



JUSTITSMINISTERIET

Betænkning om indsamlinger

Betænkning nr. 1532

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2010

- 1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
- 1514 Betænkning om farlige hunde
- 1515 Betænkning om det videnskabetiske komitesystem i Danmark
- 1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
- 1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
- 1518 Betænkning om ægtefælleskifte m.v.
- 1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
- 1520 Betænkning om huseftersynsordningen
- 1521 Betænkning om insiderhandel
- 1522 Reform af den civile retspleje VI
- 1523 Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

2011

- 1524 Betænkning om revision af hundeloven
- 1525 Betænkning om konkurskarantæne
- 1526 Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
- 1527 Provstestillingen og provstiets funktion
- 1528 Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse

2012

- 1529 Betænkning om PET og FE
- 1530 Reform af den civile retspleje VII
- 1531 Strafudmåling i samspillet mellem lovgiver og domstole

Betænkning om indsamlinger

Afgivet af Udvalget om revision af reglerne om offentlige indsamlinger

Betænkning nr. 1532

København 2012

Betænkning om indsamlinger

Betænkning nr. 1532

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos

Rosendahls - Schultz Grafisk Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Telefon: 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISBN: 978-87-92760-22-7

ISBN: 978-87-92760-23-4 (e-udgave)

Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S

Pris: Kr. 150 pr. bog incl. moms

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	7
1.1	Udvalgets nedsættelse og kommissorium	7
1.2	Udvalgets sammensætning og arbejde	11
2	Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag	14
3	Gældende ret om offentlige indsamlinger	19
3.1	Den historiske udvikling	19
3.2	Definitionen af en offentlig indsamling	21
3.2.1	Hvad er en indsamling?	21
3.2.2	Offentlige kontra private indsamlinger	21
3.3	Undtagelser fra loven	24
3.3.1	Indsamlinger foretaget blandt juridiske subjekter	24
3.3.2	Indsamling til støtte for politiske partier	24
3.3.3	Indsamlinger af brugte ting af ringe værdi	25
3.3.4	Indsamlinger ved gudstjenester eller møder	26
3.3.5	Visse indsamlinger gennem dagblade	27
3.4	Kravene til offentlige indsamlinger	28
3.4.1	Hvem kan foretage en offentlig indsamling?	28
3.4.2	Anmeldelsespligten og kravene til anmeldelsen	28
3.4.3	Placering af midlerne	29
3.4.4	Krav til anvendelsen af midlerne	30
3.4.5	Regnskabsaflæggelse og revision	32
3.4.6	Offentliggørelse af regnskaber	33
3.4.7	Regnskab sendes til politiet	34
3.5	Gade- og husindsamling	34
3.5.1	Definitionen af gade- og husindsamling	34
3.5.2	Udgangspunktet: Forbud	35
3.5.3	Undtagelserne	36
3.5.4	Vilkårene for gade- og husindsamlinger	38
3.5.5	Kravene til gade- og husindsamlinger	40
3.6	Kædebreve	40
3.7	Gadehvervning	41
3.8	Politiets behandling af sager om offentlige indsamlinger	43
3.9	Anden relevant lovgivning	44
3.9.1	Indledning	44
3.9.2	Forbrugeraftaleloven	44
3.9.3	Markedsføringsloven	45

3.9.4	Persondataloven	45
3.9.5	Ligningsloven.....	48
3.9.6	Bestemmelser i straffeloven.....	52
3.9.7	Hvidvask	53
4	Fremmed ret.....	56
4.1	Norge	56
4.2	Sverige	57
4.3	Finland	58
4.4	Holland	59
4.5	Østrig	60
4.6	Irland.....	61
5	Tal og fakta om indsamlinger i Danmark.....	63
5.1	Indledning.....	63
5.2	ISOBRO og Indsamlingsetisk Nævn.....	64
5.2.1	Indsamlingsorganisationernes brancheorganisation	64
5.2.2	Indsamlingsetisk Nævn	64
5.3	Offentlige indsamlinger	65
5.4	Indsamlinger på TV	66
5.5	Gade- og husindsamlinger	67
5.6	Medlemshvervning	71
6	Udvalgets overvejelser og forslag	72
6.1	Indledning.....	72
6.2	Indsamlingsbegrebet	73
6.2.1	Definition af indsamling	73
6.2.2	Hvornår er der tale om en opfordring til at yde bidrag?	73
6.2.3	Indsamling og salg	74
6.2.4	Hvilke former for bidrag omfattes?	77
6.3	Undtagelser fra indsamlingsloven	77
6.3.1	Private indsamlinger	77
6.3.2	Indsamlinger af brugte ting af ringe værdi.....	79
6.3.3	Indsamlinger ved gudstjenester eller møder	80
6.3.4	Visse indsamlinger gennem dagblade.....	80
6.3.5	Indsamlinger blandt juridiske personer.....	81
6.3.6	Politiske partier	82
6.4	Anmeldelsespligten.....	82
6.4.1	Udgangspunktet om anmeldelse	82
6.4.2	Særligt godkendte almennyttige organisationer.....	82
6.5	Kravene til indsamlinger.....	86
6.5.1	Indledning	86

6.5.2	Hvem må foretage indsamlinger?	87
6.5.3	Krav til anmeldelsen	87
6.5.4	Placering af midlerne	88
6.5.5	Krav til anvendelsen.....	88
6.5.6	Regnskabsaflæggelse og revision	90
6.5.7	Beretning.....	91
6.5.8	Offentliggørelse	91
6.5.9	Persondataretlige spørgsmål	92
6.6	Indsamlingsmærke.....	92
6.7	Husindsamling	93
6.7.1	Indledning – gade- og husindsamling	93
6.7.2	Definition af husindsamling	94
6.7.3	Værdien af husindsamlinger	95
6.7.4	Hensyn til befolkningen	96
6.7.5	Hvem og hvor mange skal have adgang til at foretage husindsamlinger?	97
6.7.6	Kriterier for tilladelse	97
6.7.7	Den praktiske håndtering af tilladelsesordningen.....	99
6.7.8	Landsdækkende eller afgrænset område?	101
6.7.9	Enkelttilladelser til husindsamling ved særlige begivenheder	102
6.8	Gadeindsamling	102
6.8.1	Definition af gadeindsamling.....	102
6.8.2	Hensyn til befolkningen	102
6.8.3	Overvejelser om omfanget af gadeindsamlinger	103
6.9	Kædebreve	104
6.10	Medlemshvervning	104
6.10.1	Indledning	104
6.10.2	Totalt forbud?.....	105
6.10.3	”Frigivelse”?	106
6.10.4	En mellemvej?.....	106
6.10.5	Medlemsbegrebet	107
6.11	God indsamlingsskik	107
6.11.1	Lovfæstelse af god indsamlingsskik	107
6.11.2	Udformningen af de vejledende indsamlingsetiske regler	108
6.11.3	Anvendelsesområdet for de indsamlingsetiske regler.....	109
6.11.4	Klageberettigede	109
6.12	Oprettelse af et nyt nævn på indsamlingsområdet.....	110
6.12.1	Indledning	110
6.12.2	En samlet indgang til indsamlingsområdet	110
6.12.3	Det retlige grundlag	111

6.12.4	Kompetence og opgaver.....	112
6.12.5	Overflytning af opgaver fra politiet	112
6.12.6	Sammensætning	113
6.12.7	Sekretariatsbistanden	114
6.12.8	Indsamlingsnævnets sanktionsmuligheder.....	116
6.12.9	Klage over Indsamlingsnævnets afgørelser?.....	118
7	Lovudkast med bemærkninger	120
7.1	Lovudkast	120
7.2	Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser.....	124
8	Udkast til ny indsamlingsbekendtgørelse	140
9	Bilag 1. ISOBROs indtægtsundersøgelse (2005-2009)	142
10	Bilag 2. ISOBROs skema over organisationers nugældende adgang, vilkår og brug af tilladelse til gade- og husindsamling.....	160
11	Bilag 3. De indsamlingsetiske retningslinjer for medlemmer af ISOBRO	164
12	Bilag 4. Etiske retningslinjer for F2F medarbejdere i ISOBROs medlemsorganisationer.....	176
13	Bilag 5. Skema til anmeldelse af indsamling til politiet.....	178
14	Bilag 6. Lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil og bekendtgørelse om indsamlinger	180

1 Indledning

1.1 Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Ved kommissorium af 15. juni 2010 nedsatte justitsministeren Udvalget om revision af reglerne om offentlige indsamlinger, og ved brev af 22. juni 2010 beskikkede Justitsministeriet advokat Sys Roving som formand for udvalget. Udvalget holdt sit første møde den 15. oktober 2010.

Udvalget fik følgende kommissorium:

”Justitsministeriet har besluttet at nedsætte et udvalg, som vil få til opgave at gennemgå reglerne om offentlige indsamlinger og vurdere behovet for at ændre reglerne.

1. Baggrund

1.1. Retsgrundlag

De gældende regler om offentlige indsamlinger findes i indsamlingsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 555 af 6. juni 2006 om offentlige indsamlinger og pyramidespil, som trådte i kraft den 1. januar 1972.

Loven afløste indsamlingsloven fra 1934¹ og havde som hovedformål at skabe en friere adgang til at iværksætte offentlige indsamlinger. Loven medførte derfor bl.a., at kravet om, at offentlige indsamlinger som hovedregel kun kunne finde sted efter forudgående tilladelse fra justitsministeren, politiet eller i visse tilfælde amtmanden, blev afløst af en anmeldelsespligt. Samtidig blev myndighedernes forpligtelse til at kontrollere indsamlingsregnskaber erstattet af en pligt for arrangøren til at offentliggøre regnskabet.

Med indsamlingsloven indførtes der også et generelt forbud mod såkaldt offentlig gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse, jf. indsamlingslovens § 2. Praksis med hensyn til at tillade sådanne indsamlinger havde forud for loven været meget restriktiv, idet man ville undgå at påføre den del af befolkningen, som ikke ønskede at yde bidrag, for store gener. En fortsættelse af denne praksis lod sig imidlertid vanskeligt forene med princippet om fri indsamlingsret og ønsket om at afbureaukratisere området, mens en fuldstændig liberalisering omvendt ville stride afgørende mod hensynet til befolkningen. Der indførtes derfor et generelt forbud mod gade- og husindsamling samtidig med den generelle liberalisering af de øvrige indsamlingsformer.

Da forbuddet ville få mærkbare følger for de foreninger eller organisationer, som gennem en længere årrække forud for lovens ikrafttræden i 1972 havde oppebåret en betydelig del af deres indtægter ved regelmæssig gade- og husindsamling, blev der vedtaget en begrænset undtagelse fra forbuddet. Undtagelsen indebærer, at de pågældende foreninger mv. har kunnet fortsætte med at afholde gade- og husindsamling én gang årligt til samme formål og i samme udstrækning som hidtil, jf. indsamlingslovens § 7,

¹ Lov nr. 178 af 16. maj 1934 om offentlige indsamlinger.

stk. 3. Forudsætningen om, at indsamlingen skal ske til samme formål og i samme udstrækning som hidtil, betyder, at de vilkår eller begrænsninger, som eventuelt måtte knytte sig til de tilladelser, som en forening var meddelt før indsamlingsloven, stadig skal overholdes. Sådanne vilkår kan bl.a. indebære en særlig geografisk begrænsning eller betyde, at indsamlingen skal foregå på en bestemt måde, herunder eksempelvis ved salg af mærker.

En oversigt over de foreninger mv., der er omfattet af undtagelsen, er optrykt som bilag til indsamlingsbekendtgørelsen². I bilagets pkt. A er opført 22 foreninger, som kan gennemføre en årlig landsdækkende gade- og husindsamling, mens pkt. B opregner foreninger mv., som kan foretage gade- og husindsamling i en afgrænset del af landet.

Ved lov nr. 502 af 26. november 1980 tilføjedes i indsamlingslovens § 7, stk. 4, en bestemmelse om, at Dansk Flygtningehjælp uanset forbuddet i § 2, stk. 1, én gang om året kan gennemføre en offentlig gade- og husindsamling. Dansk Flygtningehjælp havde forud for indsamlingslovens ikrafttræden kun foretaget 2 husindsamlinger (flygtning-66 og flygtning-71) og var ikke optaget på bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen.

Endelig blev der ved lov nr. 1401 af 21. december 2005 indsat en bestemmelse i indsamlingslovens § 7, stk. 5, hvorefter organisationer, som driver projektaktiviteter i udviklingslande på grundlag af en aftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet et krav om egenfinansiering, uanset bestemmelsen i § 2, én gang om året kan foretage landsdækkende offentlig gade- og husindsamling til disse projektaktiviteter.

1.2 Overvejelser

I de senere år er der fra flere sider blevet peget på, at reglerne i indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen, der som anført i det væsentlige stammer fra 1972, på flere punkter ikke er tidssvarende og hensigtsmæssige.

Indsamlingsloven forbyder eksempelvis indsamling ved telefonisk henvendelse, men loven indeholder ingen særlige regler om indsamlinger, der foregår via internettet eller ved brug af sms-tjenester.

Der er endvidere blevet peget på, at flere af de foreninger, som i medfør af undtagelsesbestemmelsen i indsamlingslovens § 7, stk. 3, har ret til at gennemføre gade- og husindsamling, enten er ophørt med at eksistere eller i årevis ikke har gjort brug af deres særlige indsamlingsret. Samtidig har en række foreninger og organisationer, der er etableret efter 1972 – trods et stærkt ønske derom – ikke inden for rammerne af de gældende regler kunnet opnå tilladelse til at gennemføre gade- og husindsamling.

Flere af de foreninger, der kan foretage gade- og husindsamling, har desuden anført, at de vilkår, som i visse tilfælde kan være knyttet til indsamlingsretten, er utidssvarende og besværlige. Eksempelvis har flere foreninger, hvis tilladelse til offentlig gade- og husindsamling er betinget af, at indsamlingen ledsages af salg af mærker, bedt om at

² Bekendtgørelse nr. 523 af 15. december 1971 om offentlige indsamlinger.

blive fritaget for kravet om mærkesalg bl.a. under henvisning til, at bidragyderne almindeligvis er uinteresserede i mærkerne. Da det imidlertid som anført er forudsat i indsamlingslovens § 7, stk. 3, at de vilkår, der var stillet i tilladelser til gade- og husesindsamling forud for indsamlingslovens ikrafttræden, fortsat overholdes, har Justitsministeriet ikke kunnet dispensere fra kravet om mærkesalg.

Herudover er der over for Justitsministeriet rejst spørgsmål om lovligheden af såkaldt gadehvervning, hvorved forstås, at personer ansat af hjælpeorganisationer retter personlig henvendelse til folk på gaden og opfordrer dem til at udfylde en blanket med navn, adresse og kontonummer samt oplysning om, med hvilket beløb de fremover ønsker at bidrage til pågældende organisation. Justitsministeriet har i en cirkulæreskrivelse af 7. september 2007 til politi- og anklagemyndighed tilkendegivet, at gadehvervning, hvor det primære formål med den direkte henvendelse til forbipasserende er at formå folk til at yde bidrag til organisation, efter ministeriets opfattelse udgør en omgåelse af indsamlingslovens forbud. Ministeriet tilkendegav samtidig, at indsamlingslovens regler 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.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der bør nedsættes et udvalg om revision af reglerne om offentlige indsamlinger.

2. Kommissorium

Udvalget anmodes om at gennemgå reglerne om offentlige indsamlinger i indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen og vurdere behovet for ændringer af disse regler.

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

Desuden bør det – ikke mindst af hensyn til dem, der ikke ønsker at yde bidrag – 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 anmodes på denne baggrund 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 indsamlende organisationers interesse i at have de bedst mulige indsamlingsvilkår, og på den anden side hensynet til, at de ulemper for befolkningen, der kan være forbundet med visse former for indsamling, mindskes mest muligt.

Udvalget bør tillige opstille klare og objektive kriterier for afgrænsningen af, hvilke foreninger og organisationer der fremover skal kunne afholde offentlige gade- og husindsamlinger, og udvalget bør 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 bedes i den forbindelse bl.a. 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.

Udvalget bedes til brug for sine overvejelser i fornødent omfang søge at indhente oplysninger om udviklingen i det samlede nettoprovenu ved offentlige gade- og husindsamlinger i Danmark i de senere år bl.a. med henblik på at vurdere, om lovændringen fra 2006, hvorved et antal såkaldte rammeorganisationer fik adgang til at gennemføre en årlig landsindsamling, har haft betydning for det samlede indsamlingsresultat. Udvalget bedes i samme forbindelse – om muligt – søge belyst, i hvilket omfang de indsamlede midler er indsamlet ved traditionelle indsamlinger eller ved brug af nye indsamlingsformer, herunder eksempelvis indsamlinger via internettet.

Desuden anmodes udvalget om at overveje, om der kan være anledning til at ændre den nuværende afgrænsning mellem lovlig medlems-hvervning og den ulovlige gade-hvervning.

Udvalget bedes tillige overveje, om der – herunder i lyset af de nye indsamlingsformer, som bl.a. den teknologiske udvikling har skabt mulighed for – kunne være behov for, at kravene til offentlige indsamlinger i videre omfang end i dag afhænger af, hvilken type af indsamling der er tale om. Udvalget bedes endvidere tilkendegive, om udvalget finder, at der er behov for en nærmere vejledning om f.eks. de persondataretlige spørgsmål, som visse indsamlingsformer rejser.

Det forudsættes, at udvalget i relevant omfang inddrager erfaringer fra f.eks. de øvrige nordiske lande.

I det omfang udvalget finder, at der er behov for en ændring af retstilstanden, bedes udvalget udarbejde udkast til nye regler på området.

Udvalget skal vurdere de økonomiske konsekvenser forbundet med udvalgets forslag samt anvisne finansiering af eventuelle mérudgifter.

Udvalget kan efter behov afholde møder med berørte myndigheder og organisationer, der ikke er repræsenteret i udvalget.

Udvalget anmodes om så vidt muligt at afslutte sit arbejde i 1. halvdel af 2011.”

I sommeren 2010 var det i medierne fremme, at flere børn var blevet seksuelt misbrugt i et projekt udført af en organisation i Benin, og at organisationen ikke havde oplyst offentligheden herom. Udvalget er på denne baggrund af daværende justitsminister blevet bedt om at overveje, om der er be-

hov for yderligere åbenhed omkring projektaktiviteter, der drives for indsamlede midler, jf. justitsministerens svar af 26. juli 2010 på spørgsmål nr. 1251 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del).

1.2 Udvalgets sammensætning og arbejde

Ved afgivelsen af denne betænkning om indsamlinger har udvalget følgende sammensætning:

Formand:

Advokat Sys Røvsing

(udpeget af Justitsministeriet)

Medlemmer:

Generalsekretær Robert Hinnerskov

(udpeget efter indstilling af ISOBRO)

Vicegeneralsekretær Christoffer Holm

(udpeget efter indstilling af ISOBRO)

Kontorchef Vibeke Vinten

(udpeget efter indstilling af KL)

Chefkonsulent Benedicte Federspiel

(udpeget efter indstilling af Forbrugerrådet)

Advokat Martin Jørgensen

(udpeget efter indstilling af Dansk Erhverv)

Afdelingschef Birgit Kleis

(udpeget efter indstilling af Rigspolitiet)

Chefkonsulent Lars Kjellberg

(udpeget efter indstilling af Udenrigsministeriet)

Specialkonsulent Jesper Myrup

(udpeget efter indstilling af Indenrigs- og Sundhedsministeriet)

Souschef Frode Svendsen

(udpeget efter indstilling af Socialministeriet)

Souschef Anne Fode
(udpeget af Justitsministeriet)

Sekretær:

Fuldmægtig Christian Sivert Brogaard, Justitsministeriet, har været sekretær for udvalget frem til 1. januar 2012. Fuldmægtig Christian Pihlkjær Olesen, Justitsministeriet, har fra 1. januar 2012 været sekretær for udvalget.

Vicegeneralsekretær Christoffer Holm (ISOBRO) indtrådte i udvalget i november 2010 i stedet for næstformand Connie Yilmaz Jantzen (ISOBRO).

Chefkonsulent Lars Kjellberg (Udenrigsministeriet) indtrådte i udvalget i januar 2011 i stedet for kontorchef Michael Braad (Udenrigsministeriet).

Souschef Anne Fode (Justitsministeriet) indtrådte i udvalget i januar 2011 i stedet for fungerende kontorchef Anne Berg Mansfeld-Giese (Justitsministeriet).

Udvalget har holdt 9 møder og afslutter sit arbejde med afgivelsen af denne betænkning. På udvalgets fjerde møde den 9. februar 2011 holdt kommunikationschef i Røde Kors Tina Donnerborg et oplæg om gade- og husindsamlinger, og på udvalgets femte møde den 9. marts 2011 holdt ISOBROs advokat Henrik Bonné et oplæg om gadehvervning. Herudover har konsulent (og underviser på ISOBROs fundraisinguddannelse) Stig Fog på udvalgets 6. møde holdt et oplæg om nye indsamlingsformer.

København, april 2012

Sys Røvsing
(formand)

Robert Hinnerskov

Christoffer Holm

Vibeke Vinten

Benedicte Federspiel

Martin Jørgensen

Birgit Kleis

Lars Kjellberg

Jesper Myrup

Frode Svendsen

Anne Fode

Christian Pihlkjær Olesen
(sekretær)

2 Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget foreslår, at der oprettes et nyt uafhængigt offentligt nævn (Indsamlingsnævnet) med kompetence på indsamlingsområdet. Indsamlingsnævnet skal bl.a. træffe afgørelser om tilladelser til gade- og husindsamlinger samt overtage de opgaver, som politiet varetager efter den gældende ordning, herunder modtagelse af anmeldelser af indsamlinger. Indsamlingsnævnet skal derudover behandle sager om overtrædelse af en ny generalklausul om god indsamlingsskik.

Udvalget foreslår, at kravene til indsamlinger justeres og differentieres alt efter, hvilken indsamling der er tale om. Således foreslår udvalget bl.a., at regnskaber offentliggøres på Indsamlingsnævnets hjemmeside i stedet for som nu i dagbladene, og at visse organisationer skal have adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse.

Forslaget tilsigter at etablere en samlet indgang til indsamlingsområdet – en indsamlingsportal – hvor indsamlingsorganisationer har nem adgang til f.eks. at anmelde indsamlinger og indsende regnskaber, og hvor samtidig befolkningen og pressen har nem adgang til at få oplysninger om indsamlinger. Samtidig er der tale om en modernisering af reglerne om indsamlinger, som skal give indsamlingsorganisationerne bedre vilkår ved at gøre det administrativt lettere at foretage indsamlinger. Forslaget sikrer mere åbenhed og gennemsækelighed om indsamlinger og reglerne om adgangen til at foretage indsamlinger.

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af gældende ret om offentlige indsamlinger. Der redegøres for den historiske udvikling på området, behandlingen af sager om offentlige indsamlinger, praksis og anden relevant lovgivning. Gennemgangen af de gældende regler viser et behov for en forenkling af reglerne på området.

Kapitel 4 indeholder oplysninger om udenlandsk ret. I overensstemmelse med kommissoriet har udvalget navnlig undersøgt reglerne i de øvrige nordiske lande. Udvalget har endvidere fundet anledning til at inddrage oplysninger om retstilstanden i Holland, Østrig og Irland. Gennemgangen af udenlandsk ret viser, at de med Danmark sammenlignelige lande, som et resultat af de forskelligartede traditioner for indsamling, har indrettet sin regulering af indsamlingsområdet på forskellig vis.

Kapitel 5 indeholder en række tal og fakta vedrørende offentlige indsamlinger, herunder om gade- og husindsamlinger og om medlemshvervnings betydning for organisationerne. Det fremgår bl.a., at politiet årligt modtager ca. 560 anmeldelser om offentlige indsamlinger. Tallene viser, at overskuddet af indsamlinger i Danmark fra 2006 og frem har været støt stigende fra lige under 300 mio. kr. i 2006 til lige under 500 mio. kr. i 2010. Tallene viser endvidere, at indsamlingsorganisationerne kun opnår en begrænset del af den samlede egenfinansiering gennem gade- og husindsamlinger (3-7 %), og at hjælpeorganisationernes hvervning af medlemmer telefonisk og på gaden, ved personlig henvendelse har stor betydning for medlemstilgangen.

Kapitel 6 indeholder udvalgets overvejelser og forslag.

Udvalget foreslår for det første en omstrukturering af indsamlingsloven, således at begrebet ”indsamling” defineres i lovteksten, og begrebet ”offentlig” udgår. Det foreslås endvidere, at ikke-offentlige (private) indsamlinger i stedet undtages fra lovens anvendelsesområde. Udover at forenkle definitionen har omstruktureringen til formål at sikre, at alle indsamlinger omfattes af loven, medmindre de udtrykkeligt er undtaget. Udvalget foreslår som konsekvens heraf, at lovens titel ændres fra lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil til lov om indsamlinger.

Henset til bl.a. den teknologiske udvikling og de hermed øgede muligheder for forskellige indsamlingsformer finder udvalget, at spørgsmålet om, hvornår der er tale om en indsamling, bør formuleres bredt og fortolkes udvidende, hvorfor udvalget foreslår, at enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål som udgangspunkt skal være omfattet af loven. Udvalget foreslår endvidere, at der ved et salg, hvor en del af købesummen går til et forud angivet formål, er tale om en indsamling, hvis det i umiddelbar tilknytning til salget tilkendes gives, at købesummen eller en del heraf går til et forud angivet formål. Forslaget indebærer en udvidelse af indsamlingsbegrebet i relation til indsamlinger, der er knyttet til salg.

Udvalget foreslår, at undtagelserne fra lovens anvendelsesområde samles i én bestemmelse.

Udvalget foreslår ingen ændringer i forhold til undtagelserne fra loven om indsamlinger af brugte ting af ringe værdi, indsamlinger ved gudstjenester eller møder, indsamlinger blandt juridiske subjekter og indsamlinger til støtte for politiske partier.

Udvalget foreslår en videreførelse af den gældende ordning, hvorefter en indsamling skal anmeldes, inden den iværksættes. Udvalget foreslår dog, at indsamlinger skal anmeldes til et nyoprettet Indsamlingsnævn i stedet for til politiet, og at de organisationer, som er godkendt af skatteministeren til at kunne modtage fradragsberettigede ydelser, under visse betingelser, skal kunne foretage indsamlinger uden anmeldelse.

Udvalget foreslår, at en indsamling skal kunne forestås af en juridisk person med et CVR-nummer eller mindst 3 fysiske personer i forening.

Udvalget finder, at der fortsat skal være krav til placeringen af indsamlede midler og til regnskabsaflæggelse og offentliggørelse heraf, så befolkningen er i stand til at vurdere, hvilke formål der fortjener støtte. Udvalget finder endvidere, at der skal være krav om, at regnskabet skal være revideret af en statsautoriseret eller registreret revisor, men udvalget foreslår, at der indføres en bagatelgrænse, således at indsamlinger med et indsamlingsresultat på under 50.000 kr. (brutto) ikke skal undergives krav om revision af en statsautoriseret eller registreret revisor. Dog skal årsregnskaber for organisationer, der har adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, altid være revideret af en statsautoriseret eller registreret revisor. Udvalget foreslår, at indsamlingsregnskaber indsendes til Indsamlingsnævnet, som offentliggør regnskaberne på Indsamlingsnævnets hjemmeside.

Udvalget anbefaler ikke en fastsat grænse for administrative udgifter på indsamlinger, men foreslår, at der – som det også er tilfældet efter gældende ret – kan anvendes et ”rimeligt beløb” til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen.

Udvalget finder, at der er væsentlige forskelle mellem husindsamling og gadeindsamling, hvorfor en skarpere opdeling mellem de to indsamlingsformer findes hensigtsmæssig. Udvalget foreslår af hensyn til de betydelige gener for befolkningen, der kan være forbundet med sådanne indsamlinger, at forbuddet mod både gadeindsamling og husindsamling som udgangspunkt bør videreføres. Udvalget foreslår, at princippet i den eksisterende ordning, hvorefter en række navngivne foreninger har adgang til gade- og husindsamling, forlades og erstattes af muligheden for, at Indsamlingsnævnet kan meddele et antal tilladelser til gade- og husindsamlinger til de organisationer, som er bedst egnede og har den kapacitet, som sådanne indsamlinger kræver.

Udvalget foreslår, at Indsamplingsnævnet skal kunne meddele tilladelse til husindsamling, hvis en forening eller organisation 1) er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage fradragsberettigede ydelser, 2) kan sandsynliggøre, at der ved indsamlingen indbringes et godt indsamlingsresultat og 3) har den fornødne folkelige forankring. Udvalget foreslår, at Indsamplingsnævnet ud fra de indkomne ansøgninger skal vurdere, hvilke organisationer der er bedst egnede ud fra de ovenfor anførte kriterier, og at tilladelserne som udgangspunkt meddeles for 3 år ad gangen.

For så vidt angår gadeindsamling foreslår udvalget, at dette må foregå i forbindelse med en tilladt husindsamling, og at Indsamplingsnævnet derudover i særlige tilfælde kan meddele tilladelse til gadeindsamling, herunder f.eks. på særlige mærkedage for organisationer eller ved særlige begivenheder, f.eks. naturkatastrofer.

Udvalget har overvejet, om der bør indføres et forbud mod hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer telefonisk eller på gaden, men stiller ikke forslag herom af hensyn til de velgørende organisationer, som har tilkendegivet, at det vil have meget store økonomiske konsekvenser for dem. Der til kommer, at udvalget af hensyn til betragtninger om foreningsfrihed ikke har fundet det muligt at begrænse organisationernes medlemshvervninger. Udvalget foreslår derfor, at det fortsat må bero på en konkret vurdering, om der er tale om lovlig medlemshvervning eller ulovlig gadeindsamling. Det bør efter udvalgets opfattelse i den forbindelse være afgørende, at der ikke opfordres til at yde bidrag her og nu på gaden, men at der indgås en aftale – som det er muligt efterfølgende at fortryde – med borgeren om at støtte organisationen. Udvalget foreslår endvidere, at det skal være muligt for de foreninger, der ikke er strukturerede som traditionelle medlemsbaserede organisationer, og som derfor ikke har medlemmer i traditionel juridisk forstand, at foretage tilsvarende hvervninger af f.eks. støttemedlemmer eller donorer. Selv om udvalget ikke finder at kunne begrænse adgangen til hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer, anbefaler udvalget, at det bør fastsættes i indsamlingsloven, at medlemshvervning skal ske i overensstemmelse med nogle etiske retningslinjer.

Udvalget foreslår, at der i indsamlingsloven optages en generalklausul om, at indsamlinger skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik, og at Indsamplingsnævnet kan behandle klager om overtrædelse af god indsamlingsskik. Organisationers hvervning af nye medlemmer på gaden er omfattet af reglerne om god indsamlingsskik.

Udvalget foreslår, at det nyoprettede Indsamlingsnævn, bestående af en formand og 4 øvrige medlemmer, skal have det overordnede tilsyn med indsamlinger. Indsamlingsnævnet skal bistås af et sekretariat. Indsamlingsnævnet skal overtage politiets og Justitsministeriets opgaver på indsamlingsområdet, men skal endvidere bl.a. have til opgave at træffe afgørelser i sager om tilladelser til gade- og husindsamlinger og sager om overtrædelse af god indsamlingsskik.

Kapitel 7 indeholder udvalgets lovudkast med bemærkninger.

Kapitel 8 indeholder udvalgets udkast til en ny indsamlingsbekendtgørelse.

3 Gældende ret om offentlige indsamlinger

3.1 Den historiske udvikling

De gældende regler om offentlige indsamlinger findes i indsamlingsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 555 af 6. juni 2006 om offentlige indsamlinger og pyramidespil, som trådte i kraft den 1. januar 1972.

Loven afløste indsamlingsloven fra 1934³ og havde som hovedformål at skabe en friere adgang til at iværksætte offentlige indsamlinger.

Før indsamlingsloven fra 1934 var der ingen samlet regulering af offentlige indsamlinger. Der var alene nogle bestemmelser i kancelliplakat af 19. oktober 1822, i hvilken det var fastsat, at ”Kollekt ikke kan foretages uden Hjemmel i en Anordning eller særdeles kongelig Bevilling”. Kancelliplakaten indeholdt ingen bestemmelse om straf for overtrædelse af forbuddet. Afholdelse af indsamlinger uden myndighedernes tilladelse blev dog alligevel straffet efter ”lovgivningens grundsætninger”. Efter ikrafttrædelsen af straffeloven af 15. april 1930, hvorefter det ikke længere var muligt at straffe efter lovgivningens grundsætninger, var det ikke længere muligt at sanktionere indsamlinger, som blev foretaget uden tilladelse. Derfor anså Justitsministeriet det for ”absolut påkrævet”, at der blev tilvejebragt lovregler om offentlige indsamlinger. Indsamlingsloven fra 1934 var i vidt omfang en lovfæstelse af den dagældende retstilstand og byggede således på en tilladelsesordning og regler om kontrol med indsamlingen og anvendelsen af det indsamlede beløb. Indsamling kunne efter loven kun ske til velgørende formål eller til formål, der havde almen interesse.

Den nugældende indsamlingslov, som trådte i kraft i 1972, medførte bl.a., at kravet om, at offentlige indsamlinger som hovedregel kun kunne finde sted efter forudgående tilladelse fra justitsministeren, politiet eller i visse tilfælde amtmanden, blev afløst af en anmeldelsespligt. Samtidig blev myndighedernes forpligtelse til at kontrollere indsamlingsregnskaber erstattet af en pligt for arrangøren til at offentliggøre regnskabet.

Med indsamlingsloven indførtes der også et generelt forbud mod såkaldt offentlig gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse, jf. indsamlingslovens § 2. Praksis med hensyn til at tillade sådanne indsamlinger havde forud for loven været meget restriktiv, idet man ville undgå at påføre den del af befolkningen, som ikke ønskede at yde bidrag, for store gener. En fortsættelse af denne praksis lod sig imidlertid vanskeligt forene med princippet om fri indsamlingsret og ønsket om at afbureaukratisere området, mens en fuldstændig liberalisering omvendt ville stride afgørende

³ Lov nr. 178 af 16. maj 1934 om offentlige indsamlinger.

mod hensynet til befolkningen. Der indførtes derfor et generelt forbud mod gade- og husindsamling samtidig med den generelle liberalisering af de øvrige indsamlingsformer.

Da forbuddet ville få mærkbare følger for de foreninger eller organisationer, som gennem en længere årrække forud for lovens ikrafttræden i 1972 havde oppebåret en betydelig del af deres indtægter ved regelmæssig gade- og husindsamling, blev der vedtaget en begrænset undtagelse fra forbuddet. Undtagelsen indebærer, at de pågældende foreninger mv. har kunnet fortsætte med at afholde gade- og husindsamling én gang årligt til samme formål og i samme udstrækning som hidtil, jf. indsamplingslovens § 7, stk. 3. Forudsætningen om, at indsamlingen skal ske til samme formål og i samme udstrækning som hidtil, betyder, at de vilkår eller begrænsninger, som eventuelt måtte knytte sig til de tilladelser, som en forening var meddelt før indsamplingsloven, stadig skal overholdes. Sådanne vilkår kan bl.a. indebære en særlig geografisk begrænsning eller betyde, at indsamlingen skal foregå på en bestemt måde, herunder eksempelvis ved salg af mærker.

En oversigt over de foreninger mv., der er omfattet af undtagelsen, er optrykt som bilag til indsamplingsbekendtgørelsen⁴. I bilagets pkt. A er opført 22 foreninger, som kan gennemføre en årlig landsdækkende gade- og husindsamling, mens pkt. B opregner foreninger mv., som kan foretage gade- og husindsamling i en afgrænset del af landet.

Ved lov nr. 502 af 26. november 1980 tilføjedes i indsamplingslovens § 7, stk. 4, en bestemmelse om, at Dansk Flygtningehjælp uanset forbuddet i § 2, stk. 1, én gang om året kan gennemføre en offentlig gade- og husindsamling. Dansk Flygtningehjælp havde forud for indsamplingslovens ikrafttræden kun foretaget 2 husindsamlinger (flygtning-66 og flygtning-71) og var ikke optaget på bilaget til indsamplingsbekendtgørelsen.

Ved lov nr. 229 af 4. april 2000 tilføjedes i indsamplingslovens § 5a et forbud mod pyramidespil med tilhørende straffebestemmelse i § 6. Indsamplingsloven blev samtidig hermed opdelt i tre kapitler; kapitel 1 om offentlige indsamlinger, kapitel 2 om pyramidespil og kapitel 3 om straf og ikrafttræden m.v. Formålet med denne ændring var at forbyde de såkaldte ”pyramidespil”. Pyramidespil dækker ifølge de almindelige bemærkninger til loven over en række forskellige konstruktioner, herunder traditionelle kædebreve, der grundlæggende er kendetegnet ved, at deltagerne indgår i et pyramidisk opbygget arrangement. Ved lov nr. 848 af 1. juli 2010 om spil er bestemmelserne om pyramidespil i indsamplingsloven ophævet og i stedet for videreført i lov om spil.

Endelig blev der ved lov nr. 1401 af 21. december 2005 indsat en bestemmelse i indsamplingslovens § 7, stk. 5, hvorefter organisationer, som driver projektaktiviteter i udviklingslande på grundlag af en rammeaftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet et krav om egenfinansiering, uanset

⁴ Bekendtgørelse nr. 523 af 15. december 1971 om offentlige indsamlinger.

bestemmelsen i § 2, én gang om året kan foretage landsdækkende offentlig gade- og husindsamling til disse projektaktiviteter.

3.2 Definitionen af en offentlig indsamling

3.2.1 Hvad er en indsamling?

Indsamlingslovens § 1, stk. 2, har følgende ordlyd:

”En indsamling er offentlig, såfremt opfordring til at yde bidrag rettes til andre end personer, der er indbydernes personlig bekendte, eller som har særlig tilknytning til de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker.”

Bestemmelsen beskriver ikke, hvornår der er tale om en indsamling, men hvornår en indsamling er offentlig.

Forarbejderne til indsamlingsloven samt ændringslovene fra henholdsvis 1980 og 2005 indeholder ingen definition af begrebet indsamling. Ved indsamling må dog forstås en opfordring til at yde et bidrag til et forud angivet formål.

Opfordring kan fremsættes på en række forskellige måder, herunder gennem TV, radio, internettet, i dagspressen, pr. brev eller girokort, ved personlig eller telefonisk henvendelse m.v.

Ved bidrag forstås i indsamlingsloven 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, som er undtaget fra loven efter § 2, nr. 2.

Det forekommer ofte i praksis, at der sælges genstande, hvor overskuddet ved salget går til et velgørende formål. Ved vurderingen af, om der er tale om indsamling eller salg, er det efter Justitsministeriets praksis 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.

3.2.2 Offentlige kontra private indsamlinger

Også indsamlingsloven fra 1934 indeholdt en afgrænsning mellem offentlige og private indsamlinger.

Det var navnlig sondringen mellem offentlige og ikke-offentlige indsamlinger, der gav anledning til overvejelser under Folketingets Retsudvalgs behandling af lovforslaget i 1971. Retsudvalget stillede

således en række spørgsmål til justitsministeren, herunder om definitionen af en offentlig indsamling (spørgsmål 1).

Af justitsministerens svar af 20. april 1971 fremgår bl.a.:

”Spørgsmålet om, hvorvidt en indsamling er offentlig, må afgøres på grundlag af et samlet skøn over, om der er iværksat indsamling blandt andre end personer, der har særlig forbindelse med indbyderne eller indsamlingsformålet. Som et typisk eksempel på indsamlinger, der ikke kan anses for offentlige, kan nævnes indsamlinger, der iværksættes af foreninger blandt foreningens medlemmer til fordel for et foreningsformål. Selv om der rettes henvendelse til andre end medlemmer, er det imidlertid ikke sikkert, at indsamlingen bliver offentlig. Det kan meget vel tænkes, at også andre medlemmer kan have en sådan tilknytning til indsamlingsformålet, at indsamlingen må anses som privat, selv om den sker uden for medlemskredsen. Dette vil navnlig kunne være tilfældet ved indsamlinger inden for et begrænset lokalt område. Hvis der her er tale om indsamling til et formål, som må formodes at have en bred tilslutning i befolkningen inden for et sådant område, f.eks. indsamling til et forsamlingshus eller et idrætsanlæg, må henvendelse efter justitsministeriets opfattelse kunne rettes til beboerne inden for området, uden at indsamlingen derved bliver offentlig.”

Den omstændighed, at kredsen, hvori der iværksættes indsamling, bliver bred og ubestemt, taler efter Justitsministeriets opfattelse imod, at indsamlingen kan anses som privat.

Under førstebehandlingen af lovforslaget blev det tillige drøftet, hvornår en indsamling kan anses for offentlig, og justitsministeren udtalte blandt andet, at en indsamling i Københavns Kommune uden tvivl vil være offentlig, mens en indsamling blandt beboerne i Munklinde vil være ikke-offentlig. På baggrund af denne tilkendegivelse stillede Retsudvalget følgende spørgsmål (spørgsmål 2c):

”Under henvisning til ministerens debat under 1. behandling med hr. Jens Foged, hvor ministeren oplyste, at en husindsamling ikke var offentlig indsamling, hvis det drejede sig om et bestemt mindre område – hvor ministeren ikke var i tvivl om, at København faldt udenfor og Munklinde indenfor – ønskes en nærmere afgrænsning af, hvordan den af ministeren opstillede undtagelse skal forstås.”

Af justitsministerens svar af 20. april 1971 på dette spørgsmål fremgår bl.a.:

”Da det drejer sig om en konkret afvejning, kan der ikke angives bestemte grænser for områdets udstrækning.”

Som svar på et andet spørgsmål fra Retsudvalget om forståelsen af afgrænsningen mellem offentlige og ikke-offentlige indsamlinger (spørgsmål 3) anførte justitsministeren ved svar af 20. april 1971 bl.a. følgende:

”Hvis man henvender sig om bidrag hos en personlig bekendt og denne bidragsyder henviser til en af sine personlige bekendte, vil indsamling hos sidstnævnte være offentlig, medmindre der foreligger anden tilknytning mellem personen og indbyderne, jfr. forslagets § 1, stk. 2.”

Som svar på endnu et spørgsmål fra Retsudvalget vedrørende afgrænsningen mellem offentlige og ikke-offentlige indsamlinger, herunder i hvilket omfang indsamlinger til personer vil blive betragtet som offentlige (spørgsmål 7), anførte justitsministeren ved svar af 11. maj 1971, at dette vil blive afgjort efter samme retningslinjer som ved indsamling til andre formål.

Ved en dom afsagt af Retten i Hvidovre den 12. marts 1993 blev en indsamling ved omdeling af girokort ikke anset for offentlig i lovens forstand. Der blev ved afgørelsen særligt lagt vægt på formålet med indsamlingen, som var at indsamle bidrag til at føre retssag mod bestyrelsen for boligbebyggelsen i anledning af forhold i bebyggelsen (i alt 1185 lejligheder), hvor indsamlingen var foregået.

Fra Justitsministeriets praksis kan desuden nævnes følgende sager:

Justitsministeriets sagsnr. 1954-36-130: Sagen drejede sig om en indsamling til fordel for en norsk kirke i Danmark blandt nordmænd i Danmark og firmaer med særlig tilknytning til Norge. Justitsministeriet anså indsamlingen for ikke-offentlig.

Justitsministeriets sagsnr. 1969-3411-38: I sagen, der drejede sig om en indsamling ved salg af emblemer og ved opstilling af bøsser i undervisningslokaler og i kantiner på Københavns Universitet til fordel for indkøb af lærebøger til studenter på Universitetet i Hanoi, blev indsamlingen anset for ikke-offentlig.

Justitsministeriets sagsnr. 1992-3410-16: Denne sag drejede sig om en indsamling i Morsø Kommune til støtte for en biografforening. Indsamlingen skulle foregå ved personlig henvendelse dels til husstande, som den enkelte indsamler på forhånd vidste var interesserede i formålet, dels til husstande, som lå i samme område, som den pågældende indsamler havde bopæl i. Justitsministeriet fandt ikke, at en bopæl i samme lokalområde udgjorde en sådan særlig tilknytning til indsamleren, at indsamlingen kunne karakteriseres som ikke-offentlig, og fandt det i øvrigt tvivlsomt, om indsamlingsformålet havde den fornødne brede tilslutning i befolkningen i hele Morsø Kommune.

Justitsministeriets sagsnr. 2008-529-0045: I sagen rettede en advokat henvendelse til Justitsministeriet og spurgte, om en indsamling kan betragtes som offentlig, hvis der alene rettes henvendelse til eksisterende medlemmer af en organisation, tidligere bidragsydere og tidligere indsamlere. Justitsministeriet vejledte om indsamlingsloven og oplyste, at såfremt der foranstaltes en indsamling blandt en forenings medlemmer til fordel for et foreningsformål, vil denne indsamling efter Justitsministeriets opfattelse ikke være offentlig. For så vidt angår henvendelse til tidligere bidragsydere oplyste Justitsministeriet, at hvis en sådan indsamling skal betragtes som ikke-offentlig, må det efter Justitsministeriets opfattelse kræve en ”fast støtte”, og at det ved vurderingen heraf vil være relevant at inddrage den tidligere støttes varighed, støtteformen samt,

hvor lang tid der er gået, siden støtten ophørte. For så vidt angår henvendelse til tidligere indsamlere oplyste Justitsministeriet, at tilsvarende gør sig gældende her, og at der må kræves en vis fasthed i tilknytningen til organisationen. Det kan i den forbindelse inddrages, i hvor lang tid de pågældende har samlet ind for organisationen, og hvor lang tid det er siden, at samarbejdsforholdet ophørte samt samarbejdsforholdets karakter og årsagen til dets afbrydelse.

