

**Henrik Bloch Andersen**

Landsdommer

Østre Landsret  
Bredgade 59  
DK-1260 København K

Tlf. +45 99 68 62 00

Nye Borgerlige  
Christiansborg  
1240 København K

Att.: Sekretariatschef Anders Toft Hansen

**29 JAN. 2021**

### **Nye Borgerliges klage over Indsamlingsnævnet**

Jeg har nu færdigbehandlet Nye Borgerliges klage over Indsamlingsnævnets behandling af sagen om partiets indsamling i forbindelse med kampagnen "Danskerne støtter Støjberg".

Dok.nr. 20/03690-50/AHS  
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg finder samlet set Indsamlingsnævnets breve af 29. maj og 4. juni 2020, hvor nævnet bad Nye Borgerlige om at søge om tilladelse efter indsamlingsloven, kritisable.

Det er endvidere samlet set min opfattelse, at Indsamlingsnævnet ved udtalelserne i Politiken den 4. og 17. juni 2020 om nævnets sag om Nye Borgerliges indsamling har handlet klart i strid med god forvaltningsskik. På den baggrund mener jeg, at Indsamlingsnævnets udtalelser er kritisable.

For så vidt angår de fremadrettede tiltag, som Indsamlingsnævnet efter det oplyste agter at iværksætte i anledning af Nye Borgerliges klage, har jeg henstillet, at nævnet sikrer, at nævnets vejledningsbrev i sager, hvor nævnet bliver opmærksomt på, at der foretages indsamling uden tilladelse, udformes således, at det klart fremgår, at brevet alene er vejledende, og at modtageren har mulighed for at komme med sine bemærkninger til nævnet i anledning heraf.

Jeg har også henstillet til Indsamlingsnævnet, at nævnet overvejer, om nævnets mediestrategi bør indeholde retningslinjer for bl.a. nævnets udtalelser til offentligheden om nævnets sager, herunder de verserende sager.

Jeg har gjort Indsamlingsnævnet bekendt med min opfattelse af sagen og mine henstillinger.

Jeg har bedt Indsamlingsnævnet orientere mig om resultatet af de fremadrettede tiltag vedrørende nævnets henvendelser af egen drift i sager uden ansøgning og nævnets formelle mediestrategi.

I det følgende er der redegjort nærmere for baggrunden for min opfattelse. Min vurdering af sagen findes fra s. 15 og frem. Fra s. 26 findes en sagsfremstilling.

## **1. Sagens baggrund**

Denne sag handler om partiet Nye Borgerliges kampagne "Danskerne støtter Støjberg".

Nye Borgerlige har klaget til Folketingets Ombudsmand over Indsamlingsnævnets behandling af sagen om Nye Borgerliges indsamling i forbindelse med kampagnen og nævnets formands udtalelser til pressen om sagen. Det er Nye Borgerliges opfattelse, at nævnet har udvist en adfærd, der er i strid med god forvaltningskik.

## **2. Sagens omstændigheder i hovedtræk**

### **2.1. Kampagnen "Danskerne støtter Støjberg"**

Den 26. maj 2020 iværksatte Nye Borgerlige kampagnen "Danskerne støtter Støjberg" via hjemmesiden [www.danskernestotterstojberg.dk](http://www.danskernestotterstojberg.dk). Af hjemmesiden fremgik bl.a. følgende:

"Inger Støjberg kæmper for danske værdier. Islamiske værdier skal **ikke** have indflydelse i samfundet og heller ikke på asylcentre.

Sagen mod Inger er politisk og sat i værk af venstrefløjens og Radikale Venstre for at svække kampen for danske værdier. Vi støtter Inger Støjberg, fordi vi ønsker et Danmark baseret på danske værdier med respekt for frihed, folkestyre og ligestilling mellem kønnene.

...

### **BAG INITIATIVET**

'Danskerne støtter Støjberg' er et initiativ taget af Nye Borgerlige, men sagen er vigtigere end partiet. Vores støtte går til en venstrepolitiker, som fortjener opbakning fra alle danskere, der sætter Danmark først – uanset partifarve. Alle indbetalinger går ubeskåret til betaling for annoncer med støtte til Inger Støjberg. Indtægter og udgifter vil blive revideret og fremgå særskilt i partiregnskabet for Nye Borgerlige."

### **2.2. Indsamlingsnævnets behandling af sagen**

Den 29. maj 2020 skrev Indsamlingsnævnet til Nye Borgerlige, at nævnet var blevet bekendt med, at Nye Borgerlige foretog en indsamling via [2/71](http://www.dan-</a></p></div><div data-bbox=)

skernestotterstøjberg.dk til fordel for Inger Støjberg. Nævnet bad derfor Nye Borgerlige om at søge om tilladelse til indsamlingen hurtigst muligt og senest den 12. juni 2020. Nævnet henviste til, at en indsamling efter indsamplingslovens § 3, stk. 1, først kan iværksættes, når Indsamplingsnævnet har givet tilladelse til indsamlingen, og at overtrædelse af ansøgningspligten efter indsamplingslovens § 16, stk. 1, kan straffes med bøde.

Som følge af Indsamplingsnævnets brev af 29. maj 2020 fandt der efterfølgende en korrespondance sted mellem Nye Borgerlige og nævnet. Nye Borgerlige anførte i den forbindelse, at kampagnen "Danskerne støtter Støjberg" var omfattet af bestemmelsen i indsamplingslovens § 2, stk. 1, nr. 4, hvorefter loven – og dermed reglen om at en indsamling kræver tilladelse fra nævnet – ikke gælder for indsamlinger til støtte for politiske partier.

Indsamplingsnævnet tilkendegav i et brev af 4. juni 2020 til Nye Borgerlige bl.a., at det var nævnets vurdering, at indsamlingen ikke var undtaget fra kravet om tilladelse i indsamplingslovens § 3, stk. 1, eftersom der ikke var tale om en indsamling til fordel for partiet Nye Borgerlige eller til fordel for en opstillingsberettiget kandidats valgkampagne. Nævnet henviste i den forbindelse til nævnets "vejledningsbrev af 29. maj 2020" og henstillede, at Nye Borgerlige sendte en ansøgning om tilladelse til indsamlingen til nævnet senest den 12. juni 2020. Indsamplingsnævnet anførte afslutningsvist i brevet, at "nævnets afgørelse" ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed, jf. indsamplingslovens § 9, stk. 4.

I et brev af 15. juni 2020 skrev Indsamplingsnævnet – efter et nævnsmøde om sagen – at Nye Borgerlige var "fremkommet med uddybende oplysninger om indsamlingen", og at nævnet på den baggrund havde vurderet, at Nye Borgerliges indsamling var omfattet af indsamplingslovens § 2, stk. 1, nr. 4, og dermed undtaget fra kravet om tilladelse. Indsamplingsnævnet skrev også i brevet, at nævnet herefter ikke foretog sig yderligere i sagen.

### **2.3. Udtalelser om sagen til pressen**

Under sagens behandling i Indsamplingsnævnets sekretariat udtalte nævnsformanden sig om sagen til pressen. Nævnsformanden udtalte ifølge Politiken bl.a., at "Vi har jo også læst loven og er af den klare opfattelse, at sådan som den her indsamling er skruet sammen, så er den ikke undtaget loven", og hvis Nye Borgerlige ikke søgte nævnet om tilladelse, "vil [det] så blive en politianmeldelse, som er det eneste redskab, vi ellers har". Nævnsformandens udtalelser blev gengivet i en artikel den 4. juni 2020 på Politikens hjemmeside, der handlede om, at Nye Borgerlige ikke havde en tilladelse til en indsamling til Inger Støjberg.

Den 17. juni 2020 bragte Politiken på sin hjemmeside en artikel om, at Nye Borgerlige krævede "oprejsning" fra Indsamplingsnævnet, efter at nævnet ved

sit brev af 15. juni 2020, jf. pkt. 2.2 ovenfor, havde vurderet, at Nye Borgerliges indsamling var omfattet af indsamlingslovens § 2, stk. 1, nr. 4, og derfor undtaget fra kravet om tilladelse. I artiklen var gengivet flere udtalelser om sagen fra Indsamlingsnævnets formand, herunder formandens svar på et spørgsmål om, hvorvidt nævnet havde tænkt sig at give Nye Borgerlige "oprejsning".

