen til at foretage indsamlinger uden anmeldelse i det enkelte tilfælde, at de pågældende organisationer indsender en række oplysninger til Indsamlingsnævnet forinden iværksættelse af indsamlinger uden anmeldelse. Det drejer sig om oplysninger om navn og adresse på organisationen, oplysninger om på hvilken måde organisationen foretager indsamlinger, og til hvilke formål de indsamlede midler anvendes. De pågældende oplysninger skal indsendes forud for første indsamling.

Det foreslås i *stk. 2*, at organisationerne omfattet af *stk. 1* skal meddele Indsamlingsnævnet, hvis skatteministerens godkendelse som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, bortfalder. Organisationen kan herefter ikke foretage indsamling uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet. Endvidere skal organisationerne indsende oplysninger, hvis der sker ændringer i forhold til de oplysninger, som organisationen har indsendt.

Det foreslås i *stk. 3*, at organisationer omfattet af *stk. 1* skal indsende årsregnskab til Indsamlingsnævnet.

Der vil ved bekendtgørelse blive fastsat nærmere regler om disse organisationers udarbejdelse og indsendelse af årsregnskab mv. Der henvises herved til lovforslagets § 15.

Udover, at Indsamlingsnævnet på sin hjemmeside offentliggør, hvilke organisationer der har ret til at foretage indsamling uden forudgående anmeldelse, jf. lovforslagets § 10, stk. 1, skal den indsamlede organisation på en for offentligheden let tilgængelig måde oplyse, hvilke konkrete indsamlinger der pågår, jf. *stk. 4*. Det vil kunne ske ved offentliggørelse på organisationens egen hjemmeside eller f.eks. gennem et landsdækkende dagblad.

Formålet med de foreslåede bestemmelser er at sikre, at befolkningen til enhver tid kan få oplysning om, hvilke organisationer der kan gennemføre husindsamlinger.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.4.1.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 5

Med forslaget til § 5, *stk. 1*, foreslås det at videreføre forbuddet i den gældende indsamlingslovs § 2 om, at husindsamling ikke må finde sted.

Ved husindsamling forstås traditionelle dør-til-dør-indsamlinger, som er kendetegnet ved, at befolkningen opsøges personligt på deres private bopæl med opfordring til at yde bidrag til et givent formål. Telefoniske henvendelser med opfordringer til at yde bidrag vil ligeledes være omfattet af forbuddet, uanset om opringningen sker, mens personen er på sin bopæl eller et andet sted.

Forbuddet har til formål at beskytte befolkningen mod de gener, der kan være forbundet med at blive opsøgt i sit hjem eller pr. telefon med opfordringer til at yde bidrag til forskellige formål.

Henvendelser til befolkningen med opfordringer til at yde bidrag pr. brev, SMS, e-mail og lignende vil ikke være omfattet af forbuddet og kan dermed foretages efter de almindelige regler i lovens §§ 3 eller 4.

Det foreslås med *stk. 2*, at Indsamlingsnævnet, uanset forbuddet mod husindsamlinger, efter ansøgning og på baggrund af en række nærmere angivne kriterier kan meddele tilladelse til foretagelse af husindsamling.

Tilladelse vil kunne meddeles til én årlig landsdækkende husindsamling, til én husindsamling i et nærmere afgrænset geografisk område eller til foretagelse af en enkeltstående husindsamling ved indtrædelsen af en særlig begivenhed.

Tilladelse til én husindsamling i et nærmere afgrænset geografisk område vil efter den foreslåede bestemmelse kunne gives, hvis indsamlingen, der ansøges om, ikke skal omfatte hele landet.

Tilladelse til en enkeltstående husindsamling ved indtrædelsen af en særlig begivenhed vil efter den foreslåede bestemmelse kunne gives eksempelvis ved naturkatastrofer, hvor indsamlingen i den anledning må forventes at have tilslutning hos befolkningen. Der er dog tale om en snæver undtagelsesregel. Endvidere skal betingelserne i den foreslåede bestemmelses *stk. 2* også være opfyldt for disse indsamlinger.