Justitsministeriets sagsnr. 2010-5211-0004: I denne sag blev der søgt om dispensation fra indsamlingslovens forbud mod offentlig gade- og husindsamling, idet man ønskede at gennemføre en husstandsindsamling blandt borgerne i Tørring by til indkøb af inventar til et nyopført aktivitetscenter. Justitsministeren ville ikke tage stilling til, om der i den konkrete sag var tale om en offentlig eller ikke-offentlig indsamling, men anførte mere generelt, at hvis der for eksempel er tale om indsamling til et formål, som må formodes at have bred tilslutning i befolkningen inden for et begrænset lokalt område, kan henvendelse rettes til beboerne inden for området, uden at indsamlingen derved bliver offentlig. Justitsministeren anførte endvidere, at der ikke er hjemmel i indsamlingsloven til at give foreninger mv., som ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 7, stk. 3, dispensation til at foretage offentlige gade- og husindsamlinger.

3.3 Undtagelser fra loven

3.3.1 *Indsamlinger foretaget blandt juridiske subjekter*

Som nævnt ovenfor under 3.2.1. 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, jf. indsamlingslovens § 1, stk. 2.

Ifølge Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 11.232 af 2. november 1993 henviser formuleringen ”andre end personer, der er indbyderne personlig bekendte” i indsamlingslovens § 1, stk. 2, til andre **fysiske** personer, hvorimod lovens bestemmelser ikke gælder for indsamlinger foretaget blandt juridiske subjekter, herunder f.eks. erhvervsvirksomheder.

En stor del af den fundraising – bl.a. via telemarketing – der foregår i dag, er kun rettet mod virksomheder og ikke privatpersoner, hvorfor denne indsamlingsform ikke er omfattet af indsamlingsloven.

3.3.2 *Indsamling til støtte for politiske partier*

Efter indsamlingslovens § 4 er indsamling til støtte for politiske partier ikke omfattet af loven. Offentlig gade- og husindsamling til dette formål må dog ikke finde sted, jf. indsamlingslovens § 4, 2. pkt.

Bestemmelsen blev indført ved indsamlingsloven i 1972 og var en videreførelse af retstilstanden, da offentlig indsamling til støtte for politiske partier, bortset fra gade- og husindsamling, kunne finde sted uden tilladelse efter indsamlingsloven fra 1934.

Forarbejderne yder intet afgørende bidrag til fortolkningen af, hvad der skal forstås ved ”politiske partier”. Politikernes udtalelser under førstebehandlingen i landstinget tyder dog på, at det ikke har været hensigten at begrænse bestemmelsen til de politiske partier, der er repræsenteret i Folketinget eller de, der ifølge valgloven er berettiget til at opstille kandidater til folketingsvalg.

Det fremgår af et notat til brug for justitsministerens samråd i Retsudvalget den 11. maj 1971, at der ved vurderingen af, om der er tale om et politisk parti, må lægges vægt på den pågældende forenings målsætning og organisation. Hvis foreningen kalder sig et parti og har som erklæret mål at blive repræsenteret i Folketinget samt har et rimeligt medlemstal og en organisation, der nogenlunde svarer til den sædvanlige, må foreningen formentlig anerkendes som et politisk parti i lovens forstand.

Under Folketingets behandling af lovforslaget i 1971 blev der i øvrigt fra Folketingets Retsudvalg rejst spørgsmål til bestemmelsen om politiske partier (spørgsmål 3).

Af justitsministerens svar af 20. april 1971 fremgår bl.a., at forbuddet mod gade- og husindsamling i § 2 kun gælder gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse, mens forbuddet i § 4, 2. pkt., omfatter alle former for gade- og husindsamling, herunder indsamling ved opstilling af indsamlingsbøsser. De politiske partier er således underlagt strengere regler end andre foreninger og institutioner.

Det fremgår ikke klart af forbuddet i § 4, 2. pkt., om forbuddet også omfatter opfordringer pr. brev. Der synes imidlertid ikke at være tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at ”gade- og husindsamlinger” i § 4, 2. pkt., tillige omfatter opfordringer pr. brev.

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

3.3.3 *Indsamlinger af brugte ting af ringe værdi*

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.

Uanset om giveren måske kunne få et mindre beløb for genstandene ved salg til en opkøber, vil det ofte være mere praktisk for ham eller hende at overlade tingene til en indsamling. Disse genstande

får typisk først større omsætningsværdi ved sortering eller ved salg på loppemarkeder eller lignende.

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.

3.3.4 *Indsamlinger ved gudstjenester eller møder*

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

Bestemmelsen omfatter ifølge de specielle bemærkninger til 1971-loven alle indsamlinger, der foretages af et kirkesamfund, uanset om dette samfund har opnået anerkendelse. Reglen gælder dog kun gudstjenester, der afholdes indendørs.

Under Folketingets behandling af lovforslaget i 1971 spurgte Folketingets Retsudvalg justitsministeren om, hvorfor bestemmelsen kræver, at gudstjenesterne eller møderne er indendørs (spørgsmål 5b).

Af justitsministerens svar af 20. april 1971 fremgår bl.a., at det især skyldes, at det i mange tilfælde vil være vanskeligt at afgrænse mødedeltagerne fra tilfældigt forbipasserende, og at indsamlinger ved udendørs møder derfor ofte ikke vil kunne afgrænses fra offentlige gadeindsamlinger, der ifølge § 2 ikke må finde sted.

Herefter spurgte Folketingets Retsudvalg, om det er muligt under undtagelsen at medtage møder, der holdes på et afgrænset område f.eks. et stadion eller på en privat grund (spørgsmål 13).

Som svar på dette spørgsmål anførte justitsministeren den 11. maj 1971 bl.a. følgende:

”Det kan ikke udelukkes, at der ved udendørs møder kan etableres en sådan afspærring, at det vil være muligt at afgrænse mødedeltagerne fra tilfældigt forbipasserende. På den anden side vil det ved udendørs møder være vanskeligt at fastsætte almindelige kriterier for, hvornår afgrænsningen er tilstrækkelig. Under hensyn til, at virkningen af, at indsamlingerne ved udendørs møder ikke er omfattet af undtagelsesreglen i lovforslagets § 5, nr. 2, alene er, at sådanne indsamlinger undergives kontrolreglerne i § 3, er det efter justitsministeriets mening rimeligt at retstekniske grunde at begrænse bestemmelsen til indsamlinger ved indendørs møder.”

Alle indsamlinger, der finder sted ved indendørs møder, herunder møder, der foregår i telte, er undtaget fra indsamlingsloven. Sådanne indsamlinger finder som regel sted til formål, der har sammen-

hæng med de emner, der behandles på mødet, og vil derfor ofte også falde uden for loven, fordi de ikke er offentlige, jf. definitionen af offentlige indsamlinger i § 1, stk. 2.

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 de almindelige regler.

3.3.5 *Visse indsamlinger gennem dagblade*

Efter indsamlingslovens § 5, nr. 3, gælder loven 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.

Bestemmelsen blev indført ved loven i 1934.

Under Folketingets behandling af lovforslaget i 1971 spurgte Folketingets Retsudvalg justitsministeren om, hvordan radioens og fjernsynets juleindsamlinger forholder sig til bestemmelsen (spørgsmål 5c). Af justitsministerens svar af 20. april 1971 fremgår bl.a., at Danmarks Radio over for Justitsministeriet har oplyst, at man ikke selv forestår offentlige indsamlinger, men alene stiller sendetid i radio eller fjernsyn til rådighed for indsamlinger, der forestås af andre, således f.eks. for dagbladenes juleindsamlinger, som vil være undtaget fra lovens bestemmelser i henhold til § 5, nr. 3.

Som svar på et andet spørgsmål (spørgsmål 8) fra Folketingets Retsudvalg om, hvorvidt bestemmelsen kan anvendes på indsamlinger til personer, anførte justitsministeren den 11. maj 1971 bl.a., at undtagelsen efter sin ordlyd ikke kan anvendes på indsamlinger til personer, og at bestemmelsen navnlig tager sigte på dagbladenes juleindsamlinger til fordel for velgørende institutioner.

Folketingets Retsudvalg spurgte endvidere justitsministeren, om det med hensyn til offentliggørelse af bidragslister er tilstrækkeligt, at der offentliggøres et mærke, sådan at bidragsyderen selv kan identificere bidraget (spørgsmål 9). Justitsministeren anførte den 11. maj 1971 som svar herpå, at offentliggørelse af indbetalinger under mærke efter Justitsministeriets praksis anses for tilstrækkelig kvittering, idet den enkelte bidragsyder herved får mulighed for at kontrollere sin egen betaling.

3.4 Kravene til offentlige indsamlinger

Under dette punkt redegøres for de krav til offentlige indsamlinger, som fremgår af indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen. Der gælder særlige krav for så vidt angår offentlige gade- og husindsamlinger. Disse gennemgås under punkt 3.5.

Kravene i indsamlingsbekendtgørelsens bestemmelser har hjemmel i indsamlingslovens § 3, hvoraf fremgår, at justitsministeren fastsætter regler om fremgangsmåden ved offentlige indsamlinger og om den kontrol, som skal udøves med anvendelsen af de indsamlede midler.

Indsamlingslovens § 3 blev indsat med lov nr. 287 af 9. juni 1971. Det følger af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at hovedformålet med bestemmelsen er at sikre bidragyderne, politiet og andre mulighed for at kontrollere, at de indsamlede midler bliver anvendt i overensstemmelse med indsamlingsformålet, og at indsamlingens økonomi bliver administreret forsvarligt.

3.4.1 *Hvem kan foretage en offentlig indsamling?*

Ifølge indsamlingsbekendtgørelsens § 1 skal en indsamling forestås af en institution, en forening eller en komité bestående af mindst 3 personer, og der skal angives mindst én her i landet boende myndig person, som skal være medansvarlig for de forpligtelser, der påhviler arrangørerne.

Et tilsvarende krav var gældende før indsamlingslovens ikrafttræden den 1. januar 1972, hvor offentlige indsamlinger krævede tilladelse. Følgende fremgik således af cirkulære nr. 83 af 23. maj 1934 om offentlige indsamlinger:

”2. Tilladelse til Indsamling maa ikke meddeles Enkeltmand, men kun Foreninger eller Komitéer, og Tilladelse bør kun meddeles, naar vedkommende Bestyrelse eller Komitées Sammen sætning yder fornøden Garanti for, at Misbrug ikke vil finde Sted.”

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

3.4.2 *Anmeldelsespligten og kravene til anmeldelsen*

Ifølge indsamlingslovens § 1 skal en offentlig indsamling anmeldes til politiet, inden den iværksættes. De nærmere krav til anmeldelsens indhold er fastsat i indsamlingsbekendtgørelsens § 2, som har følgende ordlyd:

”§ 2. Anmeldelse efter lovens § 1 skal indgives til politiet på det sted, hvor institutionen eller foreningen har sit hjemsted. Forestås indsamlingen ikke af en institution eller forening, skal anmeldelse ske til politiet på det sted, hvor en af komitéens medlemmer eller den medansvarlige bor.

Stk. 2. Anmeldelsen skal indeholde oplysning om,

- 1) hvem der forestår indsamlingen,
- 2) i hvilket tidsrum indsamlingen foretages,
- 3) i hvilket område indsamlingen skal foregå,
- 4) på hvilken måde indsamlingen foretages, og
- 5) 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. Blanketten er vedlagt som bilag 5 til denne betænkning.

Iværksættelse af en offentlig indsamling kræver således ikke – som det var tilfældet før 1972 – politiets forudgående tilladelse, herunder godkendelse af formålet med indsamlingen. Det er overladt til befolkningen selv at afgøre, hvilke formål der fortjener støtte. Det er dog en forudsætning, at indsamlingen afholdes til et lovligt formål, jf. nedenfor pkt. 3.4.4.

Anmeldelsespligten skal muliggøre den fornødne kontrol, der skal udøves af politiet i henhold til 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. indsamlingslovens § 6, stk. 1.

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

3.4.3 *Placering af midlerne*

Ifølge 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 2 personer i forening.

Indsamlede midler fra flere forskellige indsamlinger kan indsættes på samme konto under forudsætning af, at de indsamlede midler kan adskilles fra hinanden i regnskabet, og at midlerne overføres til en særskilt konto, hvis ikke de anvendes løbende under indsamlingen.

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

3.4.4 *Krav til anvendelsen af midlerne*

Ifølge 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.

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

3.4.4.1 *Lovligt formål*

Før indsamlingslovens ikrafttræden den 1. januar 1972, hvor offentlige indsamlinger krævede tilladelse, kunne tilladelse kun gives til offentlige indsamlinger til støtte for velgørende formål eller til formål, der havde almen interesse.

Baggrunden for ændringen af indsamlingsloven i 1972 var at gennemføre en fri adgang til iværksættelse af offentlige indsamlinger og i den forbindelse sikre, at bidragsydere og andre bl.a. har mulighed for at kontrollere, at de indsamlede midler anvendes til indsamlingsformålet. Der skal derfor være overensstemmelse mellem anmeldelsen, selve indsamlingen og det efterfølgende regnskab, således at det er muligt for bl.a. bidragsyderne at foretage denne kontrol.

Der er ikke i indsamlingsloven eller indsamlingsbekendtgørelsen fastsat begrænsninger for, hvilke formål der kan indsamles til, men det forudsættes, at indsamlingen afholdes til et lovligt formål. Det er overladt til befolkningen selv at afgøre, hvilke formål der fortjener støtte. Hvis det formål, som agtes støttet gennem indsamlingen, i sig selv kan anses for strafbart, kan der efter omstændighederne gøres et strafansvar gældende.

Justitsministeriet har i praksis antaget, at indsamlinger til støtte for overenskomststridige arbejdsnedlæggelser næppe kan anses for ulovlige efter indsamlingsloven på grund af indsamlingens formål, medmindre det formål, som agtes støttet gennem indsamlingen, i sig selv kan anses for strafbart, og at strafansvar for indsamlingsformålet må knyttes til straffelovens regler om medvirken.

3.4.4.2 *Ændring af indsamlingsformål*

Det fremgår som nævnt af indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, at indsamlede midler ikke uden Justitsministeriets tilladelse må anvendes til andet formål end angivet i anmeldelsen.

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

Fra Justitsministeriets praksis kan nævnes følgende sager:

Justitsministeriets sagsnr. 1995-5210-0007: Sagen drejede sig om en ansøgning om tilladelse til ændring af indsamlingsformål, hvor det oprindelige formål, ifølge anmeldelsen, var at støtte en genhusning af sydafrikanske flygtninge, støtte til etablering af ANC i Sydafrika, støtte til ANCs skoleuddannelsesprogrammer samt anden informationsvirksomhed. De indsamlede midler blev i stedet anvendt til at støtte etableringen af en fagforening for ansatte i Sydafrikas politi- og fængselsvæsen. Justitsministeriet meddelte afslag på ansøgningen og lagde herved navnlig vægt på, at foreningen ikke havde ansøgt om tilladelse forinden anvendelsen af midlerne, og at der ikke var den fornødne lighed mellem det oprindelige formål og den faktiske anvendelse af midlerne.

Justitsministeriets sagsnr. 2007-529-0023: Sagen drejede sig om en anmeldt indsamling til støtte for et projekt i El Salvador ”Construction and Furnishing for the Children Wellness Center”, som var en daginstitution for ca. 40 børn. Indsamlingen indbragte imidlertid et mindre beløb end den pågældende organisation i El Salvador ønskede at modtage, hvorfor der blev søgt om, at de indsamlede midler kunne anvendes til støtte af organisationen Libras de Amor, som arbejdede for at forbedre ernæringstilstanden i de fattige områder i El Salvador ved bl.a. at uddele ernæringsrigtige ”madpakker” til fattige familier hver fjortende dag, undersøge gravide kvinder, børn og familier samt oplyse om rigtig ernæring. Justitsministeriet meddelte tilladelse til, at de indsamlede midler anvendtes til det nævnte ændrede formål og lagde navnlig vægt på, at organisationen ikke ønskede at modtage midlerne, at det oprindelige og det ændrede formål begge syntes at have som hovedsigte at forbedre vilkårene for fattige i El Salvador, herunder særligt fattige børns vilkår, og at bidragyderne under selve indsamlingen blev gjort bekendt med, at de indsamlede midler ville blive doneret til Libras de Amor.

Justitsministeriets sagsnr. 2008-5211-0001: I denne sag havde en organisation anmeldt en offentlig indsamling til opførelse af et større sommerhus beregnet til flere brugere ad gangen – specielt handicappede og andre, der har brug for hjælp i hverdagen og under ferie. Den pågældende organisation ansøgte Justitsministeriet om tilladelse til ændring af indsamlingsformålet, idet det på grund af de stigende priser i byggebranchen ikke var muligt at indsamle tilstrækkelige midler til at opføre huset, således at midlerne i stedet for blev udbetalt til distriktets 100 klubber, hvor midlerne ligeledes ville blive anvendt til humanitære formål. Justitsministeriet meddelte tilladelse til, at de indsamlede midler anvendtes til anden støtte til fordel for handicappede og andre, der har brug for hjælp i hverdagen og under ferie. Justitsministeriet lagde vægt på, at det ikke inden for en overskuelig fremtid ville være realistisk at indsamle tilstrækkelige midler til, at det oprindelige indsamlingsformål kunne gennemføres, og at den ændrede anvendelse støttede samme målgruppe som oprindeligt tilkendegivet.

3.4.4.3 *Rimeligt beløb til omkostninger ved indsamlingen*

Ifølge indsamlingsbekendtgørelsens § 5, stk. 1, 3. pkt., skal såvel udgifterne ved administrationen som anvendelsen af overskuddet være specificeret i regnskabet for en indsamling, jf. nærmere herom punkt 3.4.5.

Ifølge indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt., kan der anvendes et rimeligt beløb til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen.

Justitsministeriets sagsnr. 1988-3410-2: I denne sag anmodede en forening Justitsministeriet om tilladelse til midlertidig overførsel af indsamlede midler fra en indsamling til fordel for et skolebygningsprojekt i Eritrea og en indsamling til fordel for uddannelsesprojekter for børn og unge i Brasilien og Chile til dækning af foreningens administrationsomkostninger. Det fremgik af regnskaberne, at begge indsamlinger havde udgifter på ca. 30 procent af de indsamlede midler, og Justitsministeriet meddelte, at begrebet ”indsamlede midler” i bestemmelsen omfatter såvel de indsamlede midler som renter af disse, og at omkostninger på 30 procent efter Justitsministeriets opfattelse overstiger, hvad der kan betegnes som et rimeligt beløb til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen.

Overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde i henhold til indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

3.4.5 *Regnskabsaflæggelse og revision*

Indsamlingsbekendtgørelsens § 5 har følgende ordlyd:

”§ 5. Der skal 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. Revisor skal påse, at der foreligger fornøden dokumentation.

Stk. 2. Såfremt der ikke ved regnskabs afslutning foreligger dokumentation for overskuddets anvendelse, skal revisor senere afgive en erklæring herom.”

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.

Henset til formålet med bestemmelsen om regnskabsaflæggelse er reglerne i indsamlingsbekendtgørelsen ikke til hinder for, at der aflægges ét regnskab, som dækker flere indsamlinger. Det må dog forudsættes, at regnskabet er opstillet på en måde, der sikrer, at bidragsyderne og andre kan kontrollere, at de indsamlede midler er anvendt til indsamlingsformålet, og at indsamlingen er administreret forsvarligt.

Hvis de ovennævnte forudsætninger er opfyldt, kan et indsamlingsregnskab indgå som en del af den pågældende organisations årsregnskab. Det forudsætter dog, at tidsfristerne for regnskabsaflæggelse i indsamlingsbekendtgørelsens § 6 overholdes.

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

3.4.6 *Offentliggørelse af regnskaber*

Indsamlingsbekendtgørelsens § 6 har følgende ordlyd:

”§ 6. Regnskabet skal 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 tilstrækkeligt, at der offentliggøres en meddelelse om, at regnskabet er offentligt tilgængeligt i mindst 14 dage på et nærmere angivet sted.

Stk. 2. Ved indsamlinger, der varer mere end 1 år, skal endvidere på samme måde offentliggøres et årsregnskab inden 6 måneder efter hvert kalenderårs udløb.

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

Stk. 4. Fristen for regnskabets offentliggørelse kan forlænges af politiet.

Stk. 5. Såfremt der ikke ved offentliggørelsen foreligger dokumentation for overskuddets anvendelse, skal erklæring herom i henhold til § 5, stk. 2, senere offentliggøres efter reglerne i stk. 1 eller stk. 3.”

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

I medfør af indsamlingsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, skal regnskab vedrørende indsamlede midler offentliggøres i et eller flere af de mest udbredte dagblade i det område, hvor indsamlingen har fundet sted.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan dette hensyn i tilstrækkeligt omfang tilgodeses ved offentliggørelse af regnskabet på internettet på en adresse, som naturligt forbindes med den pågældende indsamling.

Justitsministeriet har på denne baggrund meddelt flere foreninger dispensation fra kravet om offentliggørelse i dagblade på vilkår om, at foreningerne i stedet offentliggør regnskabet for foreningernes indsamlinger på internettet på en adresse, som naturligt forbindes med den pågældende indsamling.

Justitsministeriets sagsnr. 2009-529-0066: I denne sag ansøgte en forening Justitsministeriet om dispensation fra pligten til at offentliggøre regnskabet for indsamlingen i et eller flere dagblade. Foreningen havde afholdt en indsamlingsfest til fordel for brugerne af et værested, hvor markedsføringen af festen var sket via de elektroniske

medier. Herudover havde foreningen foretaget indsamling via sms og afholdelse af en internetauktion. Justitsministeriet meddelte dispensation fra kravet om offentliggørelse i et eller flere af de mest udbredte dagblade på vilkår om, at foreningen i stedet offentliggjorde regnskabet for foreningens indsamlinger på internettet på en adresse, som naturligt forbindes med den pågældende indsamling.

Overtrædelse af indsamlingsbekendtgørelsens § 6 straffes med bøde, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

3.4.7 Regnskab sendes til politiet

Det fremgår af indsamlingsbekendtgørelsens § 7, at der skal tilsendes politiet et eksemplar af regnskabet med eventuel erklæring i henhold til § 5, stk. 2, samt meddelelse om, hvor og hvornår offentliggørelse finder sted.

Formålet med bestemmelsen 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 bestemmelsen straffes med bøde i henhold til indsamlingsbekendtgørelsens § 9.

3.5 Gade- og husindsamling

3.5.1 Definitionen af gade- og husindsamling

Offentlig gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse må ikke finde sted, jf. § 2 i indsamlingsloven.

Husindsamling ved personlig henvendelse er de 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 fastnet telefon 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 de almindelige bemærkninger til indsamlingsloven fra 1971, at hensynene til befolkningen – ønsket om at undgå for store gener for den del af befolkningen, som ikke ønsker at yde bidrag – især gør sig gældende med hensyn til indsamlinger ved personlig eller telefonisk henvendelse, mens 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.

Således er 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. 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, så længe de ikke retter direkte, personlig henvendelse til folk på gaden.

Under punkt 5.5. nedenfor gennemgås en række tal og fakta om gade- og husindsamlinger.

3.5.2 *Udgangspunktet: Forbud*

Efter § 2 i indsamlingsloven må offentlig gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse ikke finde sted. Forbuddet blev indført ved 1971-loven, og det fremgår af forarbejderne til indsamlingsloven, at forbuddet blev indført for at beskytte befolkningen mod de gener, der kan være forbundet med at blive opsøgt i sit hjem eller på offentlige steder med opfordringer til at yde bidrag til forskellige formål.

Før 1971-loven trådte i kraft, måtte offentlige indsamlinger – både gade- og husindsamlinger og andre indsamlinger – kun ske efter forudgående tilladelse og kun til velgørende formål eller til formål, der havde almen interesse. På grund af de gener for befolkningen, som kan være forbundet med gade- og husindsamlinger, var Justitsministeriets praksis restriktiv med hensyn til denne indsamlingsform, så i praksis var forbuddet ikke noget afgørende brud med den dagældende retstilstand.

Fra Justitsministeriets praksis om forbuddet kan nævnes følgende sager:

Justitsministeriets sagsnr. 2007-5210-0011: Denne sag drejede sig om en indsamling gennem caféer til fordel for hjemløse i København, der skulle gennemføres således, at der blev opkrævet et fast beløb på enhver regning i de deltagende caféer. Kunderne ville blive informeret om ordningen ved opstilling af foldere på bordene, og kunderne ville kunne meddele personalet, hvis de ikke ønskede at donere det faste beløb. Justitsministeriet fandt, at en sådan indsamlingsform ved såkaldt negativ aftalebinding – dvs. hvor der kræves en aktiv handling for at undgå en tillægsydelse (bidraget) – var i strid med forbuddet i indsamlingslovens § 2, da hensynene bag forbuddet om at undgå for store gener for den del af befolkningen, som ikke ønsker at yde bidrag, ligeledes fandtes at gøre sig gældende ved en sådan indsamlingsform.

Justitsministeriets sagsnr. 2008-529-0051: En række af Coops supermarkeder har på

deres flaskeautomater installeret en ekstra knap, således at man i stedet for at modtage en bon for sine pantpenge kan donere beløbet til velgørende foreninger. Justitsministeriet fandt ikke, at denne indsamlingsform strider mod forbuddet i indsamlingslovens § 2, da den ikke sker ved personlig henvendelse.

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

3.5.3 *Undtagelserne*

Under Retsudvalgets behandling af lovforslaget i 1971 blev der stillet en række spørgsmål til justitsministeren, herunder om der burde indføres en dispensationsordning til forbuddet mod gade- og husindsamlinger (spørgsmål 11).

Af justitsministerens svar af 11. maj 1971 fremgår bl.a.:

”Efter justitsministeriets mening vil det være betænkeligt herudover at indføre en hjemmel til i det enkelte tilfælde at dispensere fra § 2. Man lægger herved vægt på, at afgørelser under en sådan dispensationsordning alene ville kunne træffes ud fra en vurdering af en indsamlings formål og nærmere karakter. Ordningen ville således være i modstrid med lovens hovedformål, som netop er at undgå, at administrationen på grundlag af en vurdering af en indsamlings formål skal afgøre, om den bør finde sted eller ej.”

3.5.3.1 *De navngivne foreninger*

Uanset forbuddet i indsamlingslovens § 2 mod offentlig gade- og husindsamling kan foreninger mv., som gennem en længere årrække forud for lovændringen i 1971 med Justitsministeriets tilladelse havde afholdt offentlig gade- og husindsamling, 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 gade- og husindsamlinger.

Indsamlingsbekendtgørelsen indeholder i et bilag en fortegnelse over de foreninger mv., der er omfattet af undtagelsen i indsamlingslovens § 7, stk. 3.

Listens gruppe A omfatter 22 foreninger mv., der har tilladelse til at foretage en årlig landsdækkende gade- og husindsamling, mens listens gruppe B omfatter 8 foreninger mv., der har tilladelse til at foretage gade- og husindsamling i en afgrænset del af landet.

Under Retsudvalgets behandling af lovforslaget i 1971 blev der stillet spørgsmål til justitsministeren om, hvorfor undtagelsen for de foreninger, som er omfattet af indsamlingslovens § 7, stk. 3, var

begrænset til en gang om året (spørgsmål 6).

Af justitsministerens svar af 29. april 1971 fremgår bl.a., at begrænsningen var i overensstemmelse med den praksis, der havde været anvendt ved administrationen af den dagældende indsamlingslov, og at begrænsningen var begrundet dels i et ønske om at mindske de gener, som for befolkningen kan være forbundet med gade- og husindsamlinger, dels i et ønske om – også af hensyn til de indsamlende foreninger selv – at sikre en ordnet afvikling af indsamlingsvirksomheden.

3.5.3.2 Dansk Flygtningehjælp

I 1980 blev det indsat i indsamlingslovens § 7, stk. 4, at Dansk Flygtningehjælp en gang om året kan foretage offentlig gade- og husindsamling til det formål og i samme form og udstrækning, hvor- til tilladelse senest har været meddelt.

Dansk Flygtningehjælp havde forud for indsamlingslovens ikrafttræden kun foretaget 2 husindsamlinger (flygtning-66 og flygtning-71) og var ikke optaget på bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen. Dansk Flygtningehjælp kunne derfor ikke efter lovens ikrafttræden foretage husindsamlinger og måtte derfor afholde landsindsamlingen ”Flygtning-76” uden offentlig gade- og husindsamling.

Det lykkedes ikke for Dansk Flygtningehjælp under denne landsindsamling at opnå et provenu af samme størrelse som de tidligere flygtningeindsamlinger til trods for en omfattende indsats for at udnytte andre indsamlingsformer og en massiv oplysningskampagne.

Under Dansk Flygtningehjælps planlægning af landsindsamlingen ”Flygtning-81” anmodede organisationen derfor Justitsministeriet om at søge indsamlingsloven ændret således, at organisationen igen kunne få mulighed for at afholde offentlig gade- og husindsamling.

På baggrund af den alvorlige flygtningesituation i verden og da Dansk Flygtningehjælps indsamlingskampagner måtte betragtes som et led i etableringen af den folkelige tilslutning til de statsligt finansierede hjælpeprogrammer inden for flygtningearbejdet og u-landsarbejdet, blev der tilvejebragt hjemmel for, at Dansk Flygtningehjælp fik mulighed for at foretage gade- og husindsamlinger på ny.

3.5.3.3 Rammeorganisationer

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

Denne lovændring var en udmøntning af en finanslovsaftale af 7. november 2005 mellem regerin-

gen og Dansk Folkeparti vedrørende indførelse af egenfinansieringskrav for NGO'er med rammeaftale på finansloven. Med aftalen blev der i 2006 indført et egenfinansieringskrav på 5 procent stigende til 10 procent i 2007 for de store NGO'er, som modtager et fast statstilskud på finansloven. Lovændringen var udelukkende begrundet i hensynet til at give rammeorganisationerne mulighed for at leve op til kravet om egenfinansiering.

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

Det fremgår af forarbejderne til denne lovændring, at hvis en rammeaftalen ophører, bortfalder samtidig den særlige adgang til gade- og husindsamling, ligesom organisationer, som fremover måtte indgå en rammeaftale, hvori indgår et krav om egenfinansiering, uden videre får adgang til at gennemføre disse indsamlingsformer. Endvidere fremgår det, at en rammeorganisation, som tillige er omfattet af § 7, stk. 3, kan foretage indsamling i medfør af § 7, stk. 3, hvis organisationens status som rammeorganisation ophører. Så længe den har status af rammeorganisation, kan den imidlertid ikke foretage indsamling en gang om året efter både § 7, stk. 3, og § 7, stk. 5.

Justitsministeriets sagsnr. 2006-5210-0004: I denne sag forespurgte ulandsorganisationerne Care Danmark og Ibis om mulighederne for at inddrage andre organisationer i landsindsamlinger. Både Care Danmark og Ibis havde indgået rammeaftaler med Udenrigsministeriet og kunne på denne baggrund foretage en årlig landsdækkende offentlig gade- og husindsamling, men den organisation, som de ønskede at inddrage i arbejdet med landsindsamlingen, havde ikke mulighed for at foretage landsindsamlinger. Justitsministeriet fandt, at hensynene bag forbuddet i indsamlingslovens § 2 ville blive tilsidesat, hvis en organisation, der ikke er omfattet af en af undtagelserne i lovens § 7, stk. 3-5, ved at indgå samarbejde med de organisationer, der er omfattet af undtagelserne, får mulighed for at foretage offentlige gade- og husindsamlinger.

3.5.4 *Vilkårene for gade- og husindsamlinger*

Som nævnt ovenfor er de offentlige gade- og husindsamlinger, som må foretages af de navngivne foreninger mv., som er optaget på listen 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 gade- og husindsamling giver således ikke de foreninger mv., som er optaget på bilaget til bekendtgørelsen, en fri adgang til at gennemføre gade- og husindsamling. Tilsvarende gælder for Dansk Flygtningehjælp, som ifølge indsamlingslovens § 7, stk. 4, en gang om året kan foretage offentlige gade- og husindsamlinger til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været meddelt.

Dette betyder, at foreningernes adgang til at foretage gade- og husindsamling er begrænset af de tilladelser, som blev meddelt af Justitsministeriet før indsamlingslovens ikrafttræden den 1. januar 1972. For en række foreninger mv. gælder det eksempelvis, at der kun kan foretages gade- og husindsamling ved salg af mærker til enten 25 eller 50 øre pr. stk.

Indsamlingsloven indeholder ikke hjemmel til, at Justitsministeriet kan ændre på omfanget af indsamlingsadgangen for organisationerne. Det vil dog ligge inden for rammerne af indsamlingsloven, hvis beløbene knyttet til salg af mærker pristalsreguleres efter forbrugerprisindekset til en nutidsværdi.

Justitsministeriets sagsnr. 2006-5210-0010: I denne sag oplyste tidligere sundhedsminister Ester Larsen, at en organisation, som er optaget på fortegnelsen over organisationer, og som har ret til at foretage gade- og husindsamlinger ved salg af mærker til 25 øre pr. stk., ikke har foretaget mærkesalg i de sidste 20 år, idet organisationen i stedet har foretaget gade- og husindsamling med et betydeligt større provenu til følge. Justitsministeren meddelte, at indsamlingsloven ikke giver mulighed for, at organisationen gennemfører landsdækkende gade- og husindsamling uden mærkesalg, og at indsamlingsloven heller ikke indeholder hjemmel til, at Justitsministeriet kan ændre på omfanget af indsamlingsadgangen for de enkelte organisationer. Det blev endvidere meddelt, at en pristalsregulering efter forbrugerprisindekset, således at mærkerne kunne sælges til en nutidsværdi af ca. 1,5 kr., ville ligge inden for rammerne af indsamlingsloven.

Justitsministeriets sagsnr. 2009-5210-0015: I denne sag anmodede en forening, som var optaget på fortegnelsen over organisationer i bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen, om tilladelse til at gennemføre en årlig landsindsamling. Justitsministeriet meddelte, at foreningen ifølge senest meddelte tilladelse før indsamlingslovens ikrafttræden i 1972 kunne gennemføre indsamling gennem udstedelse af indsamlingslister til erhvervsvirksomheder og institutioner i de daværende Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms amter, og at foreningen derfor – i overensstemmelse med indsamlingslovens § 7, stk. 3 – kan foretage indsamling gennem udstedelse af indsamlingslister til erhvervsvirksomheder og institutioner i den nuværende Region Sjælland, som nu omfattede de tre amter, som tilladelsen oplistede. Justitsministeriet meddelte endvidere, at indsamlingsloven ikke giver Justitsministeriet mulighed for administrativt at udvide omfanget af en forenings tilladelse.

Der er ikke på samme måde knyttet betingelser til de gade- og husindsamlinger, som foretages af rammeorganisationerne efter indsamlingslovens § 7, stk. 5.

Indsamlingslovens § 7, stk. 3-4, om adgangen til – både for de foreninger mv., som er optaget på listen i bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen og for Dansk Flygtningehjælp – at foretage gade- og husindsamling er gengivet i indsamlingsbekendtgørelsens § 8, stk. 1

Ingen af bestemmelserne i indsamlingslovens § 7, stk. 3-4, eller i indsamlingsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, er straffelagte.

3.5.5 *Kravene til gade- og husindsamlinger*

For gade- og husindsamlinger, som foretages af de navngivne foreninger på listen i bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen og for Dansk Flygtningehjælp, gælder de samme regler som for alle øvrige offentlige indsamlinger, jf. indsamlingsbekendtgørelsens § 8, stk. 2. En gade- og husindsamling skal altså anmeldes til politiet og forestås af en institution, en forening eller en komité bestående af mindst 3 personer. Indsamlede midler skal indsættes på en bank-, sparekasse- eller girokonto, der er oprettet til dette særlige formål, der skal føres behørigt regnskab, som skal revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor, regnskabet skal offentliggøres, og der skal tilsendes politiet et eksemplar af regnskabet. Der henvises i det hele til punkt 3.4.

Foruden disse regler gælder der for offentlige gade- og husindsamlinger de særlige regler, som er oplistet i indsamlingsbekendtgørelsens § 8, stk. 2. Indsamlingsbekendtgørelsen § 8 har følgende ordlyd:

”§ 8. Gade- eller husindsamling kan en gang om året foretages af de foreninger m.v., der er nævnt i bilaget til bekendtgørelsen til det formål og i den form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været meddelt.

Stk. 2. For disse indsamlinger gælder foruden reglerne i §§ 1-7 følgende regler:

- 1) Ved indgivelse af første anmeldelse efter lovens ikrafttræden skal den i stk. 1 nævnte tilladelse vedlægges,
- 2) indsamlingen skal slutte senest kl. 18,
- 3) børn under 11 år må ikke anvendes som indsamlere, og børn mellem 11 og 18 år må kun anvendes til husindsamling, såfremt de følges to og to,
- 4) husindsamling må kun finde sted en gang hos hver husstand,
- 5) ved salg af mærker skal regnskabet indeholde oplysning om antallet af mærker før og efter salget med angivelse af ikke-afregnede mærker og eventuel manco, og
- 6) ved listeindsamlinger skal føres en fortegnelse over udsendte lister med angivelse af modtagernes navne. Indsamlingslisterne skal være forsynet med fortløbende numre. Det skal ved indsamlingens afslutning påses, at samtlige lister foreligger.

Stk. 3. Ved indsamlinger med raslebøsser kan politiet fastsætte forskrifter om bøssernes indretning.”

Der er ikke knyttet tilsvarende krav til de gade- og husindsamlinger, som foretages af rammeorganisationerne efter indsamlingslovens § 7, stk. 5.

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

3.6 **Kædebreve**

Ifølge indsamlingslovens § 2, 2. pkt., må indsamling ved anvendelse af kædebreve ikke finde sted.

Bestemmelsen blev indført ved indsamlingsloven, der trådte i kraft den 1. januar 1972. Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at Justitsministeriet finder denne indsamlingsform for uheldig. Det fremgår endvidere, at denne indsamlingsform ikke hidtil har været anvendt ved indsamlinger til velgørende eller almennyttige formål.

Hverken indsamlingsloven eller forarbejderne til indsamlingsloven, der trådte i kraft den 1. januar 1972, indeholder en beskrivelse af, hvad der skal forstås ved indsamling ved kædebreve.

Det fremgår imidlertid af de almindelige bemærkninger til lovændringen i 2000, hvor forbuddet mod pyramidespil blev indført, at der traditionelt har været tale om egentlige kædebrevsarrangementer, hvor deltagerne ved brev er blevet opfordret til at yde et bidrag til et tidligere led i kæden og samtidig sende opfordringen til at deltage videre til andre.

Ved indførelsen af forbuddet mod pyramidespil ved lovændringen i 2000 blev sammenhængen mellem kædebreve og pyramidespil nærmere overvejet. Ifølge de almindelige bemærkninger til lovændringen i 2000 er forbuddet mod pyramidespil rettet mod arrangementer, hvor det centrale er, at der løbende indtræder nye medlemmer, og hvor det, man reelt opnår ved indbetaling af sit indskud, er retten til at hverve nye medlemmer.

Det fremgår endvidere af de almindelige bemærkninger, at traditionelle kædebrevsarrangementer ville være omfattet af forbuddet mod pyramidespil, hvorfor Justitsministeriet overvejede, om bestemmelsen i indsamlingslovens § 2, 2. pkt., hvorefter indsamling ved anvendelse af kædebreve ikke må finde sted, burde ophæves som overflødig. Det var Justitsministeriets opfattelse, at denne indsamlingsform var uheldig, selv om betingelserne for at anvende den nyere bestemmelse i § 5a ikke måtte være opfyldt, f.eks. fordi der ikke stilles økonomisk vinding i udsigt. Bestemmelsen blev derfor opretholdt.

Kan et kædebrevsarrangement henføres til bestemmelsen om pyramidespil i lov nr. 848 af 1. juli 2010 om spil, forudsættes det på den baggrund, at der alene straffes efter denne bestemmelse.

Overtrædelse af forbuddet mod indsamling ved anvendelse af kædebreve straffes med bøde, med mindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. indsamlingslovens § 6, stk. 1.

3.7 Gadehvervning

Som nævnt under punkt 3.5.2. må offentlig gade- og husindsamling 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.

Justitsministeriet har i en cirkulæreskrivelse af 7. september 2007 til politi- og anklagemyndighed tilkendegivet, at gadehervvning, hvor det primære formål med den direkte henvendelse til forbipasserende er at formå folk til at yde bidrag til den pågældende organisation, efter ministeriets opfattelse udgør en omgåelse af indsamlingslovens forbud. Ministeriet tilkendegav samtidig, at indsamlingslovens regler 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.

Gadehervvning kaldes også face2face, og gadehververne kaldes facere.

Baggrunden for cirkulæreskrivelsen er, at Justitsministeriet i foråret 2006 modtog en henvendelse fra Århus, Ålborg, Odense og Københavns Kommuner, som påpegede, at den stigende anvendelse af byernes hovedstrøg til blandt andet gøgleri og gadehervvning har en negativ effekt på fremkommeligheden på spidsbelastningstidspunkter. Kommunerne ønskede på den baggrund, at der blev indført hjemmel til at regulere antallet af musikanter, gøglere, tiggere og professionelle hververe på offentlige veje.

Justitsministeriet fandt på baggrund af en række henvendelser anledning til at overveje, om hjælpeorganisationernes brug af gadehververe måtte betragtes som en omgåelse af forbuddet mod gadeindsamlinger i indsamlingslovens § 2, 1. pkt.

Gadehervvning havde været karakteriseret ved, at personer ansat af hjælpeorganisationer personligt retter henvendelse til folk på gaden og opfordrer dem til at udfylde en blanket med navn, adresse og kontonummer samt oplyse, hvilket beløb de fremover ønsker at bidrage med til den pågældende organisation. På grundlag af den udfyldte blanket med oplysning om kontonummer kunne organisationen hæve beløbet på den pågældende bidragydners konto via BetalingsService.

Denne form for gadehervvning indebærer personlig henvendelse til folk på gaden med opfordring til at udlevere deres kontonummer og at angive, hvilket beløb de ønsker at bidrage med til den pågældende organisation.

Efter Justitsministeriets opfattelse må denne form for gadehervvning anses som en omgåelse af indsamlingslovens forbud mod gade- og husindsamling, idet der må lægges afgørende vægt på, at det primære formål med indsamlerne personlige henvendelse til folk må antages af være at formå folk til at yde bidrag til den pågældende organisation. Justitsministeriet finder i den forbindelse, at det er uden betydning, at indsamlerne ikke i forbindelse med den personlige henvendelse til folk på gaden straks modtager bidrag fra folk, idet det afgørende er, at organisationen på grundlag af den aftale,

der indgås i forbindelse med den personlige henvendelse, får umiddelbar adgang til at trække et beløb fra den pågældendes konto.

På denne baggrund udstedte Justitsministeriet cirkulæreskrivelsen om gadehvervning på offentlig gade og vej.

3.8 Politiets behandling af sager om offentlige indsamlinger

Som nævnt under punkt 3.4.2. skal en offentlig indsamling ifølge indsamlingslovens § 1, stk. 1, anmeldes til politiet, inden den iværksættes. De nærmere krav til anmeldelsens indhold er fastsat i indsamlingsbekendtgørelsens § 2, og politiet har udarbejdet en blanket til brug ved anmeldelse for at sikre, at en anmeldelse indeholder de fornødne oplysninger.

Ved modtagelsen af anmeldelsen kontrolleres det, at anmeldelsen er indgivet til den rette politikreds, og at skemaet er korrekt udfyldt. I nogle tilfælde konstaterer politiet problemer med f.eks. manglende angivelse af kontonummer, manglende eller mangelfulde oplysninger om de personer, der må råde over de indsamlede midler eller mangelfulde oplysninger om, hvordan indsamlingen skal foregå. Det kan også være oplyst i en anmeldelse, at indsamlingen – i strid med forbuddet i indsamlingslovens § 2 – skal foregå ved husstandsindsamling.

Som nævnt under punkt 3.4.4.1. er der ikke i indsamlingsloven eller indsamlingsbekendtgørelsen fastsat begrænsninger for, hvilke formål der kan indsamles til, men det forudsættes, 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. Ved vurderingen af, om der er tale om indsamling til et lovligt formål, lægges vægt på, om formålet er veldefineret, og hvis det er nødvendigt indhentes yderligere oplysninger om indsamlingens formål.

Hvis politiet i forbindelse med en anmeldelse eller senere får mistanke om, at midlerne fra en indsamling går til et ulovligt formål, vil politiet i medfør af sin almindelige opgave i henhold til retsplejelovens bestemmelser, foretage efterforskning og forfølgning af den skete lovovertrædelse af lovgivningen og i den forbindelse benytte de efterforskningsskridt, som retsplejeloven åbner mulighed for.