Samme dag bragte Ekstra Bladet på sin hjemmeside en artikel om sagen, som også gengav en udtalelse fra Indsamlingsnævnets formand.

#### **2.4. Nye Borgerliges klage over Indsamlingsnævnet**

Den 26. juni 2020 klagede Nye Borgerlige til Folketingets Ombudsmand over Indsamlingsnævnet. I klagen anførte Nye Borgerlige, at Indsamlingsnævnet efter Nye Borgerliges opfattelse ikke havde fulgt god forvaltningsskik. Nye Borgerlige anførte i den forbindelse med udgangspunkt i visse af udtalelserne fra nævnets formand i pressen bl.a., at nævnet ved brevet af 29. maj 2020 traf afgørelse i sagen, og at det var nævnets ansvar – for det tilfælde at nævnet ikke havde "det fulde billede af", hvordan indsamlingen var sammensat – at være "fuldt oplyst om sagens faktum" inden afgørelsen, eksempelvis ved at søge sagen oplyst gennem partshøring af Nye Borgerlige. Nye Borgerlige anførte også, at Indsamlingsnævnet havde kommunikeret igennem pressen og ikke direkte med Nye Borgerlige, og at nævnets udtalelser til pressen den 4. og 17. juni 2020 var "skadende" og udtryk for "en hensynsløs adfærd".

Om Indsamlingsnævnets brev af 29. maj 2020 har Nye Borgerlige anført bl.a., at Indsamlingsnævnet i brevet bad Nye Borgerlige om at søge tilladelse til indsamling i forbindelse med kampagnen, at nævnet fremhævede, at overtrædelse af ansøgningspligten kunne straffes med bøde, at det ikke fremgik af brevet, at der var mulighed for at indsende bemærkninger til nævnet, og at der ikke i brevet var nærmere vejledning om indsamlingslovens indhold, herunder lovens undtagelser.

I forhold til Indsamlingsnævnets formands udtalelser gengivet i Politikens artikel den 4. juni 2020 anførte Nye Borgerlige i sin klage bl.a., at partiet blev sat i en situation, hvor partiet over for pressen skulle forsvare sig selv og lovligheden af indsamlingen, og at det som følge af Indsamlingsnævnets formands udtalelser til Politiken fremstod som om, at indsamlingen var ulovlig. Nye Borgerlige anførte også, at Indsamlingsnævnets formand er autoriteten på indsamlingsområdet, og når Indsamlingsnævnet som offentlig myndighed kategorisk melder ud til offentligheden, at indsamlingen var ulovlig, så stod offentligheden tilbage med det klare indtryk, at dette var tilfældet.

Endvidere blev det anført, at Indsamlingsnævnet under sagen reelt ikke udviste en interesse i at gå i dialog med Nye Borgerlige, og at Nye Borgerlige var nødsaget til inden for kort tid at udarbejde en juridisk redegørelse for retsstil-

lingen. Nye Borgerlige anførte i forlængelse heraf, at det ikke kan være rigtigt, at man som borger skal retlede Indsamlingsnævnet juridisk, alt imens historien kørte i flere landsdækkende medier og allerede havde haft skadelig effekt.

Nye Borgerlige bestred desuden, at der som anført i Indsamlingsnævnets brev af 15. juni 2020 var fremkommet uddybende eller supplerende oplysninger som grundlag for nævnets ændrede vurdering i sagen. Nye Borgerlige gjorde gældende, at Indsamlingsnævnet allerede den 29. maj 2020 var fuldt ud bekendt med formålet med indsamlingen, hvordan indsamlingen var iværksat, og hvordan midlerne fra indsamlingen skulle bruges. Nye Borgerlige anførte, at der ikke var nogen nye oplysninger om faktum i Nye Borgerliges henvendelser af 4. og 8. juni 2020, og at den nye afgørelse af 15. juni 2020 derfor i realiteten var et udtryk for, at Indsamlingsnævnet var blevet bragt ud af sin retlige vildfarelse.

Nye Borgerlige anførte endelig, at partiet ikke havde modtaget svar på en mail af 16. juni 2020 til nævnet, hvori partiet spurgte, hvad nævnets formand havde tænkt sig at gøre for at "give Nye Borgerlige oprejsning i sagen". Nye Borgerlige anførte, at Indsamlingsnævnet i stedet fortsatte med at kommunikere alene via pressen, idet nævnets formand i en artikel i Politiken den 17. juni 2020 blev citeret for et svar på et spørgsmål om, hvorvidt nævnet havde tænkt sig at give Nye Borgerlige "oprejsning".

### **2.5. Sagens behandling i øvrigt**

Jeg indhentede i anledning af Nye Borgerliges klage en udtalelse fra Indsamlingsnævnet, som jeg modtog den 27. august 2020. Nye Borgerlige havde lejlighed til at gennemgå udtalelsen og sendte mig den 18. september 2020 sine bemærkninger hertil. I anledning af Nye Borgerliges bemærkninger sendte Indsamlingsnævnet den 29. oktober 2020 nævnets supplerende bemærkninger til mig. Nye Borgerlige har fremsendt sine kommentarer hertil i et brev af 13. november 2020.

Jeg henviser i øvrigt til sagsfremstillingen bagest i denne udtalelse, der indeholder en nærmere gengivelse af sagens forløb og af Indsamlingsnævnets breve af 29. maj, 4. juni og 15. juni 2020 til Nye Borgerlige.

### **3. Afgrænsning af min undersøgelse**

Folketingets Retsudvalg har den 2. juli 2020 anmodet mig om at varetage ombudsmandens funktioner i sagen, da han har erklæret sig inhabil.

Jeg har på den baggrund behandlet Nye Borgerliges klage over Indsamlingsnævnet.

Min undersøgelse af sagen omfatter Indsamlingsnævnets breve af 29. maj og 4. juni 2020 til Nye Borgerlige om partiets kampagne "Danskerne støtter Støjberg" (pkt. 6 nedenfor).

Min undersøgelse omfatter desuden Indsamlingsnævnets udtalelser om sagen i Politikens artikler den 4. og 17. juni 2020, herunder udtalelsernes sammenhæng med nævnets behandling af sagen (pkt. 7 nedenfor).

Endvidere omfatter min undersøgelse de fremadrettede tiltag, som Indsamlingsnævnet under sagen har oplyst, at Indsamlingsnævnet agter at iværksætte i anledning af sagen (pkt. 8 nedenfor).

Da Nye Borgerlige ved nævnets brev af 15. juni 2020 opnåede det ønskede resultat ifølge indsamlingsloven (fritagelse ifølge lovens § 2, stk. 1, nr. 4), har jeg ikke fundet anledning til at tage nærmere stilling til dette brev, herunder den vurdering af retstilstanden, som nævnet tilkendegav i brevet. Jeg har derfor heller ikke fundet at have grundlag for at tage nærmere stilling til spørgsmål om nævnets sagsbehandling, som har nær tilknytning til vurderingen af retstilstanden, herunder spørgsmålene om, hvorvidt der under sagen fremkom "nye oplysninger" for nævnet, om nævnet under sagen burde have partshørt Nye Borgerlige, og om "oprejsning".

Jeg har således i min afgrænsning af undersøgelsen særligt fokuseret på spørgsmål, som har betydning for Indsamlingsnævnets generelle fremadrettede praksis i sager, hvor nævnet bliver opmærksomt på, at der foretages indsamling uden tilladelse.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

## **4. Retsgrundlag**

### **4.1. Indsamlingsloven og indsamlingsbekendtgørelsen**

Indsamlinger er reguleret af reglerne i indsamlingsloven (lov nr. 511 af 26. maj 2014 om indsamling mv. med senere ændringer) og indsamlingsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 160 af 26. februar 2020 om indsamling mv.).

Det følger af § 1, stk. 1, i indsamlingsloven, at loven finder anvendelse på indsamlinger, hvorved forstås enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål. Af forarbejderne til indsamlingslovens § 1 fremgår bl.a. følgende om lovens anvendelsesområde:

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

Jeg henviser til bemærkningerne til § 1 i lovforslag nr. LF 142 af 26. februar 2014.

Indsamlingslovens § 2, stk. 1, opregner en række former for indsamlinger, der ikke er omfattet af loven. Efter lovens § 2, stk. 1, nr. 4, gælder loven ikke for indsamlinger til støtte for politiske partier.