De opstillede betingelser har til formål at sikre, at husindsamlinger forbeholdes organisationer, hvis midler anvendes i almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed til fordel for en større kreds af personer, og at organisationen har den fornødne forankring i befolkningen og kapacitet til at foranstalte en indsamling, der bibringer organisationen et godt bidrag.

Efter *nr. 1* er det en betingelse, at organisationen er omfattet af § 4, *stk. 1*. Dette krav indebærer, at den pågældende orga-

nisation er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, og har indsendt de i § 4, stk. 1, nævnte oplysninger til Indsamlingsnævnet. Betingelsen har til formål at sikre, at de indsamlede midler anvendes i almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed til fordel for en større kreds af personer.

I nr. 2 opstilles som betingelse, at organisationen kan sandsynliggøre, at der ved indsamlingen indbringes et godt indsamlingsresultat. Organisationens må søge at sandsynliggøre et godt indsamlingsresultat ved fremlæggelse af eventuelle tidligere regnskaber eller realistiske budgetter. Som led i vurderingen af, om der ved indsamlingen kan indbringes et godt resultat, skal det i øvrigt dokumenteres eller sandsynliggøres, at organisationen kan mønstre et tilstrækkeligt antal indsamlere. Ved landsdækkende husindsamlinger vil det svare til en dækningsgrad på omkring 25 pct., hvilket svarer til, at der er tilstrækkeligt med indsamlere til, at disse kan dække omtrent 7.000 ruter. Der skal ved vurderingen endvidere lægges vægt på, om der også er en hensigtsmæssig geografisk spredning af de frivillige indsamlere. Det vil være Indsamlingsnævnet, som afgør, om organisationen har dokumenteret eller sandsynliggjort, at organisationen kan mønstre et tilstrækkeligt antal indsamlere.

Der vil som led i vurderingen af indsamlingsresultatet skulle lægges vægt på, at husindsamlingen skal udvise en overskudsgrad, således at som udgangspunkt minimum 2/3 af de indsamlede midler går til formålet.

Efter forslaget til nr. 3 vil det være et krav, at organisationen har den fornødne folkelige forankring. I vurderingen af om der er den fornødne folkelige forankring for en organisation vil følgende faktorer skulle indgå:

- Organisationens indtægter i form af medlemsbidrag og kontingenter, frivillige bidrag, indsamlede midler, testamentariske bidrag, firmabidrag, overskud ved salg og arrangementer samt værdien af frivillig arbejdskraft.
- Organisationens frivillige. Det kan både være antallet af aktive medlemmer, antal frivillige involveret i fortalervirksomhed, oplysningsaktiviteter, indsamling og projektgennemførelse. Ved fortalervirksomhed forstås målrettede indsatser, der gennem påvirkning af beslutningstagere og borgere lokalt, regionalt, nationalt og internationalt søger at forme og påvirke politiske, økonomiske, kulturelle og sociale processer og beslutninger med henblik på at forbedre livsvilkår for et betragteligt antal mennesker.
- Organisationens kontaktheder i form af samarbejdsaftaler eller netværk i det danske samfund.
- Organisationens informations- og oplysningsvirksomhed, dvs. en vurdering af organisationens bestræbelser på at øge den danske befolknings kendskab til organisationens indsatsområder.

Det foreslås med *stk. 3*, at det skal være muligt for en organisation, som har fået tilladelse til en årlig husindsamling, på samme dag også at foretage gadeindsamling. Begrebet gadeindsamling skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende begreb i den foreslåede § 6.

I forhold til muligheden for regionale hus- og gadeindsamlinger henvises der herom i øvrigt til pkt. 4.6.1.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.6 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### *Til § 6*

Det foreslåede i § 6, *stk. 1*, viderefører forbuddet mod gadeindsamlinger ved personlig henvendelse, jf. den gældende indsamlingslovs § 2.