I praksis kvitterer politiet i mange kredse for modtagelsen af anmeldelsen, men som nævnt under punkt 3.4.2. hverken kan eller skal politiet meddele tilladelser til foretagelse af offentlige indsamlinger.

Som nævnt under punkt 3.4.7. skal der ifølge indsamlingsbekendtgørelsens § 7 tilsendes politiet et eksemplar af regnskabet for indsamlingen med eventuel erklæring i henhold til § 5, stk. 2, samt meddelelse om, hvor og hvornår offentliggørelse finder sted.

Politiet kontrollerer således, 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. Politiet kontrollerer endvidere, at regnskabet er revideret af en statsautoriseret eller registreret revisor.

Politiet anmoder om nødvendigt om yderligere oplysninger vedrørende regnskabet. I nogle tilfælde konstateres der f.eks. manglende oplysninger om eller dokumentation for korrekt offentliggørelse eller manglende dokumentation for, at de indsamlede midler er indsat på den oplyste konto.

3.9 Anden relevant lovgivning

3.9.1 Indledning

Foruden indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen kan en række andre retsområder være relevante for organisationer og andre, som ønsker at foranstalte offentlige indsamlinger. Nedenfor gennemgås sådanne andre relevante retsområder.

3.9.2 Forbrugeraftaleloven

Forbrugeraftaleloven indeholder regler til beskyttelse af forbrugeren ved indgåelse af forbrugeraftaler. Bl.a. indeholder lovens § 6 et forbud mod uanmodede henvendelser. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 6. Erhvervsdrivende må ikke uden forudgående anmodning herom rette personlig eller telefonisk henvendelse til en forbruger på dennes bopæl, arbejdsplads eller andet sted, hvortil der ikke er almindelig adgang, med henblik på straks eller senere at opnå tilbud eller accept af tilbud om indgåelse af aftale.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for telefoniske henvendelser om

- 1) bestilling af bøger
- 2) tegning af abonnement på aviser, ugeblade og tidsskrifter,
- 3) formidling af forsikringsaftaler og
- 4) tegning af abonnement, der omfatter redningstjeneste eller sygetransport, hos en virksomhed, med hvilken en eller flere kommuner har indgået aftale om udførelse af rednings- og slukningsarbejde ved ildebrand.”

Foreninger og sammenslutninger, hvis formål udelukkende er velgørende eller almennyttigt, anses i almindelighed ikke for erhvervsdrivende i lovens forstand. Dette betyder, at lovens forbud mod uanmodede personlige henvendelser allerede derfor ikke vil gælde for sådanne foreningers henvendelser med henblik på indsamlinger til humanitære formål mv.

3.9.3 Markedsføringsloven

Indsamlede organisationer er som udgangspunkt ikke omfattet af bestemmelserne i markedsføringsloven, men hvis der er tale om, at en organisation udøver erhvervsmæssige aktiviteter, f.eks. salg af varer, vil organisationen i forhold til udøvelsen af disse aktiviteter være omfattet af markedsføringslovens bestemmelser.

Som det fremgår af punkt 5.6. skal ethvert medlem af ISOBRO ved udøvelsen af enhver aktivitet dog overholde de af organisationen fastsatte etiske retningslinjer og må ikke foretage handlinger, der strider mod god markedsførings- eller indsamlingsskik.

Mange indsamlingsorganisationer har altså forpligtet sig til i alle deres indsamlingsaktiviteter at følge reglerne om god markedsføringsskik i markedsføringslovens § 1, som har følgende ordlyd:

”§ 1. Erhvervsdrivende omfattet af denne lov skal udvise god markedsføringsskik under hensyntagen til forbrugerne, erhvervsdrivende og almene samfundsinteresser.
Stk. 2. Markedsføring, der angår forbrugernes økonomiske interesser, må ikke være egnet til mærkbart at forvride deres økonomiske adfærd.”

Denne bestemmelse indeholder lovens generalklausul, som skal opfattes som lovens overordnede norm. Det har været ønsket at have et fleksibelt regelgrundlag og løbende praksisdannelse i overensstemmelse med nye markedsføringsmetoder, ændrede holdninger mv.

Den gældende praksis om god markedsføringsskik gennemgås ikke her, men som eksempler på forhold, der kan være i strid med god markedsføringsskik kan nævnes følgende: urimelige aftalevilkår, markedsføring af farlige eller underlødige produkter, påtrængende, overrumplende, generende, krænkende eller besværliggørende markedsføringsforanstaltninger, udnyttelse af billeder af personer (eller en persons navn) i reklameøjemed uden disses samtykke, kønsdiskriminerende reklame, usømmelighed, manglende respekt for almen sikkerhed og mangel på social ansvarsfølelse i markedsføringen, benyttelse af kunder som agenter, sneboldsystemer og pyramidesalg, efterligning, snyltning eller anden udnyttelse af andres indsats, illoyal konkurrence eller lignende.

3.9.4 Persondataloven

I det følgende redegøres for en række af de bestemmelser i persondataloven, som kan have betydning for indsamlingsorganisationer og andre, der foretager offentlige indsamlinger. Der er ikke tale om en fuldstændig redegørelse for persondataloven.

3.9.4.1 Anvendelsesområde

Persondataloven finder anvendelse, når oplysninger om fysiske personer behandles helt eller delvis ved hjælp af elektronisk databehandling eller i et register, jf. lovens § 1, stk. 1. Loven gælder tillige

for anden ikke-elektronisk systematisk behandling, som udføres for private, og som omfatter oplysninger om personers private eller økonomiske forhold eller i øvrigt oplysninger om personlige forhold, som med rimelighed kan forlanges unddraget offentligheden, jf. § 1, stk. 2. Såvel privat som offentlig behandling af personoplysninger er omfattet af loven, hvorfor indsamlede organisationers – og privatpersoners – behandling af personoplysninger også er omfattet.

Persondataloven forpligter den, der behandler personoplysninger, til at behandle oplysninger i overensstemmelse med god databehandlingsskik og indeholder herudover materielle regler, der regulerer, om personoplysninger må behandles. Persondataloven forpligter den, der behandler personoplysninger, til at oplyse om, at personoplysninger behandles, og om visse andre forhold, og loven indeholder rettigheder for den, der behandles personoplysninger om.

Behandling er ifølge persondatalovens § 3, nr. 2, enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for. Behandling dækker over f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning, ændring, søgning og videregivelse.

3.9.4.2 Behandlingsregler

Kapitel 4 i persondataloven indeholder regler om, i hvilket omfang behandling af personoplysninger må finde sted. I § 5 er fastsat en række grundlæggende principper for den dataansvarliges behandling af personoplysninger. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 5. Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik.
Stk. 2. Indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Senere behandling af oplysninger, der alene sker i historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed, anses ikke for uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.
Stk. 3. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.
Stk. 4. Behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne. Der skal endvidere foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges.
Stk. 5. Indsamlede oplysninger må ikke opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.”

I kravet om, at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik ligger, at behandlingen skal være rimelig og lovlig. I øvrigt er det overladt til Datatilsynet at udfylde den retlige standard god databehandlingsskik.

Persondatalovens § 6 regulerer behandling af ikke-fortrolige og almindeligt fortrolige oplysninger, § 7 regulerer behandling af bestemt opregnede følsomme oplysninger (oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold), og § 8 regulerer behandling af følsomme oplysninger, der ikke er opregnet i § 7 (eksempelvis oplysninger om strafbare forhold og væsentlige sociale problemer).

Behandling af oplysninger må kun finde sted, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil, eller hvis en af de øvrige betingelser angivet i §§ 6-8 er opfyldt. Der henvises i det hele til persondatalovens §§ 6-8. Særligt kan nævnes persondatalovens § 7, stk. 4, hvorefter en stiftelse, en forening eller en anden almenyttig organisation, hvis sigte er af politisk, filosofisk, religiøs eller faglig art, inden for rammerne af sin virksomhed kan foretage behandling af § 7-oplysninger om organisationens medlemmer eller personer, der på grund af organisationens formål er i regelmæssig kontakt med denne (dog som udgangspunkt ikke videregivelse af oplysninger).

Persondatalovens § 11, stk. 2, vedrører privates behandling af oplysninger om personnumre. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Stk. 2. Private må behandle oplysninger om personnummer, når

- 1) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov,
- 2) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil eller
- 3) behandlingen alene finder sted til videnskabelige eller statistiske formål, eller hvis der er tale om videregivelse af oplysninger om personnummer, når videregivelsen er et naturligt led i den normale drift af virksomheder m.v. af den pågældende art, og når videregivelsen er af afgørende betydning for at sikre en entydig identifikation af den registrerede eller videregivelsen kræves af en offentlig myndighed.”

Uanset bestemmelsen i stk. 2, nr. 3, må der ifølge § 11, stk. 3, ikke ske offentliggørelse af personnummer uden udtrykkeligt samtykke.

3.9.4.3 Anmeldelsespligt

Ifølge persondatalovens § 48, stk. 1, skal der forinden iværksættelse af en behandling af oplysninger, som foretages for en privat dataansvarlig, foretages anmeldelse til Datatilsynet.

Datatilsynet fører på Datatilsynets hjemmeside en fortegnelse over igangværende behandlinger, som er anmeldt til Datatilsynet, og som tilsynet har færdigbehandlet.

Ifølge persondatalovens § 49, stk. 1, nr. 6, er den behandling, der foretages af en forening eller lignende, i det omfang der alene behandles oplysninger om foreningens medlemmer, undtaget fra anmeldelsespligten.

3.9.4.4 Oplysningspligt

Hvis der indsamles personoplysninger hos den registrerede selv eller hos andre, skal den dataansvarlige give oplysning om en række forhold til den registrerede. Den registrerede skal bl.a. oplyses om, hvem der indsamler oplysninger, og hvorfor oplysningerne indsamles.

Bestemmelserne om den dataansvarliges oplysningspligt fremgår af persondatalovens §§ 28-30.

3.9.5 Ligningsloven

Som nævnt under punkt 5.2.1. er medlemskab af ISOBRO betinget af en godkendelse efter ligningslovens § 8A. I det følgende redegøres for disse skatteretlige regler.

3.9.5.1 Ligningslovens § 8A

Ligningslovens § 8A giver adgang til i et vist omfang at fratrække gaver ydet til foreninger, stiftelser, institutioner mv., hvis midlerne anvendes i almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt øjemed til fordel for en større kreds af personer.

Retten til fradrag for gaver efter § 8A er betinget af, at gavemodtageren er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen. Endvidere skal foreningen mv. indberette indbetalingen til SKAT i overensstemmelse med skattekontrollovens § 8Æ.

Skatteministeriet har i bekendtgørelse nr. 837 af 6. august 2008 om godkendelse mv. efter ligningslovens § 8A 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 (i det følgende benævnt bekendtgørelsen) fastsat regler om godkendelse efter ligningslovens § 8A og § 12, stk. 3.

Godkendelse efter § 8A forudsætter for det første, at følgende 3 grundlæggende betingelser er opfyldt, jf. bekendtgørelsens § 1:

- 1) Midlerne anvendes til fordel for en kreds af personer, der ikke geografisk eller på anden måde er begrænset til et befolkningsunderlag på under 40.000.
- 2) Antallet af gavegivere i EU/EØS overstiger 100 i gennemsnit om året over en 3-årig periode.
- 3) Den årlige bruttoindtægt eller formuen (egenkapitalen) overstiger 150.000 kr.

For foreninger, der er et selvstændigt retssubjekt, kræves yderligere følgende betingelser opfyldt, jf. bekendtgørelsens § 2:

- 1) Foreningens bestyrelse er ikke i overvejende grad selvsupplerende.
- 2) Antallet af kontingentbetalende medlemmer i EU/EØS overstiger 300.
- 3) Foreningen er ikke medlem af en allerede godkendt hovedforening. Denne betingelse gælder dog ikke, hvis den ansøgende forening er en landsorganisation.

For fonde, andre institutioner, stiftelser mv. kræves – udover at betingelserne i bekendtgørelsens § 1 er opfyldt – at fonden mv. enten er omfattet af lov om fonde og visse foreninger eller lov om erhvervsdrivende fonde eller ledes af et styrelsesorgan, hvor mindst ét medlem er uafhængigt og uvildigt i forhold til stifterne (bekendtgørelsens § 3).

Hvis disse betingelser er opfyldt, kan godkendelse ske, hvis følgende krav er opfyldt og fremgår af vedtægter, fundats eller lignende, jf. bekendtgørelsens § 5:

- 1) Foreningens mv. formål er almenvelgørende, dvs. at midlerne alene kan anvendes til støtte for en videre kreds af personer, som er i økonomisk trang eller har vanskelige økonomiske forhold, eller til et formål, som ud fra en i befolkningen almindeligt herskende opfattelse kan karakteriseres som nyttigt, og som kommer en vis større kreds til gode.
- 2) Et likvidationsprovenu eller overskud ved opløsning skal tilfalde en anden forening mv. eller religiøse samfund mv., som er hjemmehørende her i landet eller i et andet EU/EØS-land og har et almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt formål.
- 3) Foreningen mv. er hjemmehørende her i landet eller i et andet EU/EØS-land, hvorved forstås, at hovedparten af styrelsesorganerne og hovedkontoret skal have sæde her i landet eller i et andet EU/EØS-land.

Ifølge Skatteministeriets ligningsvejledning ligger i begrebet almenvelgørende, at en større kreds af befolkningen ifølge vedtægterne kan komme i betragtning. Som eksempler på almenvelgørende foreninger, der er godkendt, kan nævnes Boligfonden for enlige mødre og fædre og KFUKs sociale arbejde.

Ligningsvejledningen anfører endvidere, at et formål er almennyttigt, når det ud fra en i befolkningen almindeligt fremherskende opfattelse kan anses for nyttigt, og når det kommer en vis videre kreds til gode. En forening kan dog godkendes som almennyttig, selv om kun en enkelt person eller en enkelt institution bliver tilgodeset ved en uddeling fra foreningen mv., når blot den pågældende modtager er valgt som en blandt mange mulige. Blandt sådanne almennyttige formål kan nævnes sociale, kunstneriske og andre kulturelle formål, miljømæssige, videnskabelige (herunder forskningsmæssige og sygdomsbekæmpende), humanitære, undervisningsmæssige, religiøse eller nationale formål. Også idrætsforeninger og dyreværnsorganisationer kan anses for almennyttige. Som eksempel på foreninger, der er godkendt som almennyttige, kan nævnes Dansk Røde Kors og Dansk

Flygtningehjælp. Derimod kan organisationer, der varetager politiske, økonomiske eller erhvervs-mæssige interesser, ikke anses for almennyttige.

3.9.5.2 Ligningslovens § 12, stk. 3

Efter ligningslovens § 12, stk. 1-3, er udgifter til løbende ydelser, som er ensidigt påtaget over for foreninger, stiftelser, institutioner mv. eller religiøse samfund, fradragsberettigede ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Det drejer sig om løbende ydelser, som den forpligtede skal have påtaget sig at udrede uden at modtage vederlag herfor.

Retten til fradrag for udgifter til løbende ydelser efter § 12 er betinget af, at ydelsesmodtageren er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage ydelser, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen. Endvidere skal foreningen mv. indberette indbetalingerne til SKAT i overensstemmelse med skattekontrollovens § 8Æ.

Godkendelse efter ligningslovens § 12, stk. 3, forudsætter, at de almenvelgørende og almennyttige foreninger, fonde, stiftelser, institutioner mv. anvender sine midler til følgende, jf. bekendtgørelsens § 4:

- 1) humanitære formål, dvs. afhjælpning af menneskelig nød, eller
- 2) forskning, dvs. videnskabelig undersøgelse og granskning, eller
- 3) beskyttelse af naturmiljøet, dvs. bekæmpelse af vand-, luft- og jord forurening, herunder beskyttelse af truede dyre- og plantearter.

Foreninger mv. skal desuden opfylde betingelserne i bekendtgørelsens §§ 1-3.

Hvis disse betingelser er opfyldt, kan godkendelse ske, hvis følgende krav er opfyldt og fremgår af vedtægter, fundats eller lignende, jf. bekendtgørelsens § 5 (kravene er de samme som gælder for § 8A-godkendelser):

- 1) Foreningens mv. formål er almenvelgørende, dvs. at midlerne alene kan anvendes til støtte for en videre kreds af personer, som er i økonomisk trang eller har vanskelige økonomiske forhold, eller til et formål, som ud fra en i befolkningen almindeligt herskende opfattelse kan karakteriseres som nyttigt, og som kommer en vis større kreds til gode.
- 2) Et likvidationsprovenu eller overskud ved opløsning skal tilfalde en anden forening mv. eller religiøse samfund mv., som er hjemmehørende her i landet eller i et andet EU/EØS-land og har et almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt formål.
- 3) Foreningen mv. er hjemmehørende her i landet eller i et andet EU/EØS-land, hvorved forstås, at hovedparten af styrelsesorganerne og hovedkontoret skal have sæde her i landet eller i et andet EU/EØS-land.

3.9.5.3 *Visse religiøse samfund*

Det fremgår af bekendtgørelsens § 6, at religiøse samfund, trossamfund, en sammenslutning af trossamfund eller en organisation, som er oprettet af et eller flere trossamfund eller en kreds af trossamfundsmedlemmer, har en særlig lempelig adgang til godkendelse efter § 8 A og § 12, stk. 3.

Sådanne samfund mv. kan godkendes, når følgende krav er opfyldt og fremgår af vedtægterne:

- 1) Et likvidationsprovenu eller overskud ved opløsning skal tilfalde en anden forening mv. eller religiøse samfund mv., som er hjemmehørende her i landet eller i et andet EU/EØS-land og har et almenvelgørende eller på anden måde almennyttigt formål.
- 2) Foreningen mv. er hjemmehørende her i landet eller i et andet EU/EØS-land, hvorved forstås, at hovedparten af styrelsesorganerne og hovedkontoret skal have sæde her i landet eller i et andet EU/EØS-land.

Herudover skal kravet til gudsdyrkelse i bekendtgørelsens § 6, stk. 2, være opfyldt. Der skal således være tale om et trossamfund, hvorved forstås en sammenslutning eller forsamling (religionssamfund), hvis primære formål er gudsdyrkelse efter en nærmere udformet lære. Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt en åndelig bevægelse kan karakteriseres som et trossamfund, kan spørgsmålet forelægges for Socialministeriet (Familiestyrelsen) til udtalelse.

3.9.5.4 *Ansøgningsproceduren og tilsynet*

SKAT har udarbejdet et ansøgningsskema, som skal sendes til Skattecenter Bornholm, og til ansøgningsskemaet skal følgende vedlægges, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 1:

- 1) Underskrevne og daterede vedtægter.
- 2) Seneste regnskab. Er foreningen nystartet indsendes i stedet dokumentation for formue eller årlig bruttoindtægt.
- 3) Sandsynliggørelse eller dokumentation for, at betingelsen om, at antallet af gavegivere overstiger 100 i gennemsnit om året over en 3-årig periode, vil kunne opfyldes.
- 4) Udenlandske foreninger mv. hjemmehørende i EU/EØS-lande skal vedlægge dokumentation for, at de er godkendte i deres hjemland som almenvelgørende eller almennyttige, f.eks. ved en erklæring om fritagelse for indkomstskat.

Skattecenter Bornholm godkender foreninger mv., og godkendelsen har virkning indtil den konkret bringes til ophør og skal således ikke fornys hvert år. Skattecenter Bornholm offentliggør en liste over godkendte organisationer. Listen kan findes på Skatteministeriets hjemmeside og opregner mere end 850 godkendte foreninger, som er godkendt efter enten § 8A, § 12, stk. 3, eller begge bestemmelser.

Ifølge bekendtgørelsens § 8 tilser Skattecenter Bornholm, om godkendelsesbetingelserne fortsat er opfyldt. Til brug herfor skal foreningen mv. på begæring indsende sine regnskaber, specifikationer mv. til told- og skatteforvaltningen.

Godkendte foreninger skal hvert år til Skattecenter Bornholm sende oplysninger om hjemstedskommune, formue, årlig bruttoindtægt, antallet af kontingentbetalende medlemmer, antallet af gavegivere efter § 8A, de samlede løbende ydelser efter § 12, stk. 3, og det samlede beløb, der er uddelt efter formålsparagraffen. Derudover skal der foretages årlig indberetning efter skattekontrollovens § 8Æ af gavebeløb og løbende ydelser.

Skattecenter Bornholm kan indhente yderligere oplysninger hos foreninger mv., og hvis betingelserne for godkendelse ikke længere er opfyldt, kan godkendelsen tilbagekaldes, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 4-5.

3.9.6 *Bestemmelser i straffeloven*

3.9.6.1 *Betleri*

Straffelovens bestemmelse i § 197 om betleri har følgende ordlyd:

”§ 197. Den, der imod politiets advarsel gør sig skyldig i betleri, eller som tillader, at nogen under 18 år, der hører til hans husstand, betler, straffes med fængsel indtil 6 måneder. Under formildende omstændigheder kan straffen bortfalde. Advarsel efter denne bestemmelse har gyldighed for 5 år.”

Ved betleri forstås det forhold, at der ved personlig henvendelse til uvedkommende opnås bidrag til underhold som gave, og at henvendelsen sker på en sådan måde, at almenheden generes.

Ifølge betænkning fra 1912 afgivet af kommissionen nedsat til at foretage et gennemsyn af den almindelige borgerlige straffelovgivning, hvortil de senere motivudtalelser henholder sig, er det ”ikke Betleri, naar der bestaar et særligt Forhold mellem Giver og Gavemodtager, heller ikke, naar Opfordringen sker som et Led i den almene Velgørenheds Tjeneste”.

I UfR.2002.479Ø blev en hjemløs idømt betinget fængsel i 7 dage for betleri. Den tiltalte, der i en gågade havde anbragt et skilt på eller i nærheden af sig, havde bedt om en gave som en almisse på en måde, hvorved almenheden generedes, og henvendelsen havde haft den fornødne personlige karakter, selv om den tiltalte ikke direkte havde rettet henvendelse til forbipasserende.

3.9.6.2 *Terror*

Som nævnt under punkt 3.4.4.1. er der ikke i indsamlingsloven eller indsamlingsbekendtgørelsen fastsat begrænsninger for, hvilke formål der kan indsamles til, men det forudsættes, 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.

Straffelovens § 114 og § 114a indeholder bestemmelserne om terrorisme, som opfylder FN's konvention om bekæmpelse af finansiering af terrorisme, EU-rammeafgårelsen om terrorisme og FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001).

Straffelovens § 114b har følgende ordlyd:

”§ 114b. Med fængsel indtil 10 år straffes den, som

- 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,
- 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller
- 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for

en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.”

Det er således særskilt kriminaliseret at give eller indsamle midler til en organisation, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger.

3.9.7 Hvidvask

Et andet område, der kan være relevant i forbindelse med indsamlinger foretaget af organisationer, er hvidvaskreguleringen.

Hvidvask er defineret i § 4 i lovbekendtgørelse nr. 389 af 15. april 2011 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme (herefter benævnt hvidvaskloven). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 4. Ved hvidvask skal i denne lov forstås

- 1) uberettiget at modtage eller skaffe sig eller andre del i økonomisk udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse,
- 2) uberettiget at skjule, opbevare, transportere, hjælpe til afhændelse eller på anden måde efterfølgende virke til at sikre det økonomiske udbytte fra en strafbar lovovertrædelse eller
- 3) forsøg på eller medvirken til sådanne dispositioner.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 omfatter også dispositioner foretaget af den, der har begået den strafbare lovovertrædelse, som udbyttet hidrører fra.”

Hvidvaskloven finder anvendelse på en række angivne virksomheder og personer, herunder pengeinstitutter og statsautoriserede og registrerede revisorer, jf. hvidvasklovens § 1.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1781 af 15. november 2006 om oplysninger, der skal medsendes om betalinger ved pengeoverførsler, trådte i kraft den 1. januar 2007.

Forordningen indeholder regler, der gælder for alle betalingsformidlere, der indgår i betalingsprocesserne, med henblik på at gøre det muligt at spore pengeoverførsler, således at oplysninger om indbetalinger er tilgængelige for de myndigheder, der har til opgave at bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme.

Forordningen omfatter alle indenlandske og grænseoverskridende pengeoverførsler uanset valuta, der afsendes fra eller modtages af en betalingsformidler i EU (art. 3) - medmindre pengeoverførslen er undtaget i forordningen (evt. via medlemslandenes lovgivning). Forordningen gælder, uanset om det er betalinger til eller fra EU/EØS-lande eller lande uden for EU/EØS.

Indbetalers betalingsformidler skal sørge for, at pengeoverførsler ledsages af fuldstændige oplysninger om betaleren (art. 4), dvs. navn, adresse (alternativt fødselsdato og -sted, CPR-nummer eller et andet identifikationsnummer, f.eks. pasnummer) og kontonummer (alternativt andet entydigt identifikationsnummer, som gør det muligt at spore transaktionen tilbage til indbetaleren). Ved pengeoverførsler inden for EU er det tilstrækkeligt, at pengeoverførslen ledsages af betalerens kontonummer.

Ifølge forordningens artikel 18 kan der gøres undtagelse for oplysningskravene om indbetalinger ved pengeoverførsler op til 150 euro til organisationer med almennyttigt formål. Undtagelsen er udmøntet ved hvidvasklovens § 16, stk. 3 og 4.

Organisationer med almennyttigt formål er f.eks. organisationer, der driver virksomhed til fordel for velgørende, religiøse, kulturelle, uddannelsesmæssige, sociale, videnskabelige eller foreningsmæssige formål.

For at pengeoverførsler til organisationen kan undtages for krav om oplysninger om indbetalinger, kræves det ifølge hvidvaskloven § 16, stk. 3, at

- 1) det overførte beløb ikke overstiger 150 euro,
- 2) overførslen gennemføres inden for Danmark eller mellem Danmark og Færøerne,
- 3) organisationen er underlagt krav om regnskabsaflæggelse, og
- 4) organisationen er undergivet offentligt tilsyn eller ekstern revision, der er foretaget af en statsautoriseret eller en registreret revisor.

Ifølge hvidvasklovens § 16, stk. 4, er undtagelse efter stk. 3 betinget af, at organisationen lader sig registrere hos Finanstilsynet og dokumenterer, at kravet om regnskabsaflæggelse og enten ekstern

revision eller offentligt tilsyn er opfyldt. Organisationen skal desuden give oplysning om de fysiske personer, der udgør organisationens øverste ledelse eller i øvrigt udøver kontrol over selskabet.

Registret hos Finanstilsynet indeholder en liste over navnene på de registrerede almennyttige organisationer og kan findes på Finanstilsynets hjemmeside. Der er her også et link til organisationen, samt dato for hvornår de almennyttige organisationer er blevet registreret hos Finanstilsynet.

4 Fremmed ret

4.1 Norge

I Norge er indsamlinger reguleret af lov om registrering av innsamlinger, som trådte i kraft den 1. juli 2009. Formålet med loven er, at den skal bidrage til øget åbenhed om pengeindsamlinger og forvaltningen af indsamlede midler samt give bidragyderne sikkerhed for, at de indsamlede midler benyttes til det angivne formål.

Loven indførte en frivillig registreringsordning for indsamlinger af penge og gaver til samfundsnyttige formål. Indsamlingsregisteret varetages af Innsamlingskontrollen (IK), som er indsamlingsorganisationernes brancheorganisation. IK giver på hjemmesiden www.innsamlingskontrollen.no offentligheden adgang til regnskaber og anden information, som er relevant for vurderingen af organisationernes seriøsitet. Målsætningen er, at dette skal bidrage til at gøre befolkningen varsomme med at støtte indsamlinger eller organisationer, som ikke er registrerede i IK. Den omstændighed, at en organisation er registreret i indsamlingsregisteret, skal være et kvalitetsstempel og en sikkerhed for bidragyderne for, at de indsamlede midler benyttes til det angivne formål. En indsamling kan synliggøre, at den er registreret gennem brug af et særskilt indsamlingsmærke på organisationens indsamlingsmateriale.

Indsamlingsregisteret forpligter de registrerede organisationer til at følge specifikke regnskabsregler og underlægge sig ekstern kontrol. Herudover stilles det som vilkår for registrering, at minimum 65 procent af de indsamlede midler benyttes til det angivne formål. Beregningen af denne procentsats kan ske i forhold til en tidsperiode på maksimalt 3 år.

IK kan slette eller nægte registrering af en indsamling, hvis den ikke opfylder de krav, som følger af loven eller i fastsatte retningslinjer, eller når dokumenterbare forhold ved tidligere indsamlinger giver grund til at tro, at lovens forudsætninger for registrering ikke vil blive fulgt. Det offentliggøres på IKs hjemmeside, hvis der sker sletning af registrering som følge af ulovlige forhold.

Der findes ikke, udover sletning eller nægtelse af registrering, andre sanktioner for indsamlinger, der ikke følger lovens bestemmelser. Det fremgår af lovens § 8, at IK, ved mistanke om strafbar anvendelse af indsamlede midler, skal vurdere, om forholdet skal anmeldes til politiet.

Registrerings- og kontrolordningen finansieres gennem afgifter, som betales af de registrerede indsamlinger.

Loven indeholder ingen særlige regler for gade- og husindsamlinger.

4.2 Sverige

I Sverige findes ingen særskilt lov om indsamlinger.

Svensk Insamlingskontroll (SI) er en forening, bestående af det svenske arbejdsmarkeds centralorganisationer – LO, SACO, TCO, Svensk Näringsliv og Far. SI har som overordnet formål at sørge for, at offentlige indsamlinger til humanitære, velgørende, kulturelle og andre almennyttige formål sker under betryggende kontrol, og at indsamlinger ikke har for store administrative omkostninger. Endvidere er det SIs formål at sikre sunde markedsføringsmetoder på indsamlingsområdet, og at hensigtsmæssige metoder for indsamlingskontrol udvikles.

SI kan godkende foreninger, fonde og trossamfund som såkaldte 90-kontoindehavere og tildeler i så fald en 90-konto, som kan anvendes til indsamlinger. 90-kontoen er for giveren en garanti for, at indsamlingen sker på en ansvarsfuld måde, og at pengene benyttes til det angivne formål. SI fastsætter forskrifter om betingelserne for godkendelse og udøver kontrol med de godkendte organisationer. De fastsatte forskrifter indeholder, ud over godkendelsesbetingelserne, detaljerede regler om organisationens forvaltning, indsamlingsvirksomhed og regnskabsførelse. For alle godkendte organisationer gælder, at mindst 75 procent af de samlede indtægter skal gå til formålet, med mindre der foreligger særlige omstændigheder. SI giver på hjemmesiden www.insamlingskontroll.se offentligheden adgang til information om de organisationer, som har en 90-konto.

Som indsamling anses ifølge SIs forskrifter forskellige former for pengeindsamlinger, tøj- og anden løsøreindsamling, salg af varer og tjenesteydelser og indsamling med gavebevis.

Betingelserne for godkendelse som 90-kontoindehaver er følgende: De indsamlinger, som organisationen foretager, skal være til fordel for et humanitært, velgørende, kulturelt eller andet almennyttigt formål. Organisationens formål skal have en sådan grad af bestemthed, at det kan kontrolleres, og organisationen skal som udgangspunkt være enten en forening, et trossamfund eller en fond. Organisationens sæde i Sverige, og dens navn må ikke kunne forveksles med andre 90-kontoindehaveres. Herudover er der krav til organisationens styring, revision og dens vedtægter.

Godkendelse sker ved ansøgning herom, og 90-kontoen bevilges for en angiven tid dog højest tre år.

De godkendte organisationer skal udarbejde og indsende årsregnskaber vedlagt revisionsberetning til SI, som udfører en selvstændig kontrol med regnskaberne. I den forbindelse kontrolleres, om de indsamlede midler benyttes til det angivne formål, at indsamlings- og administrationsomkostningerne ikke er for høje, at indsamlingerne foregår på en sund og etisk måde, og at SIs forskrifter i øvrigt overholdes.

SI kan fratage en godkendt organisation at anvende 90-kontoen, hvis forskrifterne ikke overholdes.

SIs kontrolvirksomhed finansieres gennem afgifter, som betales af 90-kontoindehaverne.

4.3 Finland

I Finland er indsamlinger reguleret af en særlig lov om pengeindsamlinger (på finsk rahankeräyslaki, 31.3.2006/255). Lovens formål er at muliggøre indsamlinger af penge til finansiering af almennyttige formål og forhindre uredelig aktivitet i forbindelse med indsamlinger af penge.

Loven omfatter ifølge § 2 bl.a. ikke nabohjælp, indsamlinger af varer, velgørenhedsauktioner, støttekoncerter og støttearrangementer, anmodninger om pengedonationer i forbindelse med enkeltpersoners mærkedage og indsamlinger blandt deltagerne i offentlig religionsudøvelse, som organiseres af et trossamfund.

Pengeindsamling defineres i lovens § 3 som aktivitet, hvor penge indsamles gennem opfordring til almenheden og uden modydelse.

Indsamling må som udgangspunkt kun ske efter forudgående tilladelse fra myndighederne. Undtaget fra kravet om forudgående tilladelse er dog visse indsamlinger, herunder skoleklasseindsamlinger og visse indsamlinger til politiske partier (§ 5).

Pengeindsamlinger skal have til formål at skaffe midler til et almennyttigt formål. Dog kan der foranstaltes indsamlinger til fordel for en enkeltperson eller familie med økonomiske vanskeligheder eller indsamlinger til at fremme studier eller fritidsinteresser for en børnehave, skoleklasse eller etableret studiegruppe (§ 6).

Tilladelse til pengeindsamling kan som udgangspunkt kun gives til en i Finland registreret forening eller fond med et almennyttigt formål. Staten, kommuner, den evangelisk-lutherske kirke og den ortodokse kirke kan ikke meddeles tilladelse til pengeindsamling (§ 7). Tilladelse til pengeindsamling gives for et vist tidsrum dog højst 2 år (§ 8).

Pengeindsamlinger i forbindelse med lotteri, kædebreve og pyramidespil må ikke finde sted. Pengeindsamlinger må heller ikke organiseres på en sådan måde, at der er åbenbar risiko for, at pengeindsamlingen sammenblandes med handel eller en forenings medlemshvervning (§ 9).

Ansøgning om tilladelse til pengeindsamling skal ske skriftligt til politiet i den kreds, hvor pengeindsamlingen foregår. Hvis pengeindsamlingen foregår over et større område, meddeles tilladelse af

en central politimyndighed, Politistyrelsen. Politiet kan meddele afslag på ansøgning om tilladelse til pengeindsamling under en række i loven angivne betingelser (§ 13), f.eks. hvis betingelserne om formålet med pengeindsamlingen ikke er opfyldt, hvis det planlagte indsamlingsområde står i åbenbart misforhold til organisationens aktiviteter, eller hvis ansøgeren i forbindelse med tidligere pengeindsamlinger ikke har overholdt loven eller vilkårene i en tidligere tilladelse.

Indehaveren af en tilladelse til pengeindsamling skal oprette en separat indsamlingskonto for hver pengeindsamling (§ 17), og politiet skal modtage et regnskab for pengeindsamlingen inden 6 måneder efter udløbet af tilladelsen. Regnskabet skal godkendes af politiet (§ 21).

Politiet kan forbyde en iværksat pengeindsamling eller fortsat anvendelse af indsamlede midler, hvis der er mistanke om ulovlige forhold (§ 22). Endvidere kan politiet tilbagekalde en meddelt tilladelse til pengeindsamling (§ 23), og der kan idømmes straf for overtrædelse af loven (§ 25). Politistyrelsen har det overordnede tilsyn med pengeindsamlinger og fører et register, som offentliggøres, over ansøgninger, tilladelser, tilbagekaldelser, skriftlige advarsler og regnskaber (§ 27).

4.4 Holland

I Holland findes ingen særskilt lov om offentlige indsamlinger. Reguleringen af offentlige indsamlinger sker i stedet i de enkelte kommuners lokale forordninger. Kommunernes Landsforening (på hollandsk Vereniging van Nederlandse Gemeenten) har udfærdiget en model-lokalforordning, som den enkelte kommune imidlertid er berettiget til at ændre i.

En enkelt bestemmelse i modelforordningen omhandler indsamling af penge (artikel 5:13). Bestemmelsen definerer ikke pengeindsamling, men fastslår dog, at der ved pengeindsamling også forstås salg af varer og tjenester, når der gives udtryk for, at udbyttet går til et godt formål.

Det er forbudt at foretage pengeindsamling uden forudgående tilladelse fra kommunalbestyrelsen (artikel 5:13). Indsamlinger, der foretages i en lukket kreds, er dog ikke omfattet af forbuddet (artikel 5:13). Kommunerne bestemmer selv fremgangsmåden ved meddelelse af tilladelser til pengeindsamlinger.

Der skelnes mellem to typer af tilladelser til indsamling af penge; den fortløbende tilladelse og den enkeltstående tilladelse, der gælder i begrænset tid. Fortløbende tilladelse gives til visse godkendte hjælpeorganisationer. Hjælpeorganisationer, som ikke er godkendte, skal ansøge om en enkeltstående tilladelse.

Kommunerne meddeler tilladelser til indsamlinger under nærmere angivne betingelser. Bl.a. skal indsamleren kunne fremvise et gyldigt legitimationsbevis, og indsamlingsudbyttet skal senest 14 dage efter indsamlingen meddeles kommunen. Kommunen har mulighed for at tilbagekalde en meddelt tilladelse, f.eks. hvis tilladelsens betingelser ikke efterleves, eller tilladelsen ikke er blevet anvendt i to år i træk.

4.5 Østrig

I Østrig er indsamlinger reguleret af lov om indsamlinger (på tysk "Gesetz über die Regelung öffentlicher Sammlungen (Sammlungsgesetz)"). Som følge af Østrigs føderalistiske struktur lovgives der både på forbundsniveau og på forbundslandsniveau. Lovgivningskompetencen på området for offentlige indsamlinger er hos forbundslandene, og der findes således 9 love om offentlige indsamlinger; én for hvert forbundsland. Lovene er dog i det store hele indholdsmæssigt ens.

Alle 9 love indeholder en definition af en offentlig indsamling, men definitionerne er ikke helt identiske. I Burgenland defineres offentlige indsamlinger som enhver opfordring til en gruppe af personer om at give bidrag, som sker på enten offentlige eller alment tilgængelige steder eller ved husbesøg. Bidrag defineres som enhver frivillig donation af penge eller andet, der tjener til opnåelse af indsamlingsformålet. Som offentlig indsamling betegnes også salg af genstande med henvisning til, at indtægten vil gå helt eller delvist til kulturelle, almennyttige eller velgørende formål.

Indsamling må som udgangspunkt kun ske efter forudgående tilladelse fra myndighederne. Kompetencen til at meddele tilladelse afhænger af inden for hvilket geografisk område, indsamlingen skal ske. Visse indsamlinger er undtaget fra kravet om forudgående tilladelse. Dette gælder bl.a. for indsamlinger foretaget til kirkelige formål, indsamlinger foretaget i skoler, indsamlinger til politiske partier, indsamlinger foretaget af Forbundsregeringen eller Forbundslandsregeringen og indsamlinger, som sker gennem udsendelse af opfordringer på skrift samt opfordringer til bidragsydelse på plakater, i pressen, via film, TV eller radio.

Der stilles visse betingelser for meddelelse af en tilladelse til indsamling. Indsamlingen skal bl.a. have til formål at fremme velgørende, almennyttige eller kulturelle formål. Indsamlingsarrangøren skal kunne fremvise en opstilling over de forventede udgifter, som skal stå i et rimeligt forhold til det forventede indsamlingsresultat. Herudover skal arrangøren garantere, at indsamlingen vil foregå efter forskrifterne samt for en upåklagelig anvendelse af indsamlingsresultatet og i øvrigt tage hensyn til landets anseelse, turisme og befolkningens ydeevne.

Indsamlingsarrangøren er forpligtet til efter forlangende at fremlægge regnskab for indsamlingsresultatet for myndighederne, og myndighederne har ret til indsigt i indsamlingsarrangørens regnskabsbøger, bilag og optegnelser.

I de fleste af forbundslandene kan den meddelte indsamlingstilladelse tilbagekaldes, hvis gennemførelsen af indsamlingen strider mod lovgivningen, eller hvis det må antages, at indsamlingsresultatet vil blive anvendt i strid med indsamlingens formål. Overtrædelse af lovens bestemmelser kan i øvrigt straffes med bøde og i nogle af forbundslandene også med korterevarende fængselsstraf. I de fleste af forbundslandene vil det i visse tilfælde desuden være muligt at inddrage indsamlingsresultatet.

4.6 Irland

I Irland er indsamlinger reguleret ved Street and House to House Collections Act 1962.

Ved indsamling forstås indsamling af penge fra befolkningen på offentlige steder eller ved husbesøg til fordel for et bestemt formål (velgørende eller ikke velgørende), uanset om et mærke eller lignende gives i bytte for sådanne indsamlede penge (§ 1).

Pengeindsamling på et offentligt sted må kun ske efter forudgående tilladelse fra politiet (§§ 3 og 6). Der kan stilles sådanne betingelser for meddelelse af tilladelse, som er nødvendige af hensyn til at sikre den offentlige orden og for at forhindre gener for offentligheden (§ 8). Meddelelse af tilladelse kan i øvrigt afvises under visse nærmere angivne forudsætninger (§§ 9-11).

Politiet har – efter retskendelse – mulighed for indsigt i indsamlingsresultatet, indsamlingsresultatets anvendelse og regnskabsbøger mv. (§ 23). Politiet kan endvidere tilbagekalde en meddelt tilladelse (§ 12), og der kan idømmes straf i form af bøde eller fængsel for overtrædelse af lovens bestemmelser (§ 25).

Den 28. februar 2009 blev et nyt lovforslag, The Charities Bill 2007, vedtaget. Den vedtagne lov, The Charities Act 2009, er endnu ikke trådt i kraft fuldt ud, idet ikrafttrædelsen sker gradvist. Formålet med den nye lov er at reformere den gældende lovgivning om velgørende organisationer med henblik på at sikre ansvarlighed, beskytte mod misbrug af status som velgørende organisation, øge den offentlige tillid til velgørende organisationer samt øge åbenheden inden for velgørhedssektoren generelt.

Loven opretter en ny myndighed, ”The Charities Regulation Authority”, som skal sikre, at velgørende organisationer overholder deres retlige forpligtelser og tilskynde til bedre administration af velgørende organisationer, herunder ved udviklingen af etiske retningslinjer. Myndigheden vil bl.a. have beføjelser til at igangsætte undersøgelser og pålægge sanktioner, ligesom velgørende organisationer vil være forpligtet til at indgive årlige aktivitetsrapporter såvel som anden information, som myndigheden måtte bede om. Derudover vil myndigheden have ansvar for oprettelse og administra-

tion af et offentligt register over velgørende organisationer i Irland. Registrering vil være obligatorisk for alle velgørende organisationer i Irland.

5 Tal og fakta om indsamlinger i Danmark

5.1 Indledning

I dette kapitel redegøres for en række fakta og tal om offentlige indsamlinger, som kan være relevante ved vurderingen af behovet for at ændre reglerne om offentlige indsamlinger.

Ved vurderingen af om der er behov for ændringer af reglerne i indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen, skal hensynet til de indsamlende organisationers interesse i at have de bedst mulige indsamlingsvilkår efter udvalgets kommissorium vejes op mod hensynene til befolkningen og bidragyderne.

Herudover bør det ifølge 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 er i øvrigt i kommissoriet blevet bedt om til brug for overvejelserne i fornødent omfang at søge at indhente oplysninger om udviklingen i det samlede nettoprovenu ved offentlige gade- og husindsamlinger i Danmark i de senere år bl.a. med henblik på at vurdere, om lovændringen fra 2006, hvorved et antal såkaldte rammeorganisationer fik adgang til at gennemføre en årlig landsindsamling, har haft betydning for det samlede indsamlingsresultat.

Der redegøres derfor for omfanget af offentlige indsamlinger i punkt 5.3 og gade- og husindsamlinger i Danmark under punkt 5.5.

Udvalget er endvidere i kommissoriet blevet bedt om – hvis det er muligt – at søge belyst, i hvilket omfang indsamlede midler er indsamlet ved traditionelle indsamlinger eller ved brug af nye indsamlingsformer, herunder eksempelvis indsamlinger via internettet. Der henvises til punkt 5.3. nedenfor.

Udvalget er desuden i kommissoriet blevet bedt om at overveje, om der kan være anledning til at ændre den nuværende afgrænsning mellem lovlig medlemshvervning og den ulovlige gadehvervning. Udvalget har på den baggrund forsøgt at belyse betydningen af medlemshvervning. Der henvises til punkt 5.6. nedenfor.

5.2 ISOBRO og Indsamlingsetisk Nævn

5.2.1 *Indsamlingsorganisationernes brancheorganisation*

ISOBRO er indsamlingsorganisationernes brancheorganisation og er en sammenslutning af indsamlingsorganisationer godkendt efter ligningslovens § 8A. En indsamlingsorganisation er ifølge ISOBRO en organisation, for hvem indsamlingsvirksomheden udgør en fast, tilbagevendende del af dennes virksomhed. De indsamlede midler uddeles eller anvendes til fordel for en bredere kreds af modtagere eller en bredere sag.