Ifølge lovens § 3, stk. 1, kan en indsamling først iværksættes, når Indsamlingsnævnet har givet tilladelse til indsamlingen. Det følger også af bestemmelsen, at formålet med indsamlingen skal anføres ved ansøgningen om tilladelse. Bestemmelsen blev indsat i indsamlingsloven ved lov nr. 81 af 30. januar 2019. Af forarbejderne til denne lov fremgår bl.a. følgende:

"Forslaget indebærer, at Indsamlingsnævnet i forbindelse med en ansøgning skal foretage en vurdering af, om de formelle betingelser er opfyldt, herunder om formålet med indsamlingen er lovligt, og om der er sket betaling i overensstemmelse med loven. Hvis betingelserne er opfyldt, forudsættes nævnet at sende en tilladelse til indsamleren inden for to uger efter indgivelse af ansøgningen."

Jeg henviser til bemærkningerne til § 1, nr. 5, i lovforslag nr. LF 117 af 28. november 2018.

Indsamlingsnævnets kompetence og opgaver er nærmere fastlagt i indsamlingslovens § 10, der har følgende ordlyd:

**"§ 10.** Indsamlingsnævnet fører tilsyn med, at indsamlinger foretages i overensstemmelse med denne lov, og fører en offentligt tilgængelig fortegnelse over anmeldte indsamlinger (...). Nævnet offentliggør regnskaber for indsamlinger på nævnets hjemmeside.

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

*Stk. 3.* Hvis Indsamlingsnævnet får mistanke om et strafbart forhold, skal Indsamlingsnævnet anmelde forholdet til politiet.

*Stk. 4.* (...)

*Stk. 5.* Indsamlingsnævnet træffer afgørelse i sager om

1) tilladelse til at foretage indsamlinger,

- 2) (...)
- 3) (...)
- 4) (...)

Stk. 6. Indsamlingsnævnet kan af egen drift optage en sag til behandling.”

Bestemmelsen i § 10, stk. 3, blev indsat i indsamlingsloven ved lov nr. 105 af 4. februar 2020. Af forarbejderne til denne lov fremgår bl.a. følgende om bestemmelsen:

”Det foreslås, at det fremgår direkte af lovteksten, at Indsamlingsnævnet skal foretage anmeldelse til politiet, hvis nævnet får mistanke om strafbare forhold. (...)

Det indebærer, at Indsamlingsnævnet i alle tilfælde, hvor der er mistanke om et strafbart forhold, skal foretage politianmeldelse, herunder også i de tilfælde, hvor der er foretaget underretning til Hvidvasksekretariatet om mistanke om hvidvask og terrorfinansiering.”

Jeg henviser til bemærkningerne til § 1, nr. 16, i lovforslag nr. LF 42 af 31. oktober 2019.

Bestemmelsen i indsamlingslovens § 10, stk. 6, indebærer, at Indsamlingsnævnet – foruden efter modtagelse af en klage – også af egen drift kan optage en sag til behandling. Det kan for eksempel være i tilfælde, hvor der i pressen redegøres for relevante sager, men hvor der ikke er indgivet en formel klage til nævnet. Jeg henviser til bemærkningerne til § 10 i lovforslag nr. LF 142 af 26. februar 2014.

Ifølge indsamlingslovens § 16, stk. 1, kan overtrædelse af lovens krav om Indsamlingsnævnets tilladelse, jf. § 3, stk. 1, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

#### **4.2. Myndigheders vejledning og afgørelser**

§ 7, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) har følgende ordlyd:

”§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.”

Formålet med myndighedernes vejledningspligt er at imødekomme borgernes informationsbehov og undgå, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab.



Vejledningspligten efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, gælder alene i tilknytning til sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse. Det følger af forvaltningslovens § 2, stk. 1. Endvidere gælder forvaltningslovens vejledningspligt efter sin ordlyd kun i forhold til personer, der selv henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Det følger dog af almindelige retsgrundsætninger og god forvaltningsskik, at der også skal ydes vejledning uden for forvaltningslovens anvendelsesområde. Dette betyder for eksempel, at en myndighed efter omstændighederne også skal vejlede på eget initiativ, hvis det fremstår som naturligt og relevant at give en borger vejledning.

De nærmere krav til vejledningens indhold og form kan ikke angives generelt. Hovedsynspunktet er, at vejledningen skal have et indhold, der sikrer, at borgeren ikke udsættes for et retstab på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser.

Vejledningens indhold og omfang vil afhænge af en konkret vurdering af den enkelte borgers behov og forudsætninger. Afhængigt af omstændighederne bør vejledningen sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om bl.a. de relevante regler på området.

Det er vigtigt at skelne mellem situationer, hvor der ydes vejledning, og situationer, hvor en myndighed træffer afgørelse i forhold til borgeren – bl.a. fordi borgeren har en række rettigheder i de tilfælde, hvor myndigheden træffer afgørelse, og det således er væsentligt at sikre, at myndigheden ikke (utilsigtet) træffer en afgørelse uden at være opmærksom på forvaltningslovens regler om partsbeføjelser og krav til afgørelsens udformning.

En afgørelse i forvaltningslovens forstand vil i almindelighed være karakteriseret ved, at der er tale om en udtalelse fra en offentlig myndighed, som udstedes på offentligretligt grundlag, som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og som retter sig mod eksterne modtagere (som f.eks. borgere, virksomheder eller foreninger).

En afgørelse kan være "konstaterende", dvs. at den ikke skaber en ny retsstilling for en borger, men blot indeholder en konstatering af, hvad der allerede gælder for borgeren. Der kan f.eks. være tale om et påbud om at berigtige et forhold, som er i strid med lovgivningen. Heroverfor står bl.a. tilfælde, hvor en myndighed generelt tilkendegiver, hvad der er gældende ret på et område – herunder eksempelvis fortæller borgeren, hvilke forpligtelser vedkommende har – men ikke fastlægger borgerens konkrete retsstilling. I nogle tilfælde kan det være vanskeligt at afgøre, om der er tale om en konstaterende afgørelse eller om vejledning af borgeren.

Om den nærmere afgrænsning mellem vejlednings- og afgørelsesvirksomhed kan jeg henvise til Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 87, Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 88 ff., og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 91 ff.

Beslutninger, der træffes som led i selve forberedelsen af en sag og tilrettelæggelsen af sagens behandling, betegnes som procesledende beslutninger. Sådanne beslutninger fastsætter ikke, hvad der er eller skal være ret, og er derfor ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand. Det gælder f.eks. en beslutning om at tage en sag under behandling og om at oversende en sag til en anden myndighed efter forvaltningslovens § 7, stk. 2. Tilsvarende er indgivelse af politianmeldelse normalt en procesledende beslutning.

Når en myndighed skal vurdere, om der er tale om en afgørelse eller en procesledende beslutning, må der navnlig lægges vægt på, om den pågældende beslutning i sig selv afslutter sagen. Det er uden betydning for vurderingen af, om en myndigheds udtalelse udgør en afgørelse, om den betegnes som en afgørelse, jf. herved bl.a. sagen [FOB 2020-37](#) (på ombudsmandens hjemmeside).

For at undgå at en henvendelse fra en myndighed til en borger utilsigtet opfattes som en afgørelse, kan der i tvivlstilfælde være behov for, at myndigheden tydeliggør, at der ikke er tale om en afgørelse, men at henvendelsen f.eks. alene har vejledende karakter.

I sagen [FOB 2019-25](#) (på ombudsmandens hjemmeside) foretog ombudsmanden en generel undersøgelse af en række sagsforløb i Skattestyrelsens Kundecenter. Sagsforløbene vedrørte Kundecenterets skriftlige vejledning af bl.a. borgere om spørgsmål inden for Skatteforvaltningens område. I nogle af sagsforløbene fandt ombudsmanden, at modtageren af svaret kunne være i tvivl om, hvorvidt svaret alene var af vejledende karakter eller udtryk for en afgørelse af det rejste spørgsmål. Ombudsmanden fandt derfor, at det var vigtigt, at Kundecenteret fremadrettet havde øget opmærksomhed på at sikre, at det tydeligt fremgik af svarene, at de kun var vejledende. Ombudsmanden udtalte, at den nærmere vurdering af, hvordan dette bedst kunne sikres, ville afhænge meget af den konkrete sammenhæng og situation. I nogle tilfælde ville det f.eks. kunne gøres ved at indsætte et forbehold for, at svaret kun var vejledende, mens en sådan fremgangsmåde i andre tilfælde næppe ville være egnet eller tilstrækkelig.