Ved gadeindsamling forstås en indsamling, hvor der rettes personlig henvendelse til befolkningen på åben gade eller andre offentlige steder med opfordring til at yde bidrag til et konkret formål. Opstilling af en indsamlingsbøsse i f.eks. et supermarked betragtes ikke som gadeindsamling.

Formålet med det foreslåede forbud er at beskytte befolkningen mod de gener, der kan være forbundet med at blive opsoget på offentlige steder med opfordring til at yde bidrag til forskellige formål.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 2* vil Indsamlingsnævnet i særlige tilfælde kunne meddele tilladelse til foretagelse af gadeindsamling.

Der vil f.eks. kunne meddeles tilladelse på organisationers særlige mærkedage, dvs. en dag, som har særlig betydning for organisationen, og som traditionelt bliver særligt markeret af organisationen, og som må anses som en veletableret mærkedag. Såfremt en gadeindsamling til et bestemt formål må forventes at få en markant tilslutning hos befolkningen, f.eks. i forbindelse med indtræden af en naturkatastrofe, vil dette også kunne udgøre en sådan særlig begivenhed, som bør medføre, at tilladelse til gadeindsamling bør gives.

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse forudsættes administreret som en snæver undtagelsesbestemmelse.

Indsamlingsnævnet vil ved vurderingen af ansøgninger om tilladelse til gadeindsamling kunne inddrage det samlede antal af indsamlinger i Danmark, herunder antallet af husindsamlinger, samt også den ”belastning” af gaderummet som medlemshvervninger på gaden kan udgøre. Organisationens skal – som ved husindsamlinger – være godkendt af skattemyndighederne som berettiget til at modtage fradragsberettigede ydelser og have en vis folkelig forankring for at komme i betragtning til sådanne gadeindsamlinger. Herudover skal organisationen kunne sandsynliggøre, at gadeindsamlingen kan indbringe et godt indsamlingsresultat. Som anført ovenfor i forhold til husindsamlinger vil et godt indsamlingsresultat både hænge sammen med antallet af frivillige

indsamlere og det forventede overskud forbundet med indsamlingen. I forhold til overskuddet vil der som udgangspunkt være krav om, at minimum 2/3 af de indsamlede midler går til det velgørende formål. I forhold til antallet af indsamlere vil det som også anført i bemærkningerne til § 5 være Indsamlingsnævnet, som afgør, om organisationen har dokumenteret eller sandsynliggjort, at organisationen kan mønstre et tilstrækkeligt antal indsamlere.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.7 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 7

Forbuddet mod foretagelse af indsamlinger ved anvendelse af kædebrevs videreføres uændret. Et egentligt kædebrevsarrangement består i, at deltagerne ved brev opfordres til at yde et bidrag til et tidligere led i kæden og samtidig sende opfordringen til at deltage videre til andre.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.8 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 8

Med § 8, stk. 1, foreslås en generalklausul, hvorefter indsamlinger skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik.

Generalklausulen vil gælde for alle indsamlinger, som er omfattet af indsamlingsloven.

Bestemmelsen vil tillige gælde for hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer ved personlig eller telefonisk henvendelse, jf. § 1, stk. 2.

Indsamlingsnævnet vil indtage en central rolle i udviklingen af retningslinjer for god indsamlingsskik.

Ved fastlæggelsen af, hvad der forstås ved god indsamlingsskik, skal der tages udgangspunkt i de etiske retningslinjer, som i dag er fastsat af ISOBRO (Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation).

God indsamlingsskik er udtryk for, hvad der bør være sædvanlig handlemåde på området ud fra en inden for branchen herskende opfattelse af, hvad der er god handlemåde. Generalklausulen giver mulighed for at tage højde for, at der kan opstå nye situationer, der ikke lader sig beskrive eller bedømme efter den gældende målestok, men som er påvirkelig af skiftende tiders opfattelse af, hvad der anses for at være sædvanlig handlemåde.

