



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 8. april 2010  
Kontor: Civilkontoret  
Sagsnr.: 2009-1590-0081  
Dok.: AER40177

## UDKAST

### Kommissorium for udvalget om revision af reglerne om offentlige indsamlinger

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 1934<sup>1</sup> 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,

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

<sup>1</sup> Lov nr. 178 af 16. maj 1934 om offentlige indsamlinger.

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, 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 indsamlingsbekendtgørelsen<sup>2</sup>. 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 rammeaftale med Udenrigsministeriet, hvortil der er knyttet et krav om egenfinansie-

---

<sup>2</sup> Bekendtgørelse nr. 523 af 15. december 1971 om offentlige indsamlinger.

ring, 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 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 husindsamling 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 ga-

dehvervning, 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 indsamlede 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 op-søges 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 indsamlede 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 forbin-

delse 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 medlemshvervning og den ulovlige gadehvervning.

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 vurdere, om der er behov for en nærmere vejledning til de indsamlede organisationer om 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 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.

### **3. Sammensætning**

Formand

2 medlemmer efter indstilling fra Isobro

1 medlem efter indstilling fra Forbrugerrådet

1 medlem efter indstilling fra KL

1 medlem efter indstilling fra Dansk Erhverv

1 medlem efter indstilling fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet

1 medlem efter indstilling fra Socialministeriet

1 medlem efter indstilling fra Udenrigsministeriet

1 medlem efter indstilling fra Justitsministeriet

1 medlem efter indstilling fra Rigspolitiet

Sekretariatsfunktionen varetages af Justitsministeriet.