Jeg henviser i øvrigt til Folketingets Ombudsmands [overblik #5](#) om vejledning og [overblik #4](#) om afgørelsesbegrebet i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

### 4.3. Myndigheders kommunikation til pressen

Der er ikke fastsat generelle regler om myndigheders mulighed for eller pligt til at informere og kommentere på deres opgavevaretagelse, herunder behandling af sager, i pressen. En myndighed er i almindelighed berettiget til at give udtryk for sine synspunkter om en sag, når myndigheden ikke herved overtræder reglerne i databeskyttelseslovgivningen eller sin tavshedspligt ved at udlevere fortrolige oplysninger.

En myndighed bør i overensstemmelse med god forvaltningsskik optræde venligt, høfligt og hensynsfuldt over for borgerne og udøve sin virksomhed på en sådan måde, at den styrker offentlighedens tillid til forvaltningen. Det vil derfor ikke være berettiget, hvis en myndighed i en uberettiget negativ form udstiller bestemte borgere eller virksomheder mv.

Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed samtidig skal være varsom med over for pressen at udtale sig om det forventede udfald af en konkret sag, inden afgørelsen er truffet. En myndigheds informationsvirksomhed bør således ikke få karakter af en procedure i pressen. Endvidere tilsiger også habilitetshensyn, at en myndighed er varsom med at udtale sig om det forventede resultat af verserende sager. Således kan udtalelser, hvor en person inden for en myndighed utvetydigt og forbeholdsløst redegør for, hvilket udfald det forventes, at en sag vil få, give indtryk af eller endda bevirke, at den pågældende er forudindtaget med hensyn til sagens afgørelse.

Jeg henviser til Peter Blume og Carsten Henrichsen (red.), *Forvaltning og Retssikkerhed*. Festskrift til Steen Rønsholdt (2014), s. 269 ff. (Søren H. Mørup mfl.), og Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2. udgave (2020), s. 288 ff.

I tilfælde hvor en myndighed har truffet afgørelse, følger det af god forvaltningsskik, at parten skal gøres bekendt med afgørelsen før offentligheden.

I sagen [FOB 1995.199](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde justitsministeren udtalt sig til pressen om benådning af en mand, der var idømt livsvarigt fængsel. Inden afgørelsen havde ministeren i pressen først udtalt sig positivt og herefter negativt om mulighederne for benådning. Ombudsmanden mente, at ministerens udtalelser til pressen under sagens behandling var betænkelige og uheldige. Ombudsmanden anførte, at en forvaltningsmyndighed under behandlingen af en så alvorlig sag bør bestræbe sig på at undgå at skabe forventninger om sagens udfald, når det endelige resultat må anses for usikkert. Ombudsmanden anførte også, at det er bedst stemmende med god forvaltningsskik, at den eller de personer, som en afgørelse vedrører, får besked om afgørelsen, før den offentliggøres.

Tilsvarende udtalte ombudsmanden i sagen FOB 2007.501 (på ombudsmandens hjemmeside), at det efter hans opfattelse måtte anses for bedst stemmende med bl.a. god forvaltningsskik, at et kommunaludvalgs beslutning – når den har direkte og ikke ubetydelige konsekvenser for en eller flere enkeltpersoner eller virksomheder – ikke offentliggøres, uden at disse personer eller virksomheder har fået meddelelse om beslutningen.

Se også sagen FOB 2019-3 (på ombudsmandens hjemmeside) om Justitsministeriets beslutning om at rejse en sag for domstolene om opløsning af en bandegruppering, herunder ministeriets underretning af bandegrupperingens advokat herom. Ombudsmanden fandt bl.a., at Justitsministeriets orientering af to medier før advokaten – og ministeriets planlægning af forløbet – var klart i strid med god forvaltningsskik. Ombudsmanden fandt samlet set, at Justitsministeriet havde begået væsentlige fejl i sagen, og at ministeriets fremgangsmåde i sagen ikke understøttede tilliden til anklagemyndigheden.

## **5. Indsamlingsnævnets bemærkninger**

### **5.1. Indsamlingsnævnets praksis**

Indsamlingsnævnet har i en udtalelse, som jeg modtog den 27. august 2020, redegjort for nævnets praksis for behandling af sager, hvor nævnet bliver opmærksomt på, at der foretages indsamling uden tilladelse. Nævnet har om denne praksis oplyst bl.a. følgende:

”Når nævnet typisk via henvendelser fra borgere bliver opmærksomt på, at der foretages indsamling uden tilladelse optages sagen ex officio. I den forbindelse sendes der først et vejledningsbrev til indsamler indeholdende vejledning om reglerne i indsamlingsloven samt en frist til at indsende en ansøgning til Indsamlingsnævnet. (...)

Indsamler gives på denne måde en mulighed for at komme med sine bemærkninger eller lovliggøre forholdet på trods af, at der allerede foreligger et strafbart forhold, der (...) i medfør af indsamlingslovens § 10, stk. 3, skal anmeldes til politiet.

Såfremt indsamler indsender bemærkninger, som kan føre til en anden vurdering af, hvorvidt indsamlingen kræver nævnets tilladelse, vil Indsamlingsnævnet foretage en fornyet vurdering ud fra de indsendte oplysninger.

Hvis det fremgår af de nye oplysninger, at indsamlingen ikke kræver nævnets tilladelse, idet den f.eks. er omfattet af lovens undtagelsesbestemmelser, vil nævnet bede indsamler om at se bort fra vejledningsbrevet og den heri fastsatte frist.

Hvis indsamlingen fortsat vurderes at være ulovlig, og ansøgningen ikke er modtaget i sekretariatet efter fristens udløb, sendes der en påmindelse om indsendelse af ansøgningen indeholdende en ny frist. Der sendes i alt to påmindelser.

Har indsamler efter de to påmindelser endnu ikke indsendt en ansøgning om tilladelse til indsamlingen, vil overtrædelsen af indsamplingslovens § 3, stk. 1, blive anmeldt til politiet i overensstemmelse med § 10, stk. 3.

Sagen overgår herefter til politiet til videre behandling.”

## **5.2. Indsamplingsnævnets bemærkninger om sagen i øvrigt**

Indsamplingsnævnet har under sagen redegjort for bl.a. nævnets breve af 29. maj samt 4. og 15. juni 2020 til Nye Borgerlige og nævnets overvejelser i forbindelse hermed, jf. pkt. 5.2.1-5.2.3 nedenfor. Indsamplingsnævnet har også redegjort for nævnets udtalelser til Politiken om sagen, jf. pkt. 5.2.4 nedenfor.

### *5.2.1. Indsamplingsnævnets brev af 29. maj 2020 til Nye Borgerlige*

Indsamplingsnævnet har om baggrunden for brevet af 29. maj 2020 oplyst, at nævnet – ud fra oplysningerne på hjemmesiden [www.danskernestotterstojberg.dk](http://www.danskernestotterstojberg.dk) – fandt, at Nye Borgerlige fremsatte en opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål, og at nævnet på det foreliggende grundlag vurderede, at indsamlingen ikke var omfattet af undtagelsen i indsamplingslovens § 2, stk. 1, nr. 4, vedrørende indsamlinger til støtte for politiske partier. Nævnet har også oplyst, at nævnet ved vurderingen lagde vægt på, at indsamlingen skete til fordel for annoncer med støtte til venstrepolitikeren Inger Støjberg, samt at det blev oplyst, at sagen var vigtigere end partiet Nye Borgerlige. Nævnet har anført, at der derfor ikke umiddelbart var tale om en indsamling, som skulle støtte partiet Nye Borgerlige eller en kandidat fra Nye Borgerliges valgkamp.

Indsamplingsnævnet har desuden oplyst, at det er nævnets opfattelse, at brevet af 29. maj 2020 "ikke er udtryk for en forvaltningsretlig afgørelse", men derimod "en vejledning om reglerne i indsamplingsloven, herunder om at modtageren umiddelbart har iværksat sin indsamling ulovligt og har mulighed for at lovliggøre forholdet".