Den praksis, som løbende vil blive udviklet af Indsamlingsnævnet, vil med tiden blive et væsentligt bidrag til at udbygge og konkretisere indholdet af de generelle principper om god indsamlingsskik.

I forhold til hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer ved personlig henvendelse på gaden eller telefonisk henvendelse, jf. lovforslagets § 1, stk. 2, bemærkes det, at med-

lemshvervning i sin rene form ikke anses for en opfordring til at yde bidrag, som er omfattet af indsamlingsloven. Bestemmelsen om, at medlemshvervning er underlagt retningslinjerne om god indsamlingsskik, er dermed en udvidelse i forhold til lovens almindelige anvendelsesområde, jf. også § 1, stk. 2. Hvis en medlemshvervning konkret må betragtes som en omgåelse af forbuddet mod gadeindsamling eller husindsamling, vil der derimod være tale om, at situationen skal behandles som en indsamling.

Det foreslås med *stk. 2*, at Indsamlingsnævnet tillægges kompetence til at behandle klager over overtrædelse af god indsamlingsskik. Indsamlingsnævnet vil således kunne påtale, om der i et konkret tilfælde er sket overtrædelse af god indsamlingsskik.

Vurderingen af, hvem der kan anses for klageberettiget, vil skulle afgøres efter almindelige forvaltningsretlige principper.

Indsamlingsnævnet vil, for så vidt angår overtrædelser af standarden for god indsamlingsskik, også af egen drift kunne optage en sag til behandling, jf. lovforslagets § 10, stk. 4.

I forhold til Indsamlingsnævnets sanktionsmuligheder foreslås det, at nævnet kan udtale kritik af organisationen. Efter forslagets § 11, stk. 3, vil der kunne ske offentliggørelse af sådanne udtalelser af kritik.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.10 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 9

Med § 9, stk. 1, foreslås det, at der oprettes et nyt offentligt nævn, der betegnes Indsamlingsnævnet, og som har kompetence på indsamlingsområdet.

Efter forslaget skal nævnets formand være jurist. Nævnet skal herudover bestå af to medlemmer, der beskikkes efter indstilling fra ISOBRO, ét medlem, der beskikkes som erhvervslivets repræsentant efter indstilling fra Dansk Erhverv, og ét medlem, som beskikkes som offentlighedens repræsentant efter indstilling fra Forbrugerrådet. Alle nævnets medlemmer beskikkes af justitsministeren.

Det foreslås, at Dansk Erhverv udpeges som indstillingsberettiget for erhvervslivet, idet Dansk Erhverv er en interesseorganisation, som på et generelt plan varetager erhvervslivets interesser.

Forbrugerrådet foreslås udpeget som indstillingsberettiget for forbrugerne, idet organisationen har et bredt sigte og har til formål at sikre forbrugernes rettigheder.

Indsamlingsorganisationernes brancheorganisation ISOBRO foreslås indstillingsberettiget som indsamlingsorganisationernes repræsentant.

I *stk. 2*, foreslås det, at beskikkelsesperioden for både medlemmer og disses stedfortrædere er 4 år, og at genbeskikkelse kan finde sted.

Efter *stk. 3* kan Indsamlingsnævnets afgørelser ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Nævnet er således et uafhængigt nævn, som ikke er underlagt Justitsministeriets instruktionsbeføjelse, og nævnets afgørelser vil ikke kunne påklages til Justitsministeriet eller andre administrative myndigheder.

Indsamlingsnævnet vil imidlertid som andre forvaltningsmyndigheder være omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence og domstolenes kompetence i henhold til grundlovens § 63.