Det er ISOBROs formål at styrke medlemmerne, fremme deres fælles interesser under hensyntagen til det enkelte medlems selvstændighed og handelfrihed og at virke for en sund og samfundsansvarlig udvikling af indsamlingssektoren, således at medlemmerne på bedst mulig måde kan løse deres opgaver.

Enhver indsamlingsorganisation, der er godkendt efter ligningslovens § 8A, og som tilslutter sig ISOBROs formål og ratificerer de af ISOBRO vedtagne Indsamlingsetiske Retningslinjer, kan blive medlem af ISOBRO. Se nærmere om disse indsamlingsetiske retningslinjer under punkt 6.11 og bilag 3 og 4 til betænkningen.

Som nævnt under punkt 3.10.5.4. offentliggør Skatteministeriet (Skattecenter Bornholm) på Skatteministeriets hjemmeside en liste over foreninger mv., som er godkendt efter ligningslovens §§ 8A eller 12, stk. 3, eller boafgiftslovens § 3, stk. 2. Det fremgår heraf, at 804 foreninger mv. har en godkendelse efter ligningslovens § 8A. ISOBRO har pr. 1. december 2011 i alt 146 medlemmer, hvoraf en del dækker over flere foreninger (såkaldte paraplyorganisationer). ISOBRO har over for udvalget oplyst at have kontakt til omkring 350 af de af Skatteministeriet godkendte foreninger mv. i medlemsnetværket. ISOBRO har over for udvalget anslået, at ISOBRO dækker omkring 90 % af markedet (målt i omsætning), da alle de store indsamlingsorganisationer er medlem af ISOBRO.

Ethvert medlem skal ved udøvelsen af enhver aktivitet overholde de af ISOBRO fastsatte Indsamlingsetiske Retningslinier og må ikke foretage handlinger, der strider mod god markedsførings- eller indsamlingsskik.

5.2.2 *Indsamlingsetisk Nævn*

Det Indsamlingsetiske Nævn blev etableret i 2004 af ISOBRO. Nævnet har til opgave at behandle klager af principiel karakter over, at medlemmer af ISOBRO har overtrådt de af ISOBRO vedtagne indsamlingsetiske retningslinjer eller har handlet i strid med god markedsførings- eller indsamlingsskik. Begrebet ”god indsamlingsskik” må i øvrigt opfattes fyldigt, men ikke udtømmende beskrevet i De Indsamlingsetiske Retningslinjer.

Nævnet består af 3 personer med personlige stedfortrædere og træffer afgørelse på grundlag af konkrete klager fra givere, organisationer eller andre. Nævnets afgørelser skal være begrundede og skriftlige. Alle nævnets afgørelser offentliggøres.

Hvis nævnet finder, at en organisation har overtrådt ISOBROs indsamlingsetiske retningslinjer, vil der blive udtalt kritik af organisationen på en skala fra ”det ville være ønskeligt” til ”overordentligt kritisabelt” afhængig af overtrædelsens karakter.

Nævnet har siden oprettelsen i 2004 behandlet én klagesag (2011), som omhandlede en strid mellem AIDS Fondet og Kræftens Bekæmpelse om brug af en rød sløjfe som varemærke for organisationernes indsamlingsarbejde. Det Indsamlingsetiske Nævn fandt det kritisabelt, at Kræftens Bekæmpelse i forbindelse med brystkræftkampagnen i oktober 2010 gjorde brug af en lyserød sløjfe, som kan forveksles med den sløjfe, som AIDS Fondet anvender.

Som led i samarbejdet med Det Indsamlingsetiske Nævn aflægger ISOBRO en årlig rapport om indsamlingsetiske forhold. Relevanskriteriet er forhold, som enten har, eller forventes at ville få, betydning for indsamlingsmarkedet som sådant. Derudover behandles forhold, som særligt knytter sig til den enkelte bidragsyder. Den offentlige kommunikation om indsamlinger behandles ligeledes, idet der gives en gennemgang af artikler og presseomtale, som har haft fokus på sager med en indsamlingsetisk problemstilling. Endelig redegøres der for udviklingen på indsamlingsmarkedet samt for relevante dele af ISOBROs overordnede indsatsområder.

Der kan læses mere om Indsamlingsetisk Nævn på ISOBROs hjemmeside: www.ISOBRO.dk.

5.3 Offentlige indsamlinger

Udvalgets repræsentant fra Rigspolitiet har oplyst over for udvalget, at politiet på landsplan modtager i alt omkring 560 anmeldelser om offentlige indsamlinger årligt.

ISOBRO har senest i efteråret 2011 gennemført en analyse af udvikling og tendenser i de indsamlende organisationers indtægtsgrundlag for perioden 2006-2010. Analysen er foretaget på baggrund af oplysninger fra 82 af ISOBROs medlemsorganisationer, og ISOBRO skønner, at de deltagende 82 organisationers indtægter mm. svarer til i størrelsesordenen 65-70 procent af de samlede indtægter mm. hos de danske indsamlingsorganisationer, hvorfor analysen anses for repræsentativ. Analysen i sin helhed er vedlagt som bilag 1 til denne betænkning.

Ifølge analysen er udviklingen i organisationernes overskud af indsamlinger siden 2006 følgende:

Tabel 1: Overskud af indsamlinger i Danmark

Årstal:	Overskud af indsamlinger i Danmark:
2006	297.557.000 kr.
2007	313.846.000 kr.
2008	348.696.000 kr.
2009	352.128.000 kr.
2010	494.632.000 kr.

Det er ikke de samme organisationer, der indgår i ISOBROs indtægtsundersøgelser hvert år, så tallene fra tidligere års indtægtsundersøgelser kan ikke sammenlignes direkte med undersøgelsen fra 2011. Ifølge ISOBROs indtægtsundersøgelse for årene 2005-2009 var overskuddet af indsamlinger i Danmark i 2005 på 569.836.000 kr. Der er således et stort fald i overskud af indsamlinger fra 2005 til 2006, hvilket skal ses i lyset af nogle ekstraordinært store indsamlinger blandt de internationale organisationer til naturkatastrofer i 2005. Fra og med 2006 har overskud af indsamlinger samlet set været stigende.

I forhold til kommissoriets bemærkninger om at søge belyst, i hvilket omfang indsamlede midler er indsamlet ved traditionelle indsamlinger eller ved brug af nye indsamlingsformer, herunder eksempelvis indsamlinger via internettet, har udvalget ikke kunnet skaffe oplysninger herom. Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har imidlertid som eksempel over for udvalget oplyst følgende vedrørende Kræftens Bekæmpelse: Ifølge Kræftens Bekæmpelses årsregnskab for 2010 har organisationen indsamlet i alt 452.752.000 kr. I dette beløb er inkluderet både offentlige indsamlinger, men også indtægter ved arv, medlemskontingenter, bidrag fra fonde og diverse gaver og tilskud. Kræftens Bekæmpelse har til sammenligning oplyst, at organisationen i 2011 indsamlede i alt 1.954.726 kr. ved internetindbetalinger og 4.900.000 kr. ved sms-indbetalinger. Som det fremgår under punkt 5.5. i tabel 3 indbragte den årlige husstandsindsamling for organisationen 34.325.000 kr. Indsamlede midler via Internet og sms udgør altså en mindre del af de samlede indtægter.

5.4 Indsamlinger på TV

Som nævnt under punkt 3.3.5. har Danmarks Radio over for Justitsministeriet oplyst, at man ikke selv forestår offentlige indsamlinger, men alene stiller sendetid i radio eller fjernsyn til rådighed for indsamlinger, der forestås af andre.

En gang om året går 12 humanitære organisationer og DR sammen og samler ind for at hjælpe Afrika med at nå FNs 2015 Mål (Danmarks Indsamling). Indsamlingen tager udgangspunkt i et TV-show i januar måned og har fundet sted siden 2007. Danmarks Indsamling er en offentlig indsamling, som én af organisationerne står for at anmelde til politiet på alle de medvirkende organisationers vegne, og der udarbejdes et samlet regnskab for indsamlingen. Indsamlingen går i sin helhed ud på, at befolkningen eksempelvis kan deltage i konkurrencer, sende overtagne SMS'er og deltage i auktioner og andre events på selve aftenen for showet. Herudover foregår der en række donationer fra virksomheder, som herved får sit firmanavn vist som rulletekst på skærmen under showet. Det indsamlede beløb fordeles mellem de 12 deltagende organisationer efter en fastsat fordelingsnøgle. Danmarks Indsamling har en så høj kendskabsgrad hos befolkningen, at der ikke i øvrigt er indsamlingsorganisationer, der foretager gade- og husindsamlinger i januar måned.

Danmarks Indsamling i 2011 indbragte 87.018.013 kr.

Indsamlinger på TV ved et show forekommer i praksis herudover i anledning af særlige katastrofer, f.eks. ved indsamlingen "Afrika Nu" i august 2011, hvor DR og TV2 gik sammen med 12 organisationer om et show, der skulle indsamle midler til hungersnødkatastrofen på Afrikas Horn.

5.5 Gade- og husindsamlinger

Der er som nævnt under punkt 3.5.2. forbud mod offentlig gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse. Dog kan en række foreninger mv., som i en længere årrække med Justitsministeriets tilladelse (forud for indsamlingslovens ikrafttræden den 1. januar 1972) har afholdt offentlig gade- eller husindsamling, én gang om året foretage sådan indsamling til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været givet. Herudover kan Dansk Flygtningehjælp og organisationer, som driver projektaktiviteter i udviklingslandene på grundlag af en rammeaftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet krav om egenfinansiering, foretage sådan indsamling.

Som bilag 2 til denne betænkning er optrykt en liste med de foreninger, som ifølge indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen har adgang til at foretage gade- og husindsamlinger. Det følger heraf, at i alt 34 forskellige organisationer har adgang til i et eller andet omfang at foretage gade- og/eller husindsamlinger. Det bemærkes i den forbindelse, at tre af organisationerne (Dansk Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp og Red Barnet) som rammeorganisationer kan foretage gade- og husindsamlinger og samtidigt står på listen, der er gengivet i bilaget til indsamlingsbekendtgørelsen.

Det er dog langt fra alle 34 organisationer, som reelt foretager gade- og husindsamlinger. En del af organisationerne eksisterer ikke længere, og andre gør reelt ikke længere brug af deres tilladelse.

Udvalgets repræsentanter fra ISOBRO har foretaget en gennemgang af de omtalte organisationer, og af disse undersøgelser kan udledes, at 17 af de 34 organisationer i dag foretager (eller inden for de senere år har foretaget) gade- og husindsamlinger i et eller andet omfang. Nedenfor ses en liste over de organisationer mv., som vurderes at foretage gade- og husindsamlinger.

Tabel 2: Liste over organisationer mv., som foretager gade- og husindsamlinger

Nr.	Organisation/forening	Hjemmel
1.	Landsforeningen for sukkersyge (Diabetesforeningen)	Bilaget nr. 2
2.	Centralmissionen, Metodistkirkens sociale arbejde	Bilaget nr. 5
3.	Dansk Sømandskirke i Fremmede Havne og Indenlandsk Sømandsmission. (Dansk Sømands- og Udlandskirker, DSUK)	Bilaget nr. 7
4.	Danmarks-Samfundet	Bilaget nr. 9
5.	Grænseforeningen	Bilaget nr. 11
6.	Folkekirkens Nødhjælp	Bilaget nr. 12 og rammeaftale med Udenrigsministeriet
7.	Dansk Røde Kors	Bilaget nr. 15 og rammeaftale med Udenrigsministeriet
8.	Landsforeningen Evnesvages vel (Landsforeningen LEV)	Bilaget nr. 16
9.	Landsforeningen til kræftens bekæmpelse (Kræftens Bekæmpelse)	Bilaget nr. 17
10.	ASF – Dansk Folkehjælp (Dansk Folkehjælp)	Bilaget nr. 19
11.	Børnenes Kontor	Bilaget nr. 23
12.	Landsorganisationen Red Barnet (Red Barnet)	Bilaget nr. 26 og rammeaftale med Udenrigsministeriet
13.	De samvirkende menighedsplejer	Bilaget nr. 30

14.	Dansk Flygtningehjælp	Indsamlingslovens § 7, stk. 4
15.	Care Danmark	Rammeaftale med Udenrigsministeriet
16.	Ulandsorganisationen Ibis	Rammeaftale med Udenrigsministeriet
17.	Mellemfolkeligt Samvirke	Rammeaftale med Udenrigsministeriet

De nærmere vilkår og omfanget af hver enkelt organisations adgang til at foretage gade- og husindsamlinger fremgår af ovennævnte bilag 2 til betænkningen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ikke for alle disse 17 organisationers vedkommende er tale om landsdækkende husstandsindsamlinger.

Udvalgets repræsentanter fra ISOBRO har rettet henvendelse til en række af de større organisationer, som har foretaget husindsamlinger inden for de senere år, for at få indblik i de økonomiske resultater af sådanne indsamlinger. Nedenstående tabel viser det antal kr., som er indsamlet ved den enkelte organisations årlige gade- og husindsamling (af mange organisationer også benævnt ”landsindsamlingen”).

Tabel 3: Indtægter ved enkelte organisationers gade- og husindsamlinger.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dansk Røde Kors	22.557.000	22.803.000	21.400.000	15.582.062	14.910.000	18.600.000
Dansk Flygtningehjælp	17.200.000	12.800.000	14.900.000	14.200.000	15.200.000	13.900.000
Folkekirkens Nødhjælp	15.485.000	13.600.000	12.743.964	13.829.429	15.090.199	15.627.686
Kræftens Bekæmpelse	26.794.020	26.617.903	27.261.493	31.065.000	31.065.274	34.325.000
Mellemfolkeligt Samvirke		2.600.000	2.276.000	1.824.000	2.050.000	1.913.000
Red Barnet		6.740.918	6.977.910	6.821.108	8.940.848	7.811.007
Ibis og Care i samarbejde¹		696.000	706.000			
Ibis				70.000	92.000	70.000
Diabetesforeningen		2.256.699	316.033	342.992	1.369.143	1.965.734
I alt:	82.036.020	88.114.520	86.581.400	83.734.591	88.717.464	94.212.427

1. Organisationerne Care og Ibis var i årene 2006 og 2007 sammen om én årlig landsdækkende husindsamling, men i de følgende år 2008-2010 har Ibis afholdt landsindsamlingen alene.

Organisationerne Mellemfolkeligt Samvirke, Red Barnet, Ibis og Care fik først ved lovændringen, der trådte i kraft 1. januar 2006, adgang til at foretage landsdækkende offentlige gade- og husindsamlinger (indsamlingslovens § 7, stk. 5), hvorfor der ikke findes tal for 2005 for disse organisationer. Der ses da også en stigning i det samlede indsamlingsresultat fra 2005 til 2006.

Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har over for udvalget oplyst, at indtægter fra gade- og husindsamlinger udgør omkring 3 procent af de indsamlende organisationers samlede egenfinansiering. Ved egenfinansiering forstås i den forbindelse summen af overskud ved indsamlinger, medlemskontingenter og gaver fra bidragydere, indtægter ved arv, overskud ved arrangementer og salg af handelsvarer samt bidrag, tilskud og donationer modtaget fra henholdsvis ydet til andre organisationer (netto).

For de organisationer, som foretager husindsamlinger, udgør indtægterne herfra dog en større del. Således har udvalgets medlemmer fra ISOBRO over for udvalget oplyst, at for så vidt angår eksempelvis Kræftens Bekæmpelse, som foretager en landsdækkende husindsamling i april måned hvert år, udgør indtægterne fra denne husindsamling omkring 6,5 procent af organisationens indsamlede midler. For Folkekirkens Nødhjælp udgør indtægterne fra organisationens husindsamling i marts måned omkring 7 procent af organisationens indsamlede midler.

Organisationerne har i mange år haft et tæt samarbejde omkring landsindsamlingerne, og der afholdes koordinationsmøder minimum én gang årligt for at sikre en hensigtsmæssig tidsafstand mellem de enkelte indsamlinger og for at udveksle erfaringer. Herudover har nogle af organisationerne et samarbejde omkring et fælles internetbaseret rutesystem.

De større landsindsamlinger var i 2011 fordelt på følgende måde hen over året:

Tabel 4: Oversigt over gade- og husindsamlingernes fordeling henover året.

Januar 2011	-
Februar 2011	-
Marts 2011	Folkekirkens Nødhjælp
April 2011	Kræftens Bekæmpelse
Maj 2011	(Diabetesforeningen) (Mellempfolkeligt Samvirke) (Care) (Ibis) ⁵
Juni 2011	-
Juli 2011	-
August 2011	-
September 2011	Red Barnet (Dansk Folkehjælp)

⁵ De organisationer, som er anført i skemaet med parentes foretager ikke gade- og husindsamlinger på landsdækkende niveau, men alene i mindre afgrænsede lokalområder. Eksempelvis foretager Diabetesforeningen primært husstandsindsamling i Odense-området.

Oktober 2011	Dansk Røde Kors
November 2011	Dansk Flygtningehjælp
December 2011	

5.6 Medlemshvervning

Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har over for udvalget oplyst, at en betydelig del af de indsamlingsindtægter, der stammer fra medlemskontingenter og gaver fra bidragydere (se tabel 1.3. i den analyse, der er vedlagt som bilag 1 til denne betænkning) kan tilskrives telemarketing og face2face-aktiviteter, dvs. medlemshvervning ved telefoniske henvendelser og ved henvendelser til forbipasserende på gaden.

Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har som eksempel over for udvalget oplyst, at antallet af medlemmer af organisationen Amnesty International er steget fra 17.000 i 2001 til 103.000 i 2011. ISOBRO har i den forbindelse oplyst, at fordelingen af hvervning af nye medlemmer er ca. 50 procent via hvervning på gaden (face2face), 40 procent via telefoniske henvendelser (telemarketing) og 10 procent via hjemmesiden.

Ifølge ISOBROs hjemmeside foretager følgende 9 medlemmer af ISOBRO på nuværende tidspunkt face2face: Amnesty International, Anima, CARE, Dansk Flygtningehjælp, Folkekirkens Nødhjælp, Greenpeace, IBIS, Mellemfolkeligt Samvirke og UNICEF.

Medlemmer af ISOBRO er underlagt et sæt etiske retningslinjer, og der er vedtaget særskilte retningslinjer for de såkaldte face2face medarbejdere. For at sikre en god koordination mellem de organisationer, der foretager gadehvervning, afholdes årlige møder mellem repræsentanter for cityforeningerne i de større byer, de enkelte politikredse, kommunerne, de relevante organisationer og ISOBRO. Medlemmer af ISOBRO kan indklages for Indsamlingsetisk Nævn, som er et privat klagenævn oprettet af ISOBRO. Se nærmere herom under punkt 5.2.2.

6 Udvalgets overvejelser og forslag

6.1 Indledning

Udvalget har ifølge sit kommissorium fået til opgave at gennemgå reglerne om offentlige indsamlinger i indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen og vurdere behovet for ændringer af disse regler. Dette kapitel indeholder udvalgets overvejelser herom.

De gældende regler om offentlige indsamlinger i indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen stammer i det væsentlige fra 1972 og er på flere punkter ikke tidssvarende og hensigtsmæssige.

Helt overordnet har udvalget 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. På den anden side har udvalget haft for øje, at de ulemper for befolkningen, der kan være forbundet med visse former for indsamling, skal mindskes mest muligt. Derudover har den teknologiske udvikling åbnet muligheder for nye indsamlingsmetoder, som gør, at der er mange flere forskellige muligheder for at samle ind nu, end der var tidligere. Udvalget har bl.a. haft dette for øje ved vurderingen af de mere traditionelle indsamlingsformer som f.eks. gade- og husindsamlinger.

Endvidere har udvalget søgt at sikre, at de, der yder bidrag, kan have tillid til, at 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.

Som nærmere beskrevet under punkt 6.12. foreslår udvalget, at der oprettes et nyt offentligt nævn (Indsamlingsnævnet) med kompetence på indsamlingsområdet. Indsamlingsnævnet skal træffe afgørelser om tilladelser til gade- og husindsamlinger samt overtage de opgaver, som politiet varetager efter den gældende ordning, herunder modtagelse af anmeldelser af indsamlinger. Indsamlingsnævnet skal derudover behandle sager om overtrædelse af en ny generalklausul om god indsamlingsskik. Udvalget foreslår endvidere, at visse organisationer skal have adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, og at kravene til indsamlinger justeres.

6.2 Indsamlingsbegrebet

6.2.1 *Definition af indsamling*

Som nævnt under punkt 3.2.1. er begrebet ”indsamling” ikke defineret i indsamlingsloven eller indsamlingsbekendtgørelsen, men efter den gældende indsamlingslovs § 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.

Efter udvalgets opfattelse er det hensigtsmæssigt, at begrebet ”indsamling” defineres i lovteksten. Udvalget foreslår for så vidt ikke, at der 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 er omfattet af loven, men at private indsamlinger undtages fra loven. Den omstændighed at udgangspunktet er, at alle indsamlinger er omfattet af loven, må antages at medføre en mindre udvidelse af anvendelsesområdet for loven. Udvalget finder 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. Se mere herom under punkt 6.3.1.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der i loven medtages en bestemmelse om, at loven finder anvendelse på indsamlinger, hvorved forstås enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål.

Således 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. Hvis der er tale om en indsamling i privat regi, f.eks. en indsamling på en arbejdsplads til en afskedsgave til en afgangende medarbejder, undtages en sådan indsamling fra lovens regler, jf. nærmere herom under punkt 6.3.1.

Udvalget foreslår som konsekvens heraf, at lovens titel ændres fra lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil til lov om indsamlinger. Som nævnt under punkt 3.6 trådte lov om spil i kraft 1. januar 2012 i medfør af bekendtgørelse om ikrafttræden af lov om spil af 1. december 2011.

6.2.2 *Hvornår er der tale om en opfordring til at yde bidrag?*

Det kan efter de gældende regler i praksis 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, og opfindsomheden er stor blandt de indsamlande organisationer. Hertil kommer, at den teknologiske udvikling til stadighed åbner muligheder for nye indsamlingsmetoder, og 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 byder på i forhold til indsamlingsformer, er det således hensigten, at indsamlingerne skal være omfattet af indsamlingsloven. Dette gælder uanset, om indsamlingen foregår i den virtuelle eller den fysiske verden.

Udvalget foreslår derfor, at det i loven fastsættes, at enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål er omfattet af loven. En sådan opfordring kan foreligge både mundtligt og skriftligt, og 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 retter henvendelse til en organisation med spørgsmål om, hvortil et bidrag til støtte for organisationen kan indbetales, og organisationen herefter oplyser et kontonummer, må det efter gældende ret lægges til grund, at dette ikke kan betegnes som offentlig indsamling i lovens forstand, idet der er tale om, at bidragyderen uopfordret retter henvendelse til organisationen med forespørgslen. Udvalget finder fortsat, at dette bør være tilfældet, dvs., at der i en sådan situation ikke vil være tale om en opfordring til at yde bidrag.

Mange institutioner og organisationer har på deres hjemmeside tilknyttet et såkaldt ”donationsmodul” med angivelse af bankoplysninger og et kontonummer, hvortil bidrag kan indbetales.

Hvis en organisation opretter et sådant ”donationsmodul” på hjemmesiden, kan man diskutere, om dette bør være omfattet af indsamlingsbegrebet. Spørgsmålet er, om donationsmodulet kan betegnes som en opfordring til at yde bidrag, eller om der blot er tale om information, der gives på hjemmesiden af bekvemmelighedsårsager, f.eks. fordi organisationen får mange telefoniske henvendelser med spørgsmål om, hvortil eventuelle bidrag kan indbetales. Udvalget finder, at dette bør være omfattet af indsamlingsbegrebet.

6.2.3 *Indsamling og salg*

Som nævnt ovenfor under punkt 3.2.1. forekommer det ofte i praksis, at der sælges genstande, hvor overskuddet ved salget går til velgørende formål. Ved den nuværende vurdering af, om der er tale om offentlig indsamling eller salg, er det efter Justitsministeriets praksis afgørende, om der er en vis rimelighed i forholdet mellem betalingen og det, der ydes til gengæld, jf. punkt 3.2.1. ovenfor. 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 ej, bør bidragyderen således kunne sikre sig, at bidraget anvendes til det angivne formål. Dertil 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. Forudsætningen om, at en andel går til et godt formål, har måske netop været afgørende for, at køberen har valgt at købe sin vare her frem for et andet sted.

Et salg, hvor en del af købesummen går til et velgørende formål, bør efter udvalgets opfattelse 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 derfor, at det – for at undgå tvivl – i loven fastsættes, at der ved salg er tale om indsamling, når det i umiddelbar tilknytning til salget tilkendegives, at købesummen eller en del heraf går til et forud angivet formål. Forslaget indebærer altså en præcisering og (formentlig) en udvidelse af indsamlingsbegrebet i relation til salg. 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 og meget andet. 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. Organisationer mv. kan dog have et sådant overordnet formål med driften, at der efter udvalgets opfattelse bør 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 som nævnt formentlig en udvidelse af anvendelsesområdet for indsamlinger omfattet af loven. Udvalget har overvejet, om denne udvidelse gør det unødvendigt byrdefuldt at foretage sådanne salg med en tilknyttet indsamling.

Mange velgørende organisationer må forventes at få adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse (se nærmere herom under punkt 6.4.2.) og udarbejder i forvejen regnskaber, hvor indtægter fra salg vil fremgå i et eller andet omfang. For disse organisationer må udvidelsen forventes ikke at få store konsekvenser.

For organisationer eller andre, som ikke har adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, må udvidelsen forventes at betyde ekstra arbejde, idet indsamlingen i så fald skal anmeldes til Indsamlingsnævnet, inden den iværksættes, jf. punkt 6.4. Herudover skal der udarbejdes regnskab mv.

Udvalget finder imidlertid, at hensynet til, at der er gennemsigtighed 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 regnskab mv. Hertil kommer, at den nævnte gennemsigtighed efter udvalgets opfattelse vil styrke tilliden til de organisationer eller andre, der foretager sådanne salg med en tilknyttet indsamling.

Udvalget har overvejet, om det i forhold til sådanne salg med en tilknyttet indsamling, hvor f.eks. 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 har i den forbindelse overvejet, om der kan opstilles nogle klare retningslinjer for, hvem der har ansvaret for hvad, herunder f.eks. at den virksomhed, der sælger varerne, skal anmelde indsamlingen, mens den velgørende organisation, der modtager de indsamlede midler, skal aflægge regnskab. Udvalget finder imidlertid, at der kan være så stor forskel på de konkrete situationer, at det er vanskeligt at fastsætte nogle entydige regler.

Udvalget finder i stedet, at spørgsmålet bør afhænge af en konkret vurdering af, hvem der forestår indsamlingen, jf. punkt 6.5.2. I en situation, hvor en velgørende organisation tager initiativ til en indsamling og retter henvendelse til en række virksomheder, som ifølge en aftale herom skal sælge varer i deres forretning, hvor overskuddet går til organisationen, vil det efter udvalgets opfattelse være organisationen, som forestår indsamlingen og dermed skal overholde reglerne i indsamlingsloven om eksempelvis anmeldelsespligt og indsendelse af regnskab mv. Både virksomheden og organisationen bør efter udvalgets opfattelse følge god indsamlingsskik.

En anden situation kunne være, at 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. Her bør det efter udvalgets opfattelse være virksomheden, og ikke organisationen, som forestår indsamlingen, hvorfor virksomheden skal iagttage reglerne om anmeldelsespligt, regnskab mv.

Udvalget kan endvidere pege på, at Indsamlingsnævnet kan fastsætte nogle retningslinjer i typetilfælde, hvis der måtte opstå behov herfor.

6.2.4 Hvilke former for bidrag omfattes?

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

Som nævnt under punkt 3.2.1. forstås ved bidrag i den gældende indsamlingslov økonomiske bidrag i form af penge. Dog er også tøj, legetøj eller lignende omfattet, forudsat der ikke er tale om brugte ting af ringe værdi, som er undtaget fra loven efter § 2, nr. 2, 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 eller lignende være omfattet, forudsat der ikke er tale om brugte ting af ringe værdi, jf. punkt 6.3.2. nedenfor.

6.3 Undtagelser fra indsamlingsloven

I dag er undtagelser fra lovens anvendelsesområde angivet i forskellige bestemmelser i indsamlingsloven. Det drejer sig for det første om lovens § 5, som undtager indsamlinger af brugte ting af ringe værdi, indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forestås af vedkommende kirkesamfund eller mødearrangør og visse indsamlinger gennem dagblade. Herudover undtages indsamlinger til støtte for politiske partier i § 4, og i et cirkulære fra 1993 er det specificeret, at loven kun gælder indsamlinger foretaget blandt fysiske personer. Endvidere er en meget stor del af de indsamlinger, der foregår, undtaget fra loven fordi de ikke er offentlige. Der henvises til punkt 3.2.2. og 3.3. ovenfor.

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

6.3.1 Private indsamlinger

Som nævnt ovenfor er en meget stor del af de indsamlinger, der foretages, undtaget fra den gældende lov, fordi de ikke er offentlige. Efter den gældende indsamlingslov 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, jf. § 1, stk. 2.

Som nævnt under punkt 6.2.1. foreslår udvalget en lidt anden systematik i loven for bl.a. at forenkle definitionen, men der er ikke herved tilsigtet et andet anvendelsesområde. Udvalget foreslår, at begrebet ”indsamling” defineres i loven, og at det i bestemmelsen om undtagelser til lovens anvendelsesområde medtages, at private indsamlinger undtages. Udvalget foreslår på den baggrund, at der medtages en bestemmelse om, at loven ikke gælder for private indsamlinger, hvorved forstås ind-

samlinger, hvor opfordringen rettes til nogen, der er indsamleren bekendt, eller personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet.

Der foreslås en sproglig ændring, så bestemmelsen forekommer mere tidssvarende. Således erstattes ordet ”indbyderne” med ”indsamleren”, og ”tilknytning til de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker” erstattes med ”tilknytning til indsamlingsformålet”. Derudover foreslås, at ordene ”personlig bekendt” erstattes af ”bekendt, idet personlig bekendt forekommer for snævert.

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 afgående 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 afhænger af 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 afhænger ligeledes af 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 medlemmerne til fordel for foreningens formål vil der eksempelvis 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 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 indsamlinger i et lokalområde forestået af skoleelever til støtte for et lejrskoleophold, eller indsamlinger i et lokalområde til støtte for, at den lokale biograf kan fortsætte.

Udvalget har diskuteret, hvor lokal en indsamling skal være for at være undtaget fra loven. Der har været enighed i udvalget om, at en indsamling på f.eks. kommuneniveau som udgangspunkt ikke er lokal nok henset til de nye kommunegrænser pr. 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.

6.3.2 *Indsamlinger af brugte ting af ringe værdi*

Som nævnt under punkt 3.3.3. er indsamlinger af brugte ting af ringe værdi undtaget fra den gældende lovs anvendelsesområde.

Hensynet bag denne undtagelse har været, at sådanne indsamlinger, der typisk angår kasserede ting, oftest tillige vil 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 efter gældende praksis er afgørende for, om indsamlingen er omfattet af undtagelsen.

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

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 noget er af ringe værdi, fjernes. Udvalget finder imidlertid, at indsamlinger af brugte ting, hvis 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 indsamlingerne herved kan få et sådant omfang og karakter, at regnskabskrav og kontrol vil være hensigtsmæssig.

Udvalget har på denne baggrund ikke fundet grundlag for at ændre på denne undtagelsesbestemmelse.

6.3.3 *Indsamlinger ved gudstjenester eller møder*

Som nævnt under punkt 3.3.4. er indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forstås af vedkommende kirkesamfund eller mødearrangør, undtaget fra den gældende lovs anvendelsesområde.

Udvalget finder ikke grundlag for at ændre ved denne undtagelse fra lovens anvendelsesområde. Udvalget foreslår dog, at betegnelsen ”kirkesamfund” erstattes af ”trossamfund”, hvilket forekommer mere tidssvarende.

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

6.3.4 *Visse indsamlinger gennem dagblade*

Som nævnt under punkt 3.3.5. gælder den gældende lov 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.

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

De Danske Dagblades Forening har oplyst over for udvalget, at bestemmelsen fortsat anvendes – især ved indsamlinger til ”julehjælp” eller ”julepakker” – hvorfor foreningen opfordrer udvalget til at foreslå en opretholdelse af den særlige adgang for dagbladene til at foretage indsamlinger.

Udvalget har overvejet, om det fortsat kan anses for rimeligt at undtage disse indsamlinger fra lovens krav om anmeldelsespligt, regnskabsaflæggelse 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 finder imidlertid ikke, at disse indsamlinger bør behandles anderledes end andre, hvorfor udvalget foreslår, at undtagelsen ikke opretholdes. Det bemærkes i den forbindelse, at disse indsamlinger herved blot skal følge de almindelige regler om anmeldelse og indsendelse af regnskab mv., som udvalget foreslår smidiggøres, jf. nærmere herom nedenfor under punkt 6.4.2. og 6.12. Udvalget forventer endvidere ikke, at afskaffelsen af undtagelsen vil have store konsekvenser for disse indsamlinger gennem dagbladene, idet det bemærkes, at dagbladet efter de gældende regler skal give kvittering til bidragsyderne gennem offentliggørelse af bidragslister og offentliggøre de modtagende institutioners kvittering, hvil-

ket efter udvalgets opfattelse må betragtes som mindst lige så ressourcekrævende, som proceduren ved den foreslåede nye ordning om anmeldelsespligt til Indsamlingsnævnet mv.

6.3.5 Indsamlinger blandt juridiske personer

Som nævnt under punkt 3.3.1. fremgår det af cirkulære nr. 11232 af 2. november 1993, at formuleringen i den gældende indsamlingslovs § 1, stk. 2, ”andre end personer, der er indbydne personlig bekendte”, henviser til andre **fysiske** personer, hvorimod lovens bestemmelser ikke gælder for indsamlinger foretaget blandt juridiske subjekter, herunder f.eks. erhvervsvirksomheder.

Med den under punkt 6.2.1. foreslåede strukturering af loven, hvorefter begrebet ”offentlig” udgår af selve definitionen, og private indsamlinger i stedet 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 derfor overvejet, om denne 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), og udvalgets medlemmer fra ISOBRO har oplyst over for udvalget, 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 bl.a. virksomheder omfattes af indsamlingsloven. Udvalget finder imidlertid, at en afskaffelse af undtagelsen vil medføre et for bredt anvendelsesområde for indsamlingsloven, idet kommerciel fundraising i givet fald må antages at ville blive omfattet. Således ville f.eks. en lokal idrætsforenings henvendelse til en virksomhed vedrørende støtte eller et sponsorat være omfattet af indsamlingsloven. Udvalget anbefaler på denne baggrund ikke, at undtagelsen afskaffes.

Udvalget har dernæst overvejet, om der bør indsættes en bestemmelse om, at indsamlinger blandt erhvervsdrivende ikke er omfattet. Formuleringen ville dog få den betydning, at indsamlinger blandt juridiske personer, som ikke er erhvervsdrivende, omfattes af indsamlingslovens bestemmelser. Som eksempler på sådanne ikke-erhvervsdrivende juridiske personer kan nævnes beboerforeninger, andre velgørende organisationer mv.

Udvalget foreslår derfor en videreførelse af undtagelsen vedrørende indsamlinger blandt juridiske subjekter. Udvalget finder imidlertid, at betegnelsen ”juridiske subjekter” ikke er tidssvarende, og foreslår i stedet at undtagelsen skal gælde indsamlinger foretaget blandt ”juridiske personer”. Den foreslåede ændring har alene sproglig karakter og der er ikke herved tilsigtet nogen ændring i an-

vendelsesområdet. Således vil indsamlinger blandt f.eks. erhvervsdrivende fortsat være undtaget fra lovens anvendelsesområde.

6.3.6 *Politiske partier*

Udvalget foreslår, at indsamlinger til støtte for politiske partier fortsat ikke er omfattet af loven. Udvalget foreslår ingen ændring i forhold til indholdet af den gældende bestemmelse i indsamlingslovens § 4.

6.4 Anmeldelsespligten

Som det fremgår ovenfor af punkt 3.4.2., bygger den gældende indsamlingslov ikke på en tilladelsesordning, men en anmeldelsesordning, hvorefter en offentlig indsamling skal anmeldes til politiet, inden den iværksættes.

Anmeldelsespligten erstattede den eksisterende ordning, hvor Justitsministeriet meddelte tilladelse til indsamlinger. Formålet med denne ændring var at gennemføre en friere adgang til at iværksætte offentlige indsamlinger, og 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.

6.4.1 *Udgangspunktet om anmeldelse*

Udvalget finder, at anmeldelsesordningen i det væsentligste skal videreføres.

Udvalget finder imidlertid ikke, at modtagelse af anmeldelser om indsamlinger og kontrol af regnskaber mv. er opgaver, der nødvendigvis skal løses af politiet. Som nævnt nedenfor under punkt 6.12. finder udvalget det hensigtsmæssigt, at der oprettes et nyt nævn med kompetence på indsamlingsområdet. Dette Indsamlingsnævn vil bl.a. efter udvalgets forslag få til opgave at modtage anmeldelser om indsamlinger. En central indgang til indsamlingsområdet, herunder en central enhed til at modtage anmeldelser, vil efter udvalgets opfattelse sikre en ensartet og effektiv sagsbehandling.

6.4.2 *Særligt godkendte almennyttige organisationer*

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 oplysninger 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, hvilket 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, nemlig muligheden for kontrol mv. fortsat tilgodeses.

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

En adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse vil være en afbureaukratisering og en fordel for disse organisationer, som således ikke vil skulle foretage anmeldelser hver gang, der iværksættes en indsamling, men kun en efterfølgende afrapportering. Ordningen vil dog også have fordele for myndighederne, som ikke længere vil skulle modtage, registrere og anerkende anmeldte indsamlinger i samme omfang som nu.

På denne baggrund har udvalget overvejet, hvilke organisationer m.v. som skal have mulighed for at gøre brug af denne ordning, og hvordan den skal administreres.

6.4.2.1 Inspiration fra ligningsloven

Udvalget har gennemgået bestemmelserne i ligningslovens §§ 8A og 12, stk. 3, (se nærmere herom under punkt 3.10.5) 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 § 8A stiller en række krav til organisationen, men giver også organisationen nogle fordele. Generelt sikrer betingelserne for godkendelse, at disse organisationer 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 § 8A eller § 12, stk. 3, har en myndighed (SKAT) altså foretaget en vurdering af, om organisationen opfylder betingelserne. Hertil kommer, at Skattecenter Bornholm (ifølge § 8 i bekendtgørelse 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) tilser, om godkendelsesbetingelserne fortsat er opfyldt. Til brug herfor skal foreningen mv. på begæring indsende sine regnskaber, specifikationer mv. til SKAT.

En forudsætning for godkendelse som berettiget til at foretage indsamlinger uden anmeldelse må efter udvalgets opfattelse være, at der fortsat vil være den fornødne sikkerhed for, at indsamlingsformålet er lovligt, at indsamlede midler anvendes i overensstemmelse med formålet, at der er regnskabsmæssig kontrol, og at det er muligt for bidragyderne at få kendskab til organisationens årsregnskab mv.

Udvalget finder det på denne baggrund naturligt at inddrage reglerne om § 8A og § 12-godkendelser i ligningsloven ved vurderingen af, hvilke organisationer mv., der skal have mulighed for at foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet.

6.4.2.2 Betingelser for godkendelse i indsamlingsloven

Udvalget har overvejet, om Indsamlingsnævnet fremover skal godkende, hvilke organisationer mv., der kan foretage indsamling uden anmeldelse, eller om godkendelse efter indsamlingsloven direkte skal være knyttet op på, at organisationen er godkendt af skatteministeren efter ligningsloven.

Der er ressourcemæssige fordele ved at lade godkendelsen i indsamlingsloven til at foretage indsamlinger uden anmeldelse være direkte betinget af, om organisationen mv. er godkendt efter ligningsloven. Indsamlingsnævnet vil i så fald ikke skulle foretage en prøvelse af betingelserne, men alene konstatere, om organisationen har en såkaldt § 8A-godkendelse eller § 12, stk. 3-godkendelse.

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

Udvalget foreslår på denne baggrund, 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.

Som det fremgår ovenfor under punkt 3.10.5.2. forudsætter en godkendelse efter § 12, stk. 3, at foreningen mv. for det første opfylder betingelserne i bekendtgørelsens §§ 1-3 og § 5 (dvs. de samme betingelser, som gør sig gældende ved en godkendelse efter § 8A). Herudover gælder der yderligere krav til anvendelsen af midlerne ved en godkendelse efter § 12, stk. 3, jf. bekendtgørelsens § 4. Udvalget finder, at kravene for en godkendelse efter § 8A er tilstrækkelig. Nogle organisationer er dog alene godkendt efter § 12, stk. 3, men disse bør efter udvalgets opfattelse ikke stilles ringere i relation til indsamlingsloven, så udvalget foreslår, at de organisationer, som kan foretage indsamlinger uden anmeldelse, skal være godkendt enten efter § 8A eller § 12, stk. 3.

Som nævnt under punkt 3.10.5.3. har religiøse samfund, trossamfund, en sammenslutning af trossamfund eller en organisation, som er oprettet af et eller flere trossamfund eller en kreds af trossamfundsmedlemmer, en særlig lempelig adgang til godkendelse efter § 8 A og § 12, stk. 3. For disse gælder kun krav til anvendelsen af overskuddet ved opløsning af foreningen mv., krav om at foreningen mv. er hjemmehørende her i landet eller i et andet EU/EØS-land samt et krav til ”gudsdyrkelse”. Der gælder således bl.a. ikke de samme krav til foreningens størrelse, og der gælder heller ikke et krav om, at foreningens formål er almenvelgørende.

Udvalget har overvejet, om denne fortrinsstilling for disse religiøse samfund mv. også skal slå igennem i forhold til, om de religiøse samfund mv. kan foretage indsamlinger uden anmeldelse. Udvalget finder, at det må lægges til grund, at de religiøse samfund mv., som er godkendt efter § 8A eller § 12, stk. 3, har lovlige formål og er hjemmehørende her i landet eller i et andet EU/EØS-land, hvilket efter udvalgets opfattelse må være det afgørende. Udvalget finder derfor, at religiøse samfund mv. godkendt efter ligningslovens § 8A eller § 12, stk. 3, ligeledes skal have adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse. Det bemærkes i øvrigt, at en del indsamlinger foretaget af kirkesamfund foreslås undtaget fra loven, jf. ovenfor under punkt 6.3.3.

Udvalget har overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt, at Indsamlingsnævnet foretager en formel godkendelse af organisationen, så nævnet har overblik over, hvilke organisationer der foretager indsamlinger, og hvilke organisationer, som nævnet skal modtage regnskaber fra. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er givet, at alle de organisationer, som er godkendt efter ligningslovens bestemmelser, rent faktisk foretager indsamlinger.

Udvalget finder imidlertid, at en formel godkendelse af Indsamlingsnævnet er uformøden og for ressourcekrævende, når en sådan godkendelse udelukkende ville gå ud på at konstatere, om organisationen figurerer på den liste over godkendte organisationer, som Skattemyndighederne offentliggør.

Udvalget foreslår derfor, at organisationer, som ønsker at foretage indsamlinger uden anmeldelse, forpligtes til at indsende oplysning om, hvorvidt de er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, samt oplysninger, som gør det muligt for Indsamlingsnævnet at foretage den nødvendige kontrol. Udvalget foreslår i den forbindelse, at disse organisationer, forinden iværksættelse af indsamlinger uden anmeldelse, skal indsende oplysninger om navn og adresse på organisationen, oplysninger om på hvilken måde organisationen foretager indsamlinger, og til hvilke overordnede formål de indsamlede midler anvendes.

Udvalget foreslår, 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 for befolkningen, at få oplysninger herom. Nævnet bør endvidere oprette links til de pågældende organisationers egne hjemmesider, hvor oplysningen om, at organisationen kan foretage indsam-

linger uden anmeldelse også bør fremgå, og hvor borgeren kan søge yderligere information om organisationen.

Udvalget foreslår endvidere, at disse organisationer skal udarbejde et årsregnskab og en årsberetning, som efter regnskabsårets afslutning indsendes til Indsamlingsnævnet. Herved sikres kontrollen af, om midlerne er anvendt i overensstemmelse med formålet.

Som nævnt under punkt 6.5.8 finder udvalget, at en samling og offentliggørelse af alle indsamlende organisationers regnskaber på Indsamlingsnævnets hjemmeside i langt højere grad tilgodeser hensynet til befolkningens muligheder for at kontrollere og opnå viden om konkrete indsamlinger end ved offentliggørelse i dagblade. Således skal også regnskaber og årsberetninger fra de organisationer, som foretager indsamlinger uden anmeldelse, offentliggøres på Indsamlingsnævnets hjemmeside.

6.5 Kravene til indsamlinger

6.5.1 Indledning

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

Udvalget har gennemgået de krav, der gælder til offentlige indsamlinger efter den gældende indsamlingslov og bekendtgørelse.