### *5.2.2. Indsamplingsnævnets brev af 4. juni 2020*

For så vidt angår baggrunden for Indsamplingsnævnets brev af 4. juni 2020 har nævnet oplyst, at Nye Borgerlige den 3. juni 2020 ringede til nævnet, da Nye Borgerlige ikke var enig i, at der var tale om en indsamling, som var omfattet af reglerne i indsamplingsloven. Nye Borgerlige oplyste under telefonsamtalen, at de indsamlede midler gik ind på partiets konto til støtte for annoncerne, som partiet selv ville slå op. Nævnet har også oplyst, at nævnet under denne telefonsamtale vejledte Nye Borgerlige om reglerne i indsamplingsloven, herunder undtagelsen vedrørende politiske partier, at Nye Borgerlige samtidig blev oplyst om, at partiets oplysninger ikke kunne føre til en anden vurdering,

og at Nye Borgerlige anmodede om en skriftlig redegørelse for Indsamlingsnævnets vurdering.

Indsamlingsnævnet har endvidere oplyst, at nævnet allerede var bekendt med Nye Borgerliges håndtering af de indsamlede midler, idet dette også fremgik af hjemmesiden [www.danskernestotterstojberg.dk](http://www.danskernestotterstojberg.dk), og at Nye Borgerlige således ikke ved telefonsamtalen var fremkommet med nye oplysninger i sagen, hvorfor Indsamlingsnævnets vurdering fortsat var den samme som ved brevet af 29. maj 2020.

Desuden har Indsamlingsnævnet oplyst, at nævnet – på baggrund af Nye Borgerliges anmodning – sendte brevet af 4. juni 2020 til Nye Borgerlige, og at brevet er "udtryk for vejledning i form af en uforbindende udtalelse indeholdende en uddybning af den retlige vurdering, der lå til grund for Indsamlingsnævnets første vejledningsbrev af 29. maj 2020".

#### *5.2.3. Indsamlingsnævnets brev af 15. juni 2020*

Indsamlingsnævnet har om brevet af 15. juni 2020 oplyst bl.a., at det var de uddybende oplysninger af 4. og 8. juni 2020 om Nye Borgerliges bagvedliggende intention med indsamlingen, som blev afgørende for nævnets vurdering af, at indsamlingen var omfattet af undtagelsesbestemmelsen vedrørende politiske partier i indsamlingslovens § 2, stk. 1, nr. 4. Nævnet har også oplyst, at dette skyldtes, at det umiddelbart ikke fremgik klart af hjemmesiden, at Nye Borgerliges indsamling "Danskerne Støtter Støjberg" var udtryk for en politisk kampagne og markedsføring af Nye Borgerliges politiske budskaber, og at det efter nævnets opfattelse kun fremgik af hjemmesiden, at indsamlingen var til støtte for Inger Støjberg og hendes kamp for danske værdier.

Indsamlingsnævnet har endvidere anført, at brevet af 15. juni 2020 "er udtryk for en retlig vurdering ud fra de foreliggende oplysninger i sagen", og at "kompetencen til at træffe den endelige afgørelse om, hvorvidt en indsamling er ulovlig, ligger hos domstolene".

Indsamlingsnævnet har desuden oplyst, at nævnet og dets sekretariat ikke tidligere har behandlet spørgsmål, hvor et politisk parti indsamler til støtte for et andet partis medlem, og at dette skabte "indledningsvis forvirring" omkring formålet med indsamlingen i forhold til undtagelsen for støtte til politiske partier.

#### *5.2.4. Indsamlingsnævnets udtalelser til Politiken om sagen*

Indsamlingsnævnet har oplyst bl.a. følgende om nævnets udtalelser til Politiken:

"I den konkrete sag blev der stillet spørgsmål til behandlingen og nævnets vurdering af indsamlingen 'Danskerne Støtter Støjberg'. På daværende tidspunkt var det ikke for formanden bekendt, at den omhandlede

indsamling fandt sted som en indsamling, hvor det reelle formål var at støtte partiet Nye Borgerlige. Og på det – hyppigt stillede spørgsmål – hvad gør nævnet, hvis et krav om tilladelse til indsamling ikke imødekommes, indeholder indsamloven kun den sanktion, at nævnet kan indgive politianmeldelse om forholdet med henblik på en retlig afgørelse af spørgsmålet.

Nævnensformanden blev 17. juni 2020 telefonisk kontaktet af (...), Politiken, for en kommentar knyttet til nævnets afgørelse af 12. juni 2020 [rettelig 15. juni 2020; min kommentar]. Formanden redegjorde herfor samt udtrykte beklagelse over det forløb og den omtale, som sagen og dens behandling havde givet anledning til.

Nævnensformanden har ikke haft kontakt med andre medier eller journalister om denne sag, og omtalen af sagen i andre medier hidrører antageligt fra omtalen i Politiken.”

## **6. Vurdering af Indsamlingsnævnets breve til Nye Borgerlige**

### **6.1. Indsamlingsnævnets praksis**

Som det fremgår af pkt. 5.1 ovenfor, har Indsamlingsnævnet redegjort for nævnets praksis for behandling af sager, hvor nævnet bliver opmærksomt på, at der foretages indsamling uden tilladelse.

Indsamlingsnævnet har oplyst bl.a., at nævnet i sådanne tilfælde af egen drift rejser en sag, og at nævnet i den forbindelse først sender et vejledningsbrev til indsamler med vejledning om reglerne i indsamloven og en frist til at indsende en ansøgning til Indsamlingsnævnet. Nævnet har anført, at indsamler på denne måde får en mulighed for at komme med sine bemærkninger eller lovliggøre forholdet.

Hvis indsamler indsender bemærkninger, som kan føre til en anden vurdering af, hvorvidt indsamlingen kræver nævnets tilladelse, vil nævnet foretage en fornyet vurdering ud fra de indsendte oplysninger, og hvis det fremgår af de nye oplysninger, at indsamlingen ikke kræver nævnets tilladelse, vil nævnet bede indsamler om at se bort fra vejledningsbrevet og den heri fastsatte frist.

Hvis Indsamlingsnævnet vurderer, at indsamlingen er ulovlig, og ansøgningen ikke er modtaget efter fristens udløb, sendes der en påmindelse om indsendelse af ansøgningen indeholdende en ny frist. Der sendes i alt to påmindelser. Har indsamler efter de to påmindelser endnu ikke indsendt en ansøgning om tilladelse til indsamlingen, vil nævnet anmelde forholdet til politiet i overensstemmelse med § 10, stk. 3.

Den beskrevne praksis for behandling af sager, hvor nævnet bliver opmærksomt på, at der foretages indsamling uden tilladelse, giver mig ikke i sig selv anledning til bemærkninger.

## **6.2. Indsamlingsnævnets brev af 29. maj 2020**

6.2.1. Indsamlingsnævnet har oplyst, at nævnet af egen drift den 29. maj 2020 rettede henvendelse til Nye Borgerlige på baggrund af oplysningerne på hjemmesiden [www.danskernestotterstøjberg.dk](http://www.danskernestotterstøjberg.dk) om Nye Borgerliges indsamling "Danskerne Støtter Støjberg", da nævnet på det foreliggende grundlag fandt, at der var tale om en indsamling, der ikke var omfattet af indsamlingslovens § 2, stk. 1, nr. 4, om undtagelse af indsamlinger til støtte for politiske partier, da indsamlingen skete til fordel for annoncer med støtte til venstrepolitikerne Inger Støjberg, og det blev oplyst, at sagen var vigtigere end partiet Nye Borgerlige, samt da Indsamlingsnævnet ikke havde givet Nye Borgerlige tilladelse til indsamlingen.

Indsamlingsnævnet har også oplyst, at brevet af 29. maj 2020 blev sendt som led i Indsamlingsnævnets praksis for behandling af sådanne sager (se pkt. 5.1 og 6.1 ovenfor), at Nye Borgerlige i overensstemmelse med denne praksis skulle have "mulighed for at komme med sine bemærkninger eller lovliggøre forholdet", og at brevet af 29. maj 2020 ikke var udtryk for en forvaltningsretlig afgørelse, men derimod "en vejledning om reglerne i indsamlingsloven".