Nævnet er dog administrativt underlagt Justitsministeriet, således at Justitsministeriet yder økonomistyrings- og personaleforvaltningsmæssig bistand til nævnet. Desuden har nævnet en finanslovmæssig tilknytning til Justitsministeriet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.11 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 10

Den foreslåede bestemmelse i § 10, *stk. 1*, fastlægger nævnets kompetence og opgaver. Efter den foreslåede bestemmelse skal nævnet føre tilsyn med, at indsamlinger foretages i overensstemmelse med reglerne i denne lov.

Nævnet skal føre en offentlig tilgængelig fortegnelse over anmeldte indsamlinger, jf. § 3, *stk. 1*, og de organisationer, der er omfattet af § 4, *stk. 1*, samt godkendte indsamlinger, jf. § 5, *stk. 2*, og § 6, *stk. 2*. Formålet med den foreslåede bestemmelse er at sikre, at befolkningen til enhver tid kan få oplysning om de indsamlinger, som pågår i overensstemmelse med loven.

Nævnet skal endvidere modtage anmeldelser af påtænkte indsamlinger samt modtage og offentliggøre regnskaber for indsamlinger på nævnets hjemmeside. Nævnet vil som led heri skulle påse, at der bliver indsendt de krævede oplysninger, og at kravene i indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen er opfyldt.

Efter forslaget til *stk. 2* skal Indsamlingsnævnet desuden føre tilsyn med, om indsamlede midler er anvendt i overensstemmelse med det formål, der er angivet i anmeldelsen, og om formålet er lovligt. Hvis Indsamlingsnævnet får mistanke om, at midlerne fra en indsamling skal gå til et ulovligt formål, vil Indsamlingsnævnet skulle anmelde forholdet til politiet.

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 3* opregner de sager, som Indsamlingsnævnet vil skulle træffe afgørelse i. Indsamlingsnævnet vil således skulle træffe afgørelse i sager om 1) tilladelse til foretagelse af husindsamlinger efter § 5, *stk. 2*, og gadeindsamlinger efter § 6, *stk. 2, 2)* tilladelse til anvendelse af indsamlede midler til andre formål end angivet i anmeldelsen og 3) overtrædelse af god indsamlingsskik, jf. § 8. Indsamlingsnævnet vil endvidere kunne tage stilling til, om en hjælpeorganisations hvervning af medlemmer er sket i overensstemmelse med god indsamlingsskik, jf. § 1, *stk. 2*.

Som *stk. 4* foreslås det, at Indsamlingsnævnet – foruden ved indgivelse af klage – også af egen drift skal kunne optage en sag til behandling. Indsamlingsnævnet vil med hjemmel i bestemmelsen f.eks. kunne gå ind i sager, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt den pågældende indsamling er foretaget i overensstemmelse med god indsamlingsskik. Det kan f.eks. være i tilfælde, hvor der i pressen redegøres for relevante sager, men hvor der ikke er indgivet en formel klage til Indsamlingsnævnet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.11 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 11

Efter det foreslåede i § 11, *stk. 1*, har Indsamlingsnævnet ret til at afvise klager, selv om de almindelige betingelser for at indgive klage er opfyldt. Bestemmelsen foreslås anvendt primært som en »bagatelgrænse«, hvorefter grundløse eller uvæsentlige klager kan afvises. Afvisning kan også foretages i andre tilfælde, idet der ved afgørelsen om afvisning i almindelighed vil skulle tages hensyn til, om en nærmere undersøgelse vil stå i rimeligt forhold til undersøgelsens forventede resultat sammenholdt med ressourcer og den aktuelle sagsmængde hos Indsamlingsnævnet.

Det foreslås med *stk. 2*, at sagen skal kunne sluttes, uden at Indsamlingsnævnet forelægger klagen for den indklagede, hvis klagen ikke giver Indsamlingsnævnet anledning til kritik. Baggrunden for bestemmelsen er, at der ikke er grund til at høre den indklagede, hvis det er åbenlyst, at klagen ikke giver nævnet anledning til kritik.