Kravene til indsamlinger skal sikre, at den kontrol, som skal udøves, bliver mulig. Derudover varetager kravene misbrugshensyn og 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 enighed i udvalget om, at for indsamlinger, der foretages af andre end de organisationer, der har adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, jf. punkt 6.4.2., bør der i vidt omfang stilles krav, som svarer til de nugældende krav til offentlige indsamlinger, mens der for indsamlinger, der foretages af organisationer, som har særlig godkendelse, kan fastsættes mere lempelige krav, herunder eksempelvis aflæggelse af et årsregnskab for organisationen, frem for et regnskab for hver enkelt indsamling.

6.5.2 *Hvem må foretage indsamlinger?*

Udvalget finder, at den gældende formulering af indsamlingsbekendtgørelsens § 1, 1. pkt., hvorefter en indsamling skal forestås af en institution, en forening eller en komité bestående af mindst 3 personer, kan give anledning til tvivl om, hvilke enheder der må forestå en indsamling. Efter bestemmelsens formulering må det 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, der foretager indsamlinger, kan identificeres på sikker vis og f.eks. være part i en retssag eller kan 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 passende med et krav om tre fysiske personer, hvis der ikke er tale om en juridisk person.

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

Udvalget foreslår på denne baggrund, at en indsamling skal forestås af en juridisk person med et CVR-nummer eller mindst 3 fysiske personer i forening.

6.5.3 *Krav til anmeldelsen*

Som nævnt under punkt 6.12. foreslår udvalget, at der oprettes et Indsamlingsnævn med kompetence på indsamlingsområdet. Anmeldelse af indsamlinger skal derfor ikke længere indgives til politiet (på det sted, hvor institutionen mv. har hjemsted), men til Indsamlingsnævnet. Der vil således kun være ét muligt sted at anmelde en indsamling.

Udvalget foreslår, at den nuværende bestemmelse i indsamlingslovens § 1, stk. 1, hvorefter en indsamling skal anmeldes, inden den iværksættes, videreføres.

Som nævnt under punkt 6.4.2., foreslår udvalget, 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 altså ikke anmelde indsamlinger til Indsamlingsnævnet for hver gang, men kun forinden den første indsamling uden anmeldelse indsende en række oplysninger og efterfølgende indsende regnskab mv. til Indsamlingsnævnet.

Udvalget finder, at de oplysninger, som er angivet i den gældende indsamlingsbekendtgørelses § 2, stk. 2, som en anmeldelse skal indeholde, er nødvendige og tilstrækkelige til at muliggøre den kontrol, der skal udøves af Indsamlingsnævnet, hvorfor udvalget ikke har fundet anledning til at ændre herpå.

6.5.4 *Placering af midlerne*

Udvalget finder ikke, at benævnelsen ” bank-, sparekasse- eller girokonto” i den gældende bekendtgørelses § 4, stk. 1, er tidssvarende, hvorfor udvalget foreslår, at bestemmelsen om placering af midlerne fastslår, at indsamlede midler skal indsættes på en konto i et pengeinstitut. Kontoen skal være oprettet til dette særlige formål.

Udvalget finder ikke, at der skal være noget til hinder for, at indsamlede midler fra flere forskellige indsamlinger fortsat kan indsættes på samme konto under forudsætning af, at de indsamlede midler kan adskilles fra hinanden i regnskabet, og at midlerne overføres til en særskilt konto, hvis ikke de anvendes løbende under indsamlingen. Udvalget foreslår således en videreførelse af gældende praksis i den forbindelse.

Hvis der indsamles andet end penge – f.eks. varer – kan midlerne i sagens natur ikke indsættes på en konto. Det må i den forbindelse kræves, at midlerne opbevares forsvarligt, og at der kan redegøres for deres anvendelse.

6.5.5 *Krav til anvendelsen*

Som nævnt under punkt 3.4.4.1. er der ikke i den gældende indsamlingslov eller indsamlingsbekendtgørelsen fastsat begrænsninger for, hvilke formål der kan indsamles til, men det forudsættes, at indsamlingen afholdes til et lovligt formål. Det er overladt til befolkningen selv at afgøre, hvilke formål der fortjener støtte.

Udvalget har ikke fundet anledning til at vende tilbage til retstilstanden før 1972, hvor der kun kunne indsamles til støtte for velgørende formål eller til formål, der havde almen interesse. Det afgørende er efter udvalgets opfattelse, at de indsamlede midler er anvendt til det formål, der blev angivet i forbindelse med selve indsamlingen (og i anmeldelsen). Dette må kræves af hensyn til bidragyderen, som regner med, at bidraget går til det angivne formål.

Som det er tilfældet med den gældende ordning, foreslår udvalget, at anmeldelse af indsamlinger sker ved indgivelse af blanket herom (gerne elektronisk), som sikrer, at Indsamlingsnævnet er opmærksomt på, om det angivne formål for en anmeldt indsamling er lovligt. Hvis Indsamlingsnævnet i den forbindelse får mistanke om, at midlerne fra en indsamling skal gå til et ulovligt formål, må forholdet anmeldes til politiet. Indsamlingsnævnet (eller andre) må i øvrigt anmelde forholdet til po-

litiet, hvis det bliver bekendt med, at der indsamles midler til ulovlige formål, uanset om der er anmeldt indsamling til et ulovligt formål eller ej.

Selv om det er det klare udgangspunkt, at midlerne kun må anvendes til det angivne formål, finder udvalget det rimeligt, at der er mulighed for at ændre formålet i visse situationer, når det formål, til fordel for hvilket indsamlingen er foretaget, allerede er opfyldt eller umuligt eller meget vanskeligt kan opfyldes. Sådanne ansøgninger om tilladelser til ændringer af formål har hidtil været behandlet af Justitsministeriet, men udvalget foreslår, at også denne opgave bør varetages af Indsamlingsnævnet. Som hidtil bør der ved vurderingen af disse ansøgninger lægges vægt på ligheden mellem det oprindelige formål og den påtænkte anvendelse.

Som nævnt under punkt 3.4.4.3. følger det af indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, 2. pkt., at der kan anvendes et rimeligt beløb til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen. Der opstår ofte en debat om de velgørende organisationers udgifter til administration, idet mange bidragydere foretrækker at give penge til det angivne formål frem for til administrationsomkostninger.

Udvalget har overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at fastsætte en grænse for administrative udgifter – en såkaldt administrationsprocent. Der er selvfølgelig grænser for, hvad der kan indsamles af midler til et givent formål, uden at der afholdes udgifter til f.eks. oplysning og reklame. Mindre indsamlinger vil kunne håndteres udelukkende af frivillige, men langt de fleste indsamlinger, som foretages af f.eks. velgørende organisationer må antages at kræve en professionel håndtering og en faglig ekspertise, hvorfor udgifter til administration er en nødvendighed. De vidt forskellige former for indsamlinger har også vidt forskellige omkostninger og hertil kommer, at både omkostninger og indsamlede midler kan variere fra år til år. Eksempelvis har nogle indsamlingsformål en ringere appel til befolkningen end andre, hvorfor det for disse vil være rimeligt med en højere administrationsprocent.

Udvalget finder det rigtigst at lade det være op til befolkningen ikke alene at vurdere, hvilke formål der tjener støtte, men også hvilke organisationer der har en for den enkelte acceptabel administrationsprocent. Udvalget ser også en risiko ved at fastsætte en angivet procentsats, idet denne procentsats i så fald ville kunne blive normgivende. Organisationerne bør altid bestræbe sig på at begrænse unødige omkostninger ved indsamlinger så meget som muligt.

Udvalget finder på denne baggrund ikke anledning til at fastsætte en grænse for administrative udgifter, men foreslår en videreførelse af gældende ret, hvorefter der kan anvendes et ”rimeligt beløb” til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen. Udvalget finder, at det er afgørende, at der er gennemsikuelighed i forhold til regnskaberne. Befolkningen kan på denne baggrund selv bedømme, hvilke formål de vil støtte. Udgifterne ved administrationen og anvendelsen af overskud-

det bør derfor fortsat være specificeret i regnskabet, jf. gældende indsamlingsbekendtgørelses § 5, stk. 1, 3. pkt., jf. punkt 6.5.6.

6.5.6 Regnskabsaflæggelse og revision

Kravet om regnskabsaflæggelse må efter udvalgets opfattelse være helt essentielt til varetagelse af hensynene til borgerne og Indsamlingsnævnet og disses muligheder for at foretage kontrol af, i hvilket omfang de indsamlede midler anvendes til det angivne formål, og om indsamlingen er administreret forsvarligt. Det fremgår også af kommissoriet, at det bør sikres, at de, der yder bidrag, også fremover kan have tillid til, at indsamlede midler anvendes til det angivne formål.

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

Omkostninger til revision ved statsautoriseret eller registreret revisor for visse mindre indsamlinger kan dog være uforholdsmæssigt høje i forhold til de indsamlede midler. 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 anmeldelser, bør der fortsat gælde krav om revision ved statsautoriseret eller registreret revisor. Disse organisationer må antages at have en sådan karakter og størrelse, at udgifter til revisionen 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 foreslår derimod, at indsamlinger med et indsamlingsresultat på under 50.000 kr. (brutto) ikke skal undergives et krav om revision ved statsautoriseret eller registreret revisor. Den foreslåede grænse på 50.000 kr. svarer til beløbet i § 48, stk. 1, i momsloven (lovbekendtgørelse 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. indenfor 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. Indsamlingsnævnet kan således for disse indsamlinger føre tilsyn med, om der er ført behørigt regnskab i overensstemmelse med bekendtgørelsen, herunder at de indsamlede midler er anvendt til det angivne formål. Udvalget finder, at Indsamlingsnævnet skal have mulighed for at kræve yderligere oplysninger fra de pågældende organisationer

Udvalget finder, 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.

6.5.7 *Beretning*

Som nævnt under punkt 1.1. var det i sommeren 2010 i medierne fremme, at flere børn var blevet seksuelt misbrugt i et projekt udført af en organisation i Benin, og at organisationen ikke havde oplyst offentligheden herom. Udvalget er på denne baggrund af daværende justitsminister blevet bedt om at overveje, om der er behov for yderligere åbenhed omkring projektaktiviteter, der drives for indsamlede midler, jf. justitsministerens svar af 26. juli 2010 på spørgsmål nr. 1251 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del).

Det fremgår af ISOBROs indsamlingsetiske retningslinjer for medlemmer af ISOBRO, at der hvert år skal offentliggøres en årsrapport eller et årsregnskab, som skal indeholde en ledelsesberetning, der såfremt oplysningerne ikke findes andet sted i resumeform bl.a. omtaler væsentlige begivenheder eller aktiviteter for at synliggøre ”livet i organisationen i det forgangne år”.

Som led i udvalgets målsætning om 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. For de organisationer, som har adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, skal tilsvarende gælde en pligt 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. Den foreslåede åbenhed og krav om beretning i tilknytning til regnskabet vil endvidere kunne bidrage til at bringe overgreb og andre kriminelle handlinger, der sker i forbindelse med projektaktivitet i regi af en hjælpeorganisation, frem i lyset.

6.5.8 *Offentliggørelse*

Udvalget finder, at kravet i den gældende indsamlingsbekendtgørelses § 6 om offentliggørelse af regnskabet i dagblade forekommer utidssvarende. Offentliggørelsen er dog efter udvalgets opfattelse en vigtig del af hensynene til befolkningens adgang til at kontrollere forholdene hos de organisationer, som de vælger at støtte med et bidrag.

Indsamlingsloven – og dermed forarbejderne hertil – er udarbejdet på et tidspunkt, hvor internetteknologien ikke fandtes, og det har således ikke været muligt i forbindelse med lovens vedtagelse at tage højde for denne teknologi og de øgede kontrolmuligheder med offentlige indsamlingers regnskaber, der kan opnås ved offentliggørelse af disse på internettet.

I dag må internettet anses for væsentlig udbredt i Danmark. Ifølge oplysninger fra Danmarks Statistik havde 83 % af den danske befolkning i 2009 adgang til internettet fra hjemmet. Det bemærkes i

den forbindelse, at borgere, som ikke har adgang til internettet fra hjemmet, har mulighed for at anvende internettet på bl.a. de offentlige biblioteker.

Henset til internettets udbredelse, søgbarhed mv. finder udvalget, at det er markant lettere at offentliggøre og finde indsamlingers regnskaber på internettet end i dagblade. For bidragsydere eller andre, herunder pressen, som ønsker at kontrollere, om indsamlede midler rent faktisk er gået til det angivne formål med indsamlingen, er det lettere at finde regnskabet på Indsamlingsnævnets hjemmeside, frem for at skulle lede efter den pågældende indsamlings regnskab i de dagblade, der udkommer i det pågældende område.

Udvalget foreslår derfor, at offentliggørelse af regnskaber sker på Indsamlingsnævnets hjemmeside. Organisationerne skal indsende regnskabet til Indsamlingsnævnet, hvorefter Indsamlingsnævnet har ansvaret for offentliggørelsen på Indsamlingsnævnets hjemmeside. Organisationerne skal herudover offentliggøre deres regnskaber på de pågældende organisationers egne hjemmesider.

6.5.9 *Persondataretlige spørgsmål*

Udvalget er i kommissoriet blevet bedt om at tilkendegive, om udvalget finder, at der er behov for en nærmere vejledning om f.eks. de persondataretlige spørgsmål, som visse indsamlingsformer rejser.

Som nævnt under punkt 3.10.4. kan en række af bestemmelserne i persondataloven have betydning for indsamlingsorganisationer og andre, der foretager indsamlinger.

ISOBRO har i bogen "Opsamlet viden om indsamling" (2. udgave) vejledt om indsamlingsorganisationernes håndtering af personnumre samt registrerings- og kontonumre, herunder at der er mulighed for at anvende en bidragsydners 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 en Betalingsserviceaftale er etableret.

Udvalget er ikke bekendt med, at der herudover i øjeblikket skulle være peget på et særligt behov for en nærmere persondataretlig vejledning, men anbefaler, at det overlades til det kommende Indsamlingsnævn løbende at overveje, om der er behov herfor, herunder set i lyset af eventuelle nye tekniske muligheder for at foretage indsamlinger.

6.6 Indsamlingsmærke

Som et led i bestræbelserne på at gøre det mere synligt for befolkningen, hvilke indsamlinger der foregår, har udvalget overvejet muligheden for at etablere en mærkningsordning svarende til f.eks.

e-handelsmærket – et kvalitetsstempel, der viser, at en organisation drives lovligt og etisk forsvarligt og med kontrol – således at bidragsyderen på denne måde kunne få en form for sikkerhed for, at indsamlede midler blev anvendt til formålet, og at organisationen overholder de indsamlingsetiske retningslinjer.

Som nævnt under punkt 6.4.2. har der været enighed i udvalget 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. Udvalget har overvejet, om denne godkendelse skal kunne synliggøres gennem brug af et såkaldt indsamlingsmærke, f.eks. på plakater med opfordringer til at yde bidrag, indsamlingsbøsser eller andet indsamlingsmateriale.

Udvalget finder dog en sådan synliggørelse af de særligt godkendte organisationer for uhensigtsmæssig, idet organisationer, der skal anmelde eller vælger at anmelde til nævnet for hver enkelt indsamling, kan være mindst lige så gode i forhold til, om organisationen drives lovligt og etisk forsvarligt og med kontrol.

Som nævnt under punkt 6.11.1. foreslår udvalget, at der i indsamlingsloven indsættes en bestemmelse om, at indsamlinger omfattet af loven skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik. Udvalget har derfor overvejet en mærkningsordning, som synliggør de indsamlinger, som følger god indsamlingsskik. Men som det fremgår af punkt 6.11.1. anbefaler udvalget, at de etiske retningslinjer skal gælde for alle, der foretager indsamlinger. En mærkning af organisationer, der følger god indsamlingsskik, vil således heller ikke være en hensigtsmæssig løsning.

Både Norge og Sverige har en mærkningsordning, men begge landes reguleringer er baserede på frivillige registreringsordninger, som skal ”blåstempe” dem, som vælger at lade sig registrere.

Udvalget finder det på denne baggrund ikke hensigtsmæssigt at etablere en mærkningsordning.

6.7 Husindsamling

6.7.1 Indledning – gade- og husindsamling

Offentlig gade- og husindsamling 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. Udvalget har derfor behandlet de to indsamlingsformer i hvert sit afsnit. Således anføres udvalgets overvejelser vedrørende husindsamling i kapitel 6, afsnit 7 og vedrørende gadeindsamling i kapitel 6, afsnit 8.

Fælles for begge indsamlingsformer er, at udgangspunktet i den gældende lovgivning om forbud er begrundet i hensynet til befolkningen – ønsket om at undgå for store gener for den del af befolkningen, som ikke ønsker at yde bidrag. Der henvises til den nærmere beskrivelse under punkt 6.7.4.

Der er enighed i udvalget om, at den eksisterende ordning, hvorefter en række navngivne foreninger har adgang til en gang årligt at foretage gade- og husindsamling ikke er hensigtsmæssig.

Flere af de foreninger, som i medfør af undtagelsesbestemmelsen i indsamlingslovens § 7, stk. 3, har ret til at gennemføre gade- og husindsamling, er 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 gade- og husindsamling.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at det bør 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 ifølge kommissoriet opstille klare og objektive kriterier for afgrænsningen af, hvilke foreninger og organisationer der fremover skal kunne afholde offentlige gade- og husindsamlinger. Det bør i den forbindelse tages i betragtning, at også fremtidige foreninger og organisationer må forventes i visse tilfælde at have en interesse i at kunne foretage sådanne indsamlinger, og udvalget er i kommissoriet blevet bedt om at 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.

6.7.2 Definition af husindsamling

Ofte bruges betegnelsen husindsamling for den indsamlingsform, som er omfattet af forbuddet i indsamlingslovens § 2, nemlig (gade- og) husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse.

Når formuleringerne i den gældende indsamlingslov om det generelle forbud i § 2 sammenholdes med formuleringen i § 4, 2. pkt. (forbuddet mod offentlig gade- og husindsamling til støtte for politiske partier), kan det give anledning til tvivl, om f.eks. en opfordring pr. brev er omfattet af forbuddet i § 4, idet dette forbud efter ordlyden ikke – som i § 2 – er begrænset til at angå offentlig 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 sådanne telefoniske henvendelser til personer, som ikke befinder sig på deres bopæl, bør 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 et svar gives til indsamleren, som man taler med direkte – enten ansigt til ansigt eller pr. telefon. I værste fald kan personen føle sig presset eller måske moralsk forpligtet til at yde et bidrag, selv om den pågældende ikke har lyst. Dertil kommer, at personen kan blive forstyrret midt i andre gøremål ved at telefonen eller dørklokken ringer.

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, ligesom henvendelsen ikke i samme omfang vil forstyrre personer midt i et andet gøremål. Her kan henvendelsen nemmere forblive ubesvaret, uden at personen føler sig moralsk forpligtet til at yde bidrag, når den pågældende ikke har lyst. Sådanne indsamlingsformer vil derfor ikke være omfattet af begrebet husindsamling.

6.7.3 *Værdien af husindsamlinger*

Som det fremgår af punkt 5.5. udgør indtægter fra gade- og husindsamlinger kun omkring 3 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 eksempelvis omkring 6,5 procent af organisationens indsamlede midler (jf. nærmere herom under punkt 5.5.). Det kan hævdes, at udbyttet af denne indsamlingsform ikke står mål med de gener for den del af befolkningen, som ikke ønsker at yde bidrag, som indsamlingsformen kan medføre.

Der er imidlertid enighed i udvalget 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 gade- og husindsamlingen (se nærmere om indtægterne under punkt 5.5.) opnår den enkelte organisation en landsdækkende opmærksomhed, hvorved kendskabsgraden øges og medfører en langsigtet positiv bidragseffekt. Når kendskabsgraden øges, øges samtidig muligheden for, at organisationen kan hverve flere frivillige.

Hvis organisationen har en sådan størrelse, kapacitet og kendskabsgrad i befolkningen, at der kan gennemføres en omfattende husindsamling, kan husindsamling være en meget effektiv indsamlingsform, selv om den også er ressourcekrævende for organisationen. Den direkte kontakt mellem indsamleren og den potentielle bidragyder 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 almindelig 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 den enkelte organisation for at informere befolkningen om organisationens virke og formål, og medierne rapporterer ofte om landsindsamlingens resultat, hvilket øger kendskabsgraden for organisationen yderligere.

Husindsamlinger må på denne baggrund efter udvalgets opfattelse karakteriseres som meget væsentlige på flere måder for en række indsamlende organisationer, og udvalget anbefaler derfor ikke et totalt forbud mod husindsamlinger.

6.7.4 Hensyn til befolkningen

Som nævnt under punkt 6.7.2. kan husindsamlinger være 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.

Forbuddet mod husindsamling har mange lighedspunkter med forbuddet i forbrugeraftalelovens § 6, som bestemmer, at erhvervsdrivende ikke uden forudgående anmodning herom må rette personlig eller telefonisk henvendelse til en forbruger på dennes bopæl, arbejdsplads eller andet sted, hvortil der ikke er almindelig adgang, med henblik på straks eller senere at opnå tilbud eller accept af tilbud om indgåelse af aftale.

Om baggrunden for reglen i forbrugeraftaleloven henvises i lovens bemærkninger til ”dels hensynet til privatlivets fred, idet de fleste mennesker formentlig anser den uanmodede henvendelse som en påtrængende og generende salgsform, dels ønsket om at beskytte forbrugeren mod den risiko for misbrug og udnyttelse, som erfaringsmæssigt er knyttet til ”dørsalg”.

Udvalget finder, at husindsamlinger kan opleves som en anmassende indsamlingsform, og at der er et væsentligt hensyn til beskyttelsen af privatlivets fred. Herudover må det antages, at nogle borgere kan føle sig presset til at give et bidrag på grund af ubehaget ved at skulle afvise en indsamler, eller på grund af frykten for at blive betragtet som nærig, fordi de ikke vil støtte et godt formål med et beskedent beløb.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at adgangen til husindsamlinger i et eller andet omfang bør opretholdes under hensyn til de indsamlende organisationers muligheder for at samle penge ind til velgørende formål, men også under hensyn til den samfundsmæssige interesse i, at borgerne er engagerede i velgørenhed og får mulighed for at yde frivillige bidrag til formål i samfundets interesse.

6.7.5 *Hvem og hvor mange skal have adgang til at foretage husindsamlinger?*

Udvalget foreslår, at princippet om en række navngivne foreninger, som må foretage gade- og husindsamling, forlades og erstattes af muligheden for, at et nyoprettet Indsamlingsnævn, jf. punkt 6.12., meddeler tilladelse ud fra en række kriterier, som angives i loven.

Som nævnt under punkt 5.5. er det 17 organisationer, som i dag foretager (eller inden for de senere år har foretaget) gade- og husindsamlinger i et eller andet omfang. De nærmere vilkår og omfang for hver enkelt organisations adgang til at foretage gade- og husindsamling fremgår af bilag 2 til betænkningen, og der er ikke for alle disse 17 organisationers vedkommende tale om landsdækkende husstandsindsamlinger, jf. nærmere herom under punkt 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 der så at sige er ”plads til” årligt, når man både tager hensyn til indsamlingsorganisationerne og befolkningen. Der har været enighed i udvalget om, at ca. 10 husindsamlingsdage i alt om året er passende. Det svarer til ca. en husindsamling om måneden. Der kan efter udvalgets opfattelse være plads til flere, hvis ikke alle er landsdækkende.

6.7.6 *Kriterier for tilladelse*

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

Der er enighed i udvalget 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 på forhånd mellem parterne er aftalt en fordelingsnøgle, og at de hver især oplyser om, hvad deres del af de indsamlede midler skal anvendes til.

6.7.6.1 *Godkendt af skatteministeren*

Som nævnt under punkt 6.4.2. foreslår udvalget, at der gøres en undtagelse fra udgangspunktet om anmeldelsespligt, således at visse organisationer skal have mulighed for at foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet.

Udvalget finder det naturligt, at en sådan adgang også er en forudsætning for eventuel tilladelse til husindsamling. Betingelsen 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. Betingelsen medfører endvidere, at skattemyndighederne yder en vis form for kontrol med organisationen.

6.7.6.2 Indsamlingsresultatet

Udvalget finder det væsentligt, at de organisationer, der får tilladelse til husindsamling, kan få et godt indsamlingsresultat. Hvis befolkningen forstyrres på deres bopæl, må det som et minimum kræves, at de indsamlede midler ikke drukner i administrationsomkostninger. Et dårligt indsamlingsresultat kan også sige noget om organisationens folkelige forankring.

Et andet kriterium for vurderingen af, om en organisation skal have tilladelse til husindsamling, bør således være, om organisationen kan sandsynliggøre, at der ved indsamlingen indbringes et godt resultat. Organisationens må søge dette sandsynliggjort 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 dokumenteres eller sandsynliggøres, at organisationen kan mønstre et tilstrækkeligt antal indsamlere svarende til en dækningsgrad på omkring 25 procent. Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har oplyst over for udvalget, at de store organisationer, som i dag foretager landsdækkende husindsamlinger anvender et fælles internetbaseret rutesystem, som opererer med 28.000 ruter i alt i Danmark. Hvis der er tale om en landsdækkende husindsamling, bør indsamlingen således 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. Der bør efter udvalget opfattelse ved vurderingen lægges vægt på, om der er en hensigtsmæssig geografisk spredning. Hvis der således ikke kan mønstres et tilstrækkeligt stort antal frivillige, kan der ikke forventes et godt indsamlingsresultat. Se dog nedenfor punkt 6.7.8. om regionale indsamlinger.

Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har oplyst over for udvalget, at det er et almindeligt accepteret krav i indsamlingsbranchen, at den enkelte indsamling skal udvise en overskudsgrad på 2/3. Udvalget foreslår derfor, 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.

6.7.6.3 Folkelig forankring

De foreninger mv., som i dag har den særlige adgang til en gang årligt at foretage gade- og husindsamling omfatter både meget store organisationer som f.eks. Dansk Røde Kors og Kræftens Bekæmpelse, men også små foreninger som f.eks. Danske Kvinders Slesviske Forening.

Udvalget finder, at adgangen til husindsamling skal være forbeholdt organisationer af en vis størrelse og kapacitet, og som har en høj kendskabsgrad hos den danske befolkning. Disse elementer kan sammenskrives i et krav om folkelig forankring.

I vurderingen af den folkelige forankring for en organisation bør der efter udvalgets opfattelse indgå følgende faktorer:

- Organisationens indtægter. Dette er 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. Fortalervirksomhed forstås – ifølge Danida – som 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 kontakthflader. Dette er kontakter i form af samarbejdsaftaler eller netværk i det danske samfund.
- Organisationens informations- og oplysningsvirksomhed. Dette er en vurdering af organisationens bestræbelser på at øge kendskabsgraden hos den danske befolkning 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 derfor efter udvalgets opfattelse være det afgørende i de situationer, hvor flere organisationer opfylder de øvrige mere objektive betingelser om godkendelse af skatteministeren og krav til indsamlingsresultatet.

6.7.7 Den praktiske håndtering af tilladelsesordningen

Udvalget har overvejet, om tilladelse til husindsamling skal meddeles som en engangstilladelse, dvs. tilladelse til en enkelt husindsamling, eller om tilladelserne skal gives som en adgang til en gang årligt at foretage gade- og husindsamling.

Ulempen ved engangstilladelser er, at en planlægning og forberedelse af en husindsamling er meget ressourcekrævende og en langstrakt proces. Der kan også være en række investeringer, som kan være u hensigtsmæssige, hvis der er stor risiko for, at tilladelsen ikke vil blive givet igen. Udvalget kan

på denne baggrund 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 tilladelsen til husindsamling, da det i modsat fald ikke vil være muligt at skifte en organisation ud med en anden, som er bedre kvalificeret. Udvalget anbefaler således, 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 ny ansøgning efter 3 år, og det må i den forbindelse være op til nævnet at tilrettelægge ansøgningsproceduren.

Udvalget finder dog også, 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. Der henvises til punkt 6.12.8. om Indsamlingsnævnets sanktionsmuligheder.

Fordelingen af de som udgangspunkt 10 indsamlingsdage til husindsamling på de organisationer, som har fået meddelt tilladelse, bør efter udvalgets opfattelse aftales mellem organisationerne på tilsvarende måde som det sker i dag. I tilfælde af uenighed herom blandt organisationerne, bør Indsamlingsnævnet kunne træffe afgørelse i sagen.

Udvalget er som nævnt ovenfor opmærksomt på, at planlægning og forberedelse af en husindsamling er meget ressourcekrævende og en langstrakt proces. Udvalget anbefaler derfor, at der af hensyn til de organisationer, som efter den gældende ordning har adgang til at foretage gade- og husindsamlinger, enten indføres en overgangsordning, således at den gældende ordning f.eks. de første 2 år gælder ved siden af de nye tilladelser til gade- og husindsamlinger, eller der i loven sættes passende lang tid til lovens ikrafttræden. Dog skal en organisation naturligvis ikke have mulighed for at foretage indsamling en gang om året efter den gældende ordning og efter tilladelse fra Indsamlingsnævnet efter den nye ordning. Ved en overgangsordning vil Indsamlingsnævnet kunne meddele et mindre antal tilladelser end de som udgangspunkt 10, således at der i den første årrække ikke bliver for mange husindsamlinger.

Som nævnt under punkt 3.5.3.3. har organisationer, som driver projektaktiviteter i udviklingslandene på grundlag af en rammeaftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet et krav om egenfinansiering, efter gældende ret en særlig adgang til gade- og husindsamling i medfør af indsamlingslovens § 7, stk. 5. På tidspunktet for denne betænkningens afgivelse gælder kravet om egenfinansiering fortsat for disse rammeorganisationer. Udvalget har derfor overvejet, om denne særlige adgang skal opretholdes.

Udvalget finder imidlertid, at en videreførelse af denne særlige adgang for disse rammeorganisationer vil udhule den foreslåede ordning, hvorefter Indsamlingsnævnet ved en konkret vurdering meddeler tilladelser til gade- og husindsamlinger. Efter den gældende bestemmelse kan organisationer, som fremover måtte indgå en rammeaftale med krav om egenfinansiering, uden videre få adgang til at gennemføre gade- og husindsamling. Dette ville vanskeliggøre Indsamlingsnævnets administration af ordningen og 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. Der henvises i den forbindelse til tabel 3 under punkt 5.5., som viser indtægterne ved enkelte organisationers gade- og husindsamlinger. Det fremgår f.eks. af tabel 3, at f.eks. IBIS fra 2005-2006 har haft indtægter i størrelsesordenen ca. 700.000 kr. årligt fra husindsamlinger, hvilket skal ses i forhold til en samlet omsætning på ca. 185 mio. kr.. Derudover bliver der med udvalgets forslag til en ny indsamlingslov tale om en mere moderne lov, der giver bedre indsamlingsmuligheder for organisationerne.

Udvalget finder på den baggrund ikke, at den særlige adgang til gade- og husindsamlinger for rammeorganisationer bør opretholdes.

6.7.8 Landsdækkende eller afgrænset område?

Som nævnt under punkt 6.7.5. finder udvalget, at ca. 10 indsamlingsdage til husindsamling skal reserveres til de landsdækkende husindsamlinger.

Udvalget finder, at der herudover skal være mulighed for at meddele tilladelser til et antal husindsamlinger på regionalt plan. Tilsvarende kriterier, som de der er nævnt under punkt 6.7.6. bør i den forbindelse gælde. Organisationen skal således fortsat have adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, men kriteriet 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. Kriteriet om folkelig forankring skal ligeledes være opfyldt for de regionale husindsamlinger.

Udvalget anbefaler, at det skal være op til Indsamlingsnævnet at vurdere, hvor mange af disse regionale husindsamlinger der kan være plads til om året, og om indsamlingen kan kategoriseres som regional. Ved vurderingen bør der bl.a. ses på, at de regionale indsamlinger foretages i forskellige områder af landet og det samlede indsamlingstryk generelt og i de forskellige områder af landet, herunder hvor mange landsdækkende husindsamlinger der meddeles tilladelse til. Det bør ved vurderingen heraf endvidere have sig for øje, at sådanne indsamlinger, som nævnt under punkt 6.7.1., alene kan forekomme i et vist nærmere afgrænset omfang, som ikke på markant måde overstiger omfanget af sådanne indsamlinger efter den gældende ordning.

6.7.9 *Enkelttilladelser til husindsamling ved særlige begivenheder*

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 få en sådan tilslutning hos befolkningen, at tilladelse til husindsamling bør gives.

Henset til de gener, der kan være forbundet med at befolkningen opsøges på deres private bopæl (jf. nærmere herom under punkt 6.7.4.), finder udvalget, at denne indsamlingsform bør begrænses mest muligt til de foreslåede 10 gange om året. Hertil kommer, at den teknologiske udvikling har åbnet muligheder for mange andre indsamlingsformer, der ikke på samme måde er generende for borgerne.

Udvalget finder imidlertid, at hensynene til de formål, der agtes støttet ved en sådan husindsamling, vejer tungt, hvorfor udvalget foreslår, at der indsættes en bestemmelse om, at Indsamlingsnævnet i særlige tilfælde kan meddele tilladelse til en enkeltstående husindsamling ved særlige begivenheder, eksempelvis ved naturkatastrofer, men udvalget understreger, at der efter udvalgets opfattelse bør være tale om en snæver undtagelsesregel.

Indsamlingsnævnet bør efter udvalgets opfattelse ved vurderingen af sådanne ansøgninger herudover lægge vægt på det samlede indsamlingstryk i Danmark, herunder det øvrige antal af husindsamlinger og gadeindsamlinger, men også den belastning af gaderummet, som medlemshvervninger på gaden kan udgøre. Endvidere bør det være en forudsætning for tilladelse, at organisationen er godkendt af skattemyndighederne, at indsamlingen må forvente at kunne indbringe et godt indsamlingsresultat, og at organisationen har den fornødne folkelige forankring.

6.8 **Gadeindsamling**

6.8.1 *Definition af gadeindsamling*

Efter den gældende indsamlingslov er det som tidligere nævnt udgangspunktet, at offentlig gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse ikke må finde sted.

Udvalget foreslår, at gadeindsamling bør defineres som det hidtil har været forstået, nemlig 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.

6.8.2 *Hensyn til befolkningen*

Udvalget finder, at gadeindsamling – lige som husindsamling – kan være forholdsvist 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 også være et ubehag ved 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. Dertil kommer, at borgeren kan blive forstyrret midt i andre gøremål.

En væsentlig forskel fra husindsamlinger er dog, at ved gadeindsamling har borgeren bevæget sig ud af privatsfæren og ud i det offentlige rum og bør derfor kunne "tåle" mere. På den anden side kan andre brugere af gadebilledet, eksempelvis erhvervslivet, have en interesse i, at begrænse gadeindsamlinger. Hvis en gadeindsamler 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 derved have mistet en potentiel kunde. Hertil kommer, at medlemshvervning på gaden, som finder sted i mange storbyer, også udgør en "belastning" af gaderummet, jf. mere om gadehvervning under punkt 6.10.

6.8.3 *Overvejelser om omfanget af gadeindsamlinger*

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 indsamlingsformen. Udvalget har ikke fundet grundlag for fuldstændigt at afskære muligheden for foretagelse af gadeindsamlinger, men foreslår, at der skal være en snæver undtagelsesregel om tilladelser til gadeindsamling.

Udvalget foreslår, at det skal være muligt for en organisation, som har fået tilladelse til en 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 eksempelvis være på organisationers særlige mærkedage eller ved særlige begivenheder.

En særlig mærkedag må 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, at der er tale om en veletableret mærkedag.

Et andet eksempel på "særlige tilfælde" kan være indtrædelse 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 landet bliver "oversvømmet" af gadeindsamlinger, foreslår udvalget, at Indsamlingsnævnet ved vurderingen af sådanne ansøgninger herudover kan lægge vægt på det samlede

indsamlingsstryk i Danmark, herunder antallet af husindsamlinger, men også den ”belastning” af gaderummet, som medlemshvervninger på gaden kan udgøre. Organisationen bør efter udvalgets opfattelse – 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 og herunder særligt udvise en overskudsgrad, således at minimum 2/3 af de indsamlede midler går til det velgørende formål.

6.9 Kædebreve

Som nævnt under punkt 3.6. må indsamling ved anvendelse af kædebreve ikke finde sted, jf. gældende indsamlingslov § 2, 2. pkt., og ved lovændringen i 2000 overvejede Justitsministeriet, om bestemmelsen burde ophæves som overflødig, idet der blev indført et forbud mod pyramidespil. Forbuddet mod pyramidespil videreføres som nævnt under punkt 3.1. i lov om spil.

Som det også er nævnt under punkt 3.6. blev forbuddet mod indsamling ved anvendelse af kædebreve ikke ophævet, idet indsamlingsformen må anses for uheldig, selv om 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 videreføres.

6.10 Medlemshvervning

6.10.1 Indledning

Hvervning af medlemmer til foreninger og organisationer kan forekomme på vidt forskellige måder, både ved forskellige former for skriftlige henvendelser, men også personlige henvendelser på gaden eller pr. telefon.

Ifølge Indsamlingsudvalgets kommissorium skal udvalget overveje, om der kan være 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 orga-

nisation, kan der være tale om en omgåelse af indsamlingslovens forbud mod offentlig gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse, jf. nærmere herom under punkt 3.8.

Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at det efter Justitsministeriets opfattelse vil være en omgåelse af indsamlingsloven, hvis hjælpeorganisationerne samtidig med medlemshvervningen opfordrer den pågældende til at give yderligere bidrag til organisationen.

Det kan for en god ordens skyld nævnes, at forbrugeraftalelovens forbud mod uanmodet henvendelse m.v. i § 6 kun gælder erhvervsdrivende. Foreninger og sammenslutninger, hvis formål udelukkende er velgørende eller almennyttigt, anses i almindelighed ikke for erhvervsdrivende i lovens forstand. Dette betyder, at lovens forbud mod uanmodede personlige henvendelser ikke vil gælde for sådanne foreningers henvendelser med henblik på indsamlinger til humanitære formål mv.

Udvalget har overvejet forskellige løsninger på spørgsmålet om medlemshvervning, herunder hvervning af medlemmer på gaden og medlemshvervning ved telefoniske henvendelser.

6.10.2 *Totalt forbud?*

For det første har udvalget overvejet, om der skal være forbud mod medlemshvervning på gaden eller ved telefoniske henvendelser. Forbuddet mod offentlig gade- og husindsamling er begrundet i hensynet til at begrænse de gener for borgerne, der kan være forbundet med en sådan indsamlingsform. Der kan argumenteres for, at det er de samme gener, der gør sig gældende ved medlemshvervning på gaden eller ved telefoniske henvendelser.

En person kan på samme måde som ved husindsamlinger føle sig "tvunget" eller måske moralsk forpligtet til at indgå et medlemskab, selv om den pågældende ikke har lyst. Medlemshvervningen kan opleves som anmassende, og nogle mennesker kan føle, at det er ubehageligt at skulle afvise en hverver på gaden eller over telefonen. Endvidere kan medlemshvervning på samme måde som gade- og husindsamlinger forstyrre folk i deres gøremål. Hertil kommer, som beskrevet under punkt 3.8., at en række kommuner mener, at anvendelsen af byernes hovedstrøg til blandt andet gøgleri og gadehvervning har en negativ effekt på fremkommeligheden på spidsbelastningstidspunkter.

Modhensynet er, som udvalgets medlemmer fra ISOBRO har oplyst, at et sådant forbud vil have store økonomiske konsekvenser for nogle velgørende organisationer, som har tilkendegivet, at en meget stor del af de samlede indtægter stammer fra netop disse hvervninger af medlemmer på gaden og ved telefoniske henvendelser, jf. nærmere herom under punkt. 5.6.

Udvalget finder af principielle grunde, at et forbud mod medlemshvervning på gaden eller hvervning af medlemmer generelt ved telefoniske henvendelser ikke bør 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.

Herudover harmonerer en begrænsning af medlemshvervning efter udvalgets opfattelse 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 nævner artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bl.a., at enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger 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.

6.10.3 "*Frigivelse*"?

For det andet har udvalget overvejet at tillade hvervning af medlemmer på gaden eller ved telefoniske henvendelser uden at stille betingelser for den personlige henvendelse, herunder at man ved medlemshvervningen kan opfordre til at give yderligere bidrag.

En sådan "*frigivelse*" kan 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.

Henset til de betydelige gener for befolkningen, som nævnt under punkt 6.10.2. og punkt 6.8.2., der kan være forbundet med gadeindsamling og hvervning af medlemmer på gaden og ved telefoniske henvendelser, anbefaler udvalget ikke en sådan frigivelse.

6.10.4 *En mellemvej?*

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 således 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 overvejet, om Indsamlingsnævnet skal kunne inddrages på en eller anden måde. Udvalget finder, at medlemshvervning ved personlig henvendelse, der ikke inkluderer en opfordring til at yde bidrag, i sin form minder meget om gade- og husindsamling. Af den grund bør denne form for henvendelse være reguleret af de samme etiske retningslinjer, som skal gælde for indsamlinger

generelt, og som nævnet skal føre tilsyn med, jfr. Nærmere herom nedenfor punkt 6.11.3. 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.

6.10.5 *Medlemsbegrebet*

Som nævnt under punkt 3.8. har Justitsministeriet ved cirkulæreskrivelse af 7. september 2007 til politi- og anklagemyndighed tilkendegivet, at indsamlingslovens regler 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.

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

Efter udvalgets opfattelse er det ikke rimeligt, at sådanne organisationer er 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 bero på en konkret vurdering, om ”medlemskabet” 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 således, at også organisationer med andre organisationsstrukturer end de traditionelle medlemsbaserede, kan foretage hvervninger på gaden og ved telefoniske henvendelser.

6.11 God indsamlingsskik

6.11.1 *Lovfæstelse af god indsamlingsskik*

Gennem indsamlingsetiske regler kan der gives bidragyderne, og dem 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 sit bidrag og 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 og øger tilliden til organisationerne.

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 nogle retningslinjer om god indsamlingsskik at tage udgangspunkt i de etiske retningslinjer, som er fastsat af ISOBRO. Disse retningslinjer er gennemarbejdede i indsamlingsbranchen og udgør et grundlag, som der er enighed om blandt ISOBROs medlemsorganisationer.

Efter udvalgets opfattelse er de detaljerede etiske regler, der anvendes af ISOBRO og Det Indsamlingsetiske Nævn, 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 indsamlingsetik er således udtryk for, hvad der bør være sædvanlig handlemåde på området ud fra en inden for branchen herskende opfattelse af, hvad der er god handlemåde. 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 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 ikke nødvendigvis altid skal følges til punkt og prikke ved foranstaltning af indsamlinger.

På den baggrund foreslår udvalget, at der i indsamlingsloven optages en generalklausul med følgende indhold:

”Indsamlinger omfattet af denne lov skal foregå 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.

6.11.2 Udformningen af de vejledende indsamlingsetiske regler

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 være grundlaget og udgangspunktet for det nærmere indhold af begrebet god indsamlingsskik.

De indsamlingsetiske retningslinjer for medlemmer af ISOBRO er optrykt som bilag 3 til denne betænkning.

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

6.11.3 Anvendelsesområdet for de indsamlingsetiske regler

Udvalget har overvejet, om generalklausulen kun skal gælde for de organisationer, som har adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet, men udvalget finder det ikke rimeligt, at øvrige organisationer eller komitéer, som foretager anmeldelse til nævnet for hver enkelt indsamling reelt ville kunne undgå at følge de etiske retningslinjer. Udvalget foreslår derfor, at de indsamlingsetiske regler skal gælde for alle, der foretager indsamlinger.

De af ISOBRO fastsatte indsamlingsetiske retningslinjer indeholder - udover retningslinjerne for indsamlinger – nogle etiske retningslinjer for face2face-medarbejdere i medlemsorganisationerne, dvs. de medarbejdere der foretager hvervning af medlemmer. Medlemshervvning er, som nævnt under punkt 6.10.4., ikke at betragte som en indsamling i indsamlingslovens forstand, medmindre der konkret er tale om en omgåelse af forbuddet mod gadeindsamling eller husindsamling. Medlemshervvning har dog efter udvalgets opfattelse så mange fællestræk med indsamlinger, at det forekommer uhensigtsmæssigt, at de etiske retningslinjer ikke ville skulle finde anvendelse på medlemshervvning. Hertil kommer, at det for den almindelige borger kan være svært at adskille medlemshervvning fra indsamlinger. Udvalget anbefaler på denne baggrund, at også medlemshervvninger skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik.

6.11.4 Klageberettigede

Ifølge det eksisterende Indsamlingsetiske Nævns vedtægter § 5, stk. 1, kan en sag indbringes for nævnet af givere, fysiske og juridiske personer mod hvem et medlems markedsføring eller aktivitet har været rettet, ISOBROs bestyrelse, ethvert medlem af ISOBRO og andre, der har en retlig interesse heri.

Udvalget finder som udgangspunkt ikke, at der i indsamlingsloven bør fastsættes begrænsninger for hvem, der kan anses for klageberettigede i en sag om overtrædelse af god indsamlingsskik. Udvalget finder imidlertid, at vurderingen af, hvem der kan anses for klageberettiget må afgøres efter almindelige forvaltningsretlige principper.