Nye Borgerlige har anført, at brevet af 29. maj 2020 var udtryk for en forvaltningsretlig afgørelse.

6.2.2. Som det fremgår af pkt. 4.1 ovenfor, fører Indsamlingsnævnet efter indsamlingslovens § 10, stk. 1, tilsyn med, at indsamlinger foretages i overensstemmelse med indsamlingsloven, og nævnet træffer efter indsamlingslovens § 10, stk. 5, nr. 1, afgørelse i sager om tilladelse til at foretage indsamlinger.

Det følger heraf, at nævnet har kompetence til at konstatere, om en konkret indsamling er omfattet af indsamlingslovens regler, og om der på den baggrund kræves tilladelse til at foretage den pågældende indsamling, jf. herved indsamlingslovens § 1, § 2 og § 3, stk. 1. Indsamlingsnævnet kan i den forbindelse efter indsamlingslovens § 10, stk. 6, af egen drift optage en sag til behandling.

6.2.3. Indsamlingsnævnet har – som nævnt i pkt. 6.2.1 ovenfor – oplyst, at nævnet sendte brevet af 29. maj 2020 til Nye Borgerlige som et vejledningsbrev. Jeg har på den baggrund foretaget en gennemgang af brevets indhold.

Det fremgår af indsamlingsnævnets brev af 29. maj 2020 bl.a., at Indsamlingsnævnet "er blevet bekendt med, at [Nye Borgerlige] foretager en indsam-



ling via [www.danskernestotterstojberg.dk](http://www.danskernestotterstojberg.dk) til fordel for Inger Støjberg", og at en indsamling efter indsamlingsloven først kan iværksættes, når Indsamlingsnævnet har givet tilladelse til indsamlingen. Det fremgår endvidere med fremhævet skrift, at Nye Borgerlige derfor "bedes ansøge om tilladelse til indsamlingen hurtigst muligt og senest d. 12. juni 2020". Herefter er det anført, at overtrædelse af ansøgningspligten efter indsamlingslovens § 16, stk. 1, kan straffes med bøde.

Brevet ses ikke i overskriften eller i teksten i øvrigt at indeholde en udtrykkelig angivelse af, at brevet – som anført af nævnet – var en vejledning om reglerne i indsamlingsloven. Der er heller ikke anført et forbehold for, f.eks. at nævnet ikke havde foretaget en endelig vurdering af sagen. Brevet ses endvidere ikke at indeholde en opfordring til Nye Borgerlige om at rette henvendelse til nævnet i tilfælde af, at partiet havde indsigelser eller oplysninger, som kunne være af betydning for nævnets bedømmelse af sagen.

6.2.4. Efter min gennemgang af Indsamlingsnævnets brev af 29. maj 2020 er det min opfattelse, at brevet af 29. maj 2020 på en bestemt og uforbeholden måde fremstår som Indsamlingsnævnets konstatering af – og meddelelse til Nye Borgerlige om – at Nye Borgerlige havde pligt til at søge om tilladelse til indsamlingen i forbindelse med kampagnen "Danskerne støtter Støjberg". Brevet må således efter min opfattelse naturligt læses som den kompetente myndigheds afgørelse herom ifølge indsamlingsloven. Nye Borgerlige har da som nævnt ovenfor også opfattet brevet sådan.

Idet Indsamlingsnævnet har oplyst, at brevet af 29. maj 2020 i overensstemmelse med nævnets praksis, jf. pkt. 5.1 og 6.1 ovenfor, blev sendt som et vejledningsbrev, finder jeg det særdeles uheldigt, at brevet, som anført ovenfor, fremstår som en afgørelse.

I lyset af den nævnte praksis finder jeg endvidere, at det i brevet af 29. maj 2020 burde have været tydeliggjort, at brevet havde karakter af vejledning, og at det alene var hensigten med brevet at gøre Nye Borgerlige opmærksomt på indsamlingslovens regler og muligheden for at søge om en indsamlingstilladelse. Jeg mener tillige, at muligheden for at komme med bemærkninger eller indsigelser til Indsamlingsnævnet burde have været omtalt i brevet.

Jeg har i den forbindelse desuden hæftet mig ved, at brevet ikke indeholder specifikke oplysninger om undtagelsen i indsamlingslovens § 2, stk. 1, nr. 4, hvorefter loven ikke omfatter indsamlinger til støtte for politiske partier. Jeg mener, at det havde været nærliggende, at Indsamlingsnævnet allerede i brevet af 29. maj 2020 havde vejledt Nye Borgerlige om denne bestemmelse, dels fordi kampagnen var foranstaltet af et politisk parti, men navnlig fordi nævnet efter det oplyste inden udsendelsen af brevet havde overvejelser om,

hvorvidt den konkrete indsamling var undtaget fra lovens krav, jf. indsamplingslovens § 2, stk. 1, nr. 4.

Det er på den baggrund min opfattelse, at det – for at undgå tvivl om karakteren af brevet af 29. maj 2020 – burde være fremgået langt tydeligere af brevet, at det alene havde til formål at vejlede Nye Borgerlige.

### **6.3. Indsamplingsnævnets brev af 4. juni 2020**

6.3.1. Indsamplingsnævnet har oplyst, at nævnet sendte brevet af 4. juni 2020 til Nye Borgerlige på baggrund af Nye Borgerliges telefoniske anmodning den 3. juni 2020 om at få nævnets skriftlige redegørelse for, hvorfor der var tale om en indsamling, som var omfattet af reglerne i indsamplingsloven.

Nævnet har også oplyst, at brevet var udtryk for vejledning, herunder en uddybning af nævnets første vejledningsbrev af 29. maj 2020.

6.3.2. Det fremgår af indsamplingsnævnets brev af 4. juni 2020 bl.a., at brevet indeholder en redegørelse for "nævnets juridiske vurdering af, hvorvidt Nye Borgerliges indsamling til støtte for Inger Støjberg er omfattet af indsamplingsloven". Det fremgår også, at det er "nævnets vurdering, at der ikke er tale om en indsamling til fordel for Nye Borgerlige", og at indsamlingen ikke er undtaget fra kravet om tilladelse i indsamplingslovens § 3, stk. 1.

Endvidere fremgår det med fremhævet skrift af brevet, at "Nævnet skal derfor henvise til vejledningsbrev af 29. maj 2020, og henstille at ansøgning om tilladelse til indsamling sendes til nævnet senest den 12. juni 2020". Det er herefter anført, at overtrædelse af ansøgningspligten efter indsamplingslovens § 16, stk. 1, kan straffes, og at "nævnets afgørelse ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, jf. indsamplingslovens § 9, stk. 4".

Brevet af 4. juni 2020 indeholder – ligesom brevet af 29. maj 2020 – ikke i overskriften eller i teksten i øvrigt en udtrykkelig angivelse af, at brevet har karakter af vejledning. Der er heller ikke udtrykt forbehold for vurderingen af, at Nye Borgerliges indsamling er omfattet af indsamplingsloven, f.eks. at der var tale om en foreløbig vurdering af sagen.

6.3.3. Også brevet af 4. juni 2020 fremstår på baggrund af det anførte efter min opfattelse som Indsamplingsnævnets (fortsatte) konstatering af – og meddelelse til Nye Borgerlige om – at Nye Borgerlige havde pligt til at søge om tilladelse til indsamlingen i forbindelse med kampagnen "Danskerne støtter Støjberg". Brevet må således ligesom brevet af 29. maj 2020 efter min opfattelse naturligt læses som den kompetente myndigheds afgørelse ifølge indsamplingsloven.

Indsamlingsnævnet har – som nævnt i pkt. 6.3.1 ovenfor og i overensstemmelse med nævnets praksis, jf. pkt. 5.1 og 6.1 ovenfor – oplyst, at brevet var udtryk for vejledning, herunder en uddybning af nævnets første vejledningsbrev af 29. maj 2020. På den baggrund finder jeg, at også brevet af 4. juni 2020 er formuleret særdeles uheldigt.