Efter forslaget til *stk. 3* kan Indsamlingsnævnet offentliggøre udtalelser af kritik samt pålægge en indsamler eller hjælpeorganisation at offentliggøre en sådan kritisk udtalelse. Indsamlingsnævnet kan i den forbindelse beslutte, om offentliggørelse af en kritisk udtalelse skal ske på en hjemmeside eller ved f.eks. udsendelse af en pressemeddelelse.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.11 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 12

Bestemmelsen i lovforslagets § 12 giver hjemmel til, at Indsamlingsnævnet kan kræve, at en indsamler eller hjælpeorganisation afgiver yderligere oplysninger til belysning af en anmeldelse, afgørelse eller klage eller af, om et forhold giver anledning til en nærmere undersøgelse. Dette vil f.eks. kunne være aktuelt, hvis en anmeldelse eller en klage mv. giver Indsamlingsnævnet anledning til at undersøge et forhold nærmere, og nævnet er i tvivl om faktiske eller juridiske

ske omstændigheder vedrørende indsamlingen eller indsamleren.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.11 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### *Til § 13*

Efter den foreslåede bestemmelse i § 13, stk. 1, bistås nævnet af et sekretariat. Sekretariatet forventes bemyndiget til at varetage konkrete opgaver på vegne af Indsamlingsnævnet. Sekretariatet vil således skulle stå for den daglige drift, herunder bl.a. ved modtagelse og offentliggørelse af regnskaber samt drift af en hjemmeside med relevante oplysninger om konkrete indsamlinger.

Det foreslås med *stk. 2*, at justitsministeren efter forhandling med Indsamlingsnævnet fastsætter nævnets forretningsorden. Forretningsordenen vil bl.a. kunne indeholde regler om mødeindkaldelse, nævnets sagsbehandling og quorum-regler.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.11 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### *Til § 14*

Efter de foreslåede bestemmelser i § 14 *stk. 1, nr. 1-7*, skal organisationer betale for anmeldelse af indsamlinger, for indgivelse af ansøgninger om landsdækkende hus- og gadeindsamlinger, for indgivelse af ansøgninger om regionale hus- og gadeindsamlinger, for indgivelse af ansøgninger om en enkeltstående husindsamling samt et årligt beløb, hvis organisationen er omfattet af lovforslagets § 4, stk. 1.

I *stk. 2* er det fastsat, at ansøgninger, jf. *stk. 1, nr. 3-7*, afvises, hvis betingelsen i *stk. 1* ikke er opfyldt. Det foreslås endvidere, at betalinger efter *stk. 1, nr. 3-7*, tilbagebetales, hvis ansøgningen ikke imødekommes.

Bestemmelsen i *stk. 3* fastslår, at de beløb, der er angivet i *stk. 1*, reguleres årligt pr. 1. januar med 2,0 pct. tillagt tilpasningsprocenten for det pågældende finansår, jf. lov om en satsreguleringsprocent. De herefter fremkomne beløb afrundes til nærmeste med 100 delelige kronebeløb. Reguleringen sker på grundlag af de på reguleringstidspunktet gældende beløb før afrunding.

Bestemmelsen i *stk. 4* fastslår, at Indsamlingsnævnet hvert år offentliggør de regulerede beløb, jf. *stk. 3*, for det kommende år på nævnets hjemmeside. Det forudsættes, at de regulerede beløb offentliggøres i god tid inden reguleringen træder i kraft.

Det foreslås med *stk. 5*, at justitsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om betaling af de beløb, der følger af *stk. 1, nr. 1-7*, og om tilbagebetaling af de omhandlede beløb efter *stk. 2*, hvis ansøgningen ikke imødekommes.