6.12 Oprettelse af et nyt navn på indsamlingsområdet

6.12.1 *Indledning*

Ifølge udvalgets kommissorium bør udvalget opstille klare og objektive kriterier for afgrænsningen af, hvilke foreninger og organisationer der fremover skal kunne afholde offentlige gade- og husindsamlinger, og udvalget bør 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. Det fremgår endvidere af kommissoriet, at udvalget i den forbindelse bl.a. skal overveje, om det i givet fald bør være f.eks. et uafhængigt offentligt navn, som skal kunne tage stilling til, om en forening eller organisation opfylder kriterierne for at kunne foretage gade- og/eller husindsamling.

På denne baggrund har udvalget overvejet, om en række opgaver ville kunne varetages af et sådant nyt navn (herefter kaldet Indsamlingsnævnet). Det vil i så fald både dreje sig om tilladelser til gade- og husindsamlinger, men også opgaver som ifølge den gældende indsamlingslov er tillagt politiet og i enkelte tilfælde Justitsministeriet.

6.12.2 *En samlet indgang til indsamlingsområdet*

Efter den gældende lov er det politiet, som varetager størstedelen af de arbejdsopgaver, der er forbundet med det offentlige administration af offentlige indsamlinger. Således skal en offentlig indsamling anmeldes til politiet, inden den iværksættes. Politiet påser, at anmeldelsesskemaet er udfyldt korrekt og indgivet til den rette politikreds, og at der er tale om indsamling til et lovligt formål. Efter indsamlingen er foregået, modtager politiet et regnskab, og politiet fører kontrol med, om de indsamlede midler er brugt til det angivne formål, og om regnskabet i øvrigt er fyldestgørende. Herudover påses, om reglerne vedrørende offentliggørelse og revision er opfyldt.

Justitsministeriet behandler ansøgninger om ændring af indsamlingsformål i henhold til indsamlingsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, og ansøgninger om dispensation fra kravet om offentliggørelse i dagblade i indsamlingsbekendtgørelsens § 6, stk. 1.

Spørgsmål vedrørende de indsamlingsetiske regler, som gælder for medlemmer af ISOBRO, varetages af ISOBRO og ISOBROs Indsamlingsetiske Nævn.

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

Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvem der fremover mest hensigtsmæssigt kan varetage opgaver på indsamlingsområdet.

En mulighed er fortsat at lade politikredsene varetage opgaverne på indsamlingsområdet. Herved opretholdes en lokalt forankret ordning, og politiet har i forvejen den fornødne erfaring med håndtering af anmeldelser, regnskab mv. Udvalget finder dog ikke, at en sådan ordning i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til, at der bør være en samlet indgang til indsamlingsområdet for bl.a. at gøre det mere gennemskueligt for borgerne. Hertil kommer, at håndteringen af tilladelser til gade- og husindsamling ville kræve omfattende koordinering af de enkelte politikredse, og at administrationen af tilladelsesordningen ikke naturligt er en politiopgave.

En anden mulighed er, at Justitsministeriet eller en styrelse under Justitsministeriet varetager opgaverne på indsamlingsområdet. Dette vil sikre den ensartede sagsbehandling over hele landet og en samlet indgang til indsamlingsområdet.

En tredje mulighed er at oprette et nyt offentligt nævn, der har kompetence på indsamlingsområdet. En af hovedårsagerne til at lade et område undergå behandling i et nævn er, at nævnsformen tillader interesserepræsentanter og sagkyndige at deltage i forvaltningen. Som det fremgår ovenfor under punkt 6.7.5. foreslår udvalget, at foreninger mv. kan meddeles tilladelse til at foretage gade- og husindsamlinger efter nogle nærmere opregnede kriterier. Udvalget finder, at særligt forslaget til en tilladelsesordning til gade- og husindsamlinger gør det mest hensigtsmæssigt, at et nævn træffer afgørelse, fordi man derved tillader interesserepræsentanter at deltage i vurderingen, og dermed får branchen selv indflydelse på fordelingen af tilladelserne.

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

6.12.3 Det retlige grundlag

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 i administrative forskrifter.

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.

Der bør endvidere efter udvalgets opfattelse være tale om et uafhængigt nævn, som står uden for det sædvanlige administrative hierarki, og dermed ikke vil være underlagt instruktionsbeføjelser fra Justitsministeriet. Indsamlingsnævnets afgørelser vil derfor ikke kunne påklages til Justitsministeriet.

eller andre administrative myndigheder. Nævnet bør dog administrativt være underlagt Justitsministeriet.

6.12.4 *Kompetence og opgaver*

Udvalget finder som anført under punkt 6.12.2., at det er hensigtsmæssigt, at der skabes en samlet indgang til indsamlingsområdet. Indsamlingsnævnet vil således skulle administrere den under punkt 6.4.2. nævnte ordning med de organisationer, som kan foretage indsamlinger uden anmeldelser, meddele tilladelser til afholdelse af gade- og husindsamlinger og behandle klager over overtrædelse af god indsamlingsskik. Herudover skal Indsamlingsnævnet være det centrale organ for anmeldelser af indsamlinger og administrere en hjemmeside, som kan give borgerne et overblik med lister over lovlige gade- og husindsamlinger, anmeldte indsamlinger og de organisationer, som foretager indsamlinger uden anmeldelse. Herudover skal Indsamlingsnævnet generelt overtage den sagsbehandling vedrørende indsamlinger, som i dag varetages af de enkelte politikredse og af Justitsministeriet.

Nedenfor følger en oversigt over sagstyper og opgaver på indsamlingsområdet, som udvalget foreslår, at Indsamlingsnævnet varetager:

1. modtage anmeldelser af påtænkte indsamlinger (se punkt 6.4.1.).
2. påse, at der er tale om indsamling til lovligt formål (se punkt 6.5.5.).
3. Administrere ordningen vedrørende visse organisationers adgang til indsamlinger uden anmeldelse (se punkt 6.4.2.).
4. meddele tilladelser til afholdelse af husindsamlinger (se punkt 6.7.).
5. meddele tilladelser til afholdelse af gadeindsamlinger (se punkt 6.8.).
6. behandle klager over overtrædelse af god indsamlingsskik (se punkt 6.11).
7. ajourføre hjemmeside med relevante oplysninger, herunder lister.
8. modtage regnskaber for indsamlinger (se punkt 6.5.6.).
9. kontrollere regnskaber.
10. offentliggøre regnskaber (se punkt 6.5.8.).
11. kontrollere, at kravene i indsamlingsbekendtgørelsen er opfyldt (se punkt 6.5.).
12. melde overtrædelser af loven og bekendtgørelsen til politiet.
13. meddele tilladelser til anvendelse af indsamlede midler til andre formål end angivet i anmeldelsen (se punkt 6.12.5.).
14. vurdere om administrationsomkostningerne for indsamlinger har et rimeligt niveau (se punkt 6.12.5.).
15. vurdere om der er tale om en indsamling, der er omfattet af loven.

6.12.5 *Overflytning af opgaver fra politiet*

Justitsministeriet overvejede i forbindelse med politi- og domstolsreformen generelt, om der blandt politiets opgaver var opgaver, som mere hensigtsmæssigt kunne varetages af andre end politiet. Ju-

stitsministeriet vurderede, at området med offentlige indsamlinger ikke skulle overføres, da politiet på dette område udfører opgaver af politimæssig relevans bl.a. i forbindelse med kontrollen af indsamlede midler. Udvalget finder dog ikke, at dette er ensbetydende med, at området med indsamlinger ikke kan overføres til et Indsamlingsnævn. Som nævnt ovenfor under punkt 6.12.2. finder udvalget tværtimod, at det er hensigtsmæssigt, at alle opgaver på indsamlingsområdet samles under én myndighed.

Udvalget har overvejet, om anmeldelse af indsamlinger til en anden myndighed end politiet kan anses for 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 FATFs rekommandationer vedrørende 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 endelig at midlerne kun med Justitsministeriets tilladelse kan anvendes til andre formål end de, som er angivet i anmeldelsen.

Udvalget finder ikke, at FATFs anbefalinger kan være til hinder for, at visse opgaver overføres fra politiet og Justitsministeriet til et nyt Indsamlingsnævn. Udvalget bemærker i den forbindelse, at Indsamlingsnævnet vil være et uafhængigt offentligt nævn, som omfattes af forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven.

6.12.6 *Sammensætning*

Udvalget foreslår, at Indsamlingsnævnet består af en formand, der skal være jurist, og 4 øvrige medlemmer, hvoraf 2 beskikkes efter indstilling fra ISOBRO, 1 beskikkes som erhvervslivets repræsentant og 1 beskikkes som offentlighedens repræsentant. Alle medlemmer beskikkes af justitsministeren.

Udvalget finder det på baggrund af de arbejdsopgaver, der foreslås henlagt til nævnet, ikke nødvendigt, at formanden er dommer.

Udvalget lægger afgørende vægt på, at indsamlingsorganisationerne selv bliver repræsenteret i nævnet. At offentligheden og erhvervslivet bliver repræsenteret på lige fod med indsamlingsorganisationerne er af tilsvarende væsentlig betydning, idet lovens ordning i høj grad er udtryk for en af-

vejning af hensynene til indsamlingsorganisationerne, befolkningen og erhvervslivet. Udvalget finder også, at nævnet bør have en begrænset størrelse for sikre en smidig sagsbehandling og undgå en for dyr drift.

6.12.7 Sekretariatsbistanden

Effektiviteten af Indsamlingsnævnets virksomhed vil være afhængig af, at der etableres den fornødne sekretariatsbistand. Nævnets sekretariat vil endvidere kunne medvirke til at skabe lettere kontakt mellem brugerne og nævnet.

Indsamlingsnævnet bør efter udvalgets opfattelse have et sekretariat, der bemyndiges til at varetage konkrete opgaver på vegne af Indsamlingsnævnet. Det er således eksempelvis ikke hensigten, at selve Indsamlingsnævnet skal foretage en egentlig vurdering af samtlige indsamlingsregnskaber eller modtagne anmeldelser om indsamlinger. Sager, der kræver nærmere sagsbehandling, må forventes afgjort af nævnet (i visse tilfælde eventuelt af formanden alene), efter at sekretariatet har forbedret sagerne til afgørelse og udarbejdet en indstilling til nævnet. Den nærmere opgavefordeling mellem nævnet og sekretariatet bør endvidere fastsættes af nævnet eller med inddragelse af nævnet.

Sekretariatet skal have tilstrækkelig indsamlingsfaglig og juridisk kompetence, men også it-kendskab og en vis regnskabsteknisk viden.

Udvalget har overvejet, hvem der mest hensigtsmæssigt kan varetage sekretariatsfunktionen for Indsamlingsnævnet og ser som udgangspunkt 3 muligheder.

For det første har udvalget overvejet, om Indsamlingsnævnet skal have sit eget selvstændige sekretariat, som det er tilfældet med f.eks. Pressenævnet. Udvalget finder dog ikke, at de opgaver, der er forbundet med driften af et sekretariat for Indsamlingsnævnet, er så omfattende, at et selvstændigt sekretariat bør etableres.

For det andet har udvalget overvejet, om sekretariatsfunktionen kan varetages af Justitsministeriet eller af en myndighed under Justitsministeriets område, idet Indsamlingsnævnet, som nævnt under punk 6.11.3., administrativt skal være underlagt Justitsministeriet, og indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen i øvrigt henhører under Justitsministeriets ressortområde. Fordelen ved en sådan ordning er, at Justitsministeriet er vant til at behandle sager efter forvaltningsloven mv., og allerede har sagsbehandlingssystemer til rådighed samt også på andre områder varetager sekretariatsbetjening af nævn (eksempelvis Erstatningsnævnet).

For det tredje har udvalget overvejet, om sekretariatsfunktionen kan varetages af en privat organisation som f.eks. indsamlingsorganisationernes brancheorganisation ISOBRO. ISOBRO har stor viden på indsamlingsområdet, både i forhold til indsamlingslovgivningen og andre relaterede retsom-

råder – eksempelvis ligningsloven – men især i forhold til de indsamlingsetiske retningslinjer, som er udarbejdet i ISOBRO, og som udvalget anbefaler lovfæstet. I øvrigt er ISOBRO i dag sekretariat for Det Indsamlingsetiske Nævn, som blev etableret i 2004. Dertil kommer, at ISOBRO generelt har et indgående kendskab til branchen og dens aktører.

Der findes flere eksempler på privat sekretariatsbetjening af offentlige ordninger. Udvalget kan i den forbindelse pege på sekretariatet for Stormrådet, som behandler sager om erstatning efter lov om stormflod og stormfald. Før 1. juli 2010 var det således forsikrings- og pensionsselskabernes brancheorganisation Forsikring og Pension, som ydede sekretariatsbetjening til Stormrådet. Ved en lovændring, der trådte i kraft den 1. juli 2010, blev Stormrådet tillagt delvist andre arbejdsopgaver end med den gamle organisering af stormflodsordningen, og sekretariatsbetjeningen varetages derfor nu af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Udvalget kan endvidere pege på den nye huseftersynsordning, som trådte i kraft den 1. januar 2011, og som har til formål at beskytte køber og sælger mod økonomiske overraskelser i forbindelse med køb og salg af huse. Erhvervsstyrelsen, der administrerer huseftersynsordningen, benytter sig af et eksternt sekretariat (Teknologisk Institut, som er en selvejende og almenyttig institution) til at varetage den daglige drift af ordningen. Sekretariatet står for en række driftsopgaver, blandt andet drift og opdatering af en hjemmeside, og for at informere om huseftersynsordningen gennem nyhedsbreve og ved at besvare spørgsmål om ordningen.

Der kan som nævnt være indsamlingsfaglige fordele ved at overlade sekretariatsbetjeningen af nævnet til en privat. Udvalget finder imidlertid også, at der kan være en række ulemper af både retlig og praktisk karakter ved en sådan ordning.

Som nævnt under punkt 6.12.3. bør Indsamlingsnævnet efter udvalgets opfattelse i hele sin virksomhed være omfattet af forvaltningslov m.v.. Indsamlingsnævnet bør endvidere være underlagt de forvaltningsretlige grundprincipper som f.eks. officialmaksimen og princippet om ligebehandling og proportionalitet. Samme regelsæt vil efter udvalgets opfattelse komme til at gælde for Indsamlingsnævnets sekretariat. En privat organisation vil ved sekretariatsbetjening af nævnet således skulle behandle sager efter offentligretlige regler, hvorfor organisationen i givet fald vil skulle sikres kompetencer til at varetage sådanne opgaver på betryggende vis. Hertil kommer behovet for at etablere det fornødne sagsbehandlingssystem mv.

Udvalget er opmærksomt på de problemstillinger, der i givet fald knytter sig til ISOBROs varetagelse af sekretariatsbetjeningen. Skal dobbeltrollen som både brancheorganisation og som sekretariat for Indsamlingsnævnet håndteres på betryggende vis, kræver det en organisering, der tager højde herfor, og det kræver formentlig mest hensigtsmæssigt en egentlig kontrakt, der fastlægger rammerne for sekretariatsopgaven, herunder de økonomiske vilkår, hvorunder opgaven varetages.

Som nævnt finder udvalget ikke at kunne anbefale, at der etableres et selvstændigt sekretariat for nævnet. Udvalget finder, at sekretariatsbetjeningen enten bør varetages af Justitsministeriet eller af en myndighed under Justitsministeriet eller af en privat organisation, hvor der f. eks. kan være nogle synergieffekter som f.eks. indsamlingsfaglig viden. Som anført ovenfor finder udvalget, at der er fordele ved begge løsninger, og udvalget finder ikke at kunne pege på, at en af løsningerne er markant bedre end den anden. Udvalget finder således, at valget af, hvordan sekretariatsbetjeningen kan sikres, må afhænge af, hvilken ordning der bl.a. i indsamlingsfaglig og driftsøkonomisk henseende synes mest hensigtsmæssig.

6.12.8 Indsamlingsnævnets sanktionsmuligheder

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

6.12.8.1 Overtrædelse af god indsamlingsskik

For så vidt angår eventuelle overtrædelser af god indsamlingsskik har udvalget overvejet, om de sanktionsmuligheder, som det nuværende Indsamlingsetiske Nævn har, er tilstrækkelige. Hvis Indsamlingsetisk Nævn finder, at en organisation har overtrådt ISOBROS indsamlingsetiske retningslinjer, vil der blive udtalt kritik af organisationen på en skala fra ”det ville være ønskeligt” til ”overordentligt kritisabelt” afhængig af overtrædelsens karakter. Indsamlingsetisk Nævns afgørelser offentliggøres på ISOBROS hjemmeside.

Pressenævnet træffer afgørelser i sager om, hvorvidt der er sket en offentliggørelse, der er i strid med god presseskik. Pressenævnets afgørelser træffes efter stemmeflerhed ved begrundet kendelse, medmindre en forligsmæssig løsning er opnået mellem parterne. Umiddelbart efter voteringens afslutning indføres kendelsens konklusion og begrundelsen herfor i en forhandlingsprotokol. Kendelsen sendes til redaktøren for det indklagede massemedie. Pressenævnet kan pålægge redaktøren for det indklagede massemedie snarest muligt at offentliggøre en kendelse i et af nævnet nærmere fastlagt omfang. En sådan offentliggørelse skal ske uden kommenterende tilføjelser og på en så fremtrædende måde, som det med rimelighed kan forlanges.

Især ved grove – og måske gentagne – overtrædelser af de etiske regler, kan det forekomme utilfredsstillende 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 dermed risikere en væsentlig nedgang i omfanget af indsamlede midler, må antages at være tilstrækkelig sanktion for organisationen, der har stor præventiv effekt.

Udvalget foreslår derfor, at overtrædelser af de etiske regler ”sanktioneres” på samme måde, som det er tilfældet ved Indsamlingsetisk Nævn, dvs. med en udtalt kritik af organisationen og offentlig-

gørelse heraf på Indsamlingsnævnets hjemmeside samt på indsamlerens egen hjemmeside. Indsamlingsnævnet vurderer, om anden form for offentliggørelse af tilkendegivelsen er påkrævet, f.eks. gennem 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.

6.12.8.2 Overtrædelse af øvrige bestemmelser i indsamlingslovgivningen

Udvalget foreslår, at overtrædelse af bestemmelserne om anmeldelsespligt, forbuddet mod gade- og husindsamlinger og forskrifterne i indsamlingsbekendtgørelsen, fortsat skal straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Indsamlingsnævnet (eller sekretariatet) bør derfor anmelde eventuelle strafbare forhold efter reglerne i retsplejeloven til politiet, som herefter iværksætter efterforskning, når der er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige, er begået.

Udvalget har overvejet, om visse grovere overtrædelser af indsamlingsloven skal kunne resultere i en form for rettighedsfrakendelse for organisationen således, at organisationen forbydes at foretage indsamlinger i et angivet tidsrum. Udsigten til en stor mængde indsamlede midler set i forhold til en bøde kan muligvis få en organisation til at begå overtrædelser af loven, hvis der ikke følger andre konsekvenser med. Udvalget finder det principielt betænkeligt at tillægge Indsamlingsnævnet kompetence til at anvende sanktioner som straf eller rettighedsfrakendelse i sager, der behandles i nævnet. På den anden side finder udvalget også, at det er vigtigt, at befolkningen kan have tillid til, at indsamlinger foregår på en ordentlig måde i overensstemmelse med lovgivningen.

Straffeloven giver en række reaktionsmuligheder overfor 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, eksempelvis husindsamling, som Indsamlingsnævnet ikke har meddelt tilladelse til, vil således eventuelt kunne søges konfiskeret i medfør af denne bestemmelse. Det følger af straffelovens § 79, stk. 2, 1. pkt., jf. 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 sker på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre.

6.12.9 *Klage over Indsamlingsnævnets afgørelser?*

Udvalget finder ikke, at Indsamlingsnævnets afgørelser skal kunne indbringes for anden administrativ myndighed. Afgørelser skal dog kunne forlanges efterprøvet af domstolene i medfør af grundlovens § 63.

6.12.9.1 *Finansiering*

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

Helt overordnet vil den foreslåede ændring af indsamlingsordningen kunne få økonomiske konsekvenser for indsamlingsorganisationerne. Den foreslåede tilladelsesordning til gade- og husindsamling kan f.eks. betyde, at nogle af de navngivne organisationer mv., der på nuværende tidspunkt står opført på listen over organisationer mv. som berettigede til at afholde en årlig offentlig gade- og husindsamling, efter omstændighederne ikke vil opnå en tilladelse til at foretage gade- og husindsamling og derved mister dette indtægtsgrundlag.

Oprettelsen af et nyt Indsamlingsnævn vil medføre udgifter til oprettelsen og til den løbende drift.

Ved den foreslåede tilladelsesordning til gade- og husindsamling skal nævnet varetage nogle opgaver, som ikke findes i dag.

Generelt rummer udvalgets forslag til ændringer af indsamlingslovgivningen markante fordele for indsamlingsbranchen, og en overførsel af opgaverne på indsamlingsområdet til Indsamlingsnævnet vil gøre tingene lettere for indsamlingsorganisationer. Bl.a. får en stor del af organisationerne mulighed for at foretage indsamlinger uden forudgående anmeldelse for hver gang, jf. punkt 6.4.2., og der fastsættes mere differentierede regler om regnskabsaflæggelse og revision, så de krav, der stilles, afhænger af indsamlingens omfang, og hvilken type indsamling der er tale om, jf. punkt 6.5.

Hertil kommer, at 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 regnskab fremover sendes til Indsamlingsnævnet, som offentliggør dette på nævnets hjemmeside. Udvalgets medlemmer fra ISOBRO har over for udvalget oplyst, at det koster omkring 2.- 4.000 kr. at indrykke en annonce med en offentliggørelse af et indsamlingsregnskab. Den foreslåede ordning medfører således færre omkostninger til annoncering for organisationerne, og en større del af de indsamlede midler kan dermed anvendes i overensstemmelse med indsamlingsformålet. Hertil kommer, at Indsamlingsnævnets samling af oplysninger om anmeldte indsamlinger, gade- og husindsamlinger, regnskaber mv. på Indsamlingsnævnets hjemmeside formentlig vil øge organisationernes kendskabsgrad hos befolkningen.

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 tilliden til organisationerne.

Da varetagelsen af Indsamlingsnævnets opgaver i væsentlig grad er brancheorienteret, finder udvalget på denne baggrund, at indsamlingsorganisationerne selv bør dække Indsamlingsnævnets omkostninger i forbindelse med dets oprettelse og drift, f.eks. i form af en gebyrfinansieret ordning.

Udvalget foreslår dog, at der sker en begrænset finansiering af det offentlige svarende til de opgaver, som politiet efter udvalgets anbefalinger ikke længere skal varetage.

7 Lovudkast med bemærkninger

7.1 Lovudkast

Forslag til lov om indsamlinger

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. Loven finder endvidere anvendelse ved hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer i det omfang, det er angivet i § 9.

Stk. 3. Ved salg er der tale om 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:

- 1) Private indsamlinger, hvorved forstås indsamlinger, hvor opfordringen rettes til indsamlerens bekendte, eller 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 forstås af vedkommende trossamfund eller mødearrangør.
- 4) Indsamlinger foretaget blandt juridiske personer.
- 5) Indsamlinger til støtte for politiske partier. Gade- og husindsamling til dette formål må dog ikke finde sted.

Anmeldelsespligt

§ 3. En indsamling skal anmeldes til Indsamlingsnævnet, jf. 11, inden den iværksættes, jf. dog § 4, stk. 1.

Stk. 2. Indsamlingsnævnet fører en fortegnelse over de indsamlinger, der er anmeldt efter stk. 1. Fortegnelsen skal være tilgængelig for offentligheden.

§ 4. Organisationer, der er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, kan foretage indsamlinger uden anmeldelse til Indsamlingsnævnet. Det er dog en betingelse herfor, at de pågældende organisationer indsender de i stk. 2 nævnte oplysninger til Indsamlingsnævnet.

Stk. 2. Organisationer omfattet af stk. 1 skal forinden iværksættelse af indsamlinger uden anmeldelse indsende oplysninger til Indsamlingsnævnet om,

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

Stk. 3. Organisationen skal endvidere på organisationens egen hjemmeside give oplysninger om, hvilke konkrete indsamlinger der pågår.

Stk. 4. Indsamlingsnævnet fører en fortegnelse over de organisationer, som er omfattet af stk. 1. Fortegnelsen skal være tilgængelig for offentligheden.

Gade- og husindsamling og kædebreve

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

Stk. 2. Indsamlingsnævnet kan efter ansøgning meddele tilladelse til foretagelse af én årlig landsdækkende eller geografisk afgrænset husindsamling eller en enkeltstående indsamling, 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 indebærer, at ansøgeren på dagen også kan foretage gadeindsamling.

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

Stk. 2. Indsamlingsnævnet kan dog i særlige tilfælde efter ansøgning meddele tilladelse til foretagelse af gadeindsamling.

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

§ 8. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om ansøgningers indhold og dokumentation og om betingelser for tilladelse efter §§ 5-6.

Indsamlingsetik

§ 9. Indsamlinger omfattet af denne lov skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik. De samme principper gælder for hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer ved personlig eller telefonisk henvendelse.

Stk. 2. Klager over overtrædelse af stk. 1 kan indgives til Indsamlingsnævnet.

Indsamlingsnævnet

§ 10. Der oprettes et indsamlingsnævn bestående af en formand, der skal være jurist, og 4 andre medlemmer, der beskikkes af justitsministeren. 2 medlemmer beskikkes efter indstilling fra Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation, 1 beskikkes som erhvervslivets repræsentant efter indstilling fra Dansk Erhverv og 1 beskikkes som offentlighedens repræsentant efter indstilling fra Forbrugerrådet.

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

§ 11. Indsamlingsnævnet har det overordnede tilsyn med indsamlinger. Nævnet skal modtage anmeldelser af påtænkte indsamlinger og modtage og offentliggøre regnskaber for indsamlinger på Indsamlingsnævnets hjemmeside.

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

Stk. 3. Indsamlingsnævnet træffer afgørelse i sager om,

- a) tilladelse til foretagelse af husindsamlinger efter § 5, stk. 2 og gadeindsamlinger efter § 6, stk. 2,
- b) tilladelse til anvendelse af indsamlede midler til andre formål end angivet i anmeldelsen og
- c) overtrædelse af god indsamlingsskik, jf. § 9.

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

§ 12. Indsamlingsnævnet afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til 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 på sin hjemmeside samt pålægge en indsamler eller hjælpeorganisation at offentliggøre den kritiske udtalelse på sin hjemmeside.

§ 13. Indsamlingsnævnet kan kræve, at en indsamler afgiver yderligere oplysninger til belysning af en anmeldelse eller afgørelse eller af, om et forhold giver anledning til nærmere undersøgelse.

§ 14. Indsamlingsnævnet afgiver hvert år en beretning til justitsministeren om nævnets virksomhed det foregående år. Beretningen offentliggøres.

§ 15. Indsamlingsnævnet bistås af et sekretariat.

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

Stk. 3. Justitsministeren kan bestemme, at udgifterne til nævnets virksomhed helt eller delvist skal afholdes af indsamlingsorganisationerne. Justitsministeren kan i nævnets forretningsorden fastsætte regler om betaling af gebyr for nævnsbehandling.

Bemyndigelse

§ 16. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om fremgangsmåden ved indsamlinger og om den kontrol, som skal udøves med anvendelsen af de indsamlede midler.

Straf og ikrafttræden mv.

§ 17. Overtrædelse af § 2, nr. 5, 2. pkt., § 3, § 5, stk. 1, og § 6, stk. 1, straffes med bøde, med mindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Stk. 2. I forskrifter, der udfærdiges i medfør af § 16, 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.

§ 18. Loven træder i kraft den [...]

Stk. 2. Lovbekendtgørelse nr. 555 af 6. juni 2006 om offentlige indsamlinger og pyramidespil, som ændret ved lov nr. 848 af 1. juli 2010, ophæves.

[*Stk. 3.* Evt. overgangsordning]

§ 19. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger.

7.2 Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1.

Den foreslåede bestemmelse fastlægger anvendelsesområdet for loven og indeholder en definition af, hvad der skal forstås ved indsamling.

Til stk. 1.

Definitionen i § 1 viderefører den hidtil gældende bestemmelse i indsamlingslovens § 1, stk. 2. Begrebet ”offentlig” indsamling udgår dog af definitionen. Det er herefter udgangspunktet, at alle indsamlinger er omfattet af loven, men at private indsamlinger undtages fra loven, jf. lovens § 2, nr. 1. Den omstændighed at det nu er udgangspunktet, at alle indsamlinger er omfattet af loven, må antages at medføre en mindre udvidelse af anvendelsesområdet for loven.

Endvidere præciseres det, at der ved indsamling forstås en opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål. Herudover præciseres det, at enhver form for opfordring til at yde bidrag er omfattet af bestemmelsen. En opfordring kan både foreligge i mundtlig eller 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.

Opfordringer til at yde bidrag ved såkaldte donationsmoduler på hjemmesider med angivelse af bankoplysninger og et kontonummer, hvortil bidrag kan indbetales, er også omfattet af definitionen af en indsamling.

Ved bidrag forstås i denne lov 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. lovens § 2, nr. 2.

Hvervning af medlemmer eller donorer af en forening eller en organisation anses ikke for at være en indsamling i lovens forstand. Det er dog en forudsætning herfor, at der vil være 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. Opfordringer til at yde bidrag til organisationens arbejde, eksempelvis med enkeltbetalinger eller oplysning om kontonummer, således at organisationen kan hæve et aftalt beløb på den pågældende bidragydners konto via BetalingsService, må anses for at være omfattet af indsamlingsbegrebet, hvis ikke den pågældende derved opnår en særlig etableret tilknytning til organisationen, som f.eks. et medlemskab eller et donorskab.

Der henvises til betænkningens punkt 6.2.

Til stk. 2.

Lovens almindelige anvendelsesområde omfatter ikke hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer på gaden, når situationen ikke kan kategoriseres som indsamling, jf. betænkningens punkt 3.8. og 6.10.2. Da udvalget foreslår, at lovens generalklausul om etisk adfærd i forbindelse med indsamlinger også skal omfatte hjælpeorganisationers hvervning af medlemmer på gaden, er lovens anvendelsesområde udvidet til at omfatte disse situationer. Se i øvrigt bemærkningerne til § 9, stk. 1.

Til stk. 3.

Det foreslås, at der ved salg er tale om indsamling, når det i umiddelbar tilknytning til salget tilkendes, at købesummen eller en del heraf går til et forud angivet formål.

Justitsministeriet har i praksis 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 altså en udvidelse af indsamlingsbegrebet i relation til salg. Tilfælde, hvor en erhvervsdrivende eller en organisation, som sælger produkter og herefter vælger at donere et beløb til velgørende formål, men ikke i umiddelbar tilknytning til salget tilkender, at en del af købesummen går til velgørende formål, vil ikke være at betragte som indsamlinger. Organisationer mv. kan dog have et sådant overordnet formål med driften, at der vil være tale om indsamling, uanset 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 har mulighed for at vælge blandt flere organisationer, som skal modtage en del af købesummen, men 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.

Hvorvidt det er den velgørende organisation eller virksomheden, som forestår indsamlingen, der er ansvarlig for at iagttage reglerne om anmeldelsespligt, regnskab mv., afhænger af en konkret vurdering af, hvem der forestår indsamlingen,

Der henvises til betænkningens punkt 6.2.3.

Til § 2.

Bestemmelsen opregner de former for indsamlinger, der ikke omfattes af loven. Der er i vidt omfang tale om en videreførelse af den gældende retstilstand, men det foreslås at samle alle undtagelserne til lovens anvendelsesområde i en enkelt bestemmelse.

Til nr. 1.

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

Hermed videreføres den gældende retstilstand, hvorefter loven kun finder anvendelse på offentlige indsamlinger, som defineret i indsamlingslovens § 1, stk. 2.

Der foreslås dog en sproglig ændring, så bestemmelsen bliver mere tidssvarende. Således erstattes ordet ”indbyderne” med ”indsamleren”, og ”tilknytning til de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker” erstattes med ”tilknytning til indsamlingsformålet”.

De private indsamlinger kan opdeles i to kategorier.

For det første er en indsamling 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 afskeds gave til en afgangende medarbejder, 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 afhænger af 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 afhænger ligeledes af 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 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. Som et typisk eksempel på private indsamlinger i denne kategori, kan nævnes indsamlinger, der iværksættes af foreninger blandt for-

eningens medlemmer til fordel for et foreningsformål. Hvor det drejer sig om indsamlinger inden for et begrænset lokalt område, vil ovennævnte vurdering ofte falde ud til, at sådanne indsamlinger må betragtes som private. Hvis der 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 indsamlinger i et lokalområde forestået af skoleelever til støtte for et lejrskoleophold eller indsamlinger i et lokalområde til støtte for, at den lokale biograf kan fortsætte. En indsamling inden for eksempelvis 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.

Der henvises til betænkningens punkt 6.3.1.

Til nr. 2.

Efter *nr. 2* gælder loven ikke for indsamlinger af brugte ting af ringe værdi. Bestemmelsen er enslydende med den gældende bestemmelse i lovens § 5, 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 henvises til betænkningens punkt 6.3.2.

Til nr. 3.

Efter *nr. 3* gælder loven ikke for indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forestås af vedkommende trossamfund eller mødearrangør. Bestemmelsen er enslydende med den gældende bestemmelse i lovens § 5, nr. 2, bortset fra, at betegnelsen ”kirkesamfund” er erstattet af betegnelsen ”trossamfund” for at opnå et mere tidssvarende ordbrug. Der er ikke tilsigtet en indholdsmæssig ændring i forhold til den gældende bestemmelse i lovens § 5, nr. 2.

Der henvises til betænkningens punkt 6.3.3.

Til nr. 4.

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, da det fremgår af cirkulære nr. 11232 af 2. november 1993, at formuleringen i indsamlingslovens § 1, stk. 2, ”andre end personer, der er indbyderne personlig bekendte”, henviser til andre **fysiske** personer, hvorimod lovens be-

stemmelser ikke gælder for indsamlinger foretaget blandt juridiske subjekter, herunder f.eks. erhvervsvirksomheder.

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

Der henvises til betænkningens punkt 6.3.5.

Til nr. 5.

Efter *nr. 5* gælder loven ikke for indsamlinger til støtte for politiske partier. Gade- og husindsamlinger til dette formål må dog ikke finde sted. Der vil således ikke efter bestemmelserne i §§ 5, stk. 2 og § 6, stk. 2 kunne meddeles tilladelse til gade- og husindsamlinger til støtte for politiske partier. Bestemmelsen er en videreførelse af den gældende bestemmelse i lovens § 4.

Der henvises til betænkningens punkt 6.3.6.

Til § 3.

Til stk. 1.

Efter den foreslåede bestemmelse skal en indsamling anmeldes til et nyoprettet Indsamlingsnævn inden den iværksættes, jf. dog § 4 om visse organisationer med adgang til at foretage indsamlinger uden anmeldelse.

Efter den hidtil gældende bestemmelse i lovens § 1, stk. 1, skal en offentlig indsamling anmeldes til politiet, inden den iværksættes. Det fremgår endvidere af den gældende indsamlingsbekendtgørelse § 7, at der skal tilsendes politiet et eksemplar af regnskabet. Politiet skal efter gældende ret vurdere, om de indsamlede midler er anvendt i overensstemmelse med det formål, der er angivet i anmeldelsen. Herudover indleder politiet efterforskning med henblik på en afklaring af, om der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende i tilfælde af, at der opstår mistanke om kriminelle handlinger, herunder om midlerne fra en indsamling går til et ulovligt formål.

Den foreslåede ændring indebærer, at udgangspunktet fortsat er, at en indsamling skal anmeldes, men der foreslås en central indgang til indsamlingsområdet, herunder en central enhed til at modtage anmeldelser. Anmeldelsespligten skal muliggøre den kontrol, der skal udøves af Indsamlingsnævnet. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om kravene til anmeldelsen, jf. bemærkningerne til § 16.

Der henvises til betænkningens punkt 6.4.

Til stk. 2.

Det foreslås, at Indsamlingsnævnet skal føre en fortegnelse over de indsamlinger, der er anmeldt efter stk. 1, og at denne fortegnelse skal være tilgængelig for offentligheden.

Til § 4.

Til stk. 1.

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

Det foreslås som noget nyt, at visse organisationer skal kunne foretage indsamlinger uden anmeldelse. Det forudsættes dog til gengæld, at disse organisationer opfylder en række betingelser, som skal sikre at indsamlede midler anvendes i overensstemmelse med formålet, at der er regnskabsmæssig kontrol, og at det er muligt for bidragydere at få kendskab til organisationens årsregnskab mv.

Ifølge 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 har godkendelse efter ligningslovens § 8A eller § 12, stk. 3.

Det foreslås, at det – ud over den fornødne godkendelse fra skattemyndighederne – skal være en betingelse for adgangen til at foretage indsamlinger uden anmeldelse, at de pågældende organisationer indsender en række oplysninger til Indsamlingsnævnet, som gør det muligt for Indsamlingsnævnet at foretage den nødvendige kontrol.

Der henvises til betænkningens punkt 6.4.2.2. og 3.10.5

Til stk. 2.

Det foreslås, at organisationer omfattet af stk. 1, forinden iværksættelse af indsamlinger uden anmeldelse, skal indsende oplysninger om navn og adresse på organisationen, oplysninger om på hvilken måde organisationen foretager indsamlinger, og til hvilke overordnede formål de indsamlede midler anvendes. Det er tanken, at organisationen forud for første indsamling uden anmeldelse skal indsende de pågældende oplysninger og herefter blot indsender nye oplysninger, hvis der er ændringer i det indsendte.

Det foreslås endvidere, at justitsministeren i en bekendtgørelse fastsætter regler om, at disse organisationer skal udarbejde et årsregnskab og en årsberetning, som efter regnskabsårets afslutning indsendes til Indsamlingsnævnet. Herved sikres kontrollen af, om midlerne er anvendt i overensstemmelse med formålet. Regnskaber og årsberetninger offentliggøres på Indsamlingsnævnets hjemmeside og på de pågældende organisationers egen hjemmeside.

Til stk. 3.

Udover at Indsamlingsnævnet på sin hjemmeside offentliggør, hvilke organisationer der har ret til at foretage indsamling uden forudgående anmeldelse skal den indsamlede organisation på sin egen hjemmeside skal oplyse, hvilke konkrete indsamlinger der pågår. Har organisationen ingen hjemmeside må offentliggørelse foregå på anden vis, f.eks. gennem et landsdækkende dagblad.

Til stk. 4.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 3* skal Indsamlingsnævnet føre en fortegnelse over de organisationer, som er omfattet af *stk. 1*, og fortegnelsen skal være tilgængelig for offentligheden.

Til § 5.

Til stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse viderefører forbuddet mod foretagelse af husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse.

Ved husindsamling forstås de 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 formål. Telefoniske henvendelser med opfordringer til at yde bidrag er også omfattet af forbuddet, uanset om opringningen sker, mens personen er på bopælen eller ej. Henvendelser til befolkningen med opfordringer til at yde bidrag pr. brev, SMS, e-mail og lignende er ikke omfattet af forbuddet og kan foretages efter de almindelige regler i §§ 3 eller 4.

Forbuddet skal 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.

Der henvises til betænkningens punkt 6.7.

Til stk. 2.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 2* kan Indsamlingsnævnet meddele tilladelse til foretagelse af husindsamling.

Efter den gældende lov er der en række undtagelser til forbuddet mod gade- og husindsamling. Således har en række navngivne foreninger adgang til en gang årligt at foretage gade- og husindsamling til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse tidligere har været givet. Herudover kan organisationer, som driver projektaktiviteter i udviklingslandene på grundlag af en rammeaftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet krav om egenfinansiering, en gang om året foretage landsdækkende gade- og husindsamling til disse projektaktiviteter.

Efter den foreslåede bestemmelse forlades princippet om, at en række navngivne foreninger kan foretage gade- og husindsamling og erstattes af muligheden for, at et nyoprettet Indsamlingsnævn meddeler tilladelse ud fra de kriterier som angives i bestemmelsen.

Indsamlingsnævnet fastsætter antallet af tilladelser til husindsamlinger ud fra hensynet til de gener for befolkningen, der kan være forbundet med denne indsamlingsform. Det bør – ikke mindst af hensyn til dem, der ikke ønsker at yde bidrag – tilstræbes, at indsamlinger, som indebærer, at befolkningen opsøges af indsamlere 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. Det foreslås på denne baggrund, at ca. 10 landsdækkende husindsamlingsdage i alt om året er passende.

Den foreslåede bestemmelse angiver de kriterier, der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om tilladelse til foretagelse af husindsamlinger kan meddeles. Tilladelse kan meddeles til en årlig landsdækkende husindsamling, til en husindsamling i et nærmere afgrænset geografisk område eller til foretagelse af en enkeltstående husindsamling ved indtrædelse af helt særlige begivenheder. Den sidstnævnte type af indsamling er karakteriseret ved, at den er opstået på baggrund af indtrædelsen af en helt særlig begivenhed, såsom en naturkatastrofe, og at indsamlingen i den anledning må forventes at få en sådan tilslutning hos befolkningen, at tilladelse til husindsamling bør gives. Der er tale om en snæver undtagelsesregel.

Kriterierne 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 god indsamling.

Til nr. 1.

Efter *nr. 1* stilles som betingelse, at organisationen er omfattet af § 4, stk. 1, dvs. at den pågældende organisation er godkendt af skattemyndighederne, som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, og som har indsendt de i § 4, stk. 2, nævnte oplysninger til Indsamlingsnævnet. Betingelsen 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.. Betingelsen indebærer, at der er en vis form for kontrol med organisationen.

Til nr. 2.

I nr. 2 opstilles som kriterium, at organisationen kan sandsynliggøre, at der ved indsamlingen indbringes et godt indsamlingsresultat.

Organisationen 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 dokumenteres eller sandsynliggøres, at organisationen kan mønstre et tilstrækkeligt antal indsamlere svarende til en dækningsgrad på omkring 25 procent. Der skal ved vurderingen lægges vægt på, om der er en hensigtsmæssig geografisk spredning.

Det foreslås, 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.

Til nr. 3.

I nr. 3 opstilles det kriterium, at organisationen har den fornødne folkelige forankring. I vurderingen af den folkelige forankring for en organisation indgår følgende faktorer:

- Organisationens indtægter. Dette er 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 projekt gennemførelse. Fortalervirksomhed forstås – ifølge Danida – som 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 kontakthflader. Dette er kontakter i form af samarbejdsaftaler eller netværk i det danske samfund.
- Organisationens informations- og oplysningsvirksomhed. Dette er en vurdering af organisationens bestræbelser på at øge kendskabsgraden hos den danske befolkning til organisationens indsatsområder.

Kriteriet om folkelig forankring bør være det afgørende i de situationer, hvor flere organisationer opfylder de øvrige betingelser om godkendelse af skatteministeren og krav til indsamlingsresultatet.

Til stk. 3.

Det foreslås, at det skal være muligt for en organisation, som har fået tilladelse til en årlig husindsamling, på denne dag også at foretage gadeindsamling.

Til § 6.

Til stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse viderefører forbuddet mod foretagelse af gadeindsamlinger ved personlig henvendelse.

Ved gadeindsamling 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. Opstilling af en indsamlingsbøsse i f.eks. et supermarkedet betragtes ikke som gadeindsamling.

Forbuddet skal beskytte befolkningen mod de gener, der kan være forbundet med at blive opsøgt på offentlige steder med opfordringer til at yde bidrag til forskellige formål.

Til stk. 2.

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

Der kan f.eks. meddeles tilladelse på organisationers særlige, veletablerede mærkedage eller ved 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. i forbindelse med naturkatastrofer.

Indsamlingsnævnet bør vurdere ansøgninger om tilladelse til gadeindsamling i lyset af det samlede indsamlingstryk i Danmark, herunder antallet af husindsamlinger, men også den ”belastning” af gaderummet, som medlemshvervninger på gaden kan udgøre. Organisationen bør – 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 og herunder særligt udvise en overskudsgrad, således at minimum 2/3 af de indsamlede midler går til det velgørende formål.

Der henvises til betænkningens punkt 6.8.

Til § 7

Forbuddet mod foretagelse af indsamlinger ved anvendelse af kædebrevs videreføres uændret.

Der henvises til betænkningens punkt 6.9.

Til § 8.

Det foreslås, at justitsministeren bemyndiges til at kunne fastsætte nærmere regler om ansøgningers indhold og dokumentation og om kriterierne for tilladelse efter §§ 5-6.

Til § 9.

Til stk. 1.

Bestemmelsen indfører som noget nyt en generalklausul, hvorefter indsamlinger omfattet af loven skal foregå i overensstemmelse med god indsamlingsskik.

Det foreslås, at der ved fastlæggelsen af de etiske retningslinjer om god indsamlingsskik tages udgangspunkt i de etiske retningslinjer, som er fastsat af ISOBRO. En væsentlig forskel vil dog være, at ISOBROs retningslinjer kun gælder for medlemmer af ISOBRO, mens generalklausulen foreslås at gælde for alle indsamlinger, som er omfattet af indsamloven.