I lyset af den praksis, som nævnet har beskrevet, jf. pkt. 5.1 og 6.1 ovenfor, er det desuden min opfattelse, at det for at undgå tvivl om karakteren af brevet af 4. juni 2020 burde være fremgået langt tydeligere af brevet, at det alene havde til formål at uddybe de synspunkter om indsamlingslovens regler, som Indsamlingsnævnet havde givet udtryk for i brevet af 29. maj 2020. Jeg mener tillige, at muligheden for at komme med bemærkninger eller indsigelser til Indsamlingsnævnet burde have været omtalt i brevet. Derudover er det efter min opfattelse meget uheldigt, at det i brevet er anført, at "nævnets afgørelse" ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, når brevet, som tilkendegivet af nævnet, netop ikke var udtryk for en afgørelse.

#### **6.4. Indsamlingsnævnets brev af 15. juni 2020**

Den 15. juni 2020 meddelte Indsamlingsnævnet Nye Borgerlige, at Indsamlingsnævnet ved et møde den 12. juni 2020 havde vurderet, at partiets indsamling i forbindelse med kampagnen "Danskerne støtter Støjberg" var omfattet af indsamlingslovens § 2, stk. 1, nr. 4, om støtte til politiske partier og dermed var undtaget fra kravet om tilladelse ifølge lovens § 3, stk. 1.

Da Nye Borgerlige ved brevet af 15. juni 2020 opnåede det ønskede resultat ifølge indsamlingsloven, har jeg ikke fundet anledning til at tage nærmere stilling til dette brev eller til spørgsmål om nævnets sagsbehandling, som har nær tilknytning til den vurdering af retstilstanden, som nævnet tilkendegav i brevet. Jeg henviser til det, som jeg har anført om afgrænsningen af min undersøgelse, jf. pkt. 3 ovenfor.

#### **6.5. Kritik**

Under hensyn til det, som jeg har anført ovenfor under pkt. 6.2.4 og 6.3.3, finder jeg samlet set Indsamlingsnævnets breve af 29. maj og 4. juni 2020 til Nye Borgerlige kritisable.

### **7. Vurdering af Indsamlingsnævnets udtalelser til Politiken**

#### **7.1. Udtalelserne den 4. og 17. juni 2020**

7.1.1. Indsamlingsnævnets formand udtalte sig til Politiken om sagen den 4. juni 2020, mens sagen var under behandling i nævnets sekretariat. Han tilkendegav i den forbindelse bl.a., at sådan som Nye Borgerliges indsamling

"Danskerne Støtter Støjberg" var "skruet sammen", var det den klare opfattelse, at den ikke var undtaget fra indsamlingsloven.

Som anført i pkt. 2.4 ovenfor har Nye Borgerlige i klagen af 26. juni 2020 anført bl.a., at Nye Borgerlige blev sat i en situation, hvor partiet over for pressen skulle forsvare sig selv og lovligheden af indsamlingen "Danskerne støtter Støjberg". Nye Borgerlige har også anført, at Indsamlingsnævnets formand er "autoriteten på området", at offentligheden stod tilbage med det klare indtryk, at indsamlingen var ulovlig, og at udtalelserne var "skadende" og udtryk for en "hensynsløs adfærd".

Indsamlingsnævnet har oplyst, at der i den konkrete sag blev stillet spørgsmål til behandlingen og nævnets vurdering af kampagnen "Danskerne støtter Støjberg", og at det på daværende tidspunkt ikke var nævnets formand bekendt, at indsamlingens reelle formål var at støtte partiet Nye Borgerlige. Nævnet har i den forbindelse desuden anført, at indsamlingsloven kun indeholder "den sanktion, at nævnet kan indgive politianmeldelse om forholdet med henblik på en retlig afgørelse af spørgsmålet", hvis et krav om tilladelse til indsamling ikke efterkommes.

7.1.2. Indsamlingsnævnets formand udtalte sig også den 17. juni 2020 til pressen, efter at Nye Borgerlige i en mail af 16. juni 2020 havde spurgt Indsamlingsnævnet, hvordan nævnet – på baggrund af at nævnet den 15. juni 2020 havde fundet, at indsamlingen ikke var omfattet af indsamlingsloven – havde tænkt sig at give Nye Borgerlige "oprejsning" efter den negative presseomtale, som partiet havde fået. Indsamlingsnævnet svarede på Nye Borgerliges henvendelse af 16. juni 2020 i en mail af 3. juli 2020.

Nye Borgerlige har i klagen af 26. juni 2020 anført, at Indsamlingsnævnet i forbindelse med nævnets brev af 15. juni 2020 fortsatte med alene at kommunikere via pressen, idet nævnets formand kommenterede Nye Borgerliges mail af 16. juni 2020 om oprejsning, uden at nævnet havde svaret Nye Borgerlige på mailen. Nye Borgerlige har endvidere anført, at formanden vildledte offentligheden og forsøgte at konstruere en fortælling om, at Indsamlingsnævnet ikke skulle være bekendt med sagens faktum, før nævnet afsluttede sagen ved brevet af 15. juni 2020.

Nye Borgerlige har i den forbindelse peget på, at Indsamlingsnævnets formand i en artikel af 17. juni 2020 i Politiken er citeret for at have tilkendegivet bl.a., at "I modsætning til da du ringede, og vi svarede på de spørgsmål, vi fik, har vi lagt afgørelsen (den nye, red.) ud. Det plejer vi ikke at gøre, og nu kan alle se den. Og så bad jeg om, at afgørelsen skulle sendes specifikt til dig, som var den eneste, jeg havde talt med om sagen før. Jeg tror ikke, vi kan gøre mere".

Indsamlingsnævnet har oplyst, at nævnet den 17. juni 2020 blev kontaktet af en journalist fra Politiken for en kommentar til nævnets brev af 15. juni 2020, og at nævnets formand redegjorde for brevet og udtrykte beklagelse over det forløb og den omtale, som sagen og dens behandling havde givet anledning til.

## 7.2. Min vurdering

7.2.1. Som anført i pkt. 4.3 ovenfor skal en myndighed iagttage god forvaltningsskik og herunder optræde venligt, høfligt og hensynsfuldt over for borgerne og udøve sin virksomhed på en sådan måde, at den styrker offentlighedens tillid til forvaltningen.

Det indebærer bl.a., at en myndighed skal være varsom med over for pressen at udtale sig om det forventede udfald af en konkret sag, inden afgørelsen er truffet, og at en myndigheds beslutning – når den har direkte og ikke ubetydelige konsekvenser for enkeltpersoner eller virksomheder mv. – ikke bør offentliggøres, uden at de pågældende har fået meddelelse om beslutningen.

7.2.2. Jeg har forstået, at Indsamlingsnævnet ikke bestrider de citerede udtalelser i Politikens artikler af 4. og 17. juni 2020, og jeg har derfor lagt disse udtalelser til grund for min bedømmelse af denne del af sagen.

Det fremgår af Politikens artikel af 4. juni 2020 bl.a., at formanden for Indsamlingsnævnet udtalte, at "Nu har vi givet [Nye Borgerlige] en frist om at søge en tilladelse", at "Sker det ikke, så vil det i sidste ende resultere i en politianmeldelse", at "Vi har jo også læst loven og er af den klare opfattelse, at sådan som den her indsamling er skruet sammen, så er den ikke undtaget loven", at "Det er vi ret overbeviste om", og at "Det er svært for mig at se, hvorfor man ikke skal gøre det, som Folketingets politikere selv for relativt nylig fastsatte i en ny lov".

Disse udtalelser må efter min opfattelse give det indtryk, at Indsamlingsnævnet havde foretaget en vurdering af indsamlingen ifølge indsamlingslovens regler, som indebar, at Nye Borgerlige i sidste ende ville blive anmeldt til politiet, hvis ikke partiet søgte om tilladelse efter indsamlingsloven. Der ses ikke i udtalelserne eller af andre oplysninger i artiklen at være taget forbehold for f.eks., at Indsamlingsnævnet ikke havde færdigbehandlet sagen, eller at der kunne fremkomme nye oplysninger i sagen. Indsamlingsnævnet har heller ikke i udtalelserne til mig i øvrigt oplyst om sådanne forbehold i udtalelserne til den pågældende journalist.

Efter min gennemgang af artiklen er det på den baggrund min opfattelse, at udtalelserne i artiklen samlet set fremstår som en uforbeholden vurdering af Nye Borgerliges retsstilling ifølge indsamlingsloven og dermed som en udtale-

lelse om sagens resultat, selv om sagen ikke var afsluttet. Jeg bemærker i den forbindelse i øvrigt, at der i den foreliggende sag synes at kunne være særlig grund til varsomhed med en sådan vurdering, idet Indsamlingsnævnet efter det oplyste ikke tidligere havde behandlet et tilsvarende spørgsmål (om et politisk partis indsamling til støtte for et andet partis medlem).