Der forventes i medfør af den foreslåede bemyndigelse fastsat nærmere regler om tidspunktet for samt måden hvorpå

de beløb, der følger af *stk. 1, nr. 1-7*, skal indbetales til Indsamlingsnævnet. Der forventes endvidere fastsat nærmere regler om tidspunktet samt måden hvorpå de beløb, der følger af *stk. 1, nr. 3-7*, tilbagebetales.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.11 og 4.12 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### *Til § 15*

Det foreslås med § 15, *stk. 1*, at justitsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved indsamlinger og om den kontrol, som skal udøves med anvendelsen af de indsamlede midler, samt regler om, hvordan anmeldelse og indsendelse af regnskab skal ske.

Der forventes i medfør af den foreslåede bemyndigelse i en bekendtgørelse fastsat nærmere regler om bl.a. kravene til indsamlinger, herunder således at de krav, der stilles til en indsamling vil afhænge af, hvilken type af indsamling, der er tale om. Der forventes i den forbindelse fastsat lempeligere krav, herunder regnskabskrav, til indsamlinger, som foretages af organisationer, som er godkendt af skatteministeren og omfattet af loven efter den foreslåede § 4, stk. 1.

Der vil i medfør af den foreslåede bestemmelse endvidere kunne fastsættes regler om, hvem der kan forestå en indsamling, herunder om, at en indsamling skal forestås af en juridisk person med et CVR-nummer eller mindst tre fysiske personer i forening. Der skal angives mindst én her i landet boende myndig person, som skal være medansvarlig for de forpligtelser, der påhviler arrangørerne.

Det foreslås endvidere, at der kan fastsættes regler om krav til regnskab og revision. Der vil i den forbindelse kunne fastsættes regler om bl.a., at de ansvarlige for indsamlingen i tilknytning til underskriften af regnskabet skal erklære, at indsamlingen er foretaget i overensstemmelse med denne lov, herunder at det tydeligt skal fremgå af revisors påtegning, hvis regnskabet ikke indeholder en sådan erklæring. Endvidere forventes der som hidtil fastsat krav om, at revisor skal afgive erklæring i forhold til dokumentation for overskuddets anvendelse svarende til den gældende indsamlingsbekendtgørelses § 5.

I medfør af den foreslåede bestemmelse bemyndiges justitsministeren endvidere til at fastsætte nærmere regler om indhold og dokumentation i forbindelse med ansøgninger efter §§ 5 og 6.

Der vil i den forbindelse kunne fastsættes krav til bl.a. ansøgningens indhold og dokumentation herfor. Desuden vil der kunne fastsættes regler om husindsamlinger i geografisk afgrænsede områder samt om de særlige tilfælde, hvor der kan meddeles tilladelse til gadeindsamlinger efter lovforslagets § 6, stk. 2.

Herudover forventes der fastsat regler om kravene til indsamlingsanmeldelser, bagatelgrænser, årsregnskaber og årsberetning, offentliggørelse mv.

Efter *stk. 2* kan justitsministeren fastsætte, at Indsamlingsnævnet med henblik på offentliggørelse skal afgive en årlig redegørelse om sin virksomhed til justitsministeren.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.5.1.2-4.5.1.8 og pkt. 4.11 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### Til § 16

Efter den foreslåede bestemmelse i § 16, *stk. 1*, vil overtrædelse af en række af indsamlingslovens bestemmelser kunne straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Det drejer sig om overtrædelse af forbuddet mod hus- og gadeindsamling til støtte for politiske partier (§ 2, *stk. 2*), manglende anmeldelse af en indsamling inden den iværksættes (§ 3, *stk. 1*), forbuddet mod husindsamling (§ 5, *stk. 1*), forbuddet mod gadeindsamling (§ 6, *stk. 1*) og forbuddet mod indsamling ved anvendelse af kædebreve (§ 7).

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 2* gør det muligt at fastsætte straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifter, der udfærdiges i medfør af § 15. Det forudsættes, at der i en bekendtgørelse fastsættes nærmere regler om bl.a. kravene til indsamlinger. Bestemmelsen gør det således muligt at sanktionere manglende overholdelse af disse krav med bødestraffe.