De etiske retningslinjer gælder også for hjælpeorganisationers henvendelse af medlemmer ved personlig henvendelse på gaden eller telefonisk henvendelse.

Medlemshvervning er i sin rene form ikke en opfordring til at yde bidrag, som er omfattet af indsamloven, hvorfor bestemmelsen om at medlemshvervning er underlagt retningslinjerne om god indsamlingsskik er 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 situation være omfattet af bestemmelsens 1. pkt.

Der henvises til betænkningens punkt 6.11.

Til stk. 2.

Det foreslås, at Indsamlingsnævnet får kompetence til at behandle klager over overtrædelse af god indsamlingsskik. Indsamlingsnævnet skal således håndhæve de etiske regler inden for normens rammer og fastlægge, om der i et konkret tilfælde er sket overtrædelse af god indsamlingsskik.

Det foreslås, at de sanktionsmuligheder, som det nuværende af ISOBRO oprettede Indsamlingsetiske Nævn har, videreføres. Hvis Indsamlingsnævnet efter gennemgang af en sag finder, at en organisation har overtrådt generalklausulen, kan der udtales kritik af organisationen og ske en offentliggørelse heraf på Indsamlingsnævnets hjemmeside samt på indsamlerens egen hjemmeside. Indsamlingsnævnet vurderer, om anden form for offentliggørelse af tilkendegivelsen er påkrævet, f.eks. gennem udsendelse af en pressemeddelelse. Hjemlen til offentliggørelse af kritik og til at give pålæg om offentliggørelse følger af § 12, stk. 3.

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

Indsamlingsnævnet skal, for så vidt angår overtrædelser af den indsamlingsetiske generalklausul, foruden ved indgivelse af klage også af egen drift kunne optage en sag til behandling. 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.

Til § 10.

Til stk. 1.

Bestemmelsen indebærer, at der oprettes et helt nyt offentligt nævn, der betegnes Indsamlingsnævnet, og som har kompetence på indsamlingsområdet. Bestemmelsen fastsætter Indsamlingsnævnets sammensætning. Det foreslås, at nævnets formand skal være jurist. Nævnet skal derudover bestå af 2 medlemmer, der beskikkes efter indstilling fra ISOBRO, og 1 beskikkes som erhvervslivets repræsentant efter indstilling fra Dansk Erhverv og 1 beskikkes som offentlighedens repræsentant efter indstilling fra Forbrugerrådet. Alle nævnets medlemmer beskikkes af justitsministeren. Dansk Erhverv er upeget som indstillingsberettiget for erhvervslivet, idet Dansk Erhverv er en interesseorganisation, som på et generelt plan varetager erhvervslivets interesser. Forbrugerrådet er udpeget som indstillingsberettiget for forbrugerne, idet organisationen har et bredt sigte og til formål at sikre forbrugernes rettigheder. ISOBRO er indstillingsberettiget som indsamlingsorganisationernes repræsentant.

Til stk. 2.

Der foreslås en beskikkelsesperiode for både medlemmer og stedfortrædere for disse på 4 år, og genbeskikkelse kan finde sted.

I de situationer, hvor et medlem ikke længere repræsenterer den interesse, der lå til grund for den oprindelige indstilling til hvervet, vil den pågældende, som altovervejende hovedregel lade sig afbe-

skikke. I de tilfælde, hvor et medlem ikke af egen drift måtte lade sig afbeskikke, må indsamlingsnævnet, på begæring af den interesseorganisation, der indstillede medlemmet, kunne træffe afgørelse om, at medlemmet skal erstattes af en anden gennem en ny beskikkelse fra justitsministeren. Dette kan være tilfældet, hvor det pågældende medlem af nævnet har skiftet branche eller ikke længere repræsenterer den interesse, der ligger til grund for indstilling på saglig vis.

Til § 11.

Til stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse fastlægger nævnets kompetencer og opgaver. Efter bestemmelsen har nævnet det overordnede tilsyn med indsamlinger. Derudover skal nævnet modtage anmeldelser af påtænkte indsamlinger og modtage og offentliggøre regnskaber for indsamlinger. Nævnet skal altså påse, at der bliver indsendt de krævede oplysninger, og at kravene både i indsamlingsloven og i indsamlingsbekendtgørelsen er overholdt.

Til stk. 2.

Indsamlingsnævnet fører 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, må forholdet anmeldes til politiet.

Til stk. 3.

Den foreslåede bestemmelse oplister de sager, som Indsamlingsnævnet træffer afgørelse i.

Til stk. 4.

Det foreslås, 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. 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.

Til § 12.

Til stk. 1.

Efter bestemmelsen foreslås det, at Indsamlingsnævnet får ret til at afvise klager, selv om de almindelige betingelser for at indgive klage er opfyldt. Den 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 tages hensyn til, om en nærme-

re undersøgelse vil stå i rimeligt forhold til undersøgelsens forventede resultat sammenholdt med ressourcer og den aktuelle sagsmængde.

Til stk. 2.

Det foreslås, at sagen skal kunne slutes, uden at Indsamlingsnævnet forelægger klagen for den indklagede, hvis klagen ikke giver Indsamlingsnævnet anledning til kritik.

Til stk. 3.

Bestemmelsen giver hjemmel til, at Indsamlingsnævnet på sin hjemmeside kan offentliggøre udtalelser af kritik samt pålægge en indsamler eller hjælpeorganisation at offentliggøre den kritiske udtalelse på sin hjemmeside.

Til § 13.

Bestemmelsen giver hjemmel til, at Indsamlingsnævnet kan kræve, at en indsamler afgiver yderligere oplysninger. Dette kan blive aktuelt i forbindelse med, at en anmeldelse eller en klage mv. har givet Indsamlingsnævnet anledning til at undersøge et forhold nærmere, og er i tvivl om de faktiske eller juridiske omstændigheder, der angår indsamlingen eller indsamleren.

Til § 14.

Efter bestemmelsen foreslås det, at Indsamlingsnævnet en gang årligt afgiver en beretning til justitsministeren om nævnets virksomhed det foregående år, og at denne beretning offentliggøres.

Til § 15.

Til stk. 1.

Efter den foreslåede bestemmelse bistås nævnet af et sekretariat. Sekretariatet bemyndiges til at varetage konkrete opgaver på vegne af Indsamlingsnævnet. Sekretariatet skal således stå for den daglige drift, eksempelvis modtagelse og offentliggørelse af regnskaber, samt drift af en hjemmeside med relevante oplysninger om konkrete indsamlinger. Sekretariatet skal have indsamlingsfaglig og juridisk kompetence, men også it-kendskab og en vis regnskabsteknisk viden.

Til stk. 2.

Det foreslås, at justitsministeren efter forhandling med Indsamlingsnævnet fastsætter nævnets forretningsorden.

Til stk. 3.

Den foreslåede bestemmelse giver mulighed for, at Justitsministeren kan bestemme, at udgifterne til nævnets virksomhed, herunder til nævnets sekretariat, helt eller delvis skal afholdes af indsamlingsorganisationerne.

Justitsministeren kan i forretningsordnen fastsætte regler om betaling af gebyr for nævnsbehandling til finansiering af de med behandlingen forbundne udgifter.

Til § 16.

I medfør af den foreslåede bestemmelse bemyndiges justitsministeren til at fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved indsamlinger og om den kontrol, som skal udøves med anvendelsen af de indsamlede midler.

Det foreslås, at der i en bekendtgørelse fastsættes nærmere regler om bl.a. kravene til indsamlinger. Det forudsættes, at der fastsættes differentierede regler for indsamlinger, således at de krav der stilles til en indsamling afhænger af, hvilke type indsamling der er tale om. Det foreslås, at der fastsættes lempeligere krav, herunder regnskabskrav, til indsamlinger, som foretages af almennyttige organisationer, som er godkendt efter den foreslåede § 4, stk. 2.

Herudover skal bekendtgørelsen fastsætte regler om kravene til indsamlingsanmeldelser, bagatelgrænser, revisionskrav, offentliggørelse mv.

Til § 17.

Til stk. 1.

Efter den foreslåede bestemmelse kan overtrædelse af en række af indsamlingslovens bestemmelser straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Det drejer sig om overtrædelse af forbuddet mod gade- og husindsamling til støtte for politiske partier (§ 2, nr. 5, 2. pkt.), manglende anmeldelse af en indsamling inden den iværksættes (§ 3, stk. 1), forbuddet mod husindsamling (§ 5, stk. 1) og forbuddet mod gadeindsamling (§ 6, stk. 1).

Til stk. 2.

Den foreslåede bestemmelse gør det muligt at fastsætte straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifter, der udfærdiges i medfør af § 16. 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 bødestrafte.

Til stk. 3.

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 foranstalles 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 § 18.

Til stk. 1.

Bestemmelsens stk. 1 indeholder lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

Til stk. 2.

Bestemmelsens stk. 2 ophæver den gældende indsamlingslov.

Til § 19.

Bestemmelsen giver mulighed for, at indsamlingsloven sættes i kraft for Færøerne og Grønland ved kongelig anordning med de afvigelser, der følger af de særlige færøske og grønlandske forhold.

8 Udkast til ny indsamlingsbekendtgørelse

Bekendtgørelse om indsamlinger

I medfør af § 16 og § 17, stk. 2, i lov nr. [...] om indsamlinger fastsættes:

§ 1. En indsamling skal forestås af en juridisk person med et CVR-nummer eller mindst 3 fysiske personer. Der skal angives mindst en her i landet boende myndig person, som skal være medansvarlig for de forpligtelser, der påhviler arrangørerne.

§ 2. Anmeldelse efter lovens § 3 skal indgives til Indsamlingsnævnet.

Stk. 2. Anmeldelsen skal indeholde oplysning om,

- 1) hvem der forestår indsamlingen,
- 2) i hvilket tidsrum indsamlingen foretages,
- 3) i hvilket område indsamlingen skal foregå,
- 4) på hvilken måde indsamlingen foretages, og
- 5) til hvilket formål midlerne skal anvendes.

§ 3. Ved indsamlinger, der foretages ved opstilling af indsamlingsbøsser, kan Indsamlingsnævnet fastsætte vilkår om indretning, anbringelse og tømning af indsamlingsbøsserne.

§ 4. Indsamlede midler skal indsættes på en konto i et pengeinstitut. Kontoen skal enten være oprettet til dette særlige formål eller være af en karakter, der giver mulighed for, at de indsamlede midler kan adskilles fra hinanden og fra andre midler på kontoen. Midlerne kan dog også anbringes i obligationer, hvori myndiges båndlagte arv kan anbringes. Der må kun kunne rådes over midlerne ved underskrift af mindst 2 personer i forening.

Stk. 2. Midlerne må ikke uden Indsamlingsnævnets tilladelse anvendes til andet formål end angivet i anmeldelsen. Dog kan der anvendes et rimeligt beløb til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen.

§ 5. Der skal føres behørigt regnskab over samtlige indtægter og udgifter. I regnskabet skal såvel udgifterne ved administrationen som anvendelsen af overskuddet være specificeret. Regnskabet skal, for så vidt det ikke alene angår en bestemt indsamling, indeholde en note, der beskriver, hvilke indsamlinger virksomheden har foretaget og som bekræfter, at indsamlingen er foretaget i overensstemmelse med loven. Regnskabet skal endvidere indeholde en beretning om indsamlingsaktivite-

ter. Hvis det indsamlede beløb overstiger 50.000 kr., skal regnskabet revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor. Revisor skal påse, at der foreligger fornøden dokumentation.

Stk. 2. Såfremt der ikke ved regnskabets afslutning foreligger dokumentation for overskuddets anvendelse, skal revisor inden 1 år efter regnskabets aflæggelse afgive en erklæring herom.

§ 6. Regnskabet skal inden 6 måneder efter indsamlingens afslutning sendes til Indsamlingsnævnet, som offentliggør regnskabet på nævnets hjemmeside, jf. dog stk. 2. Indsamleren skal offentliggøre regnskabet på sin egen hjemmeside.

Stk. 2. Ved indsamlinger, der varer mere end 1 år, og ved indsamlinger der foretages af organisationer, der er godkendt af skatteministeren som berettiget til at modtage gaver, som kan fradrages ved indkomstopgørelsen, skal der til Indsamlingsnævnet sendes et årsregnskab inden 6 måneder efter hvert kalenderårs udløb.

Stk. 3. Fristen for indsendelse af regnskabet kan forlænges af Indsamlingsnævnet.

Stk. 4. Såfremt der ikke ved indsendelsen af regnskabet foreligger dokumentation for overskuddets anvendelse, skal erklæring herom i henhold til § 5, stk. 2, senere offentliggøres efter reglerne i stk. 1.

§ 7. Gade- eller husindsamling kan kun foretages efter tilladelse fra Indsamlingsnævnet, som påser den løbende koordination af disse indsamlinger.

Stk. 2. For disse indsamlinger gælder foruden reglerne i §§ 1-6 følgende regler:

- 1) Indsamlingen skal slutte senest kl. 18,
- 2) børn under 11 år må ikke anvendes som indsamlere, og børn mellem 11 og 18 år må kun anvendes til husindsamling, hvis de følges to og to og
- 3) husindsamling må kun finde sted én gang hos hver husstand,

Stk. 3. Ved indsamlinger med indsamlingsbøsser kan Indsamlingsnævnet fastsætte vilkår om bøssernes indretning.

§ 9. Overtrædelse af bestemmelserne i § 1, § 2, §§ 4-6, og § 7, stk. 2, straffes med bøde. På samme måde straffes den, der overtræder vilkår, der er fastsat af Indsamlingsnævnet i henhold til § 3 eller § 7, stk. 3.

§ 10. Bekendtgørelsen træder i kraft den [...].

Stk. 2. Bekendtgørelse nr. 523 af 15. december 1971 om offentlige indsamlinger, som ændret ved bekendtgørelse nr. 139 af 24. marts 1981, ophæves.

9 Bilag 1. ISOBROs indtægtsundersøgelse (2005-2009)

ISOBRO

**Analyse af udviklingen i de danske ind-
samlingsorganisationers indtægter mv. i
perioden 2005 - 2009**

Indholdsfortegnelse

	<u>Side</u>
1. Indledning og formål	1
2. Gennemførelse af undersøgelsen	1
3. Konklusion	3
4. Afslutning	4

Bilag 1	De deltagende organisationer
Bilag 2	Udviklingen i de forskellige indtægtstyper i absolutte tal (faste priser)
Bilag 3	Udviklingen i de forskellige indtægtstyper i indekserede tal (faste priser)
Bilag 4	Fordelingen af indtægtstyper på organisationstyper vist grafisk
Bilag 5	Skema til indberetning af oplysninger til analysen

1. Indledning og formål

ISOBRO og Deloitte har i samarbejde gennemført flere analyser af udviklingen og tendenserne i de danske indsamlingsorganisationers indtægter ved følgende rapporter:

- Analyse af udviklingen i perioden fra 1998 – 2002.
- Analyse af udviklingen i perioden fra 2002 – 2004.
- Analyse af udviklingen i perioden fra 2002 – 2005.
- Analyse af udviklingen i perioden fra 2002 – 2006.
- Analyse af udviklingen i perioden fra 2003 – 2007.
- Analyse af udviklingen i perioden fra 2004 – 2008.

I forlængelse heraf har ISOBRO og Deloitte i efteråret 2010 gennemført nærværende analyse af udvikling og tendenser i ISOBRO medlemmernes indtægtsgrundlag for perioden 2005 – 2009. Analysen er baseret på oplysninger om organisationernes indtægter ifølge grundlaget om ansøgning om økonomisk støtte til landsdækkende frivillige organisationer, der søger om tips- og lottomidler hos bl.a. Socialministeriet. Enkelte af de organisationer, der indsendte oplysninger til analysen for perioden 2005 – 2008, har ikke indsendt supplerende oplysninger for 2009. Vi har ved udarbejdelsen af analysen for 2005 – 2009 ikke medtaget oplysninger for disse organisationer for at opnå sammenlignelighed årene imellem, og analysens tal for tidligere år kan således ikke findes i tidligere års analyser.

Formålet med undersøgelsen er at give den enkelte organisation - såvel små som store - et indblik i udviklingen i indtægterne til inspiration i forbindelse med udarbejdelse af strategier og handlingsplaner for indsamling af midler.

Herudover er analysen gennemført med det formål at undersøge om de væsentlige udviklingstendenser, der blev identificeret ved de tidligere seks analyser, er fortsat i 2009.

Analyse af udvikling og tendenser er overordnet, og det er alene væsentlige udviklingstendenser, der kort er beskrevet i nærværende rapport.

Indsamling og bearbejdning af talmaterialet samt udarbejdelse af analysen gennemføres af Deloitte, og alle oplysninger modtaget fra de deltagende organisationer er behandlet fortroligt.

2. Gennemførelse af undersøgelsen

De deltagende organisationer

Der er rettet henvendelse til alle ISOBRO's medlemmer, og 78 organisationer har svaret og deltaget i analysen.

Vi skønner, at de deltagende 78 organisationers indtægter m.m. svarer til i størrelsesorden 65 – 70 % af de samlede indtægter m.m. hos de danske indsamlingsorganisationer, og analysen anses for repræsentativ.

Deltagerne fremgår af bilag 1. Deltagerne er inddelt i følgende kategorier:

- Internationale hjælpeorganisationer
- Kirkelige organisationer
- Nationale, sociale og humanitære hjælpeorganisationer
- Natur/miljø/dyreværnsorganisationer
- Sygdomsbekæmpende/handicaporganisationer

Indtægtsoplysninger

Deltagerne er anmodet om at specificere indtægterne i følgende kategorier (jf. bilag 5):

1. Bruttoindtægter
2. Overskud af indsamlinger
3. Medlemskontingenter inkl. gaver fra bidragydere
4. Indtægt ved arv
5. Overskud ved arrangementer samt salg af handelsvarer
6. Bidrag, tilskud og donationer modtaget fra henholdsvis ydet til andre organisationer (netto)
7. Egenfinansiering i alt (2 + 3 + 4 + 5 + 6)

Analysegrundlaget og de modtagne oplysninger er opgjort summarisk. Det skal fremhæves, at der i analysen for året 2005 også indgik tal for de samlede offentlige tilskud, der indgår i bruttoindtægterne. De enkelte organisationer har ikke oplyst tallet for de samlede offentlige tilskud for perioden 2006 - 2009, hvorfor nærværende analyse i modsætning til analysen for året 2005 ikke indeholder informationer om udviklingen i de offentlige tilskud.

Inflation

Udviklingen kommenteres dels ud fra absolutte tal og dels ud fra indekserede tal i faste priser (korrigeret for inflation) (jf. bilag 3). Ved korrektion for inflation er anvendt udviklingen i nettoprisindekset, der i perioden har udviklet sig således, hvor 2005 = 100:

	Indeks
2005	100,0
2006	102,0
2007	104,0
2008	107,9
2009	110,1

3. Konklusion

De overordnede udviklingstendenser (korrigeret for inflation) baseret på tal fra de deltagende organisationer i perioden 2005 – 2009 er følgende:

- Bruttoindtægterne er samlet set steget med 9 % igennem hele perioden vel at mærke korrigeret for inflationen. Udviklingen rummer store forskelle mellem kategorierne af organisationer. Især de internationale hjælpeorganisationer har vist en betydelig fremgang på 325 mio.kr. fra 2005 til 2009 svarende til 10 %. Hovedparten hidrører fra fremgangen fra 2008 til 2009, der bl.a. indeholder indsamling til katastrofen på Haiti. Natur/miljø/dyreværns-organisationer viser en kraftig stigning på 40 mio.kr. svarende til 51 % i forhold til 2005. De sygdomsbekæmpende/handicaporganisationer har øget bruttoindtægterne med 155 mio.kr. svarende til 15 %.
- Der er et stort fald i overskud af indsamlinger fra 2005 til 2006. Dette skal ses i lyset af ekstraordinært store indsamlinger blandt de internationale organisationer til naturkatastrofer i 2005. Fra og med 2006 har overskud af indsamlinger samlet set været svagt stigende. De internationale hjælpeorganisationer har øget overskuddet af indsamlinger med 42 mio. kr. svarende til 29 %. De nationale, sociale og humanitære hjælpeorganisationer har i perioden 2006-2009 øget overskuddet af indsamlinger med næsten 6 mio.kr. svarende til 18 %.
- Udviklingen i medlemskontingenter inkl. gaver fra bidragsydere har samlet set vist en betydelig fremgang på 345 mio. kr. svarende til 32 %. Det er især de internationale hjælpeorganisationer, der beløbsmæssigt er steget markant. Procentuelt viser natur/miljø/dyreværnsorganisationer den største fremgang på 58 %.
- Indtægter fra arv er samlet set steget med 21 %, og stigningen kan henføres til alle kategorier af organisationer. De nationale, sociale og humanitære hjælpeorganisationer har femdoblet deres indtægter fra arv siden 2005 til 16 mio. kr. Beløbsmæssigt er det dog de internationale hjælpeorganisationer, som er steget mest med 33 mio. kr. til 111 mio. kr..
- Overskud af arrangementer samt salg af handelsartikler er samlet set steget med næsten 22 mio.kr. svarende til 12 %. Her er det især de kirkelige organisationer, der viser en fremgang på 14 mio. kr. svarende til 28 %, og de sygdomsbekæmpende/handicaporganisationer, der viser en fremgang på næsten 9 mio. kr. svarende til 19 %.
- Egenfinansieringen er samlet set steget for de deltagende organisationer med 235 mio. kr. svarende til 11 %. Alle typer af organisationer har øget deres egenfinansiering undtagen de internationale hjælpeorganisationer, hvor den er faldet 3 % siden 2005. For de internationale hjælpeorganisationer var året 2005 som tidligere nævnt præget af ekstraordinært store indsamlinger til naturkatastrofer. Med et fald på kun 3 % sammenlignet med 2005 har de internationale hjælpeorganisationer således opnået et højt egenfinansieringsniveau, hvilket kan tilskrives øgede medlemskontingenter inkl. gaver fra bidragsydere.

4. Afslutning

Vi håber, at analysen giver anledning til inspiration og debat i de enkelte foreninger. Vi modtager gerne forslag til forbedringer til brug for fremtidige undersøgelser.

Afslutningsvis vil ISOBRO og Deloitte gerne benytte lejligheden til at takke alle, som har medvirket i denne indtægtsundersøgelse.

København, den 3. december 2010

Deloitte
Statsautoriseret Revisionsaktieselskab

ISOBRO

Christian Dalmose Pedersen
statsautoriseret revisor

Robert Hinnerskov
Generalsekretær

Bilag 1: De deltagende organisationer

ADRA Danmark
 Afrika Intouch
 AIDS fondet
 Amnesty International
 Apostolsk Kirke i Danmark
 Areopagos
 ASF Dansk Folkehjælp
 Baptistkirken i Danmark
 Bibellæser-Ringen
 Blå Kors Danmark
 BOS Danmark
 Brodremenighedens Danske Mission
 BØRNEfonden
 CARE Danmark
 Caritas Danmark
 Danmarks Folkekirkelige Søndagsskoler
 Danmarks Naturfredningsforening
 Danmission
 Dansk Bibelinstitut
 Dansk Blindesamfund
 Dansk Ethioper Mission
 Dansk Europamission
 Dansk Flygtningehjælp
 Dansk Missionsråd
 Dansk Røde Kors
 Dansk Somands og Udlandskirker
 Den Danske Diakonissestiftelse
 Den Danske Israelsmission
 Det Danske Bibelselskab
 Dyreværnet - værn for værgeløse dyr
 Folkekirkens Nødhjælp
 Foreningen Agape
 Foreningen Grønlandske Børn
 Frelsens hær
 Friluftsmmissionen
 Gigtforeningen
 Hjerteforeningen

Bilag 1: De deltagende organisationer (fortsat)

Høreforeningen
 IAS
 IBIS
 Indenlandsk Somandsmission
 Julemærkefonden
 Katolsk Kirke
 Kattens Værn
 KFS
 KFUKs Sociale Arbejde
 KFUM og KFUK i Danmark
 KFUMs Sociale Arbejde
 KFUMs Soldatermission
 Kirkelig Forening for den Indre Mission i Danmark
 KLF, Kirke & Medier
 Kræftens Bekæmpelse
 Landsforeningen LEV
 Luthersk Missionsforening
 Læger uden Grænser/Medecins Sans Frontieres (MSF)
 Lærernes Missions Forening
 Mellemfolkeligt Samvirke
 Menighedsfakultetet
 Mission Afrika
 Mission Aviation Fellowship Denmark - (MAF Danmark)
 Mission Øst
 Missionen blandt Hjemløse
 Muskelsvindfonden
 Modrehjælpen
 PTU
 Red Barnet
 Samvirkende Menighedsplejer
 Scleroseforeningen
 SOS Børnebyerne, Danmark
 Spedalskhedsmissionen
 Syvende Dags Adventistkirken
 Ungdom med opgave
 UNICEF Danmark
 Ventilen

Bilag 1: De deltagende organisationer (fortsat)

WSPA

Ældre Sagen

Ønskefonden

Åbne Døre

Bilag 2: Udviklingen i de forskellige indtægtstyper i absolutte tal (faste priser)

1.1 Omsætning (bruttoindtægter)					
Organisationstype	2005 t.kr.	2006 t.kr.	2007 t.kr.	2008 t.kr.	2009 t.kr.
International hjælpeorganisation	3.285.004	2.961.716	3.093.847	3.316.094	3.610.593
Kirkelig organisation	819.864	764.503	818.566	811.956	819.575
National, social og humanitær hjælpeorganisation	499.749	493.598	547.007	572.245	517.568
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	80.273	81.574	97.951	105.216	120.826
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	1.016.801	1.044.125	1.031.160	1.115.700	1.171.771
Total	5.701.691	5.345.516	5.588.531	5.921.211	6.240.333

1.2 Overskud af indsamlinger					
Organisationstype	2005 t.kr.	2006 t.kr.	2007 t.kr.	2008 t.kr.	2009 t.kr.
International hjælpeorganisation	420.966	143.785	163.427	180.922	185.523
Kirkelig organisation	30.926	26.509	31.094	24.724	26.299
National, social og humanitær hjælpeorganisation	34.977	30.996	40.766	47.859	36.570
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	168	82	492	584	352
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	82.799	87.499	71.618	82.388	89.194
Total	569.836	288.871	307.397	336.477	337.938

1.3 Medlemskontingenter inkl. gaver fra bidragydere					
Organisationstype	2005 t.kr.	2006 t.kr.	2007 t.kr.	2008 t.kr.	2009 t.kr.
International hjælpeorganisation	459.641	514.662	563.342	615.927	622.127
Kirkelig organisation	252.872	253.101	260.241	261.624	281.356
National, social og humanitær hjælpeorganisation	97.333	107.711	120.034	150.857	140.883
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	59.157	66.523	80.112	87.338	93.751
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	198.586	223.571	237.132	249.948	274.841
Total	1.067.589	1.165.568	1.260.861	1.365.694	1.412.958

1.4 Indtægter fra arv					
Organisationstype	2005 t.kr.	2006 t.kr.	2007 t.kr.	2008 t.kr.	2009 t.kr.
International hjælpeorganisation	77.576	85.875	78.663	72.741	110.967
Kirkelig organisation	51.465	48.854	50.410	54.239	50.992
National, social og humanitær hjælpeorganisation	3.272	5.466	11.081	7.294	16.414
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	12.594	14.759	14.812	18.962	20.427
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	227.926	226.613	221.500	246.732	250.491
Total	372.833	381.567	376.466	399.968	449.291

1.5 Overskud ved arrangementer samt salg af handelsartikler					
Organisationstype	2005 t.kr.	2006 t.kr.	2007 t.kr.	2008 t.kr.	2009 t.kr.
International hjælpeorganisation	60.933	48.617	52.339	56.148	56.646
Kirkelig organisation	49.518	52.634	66.503	58.888	63.231
National, social og humanitær hjælpeorganisation	21.466	23.411	20.072	24.011	25.061
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	1.835	1.760	2.038	2.614	1.740
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	44.625	53.170	45.714	69.947	53.278
Total	178.377	179.592	186.666	211.608	199.956

1.6 Bidrag, tilskud og donationer modtaget fra henholdsvis ydet til andre organisationer (netto)					
Organisationstype	2005 t.kr.	2006 t.kr.	2007 t.kr.	2008 t.kr.	2009 t.kr.
International hjælpeorganisation	9.937	21.441	20.331	22.741	27.653
Kirkelig organisation	-10.957	-4.156	-4.131	-1.482	-6.530
National, social og humanitær hjælpeorganisation	7.770	3.924	3.636	2.417	7.275
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	-312	-147	-144	-259	-59
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	-4.125	-2.667	-903	-2.416	-2.591
Total	2.313	18.395	18.789	21.001	25.748

1.7 Egenfinansiering i alt					
Organisationstype	2005 t.kr.	2006 t.kr.	2007 t.kr.	2008 t.kr.	2009 t.kr.
International hjælpeorganisation	1.029.053	814.380	878.102	948.479	1.002.915
Kirkelig organisation	373.824	376.943	404.117	397.993	415.349
National, social og humanitær hjælpeorganisation	164.818	171.507	195.590	232.437	226.202
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	73.441	82.977	97.310	109.238	116.211
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	549.811	588.185	575.061	646.598	665.213
Total	2.190.947	2.033.992	2.150.180	2.334.745	2.425.890

Bilag 3: Udviklingen i de forskellige indtægtstyper i indekserede tal (faste priser)

1.1 Omsætning (bruttoindtægter)					
Organisationstype	2005 Indeks	2006 Indeks	2007 Indeks	2008 Indeks	2009 Indeks
International hjælpeorganisation	100	90	94	101	110
Kirkelig organisation	100	93	100	99	100
National, social og humanitær hjælpeorganisation	100	99	109	115	104
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	100	102	122	131	151
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	100	103	101	110	115
Total	100	94	98	104	109

1.2 Overskud af indsamlinger					
Organisationstype	2005 Indeks	2006 Indeks	2007 Indeks	2008 Indeks	2009 Indeks
International hjælpeorganisation	100	34	39	43	44
Kirkelig organisation	100	86	101	80	85
National, social og humanitær hjælpeorganisation	100	89	117	137	105
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	-	-	-	-	-
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	100	106	86	100	108
Total	100	51	54	59	59

1.3 Medlemskontingenter inkl. gaver fra bidragydere					
Organisationstype	2005 Indeks	2006 Indeks	2007 Indeks	2008 Indeks	2009 Indeks
International hjælpeorganisation	100	112	123	134	135
Kirkelig organisation	100	100	103	103	111
National, social og humanitær hjælpeorganisation	100	111	123	155	145
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	100	112	135	148	158
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	100	113	119	126	138
Total	100	109	118	128	132

1.4 Indtægter fra arv					
Organisationstype	2005 Indeks	2006 Indeks	2007 Indeks	2008 Indeks	2009 Indeks
International hjælpeorganisation	100	111	101	94	143
Kirkelig organisation	100	95	98	105	99
National, social og humanitær hjælpeorganisation	100	167	339	223	502
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	100	117	118	151	162
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	100	99	97	108	110
Total	100	102	101	107	121

1.5 Overskud ved arrangementer samt salg af handelsartikler					
Organisationstype	2005 Indeks	2006 Indeks	2007 Indeks	2008 Indeks	2009 Indeks
International hjælpeorganisation	100	80	86	92	93
Kirkelig organisation	100	106	134	119	128
National, social og humanitær hjælpeorganisation	100	109	94	112	117
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	-	-	-	-	-
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	100	119	102	157	119
Total	100	101	105	119	112

1.6 Bidrag, tilskud og donationer modtaget fra henholdsvis ydet til andre organisationer (netto)					
Organisationstype	2005 Indeks	2006 Indeks	2007 Indeks	2008 Indeks	2009 Indeks
International hjælpeorganisation	100	216	205	229	278
Kirkelig organisation	100	38	38	14	60
National, social og humanitær hjælpeorganisation	-	-	-	-	-
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	100	47	46	83	19
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	100	65	22	59	63
Total	100	795	812	908	1.113

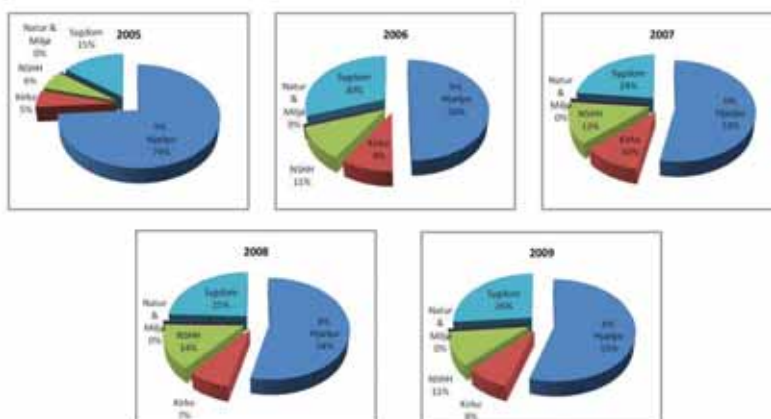
1.7 Egenfinansiering i alt					
Organisationstype	2005 Indeks	2006 Indeks	2007 Indeks	2008 Indeks	2009 Indeks
International hjælpeorganisation	100	79	85	92	97
Kirkelig organisation	100	101	108	106	111
National, social og humanitær hjælpeorganisation	100	104	119	141	137
Natur/miljø/dyreværnsorganisation	100	113	133	149	158
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation	100	107	105	118	121
Total	100	93	98	107	111

Bilag 4: Fordelingen af indtagstyper på organisationstyper vist grafisk

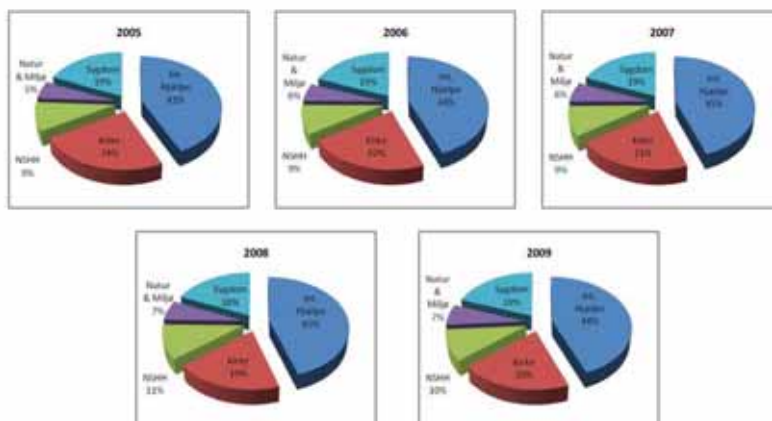
1. Omsætning (bruttoindtægt)



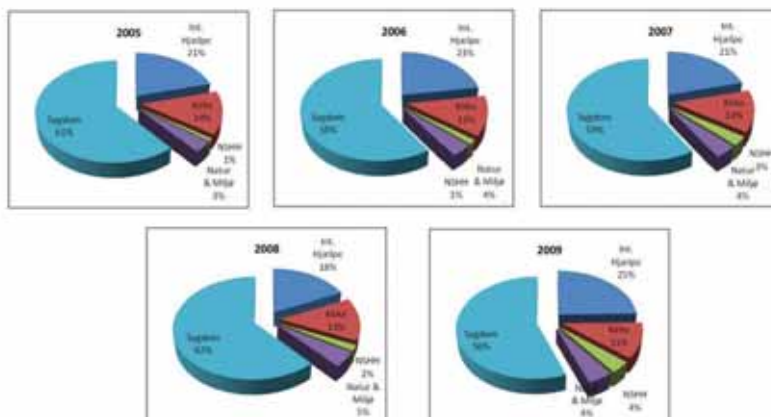
2. Overskud af indsamlinger



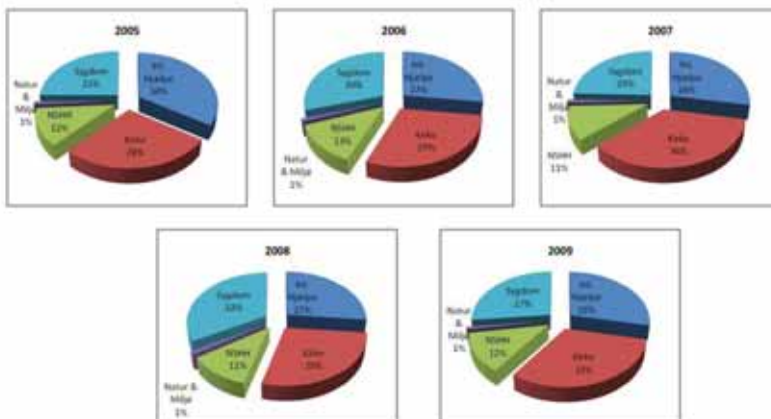
3. Medlemskontingenter inkl. gaver fra bidragydere



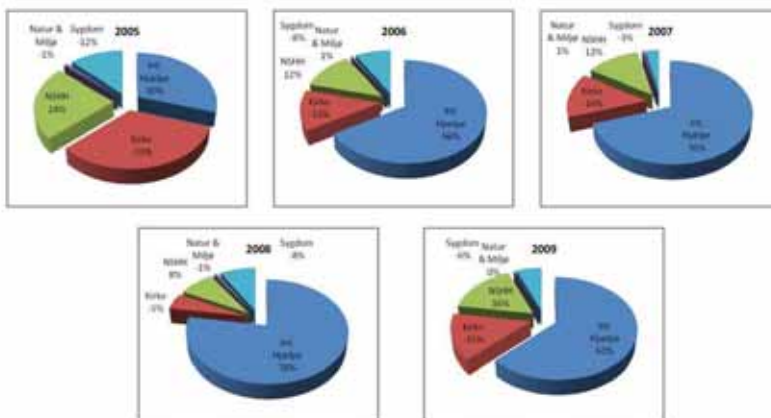
4. Indtægt ved arv



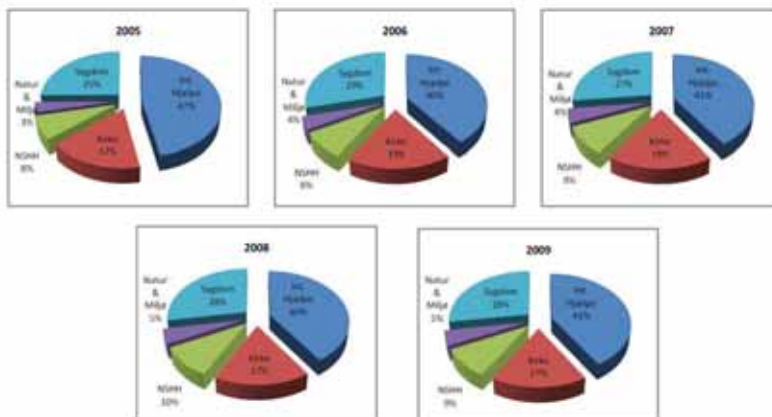
5. Overskud ved arrangementer samt salg af handelsartikler



6. Bidrag, tilskud og donationer modtaget fra henholdsvis ydet til andre organisationer (netto)



7. Egenfinansiering i alt



Bilag 5: Skema til indberetning af oplysninger til analysen

INDTÆGTSUNDERSØGELSE BLANDT VELGØRENDE ORGANISATIONER 2005-2009

Organisationens navn

Kontaktperson:

E-mail adresse:

Organisationstype:
(kun ét kryds)

☐
☐
☐
☐
☐
☐

International hjælpeorganisation
Kirkelig organisation
National, social og humanitær hjælpeorganisation
Natur/miljø/dyreværnsorganisation
Sygdomsbekæmpende/handicaporganisation
Andet

Indtægtsundersøgelsen baseres på oplysninger om organisationens indtægter svarende til de indtægtsoplysninger, der fremgår af ansøgning om økonomisk støtte fra tips- og lottomidlerne. Oplysningerne kan således for de fleste organisationer tages fra ansøgningerne fra perioden 2005-2009.

2009
t.kr.

Omsætning (bruttoindtægt)

Heraf udgør offentlige tilskud

Egenfinansiering ved indsamlede midler mv.

a Overskud af indsamlinger

b Medlemskontingenter

c Indtægt ved arv

d Overskud ved arrangementer samt salg af handelsartikler

e Bidrag, tilskud og donationer modtaget fra andre organisationer

f Bidrag, tilskud og donationer ydet fra andre organisationer (fratrækkes)

Egenfinansiering i alt (a+b+c+d+e-f)

Omsætning og egenfinansiering defineres som ved ansøgning om økonomisk støtte fra lotfri-puljen i Socialministeriet.

10 Bilag 2. ISOBROs skema over organisationers nugældende adgang, vilkår og brug af tilladelse til gade- og husindsamling

Nedenstående liste er udarbejdet af Kræftens Bekæmpelse og ISOBRO i samarbejde og giver en oversigt over hvilke organisationer, der ifølge Bekendtgørelse om offentlige indsamlinger har tilladelse til at foretage gade- og husindsamlinger / landsindsamlinger pr. den 15. december 1971 og under hvilken form dvs. salg af mærker, indsamling af kontanter i raslebøsser eller andet. Listen er opdateret ultimo 2004 og august 2011 med hensyn til brugen af tilladelsen for organisationerne.

<i>Fuld tilladelse</i>		
Danske Kvinders Nationalråd - Kvinde- rådet Niels Hemmingsensgade 10, Postboks 1069 1008 København K	Salg af et mærke (50 øre).	Har ikke brugt tilladelsen i over 3 år
Landsforeningen for Sukkersyge Diabetesforeningen	Salg af et mærke (50 øre) ved brug af raslebøsser.	Bruger fortsat tilladelsen
Dyrenes dags komite, v/formand Karin Sørensen Hovedvejen 46, 5750 Ringe	Udsendelse af opfordringer gennem Danmarks Radio og fjernsyn, i breve og gennem meddelelser i dagblade og tidsskrif- ter til at yde bidrag til indsættelse på en særlig oprettet girokonto. Anvendelse af lister, som af dyre- værnsinstitutionernes medlemmer forelægges venner, bekendte og ar- bejdskammerater.	Dyrenes dags komite mener, at de fortsat bruger tilladelsen, når de sender et giro- betalingskort ud til folk, der har kontakt til organisationen, én gang om året. <i>ISOBRO mener ikke, det kan defineres som en gade- og husindsamling.</i>
Ensomme gamles værn, EGV Fonden, Østbanegade 55, 2100 København Ø –	Ombæring af lister. Salg af et mærke (50 øre). Ved udsendelse af girokort og i ud- sendelser i Danmarks Radio og fjernsyn opfordres til at indsende bidrag.	Har ikke været brugt siden 1996, og vil ikke blive brugt i fremtiden
Centralmissionen, Metodistkirkens so- ciale arbejde	Salg af et mærke (50 øre) den 2. maj - forårsblomster.	Bruger fortsat tilladelsen primært på ga- den.
Soldaterhjemmenes dag KFUMs Soldatermission	Salg af et mærke (50 øre).	Har ikke brugt tilladelsen indtil videre, men ønsker fremover at sælge et mærke på den internationale flagdag til 20 kr.
Dansk Sømandskirke i Fremmede Hav- ne og Indenlandsk Sømandsmission DSUK– Indenlandsk Sømandsmission	Salg af et mærke (50 øre).	Organisationen oplyser, at de fortsat br- ger tilladelsen. Deres indsamling foregår ved salg af lodsedler og lokale indsamle- re, der samler ind vha. indsamlingslister.