Jeg finder det meget uheldigt, at Indsamlingsnævnet fremsatte udtalelser af denne karakter til pressen på et tidspunkt, hvor sagen stadig var under behandling, idet det måtte give offentligheden indtryk af, at Nye Borgerlige handlede i strid med indsamlingsloven.

7.2.3. Det fremgår af Politikens artikel af 17. juni 2020, at formanden for Indsamlingsnævnet på et spørgsmål, om nævnet havde tænkt sig at give Nye Borgerlige "genoprejsning", svarede bl.a., at nævnet havde "lagt afgørelsen ud" på nævnets hjemmeside og sendt den til den journalist, som var den eneste, formanden "havde talt med sagen om før". Han svarede ifølge artiklen også "Jeg tror ikke, vi kan gøre mere".

Jeg finder det beklageligt, at Indsamlingsnævnet fremsatte sådanne udtalelser, der fremstår som et svar på Nye Borgerliges mail af 16. juni 2020 om "oprejsning". Det skyldes, at nævnet på dette tidspunkt endnu ikke havde svaret Nye Borgerlige på mailen af 16. juni 2020, og at Nye Borgerlige således ikke var orienteret om nævnets reaktion på denne henvendelse, før offentligheden blev orienteret.

### **7.3. Kritik**

Det er samlet set min opfattelse, at Indsamlingsnævnet ved udtalelserne i Politiken den 4. og 17. juni 2020 har handlet klart i strid med god forvaltnings-skik. På den baggrund mener jeg, at Indsamlingsnævnets udtalelser er kritisable.

## **8. Vurdering af Indsamlingsnævnets fremadrettede tiltag**

### **8.1. Indsamlingsnævnets bemærkninger om de fremadrettede tiltag**

Indsamlingsnævnet har under sagen redegjort for to tiltag, som sagen har givet nævnet anledning til.

Indsamlingsnævnet har således oplyst, at sagen har "givet anledning til en vurdering af nævnets skriftlige kommunikation med borgerne med henblik på at sikre, at det særligt i vejledningsbrevene tydeliggøres, at der er tale om en vejledning". Nævnet anførte herom i udtalelsen modtaget den 27. august 2020, at nævnet fremadrettet ville være opmærksomt på, at det af nævnets vejledningsbreve om opfordring til at søge om tilladelse til en indsamling "skal

fremgå tydeligt af overskriften i brevet, at der er tale om et vejledningsbrev og ikke en forvaltningsretlig afgørelse”.

Nævnet har også oplyst, at sagen har givet anledning til fokus på samspillet mellem den formelle kommunikation og udspil i medierne. I udtalelsen modtaget den 27. august 2020 er det anført, at nævnet påtænker at fastlægge en ”mere formel mediestrategi, der forhåbentlig kan sikre mere klare og konsistente udmeldinger i fremtiden”.

## **8.2. Min vurdering**

8.2.1. De fremadrettede tiltag, som Indsamlingsnævnet efter det oplyste agter at iværksætte i anledning af Nye Borgerliges klage, forekommer mig umiddelbart relevante. Nævnets oplysninger herom giver mig imidlertid anledning til følgende bemærkninger:

For så vidt angår Indsamlingsnævnets vejledningsbrev må jeg forstå, at vejledningsbrevet udgør det eneste materiale, som den pågældende borger eller forening modtager fra nævnet, inden borgeren eller foreningen mv. skal beslutte, om der skal indgives en ansøgning om tilladelse til indsamlingen.

Som anført i pkt. 4.2 ovenfor kan de nærmere krav til indholdet og formen af en myndigheds vejledning ikke angives generelt. Afhængigt af omstændighederne bør vejledningen sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om bl.a. de relevante regler på området. Desuden bør myndigheden – i tilfælde hvor der kan være tvivl om, hvorvidt en borger kan opfatte henvendelsen som en afgørelse eller vejledning – tydeliggøre, at henvendelsen kun har vejledende karakter. Det afhænger af den konkrete sammenhæng og situation, hvordan dette bedst sikres.

Som jeg har anført i pkt. 6.2.4 og 6.3.3 ovenfor er det min opfattelse, at det burde være fremgået langt tydeligere af Indsamlingsnævnets breve af 29. maj og 4. juni 2020 til Nye Borgerlige, at brevene alene havde til formål at vejlede modtageren.

Det er på den anførte baggrund min opfattelse, at Indsamlingsnævnet bør udforme sine vejledningsbreve på en sådan måde, at det samlet set klart fremgår, at nævnets henvendelse er vejledende, og at sådanne breve ikke kommer til at fremstå som afgørelser. Efter min opfattelse vil det i den forbindelse ikke være tilstrækkeligt alene at ændre i brevets overskrift. Endvidere bør den vejledning, der gives, fremstå entydig og klar.

Da det efter det oplyste er Indsamlingsnævnets hensigt med vejledningsbrevet, at brevet skal give modtageren mulighed for at komme med sine bemærkninger til nævnet i anledning af henvendelsen, er det desuden min opfat-

telse, at vejledningsbrevet bør udformes således, at denne mulighed er tydelig for modtageren.

Jeg har på den baggrund henstillet, at Indsamlingsnævnet i forbindelse med nævnets fremadrettede tiltag sikrer, at nævnets vejledningsbrev udformes således, at det klart fremgår, at brevet alene er vejledende, og at modtageren har mulighed for at komme med sine bemærkninger til nævnet i anledning heraf.

8.2.2. For så vidt angår Indsamlingsnævnets fremadrettede tiltag med fastlæggelse af en formel mediestrategi, følger det som anført i pkt. 4.3 ovenfor af god forvaltningsskik, at en myndighed i forbindelse med sin pressebetjening skal optræde venligt, høfligt og hensynsfuldt over for borgerne og udøve sin virksomhed på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning.

Jeg har på den baggrund henstillet til Indsamlingsnævnet, at nævnet overvejer, om nævnets mediestrategi bør indeholde retningslinjer for bl.a. Indsamlingsnævnets udtalelser til offentligheden om nævnets sager, herunder de verserende sager.

### **8.3. Underretning**

Jeg har bedt Indsamlingsnævnet orientere mig om resultatet af de fremadrettede tiltag vedrørende nævnets henvendelser af egen drift i sager uden ansøgning og nævnets formelle mediestrategi.

## **9. Sammenfattende konklusion og henstillinger**

Jeg finder samlet set Indsamlingsnævnets breve af 29. maj og 4. juni 2020, hvor nævnet bad Nye Borgerlige om at søge om tilladelse efter indsamlingsloven, kritisable.

Det er endvidere samlet set min opfattelse, at Indsamlingsnævnet ved udtalelserne i Politiken den 4. og 17. juni 2020 om nævnets sag om Nye Borgerliges indsamling har handlet klart i strid med god forvaltningsskik. På den baggrund mener jeg, at Indsamlingsnævnets udtalelser er kritisable.

For så vidt angår de fremadrettede tiltag, som Indsamlingsnævnet efter det oplyste agter at iværksætte i anledning af Nye Borgerliges klage, har jeg henstillet, at nævnet sikrer, at nævnets vejledningsbrev i sager, hvor nævnet bliver opmærksomt på, at der foretages indsamling uden tilladelse, udformes således, at det klart fremgår, at brevet alene er vejledende, og at modtageren har mulighed for at komme med sine bemærkninger til nævnet i anledning heraf.



Jeg har også henstillet til Indsamlingsnævnet, at nævnet overvejer, om nævnets mediestrategi bør indeholde retningslinjer for bl.a. nævnets udtalelser til offentligheden om nævnets sager, herunder de verserende sager.

Jeg har gjort Indsamlingsnævnet bekendt med min opfattelse af sagen og mine henstillinger.

Jeg har bedt Indsamlingsnævnet orientere mig om resultatet af de fremadrettede tiltag vedrørende nævnets henvendelser af egen drift i sager uden ansøgning og nævnets formelle mediestrategi.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Bjarke Andersen". The signature is written in a cursive style and is centered within a light blue rectangular background.

**Kopi til:**

Indsamlingsnævnet