Efter det foreslåede *stk. 3* vil der kunne pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel. Begrundelsen for den foreslåede bestemmelse er, at der ofte vil være tale om at indsamlinger foranstaltet af juridiske personer (foreninger og organisationer).

Bestemmelsen indebærer, at der også i forskrifter, som udstedes i medfør af loven, vil kunne fastsættes regler om, at der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

#### Til § 17

Bestemmelsen vedrører lovens ikrafttræden. Det foreslås med § 17, *stk. 1*, at loven træder i kraft den 1. juni 2014.

Det foreslås med *stk. 2*, at §§ 1-8, 10-12, 14 og 16 først træder i kraft den 1. juli 2014. Formålet hermed er, at Indsamlingsnævnet kan oprettes, og at der kan etableres et sekretariat, inden lovens øvrige bestemmelser træder i kraft. Endvidere kan nævnets forretningsorden, der bl.a. skal fastsættes efter forhandling med nævnet, og de øvrige administrative forskrifter fastsættes inden loven træder i kraft.

I *stk. 3* er det fastsat, at den gældende indsamlingslov ophæves den 1. juli 2014.

Det bemærkes, at indsamlinger, der inden den 1. juli 2014 allerede er anmeldt (til politiet), ikke skal efteranmeldes til Indsamlingsnævnet. De øvrige bestemmelser i denne lov

finder anvendelse, og når indsamlingen er afsluttet, skal der således indsendes regnskab herfor til Indsamlingsnævnet, jf. lovforslagets § 3, *stk. 2*. Nævnet offentliggør herefter regnskabet på nævnets hjemmeside, jf. lovforslagets § 10, *stk. 1*.

Bestemmelsen i *stk. 4* fastslår, at de foreninger mv., som hidtil har afholdt offentlig hus- og gadeindsamling i henhold til § 7, *stk. 3* og 4, i lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil, omfattes af en særlig overgangsordning. Det foreslås således, at såfremt adgangen til at foretage hus- og gadeindsamling i forhold til de pågældende foreninger mv. ønskes opretholdt, skal der ske anmeldelse heraf til Indsamlingsnævnet senest den 1. januar 2015. Herefter vil foreningen frem til 1. juli 2017 kunne foretage indsamlinger til samme formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været givet.

Det bemærkes, at en overgangsordning på 3 år efter Justitsministeriets vurdering vil være passende af hensyn til de organisationer, som efter § 7, *stk. 3* og 4, i den gældende indsamlingslov hidtil har haft mulighed for at foretage hus- og gadeindsamlinger. Justitsministeriets forventning om, at den foreslåede nye ordning vil udmønte sig i ca. 10 årlige husindsamlinger, kan således formentlig først forventes realiseret efter udløbet af den foreslåede overgangsordning i § 17, *stk. 4*.

De foreninger, som måtte vælge at benytte sig af overgangsordningen i *stk. 4*, vil ikke samtidig kunne meddeles tilladelse til husindsamling efter lovforslaget til § 5, *stk. 2*.

Det bemærkes, at indsamlinger efter det foreslåede *stk. 4* alene skal anmeldes til Indsamlingsnævnet med henblik på, at nævnet herved får et overblik over, hvor mange organisationer mv. der foretager indsamlinger. Indsamlingsnævnet skal således ikke meddele tilladelse til disse indsamlinger. Det bemærkes dog, at såfremt anmeldelse i overensstemmelse med *stk. 4*, ikke foretages, vil retten til at foretage indsamlinger til samme formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været givet, falde bort.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.6.2 i de almindelige bemærkninger.

#### Til § 18

Den foreslåede bestemmelse vedrører lovens territoriale gyldighed.

Det foreslås, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men at den ved kongelig anordning kan sættes helt eller delvist i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

Sagsområdet vedrørende indsamling er overtaget af Færøerne som særanliggende. Loven skal derfor ikke gælde eller kunne sættes i kraft for Færøerne.