		Der er i alt 40 – 50 lokale indsamlere fordelt over hele landet, dog med 25 i Sønderjylland og 10 i Thy. <i>ISOBRO mener ikke, det kan defineres som en gade- og husindsamling.</i>
Hjerteforeningen	Salg af mærkater (1 kr.) over hele landet dels i forbindelse med det offentlige oplysningsmøder, som lokal-komiteerne arrangerer, dels ved medlemmernes salg til pårørende venner og bekendte.	Hjerteforeningens tilladelse gik ud på at man måtte samle ind i parkeringspladser til Schou & Epa butikker, som ikke eksisterer i dag. Dette gør tilladelsen uanvendelig.
Danmarks Samfundet = http://www.danmarks-samfundet.dk/	Salg af et mærke (1 kr.). Mærket består af et dannebrogslag af silke påtrykt initialerne D.S. Valdemarsdag 15. juni – Flag og raslebøsser	Bruger fortsat tilladelsen på gader og stræder.
Frelsens Hær	a) Salg af bladet ”Krigsråbet” (1,50 kr.) på nærmere bestemte vilkår. b) Salg af et mærke (50 øre).	Bruger ikke tilladelsen mere.
Grænseforeningen	Salg af et mærke (50 øre) Dybbøl-mærket.	Bruger fortsat tilladelsen i gader samt foretager ved hjælp af lister indsamling blandt foreningens medlemmer, disses bekendte og pårørende.
Folkekirkens Nødhjælp	Opfordring til at yde bidrag på en særlig oprettet girokonto ved udsendelse i Danmarks Radio og fjernsyn og i forbindelse med møder, udstillinger, filmforevisninger og lignende, plakatoophængning og skiltning på offentlige steder.	Bruger fortsat tilladelsen som gade- og husindsamling og står desuden foran butikkerne, når der er søndagsåbent.
Den danske FN-forening I 1882 grundlagde Frederik Bajer Foreningen til Danmarks Neutralisering. Den ændrede i 1885 navn til Dansk Fredsforening. Efter 1. verdenskrig ændredes navnet til Dansk Freds- og Folkeforbundsforening, der efter 2. verdenskrig ændredes til Den Danske FN-forening, der i 1970 blev sammen-sluttet med <i>Dansk Samråd for de Forenede Nationer</i> og <i>Een Verden</i> til det nuværende FN-forbundet	Salg af et mærke (25 øre)	Bruger ikke tilladelsen mere.
Kvindernes internationale liga for fred og frihed Vesterbrogade 10 mezz. 1620 København V.	Salg af et mærke (50 øre)	Bruger ikke tilladelsen mere.
Dansk Røde Kors	Gade, hus- og firmaindsamling samt indsamling ved salg af Røde Kors-nåle (1 kr.) og salg af automobilmærkater (2 kr.) ved parkeringspladser, benzintankanlæg og færgeoverfartssteder med indsamlingslister og indsamlingsbøsser.	Bruger fortsat tilladelsen som gade- og husindsamling, og laver aftaler med butikskæder fx Coop om at stå ud for forretninger, når der er søndagsåbent.
Landsforeningen LEV	Salg af et mærke (50 øre).	Bruger fortsat tilladelsen sidste fredag i august i gader og stræder ved hjælp af skoler og værksteder.
Kræftens Bekæmpelse	Salg af et mærke (25 øre).	Bruger fortsat tilladelsen som både gade-

		og husindsamling, dog primært husstande men står også udenfor butikker med ras-lebøssen.
Landsforeningen til Tuberkulosens Bekæmpelse: Danmarks Lungeforening	Salg af et mærke (50 øre).	Bruger ikke tilladelsen mere.
ASF Dansk Folkehjælp	Salg af et mærke (50 øre). Mærkedagsindsamlingen – lille logo på et mærke.	Bruger fortsat tilladelsen som både gade- og husindsamling med indsamlingsbøsser den sidste søndag i september - ringer primært på dørklokker i lokalområdet. Opstiller indsamlingsbøsser i butikker i forbindelse med julehjælpen i december.
Børnesagens Fællesråd	Salg af et mærke (50 øre) samt opfordring i radio og fjernsyn til at yde bidrag på en særlig oprettet girokonto.	Bruger ikke tilladelsen mere.
Slesvig Ligaen	Ombæring af lister.	Havde landsindsamling i 2002 og har ikke haft det siden. Indsamling sker i dag blandt medlemmer.
Danske Kvinders Slesviske Forening	Indsamling af penge og brugt tøj samt opfordring gennem dagspressen og Danmarks Radio om at yde bidrag på en særlig oprettet girokonto. Husindsamling af penge i hele landet (undtagen København) ved indsamlingslister.	Ser ud til at være lukket.
Dansk Flygtningehjælp	Husindsamling	Bruger fortsat tilladelsen som husindsamling, samt ved butikker og DSB stationer.
Care Danmark	Husindsamling	Fik tilladelse i 2006, brugte den i samarbejde med Ibis i 2006 + 2007. Har ikke brugt den i 2008 – 2009 – 2010 og 2011, men vil gøre brug af den i 2012. Står foran butikkerne.
Ibis	Husindsamling	Fik tilladelse i 2006, brugte den i samarbejde med Care i 2006 + 2007. Har brugt den i meget lille skala i 2008 – 2009 – 2010.
Mellemfolkeligt Samvirke	Husindsamling af penge.	Fik tilladelse i 2006 og har gjort brug af den hvert år. Benytter primært husindsamling, men kan evt. stå ved fx en Brugs, der har søndagsåbent.
Red Barnet	Salg af et mærke i Storkøbenhavn (25 øre).	Fik tilladelsen udvidet fra en regional til en landsdækkende i 2006 og har gjort brug af den hvert år. I forbindelse med husindsamling står de også på gaden ved butikker og storcenter.

<i>Partiel tilladelse</i>		
Børnenes Kontor	a) Salg af et mærke (25 øre) i København, Gentofte, Gladsaxe, Hvidovre, Glostrup, Tårnby og Frederiksberg politikredse. b) Indsamling ved institutionens fri-luftskoncerter i København.	Salg af julehjerter til 2 kr. på gaderne.
Foreningen til Mødres og Børns bespisning	Indsamlingslister på kontorer og i private hjem i København og på Frederiksberg.	Sidste kontakt med foreningen var i 1971 iflg. KVINFO
Barnets hus, Annexgårdsvej 5B, 2610.	Salg af et mærke (25 øre) i København, Frederiksberg, Gentofte, Lyngby, Gladsaxe, Hvidovre, Glostrup og Tårnby politikredse.	Har ikke brugt tilladelsen siden 1972
Dansk Dyreværn Odense	Ombæring af lister og udsendelse af breve bilagt girokort på Fyn.	Bruger ikke tilladelsen mere.
Damekomiteen dansk jul i Sydslesvig	Indsamling ved anvendelse af indsamlingslister i Århus by og omegn samt fremlæggelse af lister i banker og lignende institutter i Århus by og omegn.	Ser ud til at være lukket.
Boserup Minde Lungeforening	Udsendelse af indsamlingslister til erhvervsvirksomheder og institutter i Roskilde, Vestsjællands og Storstrøms amter.	I forbindelse med lungefunktionsmålinger, står der en raslebøsse.
De samvirkende menighedsplejere	a) Opfordring til at yde bidrag på en særlig oprettet girokonto gennem udsendelser i Danmarks Radio i forbindelse med radioavisen. b) Husindsamling ved anvendelse af indsamlingslister.	Bruger fortsat tilladelsen mener de, da de foretager husindsamling ved anvendelse af indsamlingslister i Københavns Kommune og tilhørende amter. <i>ISOBRO mener ikke, det kan defineres som en gade- og husindsamling.</i>

11 Bilag 3. De indsamlingsetiske retningslinjer for medlemmer af ISOBRO

Første del (A):

De Indsamlingsetiske Retningslinier består af 2 dele jævnfør stiftelsesdokumentet af 25. april 2001:

Første del (A): Retningslinier gældende for alle medlemmer. De består af en række minimumskrav.

Anneks til del (A): Retningslinier gældende for alle medlemmer i forhold til virksomheder, der arbejder på vegne af organisationen.

Anden del (B): Emner som medlemmerne selv skal opstille retningslinier for. Omfanget heraf kan variere meget afhængigt af organisationens særkende og størrelse.

ISOBROs bestyrelse påser, at medlemsorganisationerne efterlever de under A, inklusiv anneks, givne retningslinier. Konkrete spørgsmål kan forelægges Det Indsamlingsetiske Nævn efter de for Nævnet fastsatte regler.

ISOBROs bestyrelse påser, at medlemsorganisationerne har udarbejdet de under B nævnte retningslinier.

Almindelige principper for god indsamlingsskik

De Indsamlingsetiske Retningslinier gælder både ved indsamlinger¹ vendt mod offentligheden og ved indsamlinger blandt medlemsorganisationernes egne støtter og medlemmer.

Omkring indsamlinger skal der:

- udvises *respekt* for bidragyderens integritet og handlefrihed samt øvrige organisationers integritet og handlefrihed.
- eksistere *åbenhed*² om egen organisations formål, ledelse og økonomi³.

¹ Se notat vedrørende indtægtsbegreber

² Se notat vedrørende offentlig tilgængelig information

³ Se notat vedrørende regnskabsaflæggelse samt eksempel på årsrapport

- herske *troværdighed* vedrørende indsamlingens formål og brugen af de indsamlede midler.

Enhver indsamlingsorganisation skal i hele sit virke udvise god kollegial adfærd og altid behandle andre indsamlingsorganisationer, som den selv ønsker at blive behandlet af dem.

1. Respekt for bidragydere integritet og handlefrihed

- den glade giver

Den glade giver er den giver, som ikke bliver presset eller krænk, men som frivilligt giver sin gave og ikke efterfølgende får grund til at fortryde det. Derfor har organisationerne pligt til at sikre, at der udvises respekt for enhver givers integritet og handlefrihed.

- 1.1. Giveren skal før, under og efter at have givet et bidrag opleve, at han eller hun gør det helt frivilligt. Der må ikke anvendes pressionslignende metoder.
- 1.2. Indsamling overfor grupper, hvor medlemmerne kender hinanden, bør anvendes med stor respekt for den enkelte, da det sociale pres kan berøve gaven dens karakter af frivillighed.
- 1.3. Man må ikke forsætligt anvende en svaghedstilstand hos en eventuel giver, fx ved en nær pårørendes død.
- 1.4. Ved telefonisk henvendelse skal indsamleren også være opmærksom på at vise den eventuelle giver respekt, bl.a. ved at indlede samtalen med at præsentere sig selv og den organisation, man ringer for og ved at afslutte samtalen, når den eventuelle giver ønsker det.
- 1.5. Ved dørindsamlinger/landsindsamlinger og lignende personlige henvendelser må indsamleren ikke træde ind over giverens dørtærskel uden giverens accept.
- 1.6. Hvis der er tvivl om, hvorvidt en gave er givet frivilligt, bør den afslås.
- 1.7. Hvis giveren knytter betingelser til en gave, skal de respekteres - ellers bør gaven afslås, medmindre giveren accepterer et andet formål. Giveren skal informeres om årsagen til, at man må afslå gaven. Har en giver tegnet et gavebrev til en organisation uden særlig øremærkning, kan giveren ikke efterfølgende knytte betingelser uden modtagerorganisationens accept.
- 1.8. Hvis organisationen ønsker at nævne en bidragyder med navn og adresse eller andre identificerende oplysninger, skal giverens accept så vidt muligt indhentes.
- 1.9. Hvis en giver ønsker at være anonym, skal det respekteres.
- 1.10. Hvis nogen ønsker at blive fritaget for, at organisationen henvender sig, skal det respekteres umiddelbart, både i situationen og efterfølgende.
- 1.11. Det skal være nemt for enhver at finde ud af, hvor og hvordan man kan klage til den aktuelle indsamlingsorganisation.
- 1.12. Navn, adresse mv. på en giver må kun udleveres til andre organisationer eller samarbejdspartnere med giverens accept. Dette gælder ikke for anonyme undersøgelser mv.

2. Offentlighed og åbenhed om formål, ledelse og økonomi

- den åbne dørs princip

Den åbne og imødekommande organisation er fair. Den giver bidragyderen mulighed for at forstå, hvordan hans eller hendes penge anvendes. Den åbne og imødekommande organisation skaber tillid og har lejlighed til at profilere sig. Den kan vise med hvilken omhu og professionalisme, den opfylder sine formål og administrerer bidragydernes penge. Den kan også vise, at det værdimæssige grundlag, den bygger på, har konsekvens og gør, at man selv føler sig forpligtet til at handle etisk forsvarligt.

Struktur og ledelse

- 2.1. Organisationens vedtægter og fundats skal være offentligt tilgængelig.
- 2.2. Organisationen skal i sit virke altid overholde dansk lovgivning, både dens ord og dens ånd.
- 2.3. Organisationen skal i sit virke altid respektere menneskerettighederne.
- 2.4. Organisationen skal sikre, at det regelsæt og de tilladelser, der er givet af tredjepart, fx kommune og politi mv., bliver respekteret.
- 2.5. Det skal være muligt at få oplyst, hvilke indsamlingsmetoder organisationen har anvendt, fx direct mail, kollekt i Folkekirken, telemarketing, indstik i blade mv. Der er ikke pligt til at oplyse om tidspunkter, antal eller lignende.

Økonomiske og juridiske forhold

- 2.6. Alle midler skal anvendes til opfyldelse af organisationens formål.
- 2.7. Alle indsamlinger skal ske for at opfylde organisationens formål.
- 2.8. Hvis omkostningerne ved at tage imod en gave ikke står i rimeligt forhold til gavens størrelse bør man afslå den.
- 2.9. Hvis man ikke kan anvende gaven, varen eller tjenesten, skal man afslå den.
- 2.10. Det skal være muligt at få oplyst, hvilke lokale, nationale og internationale forpligtelser medlemsorganisationen har.
- 2.11. En selvstændig årsrapport/et selvstændigt årsregnskab, som er revideret af en statsautoriseret eller registreret revisor, skal være offentligt tilgængelig(t).
- 2.12. Ledelsen skal i forbindelse med årsrapport/årsregnskab redegøre for regnskabspraksis, det vil sige oplyse om kriterier for tidsmæssig placering af indtægter og udgifter. Eventuelle fordelinger af udgifter på flere poster eller aktiviteter omtales her, ligesom deling af udgifter med andre organisationer, fx bidrag til fællesomkostninger.
- 2.13. Resultatopgørelse og balance skal forsynes med sammenligningstal for året forud og kan eventuelt også forsynes med budgettal.
- 2.14. Tilskud fra moderorganisation, samarbejdspartnere eller offentligt tilskud skal fremgå af årsregnskabet.
- 2.15. Ved offentlige indsamlinger, der skal aflægges selvstændigt regnskab for, skal det samlede indsamlingsresultat samt indsamlingernes overskud fremgå af årsregnskabet.
- 2.16. Regnskabspraksis skal tilrettelægges således, at det vises, at midlerne anvendes i overensstemmelse med de(t) navngivne formål.
- 2.17. Årsrapporten/årsregnskabet skal oplyse om løn, husleje og andre væsentlige driftsomkostninger.
- 2.18. Anvendes begrebet ”Indsamlingen går ubeskåret til ...”, skal dette kunne dokumenteres.
- 2.19. Der skal hvert år offentliggøres en årsrapport/et årsregnskab.
- 2.20. Årsrapporten skal indeholde en ledelsesberetning, der såfremt oplysningerne ikke findes andet sted i resumeform:
 - omtaler væsentlige begivenheder eller aktiviteter for at synliggøre ”livet i organisationen i det forgangne år ”
 - vurderer, hvorledes organisationen har opfyldt stillede mål og gennemført planlagte aktiviteter
 - redegør for sammenhængen mellem gennemførte aktiviteter og organisationens formål
 - perspektiverer de gennemførte aktiviteter ved at knytte forbindelse til de tidligere år
 - redegør for årets indtægter, både faktiske beløb og indtægterne i relation til budgettet og/eller forventningerne
 - omtaler landsindsamlinger eller andre væsentlige fundraising aktiviteter
 - redegør for formålsbestemte indtægter samt udgifter

- eventuelt kommenterer egenkapitalens størrelse i relation til organisationens aktivitetsniveau, heri ligger også bemærkninger om eventuelle behov for stigning i de kommende år
- eventuelt omtaler modtagne, men endnu ikke anvendte bevillinger
- eventuelt afslutningsvis omtaler den forventede udvikling det næste år, herunder nævner om der er igangsat eller forventes igangsat væsentlige aktiviteter eller om store igangværende projekter, der finder sin afslutning og aktiviteten dermed reduceres.

Årsrapporten/årsregnskabet giver en summarisk oversigt, som afhængigt af arbejdets karakter eventuelt kan indeholde oplysninger om de seneste års udvikling (2 - 5 år) mht.

- væsentlige indtægts - og udgiftsposter
- væsentlige poster i balancen
- antal medarbejdere
- antal frivillige
- antal lokale aktiviteter
- antal frivillige ved landsindsamling
- antal kontingentbetalende medlemmer
- antal behandlingscentre og besøg i disse (nævnt som et eksempel)
- antal tons distribueret nødhjælp (nævnt som et eksempel)
- andre væsentlige nøgletal.

Rapporten/regnskabet har først og fremmest til formål at vise udviklingstendenser i organisationen med den valgte tidshorisont.

3. Troværdighed vedrørende formål, indsamling og brug af indsamlede midler - den redelige kommunikation

Troværdighed er her overensstemmelse mellem budskaberne i indsamlingsmaterialet og de indsamlede midlers faktiske anvendelse. Det er en kommunikationsetik, som bygger på begreberne gennemsigtighed og sandfærdighed.

Nedenstående retningslinier gælder alt materiale, som bruges til at indsamle midler eller belyse organisationen eller dens projekter. Materialet kan groft sagt opdeles i to kategorier:

- Kortfattet frontmateriale såsom plakater, annoncer, direct mail, tv-spots, indsamlingspjecer eller postkort.
- Uddybende baggrundsmateriale såsom årsberetningen, længere præsentationspjecer, informationsmateriale, organisationsdiagram eller instrukser og politikker.

Budskaber og information

- 3.1. Det skal altid tydeligt oplyses, om man samler ind til organisationen i almindelighed eller til et konkret formål. Hvis man til belysning af organisationens almindelige virke nævner eksempler på organisationens projekter, skal det tydeligt fremgå, at der er tale om eksempler.
- 3.2. Det konkrete formål skal belyses gennem en projektbeskrivelse, som skal give en dækkende forståelse af, hvordan de indsamlede midler anvendes, eksempelvis land, befolkningsgruppe, projekt mv. En dækkende forståelse skabes gennem relevant, sandfærdig og let forståelig information. Der bør på kortfattet frontmateriale desuden henvises til, hvor man kan finde flere informationer om projektet.
- 3.3. Hvis indsamlingen af klæder og varer ikke går direkte til nødlidende, men for eksempel sælges, skal det oplyses.
- 3.4. Hvis der er usikkerhed om, hvorvidt et projekt gennemføres, skal det oplyses sammen med information om, hvad pengene i så fald går til.
- 3.5. Hvis projekterne har et maksimumsbehov skal det oplyses, hvordan organisationen vil anvende eventuelt overskydende midler.

Medier og udformning

- 3.6. Der må ikke forekomme vildledende og/eller tvetydig information
- 3.7. En anmodning om bidrag, medlemskab eller lignende må ikke være ifølge med noget, der kan forveksles med en faktura. Der må ikke sendes noget, der minder om fakturaer sammen med ikke bestilte varer - heller ikke selvom man oplyser modtager om, at gaven er frivillig og at varerne kan beholdes, smides ud eller returneres efter ønske.
- 3.8. Billedmateriale og tekst skal kunne relateres til den faktiske situation, der beskrives og som er slutmålet for indsamlingen.
- 3.9. Der må ikke bruges omtale, navne, udtryk, illustrationer eller begreber, som er indsamlingen uvedkommende.
- 3.10. Mennesker skal i tekst og billede beskrives på værdig vis.
- 3.11. Hvis der henvises til eksempelhistorier om enkeltpersoner, områder eller lignende, skal det tydeligt fremgå, at der er tale om et eksempel. Der skal være en nær sammenhæng mellem de eksempelhistorier, man anvender og det formål, man samler ind til.
- 3.12. Anvender man eksempelhistorier, skal organisationen, hvis det overhovedet er muligt, indhente tilladelse fra de berørte personer.
- 3.13. Organisationens navn, logo, adresse og telefonnumre samt dens generelle formål skal altid fremgå af indsamlingsmaterialet.
- 3.14. Hvis flere organisationer samler ind sammen, skal alle organisationernes navne, adresser, telefonnumre og logo fremgå. Undtaget herfra er de tilfælde, hvor organisationerne har et fælles indsamlingssekretariat. Her er det tilstrækkeligt, at alle organisationernes navne og logo samt sekretariatets adresse og telefonnumre fremgår.
- 3.15. Hvis flere organisationer samler ind sammen, skal fordelingsnøglen være offentligt tilgængelig.

- 3.16. Hvis flere organisationer samler ind sammen skal det være offentligt tilgængeligt hvordan hver enkelt organisation vil anvende sin del af overskuddet.
- 3.17. Ved face-to-faceindsamlinger, dørindsamlinger og lignende personlige henvendelser, hvor den potentielle giver ikke kender indsamleren, skal indsamleren bære synlig legitimation med organisationens navn og logo samt navnet på indsamleren, så giveren aldrig er i tvivl om, hvad han giver til.
- 3.18. Ved telemarketing skal indsamleren oplyse organisationens navn samt være i stand til at opgive navnet på en kontaktperson i organisationen.
- 3.19. Ved face-to-faceindsamlinger, dørindsamlinger og telemarketing skal den enkelte indsamler kunne oplyse, hvad de indsamlede midler anvendes til. Ved face-to-faceindsamlinger og dørindsamlinger kan det være i form af trykt materiale, som udleveres gratis til bidragsyderen på forlangende.
- 3.20. Ved face-to-faceindsamlinger, dørindsamlinger og telemarketing skal den enkelte indsamler have en generel viden om, hvad den enkelte organisation arbejder med. Det kan ikke forlanges, at hver enkelt indsamler besidder detaljeret viden om projekter, styreform, administrative spørgsmål eller lignende. Men han eller hun kan fortælle giveren, hvordan man finder supplerende oplysninger.
- 3.21. Indsamlingsbøsser skal tømmes i nærvær af mindst 2 personer.

Vedtaget på repræsentantskabsmødet 3. maj 2004

Anneks til del (A):

Indsamlingsetiske Retningslinier for virksomheder, der arbejder på vegne af eller samarbejder med medlemmer af ISOBRO.

De Indsamlingsetiske Retningslinier, der er formuleret for medlemmer af ISOBRO, gælder også for virksomheder, der arbejder på vegne af eller samarbejder med medlemmer af ISOBRO.

Samarbejdet kan fx være om varesalg mv., fundraising, hvervning af medlemmer eller andet.

Det betyder:

- Respekt for kundens/bidragyderens integritet og handlefrihed
- Offentlighed og åbenhed om formål, ledelse og økonomi.

Samarbejde med virksomheder om varesalg mv.

Definition

Samarbejde med virksomheder om varesalg mv. omfatter de tilfælde, hvor en organisation indgår aftale med en virksomhed om at modtage et beløb pr. solgt vare/enhed, en omsæt-

ningsandel, en overskudsandel eller lignende. Organisationens modydelse vil som regel være, at virksomheden må anvende organisationens navn i salgsojemed for den/de aftalte vare(r).

Samarbejde med virksomheder om varesalg mv. omfatter ikke egentlige sponsoraftaler, hvor organisationen indgår aftaler om et fast årligt (eller et engangs-)beløb for brug af organisationens navn (og logo) i aftalte sammenhænge.

Formål

Formålet med at udarbejde Indsamlingsetiske Retningslinier for samarbejde mellem virksomheder og indsamlingsorganisationer om varesalg mv. er at skabe gennemsigtighed for kunden/bidragyderen. Det er vigtigt, at det er offentligt tilgængeligt for kunden/bidragyderen, hvor meget af salgsprisen/omsætningen/overskuddet, der går til organisationen, **FØR** giveren køber varen. Kunden/bidragyderen skal altså have mulighed for at se, om det er en merpris, der betales, eller om det er virksomheden, som deler ud af sit overskud.

Oplysning om et konkret formål

Det bør af virksomhedens salgsmateriale fremgå, hvor kunden/bidragyderen kan få information om, hvorvidt beløbet gives til organisationen i almindelighed eller til et konkret formål.

Kroner per solgt vare/enhed

Det bør af virksomhedens salgsmateriale fremgå, hvor kunden/bidragyderen kan få information om, hvor meget der går til organisationen pr. solgt vare/enhed. Denne oplysning skal også gives i forbindelse med telefonisk salg.

Omsætningsandel

Det bør af virksomhedens salgsmateriale fremgå, hvor kunden/bidragyderen kan få information om, hvor stor en procentdel af omsætningen for den pågældende vare/produktlinie, der går til organisationen. Denne oplysning skal også gives i forbindelse med telefonisk salg.

Overskudsandel

Det bør af virksomhedens salgsmateriale fremgå, hvor kunden/bidragyderen kan få information om hvor stor en andel af overskuddet ved salget af den pågældende vare/produktlinie, der går til organisationen. Denne oplysning skal også gives i forbindelse med telefonisk salg. Organisationen skal sikre sig, at der er aftalt et rimeligt minimumsbeløb i forhold til forventet omsætning. Organisationen skal også sikre sig, at måden,

man udregner overskuddet på, er nedfældet i aftalen med virksomheden, således at der ikke kan opstå tvivl om, hvad overskudsandelen er.

Det skal fremgå af virksomhedens salgsmateriale, hvor kunden/bidragyderen kan få information om både minimumsbeløb og overskudsandel, ligesom disse oplysninger også skal gives i forbindelse med telefonisk salg. Minimumsbeløbet skal forsikre giver om, at der under alle omstændigheder vil tilfalde organisationen nogle af givers penge - også i tilfælde af underskud. Dog må det understreges, at man ikke kan sikre sig mod konkurser mv.

Vedtaget på repræsentantskabsmødet 3. maj 2004

Anden del (B): Indsamlingsetiske Retningslinier

Emner, som medlemmerne af ISOBRO selv forpligter sig til at opstille retningslinier for

Det vil være væsentligt for enhver organisation at gennemtænke nedenstående emner og formulere retningslinier på de enkelte områder. Devisen skal være, at har man et arbejdsområde, skal man også formulere retningslinier herfor. Omfanget heraf kan variere meget afhængig af organisationens størrelse og størrelse. For flere af de mindre organisationer vil nogle af punkterne falde uden for deres arbejdsområde, så dem undlader man at formulere sig om. Men alle organisationer skal udarbejde regler efter nedenstående retningslinier tilpasset organisationens størrelse.

Udgangspunktet for enhver organisations virke skal være, at alt, hvad der foregår i organisationen, skal kunne tåle dagens lys, såvel set med eventuelle kontrollerende myndigheders øjne (fx Told & Skat) som med offentlighedens øjne (givere, journalister m.m.). De udarbejdede retningslinier skal på forlangende udleveres til medlemmer, bidragydere, kunder, pressen, offentlige myndigheder m.fl.

1. Respekt for bidragydere integritet og handlefrihed - den glade giver

- 1.1. Organisationer, der bruger frivillige indsamlere til landsindsamlinger og lign., skal formulere retningslinier for vejledning/oplæring/brug af indsamlere.
- 1.2. Organisationer, der foretager indsamling blandt børn, og/eller bruger børn som indsamlere, skal udarbejde en begrundelse for det, ligesom der skal formuleres retningslinier for det.
- 1.3. Vedrørende ansættelse af børn henholder vi os til gældende lovgivning.
- 1.4. Organisationer, der bruger eksterne fundraisere, skal formulere retningslinier for telefonfundraising, face-to-face fundraising/direct dialogue og andre fundraisingområder.
- 1.5. Organisationer, der ønsker at indgå i et sponsorsamarbejde, skal formulere deres kriterier for et sådant samarbejde.

2. Offentlighed og åbenhed om formål, ledelse og økonomi

- den åbne dørs princip

- 2.1. Enhver organisation skal formulere den overordnede målsætning for organisationens virke og hvilke strategier, den vil tage i anvendelse for at nå den overordnede målsætning.
- 2.2. Organisationen skal beskrive, hvordan den vil udføre sit virke, så den får mest mulig værdi for hver anvendt krone inden for sit formål og de valgte aktiviteter.
- 2.3. Organisationen skal overveje, om det er relevant i forhold til organisationens drift, at organisationsdiagrammet er offentligt tilgængeligt (fx på organisationens hjemmeside, informationsavis og lign.), således at enhver kan få overblik over beslutningskompetencer.
- 2.4. Til diagrammet kan man knytte oplysende bemærkninger om samarbejdsstrukturer.
- 2.5. Det skal overvejes, om ledelsens og bestyrelsesmedlemmernes øvrige hverv og kompetencer skal være offentligt tilgængeligt, bl.a. relevante tillidshverv i andre organisationer, ligesom det skal fremgå, om bestyrelsesmedlemmerne arbejder frivilligt eller bliver aflønnet.
- 2.6. Der skal formuleres en politik for de frivilliges rettigheder, forpligtelser og opgaver i organisationen.
- 2.7. Det skal overvejes at formulere en politik med hensyn til arbejdsforhold, produktionsmetoder og miljøpolitik samt organisationens eventuelle engagement i det rummelige arbejdsmarked.
- 2.8. Det skal overvejes at formulere, hvilke krav organisationen evt. stiller til sine samarbejdspartnere og underleverandører med hensyn til produktionsmetoder, løn, arbejdsvilkår, miljøpolitik m.m.
- 2.9. Det skal overvejes at formulere og offentliggøre en informationspolitik: Hvad kan man få at vide, hvornår, hvordan og af hvem?
- 2.10. Organisationen skal beskrive, hvordan den vurderer principperne i de internationale menneskerettigheder, og hvilken betydning disse principper har for organisationens samarbejde med andre organisationer ikke mindst i lande, der ikke hylder de danske frihedsidealer.

3. Troværdighed vedrørende formål, indsamling og brug af indsamlede midler - den redelige kommunikation.

- 3.1. Organisationen skal udarbejde instrukser vedr. administrationsudgifter, fx repræsentation, brug af betalingskort, kørsels- og rejseaktivitet eller lignende. Det væsentlige er at definere begreberne og bestemme, hvem der har ansvar for hvad samt formulere eventuelle maksimumbeløb.
- 3.2. Organisationen skal gennemtænke en politik for sine administrations- og lagerfaciliteter, eventuelle butikker, rådgivningscentre, distriktskontorer m.m. Hvilke overvejelser ligger

bag valg af henholdsvis eje eller leje løsningen? Kriterier for indretning af administrationsfaciliteter.

3.3. Organisationen skal formulere kriterier for løn- og personalepolitik.

3.4. Organisationen skal udarbejde regler for investering og placering af organisationens formue.

Vedtaget på repræsentantskabsmødet 3. maj 2004

12 Bilag 4. Etiske retningslinjer for F2F medarbejdere i ISOBROs medlemsorganisationer

- F2F medarbejdere skriver under på at overholde nedenstående etiske retningslinjer uanset om de er ansat direkte hos en organisation eller er medarbejdere ved et firma, der arbejder for en organisation, der er medlem af ISOBRO. Retningslinjerne gælder F2F, som foregår i det offentlige rum.
- Vi arbejder altid iført organisationens kampagnejakke og/eller T-shirt, og vi bærer legitimation, der tydeligt angiver, hvilken organisation vi kommer fra.
- Vi er bevidste om, at vi færdes på gaden som organisationens repræsentanter og opfører os derefter.
- Vi respekterer god ro og orden, når vi færdes i det offentlige rum. Vi hverver kun på områder, hvor der er almindelig offentlig trafik. Vi respekterer og overholder tilladelser givet af tredje part.
- Vi hverver aldrig på private områder eller private adresser, herunder caféer og butiksområder uden forudgående tilladelse fra ejeren eller dennes repræsentant.
- Vi informerer den hvervede om, hvordan organisationen fremover vil kommunikere med vedkommende.
- Vi respekterer et afslag og afslutter altid enhver dialog på en høflig og respektfuld måde.
- Vi hverver ikke personer, der, så vidt vi kan vurdere, ikke er i stand til at tage ansvar for egne handlinger. Det gælder mindreårige, personer under påvirkning af alkohol eller andre rusmidler og psykisk syge.
- Vi sikrer os, at vi informerer korrekt samt at vi kun foretager os handlinger, der på forhånd er aftalt og givet tilladelse til fra organisationens side.
- Vi foretager ikke handlinger på gaden, der kan virke anstødelige eller overfusende, ligesom vi ikke benytter os af manipulation i vores hvervning.

- Hvis vi bliver spurgt, oplyser vi, at vi er ansat på kontrakt med fast løn hos organisationen eller det bureau, der udfører arbejdet for organisationen. Arbejdet udføres ikke af frivillige. Der udbetales ikke provisionsløn.
- Ethvert klagemål vil blive fulgt op.
- Alle oplysninger, der knytter sig til den hvervede, bliver behandlet fortroligt og i overensstemmelse med databeskyttelsesloven.
- Vi er som personale uddannet til at varetage vores hverv, og vi er velinformeret om organisationen og dens arbejde.
- Vi koordinerer vores gadekampanjer med andre organisationer og andre kampagnetiltag, der er ude i samme ærinde, således at gaderummet ikke overbebyrdes.
- Vi tager ikke imod penge på gaden.

Godkendt af medlemsorganisationerne 6. august 2007

13 Bilag 5. Skema til anmeldelse af indsamling til politiet

Læs vejledning bagerst

Dato
Journalnummer
Forbeholdt politiet

ANMELDELSE OM INDSAMLING i. h. t. lov om offentlige indsamlinger

Modtaget:
Regnskab skal afleveres den:
Regnskab er afleveret den:

Anmeldelsen skal indgives til politiet på det sted, hvor institutionen eller foreningen har sit hjemsted. Foreståes indsamlingen af en komité, skal anmeldelse ske til politiet på det sted, hvor en af komitéens medlemmer eller den medansvarlige bor.

1. Hvem skal forestå indsamlingen:		
Forening ☐	Navn, adresse, tlf.nr. 	
Institution ☐	Navn, adresse, tlf.nr. 	
Komité ☐	Bestående af mindst følgende 3 personer:	
1. navn: CPR-nr.: bopæl: tlf.nr.:	 	
2. navn: CPR-nr.: bopæl: tlf.nr.:	 	
3. navn: CPR-nr.: bopæl: tlf.nr.:	 	
2. I hvilket tidsrum skal indsamlingen foretages?	Fra 	Til
3. I hvilket område skal indsamlingen foretages?		
4. På hvilken måde skal indsamlingen foretages? Ønskes indsamling foretaget ved opstilling af indsamlingsbøsser på offentligt sted evt. i forbindelse med plancheudstilling, kræver dette særlig tilladelse fra kommunen (i København, Magistatens 4. afdeling) og politiet. Kommunens tilladelse skal vedlægges. Gade- og husindsamling ved personlig henvendelse må kun finde sted af særlig godkendte foreninger. Indsamling ved brug af kædebreve er ikke tilladt.		

5. Til hvilket formål skal midlerne anvendes? Midlerne kan ikke uden justitsministeriets tilladelse bruges til andet formål, end der er angivet i nærværende anmeldelse.	
6. Hvilken konto er oprettet til anbringelse af de indsamlede midler? Girokontonr. bedes anført. Bank- eller sparekassekonto bedes anført med navn, nummer og bopæl. Der skal oprettes en speciel konto til brug ved indsamlingen.	
Der må kun rådes over midlerne ved underskrift af mindst 2 personer i forening. Navn, CPR-nr., bopæl på de pågældende anføres:	
8. Eventuelt yderligere oplysninger vedrørende indsamlingen.	

Undertegnede, der er myndig og boende her i landet, erklærer herved, at jeg er medansvarlig for indsamlingen og de forpligtelser, der påhviler arrangørerne.
Foranstående oplysninger registreres i Politiets Decentrale Bevillingsregister, der indeholder oplysninger til brug for politiets administration, tilsyn og kontrol indenfor bevillings- og beværterlovgivningens område. Politimesteren i den enkelte politikreds er dataansvarlig for det register, der er oprettet i politikredsen.

Dato

Fulde navn

CPR-nr.

Bopæl og evt. tlf.nr.

Underskrift

14 Bilag 6. Lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil og bekendtgørelse om indsamlinger

Bekendtgørelse af lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil

Herved bekendtgøres lov om offentlige indsamlinger og pyramidespil, jf. lovbekendtgørelse nr. 623 af 15. september 1986, med de ændringer, der følger af lov nr. 229 af 4. april 2000, § 8 i lov nr. 280 af 25. april 2001 og lov nr. 1401 af 21. december 2005.

Kapitel 1

Offentlige indsamlinger

§ 1. En offentlig indsamling skal anmeldes til politiet, inden den iværksættes.

Stk. 2. En indsamling er 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.

§ 2. Offentlig gade- og husindsamling ved personlig eller telefonisk henvendelse må ikke finde sted. Det samme gælder indsamling ved anvendelse af kædebreve.

§ 3. Justitsministeren fastsætter regler om fremgangsmåden ved offentlige indsamlinger og om den kontrol, som skal udøves med anvendelsen af de indsamlede midler.

§ 4. Indsamling til støtte for politiske partier er ikke omfattet af loven. Offentlig gade- og husindsamling til dette formål må dog ikke finde sted.

§ 5. Loven gælder ikke for:

- 1) Indsamlinger af brugte ting af ringe værdi.
- 2) Indsamlinger, der udelukkende finder sted ved indendørs gudstjenester eller møder, og som forestås af vedkommende kirkesamfund eller mødearrangør.
- 3) Indsamlinger gennem dagblade til almenkendte, velgørende institutioner, såfremt der af det indsamlende blad gives kvittering til bidragsyderne gennem offentliggørelse af bidragslister og der fra de modtagende institutioner gives kvittering, som offentliggøres af bladet.

Kapitel 2

Pyramidespil

§ 5 a. Pyramidespil er forbudt. Ved pyramidespil forstås et pyramidisk opbygget arrangement, hvor

- 1) deltagelse kræver indskud af penge eller andre økonomiske værdier,
- 2) deltagerne stilles mulighed for økonomisk vinding i udsigt og
- 3) en sådan vinding hovedsagelig hidrører fra indskud fra deltagere, der efterhånden indtræder i arrangementet.

Kapitel 3

Straf og ikrafttræden m.v.

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

Stk. 2. Den, der udbyder pyramidespil, jf. § 5 a, straffes med bøde, fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Stk. 3. Strafansvaret efter stk. 2 gælder også for udbud, der finder sted i udlandet, i det omfang udbyderen og de personer, spillet udbydes til, er bosat i Danmark.

Stk. 4. I forskrifter, der udfærdiges i medfør af § 3, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

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

§ 7. Loven træder i kraft den 1. januar 1972.

Stk. 2. Lov nr. 178 af 16. maj 1934 om offentlige indsamlinger ophæves.

Stk. 3. Foreninger m.v., som i en længere årrække med Justitsministeriets tilladelse har afholdt offentlig gade- eller husindsamling, kan, uanset bestemmelsen i § 2, 1. pkt., en gang om året foretage sådan indsamling til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været givet. Justitsministeren fastsætter, hvilke foreninger m.v. der er omfattet af reglen i 1. pkt.

Stk. 4. Uanset bestemmelsen i § 2, 1. pkt., kan Dansk Flygtningehjælp en gang om året foretage offentlig gade- og husindsamling til det formål og i samme form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været meddelt.

Stk. 5. Organisationer, som driver projektaktiviteter i udviklingslandene på grundlag af en rammeaftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet krav om egenfinansiering, kan uanset bestemmelsen i § 2, 1. pkt., en gang om året foretage landsdækkende offentlig gade- og husindsamling til disse projektaktiviteter.

§ 8. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.

Lov nr. 229 af 4. april 2000 indeholder følgende ikrafttrædelsesbestemmelse:

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Lov nr. 280 af 25. april 2001 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med bl.a. afskaffelse af hæftestraffen indeholder følgende ikrafttrædelsesbestemmelse:

§ 11

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. maj 2001.

Stk. 2. § 1, nr. 2 og 3, og §§ 6-8 træder dog først i kraft den 1. juli 2001.

Lov nr. 1401 af 21. december 2005 indeholder følgende ikrafttrædelsesbestemmelse:

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2006.

Justitsministeriet, den 6. juni 2006

Lene Espersen

/Torben Jensen

Bekendtgørelse om offentlige indsamlinger

I medfør af §§ 3, 6, stk. 2, og 7, stk. 3, i lov nr. 287 af 9. juni 1971 om offentlige indsamlinger fastsættes følgende regler for indsamlinger omfattes af loven.

§ 1. En indsamling skal forestås af en institution, en forening eller en komite bestående af mindst 3 personer. Der skal angives mindst en her i landet boende myndig person, som skal være medansvarlig for de forpligtelser, der påhviler arrangørerne.

§ 2. Anmeldelse efter lovens § 1 skal indgives til politiet på det sted, hvor institutionen eller foreningen har sit hjemsted. Forestås indsamlingen ikke af en institution eller forening, skal anmeldelse ske til politiet på det sted, hvor en af komiteens medlemmer eller den medansvarlige bor.

Stk. 2. Anmeldelsen skal indeholde oplysning om,

- 1) hvem der forestår indsamlingen,
- 2) i hvilket tidsrum indsamlingen foretages,
- 3) i hvilket område indsamlingen skal foregå,
- 4) på hvilke måde indsamlingen foretages, og
- 5) til hvilket formål midlerne skal anvendes.

§ 3. Ved indsamlinger, der foretages ved opstilling af bøsser, kan politiet fastsætte forskrifter om indretning, anbringelse og tømning af bøsserne.

§ 4. Indsamlede midler skal indsættes på en bank-, sparekasse- eller girokonto, der er oprettet til dette særlige formål. Midlerne kan dog også anbringes i obligationer, hvori umyndiges midler kan anbringes. Der må kun kunne rådes over midlerne ved underskrift af mindst 2 personer i forening.

Stk. 2. Midlerne må ikke uden justitsministeriets tilladelse anvendes til andet formål end angivet i anmeldelsen. Dog kan der anvendes et rimeligt beløb til dækning af omkostninger i forbindelse med indsamlingen.

§ 5. Der skal 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. Revisor skal påse, at der foreligger fornøden dokumentation.

Stk. 2. Såfremt der ikke ved regnskabets afslutning foreligger dokumentation for overskuddets anvendelse, skal revisor senere afgive en erklæring herom.

§ 6. Regnskabet skal 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 tilstrækkeligt, at der offentliggøres en meddelelse om, at regnskabet er offentligt tilgængeligt i mindst 14 dage på et nærmere angivet sted.

Stk. 2. Ved indsamlinger, der varer mere end 1 år, skal endvidere på samme måde offentliggøres et årsregnskab inden 6 måneder efter hvert kalenderårs udløb.

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

Stk. 4. Fristen for regnskabets offentliggørelse kan forlænges af politiet.

Stk. 5. Såfremt der ikke ved offentliggørelsen foreligger dokumentation for overskuddets anvendelse, skal erklæring herom i henhold til § 5, stk. 2, senere offentliggøres efter reglerne i stk. 1 eller stk. 3.

§ 7. Der skal tilsendes politiet et eksemplar af regnskabet med eventuel erklæring i henhold til § 5, stk. 2, samt meddelelse om, hvor og hvornår offentliggørelse finder sted.

§ 8. Gade- eller husindsamling kan en gang om året foretages af de foreninger m.v., der er nævnt i bilaget til bekendtgørelsen til det formål og i den form og udstrækning, hvortil tilladelse senest har været meddelt.

Stk. 2. For disse indsamlinger gælder foruden reglerne i §§ 1-7 følgende regler:

- 1) Ved indgivelse af første anmeldelse efter lovens ikrafttræden skal den i stk. 1 nævnte tilladelse vedlægges,
- 2) indsamlingen skal slutte senest kl. 18,
- 3) børn under 11 år må ikke anvendes som indsamlere, og børn mellem 11 og 18 år må kun anvendes til husindsamling, såfremt de følges to og to,
- 4) husindsamling må kun finde sted en gang hos hver husstand,
- 5) ved salg af mærker skal regnskabet indeholde oplysning om antallet af mærker før og efter salget med angivelse af ikke-afregnede mærker og eventuel manco, og
- 6) ved listeindsamlinger skal føres en fortegnelse over udsendte lister med angivelse af modtagerenes navne. Indsamlingslisterne skal være forsynet med fortløbende numre. Det skal ved indsamlingens afslutning påses, at samtlige lister foreligger.

Stk. 3. Ved indsamlinger med raslebøsser kan politiet fastsætte forskrifter om bøssernes indretning.

§ 9. Overtrædelse af bestemmelserne i §§ 1,2,4-7, og 8, stk.2, straffes med bøde. På samme måde straffes den, der overtræder en forskrift, der er fastsat af politiet i henhold til § 3 eller § 8, stk. 3.

§ 10. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 1972.

Justitsministeriet, den 15. december 1971.

K. Axel Nielsen.

/ Kornerup.

Bilag til justitsministeriets bekendtgørelse nr. 523 af 15. december 1971 om offentlige indsamlinger.

- | | |
|--|-------------------------------|
| A. Landsindsamlinger. | 17. Landsforeningen til |
| 1. Danske Kvinders Nationalråd | kræftens bekæmpelse |
| 2. Landsforeningen for sukkersyge | 18. Nationalforeningen til |
| 3. Dyrenes dags komitee | Tuberlosens bekæmpelse |
| 4. Ensomme gamles værn | 19. ASF - Dansk Folkehjælp |
| 5. Centralmissionen | 20. Børnesagens fællesråd |
| 6. Soldaterhjemmenes dag | 21. Slesvig-Ligaen |
| 7. Dansk Sømandskirke i fremmede havne | 22. Danske Kvinders Slesviske |
| og Indenlandsk Sømandsmission | Forening |
| 8. Foreningen til hjertesygdommenes | |
| bekæmpelse | B. Indsamlinger i |
| 9. Danmarks-Samfundet | Storkøbenhavn eller i |
| 10. Frelsens hærs nationale | flere amter |
| hovedkvarter | 23. Børnenes kontor |
| 11. Grænseforeningen | 24. Foreningen til mødres og |
| 12. Folkekirkens nødhjælp | børns bespisning |
| 13. Den danske FN-Forening | 25. Administration for |
| 14. Kvindernes internationale Liga | »Barnets hus« |
| for Fred og Frihed | 26. Landsorganisationen |
| 15. Dansk Røde Kors | Red Barnet' |
| 16. Landsforeningen Evnesvages vel | 27. Dansk Dyreværn, Odense |
| | komitee |
| | 28. Damekomiteen dansk jul i |
| | Sydslesvig |
| | 29. »Boserup minde« |
| | 30. De samvirkende |
| | menighedsplejer |

